



HAL
open science

Fonctions, pouvoirs et influences d'un acteur de la politique étrangère britannique : le Foreign and Commonwealth Office (1968-1985)

Guilène Révauger

► **To cite this version:**

Guilène Révauger. Fonctions, pouvoirs et influences d'un acteur de la politique étrangère britannique : le Foreign and Commonwealth Office (1968-1985). Histoire. Université Sorbonne Paris Cité, 2018. Français. NNT : 2018USPCA037 . tel-02147457

HAL Id: tel-02147457

<https://theses.hal.science/tel-02147457>

Submitted on 4 Jun 2019

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.

UNIVERSITÉ SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3

ÉCOLE DOCTORALE DES ÉTUDES ANGLOPHONES, GERMANOPHONES ET
EUROPÉENNES

CENTER FOR RESEARCH ON THE ENGLISH-SPEAKING WORLD

Thèse de doctorat – Civilisation britannique

Guilène Révauger

**FONCTIONS, POUVOIRS ET INFLUENCES
D'UN ACTEUR DE LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE BRITANNIQUE : LE
FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE
(1968-1985)**

Thèse dirigée par :

Madame Pauline Schnapper

Soutenue le 28 mars 2018

Jury :

M. Richard Davis, Professeur des universités, Université Bordeaux Montaigne
M. Piers Ludlow, Professor, The London School of Economics and Political Science
M. Michael Parsons, Professeur émérite, Université de Pau et des Pays de l'Adour
Mme Pauline Schnapper, Professeur des universités, Université Sorbonne Nouvelle, Paris 3
Mme Mélanie Torrent, Maître de conférences, Université Paris Diderot

Résumé

Cette recherche s'attache à l'étude d'une institution britannique, à son rôle et son organisation depuis la fusion, en 1968, du *Commonwealth Office* et du *Foreign Office*, jusqu'à l'année 1985.

Il s'agit ainsi de voir comment le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) fonctionne et comment il a su évoluer au gré du temps, du changement de la place de la Grande-Bretagne dans le monde, et des conflits internationaux. Ainsi, on peut se demander quelles influences le contexte a eu sur l'institution en elle-même. Dès lors, une place particulière est accordée à l'Europe, la 'relation spéciale' avec les États-Unis et la décolonisation.

La politique étrangère britannique semble aujourd'hui être principalement dans les mains du pouvoir politique : du ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*), et du Premier ministre. Quelle place le FCO occupe-t-il alors, et quelles relations entretient-il avec le pouvoir politique ?

Il s'agit ainsi de considérer la place du FCO au sein des différents acteurs internes et externes de la politique étrangère britannique en analysant trois cas concrets : une réorganisation interne de l'institution (la fusion de 1968), une gestion de crise (l'indépendance retardée de la Guyane britannique, 1953-1966), et une négociation d'accord en temps de paix (l'échec des négociations de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1973-1982).

Ce travail de recherche tente ainsi d'offrir une interprétation allant au-delà du fonctionnement interne de l'institution. Il s'agit de mettre en relation le *Foreign and Commonwealth Office* et le pouvoir politique, et ainsi d'étudier les pouvoirs et influences du FCO tout en s'attachant à des périodes clés à l'orée de changements.

Mots clés : [ministère des Affaires étrangères britanniques, *Foreign Office*, ministère du Commonwealth, *Commonwealth Office*, FCO, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth, Affaires étrangères, politique étrangère britannique, relations internationales, institution britannique, organisation, fusion, Guyana, Guyane britannique, CNUDM, Convention des Nations unies sur le droit de la mer]

Abstract

This research work is devoted to the study of a key British institution, its function and its organization, from the merger of the *Commonwealth Office* and the *Foreign Office* in 1968, until 1985.

Of particular interest is the way the changing role of Britain in the world and international conflicts bear upon the functioning and the evolution of the FCO. The point is to assess to what extent the context influences the institution itself.

British foreign policy seems to be mostly determined by the Foreign Secretary and the Prime Minister. It is therefore well worth gaging what the function of the FCO is, and its relationship with the holders of political power.

The role of the FCO as one of the internal and external agents of British foreign policy is assessed here, through three cases: the internal reorganization of the service in 1968, the management of a crisis – the postponements of independence for Guiana from 1953 to 1966, and the failure of a negotiation in peacetime – the United Nations Convention on the Law of the Sea from 1973 to 1982.

Beyond the internal functioning of the institution, this research work strives to offer an interpretation of the changes. The relationship between the FCO and the holders of political power, the real power and influence of the FCO are under consideration, in particular during key moments of particular significance for the institution.

Keywords: [*Foreign Office, Commonwealth Office, FCO, Foreign and Commonwealth Office, Foreign Affairs, British diplomacy, institution, organization, merger, British Guiana, Guyana, United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*]

*à Ludovic,
Cécile, Jean-Paul, Sylvia
William, Tilia*

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma directrice de thèse, Pauline Schnapper, pour le soutien qu'elle a su m'apporter tout au long de ce travail. Son suivi rigoureux malgré la distance géographique qui nous séparait a été d'une aide précieuse.

Mes remerciements vont également à Aliyah Morgenstern, Directrice de l'École Doctorale ED 514, Études Anglophones, Germanophones et Européennes, ainsi qu'à l'équipe d'accueil CREW, Center for Research on the English-speaking World, sous la responsabilité de Romain Garbaye.

Je voudrais encore remercier les personnels des Archives nationales du Royaume-Uni, et notamment The National Archives Image Library, à Kew, pour leur accueil chaleureux et leur assistance sans failles à plusieurs reprises.

Ce travail n'aurait aucun sens sans l'engagement initial des fonctionnaires et diplomates du *Foreign and Commonwealth Office*, qu'ils en soient remerciés.

Je suis aussi reconnaissante à Vincent Michelot pour une discussion qui a suscité l'envie d'un travail de recherche sur les Affaires étrangères britanniques.

Enfin je voudrais témoigner de toute ma gratitude à l'égard des collègues et étudiants que j'ai eu le plaisir de côtoyer en enseignant en classe préparatoire au Lycée Félix Éboué de Cayenne puis à l'École Supérieure du Professorat et de l'Éducation de la Polynésie française. J'ai entretenu le goût de la recherche grâce à eux.



Document 1: Le Foreign and Commonwealth Office (Photographie G. Révauger)

SOMMAIRE

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	12
PARTIE 1	15
INTRODUCTION	15
A. CADRE THEORIQUE	20
1. Outils conceptuels de l'analyse de la politique étrangère : les atouts de différents courants théoriques	20
a. L'approche réaliste et néo-réaliste	20
b. L'approche libérale	25
c. L'analyse marxiste et néo-marxiste	29
d. Réalisme libéral, école anglaise et via media aux confins du libéralisme et du réalisme	30
e. L'approche transnationale	33
f. La théorie des "4 Ps" de Bruce Jentleson	34
2. La prise de décision en politique étrangère (<i>Foreign Policy Decision- Making</i>)	37
a. Les modèles décisionnels de la rationalité (<i>the Rational Actor Model</i>)	38
b. La théorie de la rationalité procédurale	39
c. Le modèle de politique bureaucratique	40
d. <i>Foreign Policy Decision Making</i> – l'approche décisionnelle	42
3. Le <i>Foreign and Commonwealth Office</i> : organisation, institution	43
a. Le <i>Foreign and Commonwealth Office</i> en tant qu'organisation	45
b. L'organigramme de l'organisation	47
c. Le <i>Foreign and Commonwealth Office</i> en tant qu'institution	49
d. L'analyse des institutions : institutionnalisme et néo-institutionnalisme	50
B. LE ROYAUME-UNI SUR LA SCENE INTERNATIONALE (1965-1985)	54
1. L'héritage	54
a. L'évolution des « Trois cercles »	54
b. Une étude de cas au regard de la perspective réaliste : le retrait de l'Est de Suez	56

2. La politique étrangère des Premiers ministres britanniques (1965-1985)	61
a. Le pragmatisme idéaliste britannique : entre réalisme et libéralisme	61
b. La politique étrangère des années Wilson (1964-1970 et 1974-1976)	62
c. Edward Heath: une vision réaliste mettant en avant la coopération inter étatique (1970 - 1974)	70
d. Réalisme, pragmatisme et éthique : la politique étrangère de Callaghan (1976 - 1979)	73
e. La politique étrangère des six premières années Thatcher (4 mai 1979 - 1985)	77
3. Les acteurs traditionnels des affaires étrangères britanniques (1965-1985)	81
a. L'exécutif : le Premier ministre et son Cabinet	82
b. La monarchie	84
c. Le Parlement : principal contre-pouvoir	89
d. Les partis politiques britanniques	99
e. Les organisations internationales	99
4. Les acteurs non-étatiques	101
a. Le secteur privé et les lobbyistes	103
b. Les <i>think tanks</i>	104
C. LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES BRITANNIQUES - THE FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE	107
1. L'évolution des prérogatives du FCO	108
a. À l'orée du FCO : les premiers ministères	108
b. L'évolution des prérogatives du FCO	112
2. Le capitaine du navire : le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth	113
a. Profil et nomination	113
b. L'évolution de la fonction de ministre des Affaires étrangères	115
c. Les ministres des Affaires étrangères du premier mandat de Wilson	117
d. Les ministres des Affaires étrangères des années Heath	123
e. Les ministres des Affaires étrangères du second mandat de Wilson	126
f. Les ministres des Affaires étrangères du gouvernement Thatcher	137
3. Le Secrétaire Général du FCO (<i>Permanent Under Secretary, PUS</i>)	143
a. Aux origines de la fonction	143
b. Entre conseiller et administrateur : la fonction du PUS dans les années 1965 - 1985	145
c. Les PUS des années 1965 - 1985	149
i. Le profil des PUS des années 1965 - 1985	149
ii. Les cinq PUS des années 1965-1985	150
4. Les rapports entre le gouvernement et le FCO	154

a.	Les relations entre diplomates de carrière et ministre des Affaires étrangères (1965-1985)	154
b.	Les relations entre <i>10 Downing Street</i> et <i>King Charles Street</i>	156
5.	Au fil de l'eau : adaptations et réformes pendant les années 1965 à 1985	160
a.	Évolutions technologiques et renouvellement des sujets centraux sur la scène internationale	160
b.	Les réformes administratives entreprises	162
c.	L'évolution de la représentation britannique à l'étranger	166
d.	De nouvelles méthodes de travail pour les services centraux	169
e.	De nouveaux espaces d'échange : la diplomatie des sommets	171
f.	Téléphonie, diplomatie et stratégies politiques	174
g.	Médias et affaires étrangères	177
6.	Les nouveaux enjeux au terme des années 1965-1985	179
a.	La présidentialisation du Premier ministre	179
b.	La perte d'influence du <i>Foreign Secretary</i> et l'apparente marginalisation du FCO	182
c.	Le Parlement, un contre-pouvoir défaillant ?	185
	CONCLUSION	188
	PARTIE 2 : CAS CONCRETS	193
A.	CAS CONCRET N°1 : LA FUSION DE 1968, UNE REORGANISATION INTERNE DE L'INSTITUTION	194
1.	Introduction	194
2.	Les prémices de la fusion : le rapport Plowden	196
3.	La première phase de la fusion: la création du Service diplomatique	208
4.	L'intégration du ministère des Colonies et du ministère des Relations du Commonwealth : la création du ministère du Commonwealth	210
5.	Contexte et réorganisations gouvernementales accompagnant la fusion	211
6.	Le virage de 1968 : la fusion effective du <i>Foreign Office</i> et du <i>Commonwealth Office</i>	214
7.	Les justifications de la fusion au Parlement et leur réception	216
8.	La réception de la fusion au ministère des Affaires étrangères	220
9.	Un nouvel organigramme témoin des préoccupations politiques	222

10. Le Commonwealth au lendemain de la fusion	225
11. Le choix politique de l'Europe	231
12. Conclusion	236
B. CAS CONCRET N°2 : L'INDEPENDANCE RETARDEE DE LA GUYANE BRITANNIQUE (1953-1966)	239
1. Introduction	240
2. Incohérences de la colonisation, échec de la décolonisation britannique	243
3. De la Guyane britannique à la République du Guyana	248
a. Les intérêts britanniques: des motivations économiques ou géopolitiques ?	248
b. La place de la Guyane dans le schéma général d'accession à l'indépendance dans la Caraïbe anglophone	252
c. L'évolution du rapport avec la métropole, histoire institutionnelle de la colonie	254
4. Le Foreign Office face à des conflits externes : les revendications frontalières	259
a. Les enjeux des contentieux terrestres, fluviaux et maritimes	259
b. Le contentieux guyano-surinamien à Londres à l'orée de l'indépendance	263
5. Le FCO face aux conflits internes	265
a. Le PPP, une façade multiethnique d'une grande fragilité	265
b. Forbes Burnham et Cheddi Jagan	267
6. L'intervention britannique de 1953	271
a. Introduction	271
b. Les États-Unis : protagonistes ou inspirateurs ?	273
c. Les acteurs britanniques en 1953	275
d. Des désaccords entre diplomates à Georgetown et à Londres : les décisions de Londres	278
e. La justification de l'intervention : le discours officiel du ministère des Colonies aux Guyaniens	283
f. Le discours à Westminster	288
g. Le groupe parlementaire travailliste à Westminster : une opposition conciliante	290
h. Conclusion	293
7. L'indépendance sous influence : une mise en scène britannique pour une commande américaine (1966)	294
a. La stratégie retenue	294
b. La perspective américaine : « <i>Anything but him</i> »	297
c. Les acteurs britanniques en 1963	298

d. Les désaccords entre diplomates de Georgetown et de Londres	301
8. Conclusion	305
C. CAS CONCRET N°3 : L'ECHEC DES NEGOCIATIONS DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER (1973-1982)	311
1. Introduction	311
2. Les enjeux nationaux pour le Royaume-Uni	316
a. Les changements induits par le traité	316
b. Où réside l'intérêt national britannique ?	319
3. Du différend à la non-acceptation du traité international	324
a. Chronologie d'un refus britannique	324
b. La question des nodules polymétalliques	328
c. Une convention onéreuse pour les Britanniques	330
d. L'éloignement du Commonwealth	331
e. Le rapprochement avec l'allié américain	334
4. Les instigateurs de la politique maritime britannique aux Nations unies	339
a. Les acteurs britanniques du secteur privé	339
b. Les acteurs gouvernementaux britanniques	346
c. Les acteurs du FCO prenant part aux négociations	349
d. L'influence du FCO dans les négociations	351
e. Le Parlement britannique et la Convention	353
f. Le Premier ministre	357
5. Conclusion	360
TABLE DES ILLUSTRATIONS	363
BIBLIOGRAPHIE	364
ANNEXES	396
INDEX	429

Table des sigles et abréviations

AC	<i>Aviation and Communications</i>
AELE	<i>Association Européenne de Libre-Échange</i>
AFC	<i>Alliance For Change</i>
AFERNOD	<i>Association Française d'Étude et de Recherche des Nodules Océaniques</i>
AMTD	<i>Aviation, Marine and Telecommunications Department</i>
APNU	<i>A Partnership for National Unity</i>
ASRE	<i>African Society for Racial Equality</i>
BBC WS	<i>British Broadcasting Corporation - World Service</i>
BG	<i>British Guiana</i>
BGEIA	<i>British Guiana East Indian Association</i>
CARICOM	<i>Caribbean Community</i>
CEA	<i>Commissariat de l'Énergie Atomique</i>
CEE	<i>Communauté Économique Européenne</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CICR	<i>Comité international de la Croix-Rouge</i>
CND	<i>Campaign for Nuclear Disarmament</i>
CNEXO	<i>Centre National pour l'Exploitation de la Mer</i>
CNUDM	<i>Convention des Nations unies sur le droit de la mer</i>
CO	<i>Colonial Office</i>
COBRA	<i>Cabinet Office Briefing Room A</i>
Col. Regs	<i>Colonial Regulations</i>
CPRS	<i>Central Policy Review Staff</i>
CRO	<i>Commonwealth Relations Office</i>
DEA	<i>Department of Economic Affairs</i>
DEFRA	<i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i>
DO	<i>Dominions Office, ministère des Affaires des dominions</i>
DoE	<i>Department of the Environment</i>
Dol	<i>Department of Information</i>
DoT/DfT	<i>Department for Transport</i>
DS	<i>Diplomatic Service, Her Majesty's Diplomatic Service</i>
DSR	<i>Diplomatic Service Regulations</i>
EDC	<i>European Discussion Centre</i>
ESC	<i>European Scrutiny Committee</i>
EUSC	<i>European Union Select Committee</i>
FAC	<i>Foreign Affairs Committee</i>
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
FS	<i>Foreign Secretary</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>

GCHQ	<i>Government Communications Headquarters</i>
GIWU	<i>Guiana Industrial Workers Union</i>
GPO	<i>General Post Office</i>
HO	<i>Home Office</i>
HSR	<i>Home Civil Service Regulations</i>
IDH	<i>Indice de Développement Humain</i>
IISS	<i>International Institute for Strategic Studies</i>
KENCON	<i>Kennecott Consortium</i>
LCP	<i>League of Coloured Peoples</i>
MAED	<i>Maritime, Aviation and Environment Department</i>
MAFF	<i>Ministry of Agriculture, Fisheries and Food</i>
MAT	<i>Marine and Transport Department</i>
MISC19	<i>Ministerial Sub-Committee on the Sea</i>
MoD	<i>Ministry of Defence</i>
MPCA	<i>Manpower Citizen's Association</i>
MTD	<i>Marine and Transport Departments</i>
NDP	<i>National Democratic Party</i>
NEDC	<i>National Economic Development Council</i>
NEDO	<i>National Economic Development Office</i>
NORMED	<i>Chantiers du Nord et de la Méditerranée</i>
ODP	<i>Defense and Overseas Policy Cabinet Committee</i>
ODSA	<i>Overseas and Defence Committee</i>
OMA	<i>Ocean Mining Associates</i>
OMCO	<i>Ocean Minerals Companies</i>
OMI	<i>Ocean Management, Inc.</i>
ONG	<i>Organisation Non Gouvernementale</i>
ONU	<i>Organisation des Nations unies</i>
OUA	<i>Organisation de l'Unité Africaine</i>
PAC	<i>Political Affairs Committee</i>
PM	<i>Prime Minister</i>
PNC	<i>People's National Congress</i>
PPP	<i>People's Progressive Party</i>
PUS	<i>Permanent Under-Secretary of State</i>
RIIA	<i>Royal Institute for International Affairs</i>
RUSI	<i>Royal United Services Institute</i>
SDN	<i>Société des Nations</i>
SIS	<i>Secret Intelligence Services</i>
SLN	<i>Société Le Nickel</i>
Sys	<i>Security Services</i>
TNA	<i>The National Archives</i>

TUC	<i>Trade Union Congress</i>
UDP	<i>United Democratic Party</i>
UKMIS	<i>United Kingdom Mission to the United Nations</i>
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
UNO	<i>United Nations</i>
WFTU	<i>World Federation of Trade Unions</i>
WPA	<i>Working People's Alliance</i>

Partie 1

Introduction

L'objet de ce travail de recherche est l'étude d'une institution phare du Royaume-Uni : le *Foreign and Commonwealth Office*. Il s'agit de s'attacher à son organisation interne, ses évolutions et ses fonctions. La période retenue s'étend de 1965, à la veille de la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*, jusqu'à 1985, sixième année au pouvoir de Margaret Thatcher. Cette délimitation arbitraire écarte plusieurs événements marquants de la politique étrangère britannique mais elle permet de concentrer l'analyse sur une période charnière pour le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. Riche en changements organisationnels au sein du ministère, cette période est arrêtée en 1985, année qui est celle des dernières archives du FCO alors ouvertes en 2015.

En politique intérieure, la première décennie de notre période était encore relativement stable : Wilson et Callaghan disposaient tous deux d'une majorité à la Chambre des Communes et ne furent pas confrontés à des divisions internes irréductibles au sein du parti travailliste. A contrario, la seconde décennie que nous étudions, de 1975 à 1985, fut beaucoup plus mouvementée. Cela fut dû en grande partie aux conséquences d'une crise économique internationale majeure. Cette période fut aussi marquée par les difficultés de l'URSS et les dernières années de la Guerre froide. La mondialisation affecta aussi la conduite de la diplomatie et conduisit à un besoin d'institutions multilatérales. Ce phénomène s'accéléra à partir des années 1970 lorsque le Royaume-Uni rejoignit la Communauté européenne et le G8. L'intégration de la Communauté européenne eut des conséquences perceptibles sur la conduite de la diplomatie et sur la définition de stratégies de politique étrangère. En conséquence, les ministres des Affaires étrangères de cette période furent confrontés à davantage de défis sur la scène internationale mais aussi au sein du Royaume-Uni où la morosité accompagnait sans surprise la crise économique :

Nous étions toujours confrontés à des difficultés économiques. Le Royaume-Uni dut recourir à un emprunt important auprès du FMI en 1976. Chose encore plus grave, Whitehall et peut-être aussi Westminster semblaient pris d'une profonde lassitude, voire être sous l'emprise d'un esprit de défaitisme. On entendait dire que « dans les années 1950 nous avons bien géré notre déclin, dans les années 1960 nous l'avions mal géré, et dans les années 1970 nous avons refusé de le gérer. »¹

¹ "Our economic difficulties persisted. The UK borrowed heavily from the IMF in 1976. Worse still, there seemed to be in Whitehall, and perhaps also in Westminster, an air of lassitude, if not of defeatism. It was suggested that 'in the 1950s we managed decline; in the 1960s we mismanaged decline; and in the 1970s we declined to manage'. Peter Marshall, *Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO. House of Commons, Foreign Affairs Committee. The Role of the FCO in UK Government. Seventh Report of Session 2010–12. Additional written evidence*, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 66.

La multiplication d'acteurs étatiques et non-étatiques transforma elle aussi la fonction du ministre des Affaires étrangères qui dut alors plus régulièrement composer avec de multiples acteurs parmi lesquels le ministre de la Défense, le Premier ministre et le Chancelier de l'Échiquier.

L'année 1968 fut celle de la fusion entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commonwealth. Cette étape importante pour l'institution prenait acte, en un sens, de la fin de la décolonisation et continuait à susciter de nombreux débats quant au rôle du Royaume-Uni sur la scène internationale. Si la place du Royaume-Uni en tant que puissance de second rang était acceptée en 1968, le FCO était encore confronté à des questions épineuses constituant les vestiges de la colonisation, qu'il se soit agi de la Rhodésie, de la question de Chypre, de la Guerre des Malouines ou de Gibraltar.

De façon plus marquante étant donné notre sujet, la nouvelle place du Royaume-Uni nécessitait des adaptations de la diplomatie et des stratégies de politique étrangère. Ainsi, comme l'écrivit Peter Marshall, ancien diplomate du FCO :

Une superpuissance peut se permettre d'avoir un service diplomatique de qualité moyenne, car les quémandeurs feront toujours la queue devant sa porte, et la crédibilité de ses déclarations devra moins à l'éloquence et à l'habileté de ses diplomates qu'à son pouvoir effectif. Mais une puissance moyenne comme la Grande-Bretagne a besoin d'un service diplomatique hautement qualifié et professionnel s'il veut tenir son rang dans un monde où la loi de la concurrence ne s'applique pas seulement aux individus et aux entreprises.²

L'une des questions importantes est donc de savoir quels furent les impacts de l'histoire et de l'évolution des relations internationales sur l'institution que nous étudions. Des périodes charnières, à l'orée de changements significatifs, peuvent être identifiées.

Il s'agit ainsi de mettre en relation des cas concrets et une approche théorique, afin de tenter de proposer une étude diachronique du ministère après avoir proposé l'étude synchronique de cas. Le plan de cette thèse se compose par conséquent de quatre temps. Après avoir défini un cadre théorique dans les deux premiers chapitres, nous analyserons l'institution dans le troisième chapitre d'une première partie. Les études de cas font l'objet de la seconde partie.

Afin de formaliser la réflexion, l'apport de la théorie dans le cadre de notre étude est abordé dans une première partie. L'étude du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et des acteurs de la politique étrangère constitue un sujet de civilisation qui

² "A superpower may be able to get away with a less than first-class diplomatic service; most people will beat a path to their door anyway and the weight behind their words will depend less on eloquence and skillful presentation than on the realities of power. But a middle-ranking power like Britain needs a highly skilled and professional diplomatic service if it is to keep its end up in a world where competition is not something that only takes place between individuals and businesses". David Hannay, *British Foreign Secretaries from Callaghan to Cook, British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, p. 276.

s'enrichit en empruntant un certain nombre d'outils méthodologiques à la sphère des relations internationales et qui est éclairé différemment à la lueur des théories de la prise de décision, des institutions et des organisations.

Les théories classiques des relations internationales sont étudiées car leur influence sur la réflexion contemporaine est constante. Souvent caricaturées et parfois accusées à l'envi de dogmatisme, elles furent sûrement victimes de leur popularité. Tout autant les théories réaliste, libérale que marxiste placèrent l'État au cœur de leurs hypothèses et s'attachèrent à l'organisation des systèmes plutôt qu'à leurs acteurs. Le renouveau théorique, l'impact de la sociologie et du constructivisme constituent ainsi de nouveaux outils conceptuels qui sont complémentaires et placent l'acteur au centre de l'analyse. Ces outils permettent notamment de prendre en compte la diversité des acteurs de la politique étrangère britannique en s'attachant aux acteurs étatiques mais aussi aux nouveaux acteurs transnationaux. L'objet de la première partie n'est donc pas de choisir un paradigme mais plutôt d'aborder un certain nombre de théories et d'offrir un éventail d'outils conceptuels disponibles en admettant que « les paradigmes ne s'entre-tuent pas, ils s'enrichissent. »³

Le second chapitre de la première partie donne un aperçu des enjeux de la politique étrangère britannique pendant les années 1965–1985. Il s'agit de s'attacher aux priorités de la politique étrangère des différents gouvernements au pouvoir mais aussi de revenir sur la multilatéralisation de la politique étrangère britannique afin de définir les acteurs étatiques et non-étatiques accompagnant parfois contre son gré le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. Enfin, le *Foreign and Commonwealth Office* fait ensuite l'objet d'une analyse détaillée dans un troisième chapitre. Dans ces deux derniers chapitres il s'agit de voir comment les fonctions du ministère ont été modifiées, concédant à l'institution un rôle d'une importance variable selon les périodes. Le postulat initial est que les décisions de politique étrangère sont prises par le Premier ministre accompagné de façon plus ou moins importante par le Cabinet. L'une des questions à laquelle nous tenterons d'apporter une réponse est de savoir dans quelle mesure la définition de la politique étrangère sur le long terme reposa sur le FCO et le ministre des Affaires étrangères entre les années 1965 et 1985.

Il est d'usage de distinguer les termes de « diplomatie » et de « politique étrangère ». On entend par le premier terme la science, la pratique, la conduite des relations internationales. Le terme est donc particulièrement adapté aux missions des fonctionnaires (*Civil Servants*) du FCO qui devraient selon cette définition se cantonner à appliquer des directives du pouvoir

³ Bertrand Badie, « Il faut d'abord préciser que cette démarche ne prétend ni enterrer les acquis du réalisme, du libéralisme ou du marxisme, ni supplanter les approches d'essence constructiviste : 'les paradigmes ne s'entre-tuent pas, ils s'enrichissent' » dans Amélie Blom & Frédéric Charillon (dir.), *Théories et concepts des relations internationales*, Paris, Hachette, 2001, p. 70.

exécutif. La politique étrangère serait donc l'apanage de l'exécutif et de ses principaux représentants : les ministres.

Partant de ces différences de sens, on se demandera quelle est l'influence de l'institution dans la définition des stratégies de politique étrangère car nous pensons, comme l'écrivit Peter Marshall, que la clarification que l'on tente d'effectuer en opposant les deux termes conduit à une interprétation erronée des fonctions du ministère :

En réalité, même si le service diplomatique est et doit rester principalement un organe d'exécution, et même si cette fonction a connu des changements profonds au cours des cent dernières années, c'est dans son rôle de conseiller que les changements ont été les plus significatifs. Celui-ci était quasiment inexistant il y a un siècle. L'histoire du service diplomatique depuis cent ans, c'est avant tout celle de l'évolution de sa fonction de conseil.⁴

Les publications existantes sur le *Foreign and Commonwealth Office* ont pour principaux objets l'étude de certaines fonctions – comme celles des ministres, des sous-secrétaires d'État, ou bien la gestion de crises internationales. Il s'agit ici d'aborder l'institution au regard de cas concrets puis en mettant en relation ces cas avec une approche théorique. Les trois sujets retenus ne correspondent pas aux événements les plus marquants de la période. Seul le cas de la fusion de 1968 constitue l'événement le plus significatif dans son domaine. Les thèmes ont été choisis afin de permettre l'analyse d'une réorganisation interne, d'une crise liée aux difficultés de la décolonisation, ainsi que d'un accord négocié en temps de paix.

Le premier cas concret s'attache à la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office* en 1968. L'objectif est de saisir les raisons ayant conduit à la fusion des deux ministères puis d'analyser les conséquences de ce regroupement. Nous tenterons de montrer que les objectifs des protagonistes étaient disparates et que la fusion s'inscrit dans un cadre plus vaste de réformes institutionnelles. L'analyse de ce premier cas mettra ainsi en exergue le caractère changeant d'une institution qui doit constamment s'adapter à de nouvelles contraintes environnementales.

Le second cas concret est l'analyse de l'indépendance de la Guyane britannique. La délimitation temporelle de ce cas concret excède légèrement les limites de notre sujet car le Guyana devint indépendant en 1966 mais les premiers conflits dataient de 1953. Ce champ relativement peu exploré nous permet de nous attacher aux difficultés de la décolonisation sur le continent sud-américain. De façon simplificatrice, deux interventions britanniques, en 1953 et 1963 eurent ainsi pour objectif de ne pas accorder l'indépendance avant d'avoir écarté du

⁴ "The truth rather is that while the Diplomatic Service is and must remain primarily an executive body, and while there have been profound changes in its *executive* role during the past 100 years, the changes have been of even more significance in its *advisory* role. The latter could be said scarcely to have existed even a century ago. The history of the Diplomatic Service in the last 100 years has in consequence turned largely on the evolution of its advisory function." Peter Marshall, *op. cit.*, p. 63.

pouvoir Cheddi Jagan, dont les sympathies communistes effrayaient les États-Unis. Cette étude de cas nous permet ainsi principalement d'étudier le fonctionnement de l'institution avant et après la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*, de définir les principaux acteurs britanniques en 1953 et 1963 mais aussi de relever l'influence des États-Unis sur les liens entre le Royaume-Uni et l'une de ses colonies.

Enfin le dernier cas concret analyse la négociation d'un accord en temps de paix. Les négociations de l'Accord sur le droit de la mer se déroulèrent de 1973 à 1994, soit vingt-et-une années pendant lesquelles neuf ministres des Affaires étrangères se succédèrent. Le Royaume-Uni s'opposa en 1982 à la signature du traité. Les négociations impliquèrent de nombreux acteurs du secteur public et privé, permettant ainsi de prendre en compte les intérêts divergents des acteurs.

De nombreuses sources primaires et secondaires sont disponibles afin de poursuivre ces études. La politique étrangère britannique, les relations internationales, la théorie des organisations, la théorie des institutions, et dans une moindre mesure le cas du Guyana ont fait l'objet de plusieurs études. Le *Foreign and Commonwealth Office* est un sujet vaste qui a donné lieu à des travaux relativement généralistes lorsqu'il est analysé au regard des autres acteurs de la politique étrangère, ou bien très spécifiques lorsqu'il est vu à travers le prisme d'une fonction ou d'un département. La négociation de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, l'analyse du FCO en tant qu'institution et une étude diachronique du ministère demeurent des champs peu explorés. Aux travaux publiés par des chercheurs s'ajoutent d'autres sources secondaires intéressantes parmi lesquelles figurent les biographies des ministres et des diplomates. Ce sont cependant les sources primaires disponibles qui s'avèrent les plus intéressantes. Les archives du FCO sont ouvertes jusqu'à l'année 1987. La plupart des sources obéissent à la règle des trente ans mais malgré tout certains documents demeurent inaccessibles. Les sources du FCO ne sont pas digitalisées et sont disponibles aux archives de Kew, à Londres. En revanche les archives du Cabinet sont consultables en ligne, de même que les débats parlementaires consignés dans les bulletins parlementaires *Hansard Commons* et *Hansard Lords*.

Par ailleurs, les témoignages des fonctionnaires du FCO, des ministres des Affaires étrangères et premiers ministres ont fréquemment fait l'objet d'autobiographies et plusieurs entretiens avec des diplomates du FCO des années 1970 et 1980 ont été conduits par l'Université de Cambridge dans le cadre d'un programme de recherche sur l'histoire diplomatique britannique (*British Diplomatic Oral History Programme*). Les transcriptions intégrales de ces entretiens sont disponibles et constituent ainsi des témoignages précieux.

Enfin, nous utiliserons en tant que synonymes les dénominations « ministère des Affaires étrangères », « ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth », « FCO » et « *Foreign Office* » afin de désigner le *Foreign and Commonwealth Office* à partir des années

1968. Seul les termes « *Foreign Office* » et « ministère des Affaires étrangères » seront consacrés au ministère des Affaires étrangères avant la fusion. Le *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* sera nommé « ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth », « ministre des Affaires étrangères », ou « *Foreign Secretary* ».

A. Cadre théorique

1. Outils conceptuels de l'analyse de la politique étrangère : les atouts de différents courants théoriques

a. L'approche réaliste et néo-réaliste⁵

L'approche réaliste est souvent considérée comme l'une des théories centrales des relations internationales. C'est en réaction à celle-ci que se sont développées d'autres approches. Sous le feu des critiques de ses détracteurs, ses partisans proposent néanmoins des outils méthodologiques cohérents facilitant l'analyse des relations internationales.

Fondée sur l'observation d'évènements réels, l'approche réaliste reconnaît - sans pour autant l'approuver - l'égoïsme des États et elle s'intéresse au monde tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. Si elle refuse l'idéalisme et préfère une analyse lucide des actions, l'approche réaliste n'impose pas obligatoirement de séparation entre la morale et la politique et elle n'exclut pas la prise en compte d'une éthique réaliste.

L'approche réaliste est perçue par ses détracteurs comme belliciste, pessimiste et cynique car trop pragmatique, préférant l'action à la spéculation. Théoricienne, généraliste mais aussi attachée à l'étude de cas concrets spécifiques, l'école réaliste répond ainsi à un objectif double et la difficulté réside en partie dans le maintien de l'équilibre entre ces deux objectifs. Cette approche s'est développée après la Deuxième Guerre mondiale, notamment du fait de l'échec de l'idéal wilsonien de l'entre-deux guerres, puis de la rivalité Est/Ouest dans le cadre de la guerre froide. L'approche réaliste a donné lieu à plusieurs courants parmi lesquels figurent le « réalisme structurel » de Morgenthau ou Waltz, ou encore le réalisme « pratique ou historique » de Kissinger. L'école réaliste est ainsi très diverse, elle s'accorde sur un socle commun d'hypothèses principales mais les concepts ont ensuite des déclinaisons différentes,

⁵ Concernant l'état des lieux des outils conceptuels, notamment pour les approches réaliste, libérale, marxiste et les renouvelés théoriques, voir en particulier les mémentos établis par A. Blom et F. Charillon, ainsi que l'ouvrage de Michel Drain.

A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 13-80.
Michel Drain, *Relations internationales*, 2010, p. 5-20.

ce qui rend la définition du réalisme complexe et, du fait d'une simplification excessive, peut conduire à des caricatures erronées.

L'hypothèse principale de l'approche réaliste repose sur le risque perpétuel de conflit qui émane à la fois d'une quête de puissance irrépressible de la part des États mais aussi de la recherche d'un équilibre des puissances (*balance of power*). Ainsi l'école réaliste considère que le conflit est un risque inhérent aux relations internationales qui trouve sa source dans l'opposition d'États tous caractérisés par une volonté de puissance. Aussi les notions de conflit, de puissance et d'État occupent une place prépondérante dans le paradigme⁶.

Pour W.C. Wohlforth⁷, les théories de l'école réaliste reposent sur la tendance humaine à former des groupes (et inéluctablement des États-nations), sur l'égoïsme (et la recherche d'intérêt) et sur la recherche du pouvoir. Ce dernier revêt des formes diverses, allant d'une influence diffuse au contrôle des ressources naturelles. Ces trois notions ne peuvent conduire qu'au conflit. L'école réaliste ne considère pas pour autant le conflit ou l'anarchie comme inéluctables, et si l'école réaliste accorde une place centrale au conflit, elle analyse aussi la paix. Chaque État poursuit des intérêts qui lui sont propres et se résument par la notion de puissance, quelle qu'en soit véritablement la définition retenue. La poursuite de la puissance – par les armes si nécessaire - est unilatérale et chaque État ne peut compter que sur lui-même (principe de *self help*). Cet objectif peut d'ailleurs nécessiter des moyens illégaux, mais la notion de *raison d'État* peut alors être invoquée.

Le gain et l'accumulation de la puissance permettent aux États d'être craints. *Si vis pacem, para bellum* : cette locution latine dont l'origine est inconnue, mais que l'on attribue à tort dans la culture populaire à César, résume peu ou prou ce principe machiavélien. « Si tu veux la paix, prépare la guerre » : ainsi sécurité et dissuasion sont au cœur de cette approche réaliste, et l'équilibre des puissances permet d'éviter le conflit. Cet équilibre peut être décrit comme un ensemble de poids et contrepoids qui s'annulent et empêchent toute domination totale. Les réalistes s'attachent donc à l'influence qu'ont les acteurs étatiques, les pôles (comme le système bipolaire de la Guerre Froide), mais surtout au rapport de force qui régit leurs relations. La stabilité de l'équilibre dépend du nombre de puissances ; pour certains réalistes, comme Kenneth Waltz⁸, la sécurité est mieux préservée dans un monde bipolaire que multipolaire – favorisant les possibilités d'erreurs de jugements – d'autres estiment que la multipolarité incite à la prudence (J. David Singer⁹, Karl Deutsch), enfin d'autres encore, en

⁶ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 13.

⁷ Stephen Brooks, William Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

⁸ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesely, 1979.

⁹ J. David Singer, *Advancing Peace Research*, Leaving traces, selected articles by J. Singer, ed. par Jody B. Lear, Diane Macaulay, Meredith Reid Sarkees, New York, Routledge, 2012.

s'appuyant par exemple sur le rôle de la Grande-Bretagne au XIX^e siècle, perçoivent un monde unipolaire comme plus stable (Charles Kindleberger¹⁰, Robert Keohane¹¹).

« L'équilibre des pouvoirs » (Waltz) « la stabilité hégémonique¹² » ou encore la « transition de pouvoir¹³ », demeurent néanmoins des théories internes à l'école réaliste. La pensée réaliste demeure très variée, et peut apporter des outils méthodologiques cohérents – les relations actuelles entre États-Unis et Chine peuvent ainsi être analysées à la lueur des théories du courant réaliste liant la stabilité internationale à l'hégémonie d'un État ou à la répartition des pouvoirs.

Les origines de l'approche réaliste trouvent leurs sources chez Thucydide, Machiavel et Hobbes, malgré l'évidente diversité de ces auteurs. Il s'agit de la branche « historique » de l'école réaliste¹⁴. Thucydide (460 – 400 av. JC), historien grec ayant consacré une majeure partie de son œuvre à une *Histoire de la guerre du Péloponnèse* (431 – 404 av. JC), s'attacha à l'opposition des cités d'Athènes et de Sparte. Athènes, à la tête d'un puissant empire lui assurant une puissance navale mais lui valant aussi l'hostilité des cités voisines ou rivales, dut combattre Sparte, farouche opposante à l'hégémonie athénienne. En association avec d'autres cités, Sparte forma une confédération péloponnésienne. Le rapport de force et le raisonnement impérialiste des Athéniens – que l'on peut considérer comme l'une des sources de l'approche réaliste – furent particulièrement mis en avant dans le Dialogue mélien de Thucydide (les représentants de la petite île de Mélos s'y voient imposer le dialogue des puissants Athéniens). Dans *Le Prince*¹⁵, Machiavel (1469 – 1527) défendit l'idée que la sécurité occupe une place prépondérante dans les préoccupations des États. Le philosophe anglais Hobbes (1588–1679), dans *Le Léviathan*¹⁶ (1651) développa la notion d'état de nature, marqué par l'opposition de tous contre tous, une situation dont la seule porte de sortie réside en un souverain tout puissant, indivisible et irrésistible représentant d'un État. Seule une autorité supérieure permet d'assurer un ordre et de contrôler les passions humaines que sont la rivalité (*competition*), la méfiance (*diffidence*) ou encore la fierté (*glory*). De fait apparaissait la notion d'État neutre. Pour les réalistes, il n'existe aucun Léviathan supranational permettant de prévenir les conflits et, sur la scène internationale, c'est la loi du plus fort qui a cours.

¹⁰ Charles Kindleberger, *La Grande Crise mondiale 1929-1939*, Economica, 1988.

¹¹ Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

¹² Cette théorie est développée par Robert Gilpin, qui propose une explication à la coopération, et explique notamment l'hégémonie d'une puissance dans un système ou une région, telle que l'hégémonie américaine dans la zone Caraïbe.

¹³ R. Gilpin et A.F.K. Organski soutiennent le principe d'un conflit inéluctable lorsqu'un État rival devient aussi puissant qu'un premier État hégémonique. Voir l'exemple précédemment cité dans les relations actuelles États-Unis / Chine.

¹⁴ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 15.

¹⁵ Nicolas Machiavel, *Le Prince*, Malesherbes, Folio Classique, 2007.

¹⁶ Thomas Hobbes, *Léviathan*, Malesherbes, Folio Essais, 2000.

Parmi les théoriciens classiques figurent Hans Joachim Morgenthau¹⁷, E.H. Carr¹⁸, R. Niebuhr, Raymond Aron¹⁹ ou Kenneth Waltz²⁰ (que l'on préfère souvent considérer comme néo-réaliste structuraliste). Hans Morgenthau (1904–1980) dans *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace* (1978) développe deux postulats centraux : l'homme y est perçu comme guidé par un constant désir de domination, les États ne sont que le relais de ces désirs individuels sur la scène internationale : « la politique internationale, comme toute politique, est une lutte pour la puissance ». Dès lors, les États ont pour but de conserver mais aussi d'accroître leur puissance. Tous les États poursuivant ces mêmes objectifs, l'équilibre fondé sur la résistance de certains États répondant à la quête de puissance d'autres États permet de maintenir une sécurité provisoire mais ne garantit pas de paix durable.

Henry Kissinger, théoricien et acteur ayant concrétisé les théories réalistes en tant que secrétaire d'État américain (1973–1977), représentant du réalisme « volontariste pratique », considérait non pas, comme Waltz, que l'équilibre des puissances était naturel (réalisme déterministe), mais qu'il s'agissait de le créer et le préserver²¹. Kissinger et Nixon firent ainsi prendre à la politique étrangère américaine un virage reposant sur le postulat réaliste : les États-Unis perdaient une partie de leur puissance alors que leurs alliés en Europe et en Asie, tout comme leur principale rivale soviétique, gagnaient en puissance. Face à un constat fondé sur la réalité d'une perte de puissance, il s'agit alors d'accroître la coopération avec ses alliés afin de partager le coût de la lutte contre l'URSS, de réduire le nombre de ses ennemis (visite de Nixon à Mao en 1972) et d'améliorer ses relations avec l'URSS en engageant une période de « détente ».

Pour Raymond Aron (1905–1983) les relations internationales n'obéissent à aucune hiérarchie clairement établie, c'est là la spécificité du système international : le système international a un caractère anarchique. Ainsi, dans *Paix et Guerre entre les nations* (1962) Aron écrit : « les relations internationales comportent, par essence, l'alternative de la guerre et de la paix »²². L'une des caractéristiques premières des relations internationales est le rapport de force. Ainsi le système des relations internationales peut être perçu comme homogène (lorsque les États partagent les mêmes valeurs) ou hétérogène. L'opposition de deux blocs pendant la guerre froide s'inscrit dans cette logique, opposant des États ayant des valeurs contradictoires. Dans de telles circonstances la « guerre est impossible », la « paix improbable ».

¹⁷ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : the Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill, 1967.

¹⁸ E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, 1946.

¹⁹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

²⁰ Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesely, 1979.

²¹ Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.

²² Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

Ainsi, les deux notions centrales de l'école réaliste sont celles de conflit et de puissance mais l'État a aussi une place centrale dans cette approche. En effet, les États se situent au cœur des relations internationales, et cette place particulière leur confère un rôle central. L'État apparaît ici comme un acteur monolithique et unitaire dans ses décisions, rationnel car systématiquement en quête de bénéfices et préoccupé par des considérations de sécurité nationale dont le but est d'accroître sa puissance (*high politics*). Traditionnellement, davantage que d'autres paradigmes, l'approche réaliste oppose de fait politique externe et intérieure, ce qui est aujourd'hui contesté.

L'école réaliste a été fortement critiquée et a beaucoup évolué. Depuis les années 1980 ses principaux théoriciens, Susan Strange²³ ou Robert Keohane sont plutôt désignés comme « néoréalistes ». La notion de puissance a été redéfinie (accordant une plus large place à l'économie) et l'accent fut mis sur la notion d'interdépendance ; le rapport entre cas généraux et cas particuliers a été revu. Quatre points principaux sont au centre des critiques de l'école réaliste :

- La place centrale accordée au conflit empêche la prise en compte de la coopération interétatique.
- La place centrale accordée à l'État, monolithique et unitaire, minimise le pouvoir des acteurs non étatiques, en particulier ONG et organisations internationales.
- Le concept d'intérêt national est vague et la puissance est souvent perçue comme militaire.
- L'école réaliste proposerait une vision déterministe du système international, ce qui équivaudrait à priver les acteurs de marge de manœuvre²⁴.

Aujourd'hui la tâche des néoréalistes consiste souvent à définir quel courant interne de l'école réaliste est le plus approprié à l'étude d'un cas spécifique ancré dans un contexte précis, à une période donnée. Les outils méthodologiques réalistes sont donc variables et sélectionnés en fonction des cas étudiés. Davantage que d'autres écoles, l'approche réaliste induit des questions récurrentes : à quel point la politique des gouvernants est-elle influencée par des pressions extérieures ? Quel est le rapport entre politique intérieure et extérieure ? Un changement de gouvernement conduit-il inexorablement à un changement de politique extérieure, à de nouvelles réponses face aux menaces extérieures ? Quel que soit le paradigme retenu, ces questions sont centrales à l'analyse de relations internationales. Elles ont toutefois une consonance particulière dans l'approche réaliste car elles furent traitées différemment selon les clivages :

²³ Susan Strange, *States and Markets*, Londres, New York, Bloomsbury, 1988.

²⁴ Amélie Blom & Frédéric Charillon (dir.), *Théories et concepts des relations internationales*, Paris, Hachette, 2001, p. 15.

Comme l'a noté Stanley Hoffmann²⁵, la position d'Aron diffère sensiblement du réalisme classique anglo-américain. Il ne reconnaît pas le primat de la politique extérieure sur la politique intérieure et souligne l'importance des régimes politiques, des rapports sociaux, de l'idéologie et des valeurs. Il insiste sur le rôle du système économique mondial, que les autres sous-estiment car il n'est pas seulement interétatique.²⁶

La force des théories néoréalistes réside dans leur refus d'utiliser des théories uniques et dogmatiques. C'est en partie dans sa diversité que réside aujourd'hui l'intérêt de l'école néoréaliste, permettant d'adapter les théories aux cas concrets et de choisir au mieux des outils méthodologiques qui doivent demeurer en constante évolution. La théorie réaliste sera ainsi particulièrement utile à l'analyse que nous ferons de la politique étrangère d'Edward Heath et de Callaghan.

b. L'approche libérale

Souvent considérée comme une réponse directe au réalisme, l'approche libérale est en premier lieu une approche coopérative fondée sur le refus du pessimisme réaliste et la volonté des États de coopérer de façon pacifique²⁷. Elle est conçue comme une approche normative envisageant les relations telles qu'elles devraient être, répondant ainsi à l'école réaliste qui s'attache aux relations telles qu'elles sont. L'école libérale ne peut cependant être perçue comme une école rivale ayant une conception de la scène internationale drastiquement opposée à celle de l'école réaliste. Les valeurs libérales sont diverses, mais comprennent toutefois des notions phares telles le respect des libertés individuelles, la volonté de coopération internationale, la morale et la justice. L'une des principales hypothèses de l'approche libérale consiste à comparer les relations intra-étatiques aux relations inter-étatiques. De même que des relations pacifiques existent entre les individus à l'intérieur de l'État, par analogie, des relations pacifiques sont envisagées sur la scène internationale. L'on peut distinguer trois courants principaux de l'approche libérale. Le premier courant, héritier de la philosophie de Kant, est le libéralisme républicain, qui insiste de fait sur le rôle du régime politique. Le libéralisme commercial accorde une place primordiale au marché économique tandis que le libéralisme institutionnel s'attache au rôle des institutions internationales. Ces trois courants instaurent donc des conditions de coopération différentes²⁸.

²⁵ Stanley Hoffmann, « Raymond Aron et la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, 4, 1983, p. 844-847.

²⁶ Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *Commentaire*, 2013, n°141, p.13-20.

²⁷ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 31-34.

²⁸ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 30-31.

Parmi les précurseurs de l'approche libérale se trouvent des théoriciens néerlandais, français, britanniques et allemands : Érasme, l'Abbé de Saint-Pierre, Jeremy Bentham et surtout Emmanuel Kant. Dès 1517, Érasme émet les bases d'une approche coopérative et considère que les États peuvent entretenir des relations pacifiques en étant en bons termes avec leurs voisins²⁹. Cette approche coopérative se développe pendant Les Lumières avec la réflexion sur la paix de l'Abbé de Saint-Pierre (1658 – 1743), apparaissant dans son « projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe » (1713). L'Abbé de Saint-Pierre y développe la notion d'arbitrage permettant de régler pacifiquement les conflits et rejette ainsi un système international reposant sur l'équilibre des puissances.

Cette approche coopérative fut aussi celle de Jeremy Bentham (1748 – 1832), philosophe anglais aujourd'hui reconnu comme le père de l'utilitarisme, précurseur de nombreux philosophes et notamment de John Stuart Mill, qui conçut un système commun de droits et devoirs permettant le maintien d'une paix permanente.

Emmanuel Kant, en 1795 avec l'« Essai philosophique sur la paix perpétuelle » (« Zum ewigen Frieden, ein philosophischer Entwurf ») pose les fondements de l'un des trois courants libéraux : le « libéralisme républicain ». L'argument principal de Kant est celui de « la Paix démocratique ». Kant distingue deux notions définies dans son essai : la « politique morale » et la « morale politique », « l'instrumentalisation des préceptes moraux au service d'intérêts politiques³⁰ ». Kant affirme qu'une condition est nécessaire à la politique morale : le régime républicain. Le régime républicain se veut critique et doté de contre-pouvoirs. Un régime autoritaire se battra pour le pouvoir d'une minorité, soumettant une majorité de citoyens au silence et aux conséquences de la guerre, et favorisant de fait les conflits. Dès lors, les États doivent adopter une constitution républicaine qui soit représentative de l'ensemble des citoyens. L'intervention des citoyens garantit alors que les hommes soient opposés à des guerres dont ils auraient à subir les conséquences. Voulant éviter la guerre, les citoyens désirent coopérer et ont tendance à s'associer, formant une sorte de pacte empêchant la guerre. La Paix apparaît ainsi comme un principe de la raison morale que les gouvernants doivent mettre en œuvre. Les organisations internationales trouvent ainsi elles aussi leurs origines dans les travaux de Kant.

Fortement contesté par l'approche marxiste, le libéralisme commercial³¹ se fonde sur les théories d'Adam Smith et considère le marché international comme un élément stabilisateur. Selon le principe de la « main invisible », il existe une forme d'harmonie naturelle entre les intérêts. Dès lors, les intérêts personnels ou propres à chaque État convergent avec

²⁹ Érasme, *Éducation d'un Prince chrétien*, 1517.

³⁰ Michel Drain, *Relations internationales*, Orléans, Éditions Paradigme, 2010, p. 9.

³¹ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, *op. cit.*, p. 32.

l'intérêt commun entendu comme l'intérêt de la communauté internationale. Le libre échange est perçu comme permettant l'enrichissement des États, ce qui encourage l'interdépendance et des rapports interétatiques pacifiques. Pour les théoriciens contemporains comme A. Moravcsik, la diversification des liens commerciaux conduit à une production plus spécialisée, et il devient plus difficile d'obtenir le monopole sur certains produits³². Cela conduit à des liens pacifiques et équilibrés, et la guerre – souvent liée aux monopoles - devient improbable.

Le libéralisme institutionnel³³ quant à lui considère que l'équilibre inter-étatique peut être trouvé grâce aux institutions internationales (avec en premier lieu les Nations unies). D'après cette approche, les institutions internationales permettent aux États de dialoguer et ainsi accroître leur coopération, mais elles limitent surtout les conflits en ayant suffisamment de pouvoir pour appliquer des sanctions (comme les résolutions sanctions de l'ONU) et ainsi dissuader les États de rechercher des gains unilatéraux. Deux conceptions différentes du libéralisme institutionnel se distinguent : la première considère que l'acceptation d'un droit international peut résoudre les conflits, la seconde compte davantage sur le principe de sécurité collective qui consiste à dire que des États regroupés entre eux sont mieux à même de lutter contre un État agresseur à l'origine du conflit.

Si les principales écoles de politique étrangère restent relativement normatives et théoriques, l'approche libérale a un atout non négligeable. Elle a eu un impact direct sur la politique en ayant été partiellement mise en pratique au début du vingtième siècle. Le wilsonisme insista sur la notion de « paix par le droit ». Cette conception libérale de la politique étrangère fut américaine mais également française comme le montrent les théories contemporaines de Léon Bourgeois.

La notion de « paix par le droit » développée par le président Woodrow Wilson (1856-1924) insiste sur le rôle du droit international. Le droit permet l'association des nations. Léon Bourgeois (1851–1925) fut un homme politique radical qui développa une doctrine de solidarisme qu'il appliqua à l'intérieur des États mais aussi sur la scène internationale. Ainsi les membres d'une société sont perçus comme liés entre eux par un devoir de solidarité. Sur la scène internationale, cette sorte de contrat s'applique aux nations. Pour Bourgeois c'est donc une forme de solidarité naturelle qui oblige les États à coopérer et à être en bons termes. Si la coopération peut prendre plusieurs formes, elle est avant tout juridique et se développe autour de la reconnaissance d'un droit commun. En 1918, Bourgeois préconisa une « société des nations » qui réglerait les conflits en s'imposant comme arbitre international incontournable. Il réclama, lors de l'établissement du traité de Versailles, que la SDN soit dotée

³² A. Moravcsik, "Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 1997.

³³ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 32.

d'un pouvoir militaire coercitif, de pouvoirs contraignants et d'une possibilité de recours à la force afin de faire appliquer ses décisions. La demande de Bourgeois, vaine à l'époque, fut reprise en 1945 lors de l'élaboration de la charte de l'Organisation des Nations unies.

À la même époque Wilson s'attacha lui aussi à la « paix par le droit ». Ancien professeur de Sciences Politiques à l'université de Princeton, Woodrow Wilson devint président en 1912. Son mandat fut marqué par l'entrée en guerre des États-Unis en 1917. Il déclara alors qu'« un inébranlable concert de paix ne peut être maintenu que par un partenariat de nations démocratiques ». Mais le discours de Wilson le plus cité est son discours au Congrès du 8 janvier 1918. Il y énonce alors, dans cette dernière période de la Première Guerre mondiale, un programme de paix organisé en 14 points. Aujourd'hui, ce discours est souvent considéré comme un véritable manifeste de la pensée libérale³⁴. On y décèle l'influence de la pensée kantienne. Wilson y mentionne la création d'une organisation intergouvernementale universelle (la SDN) qui serait éventuellement dotée d'un pouvoir militaire. Il revendique une diplomatie transparente (influencé en cela par Kant) et insiste sur la nécessité d'un désarmement collectif. De plus, le libéralisme économique apparaît dans la revendication du principe de « liberté des mers » et surtout dans l'ouverture des frontières et la suppression de barrières économiques. Enfin, Wilson souhaite appliquer le principe du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » afin notamment de statuer sur le sort des empires austro-hongrois et ottomans, alors vaincus.

Pour beaucoup, l'idéal wilsonien fut un véritable échec. Il ne s'agissait pour ses détracteurs que d'une pensée « idéaliste »³⁵ qui a prouvé son inutilité lors de l'échec de la SDN, de la montée des dictatures des années 30 et surtout du paroxysme atteint avec la Seconde Guerre mondiale. Initialement décrié, le wilsonisme est aujourd'hui reconnu comme une approche ayant permis de nombreuses avancées, et son échec est plutôt perçu comme lié aux comportements dictatoriaux qu'à une défaillance conceptuelle. Parmi les avancées figurent deux principes au cœur plus tard de la création de l'ONU puis de la décolonisation : le principe d'égale souveraineté des États et le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Enfin, le wilsonisme sortit les États-Unis de l'isolationnisme prôné par les gouvernements précédents.

Les approches libérales et néo-libérales, à travers leurs différents courants, eurent une influence certaine sur les acteurs de la politique étrangère britannique. Comme nous le verrons

³⁴ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 33.

³⁵ Edward H. Carr, *The Twenty Year's Crisis 1919-1939: an Introduction to the Study of International Politics*, Macmillan, 1939.

par la suite, au Royaume-Uni comme aux États-Unis³⁶ la politique étrangère fut donc à la fois d'inspiration réaliste et libérale.

c. L'analyse marxiste et néo-marxiste

Malgré l'influence majeure qu'ont les théories classiques réaliste et libérale à la fois sur les choix de politique étrangère des principaux acteurs britanniques et sur les chercheurs et théoriciens des relations internationales, d'autres écoles anciennes ou plus récentes mettent à disposition de l'analyse des outils permettant de compléter l'étude des facteurs politiques qui sont au centre des théories libérales et réalistes, et d'enrichir l'analyse grâce à la prise en compte d'autres forces et processus.

L'influence des théories marxistes et néo-marxiste sur les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères britanniques fut très limitée en comparaison de l'influence du libéralisme et du réalisme. Néanmoins ce courant théorique permet d'aborder l'analyse de certains cas concrets sous un autre angle.

L'approche marxiste est souvent considérée comme la troisième théorie classique aux côtés du réalisme et du libéralisme. Fondé sur les travaux de Marx et Engels le modèle marxiste place la lutte des classes au cœur de l'analyse des phénomènes politiques internationaux et internes. La politique internationale est donc intrinsèquement liée au système capitaliste mondial, à la logique capitaliste de l'exploitation selon une division entre un centre et une périphérie. Un lien est ainsi établi entre la politique extérieure et l'organisation sociale interne des États. Les rapports de force économiques occupent une place centrale contrairement aux facteurs politiques privilégiés par les écoles classiques.

Ce modèle jouit d'une grande popularité dans les années 1960 et 1970, mais il fut toutefois relativement marginalisé après la fin de la Guerre froide et la disparition du bloc soviétique. Partageant un héritage théorique marxiste commun, plusieurs courants, théories de l'impérialisme et théories de la domination d'inspiration marxiste se distinguent : l'analyse léniniste dont se rapprochent Rosa Luxembourg et Johan Galtung, la théorie de la dépendance

³⁶ La politique étrangère américaine affiche depuis la fin de la guerre froide une ambition d'inspiration libérale, un certain messianisme, associé à une approche relevant le plus souvent de la « *realpolitik* ». Cette approche à deux facettes n'est pas sans rappeler le « pragmatisme idéaliste » du président Wilson et marque aujourd'hui encore la politique américaine. L'approche wilsonienne et le principe de paix par le droit sont associés à la volonté des États-Unis de convaincre les autres États de la supériorité de ces principes. Cette forme de messianisme est associée à une conception pragmatique des relations internationales. Ainsi en 1982 Reagan développa-t-il l'idée de « croisade pour la liberté », et G. Bush utilisa-t-il des arguments similaires afin de justifier la guerre du Golfe (dont les motivations réelles demeurent controversées).

qui influença Fidel Castro ou Salvador Allende, la théorie du système-monde d'Immanuel Wallerstein.

Aujourd'hui, on critique le modèle pour ses aspects dogmatique et propagandiste, mais l'approche marxiste demeure une « théorie de combat »³⁷ qui permet à l'analyste de prendre en compte des thèmes centraux et de mieux appréhender les cas concrets appartenant à la période de la décolonisation britannique. L'étude des relations entre la Guyane britannique puis le Guyana permet de prendre davantage directement en compte l'analyse des classes sociales, la dualisation de la société reposant sur la domination d'un centre sur des périphéries. Elle nous éclaire sur les effets de la colonisation, les inégalités à l'échelle mondiale ou encore la relation d'interdépendance asymétrique entre les deux États. Enfin si l'approche marxiste n'était certes pas l'approche privilégiée par les fonctionnaires du FCO, le cas était différent au Guyana puisque le principal parti de l'opposition à l'issue de l'indépendance s'affirma en 1969 en tant que parti marxiste-léniniste et que les fonctionnaires représentant le FCO à Georgetown devaient composer dès le début des années 1950 avec un parti soupçonné d'affinités avec le communisme. L'analyse néo-marxiste permet de compléter le regard porté par le chercheur sur l'analyse des relations entre le Royaume-Uni et son ancienne colonie, notamment en plaçant les rapports de force économiques et l'opposition binaire entre Britanniques et Guyaniens, puis Afro-Guyaniens et Indo-Guyaniens au cœur de l'analyse.

d. Réalisme libéral, école anglaise et *via media* aux confins du libéralisme et du réalisme

Malgré l'opposition traditionnellement établie entre les approches libérale et réaliste, plusieurs chercheurs et philosophes ont démontré l'influence conjointe des deux paradigmes à la fois sur la philosophie de Raymond Aron et sur celle de philosophes aroniens contemporains ; d'autres développèrent des théories proposant une *via media* entre les deux paradigmes. Car en réalité les approches d'Aron, de Wolfers, Pierre Hassner, Stanley Hoffman ou encore Hubert Védrine sont nuancées. Comme le souligne Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, « placer Aron à l'intersection du réalisme et du libéralisme est un *locus communis* de la théorie des relations internationales, mais on en fait généralement un motif de le distinguer des réalistes anglo-américains, suivant en cela la manière dont lui-même s'opposait à eux : comme un 'vrai'

³⁷ Amélie Blom, Frédéric Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 53.

réaliste dénonçant les 'faux' réalistes »³⁸. Au carrefour du réalisme et du libéralisme, un philosophe comme Stanley Hoffman s'appuie sur les contraintes du réel tout en rejetant les formes d'idéalisme ou d'universalisme moral. La démarche réaliste initiale conduit le philosophe à faire preuve de prudence, c'est d'ailleurs pour cette raison que les réalistes libéraux ne sont pas fondamentalement anti-interventionnistes mais qu'ils le sont dans certains cas, car ils prennent en compte le caractère inédit de chaque intervention et de ses effets potentiels. Le réalisme ne contraint donc pas le philosophe à s'écarter de la vision libérale telle qu'elle est définie par Hoffman en ces termes :

« Être libéral, explique Hoffmann, signifie seulement croire que l'homme et la société sont susceptibles de progrès, limité et réversible, et qu'il est possible de bâtir des institutions fondées sur le consentement, destinées à rendre la société plus humaine, plus juste et à améliorer le sort des citoyens. »³⁹

On comprend dès lors qu'aient vu le jour de nouvelles approches telles que le réalisme libéral, le réalisme éthique, le machiavélisme modéré, le machiavélisme postkantien ou encore l'école anglaise.

L'école anglaise (*Society of States approach*) constitue une tendance du réalisme libéral qui est plus récente que la via media de Raymond Aron ou Arnold Wolfers. Aussi dénommée *International Society School* ou *British Institutionalism*, cette école occupe une place centrale dans notre analyse de la politique étrangère britannique pour deux raisons. Elle offre en premier lieu une approche nuancée proposant une forme de synthèse entre libéralisme et réalisme. De plus, on associe l'école anglaise au Comité britannique sur la théorie de la politique internationale (*British Committee on the Theory of International Politics*), comité convié lors de trois réunions annuelles, des années 1950 à 1980 à Brighton, Cambridge, Oxford et Londres. L'école anglaise apporte des outils méthodologiques nuancés et eut une influence sur les théoriciens et diplomates britanniques de la période à laquelle nous nous intéressons. D'après Ole Wæver, l'histoire de l'école anglaise se déroula en quatre temps : une première phase est identifiée en 1959-1966 lorsque le comité commença à étudier les relations internationales à travers le prisme de la société internationale. Une seconde période s'étend de 1966 (année de la publication de *Diplomatic Investigations*, par Butterfield et Wight⁴⁰) à 1977 (publication de *The Anarchical Society*, de Bull⁴¹, et *Systems of State* de Wight⁴²) explorant la société internationale dans un contexte historique mondial ; la troisième

³⁸ Jeangène Vilmer, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *op. cit.*, p. 17.

³⁹ S. Hoffmann, *Une Morale pour les monstres froids*, Seuil, 1982, p. 18.

Jeangène Vilmer, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ Herbert Butterfield, Martin Wight, *Diplomatic Investigations, Essays in the Theory of International Politics*, George Allen & Unwin, 1966.

⁴¹ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977.

⁴² Martin Wight, *Systems of State*, Leicester University Press, 1977.

étape (1977-1992) constitue le point d'orgue de la réflexion, la fin du Comité britannique et la transmission du flambeau à une autre génération. Enfin, la dernière étape débute en 1992 avec l'arrivée d'une nouvelle génération d'auteurs sans lien direct avec le Comité britannique et proposant une analyse ancrée dans la réflexion théorique contemporaine⁴³. Cette réorganisation dans les années 1990 permet d'incorporer les deux théories classiques que sont le réalisme et le libéralisme. La philosophie de l'école anglaise est d'inspiration lockéenne plutôt qu'hobbesienne, c'est à dire que l'état de nature apparaît comme un état d'égalité qui incite les hommes à agir moralement. En l'absence d'un juge impartial, une autorité politique empêche le châtement des actes contraires à cette morale naturelle. Aussi pour Hedley Bull, les relations entre États souverains n'obéissent à aucune autorité suprême ou norme supérieure ; le système est naturellement anarchique. L'école anglaise s'attache aux relations entre États et à l'étude d'une société internationale puisque les États sont unis par un lien social international fondé sur l'équilibre des puissances, le droit international et la pratique diplomatique. Dès lors des institutions sont créées grâce à la coopération des États, celles-ci ont pour but la promotion d'intérêts communs.

Aussi l'école anglaise permet de reconnaître l'éthique et les idéaux dans la conduite des politiques étrangères, de proposer une voie entre l'approche coopérative et la reconnaissance du caractère anarchique des relations internationales, de proposer une ouverture vers une approche plus normative que le constructivisme. Comme l'écrit Barry Buzan dans un article publié en 2001 :

Si les arguments présentés plus haut sont justes, alors il y a de très bonnes raisons d'avoir recours à nouveau à l'école anglaise. Son approche permet de résoudre un certain nombre de problèmes posés par les relations internationales. Plus précisément, son appel à l'histoire et son pluralisme méthodologique nous permettent non seulement de donner cohérence au monde fragmenté des relations internationales, mais aussi de raffermir les liens entre les relations internationales, les autres sciences sociales et l'histoire mondiale. Les relations internationales ont beaucoup emprunté à ces disciplines, mais leur ont peu apporté. Pour que ce déséquilibre soit rectifié, les relations internationales doivent promouvoir des concepts que d'autres disciplines puissent intégrer dans leur vie scientifique.⁴⁴

⁴³ Ole Wæver, « Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue », *International Society and the Development of International Relations Theory* / ed. par B. A. Roberson, Londres, Pinter, 1998, p. 85-9. Dans Barry Buzan, « The English School: An Underexploited Resource in IR », *Review of International Studies*, 2001, vol. 27, n° 3, p. 471-488. [en ligne] [Consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/20097749>

⁴⁴ "If the arguments made above are sound, then there is a strong case for reconvening the English School. Its approach offers ways to address a number of problems in IR. In particular, its historicism and methodological pluralism offer ways not only of reintegrating the fragmented world of IR theory, but of strengthening connections between IR and the other social sciences and world history. IR has imported much from other disciplines, but exported little to them, and if this embarrassing imbalance of trade is to be rectified, IR needs to promote concepts that other disciplines can integrate into their debates." Barry Buzan, « The English School: An Underexploited Resource in IR », *Review of International Studies*, *op. cit.*

e. L'approche transnationale

La dernière approche à laquelle nous nous attachons ici afin de définir le cadre théorique retenu dans l'analyse du FCO et de la politique étrangère britannique est l'approche transnationale.

La période qui nous intéresse va de pair avec l'émergence d'un nouveau contexte international qui s'inscrit dans le cadre de la mondialisation, de l'intégration régionale, ou encore de la naissance d'un monde multipolaire. La naissance d'acteurs transnationaux⁴⁵ apparaît comme l'une des manifestations tangibles de ce nouveau contexte.

Dès 1977 les prémices de l'approche transnationale apparurent dans *Power and Interdependence* de Robert Keohane et Joseph Nye⁴⁶. On associa plus tard cette approche aux écrits de James Rosenau⁴⁷, ou en France de Marie-Claude Smouts et Bertrand Badie qui s'attachèrent notamment à la baisse d'influence de l'État et au pouvoir croissant de nouveaux acteurs :

À une époque où les relations internationales, sans échapper complètement aux États, sont aussi le fait des entreprises multinationales, des Églises, des groupes de pression transnationaux, des satellites de communication, tout autant que de la combinaison d'individus, émigrés clandestins, étudiants d'Afrique ou d'Asie venant fréquenter les universités occidentales, ou tout simplement consommateurs de produits importés, la chance d'élaborer des normes efficaces tend à se réduire, tout comme celle d'éviter ou plus simplement de gérer les conflits, comme celle aussi de disposer de modèles d'analyse valides et performants.⁴⁸

L'approche transnationale propose de nouveaux outils conceptuels qui prennent appui en grande partie sur l'application de la sociologie à la sphère des relations internationales. L'étude des sociétés humaines et des phénomènes sociaux permet à la fois de revisiter la notion d'État, d'examiner le rôle des organisations internationales, mais aussi de prendre en compte les nouveaux acteurs transnationaux (organisations non gouvernementales, organisations politiques, entreprises, groupes religieux) dont le champ d'action et les moyens se sont considérablement développés dans la seconde moitié du vingtième siècle, jusqu'à dépasser les limites de l'État qui de facto perd son monopole sur la scène internationale. L'État apparaît ainsi moins influent face aux flux et aux nouveaux acteurs transnationaux ; il devient dès lors un acteur parmi tant d'autres.

⁴⁵ A. Blom, F. Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 67.

⁴⁶ Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

⁴⁷ James Rosenau, *Turbulence in World Politics, a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

⁴⁸ Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1992, p. 12.

Reconnaître l'influence de nouveaux flux et de nouveaux acteurs transnationaux revient à remettre en cause les frontières et par conséquent la souveraineté des États. L'approche transversale ne s'oppose donc ni au réalisme ni au libéralisme ni au marxisme. En revanche elle apporte une réponse au « stato-centrisme » qui mettait les États au centre du dispositif et qui caractérisait ces approches. La primauté de l'État, sa puissance initiale et sa souveraineté ne constituent plus les éléments centraux d'un système à la base des relations internationales. L'objet d'étude central n'est d'ailleurs plus le système, mais bien les acteurs dans toute leur diversité.

Emprunter les concepts de l'approche transversale dans l'analyse permet ainsi de s'attacher aux différents acteurs, de prendre en compte leur liberté d'action, leur diversité et leur imprévisibilité, de reconnaître que des enjeux internationaux comme l'environnement ou le droit de la mer peuvent être dictés par des acteurs autres que l'État, et enfin d'analyser la réponse apportée par l'État face à cette perte de puissance.

f. La théorie des "4 Ps" de Bruce Jentleson

[Foreign & Commonwealth Office - GOV.UK](https://www.gov.uk/government/.../foreign-commonwealth-office)
<https://www.gov.uk/government/.../foreign-commonwealth-office> ▾
The FCO promotes British interests overseas, supporting our citizens and businesses around the globe.

Document 2: Présentation du FCO suite à une requête sur le moteur de recherche Google

Érigée en mission première du FCO, la notion d'intérêt national n'en demeure pas moins étonnement vague. L'intérêt national, notion héritée de la théorie réaliste et des écrits de Hobbes, Machiavel ou encore Morgenthau, apparut longtemps comme justifiant avant tout la volonté d'accroître la puissance d'une nation. Revisité par plusieurs théoriciens (Robert Keohane, Bruce Jentleson⁴⁹), l'intérêt national constitue le fer de lance des politiques étrangères mais résiste vigoureusement aux tentatives de définition. Le terme demeure vague car l'intérêt national ne s'apparente pas exclusivement à une recherche *in fine* de la puissance, mais il apparaît sous différentes formes qui se complètent, s'opposent ou invitent au compromis. On peut ainsi affirmer qu'en soi, « l'intérêt national n'existerait pas, il serait ce que les décideurs [désigneraient] comme tel »⁵⁰. La théorie de Bruce Jentleson nous semble particulièrement intéressante car elle propose une définition prenant en compte différents

⁴⁹ Robert Keohane, Joseph Nye, *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977.

Bruce Jentleson, *American Foreign Policy, The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, London, Norton, 2013.

⁵⁰ Amélie Blom, Frédéric Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit., p. 20.

aspects de l'intérêt. Bruce Jentleson distingue quatre types d'intérêts qui sont autant de facettes de l'intérêt national. Les liens entre ces catégories sont plus ou moins ténus. Cette théorie permet de souligner les traits principaux de l'intérêt national. Si la plupart des conflits semblent pouvoir être expliqués à la lueur des quatre champs, le rapport entre les catégories n'en demeure pas moins très inégal et il n'est pas rare que l'un des champs domine fortement les autres :

Notre approche, dans ce livre, consiste à proposer une définition analytique des quatre objectifs fondamentaux qui constituent l'intérêt national des États-Unis : le pouvoir, la paix, la prospérité et les principes démocratiques. Ces « quatre P » ne sont pas des catégories étanches, permettant de classer telle ou telle politique sous une rubrique ou une autre. La réalité n'est jamais aussi claire. On peut même dire que, s'il arrive que les quatre objectifs soient complémentaires et puissent être atteints par une seule et même politique, il n'est pas rare que des tensions, des stratégies compensatoires, voire des contradictions apparaissent.⁵¹

Composante de l'intérêt national	Théories les plus influentes dans l'analyse de la composante	Notions clés
Puissance/pouvoir	Réalisme	Défense de la souveraineté nationale, du territoire. Recours à la force, dissuasion, constitution d'alliances...
Paix	Institutionnalisme international	Institutions internationales et diplomatie.
Prospérité	Impérialisme, néocolonialisme, économisme ⁵² . Libre échange (prospérité acquise par la libre concurrence entre les acteurs économiques et la libre circulation des biens.)	Intérêts économiques, capitalisme.
Principes	Idéalisme démocratique	Valeurs, idéaux, démocratie

Document 3: Les composantes de l'intérêt national. Adaptation par nos soins du tableau de Bruce Jentleson.

Complémentarité entre les composantes	Interaction et nécessité de parvenir à des compromis	Composantes en opposition
Une même stratégie peut satisfaire les différentes composantes de l'intérêt national.	Les différentes composantes entretiennent une relation conflictuelle. Les acteurs doivent définir des priorités.	Les différentes composantes sont drastiquement opposées et un compromis semble irréalisable.
<i>La guerre du Golfe (1990-91)</i>	<i>Le massacre de Tian'anmen, 1989</i> - Principes : demande de sanctions du gouvernement	<i>La Guerre en Irak, 2003</i> <i>Arguments bellicistes :</i>

⁵¹ "Our approach in this book is to establish in general analytic terms the four core goals that go into defining the U.S. national interest: Power, Peace, Prosperity, and Principles. The « 4Ps » are not strict categories in which this policy goes in one box and that one in another. Reality is never that neat. Indeed, although sometimes all four core goals are complementary and can be satisfied through the same policy, more often they pose trade-offs and tensions, and sometimes major dissensus."

Bruce Jentleson, *American Foreign Policy, The Dynamics of Choice in the 21st Century*, op. cit., p. 8.

⁵² Terme utilisé en sciences sociales. Tendance à considérer tous les faits sociaux à la lueur de l'économie.

<ul style="list-style-type: none"> - Paix : résolution des NU justifiant une intervention afin de libérer le Koweït. - Puissance : démonstration de force, opération <i>Desert Storm</i>. - Prospérité : contrôle des ressources pétrolières. - Principes : affirmer la souveraineté du Koweït, combattre la dictature de Saddam Hussein. 	<p>chinois face au massacre de la place Tian'anmen. Demandes émanant du Congrès et de groupes de défense des droits de l'homme.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Puissance : Des sanctions économiques importantes iraient à l'encontre des intérêts géopolitiques des EU : Dans un contexte de guerre froide, des relations cordiales avec la Chine sont nécessaires pour le gouvernement Bush. - Prospérité : Des sanctions économiques envers la Chine sont aussi écartées plus tard par le gouvernement Clinton. La Chine est un débouché important pour le marché américain. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puissance : les EU ont la capacité militaire de conduire rapidement la guerre. S'attaquer à Saddam Hussein, à Al Qaeda et au terrorisme. - Paix : Déposer Saddam Hussein conduirait à la pacification du Moyen-Orient - Prospérité : les marchés ne seraient pas touchés à long terme par la guerre, et la pacification de la région conduirait à la stabilité des marchés - Principes : déposer un dictateur menaçant d'utiliser des armes nucléaires. Établir une démocratie.
	<p>Face à des intérêts divergents les décideurs doivent décider de priorités afin de concéder un compromis.</p>	<p><i>Arguments de l'opposition :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Puissance : les capacités militaires américaines sont surestimées. Gagner la guerre ne signifie pas forcément rétablir la paix. - Paix : l'armée de libération se transformera en armée d'occupation, exacerbant les tensions et renforçant le terrorisme - Prospérité : l'effort de guerre est sous-estimé, les tensions exacerbées conduiront à la hausse du prix du pétrole - Principes : une action militaire s'inscrivant dans la durée peut conduire à des atrocités (Abu Ghraib).

Document 4: Tableau récapitulatif des interactions entre les champs d'intérêt et les exemples choisis par Bruce Jentleson.

Le cadre théorique de Bruce Jentleson est un outil précieux car il permet de percevoir les différentes facettes de l'intérêt national. Selon les conflits, les quatre composantes peuvent être présentes, mais cela n'est manifestement pas obligatoire et seules une ou deux composantes peuvent s'imposer. En revanche c'est bien la politique étrangère américaine qui intéresse Bruce Jentleson et l'on peut se demander si ce cadre théorique s'applique dans un premier temps à la politique étrangère britannique, voire aux politiques étrangères européennes en général, puis, dans un second temps, à la politique étrangère de plus petits pays. Nous pensons que ce cadre s'avère précieux car il est suffisamment large pour faire appel aux théories des différentes écoles traditionnelles, mais il est aussi malléable. L'intérêt du cadre ne réside pas dans l'établissement de définitions, mais dans l'analyse de l'équilibre des forces (*Annexes, tableau 2*).

Utilisé par Jentleson pour analyser le plan Marshall de 1947 ainsi que d'autres exemples plus contemporains, ce cadre n'est pas clos dans le temps et est donc applicable pour la période qui nous intéresse. En revanche, l'analyse de la politique étrangère britannique nécessite le recours à d'autres notions phares (la relation spéciale, la relation avec l'Europe) qui, même si elles pourraient être analysées grâce au cadre de Jentleson (pouvoir, prospérité), gagneront à faire l'objet d'une étude distincte. Les intérêts ayant été mis en exergue, une interrogation demeure : comment se définissent les composantes, comment se font les compromis, ou en d'autres termes, qui définit les priorités de la politique étrangère britannique ?

2. La prise de décision en politique étrangère (*Foreign Policy Decision-Making*)

Comment analyser les décisions des acteurs de la politique étrangère britannique ? Ces décisions sont-elles rationnelles ou obéissent-elles à d'autres logiques ? Telles sont les questions auxquelles nous nous intéresserons ici. Utilisée principalement en économie, en gestion ou en sciences sociales, la théorie des organisations et en particulier la théorie de la décision pourra nous permettre de poser ici un certain nombre de jalons devant l'analyse. Si les théories managériales des organisations s'appliquent de préférence à des organisations du secteur privé, elles n'en demeurent pas moins pertinentes lors de l'analyse des acteurs d'institutions relevant du secteur public. Au cœur de l'institution, la décision est changeante, fuyante, mais elle définit les stratégies politiques et transforme ainsi les idées, les visions, en véritables actions stratégiques. La décision relève davantage du processus que de l'événement ponctuel. Elle traduit des choix, tantôt très rationnels, tantôt dépourvus de profonde réflexion idéologique⁵³. Les paradigmes évoqués précédemment trouvent écho dans ces choix sans pour autant imposer de correspondance immuable. Ainsi l'approche réaliste considère que l'État est un acteur rationnel, ce qui a conduit certains courants réalistes à évoquer la prévisibilité de ses actions.

La théorie de la décision définit trois conceptions fondamentales de la prise de décision⁵⁴ : le modèle classique et rationnel (*the rational actor model*), la théorie de la rationalité procédurale (*the logic of appropriateness*) et la logique de coalition (*the coalition model or the bureaucratic politics model*). Fréquemment utilisés par les chercheurs américains s'attachant à la politique étrangère des États-Unis, ces théories ont fait l'objet de plusieurs études mais c'est celle de

⁵³ Daniel McFarland, Charles Gomez, *Organizational Analysis*, [en ligne], Stanford University, 2013, [consulté le 20 juillet 2017], Disponible à l'adresse: <https://fr.coursera.org/learn/organizational-analysis>

⁵⁴ *Ibid.*

Graham Allison⁵⁵ qui a retenu notre attention. Graham Allison a ainsi analysé la crise des missiles de Cuba (14-28 octobre 1962) à la lueur de ces trois théories. Il a démontré la complémentarité des perspectives (ses premières études furent publiées en 1971), et mis en exergue la nécessité de recourir à un large éventail d'outils afin d'éviter d'analyser la politique étrangère en utilisant des prismes permettant certes une compréhension plus juste de certains éléments, mais déformants, et favorisant ainsi la compréhension de certaines notions saillantes au détriment d'autres éléments. La question sera ici principalement de savoir si ces modèles peuvent faciliter l'analyse de la politique étrangère britannique et la compréhension des procédures décisionnelles au sein du *Foreign and Commonwealth Office* et de ses composantes.

a. Les modèles décisionnels de la rationalité (*the Rational Actor Model*)

Le modèle décisionnel classique⁵⁶ considère les décideurs en tant qu'acteurs rationnels. En revanche si l'approche classique alloue un degré de rationalité très important aux acteurs, la théorie de la rationalité limitée tente de réconcilier cette rationalité avec les attributs profondément humains que sont l'ambiguïté et l'incertitude.

L'approche rationnelle considère que les acteurs opèrent des choix selon un processus qui obéit à la logique de conséquence (*the logic of consequence*). La décision permet ainsi à l'acteur de maximiser la fin avec les moyens disponibles. La recherche de la solution optimale (*recherche de l'optimum*⁵⁷), constitue ainsi l'objectif principal. Le décideur rationnel suit pour ce faire un processus divisé en quatre étapes⁵⁸. La première étape consiste à examiner l'ensemble des alternatives possibles et susceptibles de lui permettre de tendre vers son objectif. La seconde étape se traduit par une analyse des conséquences de chacune des possibilités d'actions évoquées. Il s'agit ensuite de classer les objectifs de façon précise, puis d'établir un ordre de préférence. Les préférences sont ici clairement définies et demeurent stables. Chaque possibilité d'action est ensuite pesée au regard des objectifs établis. Enfin un choix est opéré. Ce choix permet donc d'opter pour la solution la plus satisfaisante car permettant de maximiser le résultat. J. M. Plane définit ainsi ce qu'il nomme les « quatre séquences » de ce processus : « diagnostic du problème, repérage et explicitation de toutes les actions possibles, évaluation de chaque éventualité par des critères dérivés des objectifs et des préférences et choix de la solution qui maximise le résultat »⁵⁹.

⁵⁵ Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

⁵⁶ Jean-Michel Plane, *Théorie des organisations*, op. cit. Daniel McFarland, *Organizational Analysis*, op. cit.

⁵⁷ Jean-Michel Plane, *Théorie des organisations*, op. cit.

⁵⁸ Daniel McFarland, *Organizational Analysis*, op. cit.

⁵⁹ Jean-Michel Plane, *Théorie des organisations*, op. cit. p. 59.

Le modèle de Harvard, défini en 1969 par Learned, Christensen, Andrews et Guth reposait sur ce processus décisionnel. Ce modèle permit l'analyse des décisions stratégiques notamment dans le monde de l'entreprise, mais ses failles furent rapidement mises à nu. En effet, ce modèle reposa essentiellement sur une sorte de rationalité humaine infaillible. En réalité les acteurs n'ont pas toujours des préférences stables et clairement définies. Les acteurs ne sont pas toujours seuls à élaborer les objectifs ; les conflits d'intérêts sont ici évincés. De surcroît, les acteurs n'ont pas de compréhension parfaite de leur environnement et ne peuvent donc imaginer de façon certaine l'impact de chaque action. En réponse à ces failles, Herbert Simon publia en 1945 *Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*⁶⁰, ouvrage à la suite duquel il reçut le prix Nobel de sciences économiques en 1978. Simon introduisit les concepts de rationalité limitée et de rationalité procédurale. La théorie de la rationalité limitée tient ainsi compte du caractère humain et aléatoire des acteurs : en réalité les acteurs ne considèrent pas l'ensemble de l'éventail des possibles. Les possibilités les plus proches des acteurs sont analysées. En d'autres termes, une sélection est opérée dès le départ. Il s'agit ensuite pour l'acteur de vérifier que ces solutions ont des conséquences non pas optimales mais satisfaisantes. L'analyse de Simon dépasse la théorie de la rationalité et propose une théorie de la rationalité limitée, reposant principalement sur la rationalité procédurale.

b. La théorie de la rationalité procédurale

Simon proposa ainsi un modèle reposant sur la rationalité procédurale et le poids de la pratique⁶¹. Si des problèmes organisationnels sont fréquemment déclencheurs de décisions, le choix établi afin d'apporter une solution à ces problèmes repose davantage sur la pratique et l'expérience a priori d'autres situations. Il s'agira davantage de rapprocher la nouvelle situation à laquelle on est confrontée à une autre situation, déjà vécue et ayant déjà fait l'objet d'une réponse. Ce sont donc des solutions routinières, fondées sur la pratique, qui sont proposées. Ce n'est que dans le cas d'une situation inouïe ne pouvant être rapprochée d'une expérience vécue que de nouvelles solutions seront apportées.

Cette théorie repose à la fois sur l'expérience et les procédures (Simon, March, McFarland, *the logic of appropriateness*). Par conséquent, face à un problème, le décideur, de façon

⁶⁰ Herbert Simon, *Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, 1997.

⁶¹ Herbert Simon, *Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, *op. cit.*

empirique, se demandera quelles procédures doivent être mises en place. Il suivra une logique procédurale le conduisant à appliquer les règles de l'entreprise mais aussi à suivre des principes. Ce modèle peut lui aussi se diviser en plusieurs étapes : les situations sont classées et étiquetées en fonction de regroupements catégoriels (types de problèmes, membres du groupe responsables de ces questions). Les acteurs se voient attribuer des rôles et des domaines de responsabilité. Les décisions sont alors fréquemment divisées en fonction de leur importance. Aux mains du Premier ministre sont les décisions stratégiques alors que les décisions tactiques (à moyen terme) ou simplement opérationnelles peuvent être déléguées. On pensera ici aux ministres, responsables de portefeuilles, tout comme aux différents départements du FCO. Enfin, les décideurs associent à chaque situation qui se présente ces règles et ces identités. Les décisions sont procédurales et ont pour but non pas la rationalité mais la conformité.

Comme la théorie de la rationalité, l'approche procédurale ne prend pas en compte les changements de perspective qui peuvent être opérés par les acteurs (utilisation de solutions innovantes, décisions de rupture). De même, les acteurs sont perçus comme des acteurs uniques et non comme des membres de groupes ou coalitions contraints à la conduite de négociations et voués à des jeux d'influence et de pouvoir. Richard Cybert et James March ont employé les théories de Simon et ont étudié le dynamisme et la continuité des processus décisionnels de l'entreprise. Ils ont ainsi démontré que ces décisions ne sont pas totalement rationnelles car elles sont le fruit de négociations entre une multitude d'acteurs ayant des objectifs disparates. Les décisions doivent donc répondre à des buts différents et des techniques doivent être mises en place afin de résoudre les conflits d'objectifs. March propose une analyse fondée sur le dynamisme des objectifs et conçoit les processus décisionnels comme reposant principalement sur la nécessité et le hasard (théorie de la poubelle, *Garbage Can Theory*⁶²).

c. Le modèle de politique bureaucratique

Offrant une grille théorique qui permet de prendre en compte l'aspect changeant des décisions, l'inconstance des acteurs et leur multiplicité, le modèle de politique bureaucratique accorde une place particulière à la négociation et en ce sens est voisin de la théorie de la coalition.

⁶² James G. March, *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York, The Free Press, 1994.
James G. March, *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999.

Comme son nom l'indique, le modèle s'attache aux différentes instances du gouvernement, aux administrations qui le composent. Il met en exergue les problèmes et objectifs de ces administrations, les compare et les oppose. Les décisions apparaissent alors comme les résultantes d'âpres négociations et autres tractations officieuses menées par des acteurs naturellement conduits par leur esprit de clocher. Sans pour autant considérer le Cabinet britannique comme le terrain d'une guerre ouverte, on peut rappeler que le Cabinet est loin d'être continûment unanime et que les débats peuvent y être vifs. La présentation d'une nouvelle mesure au Cabinet peut quant à elle relever du défi. Les procès-verbaux des rencontres du Cabinet et les autobiographies des ministres en offrent la preuve. Si elle ne cite pas le recours à ce modèle, Gill Bennett propose une analyse de la crise des Malouines⁶³ fondée sur le contexte politique (intérieur et international) et la diversité d'acteurs aux volontés disparates. Ces deux thématiques semblent constituer, pour Bennett, la grille interprétative de la guerre des Malouines. Ainsi Bennett insiste-t-elle sur les préoccupations très différentes de ministres aux calendriers très chargés⁶⁴ qui, malgré les risques politiques, militaires et diplomatiques de l'intervention, et face à une menace sur le territoire britannique s'exprimèrent quasi unanimement le 2 avril 1982 au soir. Cette opération était d'autant plus risquée qu'elle précédait de peu les élections et que le soutien des alliés américains n'allait guère de soi⁶⁵, malgré une bonne entente entre Thatcher et Reagan. L'analyse de Bennett accorde donc une place spécifique à l'unicité des acteurs, refusant ainsi de considérer le Cabinet comme un organe figé, unitaire et monolithique. C'est en ce sens que les prémices de l'analyse de Bennett semblent faire écho au modèle de politique bureaucratique évoqué (la multiplicité des acteurs), et ainsi compléter l'étude précédemment proposée. Mais la richesse de l'analyse réside bien dans l'ouverture proposée et le recours à d'autres thématiques : Bennett s'intéresse aussi aux événements nationaux et internationaux, démontrant que toute décision s'inscrit inexorablement dans un contexte beaucoup plus large. Enfin, elle prend soin de conseiller au lecteur d'essayer de faire abstraction des connaissances acquises suite au conflit : il s'agit d'analyser les décisions en tenant compte des connaissances des acteurs à

⁶³ Gill Bennett, *Six Moments of Crisis, Inside British Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 149-172.

⁶⁴ Si la préoccupation principale de Thatcher est une rencontre des chefs d'État de la CEE le 29 et le 30 mars 82, le ministre des Affaires étrangères doit interrompre une visite au Moyen Orient (à Tel Aviv) – qu'il décrit dans ses mémoires comme "the most dangerous arena in the world" (Carrington, *Reflecting on Things Past*, p. 280). Le ministre de la Défense participe à une rencontre de l'OTAN et prépare l'annonce de l'achat des missiles Trident aux États-Unis.

⁶⁵ D'une part, l'année 1982 marqua des désaccords entre États-Unis et Grande-Bretagne quant aux sanctions économiques prises contre le bloc soviétique. D'autre part, l'Amérique du Sud était toujours perçue par les Américains comme leur sphère de prédilection à l'intérieur de laquelle toute intervention européenne était malvenue. Les Américains se livraient d'ailleurs à une bataille contre le communisme en Amérique du Sud, soutenant tantôt des groupes révolutionnaires contre les gouvernements de gauche (Nicaragua), tantôt des gouvernements répressifs (El Salvador). L'intervention américaine aux côtés de la Grande-Bretagne n'était ainsi pas acquise a priori.

l'époque du conflit, et non en portant un jugement biaisé par notre connaissance a posteriori de l'opération.

d. *Foreign Policy Decision Making* – l'approche décisionnelle

Très développée aux États-Unis – elle y fait l'objet d'une littérature foisonnante – l'approche décisionnelle est moins influente au Royaume-Uni et en France où elle se joue sous une tonalité mineure. Loin d'être érigée en loi inébranlable, l'approche décisionnelle est tout autant critiquée qu'admirationnée aux États-Unis et fait l'objet de remaniements constants. L'analyse de Graham Allison, mentionnée pour son caractère fondateur du champ de l'analyse de la politique étrangère, a été critiquée. On lui reproche notamment une vision trop négative de la bureaucratie ou encore la place minimale accordée aux décideurs suprêmes, les présidents⁶⁶. Après l'étude de plusieurs modèles de prise de décision, la question demeure entière : quel modèle préférer ? L'approche retenue ici accorde une place de choix au processus. Nous aurons alternativement recours à ces modèles, les considérant comme des « théories à moyenne portée »,⁶⁷ permettant de mettre en valeur des phénomènes limités, dans le temps ou l'espace. Ces modèles nous permettront d'appréhender les cas sous des angles très différents. Le recours à différents modèles permet bien sûr une meilleure compréhension de la politique étrangère mais en fonction des cas, certains modèles demeureront plus adéquats que d'autres. Il s'agira donc d'en relever les thématiques principales sans pour autant négliger les autres modèles. Afin de mieux comprendre les processus de décision on prendra ainsi soin de se demander systématiquement à quel point les acteurs semblent en proie à l'ambiguïté et aux incertitudes, si les choix semblent obéir à une logique de conséquence ou à une logique procédurale, si les choix des acteurs sont stables ou si des changements de perspective sont opérés, et enfin si les acteurs sont confrontés à des forces contraires et sont contraints de négocier. Il faudra en outre s'interroger sur la relation entre le cas et le contexte national et international. Si les acteurs sont soumis à de fortes contraintes environnementales, il est intéressant d'essayer de comprendre comment les acteurs interprètent ces contraintes. Les théories explicatives globalisantes offrant rarement des réponses satisfaisantes, nous faisons ici le choix de nous intéresser aux processus internes de la décision et à leur influence sur la

⁶⁶ Ces reproches sont utilement résumés par S. Cohen : Samy Cohen, Chapitre 3, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories* / ed. par Marie-Claude Smouts, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 1998, p. 75-101.

⁶⁷ Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, Paris, Éditions du Seuil, 1985 et février 2009 pour la nouvelle édition, p. 40-41.

politique étrangère britannique. Nous comprenons que ces processus sont politiques, bureaucratiques et cognitifs.⁶⁸

L'approche cognitive se révèle de loin la plus délicate et la plus subjective. Car s'il s'agit de s'attacher à la façon dont les acteurs des affaires étrangères appréhendent le monde. Quels outils méthodologiques utiliser, comment appréhender puis quantifier la représentation d'images ? Parmi les sources primaires dont nous disposons figurent les autobiographies des diplomates et de nombreux discours politiques. Ces sources primaires permettent-elles pour autant de révéler la vision du monde d'un décideur ? Il est permis d'en douter car écrits et discours oraux participent de la représentation. Dans un article intitulé « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », Samy Cohen apporte un éclairage sur l'approche décisionnelle et écrit ainsi :

Les processus cognitifs, la manière dont les informations sont perçues par les acteurs et transformées en choix, sont considérés par certains acteurs comme essentiels à la compréhension de la décision. Selon Holsti, l'« image » que les décideurs se font de la réalité acquiert plus d'importance que la réalité objective. Les travaux sur la perception sont fondés sur le postulat selon lequel il existe un hiatus entre le « monde réel » et la vision que le décideur se fait de ce monde, hiatus qui peut conduire à une mauvaise compréhension de la réalité et à des décisions inappropriées.⁶⁹

On gardera ainsi en mémoire ce paramètre cognitif tout en reconnaissant les difficultés pour l'appréhender.

L'analyse du *Foreign and Commonwealth Office* vise à offrir une meilleure perspective du principal appareil administratif de la politique étrangère. Dans l'optique de l'approche décisionnelle, on se demandera si le FCO constitue un frein à la liberté des acteurs – ou s'il constitue un organe œuvrant pour la construction de nouvelles stratégies et « facilitant l'invention de nouvelles solutions »⁷⁰. L'analyse institutionnelle du FCO reposera sur les deux composantes de la définition de l'institution : « grande institution britannique », le ministère est une organisation, une référence, détentrice de l'autorité ou tout au moins dépositaire d'un certain pouvoir en politique étrangère. Mais le FCO est aussi un lieu privilégié : berceau de valeurs et de normes, d'institutions.

3. Le *Foreign and Commonwealth Office* : organisation, institution

Présenter le *Foreign and Commonwealth Office* nous invite à nous intéresser au fonctionnement de l'institution, et nous pouvons, dans ce domaine, emprunter un certain

⁶⁸ Samy Cohen, Chapitre 3, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », *Les Nouvelles relations internationales, Pratiques et théories* / ed. par Marie-Claude SMOUTS, *op. cit.*, p. 75-101.

⁶⁹ Samy Cohen, *op. cit.*, p. 88-89.

⁷⁰ Samy Cohen, *op. cit.*, p. 75-101.

nombre d'outils d'analyse à la théorie des organisations. Cette dernière s'intéresse, dans un esprit analytique, au fonctionnement des organisations. Il s'agit bien ici de différencier ce champ de celui du management, dont l'esprit est davantage prescriptif et normatif, et dont le but est l'analyse des méthodes employées dans l'organisation. En management, ces méthodes sont étudiées dans un souci d'efficacité. Nous emprunterons ainsi la définition de l'organisation à la théorie des organisations et à la sociologie des institutions. Nous comparerons pour ce faire un certain nombre de définitions et dégagerons un certain nombre de constantes. Toutefois avant d'aller plus avant dans l'analyse du FCO en tant qu'organisation et institution il nous semble nécessaire de compléter la liste de ces repères terminologiques en revenant brièvement sur la définition de la bureaucratie. Car comme toute administration publique dont l'action est largement encadrée par des règles, le FCO se voit de temps à autres attribué l'estampille de « bureaucratie ». Le terme est polysémique, il peut désigner tout à la fois une forme d'organisation efficace, reposant sur un système d'organisation pyramidal, fortement hiérarchisé et se caractérisant par le respect de règles strictes ainsi qu'une division des responsabilités, ou bien il prend un sens beaucoup plus péjoratif évoquant un excès de formalités, une paperasse interminable imposée par des bureaucrates routiniers surnommés « burelains » par Alfred Sauvy⁷¹.

Nous retiendrons ici la définition émise par Max Weber dans *Economie et Société*. Cette définition est fondée sur la typologie des sources de l'autorité dans laquelle il distingue une légitimité de type traditionnel, une légitimité bureaucratique ou légal-rationnelle ainsi qu'une légitimité charismatique. Nous reviendrons sur ces définitions plus en détail. La bureaucratie telle qu'elle est définie par Weber est donc une forme d'organisation qui se caractérise par la neutralité des acteurs qui appliquent règles et procédures, le respect d'une hiérarchie, l'optique d'une recherche globale d'optimisation. Elle est associée à la légitimité bureaucratique et se caractérise par :

- la distinction précise entre la propriété de l'organisation;
- l'individu n'est pas propriétaire de sa fonction et il ne peut la transmettre ;
- la bureaucratie fonctionne selon les règles et refuse (...) tout cas particulier ;
- les postes sont rigoureusement définis ;
- à la définition des postes correspond la spécialisation des fonctions et des compétences de l'individu qui les remplit ;
- une organisation bureaucratique est organisée comme une hiérarchie ;
- une bureaucratie emploie des fonctionnaires, c'est à dire des spécialistes à plein temps et qui y font carrière.⁷²

⁷¹ Alfred Sauvy, *Que Sais-Je? La Bureaucratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1956.

⁷² Philippe Bernoux, *La Sociologie des organisations*, Paris, Éditions du Seuil, 1985 et février 2009 pour la nouvelle édition, p. 144.

Nous nous attacherons donc à analyser le FCO en tant qu'organisation et institution, mais nous réserverons ainsi le terme de bureaucratie à un usage péjoratif, afin de mettre en exergue les dérives de cette forme d'organisation ou de proposer la critique d'un système que seuls les bureaucrates du ministère eux-mêmes seraient en mesure de comprendre.

a. Le *Foreign and Commonwealth Office* en tant qu'organisation

Philippe Bernoux propose une définition qu'il qualifie de « classique ». Il caractérise les organisations par cinq traits : la division des tâches, la distribution des rôles, un système d'autorité, un système de communications ainsi qu'un système de contribution - rétribution⁷³. Richard Scott propose une définition reposant sur la construction de structures sociales dont l'objectif est la poursuite d'intérêts spécifiques : « Les organisations sont conçues comme des structures sociales, créées par des individus afin de soutenir des projets menés en collaboration dans un but bien précis ». ⁷⁴ S'appuyant sur la définition de Scott, Dan McFarland énonce cinq concepts (*the organizing concepts*) participant à la définition. Une organisation comprend des acteurs (*participants*), une structure sociale, elle tend vers des objectifs, a recours à des technologies (appelées aussi tâches), et s'inscrit dans un environnement spécifique. Reprenant la classification de Scott, Dan Farland analyse les variantes de la théorie des organisations et distingue ainsi trois types d'approches considérant les organisations comme des systèmes rationnels, naturels ou ouverts. Le premier système à avoir été objet d'étude en théorie des organisations fut le système rationnel. L'organisation y est considérée comme une administration unitaire, les relations hiérarchiques apparaissent formalisées, la recherche de l'intérêt se fait grâce aux choix rationnels des acteurs et l'environnement des organisations est largement ignoré. Perçue comme un système naturel, l'organisation apparaît davantage comme une coalition de plusieurs acteurs. Les objectifs sont alors multiples et parfois contradictoires ; l'environnement n'occupe toujours pas une place prépondérante. En revanche considérer l'organisation en tant que système ouvert permet de placer l'environnement au cœur de l'analyse. Ce type d'analyse et cette définition de l'organisation mettent en exergue la recherche de légitimité ou encore le déterminisme environnemental. Le néo-institutionnalisme que nous mentionnerons appartient à cette troisième catégorie.

⁷³ *Ibid.* p. 135.

⁷⁴ "Organizations are conceived as social structures created by individuals to support the collaborative pursuit of specific goals". Richard Scott, "Institutional Theory", *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, 5th Edition, NJ, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2003, p. 119-120.

Dans le cadre de l'étude qui nous intéresse, le FCO peut-il être considéré comme une organisation et le cas échéant, quelles en sont les composantes ? Aujourd'hui le FCO peut être appelé organisation, mais il conviendra de se demander si cela a toujours été le cas. On s'attachera ici à une perception du FCO en tant qu'organisation rationnelle dotée d'une structure formalisée et orientée vers la réalisation de buts spécifiques.

Le FCO a un but clairement énoncé, celui de promouvoir les intérêts britanniques à l'étranger, d'apporter son soutien aux citoyens britanniques et aux entreprises britanniques à travers le monde. La réalisation de ce but dépend du recours à différentes actions (ce que Ross nomme « technology ») : le développement d'une présence consulaire à travers le monde, le maintien de la sécurité et de la prospérité. Le FCO est composé d'acteurs : acteurs sociaux, employés, intervenants, parties prenantes voire un certain nombre d'acteurs organisationnels (des entreprises privées par exemple). Ces participants contribuent aux actions de l'organisation et en tirent un certain profit. Il y a aujourd'hui 14 000 employés dont un tiers sont des fonctionnaires (*civil servants*) dont le port d'attache est au Royaume-Uni. Au cours de leur carrière ces fonctionnaires assurent leurs fonctions au Royaume-Uni et à l'étranger. Leur recrutement répond aux règles édictées par la *Civil Service Commission*, créée en 1855 pour le recrutement des fonctionnaires de l'administration centrale, et veillant aujourd'hui à encourager un recrutement censé être juste et méritocratique. Les deux derniers tiers disposent de contrats locaux (*Locally Engaged 'LE' Staff*). Ils assurent leurs fonctions au sein des missions britanniques à l'étranger.

Le FCO dispose d'une structure sociale permettant de réguler et d'établir un mode de relations entre les acteurs. Cette structure est à la fois horizontale et verticale : elle repose sur plusieurs départements et est organisée en différentes strates pyramidales. Cette structure est à la fois formelle (les rôles y sont clairement définis) et informelle (les relations n'obéissant pas toujours à une planification, les rapports entre différents acteurs pouvant être de très mauvais à familiers. On évoquera ici l'influence de certains conseillers proches du pouvoir et influents alors que leur position ne leur octroie pas ce rôle. Enfin cette structure est fortement ancrée dans son environnement, la culture britannique, la culture britannique des Affaires étrangères et la scène internationale. Tout porte à croire que ces composantes de l'organisation ont toujours été présentes dès la genèse du *Foreign Office*. En revanche ces objectifs, moyens, relations sociales, acteurs et environnement ont été modifiés et le FCO se caractérise par une constante évolution.

En sociologie, l'organisation a fréquemment été analysée comme une réponse à des contraintes extérieures et non comme un construit relativement autonome. En réponse,

Crozier, Friedberg⁷⁵ et plus récemment Bernoux⁷⁶ insistent sur l'autonomie de l'organisation. Considérant l'organisation comme un phénomène autonome, un construit motivé, ils proposent une analyse qui permet de mettre en exergue les choix stratégiques opérés par les acteurs de l'organisation. Dans le cadre d'une étude du FCO, parmi les outils d'analyse, postulats et objets d'étude présentés par P. Bernoux, ce sont les structures de l'organisation et la place centrale réservée aux acteurs (dotés d'une relative liberté et guidés par une rationalité limitée) qui ont retenu notre attention.

b. L'organigramme de l'organisation

L'organigramme de l'organisation constitue un point d'entrée dans l'analyse car il permet d'en cerner la structure formelle : il explicite les fonctions, met en exergue les voies de communication et tout un ensemble de règles instituées par la hiérarchie. Ces règles sont plus ou moins définies et ces structures sont plus ou moins formalisées. Comme le rappelle P. Bernoux dans la grille d'analyse qu'il propose, l'organigramme ne peut constituer qu'un point de départ. Il est en effet nécessaire de poursuivre la réflexion plus loin car ces règles formelles doivent tout d'abord être différenciées des pratiques observées – qui constituent le fonctionnement informel de l'organisation. Au circuit officiel répondent parfois des court-circuitages qui créent des zones d'incertitude et obligent à repenser la genèse du pouvoir. Dans le cadre du FCO, l'organigramme peut offrir une vision d'ensemble permettant de retracer dans ses grandes lignes l'évolution de l'institution. L'organigramme peut aussi être plus précis, permettant alors de tracer les réorganisations des départements au sein même du ministère. Il permet alors de s'intéresser au type d'organisation - horizontale, verticale, pyramidale - du ministère, mais aussi au type de domination employée par l'ultime détenteur du pouvoir. Dans le cas d'une structure pyramidale, on se demandera si les chefs intermédiaires ne sont que les porte-paroles de leur supérieur ou si leurs objectifs peuvent entrer en opposition avec les valeurs des dirigeants. L'interrogation relative aux sources de l'autorité fait écho aux travaux de Henri Fayol et surtout à ceux de Max Weber. Une classification des sources de légitimité du pouvoir a été développée. On distingue ainsi les dominations rationnelle, traditionnelle et charismatique :

« Est rationnelle la domination fondée sur la croyance à la légalité des ordonnances comme à la légalité des titres de ceux qui exercent la domination. Est traditionnelle la domination fondée sur la croyance au caractère sacré des traditions anciennes et à la légitimité de ceux qui ont été appelés par la tradition à exercer l'autorité. Est charismatique la domination fondée sur un

⁷⁵ M. Crozier & E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris, Éditions du Seuil, 1977.

⁷⁶ Philippe Bernoux, *La Sociologie des organisations*, op. cit., p. 133-151.

dévouement hors du quotidien et justifiée par le caractère sacré ou la force héroïque d'une personne et de l'ordre révélé ou créé par elle. »⁷⁷

Si la domination traditionnelle est considérée comme un mode suranné dans la plupart des organisations françaises, à l'exception des organisations familiales, elle demeure présente, sous une forme adoucie au Royaume-Uni. En politique étrangère, la monarchie britannique occupe toujours une place importante. On pourra alors se demander si le FCO, en tant qu'institution bureaucratique, est forcément conduit par un ministre exerçant une domination rationnelle (motivée par la poursuite de buts ou le maintien de valeurs) et impersonnelle. De même, on pourra comparer les styles de gouvernance des dirigeants dans les locaux centraux du Royaume-Uni et ceux des représentants outre-mer. Théoriquement, intérêt personnel et affectivité devraient être exclus d'une domination rationnelle. Il conviendra de se demander dans quelle mesure on peut concevoir que les exceptions peuvent être acceptées comme telles, et à partir de quand ces exceptions constituent la règle.

Enfin, s'intéresser aux voies de communication nous amène à nous intéresser à la codification des procédures en vigueur au FCO : au circuit officiel des procédures, des nominations ou encore des traités. La question sera de savoir si les auteurs font preuve de souplesse ou de rigidité dans l'application de ces règles formelles.

Si les organigrammes passés du FCO, à partir de 1968, peuvent être redessinés à l'aide de l'organisation des archives, les descriptifs de procédures sont eux consignés dans les archives (notamment les divisions administratives du FCO (division 14) et plus particulièrement les archives des départements consacrés à l'organisation, au personnel et à la formation (*Establishment and Organisation Department* - FCO 77, *Personnel Departments* - FCO 79, *Training Department* - FCO 97). Pour la période qui nous intéresse l'ensemble des procédures est consigné dans un dossier à destination des membres du FCO (*The Diplomatic Service Procedure*). Les rapports produits à partir de 1930 (*Warren Fisher Report*) apportent eux aussi des informations relatives aux procédures. D'autres règlements avaient été établis bien en amont : dans les services coloniaux, un ensemble de règles et procédures étaient établis localement mais le *Colonial Office* était régi par un ensemble de règlements d'ordre plus général et relatives au personnel. Ces règles étaient consignées dans un document familièrement appelé « col. Regs » : le règlement colonial publié la première fois en 1837 (*Colonial Regulations*). À titre d'exemple le code colonial de 1843 comporte 174 pages et seize chapitres détaillés contenant des informations décrivant la fonction de gouverneur, les différents moyens de communication, les règles du transport de prisonniers, mais aussi les

⁷⁷ Raymond Aron, *Les Étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967. Cité dans Bernoux, *La Sociologie des organisations*, op.cit., p. 141.

différents types de salut à observer dans les colonies. Aujourd'hui les procédures sont décrites dans des documents internes des départements et le code d'éthique et de conduite est consigné dans les règlements du service diplomatique (*Diplomatic Service Regulations* – DSR, 1991, modifié en 2010, trente pages, 37 règles), et deux règlements de la fonction publique : le *Home Civil Service Regulations* (HSR) et le *Civil Service Management Code* (modifié en 2006).

c. Le *Foreign and Commonwealth Office* en tant qu'institution

Il est des institutions internationales (l'ONU) et des institutions européennes (le Parlement). Le Parlement britannique, le FCO et le secrétariat d'État aux Affaires étrangères sont eux aussi appelés institutions, de même que la constitution française, les partis politiques, l'école ou encore le mariage. La notion « d'institution » recouvre des réalités différentes et sa définition se décline presque à l'infini selon l'approche retenue par le chercheur. Au sens large, dans le dictionnaire Larousse, l'institution s'entend comme une « norme ou pratique socialement sanctionnée, qui a valeur officielle, légale » ; il peut aussi s'agir d'un « organisme visant à maintenir » ces normes ou pratiques. L'institution a une définition politique, historique, sociologique ou encore juridique. Dans certains champs disciplinaires elle se veut parfois pièce centrale de l'édifice : elle est au cœur de l'institutionnalisme et du néo-institutionnalisme. Elle doit être définie avec précision sous peine de prêter à confusion.

Dans le domaine juridique, le terme institution est principalement utilisé selon une définition organique : l'institution désigne un organe qui fonctionne dans un cadre donné. Cette interprétation conduit à imposer deux conditions principales : la continuité et la prévisibilité. Ne peut alors être institution qu'un organe qui s'inscrit dans la durée, qui répond à une fonction particulière et opère selon un code. Dans le domaine politique, c'est la Constitution qui définit les règles des pouvoirs publics. La difficulté à appréhender les institutions britanniques réside de facto partiellement dans l'unicité et l'élasticité de la Constitution, triptyque composé de lois ordinaires, de jurisprudence et de conventions.

L'approche sociologique perçoit quant à elle l'institution comme une structure sociale ayant ici encore une durée relativement importante (les individus se succèdent mais les fonctions perdurent), une fin particulière et opérant selon des règles socialement admises. Ce sont alors l'institution mais aussi le processus d'institutionnalisation qui retiennent l'attention des sociologues. Par institutionnalisation on entend ici le processus qui conduit à stabiliser les normes et pratiques de la société. Il n'y a donc pas de grille institutionnelle fermement définie mais bien un panachage d'outils d'analyses articulé autour d'ancrages disciplinaires relativement variés.

Dans le cadre d'une étude du FCO nous adoptons la définition d'usage de l'institution en tant que structure organisée dont la principale fonction est le maintien d'un État social. Nous accordons cependant une place importante à l'étymologie du terme. « Institution » vient du latin « *instituo* » qui signifie « instituer » et se compose du préfixe « *in* » et du verbe « *statuo* » (établir, placer dans, installer). La référence étymologique du terme met donc en exergue un processus, l'établissement d'un équilibre et non le maintien ou la consolidation d'un ensemble défini, stable et clos. Nous considérons que le FCO et les fonctions de ministre des Affaires étrangères ne sont pas appelés institutions en vain. Le FCO peut être considéré comme une institution à la fois administrative et politique. Certains organes internes au FCO, comme les ambassades, sont des institutions essentiellement administratives mais pourvues aussi de compétences judiciaires. Enfin, le FCO, loin d'être un organe figé dont la naissance pourrait être aisément datée et les fondateurs clairement identifiés, se conçoit davantage comme un processus perpétuellement modifié par une variété de facteurs conjoncturels. Ce processus a dans un premier temps conduit à une plus large autonomie de l'institution. À certaines périodes, le processus semble s'être heurté à une limite, voire même avoir entamé un certain recul au profit d'un gain de pouvoir d'autres fonctions ou institutions.

d. L'analyse des institutions : institutionnalisme et néo-institutionnalisme

En théorie des relations internationales tout comme en sociologie des institutions politiques, l'institutionnalisme se décline aujourd'hui en trois courants principaux que l'on qualifie aussi de néo-institutionnels : l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme du choix rationnel et l'institutionnalisme sociologique.

L'institutionnalisme du choix rationnel fait écho au modèle décisionnel de la rationalité et la logique de conséquence à laquelle le modèle obéit. Les individus sont perçus comme des agents intéressés et calculateurs cherchant à maximiser des fins en utilisant les moyens disponibles. Les institutions sont alors perçues comme des entités légales et des séries de règles que les acteurs doivent suivre. Cette approche repose sur la théorie des acteurs et accorde une place prépondérante aux acteurs principaux et acteurs secondaires à qui a été délégué un certain nombre de tâches. Dans le cas d'une étude du FCO cette théorie sera particulièrement utile dans l'analyse des relations entre acteurs nationaux et supranationaux, et par extension pour toute analyse de relations impliquant la dévolution de pouvoir à des mandataires tels que les institutions locales ou supranationales.

L'institutionnalisme historique constitue la seconde variante. Il repose davantage sur l'influence de la culture et considère que les institutions constituent des repères moraux et cognitifs pouvant guider actions et interprétations. L'institutionnalisme historique insiste sur les

contingences historiques et l'idée de trajectoires pré-établies (notion de *path dependency*). L'idée principale est que les acteurs n'opèrent pas des choix stratégiques mais sont contraints d'agir en suivant un certain nombre de voies, tracées par les créateurs des institutions, conditionnées dès l'origine de l'institution, maintenant adoptées et interchangeables.

Cette approche insiste particulièrement sur la genèse des institutions et leur stabilité, mais elle les relie à la présence de facteurs exogènes. L'institutionnalisme historique est principalement utilisé lors d'études comparatives analysant l'évolution des institutions dans l'espace et le temps. Il est aussi employé dans l'étude des politiques publiques, de l'État, des changements de régimes ou encore de l'intégration européenne⁷⁸. Cette approche nous sera particulièrement utile dans l'analyse du FCO perçu comme un processus. Les analyses des origines du FCO, des forces potentielles de changement, des changements structurels (fusion de 1968), des résistances au changement y font écho. L'institutionnalisme historique s'intéresse ainsi particulièrement aux pivots, aux charnières (*critical juncture*⁷⁹) qui mettent en exergue les périodes pendant lesquelles les forces amenant des changements sont les plus importantes.

L'institutionnalisme sociologique, aussi appelé institutionnalisme normatif, regroupe des chercheurs⁸⁰ au départ issus de l'université de Stanford, puis, plus largement, de la sociologie des organisations. Cette forme de néo-institutionnalisme occupe une place particulière dans le débat car elle a largement influencé la théorie des organisations et a en ce sens contribué au renouvellement de l'analyse des organisations. On peut en tracer les origines chez Weber, dans *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1905) où l'auteur compare les processus d'institutionnalisation et de bureaucratie à une « cage de fer ». Dans les années 1950, les travaux de Philip Selznick⁸¹ sur l'agence gouvernementale de la Tennessee Valley Authority décrivent le processus d'institutionnalisation au sein de la TVA (1949). L'idée principale est que des pressions extérieures – et par extension l'environnement extérieur - modifient les objectifs initiaux et formels de la TVA. Selznick s'intéresse ainsi à l'acquisition d'une certaine légitimité de l'agence de développement. Le néo-institutionnalisme offre ainsi une analyse des relations entre organisations et institutions au sein de la société. Parce qu'elle propose une définition de l'institution différente des approches traditionnelles, cette théorie s'applique peut-être avant tout aux organisations privées avant les institutions politiques elles-mêmes. Elle permet d'ancrer les organisations dans leur environnement et constitue ainsi une théorie des organisations appartenant au champ des « systèmes ouverts »

⁷⁸ Virginie Tournay, *Que sais-je? Sociologie des Institutions*, Paris, Presses Universitaires de France, 2011, p. 43.

⁷⁹ *Ibid.* p. 45.

⁸⁰ John Mayor, Brian Rowan, 1977, DiMaggio et Powell, 1983.

⁸¹ Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Harper, 1966.

(*open system*). Ont été développées les idées que les institutions s'imposent car elles sont porteuses d'une certaine légitimité, que les institutions fonctionnent comme des mythes rationnels et que c'est bien leur ancrage dans l'environnement culturel et social qui garantit leur survie.

Cette approche accorde ainsi une place de choix, et symbolique, aux normes et valeurs créées par l'institution : elle considère que l'institution restreint en réalité les choix individuels. Au cœur de cette approche figure l'idée que « les institutions pèsent non seulement sur les préférences des acteurs, mais aussi sur leur identité sociale.⁸² » À la lueur de cette approche, les bureaucraties modernes apparaissent comme des pratiques qui transmettent des valeurs, des symboles, des attitudes, à la fois culturels et cognitifs. Cette transmission de valeurs influence les acteurs, les façonne, les conditionne, et conduit inexorablement à l'isomorphisme institutionnel ou à la reproduction des institutions. Résumé de façon très sommaire, l'isomorphisme institutionnel est la propension qu'ont les institutions à se ressembler : c'est le phénomène qui fait que l'on peut reconnaître une école, quelle que soit sa forme, sur tous les continents ; ce sont les éléments communs et aisément perceptibles de tous les ministères des Affaires étrangères. En 1977, Meyer et Rowan constatèrent l'apparition d'un développement des institutions à grande échelle et conclurent que les organisations contemporaines s'inscrivaient dans un contexte fortement institutionnalisé⁸³. Ils relient la propension à l'isomorphisme, l'homogénéisation des organisations à la volonté qu'ont les organisations d'accroître leur légitimité en se conformant aux conceptions et croyances établies. Cette approche occupe aujourd'hui une place centrale en théorie des organisations mais aussi en sociologie et sciences politiques. Les chercheurs s'attachant à la création d'une identité européenne ou à l'émergence d'une culture stratégique européenne y ont généralement recours.

En réalité, ces trois approches néo-institutionnelles ne s'excluent pas mutuellement mais elles se complètent. Leur point commun est de relier institutions et vie sociale, rejetant ainsi une définition exclusivement matérialiste des institutions. Elles offrent différents regards contemporains sur les institutions, permettant ainsi de les appréhender autrement et d'apprécier différemment leur ancrage dans la société. Ces trois variantes du néo-institutionnalisme se différencient par la définition qu'elles donnent à l'institution, le regard qu'elles portent sur la genèse et les évolutions de l'institution, et le rapport que les institutions entretiennent avec des acteurs dont l'autonomie est plus ou moins concédée. De surcroît, d'autres approches ont plus récemment vu le jour, elles proposent en particulier d'étudier les

⁸² Delphine Dulong, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, p. 20.

⁸³ John Meyer, Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 1 septembre 1977, Vol 83(2), p. 340-363.

discours institutionnels en tant que facteurs du changement social.⁸⁴ Beaucoup de chemin a été parcouru depuis la vision exclusivement matérialiste de l'institution.

Dans le cadre d'une étude du FCO on empruntera à l'institutionnalisme historique sa définition matérialiste de l'institution en tant qu'organe de l'État et que bureaucratie. On retiendra sa prise en compte de l'institution en tant que processus historique, son explication de la continuité des institutions et son intérêt pour les pivots et les forces conduisant au changement. La genèse du FCO, ses réformes et ses fusions sont donc analysées à la lueur de l'institutionnalisme historique. À l'institutionnalisme rationnel on empruntera l'idée que le FCO est le produit de calculs stratégiques des acteurs et que son évolution doit davantage à la volonté des acteurs qu'à une adaptation des processus. L'approche rationnelle permettra de s'intéresser à l'intention des acteurs et de retracer les sources de la fusion non seulement dans des éléments conjoncturels mais aussi dans les idéaux propres à ces acteurs. Enfin, on retiendra de l'approche sociologique l'ancrage du FCO dans la société, sa propension à l'isomorphisme et sa contribution à la création de pratiques socio-culturelles, d'une culture des affaires étrangères britanniques et de relations sociales.

⁸⁴ Virginie Tournay, *Que sais-je? Sociologie des Institutions*, op. cit., p. 53.

B. Le Royaume-Uni sur la scène internationale (1965-1985)

1. L'héritage

a. L'évolution des « Trois cercles »

L'optimisme quant au rôle international de la Grande-Bretagne semble toujours avoir été de rigueur après la Seconde Guerre mondiale, accompagné d'une sorte de foi en une destinée manifeste britannique comme le prouvèrent les deux discours de Churchill en 1948 et 1951. Néanmoins l'optimisme des années 1950 était plus fragile, en particulier après la crise du canal de Suez. Lorsqu'il arriva au pouvoir en 1957, Macmillan crut toujours fermement en la grandeur nationale, même s'il était conscient des contraintes économiques de la politique étrangère britannique. Cependant en 1958, il accepta que la Grande-Bretagne ne puisse jouer dans la même catégorie que les États-Unis et l'URSS, et son discours sur le « *Wind of Change* » en 1960 marqua un changement notable dans la politique étrangère qui précéda une seconde vague de décolonisation.

Arrivé au pouvoir, Wilson était toujours convaincu de la grandeur britannique, puis peu à peu, face à une situation économique désastreuse au Royaume-Uni, son ministre des Affaires étrangères, Michael Stewart, accepta que le Royaume-Uni soit une puissance de second rang. Mais l'illusion perdura, et Edward Heath, Margaret Thatcher et John Major ne cessèrent de mettre en avant la place insolite qu'ils pensaient que la Grande-Bretagne devait occuper dans le monde.

De 1948 jusqu'à la fin de la période qui nous intéresse, le concept des « trois cercles » évoqués par Churchill ne se démoda pas même si les conséquences de la théorie furent sans cesse revues et si la politique du Royaume-Uni vis-à-vis des trois cercles fut elle aussi réévaluée. C'est d'abord le 9 octobre 1948, lors de la conférence annuelle du parti conservateur que Churchill évoqua les « trois cercles ». Le parti conservateur était alors dans l'opposition au gouvernement, et Churchill en était le chef de file. Au Pays de Galles, à Llandudno, Churchill expliqua :

Quand je pense à l'avenir de notre pays, dans le contexte mouvant de la destinée humaine, je discerne trois cercles, parmi les nations libres et démocratiques. Pour nous, le premier cercle est constitué du Commonwealth britannique et de notre Empire, avec tout ce que cela comporte. Ensuite, il y a le monde anglophone, où nous-mêmes, le Canada et les autres Dominions britanniques, les États-Unis jouons un rôle essentiel. Enfin, il y a aussi l'Europe unie. Ces trois cercles majestueux coexistent et, si les liens qui les unissent sont forts, sont capables de résister à toute puissance ou toute coalition hostile qui chercherait à les vaincre ou à les défier. Et bien, si vous réfléchissez à ces trois cercles interdépendants, vous comprenez que nous sommes le seul pays à jouer un rôle majeur en leur sein.⁸⁵

⁸⁵ "As I look out upon the future of our country in the changing scene of human destiny I feel the existence of three great circles among the free nations and democracies. The first circle for us is naturally the British Commonwealth

Churchill confirma par la suite ses propos une fois Premier ministre, le 29 novembre 1951, à l'occasion d'un mémorandum sur l'Europe rédigé pour le Cabinet. Il n'y avait guère d'opposition entre Europe et Commonwealth. Sa note secrète se concluait en ces termes :

Notre premier objectif, c'est l'unité et le renforcement du Commonwealth britannique et de ce qu'il reste de notre ancien Empire. Le second, c'est la « fraternelle association » du monde anglophone. Le troisième, l'unité de l'Europe dont nous sommes un allié spécialement proche et un ami, tout en étant distinct.⁸⁶

Ainsi Churchill distinguait trois sphères dans lesquelles la Grande-Bretagne évoluait : l'Empire et le Commonwealth, la relation spéciale avec les États-Unis, et enfin l'Europe. Si pour Churchill ces cercles étaient interconnectés, l'existence de l'un garantissait la fortune de l'autre, la vitalité de l'un garantirait la vigueur des deux autres. Mais surtout, la Grande-Bretagne était la seule nation pouvant se flatter d'occuper cette place stratégique.

En réalité la politique étrangère des années 1965-1985 continua à évoluer autour de la place accordée à ces trois entités et du rééquilibrage qui était effectué. Aussi furent nommés « réalistes » les hommes politiques reconnaissant le déclin britannique sur la scène internationale et « idéalistes » les défenseurs de l'Europe tels Heath.

L'analyse politique de Callaghan se fondait aussi sur cette approche des cercles. Il écrivit en 1975 :

La CEE nous procure une base d'appui solide, à partir de laquelle nous pouvons agir. Le Commonwealth nous offre un pont unique pour dépasser les divisions de l'humanité. Les Nations unies représentent un instrument pour la coopération mondiale, à condition que nous ayons la volonté de l'utiliser. Le grand défi, pour la politique étrangère britannique, c'est de savoir utiliser ces diverses organisations multilatérales, et de les mettre au service de notre bien-être et de celui du monde. Nous avons l'occasion d'utiliser notre expérience et notre influence pour promouvoir l'égalité, la justice et la paix grâce à ces organismes.⁸⁷

and Empire, with all that comprises. Then there is also the English-speaking world in which we, Canada, and the other British Dominions and the United States play so important a part. And finally there is also United Europe. These three majestic circles are coexistent and if they are linked together there is no force or combination, which could overthrow them or even challenge them. Now if you think of the three inter-linked circles you will see that we are the only country, which has a great part in every one of them". Winston Churchill, *Europe Unite, Speeches 1947 and 1948*, Londres, Cassell, 1950.

⁸⁶ "Our first object is the unity and the consolidation of the British Commonwealths and what is left of the former British Empire. Our second, the " fraternal association " of the English-speaking world; and third, United Europe, to which we are a separate closely - and specially-related ally and friend." Cabinet Memorandum. *Cabinet Papers*. Memorandum on United Europe. [Ressource électronique]. The National Archives Website: Discovery. CAB 129/48. CP (51) 32. [Consulté le 17 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-48.pdf>

⁸⁷ "The EEC gives us a firm base from which to work; the Commonwealth offers a unique bridge across the divisions of mankind; the United Nations offers an instrument for global cooperation, providing we have the will to use it. It is how we use, both for our own and for the world's well-being, these various multilateral organizations, which is the challenge for British foreign policy. The opportunity is to use our experience and influence to promote through these bodies greater equality, justice and peace". James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, Fabian Society, 1975.

Suite au redimensionnement des cercles, le Commonwealth ne constitua plus réellement un obstacle en 1972, moment où le Royaume-Uni conclut son adhésion à la Communauté européenne alors que Heath se détachait partiellement des États-Unis en annonçant à Pompidou :

Il ne pourrait y avoir aucune relation spéciale entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, même si la Grande-Bretagne le désirait.⁸⁸

En revanche le cercle représentant la relation spéciale avec les États-Unis s'agrandit se sous Margaret Thatcher, alors que le démantèlement de l'Empire continuait et que le diamètre du cercle européen se réduisait.

b. Une étude de cas au regard de la perspective réaliste : le retrait de l'Est de Suez

L'humiliation britannique à l'occasion de l'affaire de Suez constitue un second élément déterminant de l'héritage britannique. Elle contribua à la fois à modifier la stratégie britannique et devint l'archétype de l'échec de la politique étrangère du Royaume-Uni. Le spectre de l'échec de Suez flotta ainsi au-dessus des décisions de politique étrangère des années 1960–1980. Il met ainsi en exergue la rationalité procédurale des acteurs de la politique étrangère britannique ainsi que le poids de la pratique dans les choix des acteurs de la politique étrangère britannique. Après avoir rappelé les conséquences de Suez, nous proposerons une analyse du cas au regard de la perspective réaliste.

Les historiens ne s'expriment pas d'une voix unique lorsqu'il s'agit de définir les conséquences de Suez. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de relier Suez au processus de décolonisation britannique. À l'échelle mondiale, l'impact de Suez fut conséquent⁸⁹. Pour l'URSS ce fut une réussite, les Soviétiques montrèrent qu'ils se préoccupaient du tiers monde. Dans le monde arabe aussi, Nasser triompha, étant parvenu à imposer sa politique aux Occidentaux. Aux États-Unis, en 1957, la doctrine Eisenhower fut énoncée, assurant une protection privilégiée à de nombreux pays du Proche-Orient. La France, impuissante face à l'URSS et délaissée par les États-Unis, redoubla de méfiance ; seule, elle demeura optimiste, développa sa maîtrise du nucléaire et se dissocia des États-Unis en quittant la structure

⁸⁸ "There could be no special partnership between Britain and the United States even if Britain wanted it." Edward Heath, *The Course of My Life: The Autobiography*, Londres, Hodder & Stoughton, 1998, p. 364.

⁸⁹ Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 205.

militaire intégrée de l'OTAN en 1966. En revanche le constat fut moins optimiste pour la Grande-Bretagne qui, auparavant toujours convaincue d'occuper une place essentielle sur la scène internationale, perdit son statut de superpuissance et dut faire face, sans aide américaine, à son impuissance. Épuisée, la Grande-Bretagne ne put qu'entériner cet état de fait, abandonner ses positions au Proche-Orient et dans le Golfe arabo-persique, se repliant à l'Est de Suez puis réduisant son implication à travers le monde.

L'Empire britannique, devenu empire informel, déclina au Moyen-Orient. Quatre pays s'opposèrent ouvertement à la Grande-Bretagne. Ainsi l'Irak suggéra que la Grande-Bretagne soit exclue du Pacte de Bagdad, la Jordanie mit fin aux traités conclus avec la Grande-Bretagne, la Syrie et l'Arabie Saoudite annoncèrent la rupture de toutes relations. Au sein du Commonwealth, seules l'Australie et la Nouvelle-Zélande soutinrent réellement la Grande-Bretagne. Des voix discordantes s'élevèrent. Ni le Canada, ni l'Inde, ni le Pakistan ne cautionnèrent la politique britannique et ils s'opposèrent au nouvel empire informel. Malgré les points de vue divergents concernant l'impact de Suez sur la décolonisation, on ne peut que constater l'accélération de son processus. La première vague vit l'indépendance de 17 colonies, de 1960 à 1964. Les discours officiels traduisirent la volonté d'accélérer le processus de décolonisation. Il s'agit du discours de Macmillan en 1960 ou encore les déclarations d'Iain Macleod, conservateur radical nommé au *Colonial Office*, déclarant en 1959 qu'il souhaitait être le dernier ministre des Colonies (1959-1961).

En ayant recours aux outils théoriques développés précédemment nous analyserons ici le repli de l'Est de Suez à travers le prisme réaliste. Le retrait de l'Est de Suez, objet de plusieurs études, est habituellement interprété par les théoriciens de deux façons. Beaucoup ne voient dans le retrait qu'un repli dicté par des impératifs économiques. À cette forme de déterminisme économique on peut opposer une autre théorie, relativement déterministe elle aussi, mais s'attachant davantage au contexte politique international et à la décolonisation. Si l'économie a certainement occupé une place prépondérante dans le débat, il serait injuste de ne pas reconnaître que les politiques furent premièrement dictées par la nécessité de l'adaptation au changement de contexte, à la redéfinition de la politique étrangère du Royaume-Uni.

Le retrait de l'Est de Suez	
1956	Crise de Suez : Victoire de Nasser. Une réussite pour l'URSS qui affirme son soutien au tiers monde. Perte du prestige britannique au Moyen-Orient : l'Iraq souhaite exclure le Royaume-Uni du pacte de Bagdad, la Jordanie abroge ses traités avec le Royaume-Uni et la Syrie et l'Arabie Saoudite rompent leurs relations avec le Royaume-Uni. Au Commonwealth : Australie et Nouvelle Zélande cautionnent une forme d'empire informel britannique. Canada, Inde et Pakistan la condamnent.
1957	Doctrine Eisenhower : protection privilégiée de la majorité des pays du Proche Orient
1960	Macmillan : « Wind of Change »

1965	Wilson : « Britain's frontiers lay on the Himalayas » Wilson : « We are a world Power and a world influence or we are nothing »
1966	Livre Blanc. Amorce du repli britannique, diminution des actions militaires outremer
1966	Retrait de la France du commandement militaire intégré de l'OTAN qui se dissocie des États-Unis (signe d'une méfiance des français vis à vis des États-Unis). Optimisme, refus du déclin et volonté de développer l'arme nucléaire. Stratégie nucléaire « tous azimuts ».
1967	Dévaluation de la livre. Le Premier ministre entérine dès lors la perte d'influence de la Grande-Bretagne
1967	Guerre de 6 Jours : échec britannique
1968	Annonce de Wilson et Denis Healey de l'abandon, pour 1971, des bases militaires de Singapour, en Malaisie, Aden et les Maldives. Repli réel. La réduction de la présence militaire britannique à travers le monde s'amorça réellement 10 ans après Suez.

Document 5: Le retrait de Suez (tableau G. Révauger)

Principaux acteurs	
Premier ministre	Harold Macmillan (57 - 63); Harold Wilson (64-70)
Chancelier de l'échiquier	Roy Jenkins
Secrétaire d'État à la Défense	Denis Healey
ministre des Affaires du Commonwealth	Herbert Bowden (66-67); George Thompson '(67-68)
Président américain	Lyndon B. Johnson (63-69)
ministre des Affaires étrangères	George Brown (66-68) & Michael Stewart (65-66, 68-70)

Document 6: Principaux acteurs du retrait de Suez (tableau G. Révauger)

Adopter une perspective réaliste lors de l'étude de ce cas permet premièrement d'identifier les arguments utilisés par les défenseurs du repli. Une vision réaliste fut adoptée par plusieurs acteurs de la politique étrangère britannique entre 1957 et 1967 : c'est une vision d'une Grande-Bretagne affaiblie qui incite plusieurs acteurs à prôner le repli. Celui-ci fut d'abord annoncé par Macmillan dans son discours du « vent du changement »⁹⁰, incitant les blancs d'Afrique du Sud à faire des compromis avec les nationalistes noirs, annonçant un changement de cap dans la politique étrangère, et sonnait le glas de l'Empire. Il s'agit d'un repli associé à la redéfinition de la politique étrangère.

Pour d'autres, comme Jenkins, le repli était impératif car le Royaume-Uni était confronté à une situation économique désastreuse obligeant – afin d'assurer la sécurité économique du pays – à revoir le budget consacré à la défense. Roy Jenkins plaida pour des restrictions budgétaires comportant le repli de l'est de Suez, ou encore l'annulation de la commande d'avions de frappes américains F-111. Sa vision était réaliste et, ironiquement, Jenkins savait aussi exploiter les arguments réalistes :

⁹⁰ Harold Macmillan, Discours au Parlement d'Afrique du Sud, 3 février 1960. [en ligne] [consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse: <http://www.southafrica.to/history/WindsOfChange.htm>

Pendant le weekend, je jouai beaucoup au tennis en salle, et, chose rare pour un ministre, j'écrivis même personnellement un document destiné à être distribué au Cabinet lors de la réunion du 20 décembre. J'y écrivais en introduction : « la situation économique demeure extrêmement inquiétante » ; Cela était totalement corroboré par les faits. La livre, malgré sa dévaluation, était très faible depuis dix ans sur les marchés des changes. Mais cette phrase, et le document dans son ensemble étaient écrits afin de répandre l'effroi, et d'influencer ainsi mes lecteurs. Dans une certaine mesure, l'objectif fut atteint. Ma stratégie, fondée sur des restrictions budgétaires massives, ne fut pas sérieusement mise en cause par le Cabinet ce matin-là.⁹¹

Enfin s'ajoutèrent deux arguments militaires : la force dissuasive que constituait l'arme nucléaire remplaçait les forces navales britanniques et rendait caduque l'utilité de ports premièrement conçus à des fins de ravitaillements des bâtiments. Les accords de Nassau de 1963 permirent de surcroît au Royaume-Uni d'acheter des missiles américains et d'en équiper sa flotte. Si les têtes nucléaires étaient britanniques, les missiles étaient, eux, américains. C'est donc une coopération nucléaire forte qui se mit en place. Somme toute, une proposition de création d'une force multilatérale dans l'Atlantique Nord (Multilateral Force, MLF) confirma dans les années 1960 l'inanité de la base de Singapour.

Les opposants au repli utilisèrent quant à eux des arguments reflétant une vision davantage idéalisée d'un pays devant se réaffirmer en tant que puissance de premier rang. Cette vision fut un temps celle de Wilson, qui déclara en 1965 que la Grande-Bretagne devait demeurer une puissance mondiale et que les frontières de la Grande-Bretagne se trouvaient sur l'Himalaya⁹².

En revanche, les opposants au repli eurent aussi recours à des arguments très réalistes. Ainsi, le Cabinet considéra-t-il le repli de l'est de Suez comme un mouvement dangereux laissant un vide qui serait sans tarder comblé par l'URSS qui pourrait de surcroît prendre le contrôle des ressources pétrolières du Moyen-Orient. Cet argument pragmatique met en exergue les notions d'*intérêts nationaux* et de *sécurité nationale* :

Le ministre des affaires étrangères (George Brown) affirma que le document (sur la politique étrangère, C(678)42) était destiné à servir de base de discussion pour le réexamen de notre positionnement et de notre politique étrangère que le Cabinet avait appelé de ses vœux le 18 janvier. La première partie du document suggérait que les mesures qui avaient déjà été prises – en particulier la décision de nous retirer de l'est de Suez d'ici la fin 1971- avaient dessiné les contours des options ouvertes au Royaume-Uni, et nous engageaient dans une politique centrée sur l'Europe. Le document indiquait que néanmoins, **notre retrait ferait courir de grands risques à nos intérêts dans le monde, et que, par exemple, l'Union Soviétique**

⁹¹ "During the weekend I played a lot of winter tennis and myself wrote '(a rare event for any minister) a Cabinet paper to be circulated for the 20 December meeting. It began: 'The economic situation remains extremely menacing.' This was wholly justified by the facts. Sterling even as its devaluated rate had become appallingly weak in the exchange markets during the previous ten years. But the phrase and the paper as a whole was motivated by the desire to create a suitable mood of malleable apprehension. Up to a point it succeeded. My general strategy of major and widely spread public expenditure cuts was not seriously challenged in the cabinet that morning". Roy Jenkins, *A Life at the Centre*, London, Macmillan Limited, 1991, p. 224.

⁹² C. Cook, A. Sked, *Post-War Britain: A Political History*, Harmondsworth, Penguin, 1993, p. 199.

pourrait établir une domination indirecte sur l'approvisionnement en pétrole de l'Ouest à partir du Moyen Orient.⁹³

En réalité, l'étude de cas permet de souligner les liens entre visions idéaliste et réaliste. À la vision idéaliste des opposants au repli se sont associés des arguments réalistes. Le facteur américain⁹⁴, la relation spéciale, est un argument réaliste. Il s'agissait ici de pressions américaines pour le maintien de forces britanniques à l'Est pendant l'escalade de la guerre du Vietnam. Un accord tacite avait ainsi été conclu entre Wilson et Johnson, garantissant le soutien américain à la livre en échange du maintien de la présence britannique en Asie.

Enfin, le recours à la perspective réaliste permet de soulever un certain nombre de questions et de s'attacher aux notions soulignées par les théories réalistes et centrales dans l'étude de ce cas.

Les notions d'influence, de pouvoir et de dissuasion sont aussi au cœur d'un rapport du FCO, établi en 1967 et explorant d'autres pistes de déploiement de l'*influence* britannique à l'Est de Suez. On peut ainsi y lire :

La puissance militaire est la plus importante source d'influence politique unique, que ce soit par sa capacité à apporter un appui ou la crainte d'une opposition. Notre influence dans la zone que nous considérons sera inévitablement réduite par notre retrait sur le plan militaire. Mais il faut également garder à l'esprit qu'à l'ère nucléaire, il y a de nouvelles restrictions à la façon dont l'influence peut être exercée par les puissances dotées de l'arme atomique, en dehors de son utilisation dans une perspective défensive. Les vieux concepts sur l'efficacité d'une « flotte opérationnelle » doivent être nuancés, par crainte que l'usage de la force ne crée, concrètement, de l'instabilité ou ne déclenche des accusations de néo-colonialisme. Aussi, la crédibilité de l'utilisation de la force militaire s'amoindrit. Dans le monde moderne, la puissance économique est au moins aussi importante que la puissance militaire, comme source d'influence.⁹⁵

⁹³“The Foreign Secretary (George Brown) said that the paper was [on foreign policy (C (68) 42)] designed to serve as the basis for the reassessment of our external position and policy for which the Cabinet had called at their meeting on 18th January. Part I of the paper suggested that the decisions which had already been taken—in particular the decision to withdraw from East of Suez by the end of 1971—had gone far to shape the options open to the United Kingdom and to direct us towards a Europe-based policy. The paper pointed out that nevertheless **there would be serious risks to our national interest round the world as a consequence of our withdrawal, and that for example the Soviet Union might in consequence gain indirect control of the Middle East oil supplies to the West.**” Cabinet meeting Conclusions. *Cabinet Papers*. [Ressource électronique]. The National Archives Website : Discovery. CC (68). CAB 128/43, 17 février 1968. [Consulté le 8 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-43.pdf> .

⁹⁴ L. Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice Between Europe and the World?*, Houndmills and New York, Palgrave Macmillan, 2002.

⁹⁵ “The single most important source of political influence is military power, either through the expectation of support or the threat of opposition. Our influence throughout the area under discussion will inevitably be reduced by our military withdrawal. But it is worth noting that in a nuclear age, there are new restrictions on the degree to which military influence can be exerted in particular by nuclear powers except defensively. Old concepts of the effectiveness of a ‘fleet in being’ have to be qualified by inhibitions that the actual use of force might lead to instability or to charges of neo-colonialism. Thus, the credibility if the use of military force tends to be reduced. In the modern world economic strength is almost as important as military power as a source of influence.” 15/4 Non-military Means of Influence in the Persian Gulf, S.E. Asia and Australia – Draft paper for Defence and Oversea Policy Committee by Foreign Secretary and Commonwealth Secretary.

Ainsi ce rapport accordait-t-il une place prépondérante à l'arme nucléaire – fréquemment perçue à l'époque comme une arme dissuasive pouvant efficacement assurer la sécurité nationale du Royaume-Uni à un coût moindre comparé aux forces conventionnelles. Cette vision « chimérique » (Self) a été revue par nombre de théoriciens, comme Carver, qui considéra que le développement de l'arsenal nucléaire se fit au détriment des forces conventionnelles et d'interventions ponctuelles ciblées.

Le recours aux théories réalistes permet ainsi d'opposer deux visions prédominantes lors du débat précédant le repli britannique de l'Est de Suez et d'éclairer les thèmes de prédilection des théoriciens réalistes - les notions de sécurité nationale, d'intérêt national, de dissuasion ou encore la notion d'influence. Si les liens entre visions idéaliste et réaliste sont fermement imbriqués, la place du pragmatisme est prééminente.

Le repli de l'Est de Suez confirma la perte du statut de superpuissance du Royaume-Uni et la réduction de sa présence militaire dans le monde. Ce repli, motivé par des impératifs réalistes, instaura un « pessimisme de la raison⁹⁶ » britannique et l'acceptation du repli fut associée à une rhétorique de la stabilité refusant de concéder un repli sous la contrainte. Ces extraits des conclusions du Cabinet en 1946 auraient ainsi pu être réitérés en 1967 :

« L'opinion générale, au sein du cabinet, était que notre retrait d'Inde ne devait pas forcément apparaître nécessairement comme imposé par notre situation de faiblesse, ni comme le premier pas vers la dissolution de l'Empire. Au contraire, il fallait montrer que cette opération était la conclusion logique, et bienvenue, d'une politique suivie par nos gouvernements depuis de nombreuses années. »⁹⁷

En revanche, si le recours aux théories réalistes permet de mettre en le pragmatisme britannique, une analyse exhaustive nécessiterait d'analyser le cas à la lumière des théories développées par d'autres écoles, ce qui dépasse toutefois les limites de notre sujet.

2. La politique étrangère des Premiers ministres britanniques (1965–1985)

a. Le pragmatisme idéaliste britannique : entre réalisme et libéralisme

Si les théories de l'école libérale sont inéluctablement des réponses aux théories de l'école réaliste, réalisme et libéralisme ne demeurent pas pour autant deux systèmes totalement contradictoires. Certains théoriciens ont ainsi développé des thèses ayant à la fois des

⁹⁶ Jean-Baptiste Duroselle et André Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, op. cit.

⁹⁷ "The general feeling of the Cabinet was that withdrawal from India need not appear to be forced upon us by our weakness nor to be the first step in the dissolution of the Empire. On the contrary this action must be shown to be the logical conclusion, which we welcomed, of a policy followed by successive Governments for many years." British Library. Secret Cabinet paper of conclusions of a meeting held at 10 Downing Street on 31 Dec 1946 - concerning the withdrawal from India. [Consulté le 23 octobre 2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.bl.uk/reshelp/findhelregion/asia/india/indianindependence/transfer/transfer4/>

caractéristiques réalistes et libérales. C'est le cas de Stanley Hoffmann qui pose des postulats réalistes mais les accompagne d'autres critères comme une certaine « exigence de la moralité », qui n'est pas sans rappeler la notion de « guerre juste » de Michael Walzer. Si l'éthique est associée aux théories libérales, elle trouve en réalité sa place dans les deux systèmes conceptuels souvent perçus comme concurrents et s'affiche comme justification légitime de conflits.

De même la politique étrangère telle que l'entendait Heath envisage la coexistence des deux notions d'idéalisme et de réalisme ; et l'une des raisons des désaccords avec les États-Unis semble provenir du déséquilibre entre ces deux notions.

b. La politique étrangère des années Wilson (1964-1970 et 1974-1976)

La campagne électorale de 1964 fut marquée par la dissolution tardive du Parlement, l'investissement de George Brown (qui devint par la suite ministre des Affaires étrangères) - rival éternel de Harold Wilson au sein du parti, qui parcourut le pays en prévoyant une crise économique, et l'opposition entre deux personnages drastiquement opposés : Harold Wilson, député travailliste (de Huyton) à la gauche du parti, soutenu par les syndicats, affichant une image moderne, rassurante, ayant résolument foi en la science et y voyant l'un des moyens de redresser l'industrie et Alec Douglas-Home (qui avait déjà été ministre des Affaires étrangères), aristocrate universitaire, ayant recours à des allumettes pour calculer, et proposant un programme électoral intitulé *Prosperity with a purpose*. Le parti libéral présenta Jo Grimond, député des Orcades et des Iles Shetland. Ce dernier défendait un programme qu'il avait largement inspiré personnellement, s'appuyant sur une réflexion réfutant le bipartisme (*Think for Yourself*⁹⁸).

Vainqueur le 15 octobre 1964 avec 44,1% des suffrages contre 43,4% pour les Conservateurs, le premier gouvernement de Harold Wilson n'obtint qu'une faible majorité de treize députés. Cette fragile majorité pouvait mettre en péril le gouvernement en cas d'élections partielles. Harold Wilson décida de dissoudre le Parlement en 1966 et, à la suite de nouvelles élections, obtint une franche majorité de cent dix députés. En 1966, le débat électoral au sein du parti fut double, entre la gauche et la droite du parti. Les partisans d'un désarmement unilatéral s'affrontèrent à leurs opposants sur les thèmes de la politique étrangère et de la défense, alors que la course aux armements entre les États-Unis et l'URSS battait son plein.

⁹⁸ British Labour Party Election Manifesto. *Think for Yourself*. 1964. [en ligne] [consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lib64.htm> .

Le programme électoral *New Britain* de 1964 présentait une refonte de la société britannique reposant à la fois sur la modernisation de l'industrie et sur des réformes sociales visant à offrir davantage d'équité et une meilleure protection au citoyen britannique. Au cœur de la démarche, on trouvait un engouement pour la science et une foi sans bornes dans ses potentialités. La politique étrangère et de défense n'occupait pas une place prépondérante et n'apparaissait, comme à l'accoutumée, que dans la dernière partie du programme. Seul le Commonwealth semblait bénéficier d'une place de choix (une place toutefois revue dès 1966) : le rôle accordé au Commonwealth demeurerait important, voire idéalisé⁹⁹, si l'on prend en compte, dès les années 1960, la perte d'influence de la Grande-Bretagne dans le Commonwealth. Cependant, au sein du parti travailliste, beaucoup espéraient une politique radicalement différente de la politique étrangère conservatrice : anti-impérialiste, internationaliste et qui soit fondée sur des valeurs universelles. Néanmoins l'espoir d'un virage franc demeura vain.

Élu sur un programme dit résolument novateur – quand bien même la plupart des programmes électoraux accordent tous une place prépondérante au renouveau¹⁰⁰, Harold Wilson s'efforça de tenir ses promesses électorales et entreprit des réformes institutionnelles (lors de son premier mandat) et sociales (lors de son second mandat) qui permirent d'accroître l'efficacité du gouvernement et d'asseoir des libertés individuelles, libéralisant la société britannique, garantissant davantage de transparence et de démocratie. La protection sociale, la libération de la femme, la dépénalisation de l'homosexualité, l'abolition de la peine de mort, la lutte contre le racisme et l'exclusion sociale furent ainsi au cœur de la politique wilsonienne¹⁰¹. Le bilan des années Wilson fit souvent l'objet de critiques, perçu comme mitigé voire négatif, étant donné que la politique économique se solda par un échec, que les relations syndicats - gouvernement devinrent tendues et que l'espoir d'une réforme de la Chambre des Lords fut déçu. Cependant, le bilan fut également positif car les années Wilson virent des réformes institutionnelles, un véritable renouveau, grâce aux réformes sociales, approuvé par les classes moyennes et les groupes d'âge moyen. Cependant, ce renouveau fut refusé par d'autres, ce qui, parmi d'autres raisons, conduisit à la chute du gouvernement en 1970.

Les réformes institutionnelles, dans lesquelles s'inscrivit la réforme du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*, furent donc le fruit d'une promesse électorale, et permirent

⁹⁹ "Though we shall seek to achieve closer links with our European neighbours, the Labour Party is convinced that the first responsibility of a British Government is still to the Commonwealth." *New Britain*

« Bien que nous soyons prêts à tisser des liens plus étroits avec nos voisins européens, le Parti travailliste considère que le Commonwealth constitue encore notre priorité ».

¹⁰⁰ Matthew Graves, "Brave New Britain: Wilson and the Rhetoric of Renewal", *Les années Wilson 1964-1970* / ed. par Danièle Frison et Matthew Graves, Paris, Ellipses-Marketing, 1998.

¹⁰¹ Danièle Frison, « Libéralisation de la société britannique pendant les années Wilson 1964-1970 », *Les Années Wilson 1964-1970* / ed. par Danièle Frison et Matthew Graves.

d'accroître l'efficacité du gouvernement. Ces réformes répondirent ainsi à un impératif démocratique, tout en améliorant, modernisant et complexifiant les services centraux des ministères¹⁰². Cinq nouveaux ministères et de nouveaux départements furent créés en octobre 1964 : le *Department of Economic Affairs* (DEA, département des Affaires économiques) confié à George Brown, « *MinTech* », un ministère de la Technologie ; le *Ministry of Land and Planning* (ministère de l'Aménagement du territoire), conçu comme un contrepoids au *Housing and Local Government Department* afin de pouvoir décider du rythme de construction des projets de logement du gouvernement – rôle qu'il ne parvint pas à jouer¹⁰³ ; un département dédié au Pays de Galles (*Welsh Department*), un ministère au Développement ultramarin, dirigé par Barbara Castle. Un ministre du Désarmement fut nommé au FCO (Alun Gwyne-Jones). En 1968 le département de la Santé et de la Sécurité sociale vit le jour (*Department of Health and Social Security*).

Les notions de technocratie et démocratie peuvent-elles aller de pair ? À quel point ces deux objectifs de réformes furent-ils contradictoires ? Ces questions touchèrent plusieurs institutions, dont le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commonwealth. Elles furent au centre des débats avant les élections de 1964, en témoignent les interviews de Harold Wilson ou Jo Grimond réalisées par Norman Hunt pour la BBC¹⁰⁴. Wilson y réclamait davantage d'expertise (sur le modèle des experts extérieurs et des *think tanks* du gouvernement Kennedy), et affirmait sa foi en la fonction publique ainsi que son respect envers ces fonctionnaires qui n'avaient prêté allégeance à aucun parti. Il fut bien question d'accroître les pouvoirs du Cabinet, mais Harold Wilson ne perçut pas ceci comme une mise en péril de la démocratie. Il s'agissait d'accroître l'efficacité de l'appareil d'État tout en instaurant davantage de démocratie dans le processus de décision. Si l'on en croit Harold Wilson, il ne s'agissait pas d'expérimenter un nouveau style de gouvernement mais de réinstaurer un style traditionnel éprouvé. Par un simple retour en arrière, Harold Wilson modernisait en se tournant vers le passé et revêtait certains atours des gouvernements de Clement Attlee et Winston Churchill.

Comme nous le verrons par la suite, le style de gouvernement d'Harold Wilson fut de type présidentiel, ce qui eut inévitablement un impact sur le *Foreign Office*. La formulation de la politique étrangère se déplaça donc du Cabinet vers *Downing Street*, ce qui contribua à

¹⁰² Danièle Frison, « Libéralisation de la société britannique pendant les années Wilson 1964-1970 », *Les Années Wilson 1964-1970, op. cit.*, p. 147.

¹⁰³ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, Londres, Weidenfeld and Nicolson & Michael Joseph, 1971, p. 9.

¹⁰⁴ *Whitehall and Beyond, Jo Grimond, Enoch Powell, Harold Wilson three conversations with Norman Hunt, with a comment by Lord Bridges*, London, BBC publications, 1964.

alimenter le désaccord profond entre George Brown et Harold Wilson. Dans ses mémoires, Brown décrit ainsi les dangers du style d'Harold Wilson :

J'en suis venu à penser que Monsieur Wilson préférait quelque chose qui ressemblât au système présidentiel, qu'il préférait vraiment avoir son propre dispositif au 10 Downing Street, un peu comme le Président des États-Unis a le sien à la Maison Blanche.¹⁰⁵

Là où, pour Brown, un député devait allégeance à son parti¹⁰⁶ et où l'essence du gouvernement résidait dans la responsabilité collective¹⁰⁷ de ses membres, Harold Wilson adopta un style beaucoup plus personnel, décrié aujourd'hui encore en Grande-Bretagne, surtout depuis le mandat de Tony Blair. La présidentialisation du régime sous Lloyd George puis Churchill s'était faite dans un contexte de guerre. En dehors de ce contexte, le fonctionnement amorcé par Harold Wilson renforça considérablement les pouvoirs de Premier ministre. Aussi, dans les années 1970, Tony Benn attaqua-t-il violemment la présidentialisation du régime. :

Aucun monarque du Moyen âge, dans toute l'histoire de la Grande-Bretagne, n'a eu autant de pouvoir que tous les premiers ministres de notre temps.¹⁰⁸

Si le parti travailliste insistait, dans son programme électoral, sur la place du Commonwealth et ne mentionnait que brièvement l'Europe, le rôle international de la Grande-Bretagne sur la scène internationale devait être entièrement redéfini, et les trois cercles traditionnels de la politique étrangère britannique devaient être redimensionnés.

L'état désastreux de l'économie de l'époque contraignit le gouvernement à revoir sa politique. Austérité et politique étrangère furent inévitablement liées, de même que politiques intérieure et extérieure.

La période se caractérisa par l'alternance de mesures de freinage et d'accélération de la consommation. Ces mesures contradictoires, appelées « stop-go¹⁰⁹ » en anglais, furent mises

¹⁰⁵ "I came to feel that Mr. Wilson preferred something akin to the presidential system, that he really did prefer to have his own outfit at No.10, rather like the way in which the President of the United States has his own outfit in the White House." George Brown, *In My Way*, Harmondsworth, Victoria, Penguin Books Ltd, 1971, p. 177.

¹⁰⁶ La démission de Brown aurait pu être annoncée avant, mais non sans conséquences sur le parti. Pour Brown, le parti passe en premier : « I felt loyalty to the Party must come first ». *Ibid.* p. 176.

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 176.

¹⁰⁸ "No medieval monarch in the whole of British history ever had such power as every modern British Prime Minister has in his or her hands". Tony Benn, *Arguments for Socialism*, Londres, Jonathan Cape Ltd, 1979.

¹⁰⁹ Dans une première phase, celle du « go » on adopte une politique keynésienne de relance de la consommation, en faisant baisser le taux d'intérêt et en réduisant les prélèvements fiscaux. Cela entraîne une augmentation de la production, des créations d'emplois et une hausse des rentrées fiscales. Malheureusement cela entraîne aussi une hausse rapide des importations et du déficit commercial. Il faut donc y mettre terme en inversant la tendance grâce à une hausse des taux d'intérêt, une augmentation des impôts et la réduction des dépenses publiques, c'est la phase appelée « stop ». Au bout de quelques mois, la balance commerciale est rétablie, mais l'économie stagne, et on revient donc au « go ». Et ainsi de suite. Sans restructuration de l'économie, les entreprises ne pouvaient satisfaire la demande en période de « go » et recoururent à des importations. En période de « stop », les exportations restèrent décevantes et ne purent compenser la baisse de la demande intérieure.

en œuvre jusqu'à l'élection de Thatcher. Elles installèrent durablement l'incertitude puis, à force d'être réitérées, elles perdirent de leur efficacité, conduisant dans les années 1960 à une stagflation associant stagnation économique et inflation. Le début des années 1960 fut marqué par la détérioration des relations professionnelles, puis la création de deux agences relativement autonomes dont l'objectif fut d'offrir une perspective économique à long terme (*National Economic Development Council, NEDC* et *National Economic Development Office, NEDO*, « Neddy »). Lorsque Harold Wilson parvint au pouvoir, le NEDC fut rattaché au nouveau département des affaires économiques (DEA) et son influence s'amenuisa momentanément – jusqu'à l'échec du DEA en 1966. Le printemps 1965 vit la création du *National Board for Incomes and Prices*, dont l'objectif était de contrôler prix et salaires. Conjointement, le gouvernement stimula l'exportation et parvint dans un premier temps à contenir l'inflation. Cela ne dura qu'un temps et l'année 1966 fut ponctuée de grèves, d'une crise de confiance dans la livre sterling et d'affrontements au sein du Cabinet. Après un gel des salaires en 1967 le gouvernement renonça aux mesures d'austérité mises en œuvre puis fut contraint de recourir à une dévaluation de 14,3%, de rétablir des mesures d'austérité et de recourir à un prêt du Fonds monétaire international.

La réduction de la présence militaire britannique à travers le monde s'amorça réellement dix ans après la crise de Suez. Entre 1957 à 1967 se succédèrent deux visions stratégiques : la vision réaliste d'une Grande-Bretagne affaiblie, prônant le repli, et une vision idéalisée d'un pays devant se réaffirmer en tant que puissance de premier rang. La première fut annoncée par Macmillan en 1958. Il avait accepté que la Grande-Bretagne ne puisse plus jouer dans la même catégorie que les États-Unis et l'URSS, et son discours sur le « Wind of Change » avait marqué un changement notable dans la politique étrangère. La seconde vision demeura un temps celle d'Harold Wilson, qui déclara en 1965 que la Grande-Bretagne devait demeurer une puissance mondiale. Le repli britannique s'amorça en 1966 puis devint réel en 1967 et 1968. Confrontée à une situation économique désastreuse, la Grande-Bretagne dut revoir le budget qu'elle consacrait à la défense. Le livre blanc de 1966 annonça la diminution des actions militaires outremer, et notamment à l'Est de Suez. Durant l'été 1966, Michael Stewart, ayant affirmé que la Grande-Bretagne était dès lors devenue une puissance de second rang, se rendit en Indonésie, en Malaisie, à Singapour puis en Australie et en Thaïlande. Son voyage lui permit d'évoquer les conséquences du repli britannique. En Australie, il s'agissait de réitérer le soutien militaire de la Grande-Bretagne tout en expliquant qu'une éventuelle aide militaire tarderait à parvenir sur zone puisque la Grande-Bretagne abandonnait ses positions à l'Est de Suez¹¹⁰. La dévaluation de 1967 accéléra le retrait

¹¹⁰ Michael Stewart, *Life and Labour*, Londres, Sidgwick & Jackson, 1980, p. 150.

britannique et, en 1968, Harold Wilson et Denis Healey annoncèrent l'abandon, d'ici 1971, des bases militaires de Singapour, de Malaisie, d'Aden et des Maldives. Ce retrait entraîna simultanément l'arrêt de commandes, notamment de porte-avions, de la marine et de l'armée de l'air britanniques. Non seulement ces mesures eurent des répercussions sur l'économie mais elles révélèrent l'abandon d'un effort de maintien de forces militaires efficaces. De fait, lorsque Harold Wilson accepta enfin de dévaluer la livre, il entérina de facto ce dont il était tout à fait conscient : la perte d'influence de la Grande-Bretagne. Le refus initial de dévaluer put s'entendre comme un refus d'accepter que la Grande-Bretagne perde son influence internationale. Les choix de politique extérieure eurent donc des conséquences sur la politique intérieure.

Simultanément, les échecs se multiplièrent et la perte de puissance se confirma, notamment au Moyen-Orient et en Asie : lors du second conflit indo-pakistanaï (guerre du Cachemire), de la guerre de Six jours ou encore de la guerre du Vietnam, le rôle de la Grande-Bretagne fut quasiment réduit à néant et occasionnellement accompagné de profondes divisions au sein du parti travailliste au pouvoir.

Ainsi, la perte d'influence en Asie fut manifeste. La position britannique face au conflit indo-pakistanaï oscilla entre impuissance, prudence et échec. Alors que le conflit concernait des pays du Commonwealth, une intervention britannique n'aurait pas semblé surprenante, et le gouvernement Wilson tenta un temps de proposer une médiation qui fut « poliment ignorée¹¹¹ » par les belligérants. Harold Wilson déclara dans ses mémoires avoir adressé une condamnation, mal avisée, à l'Inde¹¹². Il mentionna très brièvement l'intervention de la Chine :

Nous fîmes face à une crise internationale lorsque la Chine, prenant position dans le conflit indo-pakistanaï, adressa un ultimatum à l'Inde, que nous soutenions comme nous le pouvions.¹¹³

Enfin le rôle de la Grande-Bretagne fut résumé par Michael Stewart qui conclut qu'il était incontestable qu'une intervention britannique n'aurait fait qu'aggraver le conflit.¹¹⁴ Le rôle de la Grande-Bretagne contrasta avec celui de l'URSS qui réussit, en 1966, un coup de maître en parvenant à organiser une rencontre entre les deux belligérants sur le territoire soviétique.¹¹⁵

¹¹¹ Richard Davis, "The Foreign Policy of the Labour Governments of Harold Wilson", *Les Années Wilson 1964-1970* / ed. par Bernard Gilbert, Paris, Editions du Temps, 1998, p. 112.

¹¹² Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, Londres, Weidenfeld and Nicolson & Michael Joseph, 1971, p. 134.

¹¹³ *Ibid.* p. 138. « We had an international crisis when China, intervening in the Indo-Pakistan dispute, presented an ultimatum to India, whom we backed with our limited resources. »

¹¹⁴ Michael Stewart, *Life and Labour, op. cit.*, p. 245. "...but if one thing was certain about that problem it was that British intervention could only make it worse."

¹¹⁵ La source du conflit se trouvait dans la partition de l'Empire indien. Le sous-continent avait été divisé, en 1947, en deux *dominions*: l'union Indienne, État laïque, et le Pakistan, État musulman lui-même scindé en deux territoires

La perte d'influence en Inde apparut encore dans les débats militaires. La Grande-Bretagne envisagea un temps de détacher sa force nucléaire de l'OTAN et de la mettre au service du Commonwealth afin de protéger notamment l'Inde, la Malaisie, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Cette proposition de parapluie nucléaire ne fut pas retenue. De même, en 1966, le ministre des Affaires étrangères indien, M. Chagla, refusa la proposition d'une base militaire britannique sur l'archipel des Chagos.

La plupart des historiens s'accordent sur le manque de volonté et d'influence d'Harold Wilson et sur l'inefficacité de ses efforts pendant la crise vietnamienne. D'autres historiens proposent cependant des interprétations plus positives. Ainsi, Rhiannon Vickers, plus récemment, interpréta-t-elle le changement de position d'Harold Wilson comme la conséquence de préoccupations partisans et le refus d'envoyer des troupes, associé au maintien de l'unité bancaire du parti, comme une preuve de sa finesse politique¹¹⁶.

Si la politique étrangère du gouvernement fut incontestablement liée à des préoccupations intérieures et surtout au désaccord d'une partie du groupe travailliste au Parlement, la position d'Harold Wilson sur la guerre du Vietnam et le refus de critiquer ouvertement les États-Unis (même après février 1965), comme le firent d'autres pays européens dont la France, soulignèrent l'intérêt d'Harold Wilson pour la relation spéciale, sa volonté de satisfaire les États-Unis et un engagement d'une grande mollesse.

séparés par une zone de 1700km de large. Le sous-continent Indien s'engagea alors dans un conflit - à ce jour toujours pas résolu et ponctué de quatre guerres indo-pakistanaïses. En 1947, un libre choix fut laissé aux États princiers : ils purent accéder à l'indépendance ou se rattacher à l'un des deux *dominions*. Si la plupart furent contraints de se rattacher à l'Inde, le sort du Jammu-et-Cachemire conduisit à la première guerre indo-pakistanaïse. Un cessez le feu sollicité par les Nations unies fut accepté, un référendum envisagé, sans avoir été, jusqu'à ce jour organisé. De 1954 à 1959, l'Inde poursuivit sa politique d'annexion du Cachemire, malgré la désapprobation de l'ONU. En 1962, tensions et heurts s'accrurent alors que les rapports entre le sous-continent et la Chine se modifièrent : le rapprochement sino-pakistanaïse alla de pair avec une dégradation des relations sino-indiennes si bien que l'Inde fut contrainte de composer avec la Chine et de tenter de négocier avec le Pakistan. Le 5 août 1965, de violents incidents éclatèrent, l'Inde accusa le Pakistan d'avoir provoqué ces heurts en infiltrant des agitateurs, et suivirent onze jours d'offensives. En septembre, la Chine intervint diplomatiquement, en faveur du Pakistan, et imposant un ultimatum à l'Inde. L'URSS et les États-Unis firent savoir à la Chine qu'ils ne toléreraient pas son intervention. Le retour au statu quo fut effectif le 18 septembre, le conseil de sécurité de l'ONU imposa un cessez-le-feu, accepté par les belligérants. Mais la plus belle réussite fut incontestablement soviétique : l'URSS proposa une rencontre entre Inde et Pakistan sur son territoire, à Tachkent, du 4 au 9 janvier 1966. Cette rencontre fut suivie de la publication d'un communiqué abandonnant l'usage de la force et annonçant la reprise de négociations. Ainsi le rôle de la Grande-Bretagne dans ces territoires à l'Est de Suez fut quasiment nul, et la Grande-Bretagne ne put s'affirmer en tant que capitaine du Commonwealth.

¹¹⁶ Rhiannon Vickers, « Harold Wilson, the British Labour Party, and the War in Vietnam », *Journal of Cold War Studies*, 2008, vol. 10, n°2, p. 41-70.

D'après Michael Stewart, le Vietnam¹¹⁷ fut le conflit le plus difficile et le plus épouvantable auquel il ait été confronté¹¹⁸. Depuis le départ des Français en 1954 et les accords de Genève, les États-Unis combattaient au Vietnam. A aucun moment l'Angleterre n'envoya de troupes au sol, mais le soutien militaire prit d'autres formes, (comme l'approvisionnement en napalm via Hong-Kong). Dès 1965, Harold Wilson s'investit personnellement et entreprit plusieurs négociations. Il envoya Harold Davies, député travailliste ayant déjà rencontré Ho Chi Minh, afin de négocier avec ce dernier. Mais l'entreprise fut déjouée et échoua, comme les tentatives successives d'Harold Wilson. Cet engagement personnel, répété, maladroit et inefficace, contribua à ridiculiser Harold Wilson au Vietnam. Il refusa cependant à plusieurs reprises d'envoyer des troupes au Vietnam, même si, d'après Johnson, quelques joueurs de cornemuse auraient suffi puisque c'est la présence du drapeau qui importait¹¹⁹. Mais ce ne sont vraisemblablement pas des préoccupations morales ou stratégiques – alors que la défaite devenait inévitable – qui contraignirent Harold Wilson à se préoccuper du Vietnam, mais bien les divisions du parti travailliste et les risques de scission. Michael Stewart quant à lui, ne pouvait concevoir une condamnation des États-Unis, car le sud-Vietnam, à ses yeux, était victime d'une agression contraire aux accords de Genève. Michael Stewart aurait souhaité s'afficher en médiateur, ce qui lui semblait alors légitime du fait de la co-présidence britannique des Accords de Genève en 1954. Il tenta ainsi de convaincre l'URSS de re-convoquer une conférence, ce qui fut refusé. Ainsi, l'intervention britannique dans la crise vietnamienne fut aussi peu convaincante que lors de la guerre indo-pakistanaise, et témoigna du désengagement et de la perte d'influence britannique en Asie.

La volonté initiale de restaurer et d'occuper une place particulière sur la scène internationale ne put être satisfaite. Le schéma des trois cercles de Churchill, plaçant le Royaume-Uni à l'intersection des relations avec les États-Unis, l'Europe et le Commonwealth sans privilégier un partenaire au détriment des autres, ne correspondait plus du tout à la réalité.

¹¹⁷ Parvenu au pouvoir – doté d'une très faible majorité – en octobre 1964, Harold Wilson eut pour homologue américain Lyndon Johnson (1963-69) puis, en 1969, Richard Nixon (1969-74). Dès octobre 1964, un règlement rapide du conflit sembla impossible, l'escalade débuta en 1964 et s'intensifia¹¹⁷. Les deux premières étapes, en décembre 64 et février 65 furent les opérations *Barrel Roll* et *Rolling Thunder*. La première fut une opération secrète et ponctuelle de bombardements ayant pour cible les pistes d'infiltrations du Viêt-Cong au Sud du Laos (la « piste Ho Chi Minh »), et la seconde une campagne de bombardements intensive et prolongée (qui dura jusqu'à 1968). Les premiers soldats américains au sol furent envoyés en mars 1965, en juillet Johnson déclara qu'il enverrait à au Général Westmoreland toutes les troupes nécessaires, et « l'américanisation » de la guerre s'accéléra, si bien qu'en décembre 1965, 200 000 Américains combattaient au Vietnam. Ils étaient deux fois plus nombreux en décembre 1966, et au nombre de 500 000 fin 1967. Dès 1964 les mouvements pour la paix s'organisèrent. Les esprits furent marqués en 1966 par les émeutes bouddhistes et les immolations par le feu. Martin Luther King s'opposa ouvertement à la guerre en 1967. L'année 1968 fut une année clé dans le développement du conflit, marquée par l'offensive du Têt. Arrivé au pouvoir en 1969, Nixon entama la « vietnamisation » du conflit, on assista à une désescalade de la violence, et la guerre du Vietnam cessa avec la ratification des Accords de Paris en 1973, puis la victoire totale du Nord en 1975.

¹¹⁸ Michael Stewart, *Life and Labour*, op. cit., p. 151. « The most difficult and agonizing of all problems I had to face ».

¹¹⁹ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, op. cit., p. 264.

La relation spéciale avec les États-Unis fut plus laborieuse et la Grande-Bretagne, en position de demandeur, y occupa une place inférieure. Les relations avec le Commonwealth furent elles aussi plus problématiques ; preuve en furent les congrès houleux du Commonwealth lors desquels les pays membres n'hésitèrent plus à faire entendre des voix dissonantes. Suite à une décolonisation rapide, la Grande-Bretagne perdit son influence traditionnelle sur son ancien Empire. Après une opposition au Marché commun, prolongeant la politique de Gaitskell, l'Europe finit par apparaître comme une opportunité, mais le veto de de Gaulle ne permit pas de réelle progression. Enfin, trois questions africaines furent particulièrement épineuses : la gestion de la crise en Rhodésie fut un échec, la vente d'armes à l'Afrique du Sud fut extrêmement controversée, et la présentation de la guerre entre le Biafra et le Nigéria fut très problématique (6 juillet 1967 – 15 janvier 1970).

c. Edward Heath: une vision réaliste mettant en avant la coopération inter étatique (1970 – 1974)

Après avoir remporté 330 sièges à Westminster alors que le parti travailliste mené par Harold Wilson n'en obtenait que 287, le parti conservateur d'Edward Heath fut au pouvoir de juin 1970 à mars 1974. Edward Heath désigna alors Alec Douglas Home comme ministre des Affaires étrangères. Contrairement à Callaghan, son successeur en 1974, Heath n'avait pas occupé de fonction au FCO.

Parmi les événements marquants sur la scène internationale et en politique étrangère britannique pendant les années 1970-1974, on peut discerner le bombardement américain (que Heath soutint en avril 1972) des villes vietnamiennes de Hanoï et Haiphong, l'adoption par le Parlement de la loi sur l'adhésion à la Communauté Economique Européenne (*European Communities Act*, octobre 1972), la quatrième guerre israélo-arabe (6-24 octobre 1973), l'année la plus meurtrière des Troubles en Irlande du Nord et aussi les rencontres de Heath avec Mao Zedong à Pékin (1974 et 1975).

En termes de relations étrangères, l'année 1971 fut marquée par un scandale lors de l'expulsion de 105 espions du KGB opérant au Royaume-Uni. Si dans un premier temps cela conduisit au refroidissement des relations anglo-russes, les relations avec l'Union soviétique ne tardèrent pas à s'améliorer, et le ministre des Affaires étrangères de Heath réussit à imposer une limite à ce qui était considéré comme tolérable en matière d'espionnage soviétique.

L'année la plus meurtrière du conflit nord-irlandais fut 1972¹²⁰ avec un triste bilan de 496 décès en décembre ; ce fut aussi l'année du Massacre du Bogside à Derry (30 janvier 1972, Bloody Sunday) pendant lequel 14 personnes trouvèrent la mort lors d'une manifestation. Après l'échec de tentatives de négociations secrètes avec l'organisation paramilitaire de l'armée républicaine irlandaise, le gouvernement britannique se déclara favorable à un accord impliquant les partis politiques légaux et ayant pour but le partage du pouvoir. En 1973, l'Accord de Sunningdale fut négocié. Ce dernier avait pour objectif de forcer les unionistes à partager le pouvoir avec les nationalistes. L'accord devait instituer trois instances : une Assemblée nord-irlandaise qui serait élue, un organe exécutif (*Northern Ireland Executive*) dont les pouvoirs seraient partagés entre nationalistes et unionistes, et un Conseil d'Irlande, office gouvernemental comprenant 60 membres qui seraient élus par le *Dáil Eireann* (Parlement irlandais) et l'Assemblée d'Irlande du Nord, ainsi que 14 ministres.

Les négociations étaient menées par Heath pour la délégation britannique, le *Taoiseach* Liam Cosgrave et son ministre des Affaires étrangères Garret Fitzgerald pour la délégation irlandaise, ainsi que Brian Faulkner (Unioniste de l'UUP), Gerry Fitt (Nationaliste du SDLP) et le leader du Parti de l'Alliance d'Irlande du Nord, (unioniste) Oliver Napier, pour la délégation de l'Irlande du Nord. En l'absence des opposants au partage des pouvoirs (Ian Paisley et Craig furent simplement entendus) et avec le recul dont l'historien dispose aujourd'hui, l'Accord était partiellement voué à l'échec. Il fut rejeté par l'*Ulster Unionist Party* dont les députés à Westminster sortirent des rangs conservateurs. Si le mandat de Heath prit fin en mars 1974, le Conseil de l'Irlande fut aboli le 28 mai 1974, 14 mois après avoir été instauré, alors que Wilson était confronté à des grèves menées par les loyalistes (*Ulster Workers' Council Strike*), et apparut à la télévision dénonçant le caractère « antidémocratique » et « antiparlementaire » des grèves. La négociation de l'Accord menée par Heath fut un échec ; le Premier ministre britannique fut de surcroît critiqué par l'IRA pour avoir introduit l'*internment* (Opération Demetrius), principe qui conduisit à l'arrestation et à l'emprisonnement de 1981 personnes du 23 juillet 1971 à décembre 1975. Au mois de décembre 1974, Heath échappa à une attaque à la bombe de l'IRA, parvenant à son domicile dix minutes après qu'une bombe avait explosé. Sur la scène internationale, la guerre israélo-arabe se déroula du 6 au 24 octobre 1973. Alors que les négociations de 1967 se soldaient par un échec, Israël refusait d'évacuer les territoires occupés. À la surprise générale, le 6 octobre, jour de la fête juive du Yom Kippour, les troupes égyptiennes franchirent le canal de Suez alors que simultanément l'armée syrienne pénétrait dans la zone israélienne du Golan. Le Royaume-Uni décréta un embargo sur la vente d'armes aux combattants arabes et israéliens. Alors que la troisième armée égyptienne était encerclée

¹²⁰ F.J.M Madden, *The History of Ireland*, Londres, Hodder Education, 2005, p. 204.

par les forces israéliennes, et allait sous peu être contrainte de capituler, l'URSS annonça une intervention directe dans le but de protéger l'Égypte. Les Américains répondirent qu'ils s'opposeraient à toute intervention soviétique. L'envoi des casques bleus puis un cessez le feu, « l'accord du kilomètre 101 », le 11 novembre 1973, mirent un terme à la Guerre du Kippour. Israël et l'Égypte s'accordèrent sur l'échange de prisonniers et le ravitaillement de la Troisième armée, alors que les deux armées revinrent aux positions initiales du 22 octobre. Enfin, Edward Heath est aujourd'hui essentiellement associé à l'entrée du Royaume-Uni au sein de l'Europe. Heath était un fervent défenseur des principes européens et dès la prononciation de son discours inaugural aux Communes en 1950, il avait insisté sur la nécessité de rejoindre la Communauté européenne du charbon et de l'acier à l'heure du refus britannique. Deux semaines après son arrivée au *10 Downing Street*, les négociations pour l'entrée dans la CEE débutèrent. Les discussions avec Georges Pompidou, le successeur de De Gaulle, furent beaucoup plus aisées qu'au préalable et en mai 1971, lors du Sommet de Paris, les termes furent négociés, le traité de Bruxelles fut signé le 22 janvier 1972 et l'entrée du Royaume-Uni au sein de la Communauté Européenne fut programmée pour le 1^{er} janvier 1973.

Un an avant son arrivée au pouvoir, en 1969, Edward Heath publiait un article intitulé « Realism in British Foreign Policy »¹²¹ dans la revue *Foreign Affairs*. Il y expliquait sa vision d'une politique étrangère britannique reposant à la fois sur des idéaux et la prise en compte des réalités des intérêts britanniques. Pour Heath ce mélange d'idéalisme et de réalisme était une tradition depuis le début du XIX^e siècle. Si certains éléments du discours de Heath sont résolument réalistes, il demeure toutefois fréquent que le mot soit utilisé davantage comme un synonyme du mot « pragmatisme » qu'en référence aux théories réalistes. Heath mentionne quelques mots clés de l'histoire britannique pendant lesquels l'influence de l'idéalisme devançait celle du réalisme en politique étrangère. Il s'attache ainsi à l'idéalisme florissant de la politique impériale, la mise en avant de l'unicité de la Grande-Bretagne et son rôle outremer. Puis il distingue une seconde période correspondant au passage de l'Empire colonial à l'empire informel du Commonwealth, et l'acceptation du rôle diminué du Royaume-Uni. Lorsque des tensions surgissent entre idéalisme et réalisme, les Britanniques optent pour le réalisme – et ce fut pour Heath l'une des principales raisons de ses désaccords avec la politique étrangère américaine alors caractérisée par la croyance en un idéal universel – jusqu'à la fin des années 1950 où les Américains prirent un virage résolument réaliste.

¹²¹ Edward Heath, "Realism in British Foreign Policy", *Foreign Affairs* [en ligne]. Octobre 1969, vol. 48, n°1, [réf. du 30 novembre 2012], p. 39-50. Disponible sur Business Source Complete, EBSCOhost.

D'après Heath, les années 1960 au Royaume-Uni sont marquées par une mauvaise analyse du réel, les préoccupations internes dépassent largement les préoccupations de politique étrangère, et c'est une vision occultée de la réalité qui est celle des travaillistes.

Au centre de l'article « Realism in British Foreign Policy » se trouvent la relation anglo-américaine et surtout l'Europe. La vision de Heath est parfois résolument réaliste, dans son intérêt pour les événements concrets, le pragmatisme et l'importance des cas spécifiques. La notion de conflit demeure centrale. La puissance est souvent perçue comme militaire, d'où la volonté de maintenir une puissance militaire forte afin de protéger les intérêts nationaux et d'instaurer un climat de confiance permettant le développement du commerce. Le retrait de l'est de Suez est de facto critiqué puisqu'il est perçu comme mettant les intérêts britanniques et les pays du Commonwealth en péril. La politique extérieure occupe une place prépondérante dans la politique de Heath.

Cependant l'intérêt de Heath pour l'Europe a ici des intonations profondément libérales et n'est pas sans rappeler les théories du libéralisme institutionnel, de l'approche coopérative et fédéraliste ou encore de la méthode Jean Monnet. En ce sens, le discours de Heath prend un virage résolument libéral et s'éloigne de la volonté de réalisme affichée. L'ONU et surtout l'Europe sont au cœur du discours de Heath. La coopération inter-étatique est ainsi mise en avant : des liens inter-étatiques plus forts permettront d'instaurer un climat de confiance qui conduira inexorablement à des formes de coopération économique et politique. Un an avant d'arriver au pouvoir, Heath affirme vouloir réévaluer les intérêts britanniques de façon réaliste et pragmatique tout en prenant en compte l'idéal d'un monde meilleur. Entre théorie et réalité, la vision de Heath est certes réaliste mais elle est surtout profondément europhile, ce qui constitua la principale raison pour laquelle elle fut dénoncée par ses adversaires comme étant trop idéaliste.

d. Réalisme, pragmatisme et éthique : la politique étrangère de Callaghan (1976 - 1979)

Callaghan (1912-2005) succéda à Wilson le 5 avril 1976 après les élections organisées au sein du parti travailliste suite à la démission inattendue de Wilson. Callaghan avait au préalable occupé les trois autres fonctions les plus prisées au sein du gouvernement, ministre des Affaires étrangères (5 mai 1974 - 5 avril 1976) Chancelier de l'Échiquier (1964-1967) et ministre de l'Intérieur (1970-1971), ce qui lui offrait de nombreux avantages et faisait de lui un diplomate déjà connu sur la scène internationale. Callaghan avait par ailleurs servi dans la *Royal Navy* pendant la seconde Guerre mondiale et il s'était intéressé à la politique extérieure dès son entrée au Parlement, beaucoup plus que d'autres premiers ministres. Nous

reviendrons ultérieurement sur son mandat de ministre des Affaires étrangères afin de nous attacher ici davantage à l'influence qu'il eut dans la définition de la politique étrangère britannique en tant que Premier ministre.

Le gouvernement Callaghan fut confronté à plusieurs difficultés, notamment de politique intérieure : minoritaire à la chambre des Communes, le gouvernement travailliste dut conclure un pacte avec les Libéraux (*The Lib-Lab Pact*) ; le gouvernement fut contraint de mener deux référendums sur la dévolution au pays de Galles et en Ecosse ; confronté à une inflation et à un taux de chômage élevés, le gouvernement perdit le pouvoir suite aux événements de l'Hiver du Mécontentement (*Winter of Discontent*). Malgré l'intérêt de Callaghan pour la politique extérieure, c'est donc sans surprise que Callaghan consacra les premiers mois de son mandat à la politique intérieure et économique du Royaume-Uni et ne s'attacha à la politique étrangère britannique qu'après l'attribution du prêt du Fond Monétaire International fin 1976 :

À son retour du Palais, le soir du 5 avril 1976, l'intention de Callaghan était de se concentrer plus encore sur les questions internationales. Il ne voulait pas se laisser enfermer dans la gestion de l'économie, qu'il laisserait à Denis Healy. Cet espoir ne résista pas 24 heures. Dans la journée du 6 avril, sa première à Downing Street, Gavyn Davies, membre de son groupe de conseillers de la Policy Unit, lui indiqua que la livre, alors cotée à 1\$86, et en baisse, était considérée comme vulnérable, et qu'une dévaluation supplémentaire de 10 à 15% étaient anticipée par les détenteurs de livres sterling.¹²²

En tant que Premier ministre, Callaghan se consacra à la question africaine (notamment la Rhodésie), au Moyen-Orient et à l'Extrême Orient, à l'Europe, l'OTAN, au rapprochement Est-Ouest (avec l'Union soviétique mais aussi la Chine) ou encore aux négociations sur la limitation des armements stratégiques. Il participa à plusieurs sommets et entretint de nombreuses relations privilégiées avec les dirigeants européens, comme le Chancelier fédéral Helmut Schmidt.

Callaghan avait une vision précise du leadership. À la manière de Weber, il avait lui-même défini trois types de leaders, ceux qu'il nommait les « *visionary leaders* », comme Ghandi, les « *inspirational leaders* » tels Churchill, Roosevelt ou Lloyd George, et les « *consensus leaders* », catégorie à laquelle il disait appartenir. Cette typologie reflétait l'attitude de Callaghan à la fois en tant que ministre à la tête du FCO et en tant que Premier ministre. Callaghan faisait preuve de diplomatie et consultait ses collaborateurs mais était à la barre.

¹²² "When he returned from the Palace as Prime Minister on the evening of 5 April 1976, Callaghan's intention was to focus more on international affairs. He did not mean to be bogged down in management of the economy, which he would leave to Denis Healey. This fond hope did not last twenty-four hours. In the course of 6 April, his first day at No.10, he was told by Gavyn Davies of the Policy Unit that sterling, which stood at an exchange rate of \$1.86 and falling, was thought to be so vulnerable that another devaluation of perhaps 10 or 15 per cent was felt by holders of sterling to be likely". Kenneth Morgan, *Callaghan: A Life*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 523.

Un leader se devait pour lui d'être à l'origine d'initiatives et de donner une direction claire afin de promouvoir l'action. Comme l'écrivit Bernard Donoughue :

L'approche de Monsieur Callaghan consistait à conserver le plus grand nombre possible de partisans possible, en impliquant tout le monde dans le débat politique, et en fixant lui-même le cap. Madame Thatcher préférait déterminer précisément les contours de son camp et traiter tous ceux qui ne pouvaient s'y reconnaître comme des étrangers. Monsieur Wilson préférait rester vague sur la question de la définition de son cap et espérait que les gens se tiendraient tranquilles.¹²³

La vision de Callaghan quant à la politique étrangère s'inscrivait dans la lignée de son mandat au FCO. Il établissait un lien direct entre politique intérieure et extérieure. Comme il l'expliqua en 1975 :

En matière de politique étrangère, nous avons deux objectifs. Le premier est d'utiliser nos relations extérieures, dans la période difficile que traverse la Grande-Bretagne actuellement, pour soutenir et renforcer nos propres efforts en vue de reconstituer notre puissance économique. Des succès en politique extérieure peuvent avoir un impact positif sur le plan intérieur, de même que, inversement, un pays confiant, démocratique, tourné vers le progrès et bien géré ne peut que nous grandir aux yeux de nos partenaires étrangers.¹²⁴

La politique étrangère de Callaghan reflétait une perspective très réaliste. En premier lieu Callaghan était conscient du déclin de l'influence du Royaume-Uni sur la scène internationale mais il accordait toujours au Royaume-Uni un rôle particulier :

Cette influence négative des difficultés économiques perdure jusqu'à aujourd'hui. Il y a beaucoup de choses que nous ne pouvons accomplir, parce que nous n'en n'avons pas les moyens. Par exemple, nous ne pouvons pas accorder autant d'aide que nous le souhaiterions aux pays pauvres, alors même que nous devons emprunter auprès des pays riches. Il n'y a aucun doute que notre influence dans les négociations internationales serait plus grande si nous n'étions pas victimes de l'inflation et d'autres maux économiques [...] Notre influence s'est réduite aux yeux du monde [...] Mais la question ne se résume pas à cela. Bien que nous ayons décliné depuis la guerre, nous avons encore une influence considérable dans le monde, et nous avons un certain nombre d'atouts, certains tout à fait concrets, d'autres moins évidents. Notre système démocratique et notre tradition de stabilité politique sont très respectés, et constituent un précieux patrimoine national qui doit être sauvegardé. Notre longue expérience des affaires internationales, les connaissances et l'expertise que nous avons accumulées en chemin en font partie intégrante. Nos compétences financières, commerciales et administratives sont appréciées à l'étranger, et, bien que l'état de notre économie ne nous permette plus d'être

¹²³ "Mr Callaghan's approach was to keep his political base wide by embracing everybody in the political debate, while himself giving a clear lead. Mrs Thatcher apparently preferred to define her political boundaries narrowly and to treat all who were unable to squeeze within as aliens. Mr Wilson opted to leave the question of boundaries blurred and hoped that people would not make too much fuss." Bernard Donoughue, *Prime Minister: Conduct of Policy Under Harold Wilson and James Callaghan, 1974-79*, Londres, Jonathan Cape, 1987, p. 88.

¹²⁴ "The purposes of our foreign policy are twofold. One purpose is to use our external relationships in this difficult period through which Britain is passing to support and bolster our own efforts to rebuild our economic strength. A successful foreign policy can have favorable reactions on the domestic scene, while conversely a confident, democratic, progressive and well run society at home will certainly increase our stature overseas." James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, Fabian Society, 1975.

compétitifs dans toutes les technologies avancées, la technologie britannique est encore au premier plan dans bien des domaines.¹²⁵

Le caractère réaliste de l'analyse de Callaghan se retrouve dans sa critique de l'Europe. Il considère en effet l'intégration politique comme irréaliste et plusieurs objectifs comme trop ambitieux :

Une partie de la rhétorique utilisée pour décrire l'avenir de l'Europe, et la volonté de fixer des objectifs et d'adopter un calendrier irréaliste avant que personne ne sache si les objectifs peuvent être atteints me rendent toujours mal à l'aise.¹²⁶

En tant que ministre des Affaires étrangères Callaghan avait cherché à restaurer la relation spéciale avec les États-Unis et le Commonwealth tout en acceptant les termes de la CEE même s'il n'était pas un fervent défenseur de l'Europe. Callaghan avait été à l'origine de l'absence d'intervention britannique suite au coup d'état à Chypre en 1974. Son mandat de Premier ministre se poursuivit sur la même ligne directrice. L'analyse réaliste et pragmatiste de Callaghan quant à la place du Royaume-Uni sur la scène internationale le conduisit à faire preuve de prudence et à ne pas engager le Royaume-Uni sur le chemin de l'intervention si le soutien des États-Unis n'était pas garanti :

En août 1974, il y eut brièvement un créneau pour retirer la question de l'ordre du jour, mais ce fut un échec [...] Les commentaires sont un peu spéculatifs, mais j'ai la conviction que la Grande-Bretagne aurait couru le risque d'un échec militaire si les troupes britanniques, largement dépassées en nombre, et simplement entraînées pour garder une base, avaient pris l'offensive en dépit de l'opposition des États-Unis. L'échec qui s'en serait suivi aurait été un deuxième Suez.¹²⁷

¹²⁵ "This negative influence of economic problems is still with us today. There are many things we cannot do because we cannot afford to: we cannot, for instance, give as much aid as we would like to the poorer countries of the world while we ourselves have to borrow from the rich. There so. Our democratic system and our tradition of political stability command widespread respect and are precious assets that must be preserved. Our long experience of international affairs, and the body of knowledge and expertise which we have accumulated as a result, represent an important national asset. Our financial, mercantile and administrative skills are well regarded by overseas countries and, although our economic strength is no longer adequate to enable us to is no doubt that our influence in international discussions would be greater if we were not beset by inflation and economic maladies [...] We bulk less large in the eyes of the world [...] But this is not the whole story. Despite the postwar decline we still have considerable influence in the world and enjoy a large number of advantages, some of them tangible, some of them less so. Our democratic system and our tradition of political stability command widespread respect and are precious assets that must be preserved. Our long experience of international affairs, and the body of knowledge and expertise which we have accumulated as a result, represent an important national asset. Our financial, mercantile and administrative skills are well regarded by overseas countries and, although our economic strength is no longer adequate to enable us to compete in all areas of advanced technology, British technology still leads in many spheres." James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, Fabian Society, 1975.

¹²⁶ "I always feel uneasy about some of the rhetoric used about the future of Europe and the willingness to set objectives and adopt unrealistic target dates before anyone knows they can be reached." *Ibid.*

¹²⁷ "In August 1974 there was a fleeting opportunity to remove the problem from the world's agenda, and we failed. [...] All opinions are speculative but I am convinced that Britain would have been courting military disaster if heavily outnumbered British troops, trained to guard a base, had taken the offensive in the face of the opposition from the United States. The subsequent failure would have resembled a second Suez." James Callaghan, *Time and Chance*, Londres, Collins, 1987. p. 356.

Néanmoins la politique étrangère de Callaghan reflète un certain idéalisme, une volonté d'atteindre des objectifs éthiques en percevant le monde tel qu'il devrait être :

La Grande-Bretagne est une nation commerciale, et, pour vivre, elle doit commercer avec le monde entier. Toutefois, les considérations économiques ne doivent pas nous réduire au silence sur les grandes questions des droits de l'homme et de la dignité humaine [...] Comme le programme électoral du parti travailliste de 1973 nous l'a rappelé, un ministre travailliste des affaires étrangères ne peut pas être un Don Quichotte s'attaquant à tous les moulins à vent. Mais il ne saurait non plus être une autruche, incapable d'entendre ou de voir le mal. Il y a des limites à notre capacité d'influer sur le cours des choses, et notre parti a commencé à le comprendre.

Néanmoins, en cherchant à faire progresser l'interdépendance et la coopération internationale, tout en épousant la cause de la justice sociale et du respect des droits de l'homme, notre gouvernement œuvre pour un monde plus sûr, dans lequel la Grande-Bretagne puisse prospérer. [...] ¹²⁸

Un ministre des affaires étrangères travailliste ne peut pas sursauter chaque fois qu'il voit un moulin, et il doit s'efforcer d'appliquer des principes à sa politique – la paix, la justice, les droits de l'homme et la dignité humaine, l'opposition à la discrimination raciale, et le soutien aux principes de la charte de Nations unies. ¹²⁹

La politique étrangère de Callaghan est ainsi empreinte de réalisme, de pragmatisme, d'éthique, fondée sur le développement des organisations multilatérales sur lesquelles s'appuient le Royaume-Uni : le Commonwealth, la CEE et les Nations unies.

e. La politique étrangère des six premières années Thatcher (4 mai 1979 – 1985)

Margaret Thatcher devint Premier ministre en 1979 alors qu'elle n'avait qu'un intérêt très modéré pour la politique étrangère. Et pourtant c'est cette dernière qui resta davantage encore inscrite dans les esprits que la politique intérieure qu'elle conduisit. À la fin de son mandat elle continua à mener des activités liées aux affaires étrangères, en étant par exemple présidente du *Board of London University's Institute of United States Studies*.

¹²⁸ "Britain is a trading nation, and to live we must trade with the world. But economic considerations must never silence us on the great issues of human rights and human dignity [...].

As *Labour's programme 1973* reminded us, a Labour Foreign Secretary cannot be a Don Quixote tilting at every windmill. But neither can he be an ostrich—hearing and seeing no evil. There are limitations on our power to influence events—as the Party is coming to recognize.

But, by seeking to advance interdependence and international cooperation, whilst espousing the causes of social justice and respect of human rights, the Government is working for the safer world in which Britain can prosper [...].” James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, *op. cit.*

¹²⁹ “A Labour Foreign Secretary cannot tilt at every windmill but he must seek to apply principles to foreign policy – peace, justice, human rights and human dignity, opposition to racial discrimination and support for principles of the United Nations Charter.” James Callaghan. *Time and Chance*, *op. cit.*, p. 296.

Dans le cadre de nos recherches nous nous attacherons ici uniquement aux six premières années du mandat de onze ans de Margaret Thatcher. Ces six années furent d'abord celles de l'invasion soviétique de l'Afghanistan, dès 1979, une période qui conduisit le Royaume-Uni à affirmer sa confiance dans les États-Unis. L'année 1979 fut aussi l'année de l'Accord de Lancaster House, qui mit un terme à la crise rhodésienne.

L'exploitation d'une concession riche en or et autres minerais par la *British South Africa Company* de Cecil Rhodes avait débuté près d'un siècle plus tôt, en 1890. La compagnie avait alors envoyé un corps armé afin d'occuper le territoire revendiqué. La Rhodésie du Sud obtenait le statut de colonie britannique en 1923. Après la Seconde Guerre mondiale, l'industrie et le secteur secondaire connurent une envolée qui se traduit par une immigration blanche accrue en Rhodésie du Sud. Suite à la découverte de cuivre en Rhodésie du Nord, les leaders politiques blancs cherchèrent à créer un territoire uni afin de permettre l'ouverture d'un marché plus large et de faciliter le recours aux travailleurs noirs du Nyassaland. Ces projets rencontrèrent l'opposition des peuples noirs en Rhodésie du Nord et au Nyassaland. La Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland (1953-1963) ne fut que de courte durée, confrontée à l'opposition des Africains réclamant l'égalité des chances et le suffrage universel. Les mouvements nationalistes noirs atteignirent leur apogée en 1959. En 1964, le Nyassaland devint le Malawi et la Rhodésie du Nord, la Zambie. En 1965, le gouvernement blanc minoritaire d'Ian Smith, gouvernant selon la Constitution de 1961 qui accordait la suprématie aux Blancs, déclara unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie du Sud. Les années 1965-1979 furent marquées par une guérilla opposant les organisations nationalistes noires de Joshua Nkomo et Robert Mugabe au gouvernement d'Ian Smith. Après un accord en décembre 1979 avec Abel Muzorewa, le successeur d'Ian Smith, le pays accéda enfin à l'indépendance en avril 1980 sous le nom de République du Zimbabwe.

Pendant le mandat de Margaret Thatcher, le parti conservateur se divisa sur la question rhodésienne. Les élections d'avril 1979 n'accordaient pas de place aux leaders noirs. Une majorité de conservateurs soutenaient la minorité blanche de Rhodésie du Sud et constituaient un lobby important afin d'inciter Carrington à accepter les résultats des élections et accorder l'indépendance. Ce n'est qu'en décembre 1979 qu'une solution fut trouvée lors de l'Accord de Lancaster House. L'accord permit l'organisation d'élections libres, en février 1980, qui furent remportées par le parti ZANU de Mugabe. Ces élections marquèrent ainsi la fin du conflit avant un regain de tension et des relations tendues avec plusieurs membres de la communauté internationale suite au régime autoritaire instauré par Mugabe. La Rhodésie avait été inscrite durablement sur l'agenda de tous les ministres des Affaires étrangères britanniques de 1965 à 1979. Comme l'écrivit Harry Bennett, la résolution du conflit en 1979 mettait donc un terme à un conflit de plus de vingt années :

La question était démoralisante car, comparée à des problèmes comme la paix au Moyen-Orient, elle était mineure, mais, sur le plan affectif et politique, elle demandait qu'on y accorde la plus grande attention. La guerre entre les forces gouvernementales et l'opposition en Rhodésie entraînait tragédie sur tragédie d'un point de vue humain, et aucune famille de Rhodésie n'y échappait.¹³⁰

La troisième crise à laquelle le gouvernement Thatcher fut confronté constitua de loin la plus importante d'un point de vue tactique. La Guerre des Malouines (*Annexes : tableau 3*) était une opération politiquement risquée. Alors que Thatcher ne disposait pas du soutien des États-Unis et que le Cabinet était relativement divisé, les forces armées furent envoyées aux Malouines les 5 et 6 avril. Néanmoins l'opération se solda par une victoire après la reddition argentine le 14 juin. Elle marqua subséquemment les esprits et conduisit à la victoire des conservateurs pour un second mandat lors des élections législatives du 9 juin 1983.

Les premières années de Thatcher en tant que Premier ministre furent aussi celles de l'achat des missiles balistiques Trident (marquant les liens intrinsèques entre les systèmes de défense britannique et américain), de l'invasion américaine de la Grenade, et de la rencontre avec Deng Xiaoping aboutissant à la Déclaration commune sino-britannique sur la question de Hong Kong (19 décembre 1984). La même année Thatcher rencontra aussi Gorbatchev.

Dès le début, la politique étrangère du gouvernement Thatcher reposa sur la relation spéciale et une méfiance vis-à-vis du rapprochement avec l'Europe. L'apogée de l'opposition viscérale de Thatcher à l'Europe et à tout principe de fédéralisme européen date peut-être davantage du discours de Bruges en 1988. Néanmoins malgré sa préférence pour un projet libéral favorisant le libre-échange et malgré la signature de l'Acte Unique en 1986, Thatcher avait fait le choix de se tourner dès 1979 davantage vers les États-Unis que vers l'Europe.

En termes de stratégies de politique étrangère, Thatcher et l'ensemble du parti conservateur s'accordaient sur le déclin du Royaume-Uni. Malgré cet aveu consensuel, la stratégie à adopter faisait l'objet de débats. En 1979, le Royaume-Uni était membre de l'OTAN, de la CEE et des Nations unies, et avait toujours un lien fort avec le Commonwealth étant donné son histoire impériale. Du fait de ces liens, le Royaume-Uni fut confronté à plusieurs crises sur la scène internationale sans toutefois disposer des capacités militaires et économiques nécessaires pour jouer un rôle dans tous les conflits. Alors que le Royaume-Uni cherchait à demeurer influent sur la scène internationale, certains auraient préféré accroître le rôle du Royaume-Uni au sein de la Communauté européenne, alors que d'autres pariaient davantage

¹³⁰ "The issue was debilitating because by comparison to issues such as Middle Eastern peace it was unimportant, but on an emotional and political level it demanded that considerable attention be given to it. The war in Rhodesia between government and anti-government forces produced human tragedy after human tragedy, leaving no family in Rhodesia unaffected". Harry Bennett, *Lord Carrington, British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 120.

sur la relation spéciale avec les États-Unis. Au sein du parti conservateur, on s'accordait sur la nécessité de réduire le montant de la contribution à l'Europe, sur la nécessité de maintenir une relation spéciale permettant de lutter contre le communisme ; de même un certain consensus était atteint lorsqu'il s'agissait de reconnaître les difficultés économiques du pays. Ces difficultés rendaient peu probables l'attribution de fonds conséquents à la politique étrangère. Certains conservateurs comme Carrington admettaient qu'il était dangereux de s'engager sur la scène internationale au-delà de ses capacités militaires et ils souhaitaient que la politique étrangère britannique soit adaptée aux capacités de défense. Cela supposait soit une réduction de l'engagement britannique à l'étranger, soit une augmentation des capacités britanniques et donc des dépenses, ce qui allait à l'encontre de la politique de réduction des dépenses de Thatcher. Pour le Premier ministre, le Royaume-Uni devait continuer à jouer un rôle important sur la scène internationale et cela serait possible après des réformes redressant l'économie du pays. Il n'était donc pas question d'avoir une vision à court terme et de diminuer l'influence du Royaume-Uni. La place du Royaume-Uni serait maintenue même si l'État n'en avait pas les moyens. Ainsi, comme l'écrivit Theakston :

Thatcher voulait restaurer la grandeur de la Grande-Bretagne et lui rendre son influence internationale, mais, pour atteindre cet objectif, elle considérait que le pays devait être transformé économiquement. Toutefois, avec une large fraction du parti conservateur, elle n'était pas disposée, sur un plan affectif, à faire les sacrifices de court terme nécessaires pour concilier les politiques étrangères et de défense. La Grande-Bretagne devrait continuer à jouer un rôle majeur sur le plan international, à la limite de ses capacités opérationnelles, ou au-delà. Sur ce très vaste problème, Thatcher et Carrington étaient en désaccord.¹³¹

Si Reagan semblait parfois donner l'impression de prendre toutes les décisions, Thatcher n'en demeura pas moins une dirigeante ferme, avec des convictions, et abhorrant les négociations. Sa réputation de Dame de fer trouva un écho dans sa politique étrangère. Son style fut marqué par son aversion envers la diplomatie et l'Europe ; de facto elle avait une confiance très limitée dans le FCO, qui maniait l'art de la négociation et au sein duquel les diplomates avaient la réputation d'être pro-européens. Comme nous le verrons, elle se reposa pendant la Guerre des Malouines sur les conseils d'un cabinet restreint (ODSA), et plus généralement, en politique étrangère, elle s'en remit davantage à l'expertise de conseillers qui n'étaient pas issus du FCO plutôt qu'à l'institution.

¹³¹ "Thatcher wanted to make Britain great again and to restore Britannia to international significance, but in order to do this she considered that the country had to be transformed economically. However, she, along with a broad section of the Conservative Party, was emotionally unwilling to make the short-term sacrifices necessary to keep foreign and defence policies in harmony. Britain would continue to play a major international role at, or beyond, the limits of its defence capabilities. On this all-encompassing issue Thatcher and Carrington had differing attitudes." Harry Bennett, *Lord Carrington, British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, *op. cit.*, p. 121.

3. Les acteurs traditionnels des affaires étrangères britanniques (1965-1985)

Il s'agit dans cette troisième partie de définir les acteurs traditionnels des affaires étrangères britanniques au sein de l'État, à l'exception du FCO, et de s'attacher aux nouveaux acteurs non-étatiques. Comme nous l'avons vu, les théories des relations internationales classiques et contemporaines accordent une importance variable aux différents acteurs. Ainsi, la primauté de l'État est reconnue par les réalistes : ces derniers considèrent l'État comme le centre névralgique des relations internationales, voire même le seul décideur. Cependant le recul de l'État sur la scène internationale et le développement d'autres acteurs au vingtième siècle ont engendré de multiples changements, transformant l'État en tant que modèle unique, monolithique et universel en un contributeur parmi d'autres¹³². De fait la question des critères à retenir afin de définir les acteurs de la politique étrangère britannique devint essentielle. Nous retiendrons que les acteurs traditionnels semblent se définir tout autant par leurs objectifs et leurs logiques que par leur capacité à peser dans les relations internationales. Si la question des acteurs est pertinente c'est qu'elle permet non seulement, dans une perspective normative, d'identifier des pions autonomes et étanches, mais surtout de souligner les stratégies développées, et ainsi d'analyser les interactions entre différents acteurs de la politique étrangère britannique. La question des acteurs s'inscrit aussi dans la perspective d'une analyse sociologique des relations internationales telle que nous l'avons mentionnée précédemment. Enfin l'analyse des facteurs influençant la prise de décision permet d'éclairer la façon dont ces différents facteurs se combinent et interagissent. Ce sont donc des éléments essentiels afin de mieux comprendre les relations entre les acteurs britanniques de la politique étrangère et la place du FCO dans cette arène.

Si l'appellation « relations internationales » semble désigner des relations entre des nations, il s'agit en réalité de relations entre des États-nations, et le nom même de la discipline souligne ainsi le rôle clé joué par l'État. Dans la langue courante, l'État fait référence aux différentes institutions dont il est constitué et c'est la définition que nous retiendrons ici.

Aux différentes théories des relations internationales correspondent différentes conceptions d'un État tantôt au centre du dispositif, tantôt remis en question. Ainsi, d'après Diane Ethier, pour les libéraux classiques, l'État est avant tout l'incarnation de la raison ou de l'intérêt général¹³³. Pour les néo-libéraux, il s'agit plutôt de l'arbitre régulant les groupes d'intérêts de la société. Les réalistes voient en l'État le centre décisionnel et souverain de la nation. Quant aux marxistes, ils perçoivent l'État comme un outil aisément manipulé par la classe dirigeante

¹³² Amélie Blom, Frédéric Charillon, *Théories et concepts des relations internationales*, op. cit. p. 83-84.

¹³³ Diane Ethier, *Introduction aux relations internationales*, Montréal, Presses Universitaires, 2010.

afin d'exploiter les autres classes de la société. Face à cette variété de définitions, Diane Ethier propose de se référer au droit international public, et adopte ainsi la définition suivante¹³⁴ : l'État, pour être appréhendé comme tel, doit répondre à cinq critères, il doit posséder un espace territorial distinct (terrestre, aquatique, maritime et aérien), une population, un système de gouvernement, ainsi que deux caractéristiques juridiques : une personnalité juridique et une souveraineté complète et exclusive. La représentation des États sur la scène internationale dépend donc en premier lieu de la nature du système politique en place, ainsi que de la répartition interne des pouvoirs en termes de politique étrangère. Un arsenal de ministres, conseillers et membres du corps diplomatique assistent ensuite ces représentants. Ainsi, la France, régime semi-présidentiel, est représentée sur la scène internationale par le président de la République, le Premier ministre ainsi que le ministre des Affaires étrangères. Les régimes présidentiels tels celui des États-Unis sont représentés par le Président et le Secrétaire d'État. En tant que monarchie constitutionnelle, le Royaume-Uni est représenté par le chef du gouvernement ainsi que le ministre des Affaires étrangères, le chef d'État ayant des pouvoirs plus symboliques et honorifiques qu'effectifs.

Cependant, comme nous le verrons, les prérogatives du chef d'État officiel britannique comprennent aujourd'hui un certain nombre de tâches assurant la représentation de la Grande-Bretagne dans le monde.

L'État britannique comprend le gouvernement de Whitehall, le Parlement bicaméral de Westminster mais aussi les membres du *Civil Service* et bien sûr le FCO. Toutes ces institutions traditionnelles seront donc concernées lorsque nous utiliserons la notion « d'État ».

a. L'exécutif : le Premier ministre et son Cabinet

Le principal décideur de la politique étrangère britannique semble être le Premier ministre. En sa qualité de Chef du gouvernement, ce dernier apparaît comme l'ultime décideur, comme le chef de file qui donne la direction à suivre. L'expérience montre, tout comme la tradition le veut, que le Premier ministre se réserve la plupart du temps les sujets centraux en temps de crise, ou les négociations, sommets et traités internationaux. Il ne s'agit pas de règles édictées, ces pratiques observées relèvent ainsi du fonctionnement informel de l'organe gouvernemental. Les éléments les moins délicats ou ayant un caractère routinier sont, eux, délégués au FCO. Les relations entre Premier ministres et ministres des Affaires étrangères

¹³⁴ *Ibid.*

ont évolué au gré des affinités des acteurs, des processus de prise de décision et des types de domination privilégiés par chaque Premier ministre.

De même, le rôle du Cabinet suivit une évolution similaire. David Owen, sous Callaghan, releva qu'une décision importante comme définir si une opération de maintien de la paix en Rhodésie devait être effectuée par le Commonwealth ou les Nations unies (une question qui opposait David Owen à Denis Healey et Tony Benn) fut prise par le Cabinet¹³⁵. En revanche à partir du gouvernement de Margaret Thatcher, le Cabinet perdit son influence au bénéfice de conseillers spéciaux et les rencontres du Cabinet constituèrent peu à peu des moments permettant aux ministres de s'informer, plutôt que des étapes jouant un rôle à part entière dans la prise de décision. Thatcher était réputée pour rechercher l'approbation du Cabinet tout en ayant au préalable annoncé sa politique. Ainsi Lord Hennessy déclara-il au FAC lors d'une enquête conduite en 2011 :

J'ai critiqué Madame Thatcher à un moment donné, car elle présidait en voulant dominer les choses de façon excessive. Elle ouvrait les réunions du Cabinet en annonçant les conclusions qu'elle souhaitait, et elle mettait tout le monde au défi de lui porter la contradiction. Mais elle n'était heureuse que s'il y avait une très vive discussion avant de parvenir à la conclusion.¹³⁶

Au sein du Cabinet, le Premier ministre peut s'appuyer sur différents organes qui évoluent au fil des mandats. En 1965-1985 le Premier ministre pouvait compter sur des comités et sous-comités du Cabinet. En politique étrangère, il s'agissait principalement du *Defense and Overseas Policy Cabinet Committee* (ODP). Lors des crises et de l'organisation d'opérations de secours, les décisions sont prises par le *Cabinet Office Briefing Room A* (COBRA). Ce conseil de crise est un Cabinet restreint, composé du Premier ministre et des ministres qu'il choisit. Ce Cabinet restreint fut mis en œuvre la première fois lors de la période à laquelle nous nous attachons. COBRA vit le jour suite à la grève des mineurs en 1972, il fut aussi réuni lors de l'Opération Nimrod (30 avril – 5 mai 1980), pendant la prise d'otage par un groupe arabo-iranien dans l'ambassade iranienne à Londres.

Au sein du Cabinet, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont un rôle prépondérant, mais il faut aussi relever la place fondamentale du Chancelier de l'Échiquier qui est responsable des budgets accordés à la politique étrangère.

Lors des négociations de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer à partir de 1973, le Premier ministre joua un rôle essentiel, et étant donné la multiplicité des acteurs

¹³⁵ Jamie Gaskarth, *British Foreign Policy*, Cambridge, Polity Press, 2013, p. 18.

¹³⁶ "I criticized Mrs Thatcher for a while, too, for being over-dominant in the chair. She used to open Cabinet meetings by declaring what she wanted the outcome to be and defying everybody else to defy her. But she wasn't happy unless she had a bloody good argument on the way to the conclusion." House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 98.

concernés et les intérêts divergents au sein même des départements gouvernementaux, la tenue de comités ministériels se révélait particulièrement nécessaire. Deux comités se réunirent régulièrement. Le comité interministériel *MISC 19 (Ministerial Sub-Committee on the Sea / Cabinet Sub-Committee)* se réunit en 1980 à la demande du ministre de l'Energie et du *Foreign Secretary* afin de définir la stratégie devant guider la délégation britannique avant la tenue de la neuvième session de la Convention. Ce comité était alors présidé par le ministre du Commerce (John Nott), et il s'adressait à l'ensemble des acteurs ministériels concernés par le sujet. Les membres du comité MISC 19 disposaient des documents de travail transmis par le FCO. Le second comité ministériel était l'*Overseas and Defense Committee (OD : Cabinet Defence and Oversea Policy Committee)*. Ce comité était plus restreint, composé d'un peu plus d'une dizaine de membres¹³⁷. Les documents de travail du comité OD étaient établis à partir des conclusions énoncées par MISC 19. Avant de réunir le Cabinet, Margaret Thatcher étudiait les rapports des comités MISC et DO mais elle se reposait principalement sur ses conseillers. Toutefois, elle était pour l'essentiel guidée par son désaccord profond et idéologique à l'égard du principe même de la gestion des océans selon des critères qu'elle trouvait trop proches du socialisme. Margaret Thatcher apparut ainsi, bien plus que le ministre des Affaires étrangères, comme le principal instigateur et décideur de la politique britannique pendant les négociations sur ce traité international. En dernier ressort, elle prit le 30 avril la décision finale de l'abstention britannique¹³⁸. Lors de la négociation d'un traité aux conséquences différentes pour l'ensemble des acteurs britanniques, le rôle du Premier ministre fut essentiel et les débats se firent au sein des comités, donnant donc l'image d'un pouvoir conséquent pour le Premier ministre.

b. La monarchie

La monarchie constitue l'un des acteurs classiques de la politique étrangère et le monarque assume aujourd'hui encore un rôle central au sein des Affaires étrangères britanniques en tant que chef d'État. Il est cependant nécessaire d'établir une distinction entre cette place de choix et le rôle de principal décideur de la politique étrangère qui est au XX^e siècle délégué au Premier ministre et à son gouvernement. Encore davantage aujourd'hui qu'en 1965-1985, du

¹³⁷ Le 2 juillet 1980 étaient présents le Premier ministre, les *Secretary of State for the Home Department* (William Whitelaw), *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* (Lord Carrington), *Lord President of the Council* (Lord Soames), *Lord Chancellor* (Lord Hailsham), *Secretary of State for Defence* (Francis Pym), *Secretary of State for Trade* (John Nott), *Secretary of State for Energy* (David Howell), *Financial Secretary to the Treasury* (Nigel Lawson), *Attorney General* (Michael Havers), *Minister of State, Department of Industry* (Adam Butler), *Minister of State, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (Alick Buchanan-Smith).

¹³⁸ FCO letter to No. 10. [en ligne]. 30 avril 1982. PREM 19/758. TNA. [consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf> .

fait de sa longévité en tant que monarque, Elizabeth II est associée à une certaine continuité et elle est en ce sens un gage de stabilité à la fois au sein du Royaume-Uni, du Commonwealth, et sur la scène internationale. Dix-huit ans après son couronnement, en 1970, Elizabeth II avait déjà côtoyé six premiers ministres et dix ministres des Affaires étrangères. En 1985, elle avait observé neuf mandats de premiers ministres et seize mandats de ministres des Affaires étrangères. Peu après son couronnement en 1952, Elizabeth II entama un Grand Tour du Commonwealth, elle consacra six mois à la visite des pays du Commonwealth et marqua les esprits des Britanniques et des habitants du Commonwealth car elle affirma ainsi son intérêt pour l'ensemble de ces pays et manifesta le souhait de tisser plus fermement des liens avec eux. Comme l'écrivit Bogdanor :

L'opinion généralement admise est que la Reine Elizabeth II se perçoit tout à fait comme la protectrice des liens qui unissent le Commonwealth.¹³⁹

La reine, en sa qualité de chef d'État, se voit confier un certain nombre de missions et décharge ainsi le Premier ministre de nombreuses tâches de représentation, permettant au gouvernement de consacrer davantage de temps à d'autres missions. La monarchie assure un certain nombre de visites royales à l'étranger, elle organise les réceptions d'ambassadeurs d'autres pays, de chefs d'États. Ces prérogatives ne sont pas négligeables et même s'il s'agit de tâches relevant de la représentation, leur présence dans la conduite de la politique étrangère est essentielle.

En tant que chef du Commonwealth, la reine est officiellement à la tête des cinquante-trois pays depuis l'adoption en 1931 du Statut de Westminster, la reine est là encore symbole d'une forme de continuité. Au sein des États du Commonwealth, la reine n'assume toutefois pas le rôle d'un décideur, place qui est accordée au Secrétaire général, et le statut de chef du Commonwealth n'est pas héréditaire et ne fait en ce sens pas partie de ses attributions. Elizabeth II demeure toutefois chef d'État de seize royaumes du Commonwealth¹⁴⁰, elle donne ainsi la sanction royale aux projets de lois de ces pays, bien que cette mission soit aujourd'hui confiée au Gouverneur-Général, en tant que représentant de la monarchie.

La reine ne se déplace pas à l'étranger sans la présence des diplomates du FCO, voire de son principal représentant, le ministre des Affaires étrangères. Aujourd'hui - et c'était déjà le cas en 1965 - la politique étrangère royale est assurément contrôlée par le FCO, preuve en

¹³⁹ "It is indeed widely believed that Queen Elizabeth II sees herself as very much the guardian of the Commonwealth connection." Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 266.

¹⁴⁰ Antigua et Barbuda, Australie, Bahamas, Barbade, Belize, Canada, Grenade, Jamaïque, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Royaume-Uni, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Salomon, Tuvalu.

sont les discours d'affaires étrangères prononcés par la reine, systématiquement relus par le FCO.

Si les visites royales sont définies lors de rencontres entre le *Queen's Private Secretary*, le *Permanent Under-Secretary of State* du FCO et le *Cabinet Secretary*, la monarchie décide en dernier ressort des visites effectuées. Cela se fait en règle générale sans que les parties aient de désaccord profond. Entre les années 1965 et 1985, un déplacement de la reine eut lieu à l'encontre des recommandations du FCO et du Premier ministre et eut une influence particulière. Il s'agit de la participation de la reine à la conférence des chefs de l'État du Commonwealth en 1979. La conférence devait se tenir à Lusaka du 1^{er} au 7 août 1979, à proximité de la frontière rhodésienne, en terrain particulièrement sensible car des raids aériens y avaient été conduits contre les guérilleros de Nkomo, (*Zimbabwe People's Revolutionary Army - ZAPU*) peu avant la conférence. Le haut-commissaire en Zambie, Sir Walter Allinson, fut rappelé à Londres afin d'évoquer la visite de la reine à la conférence. Malgré le désaccord du gouvernement, la reine se rendit à la conférence. Sa présence fut importante tout d'abord car elle requérait des dispositifs de sécurité, ce qui permit d'agir comme un moyen de pression afin d'inciter Kaunda à prendre des mesures à l'encontre des guérilleros disposant de missiles anti-aériens. La conférence fut une réussite, elle fut un premier pas vers la résolution du conflit, l'organisation de la conférence constitutionnelle de Londres en décembre 1979, puis des élections en février 1980 représentant l'ensemble des partis, et emportées par Robert Mugabe. La venue de la reine marquait très nettement une rupture idéologique avec la politique de Thatcher, favorable au maintien du statu quo en Rhodésie :

En réfléchissant à cet épisode, le secrétaire général du Commonwealth de l'époque, Ramphal, indiqua : « La reine elle-même fut excellente. Elle n'a pas eu un instant d'hésitation. Elle a parfaitement compris la partie qui était en train de se jouer, et elle fut très claire. Le Palais a officiellement annoncé, en temps opportun, que la reine se rendrait à Lusaka. » La reine est ici présentée comme une participante informée et active au jeu politique qui se déroulait devant elle. Son positionnement fait d'elle un soutien pour le secrétariat du Commonwealth et les autorités de Zambie, qui tenaient à ce que la conférence soit un succès, par opposition à la droite conservatrice et au statu quo en Rhodésie.¹⁴¹

Ainsi, la présence de la reine, et sa vision spécifique de la situation en Afrique du sud (ou du moins ce que les commentateurs en disaient) pouvaient être présentées comme des facteurs politiques permettant d'isoler Margaret Thatcher et le gouvernement conservateur dans leur attitude à l'égard du Commonwealth et de la crise rhodésienne. Selon Ramphal, le secrétaire

¹⁴¹ "Reflecting on the episode, the then Commonwealth secretary-general, Ramphal, noted that 'the Queen herself was magnificent. She never for one second wavered. She understood fully the game that was being played, and she made it clear, Buckingham Palace issued the statements at the proper time that the Queen was going to Lusaka'. Here the queen is portrayed as a knowing and active participant in the unfolding political game. Deployed in this way, she emerges as supportive of the Commonwealth Secretariat and Zambian authorities, keen for a successful conference, and against the Conservative right and the status quo in Rhodesia." Ruth Craggs et Harshan Kumarasingham, "Losing an Empire and Building a Role: The Queen, Geopolitics and the Construction of the Commonwealth Headship at the Lusaka Commonwealth Heads of Government Meeting, 1979", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 2015, vol. 43, n°1, p. 80–98. [en ligne]. [Consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1080/03086534.2014.913408> .

du Commonwealth, cette attitude était activement encouragée par le Palais, et elle eut un impact sur le résultat de la conférence.

La reine joua un rôle extrêmement important. Car, avant tout, il était vraiment significatif, aux yeux des dirigeants africains, après toutes les horreurs qu'ils avaient entendues à propos de Margaret Thatcher, de savoir – et le Palais avait fait en sorte qu'on le sache – que la reine n'était pas du côté de Thatcher.¹⁴²

Le rôle de la reine dépassa la seule présence symbolique. Elle eut une influence sur la politique étrangère britannique, mais aussi sur la conduite de la diplomatie à Lusaka. Ainsi Philip Murphy, directeur de l'Institute of Commonwealth Studies, mit-il en exergue « l'influence tangible » de la reine dans *Monarchy and the End of Empire*, publié en 2014. Il y présente notamment un épisode diplomatique lors duquel la reine amena Kaunda à apporter des modifications à son discours afin de ménager le parti opposé. On ne sait quelles modifications ont été sollicitées mais il s'agissait vraisemblablement d'éviter que le ZANU de Mugabe et le ZAPU de Nkomo ne soient surnommés « freedom fighters » quand Margaret Thatcher les considérait comme des « terroristes » :

Un deuxième problème était soulevé par le discours que Kaunda avait prévu de faire au banquet officiel en l'honneur de la reine. Allison avait eu en mains le texte du discours et il indiqua qu'une partie de ce que le dirigeant zambien se proposait de dire n'était pas acceptable pour les Britanniques. Allison fit son rapport auprès de la reine et de son entourage. Selon Murphy : « Nous sommes en présence d'un cas inhabituel, dans lequel la reine fit une intervention directe et importante. »

Son secrétaire particulier Philip Moore écrivit plus tard : « La reine est intervenue personnellement auprès du président. Quand nous sommes arrivés à Lusaka, Len Allison m'informa du fait que, bien qu'il soit parvenu à persuader le président de ne pas présenter M. Nkomo à l'arrivée de sa Majesté, il pensait que la seule façon d'obtenir le retrait des passages inacceptables du discours de Kaunda était que la reine le lui demande en personne. C'est ce que fit la reine pendant le trajet en voiture, et plus tard dans la soirée. Mark Chona vint me voir et me dit que le président avait accepté tous les changements que nous avions demandés. »¹⁴³

¹⁴² "Thus the queen's presence—and her different view on the Southern African situation (or at least narratives pertaining to this) could be used as political stories through which to isolate Margaret Thatcher and the Conservative government in their attitude towards the Commonwealth and the Rhodesian crisis. For Ramphal, Commonwealth secretary-general, this differentiation was actively encouraged by the palace, and important to the conference outcome: The Queen played an enormously important role. Because first of all, it meant a lot to the African leadership that after all the dreadful things they had heard about Margaret Thatcher... it was known—and the Palace had let it be known—that the Queen was not on her side." *Ibid.*

¹⁴³ "Allison had been shown a copy of the speech and he warned that some of what the Zambian leader planned to say would be unacceptable to the British. Allison briefed the Queen and others in the royal party about the problem. Says Murphy: 'This is an unusual case in which we have evidence of a direct and important intervention by the Queen.'

Her private secretary Philip Moore later wrote: 'The Queen intervened personally with the President. When we arrived at Lusaka, Len Allison reported to me that while he had been able to persuade the President not to present Mr Nkomo on Her Majesty's arrival, he thought that the only way in which he could get the offending passages removed from Kaunda's speech was for the Queen to speak to him personally. This the Queen did in the motor car and later that evening, Mark Chona came to see me to say that the President had agreed to make all the amendments for which we had asked.'" Trevor Grundy, "How the Queen influenced Kaunda at the Lusaka CHOGM", 1979, 25 février 2014. [en ligne]. [Consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://commonwealthjournalists.org/how-the-queen-influenced-kaunda-at-the-lusaka-choqm-1979/>

On est en droit de se demander quels sont les avantages de ces visites royales à l'étranger. Cette question était déjà au centre des préoccupations du FCO en 1976. Ainsi le compte-rendu de la réunion du 7 octobre 1976 du comité d'orientation¹⁴⁴ (*Steering Committee*) du Sous-secrétaire d'État permanent, Sir Michael Palliser (22 novembre 1975 - 8 avril 1982), livre un aperçu de la politique du FCO vis à vis de ces voyages. Les points de vue sont parfois divergents, et l'on retiendra de ce rapport la voix dissonante de Sir Edward N. Larmour, Assistant du sous-secrétaire pour les territoires indépendants de 1973 à 1975, et visiblement agacé de l'importance attribuée à ces visites, notamment en termes d'opportunités commerciales¹⁴⁵. Mais l'analyse de Larmour semble relativement isolée et les conclusions du comité ne prennent pas en compte cet avis singulier. Néanmoins certains extraits du dossier FCO 49/701 demeurent clos, ce qui interdit tout jugement catégorique.

Le rapport de du Boulay est ainsi écrit en août 1976, et la réunion du comité d'orientation se tient en octobre 1976 (Antony Crosland est alors ministre). La réflexion n'est pas menée à n'importe quelle période, 1977 est l'année du jubilé d'argent d'Elizabeth 2, aucune visite n'est ainsi programmée après celle du Luxembourg en novembre 1976¹⁴⁶. Le moment est donc propice pour réfléchir à la politique du FCO par rapport à ces visites, afin de définir les procédures permettant de sélectionner les chefs d'États à rencontrer, et les méthodes à mettre en œuvre pour poursuivre la coopération (en particulier commerciale) en aval. Légère entorse aux procédures du FCO, le rapport préliminaire est rédigé par du Boulay, du Département des protocoles et des conférences au FCO (*Protocol and Conference Department*) et non par le Département de la planification (*Planning Staff*). Après révision, le rapport fut ensuite transmis aux ministres, puis au secrétaire privé de la reine. Les conclusions positives du comité et du rapport insistent sur trois éléments majeurs :

- Les répercussions des visites officielles à l'étranger et des réceptions en Grande-Bretagne ne doivent pas être sous-estimées et dès lors qu'elles sont utiles, les visites d'autres membres de la famille royale doivent être développées. La stabilité que symbolise la monarchie doit aussi être valorisée.¹⁴⁷
- Le compte rendu de la réunion ajoute que les pays faisant l'objet d'une visite doivent être sélectionnés et que la singularité de chaque pays doit être retenue – ce qui ne permet pas la rédaction d'une feuille de route identique à chaque visite. Il n'est guère

¹⁴⁴ Value of Royal Visits, 1976, FCO 49/701, TNA.

¹⁴⁵ "Apart from the question whether The Queen should have a capital for the personal pronoun, I do think that too much is made of "magic" and "lustre". The Queen does a highly competent and professional job with great skill, but I do not think it helps the monarchy to attribute supernatural qualities to it." Réponse de Larmour à Du Boulay, 16 août 1976. FCO 49/701, TNA.

¹⁴⁶ Contrairement, 25 ans plus tard, au jubilé d'or, qui fut ponctué de voyages à travers le Commonwealth.

¹⁴⁷ En 1976 Giscard d'Estaing commentait les résultats de sa visite et insistait sur la stabilité que symbolise la monarchie et ainsi sa place particulière en politique étrangère, FCO 49/701, TNA.

possible de proposer un protocole standard, en revanche cela n'empêche pas de systématiser la rédaction d'une feuille de route. Une attention particulière doit être portée aux pays possédant une frontière avec un pays du Commonwealth, notamment si des contrats commerciaux sont négociés. Référence est ici faite aux États-Unis : les relations anglo-américaines doivent tenir compte des relations entre le Canada et les États-Unis.

- Les relations commerciales ne doivent pas être négligées et l'exemple français devrait être suivi : les Français semblent même programmer leurs visites officielles en fonction des contrats commerciaux à négocier¹⁴⁸. Dans certains pays, et en particulier les pays d'Amérique Latine, les accords commerciaux se révèlent être les principaux enjeux. Référence est ici faite à la visite du président brésilien en 1976¹⁴⁹. Le compte-rendu de la réunion insiste encore davantage sur le commerce que le rapport de Du Boulay. Malgré la voix discordante de Larmour, le comité semble ici parler d'une seule voix.

Ainsi en 1976, le Sous-secrétaire permanent du FCO et le comité d'orientation qui l'entoure accordent une certaine importance aux visites de la reine, notamment pour ce qui est de l'amélioration des relations bilatérales politiques, mais aussi du développement du commerce. Le coût de ces visites semblait justifié et ainsi se concluait le rapport produit en août 1976 par le FCO:

Le temps est venu de réexaminer le rôle de la famille royale dans la mise en œuvre de la politique étrangère britannique. Les visites d'État constituent une part très importante de la fonction, mais pas la seule [...] Il est dangereux de généraliser à propos des visites d'État à l'étranger et il ne serait pas bon d'en standardiser la préparation et la procédure. Les avantages retirés de ces visites, si elles sont bien conçues et préparées, peuvent être de nature politique et commerciale, selon les cas. Les avantages politiques peuvent par eux-mêmes justifier les efforts et les dépenses et ne devraient pas être sous-estimés.¹⁵⁰

c. Le Parlement : principal contre-pouvoir

Le Parlement occupe une place de choix en tant que contre-pouvoir et organisme de contrôle du gouvernement. Ce sont les pairs et les députés dans leur ensemble qui assument ce rôle,

¹⁴⁸ Compte-rendu de la réunion du comité d'orientation (Steering committee) du 6 octobre 1976: "The French always contrived to arrange state visits just at the right moment to clinch crucial deals", FCO 49/701, TNA.

¹⁴⁹ Rapport de Du Boulay, août 1976, FCO 49/701, TNA. "But in many cases, and particularly Latin America, the commercial spin-off will be the principal benefit."

¹⁵⁰ "The time is ripe to review the role of the Royal Family in the implementation of British Foreign Policy. State visits constitute a very important part of this role, but not the only part [...]. It is dangerous to generalize about State Visits abroad and it would be wrong to standardize the planning and procedure. The benefits accruing from these visits can be, if they are properly conceived and planned, both political and commercial, depending on the circumstances. The political benefits alone can justify the effort and expense and should not be under-estimated." Rapport de Du Boulay, Août 1976, FCO 49/701, TNA.

en particulier par le truchement des commissions et de l'opposition. La politique étrangère du gouvernement peut faire l'objet de débats et questions : questions orales, écrites, questions au gouvernement, questions au Premier ministre, motions d'ajournement, ou encore questions urgentes. Cependant, étant donné qu'il ne peut y avoir de débat sur tous les sujets, il revient aux commissions parlementaires d'effectuer un travail plus minutieux.

Le gouvernement est responsable devant le Parlement, à la fois collectivement et individuellement. Le rôle de contrôle du gouvernement est d'autant plus élevé en Grande-Bretagne que l'opposition occupe une place singulière et reconnue. Depuis l'élection d'un Premier ministre travailliste en 1924, l'alternance a été de mise, et rares furent les coalitions, historiquement réservées aux périodes de crise jusqu'à 2010. L'opposition constitue en premier lieu un gouvernement fantôme prêt à prendre la relève du gouvernement en place. Preuve de l'importance qui lui est accordée au Parlement, le chef de l'opposition perçoit une indemnité : en 1965, cette prime s'élevait à 4500£ et fut portée à 9500£ en 1972. À titre comparatif, le salaire d'un député aux Communes ou d'un lord en 1964 était de 1250£¹⁵¹, puis 3000£ en 1972 ; l'indemnité du Premier ministre atteignait 14000£ en 1964 puis 20000£ en 1972¹⁵². Le chef de l'opposition est consulté sur certains sujets : ainsi en 1972, Heath consulta Wilson et obtint son accord sur l'administration directe de l'Irlande du Nord. En revanche, contrairement au Premier ministre, le Chef de l'Opposition ne peut s'appuyer sur le *Civil Service*. En termes d'affaires étrangères, il s'appuie donc principalement sur le ministre des Affaires étrangères du Cabinet fantôme (*Shadow Foreign Secretary*). Cette fonction fut occupée entre 1965 et 1985 par Reginald Maudling (à deux reprises), Christopher Soames, Alex Douglas-Home, Denis Healey (à deux reprises), James Callaghan, Geoffrey Rippon, John Davies, Francis Pym, David Owen et Peter Shore, parmi lesquels certains devinrent par la suite ministres des Affaires étrangères.

Les questions soumises au gouvernement prennent des formes variables et elles peuvent donner lieu à des réponses orales ou écrites. Les questions orales comptent parmi les plus redoutées puisque, même si le gouvernement dispose en général d'une longueur d'avance, elles nécessitent une préparation en amont la plus complète qui soit. La préparation est essentielle afin de donner au membre du gouvernement répondant à la question les meilleurs arguments possibles. Aux questions orales (*Question for Oral Answer*) et écrites (*Written Questions*), s'ajoutent depuis 2003 des questions qui peuvent être destinées à plusieurs ministères (*Cross-cutting questions*) et les questions urgentes (*Urgent Questions* – au préalable *Private Notice Questions*).

¹⁵¹ La rémunération des Lords et des députés aux Communes est séparée en 1980.

¹⁵² Ministerial Salaries House of Commons Information Office Factsheet M6. Juillet 2011. [en ligne]. [Consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf> .

La première question au gouvernement fut posée en 1721¹⁵³. Ce n'est cependant qu'à la fin du XIX^e siècle que les questions au gouvernement apparaissent de façon significative. En 1847, la moyenne des questions au gouvernement (*Question Time*) est de 129 questions par session, ce qui correspond environ à une question par jour. En 1900, la moyenne atteint 5106 questions, soit 41 questions par jour. Le nombre de questions diminua quelque peu après la Première Guerre mondiale puis connut un regain de croissance après 1945. En 1988, alors que Thatcher est au pouvoir, il y a environ 20 000 questions par session, puis à la fin du XX^e siècle, 35 000 à 40 000 questions par session sont atteintes. Aujourd'hui les questions orales ont lieu en début de séance du lundi au jeudi, et durent environ une heure. Le *Speaker*, qui veille au déroulement de la séance, décide du nombre de questions supplémentaires soumises. Cette mission est essentielle car plus il y a de questions supplémentaires plus le gouvernement répondra de ses actions, mais le *Speaker* doit veiller à ce que les questions soumises à l'avance puissent faire l'objet d'une réponse. Le *Speaker* demande en général aux députés et ministres de répondre de façon précise et succincte. Les questions sont aujourd'hui divisées en deux temps : le membre ou représentant du gouvernement répond d'abord aux questions soumises à l'avance (3 jours avant) et tirées au sort, puis depuis 2007, il répond aux *Topical Questions*. Lorsque le *Foreign Office* se prête au jeu des questions le ministre est accompagné de plusieurs secrétaires d'État à qui sont déléguées certaines réponses. Les questions communiquées à l'avance sont suivies de questions supplémentaires, qui celles-ci ne sont pas connues en amont.

Le calendrier des ministères répondant aux questions de la séance est fixé (*The Order of Questions*), en règle générale les départements répondent aux questions une fois toutes les cinq semaines. Le temps alloué aux ministères varie, le Budget, le *Foreign Office*, les affaires intérieures, la défense et la santé disposent tous d'une heure. En 55 minutes, on estime à 25 le nombre de questions pouvant faire l'objet d'une réponse. Enfin les questions tirées au sort et figurant sur la liste communiquée au Parlement (*Oral of Business*) mais n'ayant, faute de temps, pas fait l'objet d'une réponse orale obtiennent une réponse écrite. Les réponses font subséquemment l'objet d'une publication dans le journal officiel *Hansard*.

D'autres questions peuvent être posées lors des questions directes au Premier ministre. Introduites par Macmillan en 1961, la première séance de questions directes au Premier ministre opposa Macmillan à Hugh Gaitskell. De 1961 à 1997 ces séances avaient lieu deux fois par semaine : le mardi et le jeudi, de 15h15 à 15h30. Dans les années 1970, la diffusion des débats par les médias en augmenta considérablement les enjeux. Entre 1997 et

¹⁵³ Il s'agissait alors d'une question du comte Cowper concernant la fuite et l'arrestation du *Chief Cashier* de la *South Sea Company*. Le comte de Sunderland répondit alors et décrivit les faits.

2003, arguant du fait que la préparation de deux séances par semaine était trop lourde, Tony Blair regroupa ces deux séances en une séance, le mercredi de 15h à 15h30. Aujourd'hui c'est le mercredi, de 12h à 12h30 que le Premier ministre répond au Parlement. Comme pour les questions au gouvernement, les questions sont soumises à l'avance, mais si la première question est suffisamment large, les députés peuvent poser des questions supplémentaires sur un large éventail de sujets. Aujourd'hui c'est ce qui passe systématiquement, puisque la première question concerne toujours les activités du Premier ministre. Dans les faits, il est donc possible d'aborder à peu près tous les sujets. Contrairement aux députés, le chef de l'opposition est autorisé à poser trois ou quatre questions à la suite. Le chef du second parti d'opposition a droit à deux questions de rang. Le 6 avril 1982, la troisième question adressée à Thatcher apparaissait ainsi dans Hansard :

Monsieur John Brown a demandé au Premier ministre si elle pouvait donner la liste de ses engagements pour le mardi 6 avril.¹⁵⁴

La réponse était brève et d'un intérêt moindre :

Ce matin, j'ai présidé une réunion du Cabinet et j'ai eu des rencontres avec mes collègues ministres et d'autres personnes. En sus de mes obligations envers l'assemblée, j'aurai d'autres réunions aujourd'hui.

Toutefois cette question ne faisait qu'annoncer une seconde question complémentaire permettant au député John Browne (député de Winchester de 1979 à 1982) de questionner ouvertement Thatcher sur les Malouines, quatre jours après le début de la guerre :

« Madame le Premier ministre sait-elle que, en ce qui concerne son action dans l'affaire des Malouines, elle dispose du soutien total de notre assemblée et de la nation ? Peut-elle confirmer que notre mission est de détruire la flotte des envahisseurs argentins ? Si Madame le Premier ministre ne peut confirmer cela, nous dira-t-elle si elle pense possible ou désirable dans l'intérêt à long terme des îles Malouines, et afin de protéger le flanc sud de l'Otan, qu'une base de l'Otan soit établie dans les îles Malouines ? »

Cette stratégie, introduite dans les années 1970, devient fréquente à la fin de la décennie.

En 1974, Wilson, pressentant vraisemblablement le piège, refusait alors de répondre :

« Monsieur Tebbit demande à Monsieur le Premier ministre s'il peut fournir la liste de ses engagements officiels pour le 10 novembre.

¹⁵⁴ "Mr. John Browne asked the Prime Minister if she will list her official engagements for Tuesday 6 April."

"This morning I presided at a meeting of the Cabinet and had meetings with ministerial colleagues and others. In addition to my duties in the House, I shall have further meetings later today."

"Does my right hon. Friend accept, with regard to her action over the Falkland Islands issue, that she has the overwhelming support of the House and the nation? Can she confirm that our mission is to destroy the Argentine invasion fleet? If my right hon. Friend cannot confirm that, will she say whether she believes it either possible or desirable in the long term security interests of the Falkland Islands, and to protect the exposed southern flank of NATO, that a NATO base should be established in the Falkland Islands?" *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 6 avril 1982 vol 21 cc823-6 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/apr/06/engagements>.

Le Premier ministre : « Non, Monsieur le député. Ce n'est pas mon habitude de donner la liste de mes engagements officiels. Mes engagements publics sont naturellement relatés régulièrement par la presse. »¹⁵⁵

Malgré le refus de Wilson, cette première question permettait toutefois à Norman Tebbit (député de la circonscription de Waltham Forest Chingford de 1974 à 1983) de poursuivre et d'aborder la question de l'Irlande du Nord :

Je suis certain que Monsieur le Premier ministre se souviendra que ses engagements publics incluait une visite du Cénotaphe le Jour de l'Armistice.¹⁵⁶

En octobre 1975, Wilson n'acceptait guère plus volontiers de se prêter au jeu. Mais la question s'inscrivait comme une question routinière, et fut dès lors utilisée par les députés quasiment à chaque séance afin d'introduire des sujets variés et pas préalablement annoncés.

Q6. M. Les Huckfield demande au Premier ministre s'il peut donner la liste de ses engagements pour le 23 octobre.

Q8. M. Skinner demande au Premier ministre s'il donnera ses engagements pour le 23 octobre. Le Premier ministre, M. Harold Wilson : « J'ai présidé une réunion du cabinet ce matin, et tiendrai plusieurs réunions avec mes collègues ministres, et autres personnes. Ce soir, j'espère avoir une audience avec sa majesté. »

M. Lamont : Pourquoi le Premier ministre n'a-t-il pas prévu de rencontrer le gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui a la semaine dernière fait part de son inquiétude devant l'importance des besoins de financement du secteur public ? N'est-ce pas une conséquence directe de la nécessité d'emprunter ces énormes montants que nos taux d'intérêt soient environ plus élevés de 5% que ceux des États-Unis et de l'Europe occidentale ? Quels effets cela aura-t-il sur l'emploi, selon Monsieur le Premier ministre ?

Le Premier ministre : Les questions posées ici se rapportent à mes engagements d'aujourd'hui, pas à ceux que je n'ai pas. J'ai rencontré le gouverneur à Downing Street lundi.¹⁵⁷

¹⁵⁵ "Mr. Tebbit asked the Prime Minister if he will list his official engagements on 10th November. The Prime Minister: No, Sir. It is not my practice to list my official engagements. My public engagements are, of course, regularly reported in the Press."

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons) [en ligne]. 28 novembre 1974 vol 882 cc616-7 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1974/nov/28/prime-minister-official-engagements#S5CV0882P0_19741128_HOC_115 .

¹⁵⁶ "I am sure the Prime Minister recalls that his public engagements included a visit to the Cenotaph on Remembrance Sunday..." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 28 novembre 1974 vol 882 cc616-7 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1974/nov/28/prime-minister-official-engagements#S5CV0882P0_19741128_HOC_115 .

¹⁵⁷ "Q6. Mr. Les Huckfield asked the Prime Minister whether he will list his official engagements for 23rd October. Q8. Mr. Skinner asked the Prime Minister if he will list his official engagements for Thursday 23rd October. The Prime Minister (Mr. Harold Wilson). I chaired a meeting of the Cabinet this morning and will be holding further meetings with my ministerial colleagues and others. This evening I hope to have an Audience of Her Majesty The Queen.

Mr. Lamont. Why has the Prime Minister no plans to meet the Governor of the Bank of England, who last week expressed his deep concern about the size of the Government's public sector borrowing requirement? Is it not as a direct consequence of our need to borrow these huge sums of money that our interest rates are now about 5 per cent. higher than in the United States or Western Europe? What does the right hon. Gentleman think that that will do to employment?

The Prime Minister. These Questions refer to the engagements that I have today, not to those that I do not have. I met the Governor at Downing Street on Monday."

Les motions d'ajournement, quant à elles, clôturent quotidiennement les séances. Elles sont décidées le jeudi précédent, et sont l'occasion d'un débat de 30 minutes entre députés et un membre du gouvernement. La motion n'appartient pas au domaine législatif, il s'agit plutôt de sujets ou d'une prise de position du gouvernement qui est d'actualité.

Les motions d'ajournement peuvent précéder les débats d'urgence. Il s'agit alors pour un député de requérir un débat de trois heures lors de la séance suivante. Suite à un exposé de quelques minutes, le député demande un débat qui est accepté ou non par le *Speaker*. Cette réquisition conclut la séance. Ainsi le mardi 11 Juin 1968, la séance se termina après une motion d'ajournement sur l'approvisionnement en armes du Nigéria. Après la rupture des accords de Kampala, le député de Brentford et Chiswick, Michael Barnes, souhaitait débattre de la poursuite de l'approvisionnement en armes du Nigéria. Il soumit donc au *Speaker*, le mardi 11 juin au matin, une motion intitulée « les conséquences d'autoriser la Grande-Bretagne à fournir des armes au Nigeria maintenant que les pourparlers à Kampala en faveur de la paix ont échoué »¹⁵⁸. Approuvée par le *Speaker*, la motion fut adoptée par la Chambre qui, selon le *Standing Order* No 9 concéda ainsi un débat "d'urgence" de trois heures le lendemain. Le mercredi 12 juin, le député Michael Barnes ouvrit donc le débat de trois heures sur le Nigéria avec un exposé de neuf minutes.

En revanche le 30 juin 1969, suite à la décision du Nigéria d'interdire l'envoi d'aide humanitaire de la CICR et du Comité International Chrétien, un débat d'urgence, demandé par Stanley Henig (député de Lancaster) et intitulé "la situation au Biafra" fut rejeté par le *Speaker*, le sujet ayant été déjà évoqué lors de la séance, et une question urgente, *Private Notice Question / Urgent Question* déposée par le même député ayant été accordée¹⁵⁹. Appelées questions d'urgence depuis 2002, ces questions orales obéissent aux mêmes règles que les autres questions mais elles doivent aussi être urgentes et d'importance publique. Le député requérant une question d'urgence doit soumettre sa question au *Speaker* le lundi et le mardi avant midi, le mercredi avant 10h30, 9h30 le jeudi et 11h le vendredi. Après accord du *Speaker*, cette question est débattue après la séance de questions, ou à 11h le vendredi. Le ministère concerné est averti au plus tôt par le *Speaker*. Le processus est ensuite semblable à celui des

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons) [en ligne]. 23 octobre 1975 vol 898 cc707-9 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1975/oct/23/prime-minister-official-engagements#column_707.

¹⁵⁸ "the effect of allowing the supply of arms from Britain to Nigeria to continue now that the peace talks at Kampala have broken down", *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 11 juin 1968 vol 766 cc40-2 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/jun/11/nigeria-supply-of-arms#column_40.

¹⁵⁹ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 30 juin 1969 vol 766 cc40-2 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1969/jun/30/nigeria-2#column_46.

autres questions orales : la question introductive est posée, une réponse est apportée, l'auteur de la question peut ensuite poser une autre question complémentaire. Les autres membres de la Chambre peuvent ensuite poursuivre. À titre d'exemple, le 5 février 1974 eut lieu un débat sur la Grenade¹⁶⁰, deux jours avant l'indépendance de l'île. Le député Gallois Goronwy Roberts¹⁶¹ posait ainsi la question :

« Monsieur Goronwy Roberts demanda (par communication privée) au ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth s'il ferait une déclaration sur le Grenade. »¹⁶²

C'est le ministre d'État au Commonwealth et aux Affaires étrangères (Lord Balniel) qui répondit à G. Roberts et aux autres intervenants. La question avait un caractère urgent, deux jours avant l'indépendance de l'île, et suite à des troubles, avec le décès de trois personnes et la menace de sécession d'une île de l'archipel (Carriacou).

Néanmoins, du fait de la possibilité réduite de conduire des débats en plénière, le principal contre-pouvoir du Parlement réside dans les commissions qui assurent leur fonction de contrôle de l'exécutif. Dès la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, le rapide accroissement des pouvoirs de l'exécutif accompagné du développement des partis politiques furent tels que le rôle du Parlement parut devoir être renforcé. La démocratie parlementaire britannique, qui repose sur la souveraineté du Parlement et la séparation entre pouvoirs et contre-pouvoirs, penchait alors dangereusement du côté du gouvernement. Ainsi la création des commissions parlementaires eut pour premier but de réaffirmer la démocratie parlementaire en renforçant les pouvoirs du Parlement afin surtout d'accroître son contrôle de l'exécutif. En 1959 deux types de commissions furent proposés, Bernard Crick pour sa part envisageait des commissions spécialisées et dotées de pouvoirs relativement conséquents, dont le contrôle des projets de lois déposés par le ministère mais aussi un contrôle de ses dépenses¹⁶³. Pour leur part, A.H. Hanson et H.V. Wiseman¹⁶⁴ adoptaient un

¹⁶⁰ Colonie française puis britannique en 1763 suite à la guerre de 7 ans, la Grenade est colonie de la Couronne puis obtient un statut un peu modifié lui garantissant quelques pouvoirs législatifs. En 1950, Eric Gairy fonde le syndicat Grenada United Labour Party, le syndicat revendique de meilleures conditions de travail, le pays est confronté à une grève générale et une période de troubles. Le 3 mars 67 la Grenade obtient le statut d'État associé, et est responsable de ses affaires intérieures. L'indépendance est accordée le 7 février 74, Eric Gairy devient Premier ministre. En 76 il gagne les élections et doit faire face à une opposition (notamment du New Jewel Party) accrue. Il est renversé en 79 par Maurice Bishop, qui installe (avec l'appui de Cuba) un gouvernement relativement modéré peu après renversé et exécuté par le People's Revolutionary Army du général Hudson Austin. Un gouvernement beaucoup plus pro communiste est mis en place, ce qui conduira sous Reagan à une intervention militaire américaine du 25 octobre à décembre 1983.

¹⁶¹ Député travailliste de Caernarvon, 50-74, et plusieurs fois ministre d'État, notamment au FCO 67-69.

¹⁶² "Mr. Goronwy Roberts (by Private Notice) asked the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs whether he will make a statement on Grenada." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 5 février 1974 vol 868 cc1040-192 [consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1974/feb/05>

¹⁶³ Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1964.

¹⁶⁴ A.H. Hanson, H.V. Wiseman, *Parliament at work : a case-book of parliamentary procedure*, Londres, Stevens, 1962.

projet similaire mais dépourvu de contrôle financier. Malgré ces divergences, les opposants s'accordaient sur le besoin de créer des commissions pouvant contrôler les différents ministères et réaffirmer ainsi le pouvoir parlementaire.

On s'accorde aujourd'hui pour dire que les commissions parlementaires sous leur forme actuelle furent établies en 1979. En réalité le Parlement recourut à des commissions composées de parlementaires dès le XIX^e siècle. Face à l'accroissement du pouvoir de l'exécutif, la nécessité de contre-pouvoirs et la question de l'établissement de commissions devinrent cruciaux au XX^e siècle. C'est donc en 1979, après une tentative infructueuse pendant le gouvernement Callaghan, que les commissions parlementaires, dont le *Foreign Affairs Committee*, furent instaurées.

Les commissions sont aujourd'hui relativement stables, spécialisées dans des domaines précis, ce qui leur permet de témoigner d'un certain degré d'expertise. Elles conduisent plusieurs enquêtes en recueillant les témoignages de ministres, fonctionnaires, experts ou encore journalistes puis en établissant des rapports auxquels le gouvernement apporte aujourd'hui réponse dans les soixante jours après leur publication. Les ministres ne sont toutefois pas tenus de suivre les recommandations de ces commissions, et leurs rapports ne font pas systématiquement l'objet d'un débat.

Bien que la commission spécialement dédiée aux Affaires étrangères n'ait été établie qu'en 1979, le FCO fut confronté à d'autres commissions bien avant 1979. À titre d'exemple, en 1967, la question des relations entre le *Foreign Office* et les commissions parlementaires fut au centre d'une polémique qui naquit après un jugement sévère émis par la commission parlementaire pour l'agriculture (*Select Committee on Agriculture*). Le *Foreign Office* ayant été sévèrement critiqué pendant les congés parlementaires, il dut envisager de nouvelles procédures afin de répondre à ces reproches :

La mise en place de nouvelles procédures pour répondre aux rapports du *Select Committee* est une question importante pour le ministère des affaires étrangères, en particulier du fait des critiques à la limite de la diffamation contenues dans un rapport récent du *Select Committee* sur l'agriculture, publié pendant les vacances parlementaires. Dans ce cas précis, le ministre répondit immédiatement par une déclaration personnelle et officielle. On peut s'attendre à ce que le rapport du *Select Committee* sur la science et la technologie qui sera probablement publié en novembre contienne de nouvelles critiques du ministère des affaires étrangères. Il est indispensable qu'à l'avenir le ministère des affaires étrangères soit en mesure de réagir efficacement à ce type de critiques, qu'elles soient exprimées pendant une session parlementaire ou en dehors de celle-ci.¹⁶⁵

¹⁶⁵ "Future procedures for dealing with Select Committee reports is an important question for the Foreign Office, particularly in view of the severe « smear » criticisms in the recent report of the Select Committee on Agriculture, issued during the Parliamentary recess. In that case, the Secretary of State replied with an immediate personal on-the-record statement. The report on the Select Committee on Science and Technology which is likely to be published early in November is expected to contain further criticisms of the Foreign Office. It is essential that in future the Foreign Office should be able to react effectively to such criticisms whether they appear in or out of

En 1967, douze années avant l'établissement d'une commission parlementaire des Affaires étrangères, le FCO était déjà contraint de réfléchir aux relations entretenues avec les commissions parlementaires. Sans surprise on peut relever la méfiance du *Foreign Office* vis-à-vis de ces commissions et la crainte d'un contrôle excessif exercé par le Parlement. Ainsi Ian Sinclair, conseiller juridique du *Foreign Office* écrivait-il, suite à la réflexion poursuivie après les critiques de la commission parlementaire sur l'agriculture :

Le ministère des Affaires étrangères n'a jamais proclamé « le droit de conduire n'importe quelle négociation sans contrôle et sans entraves imposés par la chambre des Communes et ses comités » (paragraphe 4 du mémorandum de M. Barbas). Mais le ministère a souligné que donner à une commission des Communes le pouvoir d'enquêter et de diriger, sans restriction, et de façon permanente, la façon dont des négociations délicates sont conduites fera non seulement obstacle à la formulation et à l'exécution de notre politique extérieure, mais aussi conduira à des malentendus, de la part de puissances étrangères et d'organisations internationales, sur les politiques suivies par le gouvernement du jour.

Répetons-le, le ministère des Affaires étrangères ne met en aucune manière en cause la position décrite dans les lois de Halsbury (3^{ème} édition, Vol 7, pp263-4), selon lesquelles « la conduite des relations extérieures doit être en conformité avec les souhaits du Parlement ». Mais il ne faut pas confondre les souhaits du Parlement avec la revendication du Parlement, et en particulier d'un comité de la chambre, de pouvoir exercer un contrôle quotidien sur la conduite de notre politique étrangère.¹⁶⁶

De plus le *Foreign Office* craignait que les enquêtes du Parlement ne constituent une gêne à la conduite de la politique étrangère :

Concrètement, sans porter atteinte au droit du Parlement de vérifier la conduite des relations extérieures, nous devons trouver des modalités permettant que la conduite et l'exécution quotidienne de notre politique, qui sont de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères et d'autres ministères ayant des responsabilités en la matière ne souffrent pas [...]. Le ministère des Affaires étrangères devrait être informé de toutes les propositions émanant d'un comité des Communes, ou de tout autre organisme représentant l'une ou l'autre des deux chambres, et visant à ouvrir des discussions avec un gouvernement étranger ou une organisation internationale sur des sujets ayant un impact sur notre politique étrangère.¹⁶⁷

Parliamentary session.” Ministerial Committee on Parliamentary Procedure. Brief for Lord Chalfont on the Memorandum by the Financial Secretary to the Treasury PP (67) 15 of 18 October, 23 octobre 1967, FCO 79/83, TNA.

¹⁶⁶ “The Foreign Office has never asserted “the right to conduct any foreign negotiations unsupervised and unimpeded by the Commons and its Committees” (paragraph 4 of Mr. Barbas’ memorandum); but they have insisted that an untrammelled power on the part of a Commons Committee to investigate and control, on a continuing basis, the way in which delicate negotiations are being carried out, will not only obstruct the formulation and execution of overseas policy, but will also lead to misunderstandings, on the part of Foreign Governments and international organizations, of the policies which the Government of the day are pursuing. Again, the Foreign Office do not in any sense dispute the position expressed in Halsbury’s Laws (3rd Edn. Vol. 7 p. 263-4) that “the conduct of foreign relations must be in conformity with the wishes of Parliament”. But the wishes of Parliament must be distinguished from the claim of Parliament (and particularly of a Commons Committee) to exercise day-to-day control over the conduct of overseas policy.” Ministerial Committee on Parliamentary Procedure: Select Committee on Agriculture. I.M. Sinclair, 8 novembre 1967, FCO 79/83, TNA.

¹⁶⁷ “The practical issue is therefore to find some modalities for ensuring that, without prejudice to the right of Parliament to oversee the conduct of foreign relations, the day-to-day conduct and execution of overseas policy, which is properly the function of the Foreign Office and other Departments with overseas responsibilities, is not adversely affected[...] the Foreign Office should be made aware of any proposal on the part of a Commons Committee, or any other corporate body representing either House of Parliament, to enter into discussion with a

Dès son établissement en 1979 le *Foreign Affairs Committee* dut conduire ses activités sans outrepasser ses prérogatives ni faire obstacle à la conduite de la politique étrangère ou empiéter sur le pouvoir du *European Scrutiny Committee* de la Chambre des Communes créé dès 1974, ou du *European Union Select Committee* de la Chambre des Lords. Le *European Scrutiny Committee* est composé aujourd'hui de 16 membres, alors que le *Foreign Affairs Committee* en comprend onze. Dès 1979 la composition de la commission reflétait celle du Parlement : ainsi en 1981, pendant le mandat des conservateurs, elle était composée de six conservateurs et cinq travaillistes. De 1979 à 1987 elle fut dirigée par Sir Anthony Kershaw, ancien secrétaire d'État du *Foreign Office*. La commission se voulait une force de contrôle du gouvernement et affirmait ainsi ne dépendre d'aucune institution gouvernementale :

Notre commission, l'une des nouvelles commissions restreintes et sectorielles, fut établie par la chambre des Communes en mai 1979, avec pour mission d'examiner les dépenses, l'administration et la politique du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, et des organismes publics qui y sont associés [...].

La commission, bien qu'elle soit composée de députés, est totalement indépendante du gouvernement en tant que tel et de tous les ministères, et en particulier du ministère des Affaires étrangères, naturellement.¹⁶⁸

Malgré un travail conséquent reposant sur des auditions, des visites à l'étranger et des rapports, l'influence du *Foreign Affairs Committee* est discutable, comme nous le verrons ultérieurement. Pendant certaines périodes particulièrement chargées, la commission se réunissait trois à quatre fois par semaine. À d'autres moments les rencontres furent plus ponctuelles. Par exemple, de février à avril 1981, une dizaine d'événements étaient programmés : une invitation à l'ambassade du Salvador (2 mars 1981), des auditions au FCO sur la vente d'armes outremer, (4 mars), les audiences de Lord Carrington, du Secrétaire Général du Parti des travailleurs Socialistes espagnol (11 mars), de témoins britanniques sur la question de Gibraltar ou encore la visite des membres du comité au Gibraltar, (7-9 avril) puis à Madrid (29-30 avril).¹⁶⁹

foreign government or international organization on matters affecting the conduct of overseas policy". Ministerial Committee on Parliamentary Procedure. Brief for Lord Chalfont on the Memorandum by the Financial Secretary to the Treasury PP (67)15 of 18 October. 23 octobre 1967, FCO 79/83, TNA.

¹⁶⁸ "The Committee, one of the new departmental select Committees, was first appointed by the House of Commons in May 1979, with the duty of examining the expenditure, administration and policy of the Foreign and Commonwealth Office and of associated public bodies [...]. The committee, although composed of Members of Parliament, is totally independent both of the Government as a whole and of all Government departments (and of the Foreign and Commonwealth Office in particular of course)." Lettre de J.R. Rose (Clerk to the Foreign Affairs Committee) à Sr. D. Javier Ruperez Rubio (Union de Centro Democrático, Madrid), 2 mars 1981, FCO 9/3152, TNA.

¹⁶⁹ Foreign Affairs Committee. Draft Future Programme as at 26 February 1981, FCO 9/3152, TNA.

d. Les partis politiques britanniques

Une autre facette de l'influence du Parlement britannique apparaît dans sa division en familles politiques. Les partis politiques, et entre 1965 et 1985 il s'agit presque exclusivement du parti travailliste et des conservateurs, ont eu une influence sur la politique étrangère du gouvernement.

En premier lieu, le FCO prépare avant les élections législatives des dossiers dont le contenu est guidé par les programmes électoraux des deux partis ; dès l'annonce des résultats, le nouveau ministre se voit ainsi remettre des dossiers résumant les éléments de politique étrangère qui constituent l'actualité du FCO et tenant compte des priorités annoncées dans le programme électoral.

En second lieu, les ministres des Affaires étrangères au sein de gouvernements ayant une majorité confortable à Westminster disposent de davantage de latitude par comparaison avec les ministres travaillant au sein d'un gouvernement avec une courte majorité. Dans le second cas, il s'agit de composer avec les attentes des différentes tendances du parti, comme ce fut le cas lorsque Wilson n'eut qu'une majorité de 13 sièges en 1964 puis de quatre sièges en février 1974. À titre comparatif, Wilson obtint en 1966 une avance de 111 sièges puis de 42 sièges en octobre 1974, le gouvernement de Heath disposait d'une majorité de 42 sièges en 1970, Thatcher en 1979 obtint une majorité de 70 sièges puis de 188 sièges face à Michael Foot en 1983. Thatcher en 1983 pouvait davantage se permettre de créer des clivages au sein du parti alors que le gouvernement minoritaire de Wilson en février 1974 n'autorisait aucune division et essuya de nombreux échecs au Parlement. En ce sens les partis politiques et les différentes factions qui les composent eurent à certaines périodes une influence moindre sur la politique étrangère du gouvernement, alors qu'à d'autres moments ils purent faire entendre leur voix. L'influence des partis politiques fut variable, les positions des partis en politique étrangère furent parfois communes, permettant un engagement fort de l'exécutif, et parfois sources de déchirures profondes, comme ce fut le cas sur l'Europe pour le parti travailliste.

e. Les organisations internationales

L'État britannique est un acteur au sein des institutions supranationales qui sont elles aussi des acteurs sur la scène internationale. Le Royaume-Uni est un État membre fondateur de l'Organisation des Nations unies et un membre permanent de son Conseil de Sécurité. De facto il entretient des relations privilégiées avec les agences des Nations unies, les organes, programmes et fonds. A la fin de l'année 1975 le gouvernement britannique sollicita deux prêts

au FMI et se vit octroyer un prêt de 3,9 milliards de dollars, ce qui constituait un prêt très supérieur à la moyenne des prêts généralement consentis par l'institution onusienne.

La crise guyanienne de 1953 puis de façon plus intense celle de 1963, eut un caractère international en impliquant à la fois les États-Unis, le Commonwealth et dans une moindre mesure les Nations unies. De facto la question de l'intervention des deux institutions supranationales fut source de débat.

En 1964, le gouvernement Macmillan rejetait l'aide des États du Commonwealth siégeant à l'ONU, pensant que les pays du Commonwealth défendraient la cause de Jagan et en particulier la mise en place d'un scrutin majoritaire à un tour, mode de scrutin principalement utilisé par les pays du Commonwealth. L'intervention de l'ONU était une source d'appréhension pour la délégation britannique aux Nations unies et pour le ministre des Colonies. L'action britannique serait soutenue par l'ONU si elle était perçue comme un acte visant à contenir le communisme, mais elle serait critiquée si elle apparaissait comme une tentative britannique pour réduire au silence un mouvement nationaliste populaire. Ainsi les Britanniques étaient conscients du risque encouru, car il était fort prévisible que les Nations unies soutiendraient l'indépendance du Guyana, ce qui conduisit Sir Arthur Poynton, au ministère des Colonies, à rappeler que la situation ne concernait ni les États-Unis ni les Nations unies¹⁷⁰.

Lorsque le Royaume-Uni participa aux négociations de la Convention du droit de la Mer (UNCLOS III), cela se fit à l'ONU grâce à l'envoi d'une délégation britannique, et eut des conséquences directes sur les relations du Royaume-Uni avec les pays du Commonwealth. Le représentant permanent à la tête de la délégation britannique à UNCLOS était Powell Jones, diplomate britannique reconnu en lien constant avec le *Private Secretary* du Premier ministre, le PUS du FCO ainsi que les départements du FCO concernés par les négociations. Comme nous le verrons lors de l'étude de cas, l'opposition britannique à la signature de l'accord maritime international fut interprétée comme le signe d'une prise de recul du Royaume-Uni par rapport au Commonwealth, car la plupart des pays du Commonwealth faisaient partie des pays du Sud, qui avaient des intérêts divergents de ceux des pays du Nord et qui s'étaient exprimés lors d'une déclaration commune en faveur de la Convention internationale en 1982¹⁷¹.

¹⁷⁰ (...) "The US and the UN, neither of whose business it really is." Memorandum by Sandys for Overseas Policy Committee, 25 mai 1963, CO 1031/4402, minute by Poynton, 25 mars 1963, CO 1031/4744, TNA.

¹⁷¹ South Pacific Forum, CHOGRM, Third Commonwealth Heads Of Government Regional Meeting for Asia and Pacific. Octobre 1982, Suva (Fidji).

4. Les acteurs non-étatiques

Les acteurs se définissent par leurs objectifs, leurs logiques ainsi que leur capacité à peser dans les relations internationales. Dès lors qu'une telle définition est acceptée, de simples individus semblent pouvoir être considérés comme des acteurs, même si l'on préfère appeler acteurs ceux qui représentent une fonction politique. La multilatéralisation de la politique étrangère au XX^e siècle se traduit par la modification des structures traditionnelles et l'apparition de nouveaux acteurs, ce qui signifia qu'au sein du même État plusieurs politiques étrangères pouvaient apparaître à différents niveaux. La question des relations entre ces différents niveaux (individus, États, groupes, scène internationale) prend dès lors tout son sens. Parmi ces nouveaux acteurs, des acteurs transnationaux se firent entendre sur la scène internationale.

Dans le cas de la Convention des Nations unies sur le droit de la Mer, l'ONG Greenpeace s'élève aujourd'hui contre l'exploitation précipitée des nodules polymétalliques et souhaite l'institution d'un moratoire tant que la protection des écosystèmes marins et de la diversité marine en haute mer n'est pas assurée. D'après la définition des acteurs transnationaux de Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, les organisations non gouvernementales comme *Greenpeace* sont des acteurs transnationaux :

Les relations transnationales peuvent [...] être définies comme toute relation qui, par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des États. Comme telles, ces relations remettent en cause, volontairement ou non, la souveraineté des États et la prétention de ceux-ci à revendiquer un droit exclusif à agir sur la scène internationale. Elles se caractérisent par leur extrême diversité, leur relative ancienneté, la difficulté d'insérer leur analyse dans un paradigme réellement opératoire.¹⁷²

Dès 1965 on distingue donc des acteurs transnationaux, des acteurs non étatiques, des entreprises, des associations, des ONG (*Oxfam*, *Oxford Committee for Famine Relief* créé en 1942 ; *Water Aid*, en 1981 ; ou encore *Greenpeace*, créé au Canada en 1972), ou les regroupements internationaux de syndicats ou de partis. Dans le cadre des négociations UNCLOS en 1982, le Comité consultatif sur la pollution des océans (*Advisory Committee on Pollution of the Sea*) une ONG environnementale, fut consultée par le FCO.

Les *think tanks*, l'opinion publique, les firmes multinationales et associations privées ont eux aussi un impact sur la politique étrangère britannique. En premier lieu, les médias nationaux et l'opinion publique constituent des acteurs essentiels. Lors de la crise guyanienne de 1953,

¹⁷² Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, op. cit., p. 70.

la presse britannique se rendit à Georgetown et les témoignages des journalistes du *Daily Mirror*, du *Daily Mail* tout comme les actualités de Pathé donnèrent à voir des scènes de vie paisibles bien loin du soulèvement qui était imaginé à Londres¹⁷³. En 1968, la presse internationale relayait les accusations de fraude électorale assumant ainsi efficacement son rôle de « quatrième pouvoir ». De même, les médias relayèrent les négociations de la Convention sur le droit de la Mer, la situation en Rhodésie ou encore au Biafra. Si l'impact des affaires étrangères sur les élections est en général moindre, l'exception fut la guerre des Malouines (puis l'Irak en 2005). Certains mouvements de contestation furent par ailleurs très populaires (Suez, le Vietnam, la CND) et eurent un impact sur la conduite de la politique étrangère. Le FCO, conscient du rôle de la presse, mit en place un département spécialisé dès la première Guerre mondiale même s'il lui fallut un certain temps avant de manier avec efficacité les techniques de communication, comme nous le verrons ultérieurement.

La guerre civile du Biafra¹⁷⁴ constitue l'un des exemples les plus parlants de l'organisation d'une campagne de presse afin de conquérir l'opinion publique¹⁷⁵. Lors de la Guerre du Biafra, le Nigeria, soutenu par la Grande-Bretagne et l'URSS, instaura un blocus économique, terrestre et maritime, du Biafra qui, mené par le colonel Ojukwu, avait déclaré son indépendance et revendiqué les recettes issues de l'exploitation pétrolière. Mais la cause de l'émancipation biafraise recueillait peu de suffrages et il fut dès lors nécessaire de recentrer la communication autour d'autres thèmes. La souffrance des enfants, la famine et l'accusation de génocide devinrent les thèmes de prédilection de l'agence de presse suisse, *Mark Press*, recrutée par la France pour assurer la communication du Biafra. Une opération de communication s'organisa en Europe, le sort du peuple biafrais fut comparé à l'extermination

¹⁷³ British Guiana Crisis, 1953, [en ligne], British Pathé, 1953 [Consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/british-guiana-crisis/query/british+guiana> .

¹⁷⁴ Le Nigeria, ancienne colonie britannique, accéda à l'indépendance en 1960. Les frontières furent alors dessinées de façon relativement arbitraire. La constitution fédérale de 1960 définissait trois régions. Le nord du pays était essentiellement habité par les Hausa et Fulani (musulmans). La communauté Yoruba occupait le Sud-ouest, et les Ibos (chrétiens) le Sud-est. A la frontière camerounaise, la région du Biafra, pétrolière, était peuplée de Ibos. En janvier 1966, un coup d'état sanglant d'Ibos renversa le gouvernement (essentiellement composé d'ethnies originaires du nord) et assassina un certain nombre de membres du gouvernement dont le Premier ministre et des officiers. Un régime militaire s'ensuivit. Le sentiment d'exclusion ressenti par les Ibos fut alors transféré aux deux autres ethnies. Pendant l'été un soulèvement conduit par le général Gowon renversa le régime militaire. Un régime du nord et de l'ouest s'installa, et l'ethnie ibo, majoritairement chrétienne, fut victime de pogroms. La même année, la compagnie pétrolière Elf annonça la découverte d'importants gisements de pétrole au sud-est du pays. Le colonel Ojukwu, gouverneur militaire de la région du Sud Est devint alors leader des Ibos sécessionnistes, proclama le 26 mai 1967 l'indépendance du Biafra, et affirma que les recettes pétrolières devaient servir à compenser les Ibos rapatriés au Biafra. Le général nigérian Gowon refusa toute partition des régions. Une rencontre Gowon / Ojukwu pilotée par Malcolm MacDonald fut organisée au Ghana, mais ne porta pas de fruits. La guerre éclata immédiatement. Isolé, à l'été 68, la capitulation biafraise fut imminente, mais le ralliement de la France sauva l'insurrection et prolongea le conflit jusqu'à 1970. Le gouvernement biafrais capitula après 30 mois de guerre. Un cessez le feu met fin à la guerre le 12 janvier 1970. Le Biafra fut réintégré le 15 janvier. L'amnistie générale fut déclarée après la reddition.

¹⁷⁵ Barbara Jung, « L'image télévisuelle comme arme de guerre. Exemple de la guerre du Biafra, 1967-1970 », Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin, vol. 26, no. 2, 2007, p. 49-63. [réf. du 5 janvier 2018]. Disponible sur: <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin1-2007-2-page-49.htm>

des Juifs, et le réduit biafrais au ghetto de Varsovie. Dès l'été 1968, lorsque les images de famine parvinrent en France, l'opinion française apporta un soutien sans faille au Biafra¹⁷⁶, et éprouva énormément de sympathie envers des Ibos francophiles, admirateurs de de Gaulle et exterminés par un oppresseur. Le génocide constitua le second thème central de la communication politique. Le gouvernement nigérian endossa ainsi le rôle du coupable idéal. Pour certains commentateurs¹⁷⁷, les intentions génocidaires du Nigéria furent donc une fabrication de la propagande. Au Royaume-Uni cela se traduisit par une opposition accrue à la politique étrangère de Wilson. Les médias, les acteurs transnationaux et les acteurs non-étatiques ont donc un rôle indéniable en politique étrangère.

a. Le secteur privé et les lobbyistes

Au sein du Parlement, dès 1965, les groupes de pression constituent des acteurs influents. Leur objectif est de promouvoir des intérêts privés en exerçant leur influence sur les détenteurs du pouvoir. Leur mission est d'organiser des rencontres avec les hommes politiques ou bien de solliciter les députés en leur demandant de poser des questions au Parlement. Lorsqu'il était ministre de l'Intérieur en 1985 – 1989, Douglas Hurd manifesta son inquiétude sur les conséquences du nombre accru de lobbies qui étaient parvenus à occuper une place entre le pouvoir législatif et l'exécutif et entre le Parlement et l'opinion publique. Il déclarait ainsi :

Le poids de ces groupes, presque tous engagés pour des causes légitimes, a crû considérablement ces dernières années. Ils augmentent non seulement le volume de travail, mais la difficulté qu'il y a à parvenir à des décisions qui soient dans l'intérêt général. Si la liberté de l'information signifie simplement que les groupes de pression ont la liberté d'extraire du système les seules informations favorables à leur cause, alors, le résultat peut fort bien être une aggravation de la confusion.¹⁷⁸

¹⁷⁶ La France mit en place des dispositifs clandestins de soutien militaire, et organisa le soutien diplomatique du Biafra avec l'aide d'associations (politico) - humanitaires qui renoncèrent à la neutralité et l'obligation de silence jusque-là érigés en principes éthiques fondamentaux des ONG. ONG (CRI, MSF), mais aussi organismes fédérateurs catholiques et protestants (regroupés au sein du Joint Church Aid), intervinrent au Biafra, et suite au blocus économique instauré par le Nigéria, mirent en place notamment un pont aérien assurant le ravitaillement en armes et nourriture du Biafra. Bien que la France n'ait jamais reconnu avoir envoyé d'armes au Biafra, suite au ralliement des Français, les observateurs internationaux notèrent en 1968 l'augmentation de la puissance de feu biafraise.

¹⁷⁷ Rony Brauman, « Un génocide et une famine fabriqués », *Marianne*, 1997, MSF, Centre de Réflexion sur l'Action et les savoirs humanitaires (CRASH) [en ligne, consulté le 10 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : [http://www.msf-crash.org/drive/4b6e-rb-1997-guerre-du-biafra-strategie-victimaire-et-aide-humanitaire-fr-art-p.4 .pdf](http://www.msf-crash.org/drive/4b6e-rb-1997-guerre-du-biafra-strategie-victimaire-et-aide-humanitaire-fr-art-p.4.pdf)

¹⁷⁸ "The weight of these groups, almost all of them pursuing a legitimate cause, has very substantially increased in recent years and adds greatly not just to the volume of work, but to the difficulty of achieving decisions in the general interest. If freedom of information simply means freedom for pressure groups to extract from the system only those pieces of information which buttress their own cause, then conceivably the result might be greater confusion." John Dickie, *Inside the Foreign Office*, Londres, Chapman, 1992, p. 300.

De 1965 à 1985 on peut ainsi citer l'*Anti-Apartheid Movement* (créé en 1959), les lobbies pro-israéliens dont l'une des missions était de freiner les aspirations pro-arabes du FCO. Parmi ces derniers figuraient le groupe parlementaire affilié au parti travailliste *Labour Friends of Israel*, (fondé en octobre 1957), *The Conservative Friends of Israel* (fondé 1974). Figuraient aussi des lobbyistes pour des ONG contre les injustices, la pauvreté ou la famine, dont l'influence sur le FCO était toutefois moindre.

Les entreprises du secteur privé peuvent elles aussi constituer des acteurs de la politique étrangère. Ce fut ainsi le cas lors des négociations de la Convention des Nations unies sur le droit de la Mer. Comme nous le verrons plus en détail, les compagnies du transport maritime, du secteur de la pêche, les industries gazière et pétrolière et les entreprises sidérurgiques et minières étaient directement concernées par les négociations. Les compagnies britanniques jouèrent un rôle moins important que les compagnies américaines, beaucoup plus nombreuses. Le consortium international *Kennecott Consortium* était composé de compagnies britanniques (à 88,2%) et américaines. Quatre compagnies britanniques étaient investies dans ce consortium. Les compagnies minières britanniques soutenaient les négociations ; malgré leur désaccord elles ne s'opposèrent pas fermement au traité final mais leur position était très mitigée. Ces entreprises, comme celles du transport maritime, de l'industrie gazière et pétrolière furent entendues pas le FCO, notamment lors de la tenue d'un symposium en 1982.

b. Les *think tanks*

Si les *think tanks* se sont multipliés au XXI^e siècle, à moindre échelle mais depuis le début du XX^e siècle, ils constituent le cœur névralgique des discussions entre les principaux acteurs de la politique étrangère britannique, acteurs internationaux, universitaires et chercheurs. Au Royaume-Uni les *think tanks* apparurent au XIX^e siècle, notamment avec la *Fabian Society*, à laquelle Callaghan adressa un discours de politique étrangère en 1975. D'autres *think tanks* se développèrent suite à la grande dépression des années 1930 s'attachant alors à trouver des parades à la crise économique (*Policy Studies Institute*), puis une troisième vague apparut dans les années 1970 – 1980 (le *think tank* libéral *Institute of Economic Affairs*). D'après John Dickie les premiers *think tanks* ayant influencé la diplomatie furent les groupes de réflexion qui étaient commandités par le gouvernement et qui s'attachaient à l'organisation du FCO. Comme nous le verrons par la suite, trois rapports furent en effet publiés entre 1964 et 1977, consacrés à l'organisation du FCO, qui conduisirent peu à peu à la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*. Le premier rapport fut publié en 1964. Il s'agissait d'un rapport commandité en 1962 par Harold Macmillan et dont la rédaction avait été confiée à un comité de sept personnalités, dirigé par Lord Plowden.

Néanmoins les centres de réflexion les plus influents en politique étrangère de 1965 à 1985 étaient ceux de *Wilton Park*, *Chatham House*, *l'International Institute for Strategic Studies* (IISS), et le *Royal United Services Institute* (RUSI), des instituts non partisans. Le *think tank* IISS, fondé en 1958, examinait principalement la place de l'arme nucléaire et le contrôle de l'armement. RUSI avait vu le jour en 1831 et avait pour centre d'intérêt principal les politiques de défense et de sécurité.

Wilton Park devint en 1991 une agence interne du FCO. L'institution avait été fondée en 1946 et installée à Wilton Park, dans le comté de Buckingham. À l'époque elle était destinée aux prisonniers allemands : près de 4000 prisonniers rencontrèrent des intellectuels, philosophes (Bertrand Russell, William Beveridge, Lady Astor) et débattirent de questions démocratiques avant de retourner en Allemagne. Dans les années 1950, subventionnée par le gouvernement, elle fut déplacée dans le West Sussex, à Wiston House. Elle épousa des objectifs plus larges, et organisa des conférences, des séminaires et ateliers sur la politique étrangère. En 1973 Heath y rencontra Pompidou et l'organisation d'un *European Discussion Centre* (EDC) permit d'évoquer les conséquences de l'élargissement de la Communauté européenne. En 1980 des rencontres avec des représentants de l'Afrique du Sud puis avec des acteurs soviétiques furent organisées.

Chatham House, *The Royal Institute for International Affairs* (RIIA) avait vu le jour en 1920. Ce *think tank* constitue aujourd'hui encore l'un des plus reconnus à l'échelle internationale. En octobre 1975 l'institut organisa une table ronde anglo-soviétique puis s'attacha à définir les nouveaux enjeux de la politique étrangère britannique pendant les années 1975 – 1985. En 1971 l'institut s'élargit et ouvrit ses portes aux entreprises étrangères de Londres qui pouvaient ainsi bénéficier du statut de « corporate member » au sein du *think tank*. Les individus pouvaient eux obtenir le statut d'associés. En revanche, les ambassades étrangères ne pouvaient adhérer au *think tank*. Lorsque cette ouverture se fit, le FCO fut mis à contribution et le courrier de P.J. Goulden aux différents départements régionaux du FCO met ainsi en exergue le rôle de l'institution :

C'est une corvée, mais nous avons de bonnes relations avec Chatham House, que nous utilisons à notre avantage de temps en temps, et il serait utile de pouvoir les aider à cette occasion. Je vous serais donc reconnaissant si vous pouviez m'envoyer les noms d'une ou deux compagnies dans les pays de votre secteur, qui puissent être des candidats souhaitables pour une adhésion institutionnelle à Chatham House. La presse étrangère et les éditeurs sont d'ores et déjà associés aux activités de Chatham House. Le type de compagnies auquel je pense serait les banques, les importateurs et les principales entreprises industrielles.¹⁷⁹

¹⁷⁹ "This is a chore, but we have good relations with Chatham House, which we turn to our advantage from time to time, and it would be useful if we could help them on this occasion. I should therefore be grateful if you could jot down the names of one or two significant companies from the countries in your areas which might be suitable candidates for corporate membership of Chatham House. Foreign newspapers and publishing firms are already brought into Chatham House activities; the sort of companies which they have in mind are: banks, trading agencies

En revanche malgré le déficit de *Chatham House* estimé à 50 000£ en 1971, le FCO refusa d'apporter des aides conséquentes. Le montant de la cotisation du FCO fut augmenté et s'éleva ainsi à 300£, donnant droit au FCO de nommer 12 membres et de convier 30 personnes à participer aux rencontres. Ce montant était très infime en comparaison du déficit, toutefois d'après le FCO, une réorganisation interne était nécessaire et l'institut n'était pas réellement menacé :

Nous avons pu augmenter l'abonnement sans difficulté, de 200£ à 300£. Mais c'est une goutte d'eau par rapport à notre déficit de 50 000£ [...].

Le ministère des affaires étrangères a tout à fait intérêt à la poursuite des activités de Chatham House. Sa viabilité n'est pas pour l'instant sérieusement en cause. En subventionnant Chatham House aujourd'hui, nous ne retrouverions pas notre mise, et nous subventionnerions le statu quo, plutôt que d'encourager une réforme qui est devenue indispensable. Peut-être pourrons nous revoir notre position dans un ou deux ans, mais uniquement quand Chatham House aura mis de l'ordre dans ses propres affaires.¹⁸⁰

Les *think tanks* comme Chatham House, Wilton Park, IISS et RUSI constituent ainsi des acteurs influents de la politique étrangère britannique et sont au centre de l'analyse de la politique étrangère. Par ailleurs d'autres sociétés savantes sont aussi sollicitées en fonction des objets d'étude. En 1982, lors de la négociation des Accords UNCLOS III, la société savante *Royal Society* et le *Natural Environment Research Council*, organisme public non ministériel, de même que l'Institut royal pour la navigation (*Royal Institute of Navigation*) furent conviés au symposium conduit par le FCO.

and major industrial firms." Courrier interne du FCO de P.J. Goulden (Planning Staff, FCO) à M.Wilcock (WED), Miss Hutchinson (WED), Mr McCarthy (FED), Mr Brighty (N AM. D), Mr Gladstone (WED), Mr Palmer (DES), Mr Baillie (SED). 29 novembre 1971. FCO 49/349. TNA.

¹⁸⁰ "We have been able to raise the subscription [...] without difficulty: from £200 to £300 per annum. But this is a flea bite in the face of a £ 50,000 deficit [...]. The FCO have an undoubted interest in the continued viability of Chatham House. This viability is not, however, at present seriously in question. In subsidizing Chatham House now, we should not be getting an adequate return on our outlay, and we might be buttressing the status quo, rather than stimulating necessary reform. It may be possible to reconsider the case in one or two years time; but only after Chatham House have put their own house in order." Courrier interne du FCO de P. Cradock (Planning Staff, FCO) à Sir T. Brimelow (PUS). 13 juillet 1971. FCO 49/349. TNA.

C. Le ministère des Affaires étrangères britanniques - *The Foreign and Commonwealth Office*



Document 7: Le FCO (Photographie G. Révauger)

1. L'évolution des prérogatives du FCO

a. À l'orée du FCO : les premiers ministères

Le ministère des Affaires étrangères tel qu'il est perçu depuis 1968 fut au préalable le fruit de plusieurs fusions motivées à la fois par un souci d'efficacité et une réelle adaptation à l'évolution des relations internationales du Royaume-Uni. Le portefeuille initialement confié à Charles James Fox, Premier ministre des Affaires étrangères en mars 1782 fut l'objet d'une principale modification en 1968 et le ministre obtint alors le titre de ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth. Le poste de ministre des Affaires du Commonwealth avait pour sa part été créé en 1966, regroupant les fonctions du ministre des Colonies (1768-1966) et du ministre des Relations du Commonwealth (1947 – 1966), lui-même issu de la fusion des fonctions de ministre des Dominions (1925 – 1947) et de ministre des Relations du Commonwealth (1947 – 1966).

1. Le *Foreign Office*: Le ministère des Affaires étrangères

La représentation du Royaume-Uni à l'étranger et la prise en compte des affaires étrangères dans la politique conduite par les rois britanniques furent bien antérieures à la mise en place du *Foreign Office* en 1782. Les premiers postes d'ambassadeurs avaient été attribués dès le XV^e siècle : John Shirwood avait pris alors ses fonctions d'ambassadeur résidant à Rome en 1479, et 26 ans plus tard, John Stile devint ambassadeur en Espagne (1505), à Madrid. Il était alors nommé par Henri VII. C'est toutefois pendant le règne d'Elizabeth I que le réseau d'ambassades britanniques à l'étranger se développa : les premiers postes furent ceux de Vienne, Venise, Paris et Constantinople.

Au XVI^e siècle les affaires étrangères et intérieures demeurèrent indifféremment confiées aux *Principal Secretaries*. En 1640, les fonctions des deux *Principal Secretaries* se scindèrent et résultèrent en la création de deux départements distincts bénéficiant toutefois d'une organisation commune dans certains domaines (comme l'archivage des dossiers). Cette division correspondait peu ou prou à la division de l'Europe après la guerre de 30 ans : l'Europe était alors divisée entre états catholiques et protestants. Une sphère géographique, située au Nord, comprenait le Saint Empire romain (Hollande, Scandinavie, Pologne, Russie). La seconde partie, au sud comprenait la France et les autres États latins ainsi que la Turquie. Instauré en 1782, le *Foreign Office* remplaça donc un organe qui avait existé dès le XVII^e siècle et fonctionnait alors sur une division entre les Affaires étrangères du nord et les Affaires étrangères du sud. Le *Foreign office* fut d'abord un département puis devint un ministère à part entière devenant dès lors le premier ministère touchant aux affaires extérieures à être

dirigé par un ministre. Suite à la réforme de 1782 le département des affaires du nord devint le *Foreign Office*, tandis que les compétences du département des affaires du sud – auxquelles on rajouta la gestion des colonies - furent transférées au *Home Office*.

En mars 1782, Charles James Fox devint le Premier ministre des Affaires étrangères et le dramaturge irlandais Richard Brinsley Sheridan (1751 – 1816), alors député du parti whig de la circonscription de Stafford (1780 – 1806) fut nommé premier sous-secrétaire d'État parlementaire. Le nombre d'employés au *Foreign Office* en 1782 était alors relativement peu élevé : on y trouvait huit employés de bureau (un *Chief Clerk* et sept *Junior Clerks*), deux « Chamber Keepers » et leurs adjoints ainsi que de « petites mains féminines » assurant les tâches administratives (« *the necessary woman* »). Les employés travaillaient à Londres et étaient secondés par quelques missions outremer. D'après Keith Hamilton, historien au FCO, ces missions étaient au nombre de 21 en 1785, et seules celles de Paris, Madrid et Constantinople étaient alors dirigées par des ambassadeurs, les autres étant de simples légations. Le coût total de l'institution en 1782-1783 était de 14 178£. Jusqu'à 1856 les employés du *Foreign Office* n'étaient pas recrutés en fonction de leurs résultats à des examens spécifiques. Les premiers examens se déroulèrent en 1856, et en 1892 les épreuves devinrent identiques pour le *Foreign Office* et le Service Diplomatique. En 1905 ces épreuves furent ensuite regroupées avec celles du *Home Civil Service*. Les responsabilités des employés furent accrues et la formation des jeunes employés mieux organisée. Ces réformes, rendues nécessaires, s'intensifièrent après la Première Guerre mondiale puis après 1943, alors que les employés étaient de plus en plus amenés à exercer à l'étranger, et que le rôle du *Foreign Office* s'intensifiait.

Les locaux occupés par le *Foreign Office* furent l'objet de nombreux débats, ils furent ardemment défendus et sévèrement critiqués par d'autres. Lorsque Charles James Fox devint ministre, il élut domicile dans deux bâtisses de Cleveland Row, à proximité du palais de St James où se rendaient fréquemment tous les ambassadeurs étrangers à Londres. D'autres locaux furent ensuite utilisés à Whitehall puis Downing Street (1793)¹⁸¹. Le *Foreign Office* s'agrandit en 1820, occupant des locaux supplémentaires situés dans Fludyer Street, rue située juste derrière Downing Street. Des projets d'agrandissement furent alors évoqués mais ne furent pas poursuivis avant 1850, lorsque le gouvernement décida d'une réforme organisationnelle. La guerre de Crimée souligna l'effort qui devait être entrepris afin d'avoir des organes fonctionnels. Le projet fut soutenu en 1855 par Lord Palmerston, ancien ministre des Affaires étrangères et alors Premier ministre. Tous les styles furent représentés en

¹⁸¹ La bâtisse de Downing Street reposait cependant sur des fondations établies sur un ancien cours d'eau ce qui contribua fortement à aggraver l'état du bâtiment déjà vétuste et suscita de nombreuses critiques à l'encontre du caractère instable des Affaires étrangères britanniques.

réponse à la demande de projet émise par le gouvernement. Si aucun projet ne fut réellement sélectionné, celui de George Gilbert Scott retint l'attention de la commission, ce qui conduisit à confier à ce dernier l'architecture des nouveaux bâtiments en novembre 1858. Le désaccord entre Gilbert Scott et Palmerston était profond. L'un souhaitait une construction classique, l'autre une construction gothique. Keith Hamilton, historien au FCO fait ainsi référence à une âpre bataille de style (*Battle of the Styles*¹⁸²), une controverse qui fut étudiée par des chercheurs comme Ian Toplis¹⁸³ ou Anthony Seldon. Gilbert Scott s'étant plié aux volontés de Palmerston, la construction débuta en 1861. Elle fut achevée en 1868 pour les bâtiments du *Foreign* et *India Offices*. Les bâtiments du *Colonial Home Offices* furent terminés en 1875, et l'ensemble du *Foreign Office* fut suffisamment spacieux jusqu'à la guerre. La construction fut cependant rapidement critiquée. Suite notamment à un accident fatal en 1874, Gilbert dut répondre, en 1877, aux questions d'une commission d'enquête parlementaire. Des voix discordantes s'élevèrent : la suie se déposait sur les fenêtres, les bâtiments étaient très froids, et une odeur d'oignon émanait des cuisines. Les locaux des employés, au sous-sol, étaient eux aussi vétustes.

Un nouveau projet de destruction fut donc évoqué sans surprise en 1963. Il fut au cœur des débats au sein du FCO, du gouvernement et sur la place publique. Les défenseurs de la destruction du FCO et de l'érection d'un nouveau bâtiment furent tantôt qualifiés de barbares, tantôt de dignes héritiers des réformateurs victoriens¹⁸⁴ qui, un siècle plus tôt, avaient défendu la construction de nouveaux bâtiments pour plus d'efficacité et de rationalité. Les bâtiments furent finalement classés bâtiments historiques, et un vaste programme de rénovation et de modernisation débuta en 1984. Les travaux furent achevés en janvier 1997, et permirent ainsi un gain de 25% d'espace supplémentaire sans que le bâtiment ait eu besoin d'être détruit.

2. Une succession de départements pour les Colonies, les Dominions et le Commonwealth

De 1670 à 1970, en trois siècles, une multitude de commissions virent le jour et quatre ministères principaux furent établis. Sans surprise, ces institutions furent le fruit des stratégies de politique étrangère de leur époque, et les changements institutionnels se firent l'écho des grands virages de la politique étrangère britannique. Ainsi ces quatre ministères, qui ne se succèdent pas mais coexistent parfois à la même période, reflètent cinq périodes historiques

¹⁸² K. Hamilton, *Accommodating Diplomacy: The Foreign and Commonwealth Office and the Debate over Whitehall Redevelopment. The Foreign and British Diplomacy in the Twentieth Century* / ed. Par Gaynor Johnson. Routledge: Abingdon, Oxon, 2005, p. 198.

¹⁸³ *The Foreign Office : An Architectural History*, London, Mansell, 1987.

¹⁸⁴ Hamilton, p. 219.

: l'Empire, l'instauration des dominions, une première vague de décolonisation après la Seconde Guerre mondiale, une seconde vague de décolonisation dans les années 1960 puis le développement du Commonwealth.

Dès 1660, deux comités furent chargés des affaires coloniales ; ils avaient alors un rôle de conseil auprès du Conseil privé (*Privy Council*). De facto le *Council of Foreign plantations* et le *Council for Trade and Plantations* se concentrèrent sur l'Amérique du Nord et les Antilles britanniques. Le *Council for Trade and Plantations*, créé en 1696, fut suspendu de 1768 à 1779, dissous puis aboli en mai 1782. Le comité fut ravivé en 1784 et placé sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Un secrétariat d'État aux colonies américaines (*Secretaryship of State for the American Colonies*) vit brièvement le jour de 1768 à 1782.

En 1794 puis de 1801 à 1854 la gestion des colonies passa sous la responsabilité du ministre de la Défense. Cette période se conclut par la création en 1854 d'un Secrétariat d'État aux colonies. Dirigé par un ministre des Colonies, le nouveau ministère était responsable de la gestion de l'ensemble des colonies à l'exclusion de l'Inde. Le ministère des Colonies resta en place jusqu'à 1966.

L'Empire des Indes occupa une place singulière ; d'abord sous la tutelle du *Council for Trade and Plantations* la gestion des Indes revint ensuite à l'*Indian Board of Control* (1786 -1858) jusqu'à ce qu'un Secrétariat d'État soit mis en place en 1858, marquant ainsi la création du ministère des Indes (*India Office*) et reflétant la nécessité d'une réforme institutionnelle suite à la révolte des Cipayes de 1857.

La création du ministère des Affaires des Dominions (*Dominions Office*), qui exista de 1925 à 1947, répond à l'instauration du statut des Dominions à la fin du XIX^e siècle et à l'évolution vers une indépendance accrue après la Première Guerre mondiale puis, plus encore avec le Statut de Westminster en décembre 1931. D'abord sous la responsabilité d'un département au sein du ministère des Colonies, les Dominions firent ainsi l'objet d'un ministère spécifique en 1925.

Enfin, la première vague de la décolonisation annonçant le recul de l'Empire et l'avènement du Commonwealth se traduisit par la création du ministère des relations du Commonwealth (CRO 1947 – 1966). Cette période fut marquée par l'indépendance de l'Inde et du Pakistan en 1947, de Ceylan en 1948 et par le retrait des Britanniques de la Palestine en Mai 1948. Indépendants, le Pakistan et l'Inde demeurèrent au sein du Commonwealth. Fruit de la fusion du ministère des Dominions et du ministère des Indes devenus caducs, le CRO se développa rapidement et comptait, en 1967, 27 postes à l'étranger.

La crise de Suez et la politique marquée par « le vent du changement » énoncé par Macmillan en 1960 annoncèrent une deuxième phase de décolonisation. Devenues indépendantes, les colonies ne relevaient plus du ministère des Colonies devenu alors désuet. En 1966, les responsabilités du ministère des Colonies furent donc fusionnées avec celles du

ministère des Relations du Commonwealth qui devint pour une brève période de deux ans le ministère du Commonwealth (1966–1968).

Enfin le ministère du Commonwealth et le ministère des Affaires étrangères s'associèrent en 1968 donnant ainsi naissance au ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth tel que nous le connaissons aujourd'hui.

b. L'évolution des prérogatives du FCO

Les prérogatives initiales officielles du FCO semblent faire l'objet d'une définition approuvée à l'unanimité. Jack Straw, ministre des Affaires étrangères de 2001 à 2006 déclarait ainsi :

Le rôle du ministère des affaires étrangères et du Commonwealth est très clair. Il consiste à représenter le Royaume-Uni, son peuple, son gouvernement, ses entreprises et ses autres institutions – et ses valeurs – dans ses rapports avec les nations et les peuples étrangers.¹⁸⁵

Traditionnellement le *Foreign Office* constitua le médiateur privilégié sinon exclusif entre le gouvernement britannique et les gouvernements étrangers. De façon simplifiée, son rôle était de défendre l'intérêt national et il était aussi confronté aux questions de la souveraineté des États ou à des questions de territorialité. L'évolution des relations internationales au XX^e siècle eut des conséquences directes sur la diplomatie et les missions du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*, comme l'écrivit Gaynor Johnson:

Ce qui rend la position du ministère des affaires étrangères si intéressante, c'est que, de tous les ministères, c'est celui qui a connu le plus de changements au XX^e siècle¹⁸⁶.

La première conséquence de la fusion entre le *Commonwealth Office* et le *Foreign Office*, elle-même conséquence de l'évolution des relations internationales, fut forcément un travail accru pour le ministère, lié à la perméabilité des affaires étrangères et des Affaires du Commonwealth. L'adhésion à l'Union européenne, le soutien à l'OTAN participèrent à accroître la charge de travail du ministère. La multilatéralisation des affaires internationales se traduit par un nombre d'acteurs accru et plaça le Royaume-Uni au sein d'organismes complexes. Les relations internationales impliquèrent systématiquement la prise en compte

¹⁸⁵ "The role of the FCO' [...] is very straightforward. [...] The FCO is there to represent the United Kingdom, its people, government, businesses and other institutions—and its values—in dealing with nations and peoples overseas". House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*.

¹⁸⁶ "What makes the position of the Foreign Office of particular interest is that of all the departments of government, it was this institution's *raison d'être* that underwent the greatest change in the twentieth century." *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century* / ed. par Gaynor Johnson, Oxford, Routledge, 2005, p. 4.

d'intérêts commerciaux, et des questions comme l'Europe ou la négociation des accords relatifs au droit de la mer concernaient presque tous les ministères britanniques.

Si les changements liés à la révolution technologique et numérique du vingtième siècle s'inscrivent dans la durée, l'accélération du rythme des affaires étrangères est perceptible dans les vingt années qui séparent les deux limites temporelles de notre sujet. Le rythme de la communication s'accéléra, ce qui nécessita d'apporter rapidement des réponses et permit aux décideurs de se reposer sur davantage de sources et de faire appel à davantage d'experts. L'accélération du rythme de la communication permet ainsi de fournir des analyses plus complètes qu'au préalable. Cela contribua à accroître le nombre de tâches et de missions confiées au FCO, et eut inéluctablement des conséquences sur la fonction du premier représentant de l'institution.

2. Le capitaine du navire : le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth

a. Profil et nomination

Le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth (*Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*) est à la tête d'un ministère prestigieux doté de pouvoir étendus. En ce sens, bien que nommé « *Secretary of State* », la fonction du *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs* est davantage équivalente à celle d'un « ministre » français que celle d'un « secrétaire d'État » français.

Jusque dans les années 1940 et 1950, le ministre des Affaires étrangères fut considéré comme le numéro deux du gouvernement. Toujours pièce centrale du Cabinet, appartenant aux quatre « grands offices » de l'État aux côtés des fonctions de Premier ministre, Chancelier et ministre de l'intérieur, le ministre des Affaires étrangères a aujourd'hui indéniablement remis sa place de second au Chancelier de l'Échiquier. La fonction fut fréquemment considérée comme un tremplin vers d'autres ministères et en règle générale ne furent nommés que des ténors de la vie politique. En réalité, de 1965 à 1985, seuls deux ministres des Affaires étrangères accédèrent ensuite à la fonction de Premier ministre. Si l'on écarte Callaghan qui occupa les quatre fonctions des « grands offices d'État » - et devint donc Premier ministre après avoir été ministre des Affaires étrangères et Chancelier de l'Échiquier, seul Douglas Home devint Premier ministre après un premier mandat de *Foreign Secretary*. De 1900 à 2013, cinq ministres des Affaires étrangères sur trente-six (Eden, Macmillan, Douglas Home, Callaghan et Major) accédèrent à la fonction suprême. Pendant la même période, dix Chanceliers de l'Échiquier sur trente-sept (Asquith, Lloyd George, Bonar Law, Baldwin,

Chamberlain, Churchill, Macmillan, Callaghan, Major, Brown) devinrent Premier ministre. Si le FCO est un ministère prestigieux, il n'est donc guère raisonnable de le considérer comme l'antichambre du *10 Downing Street*.

De la fin du mandat du comte d'Halifax, en 1940, jusqu'à 1960 puis 1977, le profil type du ministre fut celui d'un député des Communes d'une cinquantaine ou d'une soixantaine d'années, ayant étudié à Oxbridge et témoignant d'une expérience de plusieurs années à la chambre basse du Parlement. Une expérience des affaires étrangères n'était pas en revanche une absolue nécessité, particularité que l'on pourra opposer à la France, qui confia fréquemment le ministère à des diplomates de carrière.¹⁸⁷

Macmillan fut le premier à déroger à la règle. Un premier virage fut pris en 1960 lors de la nomination de Douglas-Home qui siégeait à la Chambre des Lords. Sa nomination fut controversée, du fait de son appartenance à la Chambre haute mais aussi car son nom demeurerait associé à celui de Chamberlain et au traité de Munich de 1938. Le discours de Hugh Gaitskell aux Communes révéla l'émoi que suscita en 1960 la nomination d'un lord. Lors d'une motion d'ajournement du 28 juillet 1960¹⁸⁸ qui dura plus d'une heure trente et fut conclue par un vote contradictoire au sein de la chambre, Gaitskell affirma :

La motion d'ajournement que notre groupe dépose ce soir est motivée par une question de principe, la nomination en tant que ministre des affaires étrangères d'un membre de la Chambre des Lords, et non de la Chambre des Communes. Nous pensons que de nos jours, dans la seconde moitié du XX^e siècle, ce poste prestigieux devrait revenir exclusivement à un membre de la Chambre des Communes [...]. Cette nomination n'honorera ni le parti conservateur, ni le gouvernement, ni le Premier ministre. Elle est inutile et mal venue. Elle est sujette à caution sur le plan constitutionnel, et aura un impact négatif sur la façon dont nous menons nos affaires dans le monde.¹⁸⁹

Un second virage fut pris en 1974 avec la nomination de James Callaghan, syndicaliste, puis en 1977, avec la nomination de David Owen qui, à 38 ans, était considéré bien trop jeune pour assumer une telle fonction. En réalité la nomination du ministre dépendit davantage de choix

¹⁸⁷ Maurice Couve de Murville : 1958-68, Michel Debré : 1968-69, Louis de Guiringaud : 1976-79, Jean François-Poncet : 1978-81, Jean-Bernard Raimond : 1986-88

¹⁸⁸ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 28 juillet 1960 vol 627 cc1973-2005 [consulté le 14 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1960/jul/28/ministerial-appointments>.

¹⁸⁹ "We are raising tonight on the Adjournment Motion what to us on these benches is a matter of principle, namely, the appointment as *Foreign Secretary* of a Member of the House of Lords instead of a Member of the House of Commons. We believe that at this time in the second half of the twentieth century this great office is one which should be held only by a Member of the House of Commons [...] This appointment will bring no credit to the Conservative Party, the Government or the Prime Minister. It is unnecessary and unwise. It is constitutionally objectionable and will not be good for the conduct of our affairs in the world." Hugh Gaitskell (Chef de l'opposition). *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 28 juillet 1960 vol 627 cc1973-2005 [consulté le 14 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1960/jul/28/ministerial-appointments>.

stratégiques ou politiques que de capacités particulières et de connaissances en affaires étrangères. De 1965 à 1985, se succédèrent des secrétaires parfois nommés rapidement suite à l'échec de leur prédécesseur (Francis Pym), du décès de leur prédécesseur (David Owen) ou d'un scandale rendant caduc le premier choix du Premier ministre (Geoffrey Howe au lieu de Cecil Parkinson).

b. L'évolution de la fonction de ministre des Affaires étrangères

Malgré les évolutions rencontrées par l'institution au vingtième siècle, la fonction de ministre des Affaires étrangères garda un certain nombre de caractéristiques inaliénables. La fonction demeura l'une des plus prestigieuses au gouvernement, considérée comme un tremplin vers la fonction suprême, même si, comme nous l'avons déjà relevé, cela semble être davantage un mythe qu'une réalité. À Whitehall, le ministre des Affaires étrangères dispose des locaux de Downing Street mais aussi de la résidence officielle de 1 Carlton Gardens, à Londres, ainsi que de la résidence de Chevening (Kent). Les agences secrètes du MI6 (Secret Intelligence Service) et du *Government Communications Headquarters* (GCHQ) sont responsables devant le *Foreign Secretary*. Toutefois dans les années 1970 ces services secrets semblaient être relativement autonomes, et ne pas subir véritablement d'interférences en provenance du ministère, même s'ils transmettaient au *Foreign Secretary* des rapports hebdomadaires (*the red book*) et s'il demeure difficile de proposer une analyse sans faille de services par définition secrets. Leur rôle cependant ne doit pas être omis, à titre d'exemple lors des accords de Lancaster House sur la Rhodésie, l'ensemble des acteurs conviés étaient placés sur écoute et des micros avaient été installés dans les chambres d'hôtel par les services secrets. Le *Foreign Secretary* disposait ainsi de rapports l'informant des échanges privés des différentes parties.

Avant la Première Guerre mondiale, le *Foreign Secretary* était relativement isolé du reste du gouvernement, même s'il travaillait avec le Premier ministre. Après la guerre en revanche, la politique étrangère devint l'objet de débats publics et fut davantage liée à la politique intérieure. Les acteurs concernés par la politique étrangère se multiplièrent. Ainsi, dans les années 1970 et 1980, la question européenne constitua une évolution majeure qui impliquait des interactions entre affaires étrangères et politique intérieure. Par conséquent la question revint à un nombre accru d'acteurs. De façon générale, le ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth dut faire face à une globalisation de la diplomatie.

Par ailleurs, crises ou négociations d'accords constituent le lot quotidien du ministre des Affaires étrangères et leur caractère immédiat implique que les décisions soient prises sans tarder. S'il s'agit principalement de décisions tactiques, plutôt que de stratégies inscrites sur

le long terme, elles sont très fréquentes, par comparaison avec le nombre de décisions que doit prendre un ministre au sein d'un autre ministère. L'ensemble de ces décisions nécessite des capacités organisationnelles hors pair afin d'agir en toute connaissance de cause. Les ministres terminaient en général leur journée par la lecture des « *red boxes* » qui leur avaient été transmises. En fonction des individus, certains dévoraient ces dossiers (Geoffrey Howe) alors que d'autres en restreignaient le nombre (Callaghan) et que d'autres encore donnaient la priorité aux discussions de vive voix avec les experts du FCO (Carrington). Enfin les ministres du vingtième siècle furent amenés à se déplacer bien plus que leurs prédécesseurs au XIX^e siècle, qui ne quittaient Londres qu'à titre exceptionnel. Comme le souligna Theakston, le rythme des déplacements à l'étranger s'accéléra entre les années 1960 et 1980 et les compétences requises pour assumer la fonction s'étoffèrent encore :

Geoffrey Howe avait calculé qu'il passait 10 heures par semaine dans un avion, qu'il s'était rendu dans 75 pays, et qu'il avait parcouru 700 000 miles en sa qualité de ministre. Dans ses douze derniers mois à la tête du ministère, il avait participé à 23 réunions avec des ministres européens, dont aucune n'avait duré plus de 48 heures [...]. Du milieu des années 1960 jusqu'à celui des années 1970, un ministre des affaires étrangères faisait en moyenne un voyage par mois. David Owen accéléra la cadence, et à partir de la fin des années 1980, le rythme passa à une fois par semaine.¹⁹⁰

Pour supporter ce rythme, suggérait Lord Strang, un ministre des affaires étrangères doit être fort comme un bœuf et avoir les capacités digestives d'une autruche. Lord Home, lors de son second passage à la tête du ministère, trouvait que le travail s'était alourdi dans les années 1970, comparées aux années 1960, et, aujourd'hui, selon les personnes qui travaillent au ministère, la pression est encore montée d'un cran depuis les années 1970, et le rythme est devenu encore plus fou.¹⁹¹

Face à la charge de travail mais aussi afin de s'adapter aux traditions constitutionnelles, à certaines périodes le *Foreign Secretary* fut secondé par un autre membre du Cabinet. Ce fut le cas pendant le mandat de Lord Carrington de 1979 à 1982. Ce dernier fut accompagné de Ian Gilmour et Humphrey Atkins qui, en étant députés et lords du Sceau privé, avaient un statut de ministres au Cabinet. Lord Carrington ne siégeant pas aux Communes Ian Gilmour puis Humphrey Atkins furent ses représentants à la chambre basse. La nomination d'un lord au poste de *Foreign Secretary* en 1979 ne fit ainsi pas l'objet de critiques comme cela avait été le cas pour Lord Home en 1960.

¹⁹⁰ "Geoffrey Howe calculated that he was airborne for ten hours a week, visited 75 countries and clocked up 700,000 miles of travel during his tenure of office. In his last 12 months as *Foreign Secretary*, he attended 23 meetings of European ministers, none of which lasted longer than 48 hours [...]. "One overseas trip per month was about the average for Foreign Secretaries from the mid-1960s to the mid-1970s, with David Owen increasing the pace, and from the 1980s onwards ministers averaging almost one trip a week." Kevin Theakston (ed), *The Changing Role of the British Secretary. British Foreign Secretaries since 1974*, Londres, Routledge, 2004, p. 16.

¹⁹¹ "To cope, suggested Lord Strang, a *Foreign Secretary* needed 'the strength of a horse and the digestion of an ostrich'. Lord Home, in his second stint as *Foreign Secretary*, thought that the burdens had increased in the 1970s compared to the 1960s, and insiders now say that the pressures have increased still more since the 1970s and the job has become even more hectic." Theakston, *op. cit.*, p. 43.

Au sein du ministère, le *Foreign Secretary* est aussi accompagné de secrétaires d'État (*junior ministers*) dont le rôle fut variable en fonction des responsabilités déléguées par le ministre. Douglas Hurd, en tant que secrétaire d'État pour l'Europe eut ainsi un rôle important.

Les sources disponibles afin de s'attacher aux mandats des ministres des Affaires étrangères et du Commonwealth sont constituées des *Cabinet Papers*, des discours au Parlement, puis parfois des mémoires ou biographies des ministres, ce qui nécessite de prendre en compte le fort aspect psychologique de ces comptes-rendus. Enfin la liste des ministres des Affaires étrangères de 1965 à 1985 est remarquable du fait de sa diversité, tant du point de vue de l'aura internationale que certains ministres obtinrent, que de celui des styles de gouvernance et des relations entretenues avec les fonctionnaires du ministère.

c. Les ministres des Affaires étrangères du premier mandat de Wilson

i. Michael Stewart

Michael Stewart (1906 – 1990), assuma deux mandats de *Foreign Secretary*. Né le 6 novembre 1906 à Bromley dans la banlieue londonienne, membre de la Société fabienne, député travailliste des circonscriptions de Fulham East (1945-1955) puis Fulham (1955-1979), Michael Stewart entra au gouvernement en octobre 1964 et se vit alors confier le portefeuille de l'éducation et de la Science (*Secretary of State of Education and Science*). Michael Stewart avait poursuivi ses études à Oxford où il avait été président de l'Oxford Union, le célèbre club de débats de l'université. Il exerça ensuite dix ans en tant qu'enseignant¹⁹². Il ne demeura que quelques mois à son nouveau poste de ministre de l'Éducation, et fut très vite sollicité par Wilson pour remplacer Patrick Gordon Walker – suite à la défaite de ce dernier dans la circonscription de Leyton. « L'homme politique qui refusera les affaires étrangères n'est pas encore né »¹⁹³ écrivit Michael Stewart dans ses mémoires. Regrettant un passage trop bref à l'éducation, Michael Stewart prit ses fonctions au *Foreign Office* le 24 janvier 1965 et demeura ministre pendant 18 mois. Devant laisser sa place à Gordon Walker qui menaçait de quitter le Cabinet, il fut nommé au ministère des affaires économiques puis devint « Premier secrétaire d'État ». Le titre de Premier secrétaire d'État fut peu utilisé de 1970 à 1995. De 1967 à mars

¹⁹² Michael Stewart fut l'auteur d'une autobiographie, *Life and Labour* et de plusieurs ouvrages sur la politique britannique (*The British Approach to Politics*), et le gouvernement (*Modern Forms of Government*). Ces ouvrages étaient principalement destinés à l'enseignement secondaire et universitaire.

Michael Stewart, *The British Approach to Politics*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1938 / 16ème édition, 1972.
Michael Stewart, *Modern forms of Government*, London, George Allen & Unwin Ltd, 1959.

¹⁹³ "The politician who will refuse the *Foreign Office* is not yet born "

Michael Stewart, *Life and Labour*, London, Sidgwick & Jackson, 1980, p. 138.

1968, Michael Stewart n'eut pas de fonctions spécifiques et de prérogatives supérieures à celle d'un autre ministre, mais la fonction lui accordait le statut particulier du plus élevé des ministres¹⁹⁴. Il redevint deux années plus tard ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth et en conserva cette fois-ci le portefeuille pendant deux années (1968-1970). Lors de son premier passage au *Foreign Office* (22 janvier 1965 – 11 août 1966), Michael Stewart fut confronté aux questions de la décolonisation, de la Communauté européenne, du retrait de l'Est de Suez, du Vietnam, du désarmement, de la Tchécoslovaquie, de la Rhodésie, des accords entre le Venezuela et le Guyana ou encore des Malouines. Devenu ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth (15 mars 1968 – 15 juin 1970), il participa à la fusion du ministère, et fit face aux questions du désarmement nucléaire et des armes conventionnelles, à nouveau au retrait de l'Est de Suez, au problème rhodésien (nouvelle compétence du FCO suite à la fusion) mais surtout au conflit qu'il considéra comme « le plus important » : la guerre du Biafra¹⁹⁵. Critiqué par l'aile gauche du parti, Michael Stewart sortit vainqueur d'un débat sur le Vietnam organisé par l'Oxford Union, vraisemblablement contre toute attente au ministère. Il fut à nouveau critiqué au sein du parti travailliste et par le puissant lobby pro-biafrais lorsqu'il soutint le gouvernement du général Gowon au Nigéria et fut accusé de poursuivre des intérêts pétroliers. Dans la présentation qu'il offrit de Michael Stewart, John Dickie¹⁹⁶ insista sur les principes idéologiques d'un personnage qu'il décrivit comme relativement pédant, réservé, mauvais orateur, assez lent et guère chaleureux. Ainsi, Michael Stewart évoqua-t-il maladroitement la nécessité de soutenir un État membre du Commonwealth afin de justifier le soutien britannique au Général Gowon. Sans avoir été un ministre particulièrement remarquable, Michael Stewart laissa l'image d'un homme politique guidé par des principes idéologiques et s'appuyant sur la Charte des Nations unies qu'il avait pris soin de faire afficher dans son bureau.

ii. George Brown

George Brown (1914 – 1985), prit les rênes du ministère en août 1966 après avoir quitté le *Department of Economic Affairs* et ainsi agité le spectre d'une démission du gouvernement :

J'avais accompli la plus difficile des tâches, sachant que le gouvernement ne menait pas la politique qui me semblait la bonne, ce qui impliquait que mon utilité à la tête du ministère était devenue très limitée. Je n'étais plus crédible aux yeux de quiconque sur le plan économique car ils savaient tous l'étendue de mes désaccords. Il était donc rationnel que je quitte le

¹⁹⁴ "It does not mean very much, except possibly that the Prime Minister is especially interested in the work the First Secretary is doing. But what was my work to be?" Stewart, *Life and Labour*, p. 201.

¹⁹⁵ Stewart, *Life and Labour*, p. 238.

¹⁹⁶ John Dickie, *Inside the Foreign office*, Londres, Chapmans, 1992, p. 95.

ministère, et d'ailleurs, le même jour, le Premier ministre m'offrit le portefeuille des affaires étrangères.¹⁹⁷

Lors d'un discours d'intronisation devant les fonctionnaires du ministère, Brown décrivit avec force sa nouvelle responsabilité et son souhait de réellement diriger la politique étrangère depuis le *Foreign Office* et non de laisser le Premier ministre assumer cette responsabilité. Ainsi Gore Booth, PUS, relata-t-il le discours de Brown dans ses mémoires :

Nous débutâmes avec entrain, par une réunion lors de laquelle Monsieur Brown et son équipe rencontrèrent les sous-secrétaires, les conseillers spécialisés et les chefs de département, soit environ une centaine de personnes. Il souligna avec détermination que « la politique étrangère serait dirigée depuis les locaux dans lesquels nous nous trouvons » [...] Je lui répondis, au nom de tout le service, en l'accueillant chaleureusement à titre personnel et en lui disant à quel point nous étions tous enthousiasmés à l'idée que les Affaires étrangères, sous sa direction, assureraient réellement la direction de la politique extérieure.¹⁹⁸

Brown afficha un style très éloigné de la diplomatie de velours de son prédécesseur. Il ne cacha pas son désaccord avec le fonctionnement du ministère et un signal fort fut donné lorsqu'il afficha un portrait de Palmerston dans son bureau. Lord Home, évoquant une nostalgie de la diplomatie de la canonnière, nota dans ses mémoires :

Quand George Brown m'a succédé aux affaires étrangères, il a fait enlever le portrait de George III qui était en face du bureau du ministre, disant qu'il ne supportait pas de regarder le type qui avait bradé les colonies britanniques. Il l'a remplacé par celui de Palmerston, le spécialiste de la diplomatie de la canonnière. Ce geste provocateur était typique du personnage, mais le seul problème, c'est que nous n'avions plus de canonniers.¹⁹⁹

Né à Southwark, Londres, en 1914, Brown commença à travailler à l'âge de seize ans, en tant que commis puis vendeur, retrouvant les bancs de l'école lors de cours du soir. Brown devint syndicaliste, il gravit les échelons du *Transport and General Workers' Union (TGWU)*, y rencontra Bevin (souvent perçu comme l'un des *Foreign Secretary* les plus appréciés et admirés du FCO), devint vice-président du Parti travailliste de Streatham (*Streatham Labour*

¹⁹⁷ "I had carried out the most unpopular task of all at the Price of the Government not doing what I thought should have been done, and really, therefore, what good I could do at the department became very limited. I would never seem credible to anybody in the economic field since they all knew how much all of this went against my thinking. It was therefore sensible that I should leave the department, and indeed, that very day, the Prime Minister offered me the Foreign Office." George Brown, *In My Way*, Harmondsworth, Victoria, Penguin Books Ltd, 1971, p. 109.

¹⁹⁸ "We started off in a rousing manner with a meeting at which Mr Brown and his ministerial team met the Under-Secretaries, specialist advisers and heads of department, perhaps a hundred people. He made it emphatically clear that 'foreign policy will be run from this building [...]. I replied for the Office, warmly welcoming Mr Brown personally and saying that everybody would be greatly heartened by his assurance that the *Foreign Office* under his leadership would effectively control foreign policy." Paul Gore-Booth, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, p. 347.

¹⁹⁹ "When George Brown succeeded me as Foreign Secretary, he removed the picture of King George III which faced the Foreign Secretary's desk, saying that he could not bear to look at the fellow who gave away the British colonies. He substituted Palmerston, the gun-boat diplomatist. It was a typical and defiant gesture – the only trouble being that the gun-boats were not there." Lord Home, *The Way the Wind Blows*, Londres, Collins, 1976, p. 174.

Party) et membre du comité national des jeunes travaillistes (*Labour League of Youth*). De 1945 à 1970 Brown fut député travailliste de la circonscription de Belper. Le profil de Brown était donc en de nombreux points différents du profil type du ministre des années 1940 – 1960, ce qui permit à ceux qui le critiquaient d'expliquer son mauvais caractère par un sentiment d'infériorité lié à son absence d'éducation supérieure. Denis Healey, contemporain de Brown à la Défense, écrivit ainsi dans ses mémoires :

George Brown ne parvenait pas à se remettre de son origine modeste, et cela le rendait jaloux de quiconque était allé à l'université. Comme tous les gens qui ont un complexe d'infériorité, il pouvait être extrêmement brutal dans ses rapports humains.²⁰⁰

George Brown écrivit une autobiographie publiée en 1971 dans laquelle il accorda trois chapitres aux Affaires étrangères²⁰¹. Il n'y mentionna pas la fusion du ministère ayant pourtant eu cours pendant son mandat. Brown fit l'objet d'une biographie, *Tired and Emotional: The life of George Brown*, de Peter Paterson²⁰². L'expression « Tired and Emotional » était une référence à une note parodique de *Private Eye* suggérant aux membres du FCO de qualifier ainsi Brown lorsqu'il était en proie à la colère et à l'alcool. Harold Wilson ou encore Denis Healey consacrèrent quelques pages de leurs autobiographies à Brown, y mentionnant davantage son tempérament que ses idéaux politiques²⁰³.

Parvenu au ministère en août 1966, Brown fut confronté à la question du Moyen-Orient ; il rétablit les relations avec Nasser et tenta une médiation sur la question vietnamienne. Son mandat se solda par deux réussites, la résolution 242 des Nations unies et un engagement pour l'entrée du Royaume-Uni dans l'Europe, ainsi que deux échecs personnels : la vente d'armes à l'Afrique du Sud que soutenait Brown fut refusée par Wilson et la crise de l'or conduisit le Premier ministre à déclarer, suite à une requête américaine, sans avoir consulté Brown, un jour férié pour les banques. Le 13 mars, le Gold Pool de Londres vendit 175 tonnes d'or, le 14 mars, 225 tonnes. Forcé de vendre des lingots d'or afin de faire chuter les prix et de garantir le cours à 35\$ l'once, cours fixé par le Gold Pool, le Pool de Londres fut soutenu par le Gold Pool central américain (des avions transportant l'or des États-Unis à Londres furent affrétés) jusqu'à ce que l'hémorragie des réserves ne puisse être contenue. Les Américains demandèrent donc la fermeture des banques britanniques le 15 mars, ce qui fut accordé par le Premier ministre. Le Gold Pool demeura fermé pendant deux semaines, il fut démantelé et

²⁰⁰ "George Brown carried an enormous chip on his shoulder, which tended to make him jealous of anyone with a university education. Like many people with an inferiority complex, he could be an appalling bully." Denis Healey, *The Time of My Life*, Londres, Michael Joseph, 1989, p. 293.

²⁰¹ George Brown, *In My Way*, Harmondsworth, Victoria, Penguin Books Ltd, 1971.

²⁰² Peter Paterson, *Tired and Emotional: The life of George Brown*, Londres, Chatto and Windus, 1993.

²⁰³ Harold Wilson, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, Londres, Weidenfeld and Nicolson & Michael Joseph, 1971, p. 272.

remplacé par un système double associant un prix officiel établi entre banques centrales (35.20\$) ainsi qu'un prix libre fixé par le marché. Cette crise sonna le glas du mandat du Brown non pas du fait des décisions prises, bien que Brown évoquât le manque de réflexion quant à une décision dictée par les Américains, mais surtout car cette crise révéla un désaccord constitutionnel profond avec le Premier ministre et le conduisit à démissionner.

Si Brown, dans son autobiographie, critiqua ouvertement certains aspects du *Foreign Office*, dénonçant le poids des hauts fonctionnaires voire l'influence de ceux-ci, il critiqua encore davantage le Parlement ou le Cabinet qui considéraient le *Foreign Office* comme un acteur incapable de s'adapter au monde moderne et guidé par des partis pris :

Certains hauts fonctionnaires considéraient [...] qu'ils devaient se répartir entre eux les postes de haut niveau, et décider plus ou moins eux-mêmes à quel poste ils aimeraient finir leur carrière avant de prendre leur retraite. Mais je dois dire une chose à la décharge de ces gens qui étaient au sommet de l'échelle dans le service. Une fois que je leur ai expliqué la façon dont je voulais que les choses se passent, ils n'essayèrent pas de faire obstruction.²⁰⁴

Tous sont convaincus que le ministère des affaires étrangères est vieux jeu et plein de préjugés [...] Aussi, toutes les analyses du ministre, même les plus mûrement réfléchies, sont mises en cause par des collègues qui n'ont pas le même accès aux dossiers, dans leur complexité [...] Mais ce qui est vrai du gouvernement l'est quatre fois plus quand il s'agit du groupe parlementaire.²⁰⁵

Certainement colérique, supportant mal l'alcool et ambitieux, Brown sembla cependant guidé par des principes fermement établis et sa démission mit en exergue un désaccord profond avec le style présidentiel de plus en plus adopté par Wilson. La décision de fermer les banques le 15 mars ne fut ainsi pas prise par l'ensemble du Cabinet mais par trois ministres, ce qui vexa certainement Brown mais qui constitua surtout à ses yeux une entorse au code constitutionnel et représentait un danger pour la démocratie britannique. Car Brown semblait guidé par deux principes : une foi en la responsabilité collective et une attention à la responsabilité ministérielle individuelle.

Brown conclut ainsi son chapitre dédié à ses années au *Foreign Office* par deux exemples illustrant son attachement à la convention constitutionnelle. Par convention, le régime parlementaire britannique veut que le gouvernement soit obligé de démissionner lorsque le Parlement lui a retiré sa confiance. Il s'agit du principe de responsabilité politique du gouvernement, qui est une responsabilité ministérielle collective. Les membres du cabinet se

²⁰⁴ "There was a view among some senior members of the Service [...] that they should sort out the top posts among themselves and more or less decide for themselves at which particular post they would like to finish their service and then retire. But it must be said for the chaps at the very top of the Office that, once I'd explained what I wanted done, they didn't try to obstruct me." Brown, *In My Way, op. cit.*, p. 121.

²⁰⁵ "All are convinced that the Foreign Office is stuff and prejudiced [...]. And so all the views of the Foreign Secretary, however carefully considered, tend to be contested by colleagues who cannot have the same access to all the balancing arguments [...]. But what is true in the cabinet is multiplied four-fold or more in the Parliamentary Party." *Ibid*, p. 126.

doivent de parler d'une seule voix, et sont tous responsables de la politique du gouvernement devant le Parlement. Brown fut contourné par Wilson qui eut recours à un cabinet très restreint. Brown fut non pas assisté par le Premier ministre dans sa gestion des Affaires étrangères, mais considéré comme un obstacle à contourner. Il dénonça un glissement vers un style présidentiel:

Par sa nature même, la logique du cabinet implique la responsabilité collective. Ce n'est pas l'exercice d'un pouvoir personnel, ou l'utilisation de petits groupes composés de partisans du moment – C'est gérer le gouvernement selon des principes acceptables par les membres du cabinet.²⁰⁶

Suivant le même principe, Brown semblait avoir un réel attachement pour le parti travailliste et affirma dans ses mémoires qu'il avait repoussé sa démission afin de ne pas affaiblir le parti : « Je pensais que la loyauté à l'égard du parti devait être une priorité »²⁰⁷.

Cependant la responsabilité ministérielle n'est pas seulement collective, elle doit être aussi individuelle. Brown illustra cette responsabilité avec deux exemples : l'affaire Sachsenhausen, et la démission en 1954 de Sir Thomas Dugdale, lors de l'affaire Crichel Down. Le principe sous-jacent est qu'un ministre est individuellement responsable devant le Parlement, et qu'il répond des actions de son ministère.

Dans l'affaire Sachsenhausen, Brown s'attacha à protéger les fonctionnaires et conseillers du *Foreign Office*, pris pour cibles dans le rapport de Airey Neave et virulemment attaqués aux Communes le 5 février 1968. Si la presse mit en avant des défauts fonctionnels du *Foreign Office*, mentionnant erreurs et maladresses, le rapport souligna des erreurs stratégiques, des prises de décision peu heureuses. Pour Brown il s'agissait avant tout de différencier erreurs de jugement et défauts de fonctionnement du ministère. Les erreurs de jugements incombent uniquement au ministre. Les fonctionnaires du Civil Service ne peuvent être mis en cause, le ministre étant seul responsable. Brown revendiqua pleinement le principe de responsabilité ministérielle individuelle et dès lors, à la manière de Max Weber, il prit soin de distinguer deux modes superposés : l'appareil politique, qui ordonne, de l'administration, qui exécute. Si l'appareil politique a une responsabilité politique, ce ne doit pas être le cas pour l'administration. Enfin, sa référence à l'affaire Crichel Down réaffirma son engagement pour le principe. L'affaire Crichel Down se solda par la démission de Dugdale, et apparaît aujourd'hui comme le premier exemple illustrant la responsabilité du ministre. Lors de son discours, Brown attaqua le gouvernement, et rappela que les fonctionnaires (*Civil Servants*) ne pouvaient être

²⁰⁶ "The essence of Cabinet government must be its collective responsibility. That is not a matter of the exercise of personal power or working through small groups currently in favour – it means running the Government on lines that the Cabinet is prepared to go along with [...]." *Ibid*, p. 176-177.

²⁰⁷ "I felt loyalty to the Party must come first". *Ibid*, p. 176.

tenus responsables. Seul le ministre peut être attaqué. Brown, comme tous les députés des Communes, savait bien que Thomas Dugdale n'était pas personnellement responsable des décisions critiquées. Mais il approuva le principe de responsabilité ministérielle individuelle, protégeant les fonctionnaires à l'aide du fragile fusible qu'est le ministre.

Peut-être l'attachement à ces principes constitue-t-il une des explications des désaccords fréquents entre Brown et le *Foreign Office* car aux yeux de Brown, il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité. Or puisque le ministre est responsable, qu'il doit protéger les fonctionnaires de son ministère et peut être révoqué, alors il détient aussi le pouvoir et doit être écouté. Très critiqué à la fois par ses collègues au Cabinet et au sein du FCO, le legs de Brown ne doit pas être sous-estimé et son passage au *Foreign Office* mit en exergue l'évolution de certains des principes constitutionnels fondamentaux du pays.

d. Les ministres des Affaires étrangères des années Heath

iii. Alec Douglas-Home

« Élégant anachronisme²⁰⁸ » d'après Wilson, « sous-estimé » pour Tony Benn²⁰⁹, Alexander Frederick (Alec) Douglas-Home, occupa à deux reprises la fonction de ministre des Affaires étrangères. Il assura un premier mandat sous Macmillan du 27 juillet 1960 au 18 octobre 1963, puis un second mandat sous Heath du 20 juin 1970 au 4 mars 1974, après avoir été Premier ministre (19 octobre 1963 – 16 octobre 1964). Né à Londres dans une famille aristocratique, éduqué à Eton puis Oxford, Home entama une carrière politique en tant que député de la circonscription écossaise de Lanark (1931-1945 puis 1950-1951). Il devint pair lorsqu'il hérita du siège de son père à la Chambre des lords en 1951, date à laquelle il démissionna de sa fonction de député. Il demeura douze ans à la Chambre des lords, occupa la fonction de Leader de la Chambre pendant trois ans (1957-1960) puis renonça à son siège en 1963 afin de devenir Premier ministre et de se présenter aux Communes. Devenu Sous-secrétaire d'État parlementaire aux Affaires étrangères en 1945, il gravit les échelons menant au FCO en étant nommé secrétaire d'État pour l'Écosse (Minister of State) en 1951-1955, puis ministre des relations avec le Commonwealth (1955-1960) et enfin ministre des Affaires étrangères. Malgré

²⁰⁸ "The Leader of the Opposition has called my right hon. Friend the new Prime Minister 'a scion of an effete establishment and an elegant anachronism". Richard Nugent (MP, Guildford), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 24 octobre 1963 vol 682 cc902-76 [consulté le 24 avril 2014].

Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1963/oct/24/new-session-opening-date#S5CV0682P0_19631024_HOC_32.

²⁰⁹ Andrew Holt, *The Foreign Policy of the Douglas-Home Government*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2014, p. 8.

une nomination conduisant à des débats houleux sur les bancs de la chambre basse du Parlement, la nomination de Home n'était pas sans logique car Home possédait une réelle expérience des affaires du Commonwealth et son statut d'aristocrate lui garantissait non seulement des ressources suffisantes mais aussi du temps afin d'assumer ses fonctions. Lors de son premier mandat, Douglas-Home parcourut 240 000km en trois ans²¹⁰, soit deux fois plus que ne le fit plus tard Michael Stewart. Ainsi Home écrivit-il dans ses mémoires :

Il y avait un peu de sagesse dans la folie du Premier ministre. Avoir acquis une connaissance approfondie du Commonwealth était un bon entraînement pour gérer les relations avec des pays plus éloignés de nous. Un ministre des affaires étrangères membre de la Chambre des Lords a davantage de temps pour voyager, pour rencontrer ses homologues étrangers et pour gagner leur confiance. Ayant exercé la même charge depuis l'une et l'autre chambre, il n'y a aucun doute dans mon esprit sur le fait qu'il est plus facile d'assurer ce qui est une des plus épuisantes responsabilités ministérielles en étant membre de la Chambre des Lords plutôt que de « l'autre Chambre ». ²¹¹

Home devint rapidement un ministre respecté et reconnu, notamment grâce à ses capacités de négociation avec les Soviétiques. Il demeure aujourd'hui au rang des ministres les plus respectés du FCO et sa réputation semble avoir été construite davantage sur sa carrière au FCO qu'en tant que Premier ministre.

Home fut l'auteur de trois ouvrages grand public : une autobiographie²¹², un recueil de lettres²¹³ sur les affaires étrangères destinées à un petit fils ainsi qu'un manuel de chasse et pêche²¹⁴. Il fit l'objet de biographies, celle de John Dickie²¹⁵ en 1964, puis de Thorpe²¹⁶ en 1996, et la politique étrangère du gouvernement Home (63-64) suscita récemment une publication par Andrew Holt²¹⁷. Enfin de nombreux hommes politiques dressèrent un portrait de Home dans leurs mémoires.

Si le premier mandat de Home au *Foreign Office* est antérieur à la période qui nous intéresse, on notera qu'il fut marqué par la guerre froide, la question de Berlin, la crise de Cuba, les négociations avec Andreï Gromyko, ministre des Affaires étrangères de l'Union soviétique.

²¹⁰ John Dickie, *Inside the Foreign office*, Londres, Chapmans, 1992, p. 91.

²¹¹ "There was of course some method in the Prime Minister's madness. A thorough knowledge of the Commonwealth was the best possible training for the wider stage; a Foreign Secretary in the Upper House has more time to travel and to become acquainted with and gain the confidence of his opposite numbers in other countries. Having served in the same capacity in both Houses there is no doubt in my mind that one of the most exacting posts in government is more easily carried in the House of Lords than it is in the 'other place'". Lord Home, *The Way the Wind Blows*, Londres, Collins, 1976, p. 143.

²¹² Lord Home, *The Way the Wind Blows*.

²¹³ Lord Home, *Letters to a Grandson*, Londres, Collins, 1983.

²¹⁴ Lord Home, *Border Reflections – Chiefly on the Arts of Shooting and Fishing*, Londres, Collins, 1979.

²¹⁵ John Dickie, *The Uncommon Commoner: A study of Sir Alec Douglas-Home*, Londres, Pall Mall Press, 1964.

²¹⁶ D. R. Thorpe, *Alec Douglas-Home: The Under-rated Prime Minister*, Londres, Sinclair-Stevenson Ltd, 1996.

²¹⁷ Andrew Holt, *The Foreign Policy of the Douglas-Home Government*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

Home affirma son soutien à l'OTAN, à l'Europe, et fut l'un des principaux acteurs du traité d'interdiction partielle des essais nucléaires qu'il signa pour le Royaume-Uni le 5 août 1963 à Moscou. Home résuma ainsi les priorités britanniques lors de son premier mandat :

Ainsi, les priorités de la diplomatie britannique étaient, en premier lieu de circonscrire le rôle des États-Unis au sein de l'OTAN, en second lieu d'obtenir la plus grande cohésion possible des pays européens qui en étaient membres, et troisièmement, la capacité de maintenir opérationnel un minimum de bases militaires à l'étranger, telles que Chypre, Guam, Singapour, Hong Kong et Simonstown, dans la mesure où elles servaient clairement les intérêts britanniques. Le quatrième objectif était de stimuler les échanges commerciaux. Enfin, il fallait se préoccuper du Commonwealth, et procurer à la Grande-Bretagne le plus grand nombre possible d'amis favorables à nos intérêts.²¹⁸

On notera aussi que dès son premier mandat, Home avait entériné le changement de rôle la Grande-Bretagne sur la scène internationale sans pour autant renoncer à une certaine influence. Cet extrait de ses mémoires rappelle le changement de politique de Macmillan lorsqu'en 1958 ce dernier accepta que la Grande-Bretagne ne joue plus dans la même catégorie que les États-Unis et l'URSS :

C'est pendant ces années à la tête du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth que je pris conscience des deux erreurs assez répandues dans la conduite de la politique extérieure de la Grande-Bretagne. La première était l'incapacité à reconnaître que notre rôle dans le monde avait changé, car notre puissance avait diminué relativement à celle d'autres acteurs, et que ce changement était permanent. [...] En second lieu, j'ai appris que les déclarations d'intention solennelles n'avaient aucune crédibilité si elles ne s'appuyaient pas sur une puissance tangible. [...] Mais l'erreur opposée à celle des nostalgiques était tout aussi grave. Celle-ci consistait à considérer que, sous prétexte que notre puissance avait diminué, nous n'avions absolument aucune influence. [...] Un ministre des affaires étrangères de notre temps doit accepter l'idée que notre puissance militaire ne peut pas égaler celle de l'Amérique, de la Russie, et, demain, de la Chine. [...] Nous sommes une puissance moyenne.²¹⁹

Douglas-Home succéda à Macmillan le 19 Octobre 1963, un an avant la fin de la session parlementaire. Il renonça à son titre à la Chambre des Lords, et fut élu aux Communes le 7 novembre 1963 lors d'une élection partielle dans le fief conservateur de Kinross and West Perthshire. Suite à la défaite des Conservateurs en 1964, Douglas-Home devint Chef de

²¹⁸ "So the priorities for British diplomacy were – first the containment of the United States of America in NATO – secondly, the maximum cohesion between the European countries who were members of it; thirdly, the ability to man and use the minimum of bases overseas – Cyprus, Guam, Singapore, Hong Kong and Simonstown, which could be identified as serving a distinctly British interest. Fourthly, to foster trade. And lastly, to take trouble about the Commonwealth and to gain for Britain the greatest possible number of understanding friends." Lord Home, *The Way the Wind Blows*, p. 146.

²¹⁹ "It was during those years at the *Foreign and Commonwealth Office* that I became aware of two errors which were commonly made about Britain's conduct of foreign policy. The first was a failure to recognize that our role in the world had changed as our relative power had diminished, and that the change was permanent. [...] Secondly, I learned that strong declaration of intent without the backing of real power achieve nothing [...]. But the opposite error to nostalgia was just as bad, which was to conclude that, because we had less power, we therefore had no influence at all [...]. So a modern *Foreign Secretary* has to accept that Britain cannot match the military performance of America or of Russia, or China to come [...]. We are a medium-seized power." Lord Home, *The Way the Wind Blows*, p. 173-174.

l'opposition (octobre 1964 – juillet 1965) puis ministre des Affaires étrangères du Cabinet fantôme. Il poursuivit un second mandat au FCO du 20 juin 1970 au 4 mars 1974 pendant le gouvernement Heath. Douglas-Home s'affirma une fois encore comme un négociateur ferme face aux Soviétiques. Le 24 septembre 1971 il fit expulser 105 espions soviétiques. L'opération, qui conduisit à un refroidissement des relations anglo-soviétiques, instaura cependant une « limite à la tolérance » des Britanniques et dès 1973 Gromyko renoua avec Douglas-Home :

L'opération atteignit son objectif. Les dirigeants russes apprirent que notre tolérance avait des limites, et, à la suite de cela, ils nous respectèrent davantage dans leurs relations avec nous.²²⁰

Lors de son second mandat, Douglas-Home se rendit en Chine après la visite de Nixon. Il dépeignit sa visite de façon très enthousiaste dans ses mémoires. Il fut confronté à la question rhodésienne, mais les tentatives d'établissement d'une constitution se soldèrent une fois encore par un échec.

Enfin, si l'entrée dans l'Union européenne le 1^{er} janvier 1973 marqua le gouvernement Heath, le poids de Home en tant que ministre au FCO doit être relativisé. En effet, Heath nomma en 1970 Anthony Barber puis Geoffrey Rippon Chanceliers du duché de Lancaster, une nomination permettant d'attribuer des fonctions particulières à un ministre sans lui attribuer de portefeuille tout en lui accordant une certaine indépendance vis à vis d'autres ministères. C'est donc Rippon qui négocia l'entrée du Royaume-Uni dans le marché commun alors que Douglas-Home, pro-européen soutenant la politique du gouvernement, se consacra aux Affaires étrangères et au Commonwealth sans réellement intervenir dans la question européenne.

e. Les ministres des Affaires étrangères du second mandat de Wilson

iv. Callaghan

La question européenne demeura centrale pendant le mandat de James Callaghan, même si c'est davantage par contrainte que par idéologie pro-européenne que ce dernier dut s'y atteler. James Callaghan fut ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth du 5 mars 1974 au 5 avril 1976. Il avait déjà au préalable occupé les fonctions de Chancelier de l'Échiquier (1964-1967) et Secrétaire d'État à l'Intérieur (1967-1970) ; il avait été ministre des Affaires étrangères du Cabinet fantôme (1974 – 1976), période pendant laquelle il fut amené à accomplir de nombreux déplacements à l'étranger :

²²⁰ "The operation achieved its purpose. The Russian leaders learned that there was a limit to our tolerance; and thereafter there was a new respect in their dealings with us." Lord Home, *The Way the Wind Blows*, p. 250.

Je mis à profit les deux années suivantes pour me rendre fréquemment à l'étranger, aux États-Unis, en Union Soviétique, dans les pays de l'Est et dans d'autres pays européens, aussi bien qu'au Moyen et en Extrême-Orient, afin de me préparer à assumer mon rôle, au cas où nous gagnerions les élections. Je renouai avec de vieux amis et de vieilles connaissances, et j'appris beaucoup.²²¹

Comme nous l'avons déjà évoqué, Callaghan renforça les liens avec le Commonwealth, raviva la relation spéciale avec les États-Unis, et accrut le dialogue avec l'Union soviétique :

J'abordai mon mandat aux Affaires étrangères avec quelques objectifs précis [...]. L'engagement profond et durable de Monsieur Heath en faveur de l'Europe avait affaibli nos liens avec les États-Unis, et, en tant que chaud partisan de l'Alliance atlantique, j'étais déterminé à les renforcer. De même, nos relations avec l'Union Soviétique étaient sans conteste moins bonnes que celles de l'Allemagne et de la France, ou même des États-Unis [...]. À mes yeux, la concentration du gouvernement conservateur sur les négociations relatives à l'entrée dans la CEE avaient donné l'impression que nous nous désintéressions du Commonwealth, et je tenais vraiment à rectifier cela.²²²

Avec le recul nécessaire, on peut admettre que le bilan de Callaghan en tant que ministre des Affaires étrangères a été relativement positif. Trois facteurs contribuèrent à ce bilan : Callaghan arriva au ministère en ayant déjà une très bonne connaissance des Affaires étrangères ; il était d'ores et déjà reconnu comme un négociateur hors pair et disposait du soutien du Premier ministre. Callaghan écrivit ainsi dans ses mémoires :

Je compris soudain à quel point je m'étais habitué à sa présence, à sa capacité à endosser la responsabilité ultime, au sentiment que j'avais de pouvoir me tourner vers lui pour obtenir un deuxième avis, et un conseil fondé sur des sources sûres.²²³

La confiance accordée à Callaghan par Wilson, alors que ce dernier préparait sa retraite du gouvernement, permit à Callaghan de ne pas être perçu comme un rival et de disposer d'une aura indéniable puisqu'il était déjà perçu comme le successeur probable et légitime de Wilson. Ainsi comme le mentionna Kevin Theakston :

Wilson soutenait totalement son ministre des Affaires étrangères et ne souhaitait être tenu précisément au courant que des questions relatives à l'Afrique du sud et à Israël, sujets qui lui

²²¹ "I used the next two years to travel extensively, to the United States, the Soviet Union, the Eastern Bloc, and a number of other European countries, as well as the Middle East and the Far East, to prepare myself if we should win the election. I renewed many former friendships and acquaintanceships and learned a great deal." James Callaghan, *Time and Chance*, Londres, Collins, 1987, p. 282.

²²² "I went to the Foreign office with fixed objectives. [...] Mr Heath's deep and lasting commitment to Europe had weakened our relations with the United States, and as a strong believer in the Atlantic Alliance, I was determined that these must be strengthened. Likewise, our relations with the Soviet Union were certainly worse than those of Germany and France, or even of the United States [...]. It also appeared to me that the Conservative Government's concentration on the negotiations to enter the European Community had given the impression of a diminished concern about the Commonwealth, and I was anxious to repair that." Callaghan, *op. cit.*, p. 295-296.

²²³ "I suddenly realized how much I had got used to him being there to shoulder the final responsibility, to feeling able to turn to him naturally for a second opinion and well informed advice." Callaghan, p. 392.

tenaient à cœur. Callaghan eut en fait de meilleures relations avec son Premier ministre que n'importe quel autre ministre des Affaires étrangères dans la période récente.²²⁴

Callaghan devint ministre des Affaires étrangères après avoir occupé pendant vingt-trois années des fonctions de ministre ou ministre du cabinet fantôme. Il avait une très bonne connaissance des dossiers lorsqu'il devint ministre et avait déjà un carnet d'adresse étoffé. Grâce à ses activités au sein du parti travailliste, Callaghan avait noué des liens à l'étranger avec les membres de l'Internationale socialiste. En tant que Chancelier de l'Échiquier il avait déjà entretenu des relations privilégiées avec les diplomates américains. En tant que *Colonial Secretary* du Cabinet fantôme il avait été confronté à la question de la décolonisation et avait ainsi côtoyé plusieurs diplomates africains qui accédèrent au pouvoir dans les années 1960. Après la défaite travailliste de 1970, Callaghan avait failli accéder à la fonction de directeur général du Fonds Monétaire International.

En sus d'un nombre important de contacts sur la scène internationale, Callaghan était connu comme étant un négociateur redoutable, ce qui lui valait le surnom de « Fixer Jim ». Il avait commencé à exercer ses talents de négociateur au sein de son syndicat, le *Inland Revenue Staff Federation* (IRSF). Parmi les tâches délicates confiées à Callaghan figurait la renégociation des termes de la relation du Royaume-Uni avec la CEE. S'il n'était guère un fervent européen, Callaghan était contraint de préparer le référendum qui avait été promis par le parti travailliste alors dans l'opposition du gouvernement Heath. La tâche n'était pas mince, sur la scène internationale d'abord, mais aussi et surtout au sein du Royaume-Uni voire même au sein du parti travailliste, où les opinions étaient tranchées et devaient être ménagées. La renégociation des termes fut une réussite, le débat sur l'Europe et la relative frilosité de Callaghan vis-à-vis de l'intégration européenne lui permirent de s'affirmer en tant qu'acteur autonome et non manipulé par un FCO toujours perçu comme pro-européen.

Les talents de négociateur de Callaghan ne furent toutefois pas suffisants en toutes circonstances et Callaghan ne parvint pas à une solution satisfaisante lorsqu'un coup d'État eut lieu à Chypre. Indépendante du Royaume-Uni depuis 1960, Chypre était dirigée par un archevêque de l'église orthodoxe, Makarios III, qui prônait la neutralité de l'île malgré un certain penchant pour l'Union soviétique, ce qui lui valait l'hostilité des États-Unis. Chypre présente un intérêt géostratégique particulier en garantissant à la Turquie un accès à la Méditerranée. Lorsque le gouvernement de Makarios fut renversé par les colonels grecs, qui avaient pour but de réaliser le rattachement de Chypre à la Grèce et, officiellement, de protéger

²²⁴ "Wilson provided full support for his *Foreign Secretary* and only really sought to be kept fully informed on matters related to his long-held interest in South Africa and Israel. Callaghan probably enjoyed better relations with the Prime Minister than any other *Foreign Secretary* in recent times." David Allen, James Callaghan, *British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 51.

les bases stratégiques de l'OTAN, les premières négociations échouèrent, la Turquie envahit le nord de l'île, ce qui conduisit à la division de l'île après un cessez-le-feu le 16 août 1974. Le coup d'État mettait le gouvernement britannique en difficulté pour plusieurs raisons : le Royaume-Uni s'était porté garant de l'indépendance et de l'intégrité de la nouvelle République en tant que partenaire d'une garantie anglo-turco-hellénique ; le Royaume-Uni avait des installations militaires à Chypre et des touristes britanniques se trouvaient sur l'île. Callaghan ne disposait pas du soutien des États-Unis qui préféraient un régime militaire grec à un gouvernement pro-soviétique, et la préoccupation première des diplomates américains en 1974 était le scandale du Watergate et non le sort de Chypre. Sans le soutien de l'allié outre-Atlantique, les talents de négociateurs de Callaghan ne suffirent pas à contrer le coup d'État et à prévenir l'invasion turque :

Les nuances entre les États-Unis et la Grande-Bretagne sur l'attitude qu'il conviendrait d'adopter à l'égard de l'archevêque s'étendirent à d'autres sujets, et, bien que nos deux pays partagent globalement les mêmes objectifs, nous étions en désaccord sur les procédures et la tactique. Ceci perdura les semaines suivantes, et nous ne parvînmes pas à coordonner nos politiques, comme je l'avais espéré et comme la situation l'exigeait [...].

La Grande-Bretagne se sentait des obligations à l'égard de Chypre, pays membre du Commonwealth, et à l'égard des Chypriotes, de fait de nos liens historiques, et de notre responsabilité, suite au traité de 1960. Les États-Unis n'avaient pas la même responsabilité ni les mêmes obligations stipulées par un traité. Leur souci principal était d'éviter une extension de l'influence soviétique au Moyen-Orient, et dans la mesure où il fallait éviter que la Grèce et la Turquie ne se sautent à la gorge, les politiques britannique et américaine coïncidaient. Mais cela amena les États-Unis à ménager tant les colonels grecs au début du conflit que les Turcs après l'invasion. J'étais moins enclin à la prudence.²²⁵

Callaghan entretenait de bonnes relations avec les diplomates du FCO : il reconnaissait l'expertise du FCO mais, preuve de son indépendance, avait nommé ses proches collaborateurs comme Cunningham et Mc Nally (en tant que conseiller), au *Private Office*, ou Tom McCaffrey en tant que *Press Officer* (ce dernier assumait déjà cette fonction au Home Office, sous Callaghan) :

Comme nous en étions convenus, le Premier ministre me demanda de prendre en charge les Affaires étrangères, et je passai deux années heureuses dans cette Rolls Royce des ministères, où je me fis de solides amis à la fois en Grande-Bretagne et à l'étranger. Le Premier ministre

²²⁵ "The difference in emphasis between the United States and Britain about the attitude that should be adopted towards the Archbishop extended to other matters, and although our two countries were agreed on broad objectives, we differed on procedures and tactics. This persisted throughout the ensuing weeks and we did not succeed in establishing the coordination of policy that I hoped for and which was necessary [...].

Britain felt a special obligation to Cyprus as a member of the Commonwealth, and to her people because of our past links, as well as our responsibility under the 1960 Treaty. The United States had neither a similar responsibility nor a similar treaty relationship. Their principal concern was to avoid an extension of Soviet influence in the Middle East, and to the extent that this meant preventing Turkey and Greece from getting each other's throats, British and American policy coincided. But it resulted in the United States being less willing to antagonize either the Greek Colonels in the early stages of the conflict or the Turks after their invasion. I felt fewer inhibitions." Callaghan, *Time and Chance*, p. 339.

me laissa entièrement libre de choisir les autres ministres appelés à travailler aux Affaires étrangères.²²⁶

Tout en maintenant une certaine indépendance de jugement et en faisant appel à des acteurs extérieurs à l'institution, Callaghan savait exploiter l'expertise du FCO. Ainsi, comme l'écrit John Dickie :

Callaghan appréciait et respectait ses conseillers du ministère, mais il était hors de question qu'il les autorise à le circonvenir totalement. Il respectait les experts mais il n'était pas impressionné par eux. Il aimait entendre ce qu'ils avaient à dire et il savait écouter. Selon lui, le tout était de savoir sélectionner, absorber l'expertise et se concentrer sur le bon grain [...]. Il comptait sur ses conseillers les plus influents pour se tenir informé, et il s'appuyait fortement sur les analyses de son sous-secrétaire permanent, Sir Michael Palliser.²²⁷

L'indépendance de jugement de Callaghan reposait notamment sur la nécessité de conduire une réflexion sur la politique étrangère du pays au sein du parti travailliste. Dans un discours prononcé en 1975 devant les membres de la *Fabian Society* pendant la conférence du parti à Blackpool puis retranscrit dans un opuscule, Callaghan déclara :

Depuis l'entrée en fonction du gouvernement travailliste, je m'efforce de mener un débat ouvert et libre sur les orientations générales de notre politique étrangère. Des questions comme la guerre et la paix, les richesses et la pauvreté, la liberté et l'oppression, la menace toujours présente d'une guerre nucléaire, ne devraient pas et ne peuvent pas rester la prérogative exclusive d'une poignée de « spécialistes » de la politique étrangère. La politique étrangère n'est pas une idole que l'on doit cacher dans un temple, hors de la vue des profanes. Les citoyens britanniques ne devraient pas non plus se satisfaire d'une politique qui se contente d'objectifs comme « la limitation des dégâts » et « garder un profil bas ».²²⁸

La force de Callaghan fut ainsi de parvenir à solliciter différents acteurs sans toutefois contourner le FCO ou négliger l'expertise des diplomates.

²²⁶ "As we had previously arranged, the Prime Minister asked me to go to the *Foreign and Commonwealth Office*, and I spent two happy years in this Rolls Royce of Departments, making many lasting friends at home and abroad. The Prime Minister gave me a free hand in choosing the other *Foreign Office* Ministers". James Callaghan, *Time and Chance*, op. cit., p. 295.

²²⁷ "Callaghan liked and respected his FCO advisers but there was no way that he was going to allow them to completely embrace him. He had respect for the experts but was not overawed by them. He liked to hear what they had to say and he was good listener. For him it was a matter of judicious selection, sucking in the expertise and deciding what to concentrate on as the grist[...]. He relied upon his mandarins to keep him informed and leaned heavily on the judgement of his Permanent Under-Secretary, Sir Michael Palliser." Dickie, p101.

²²⁸ "Since the Labour Government took office I have tried to secure full and open debate about the general direction of our foreign policy. Problems such as peace and war, riches and poverty, liberty and oppression and the overhanging nuclear threat, should not, and can not be left as the sole prerogative of a few foreign policy 'experts'. Foreign policy is not an idol to be hidden in the temple untouched by profane hands. Nor should the British people be satisfied with a foreign policy which sets as its objectives " damage limitation " and " low profile politics." [...] James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, Fabian Society, 1975.

v. Anthony Crosland (avril 1976- février 1977)

L'expertise et l'intérêt de Callaghan pour les Affaires étrangères contrastent avec l'image donnée par son successeur. Crosland fut nommé ministre des Affaires étrangères par Callaghan lorsque celui-ci devint Premier ministre. Crosland était principalement connu en tant qu'idéologue du socialisme attaché davantage aux rapports de classes qu'aux Affaires étrangères. Comme l'écrivit sa femme dans une biographie parue cinq années après son décès :

À part les questions relatives au socialisme international, qu'il connaissait sur le bout des doigts, et aux questions économiques internationales, Tony s'était totalement investi, pendant douze ans, dans les questions de politique intérieure. En ce qui le concernait, il ne connaissait rien aux Affaires étrangères.²²⁹

Au sein du parti travailliste, certains pensaient qu'il serait le prochain chef de file²³⁰, d'autres en faisaient le futur Chancelier de l'Échiquier, et son mandat à la tête du FCO semblait être à la fois un tremplin et une nomination dangereuse. Pendant cette période, Crosland dut faire preuve de prudence afin de ne pas commettre d'erreurs susceptibles de mettre en péril sa carrière politique. Même s'il semblait avoir pris quelque peu goût à la politique étrangère quelques mois après sa nomination, Crosland semblait lui-même regretter de ne pas s'occuper davantage des questions économiques :

Depuis des mois, je n'ai plus le temps de réfléchir sérieusement aux questions économiques ni de consulter sur ce sujet. Mon Dieu, j'aimerais tant ne pas avoir à m'absenter si souvent.²³¹

Crosland entretint des relations beaucoup moins cordiales avec le personnel du *Foreign Office* que son prédécesseur. Il semblait de prime abord avoir une aversion particulière pour l'emploi ; non seulement il considérait les cérémonies et rencontres avec les ambassadeurs comme une perte de temps mais il refusait aussi les costumes d'apparat traditionnellement portés par un ministre des Affaires étrangères et refusait de s'exprimer sur les sujets qu'il ne connaissait pas suffisamment.

Il détestait toujours les premiers mois de chaque nouveau poste, mais cette fois l'apprentissage fut bien pire, car il était toujours en voyage, à assumer des engagements pris par son

²²⁹ "Apart from international socialism, which he knew inside out, and international economics, Tony had engrossed himself for twelve years in Britain's domestic policy. As far as he was concerned, he didn't know anything about foreign affairs". Susan Crosland, *Tony Crosland, The bestselling Biography by Susan Crosland*, Londres, Jonathan Cape Ltd, 1982, p. 342.

²³⁰ "There was a massive intellectual gap, and also, of course, an immediate political gap. Tony had undoubtedly seen himself succeeding Jim Callaghan as leader in a few years' time and so his death was also that of a lost leader." David Owen, *Time to Declare, Second Innings*, Londres, Politico's, 2009, p. 163.

²³¹ "For months I've not had time to think properly about economics and consult. God, I wish I didn't have to be away so much." Susan Crosland, p. 342.

prédécesseur, et il savait que le ministère était géré en son absence par les membres du personnel permanent.

Ces derniers, de leur côté, prenaient très mal le fait qu'il ne soit pas prêt à assumer les obligations d'un ministre des Affaires étrangères, et en étaient même ébahis. Il était particulièrement récalcitrant vis-à-vis de la réception des ambassadeurs. « Il est totalement anormal de perdre du temps de la sorte, alors que je devrais être en train de m'informer sur les dossiers en cours. « À quoi bon le recevoir, quand je n'ai rien à lui dire, et ne comprends même pas ce qu'il me dit ? »²³²

Comparé à d'autres ministres des Affaires étrangères, Crosland ne fut pas confronté à des crises majeures sur la scène internationale : le référendum sur l'Europe avait été organisé, la guerre du Vietnam avait pris fin ; les difficultés du gouvernement étaient d'ordre interne et économique puisqu'il s'agissait de négocier les termes du prêt du FMI et les tensions sociales allaient bientôt culminer lors de l'Hiver du Mécontentement. Succombant à une crise cardiaque en février 1977, Crosland ne demeura au FCO que pendant une courte période de dix mois. Néanmoins, le legs de Crosland à l'issue de son mandat n'est pas négligeable. Imaginant sa propre épitaphe, Crosland avait annoncé suite à la signature d'un compromis avec l'Islande :

« Quand je passerai l'arme à gauche », dit un jour Tony au Premier ministre, et « lorsqu'ils ouvriront mon cœur, ils y trouveront deux mots gravés profondément: 'Pêche' et 'Rhodésie' ». ²³³

Ce sont en effet la Guerre de la Morue et le sort de la Rhodésie qui marquèrent les dix mois de Crosland au FCO, thèmes centraux auxquels on se doit d'ajouter la présidence britannique à la CEE. Crosland ne faisait pas partie des fervents défenseurs de l'Europe, néanmoins il se consacra aux préparatifs de la présidence britannique en janvier 1977. Comme l'écrivit Oliver Daddow, Crosland s'inscrivit dans la continuité :

Dans son discours d'ouverture au Parlement européen, Crosland évita les déclarations idéalistes sur les objectifs ultimes du projet européen. Il se contenta de commenter ce qui pouvait être obtenu immédiatement « afin de faire fonctionner la Communauté de la façon la plus efficace possible », démontrant par là qu'elle existe politiquement aussi bien qu'économiquement, même si l'émergence d'une structure politique est pour demain, et pas pour aujourd'hui [...].

Crosland n'alla ni plus ni moins loin que ses prédécesseurs ou que ses successeurs. Le pragmatisme, le gradualisme et une attention aux dimensions économiques plutôt que politiques de l'unité européenne sont les façons classiques de représenter l'approche

²³² "Always disliking the first months in any job, this time the learning period was much worse because he was constantly travelling, fulfilling commitments made by his predecessor, aware that the Foreign office was being run by the officials while he was away. They, in turn, were resentful – amazed, really – that he should not be prepared to assume all the habitual burdens of being *Foreign Secretary*. He was particularly recalcitrant on the matter of ambassadors. 'It's footling to waste time like this when I ought to be learning. What's the point when I don't know what to say to him or understand what he's saying to me". Susan Crosland, p. 323.

²³³ "When I pop off, Tony said to the Prime Minister, "and they cut open my heart, on it will be engraved 'Fish' and 'Rhodesia'." Susan Crosland, p. 339

britannique de l'Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Elles n'en sont pas moins justes.²³⁴

Le sort de la Rhodésie demeurait une situation très délicate. Crosland entretenait de bonnes relations avec Kissinger et force est de constater que l'influence du Royaume-Uni ne suffisait pas à résoudre une crise qui s'inscrivait dans le contexte de la guerre froide. Lorsque Crosland refusa de participer aux accords de Genève et sollicita l'ambassadeur britannique aux Nations unies, Ivor Richard, pour le remplacer, il fut sévèrement critiqué. Ainsi Oliver Daddow rapporte une tribune de *The Economist* :

À en croire *The Economist*, Crosland était en train d'abdiquer de ses responsabilités de ministre des Affaires étrangères. « Si Monsieur Crosland s'estime incapable d'accomplir cette tâche, que peut-il bien faire d'autre pour représenter la voix de la Grande-Bretagne dans le monde ? Pourquoi donc avoir un ministre des Affaires étrangères ? » se demandait le journaliste.²³⁵

Si Crosland a laissé une trace en tant que ministre des Affaires étrangères, c'est avant tout pour sa gestion de la troisième Guerre de la Morue. Alors que le Royaume-Uni avait accepté en 1974 le principe d'une Zone Economique Exclusive de 200 milles nautiques, le conflit se déclara lorsque l'Islande étendit sa zone de pêche de 50 milles à 200 milles. Avec cette extension, les pêcheurs britanniques, qui travaillaient déjà pour une industrie en déclin, ne seraient plus autorisés à pêcher au large de l'Islande et l'activité économique des ports britanniques, notamment celui de Grimsby, seraient sévèrement touchée. L'Islande menaçait de fermer la base militaire de l'OTAN à Keflavik, ce qui conduisit inexorablement les États-Unis à faire pression sur le Royaume-Uni. La guerre de la Morue prit fin au début du mois de juin 1976, à l'issue de la reconnaissance par Crosland des prétentions islandaises. En un sens, Crosland n'avait aucune carte en main afin de protéger l'économie des ports de pêche britanniques. La gestion de cette crise n'eut pas été particulièrement intéressante si Crosland n'avait précisément été député de la circonscription de Grimsby. Comme le dit Kevin Jefferys, sa gestion de la crise halieutique valut à Crosland une reconnaissance particulière sur la scène internationale :

²³⁴ "In his opening speech to the European Parliament, Crosland avoided bold idealistic statements about the ultimate goals of the European project, limiting himself to commenting on what could be achieved immediately 'to make the Community work as effectively as possible', thereby demonstrating that it exists politically as well as economically, even if the emergence of a new political structure is for tomorrow and not for today [...].

Crosland had gone no more nor less far than his predecessors had done or successors would do. Incrementalism, pragmatism and a focus on the economic not political dimensions of unity are classic yet accurate representations of the British approach to Europe since the Second World War."

Oliver J. Daddow, Anthony Crosland, *British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004.

²³⁵ "*The Economist* [...] believed Crosland was abdicating his responsibilities as *Foreign Secretary*: 'If Mr Crosland feels he is incapable of the task, what else can he do as Britain's voice in the world? Why have a foreign secretary at all?' it asked." Oliver J. Daddow, Anthony Crosland. *British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 80.

Inévitablement, il y eut de la déception chez les pêcheurs de Grimsby, mais le ministre est apparu à leurs yeux comme un vrai homme d'État, dans une certaine mesure.²³⁶

Malgré une période relativement brève au FCO, Crosland ne laissa pas derrière lui un bilan négatif. Comme l'écrivit Oliver Daddow :

Quand on évalue le bilan d'un ministre des Affaires étrangères, il ne faut pas simplement regarder ce qu'il a fait, mais aussi les contraintes qui pesaient sur lui. Crosland n'était pas simplement un économiste qui avait peu d'intérêt pour les affaires étrangères. Il est clair qu'il ambitionnait d'être ministre du budget, mais sa politique étrangère a néanmoins été tout à fait réfléchie [...]. Ce n'est pas en tant que ministre des affaires étrangères qu'on se souviendra de lui, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y a rien à retenir de son mandat.²³⁷

vi. David Owen

Contrairement à Anthony Crosland, David Owen fut à la tête du FCO pendant deux années riches en événements internationaux, à partir du décès de Crosland en février 1977 jusqu'à la défaite travailliste au mois de mai 1979. David Owen accéda à la fonction à l'âge de trente-huit ans, ce qui fit de lui le plus jeune ministre des Affaires étrangères depuis Eden, qui était devenu ministre des Affaires étrangères à quarante-trois ans. Médecin de formation, Owen était député depuis onze ans et avait assuré les fonctions de *Minister of State for Health* en 1974 puis *Minister of State at the Foreign Office* en septembre 1976. Il exerçait donc au *Foreign Office* depuis près de six mois lorsqu'il fut appelé par Callaghan à prendre la succession de Crosland. Comme son prédécesseur, Owen fut en premier lieu confronté à des difficultés de politique intérieure : le parti travailliste ne disposait pas de majorité aux Communes, le gouvernement était donc relativement vulnérable et il faisait de surcroît face à des divisions internes sur des questions comme l'Europe ou les armes nucléaires. Sur la scène internationale, la Rhodésie demeura la question centrale du mandat d'Owen et l'Europe constitua la principale pierre d'achoppement au FCO. Le recours aux services secrets permit au FCO d'éviter de commettre des erreurs stratégiques aux Malouines et ainsi d'éviter le conflit.

La politique du gouvernement en Rhodésie, mais aussi au Moyen Orient et dans les relations Est-Ouest, reposa fortement sur l'alliance transatlantique. En Rhodésie, la politique d'Owen

²³⁶ "There was inevitable disappointment among Grimsby fishermen, but the minister went some way towards winning a reputation for statesmanship". Kevin Jefferys, *Anthony Crosland, A New Biography*, Londres, Politico's Publishing, 2000, p. 202.

²³⁷ "When judging the record of a *Foreign Secretary*, one needs to look not only at what he did but, crucially, at the limits upon him. Crosland was not simply an economist who had no interest in foreign affairs. He ultimately wanted to head the Treasury, that much is certain, but his foreign policy was no less sophisticated for it [...]. Crosland may not be remembered as *Foreign Secretary*, but that is not to say there is nothing to remember". Oliver J. Daddow, *Anthony Crosland. British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004.

traduisait un refus du racisme et préconisait une approche nouvelle qui justifiait l'adoption de sanctions si celles-ci étaient nécessaires afin de parvenir à un accord. Owen était défavorable à la conclusion d'accords internes ne permettant pas d'accorder le pouvoir aux majorités. Auteur d'un livre sur les droits de l'homme, en 1978,²³⁸ Owen plaçait la démocratie au cœur de sa réflexion sur la politique. Comme l'écrivit Fergus Carr :

Sous David Owen, la Grande-Bretagne rejeta l'idée d'accords limités et défendit le principe du suffrage universel pour la Rhodésie, la Namibie et l'Afrique du sud. Les droits de l'homme devinrent aussi un sujet important dans les relations avec l'Union Soviétique.²³⁹

La politique étrangère d'Owen empruntait ainsi la tonalité de théories humanistes et idéalistes en les associant à une vision réaliste :

Cela devint un sujet prioritaire sous son mandat, mais sans exclure d'autres considérations. Owen reconnut que le prix à payer pour défendre les droits de l'homme, c'était un peu d'irresponsabilité, et il ajouta même plus tard : « plutôt qu'un peu, disons, beaucoup. » L'honnêteté de cette analyse apparaît quand on prend en compte les aspects « realpolitik » des rapports avec l'URSS, ainsi que la difficulté de mettre un terme aux ventes d'armement.²⁴⁰

La question européenne était elle aussi au cœur du mandat d'Owen. Il était, tout comme le FCO, favorable au projet européen. En revanche le ministre des Affaires étrangères et les diplomates du FCO n'avaient ainsi pas la même vision de la question européenne. Refusant toute forme de fédéralisme, Owen préférait adopter une politique défendant fermement les intérêts britanniques.

La bataille autour de la question de l'Europe commença peu après ma prise de fonction, car il était plus que temps de trouver une stratégie nous permettant de réduire les prix agricoles et de mettre en cause la proportion du budget européen, en constante augmentation, qui était consacrée à la politique agricole commune.²⁴¹

Preuve des difficultés rencontrées au FCO, dans ses mémoires il écrit qu'il aurait été préférable de composer une nouvelle équipe de diplomates qui fût détachée des premières négociations européennes.

²³⁸ David Owen, *Human Rights*, 1978.

²³⁹ "Under David Owen, British policy rejected internal settlements and sought majority rule for Rhodesia, Namibia and South Africa. Human rights also became an important part of Britain's relationship with the Soviet Union." Fergus Carr, David Owen. *British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 96.

²⁴⁰ "It became a priority area for his period in office but not the exclusive focus of policy. Owen recognized that the price for championing human rights is a 'little inconsistency' and later said 'for a little read a lot'. The honesty of this analysis was underlined by the pull of realpolitik in Soviet relations and the problems of suspending arms sales." Carr, p. 111.

²⁴¹ "The battle over Europe within the *Foreign Office* began very soon after I took office since it was high time that we developed a strategy to cut farm prices and challenge the growing percentage of the Community budget taken by the Common Agricultural Policy". David Owen, *Time to Declare, Second Innings*, Londres, Politico's, 2009, p. 169.

Owen qualifie lui-même ses relations avec le Premier ministre d'exceptionnellement bonnes. Au FCO toutefois les rapports avec les diplomates étaient beaucoup plus compliqués. Owen avait une vision différente de l'Europe. Il commit une erreur qui lui fut reprochée à maintes reprises quand, contre l'avis des diplomates, il annonça la nomination de Peter Jay en tant qu'ambassadeur à Washington.²⁴² Dans ses mémoires Owen confie ainsi :

Mon style personnel en tant que ministre des Affaires étrangères n'était pas exempt de tout reproche, et j'ai parfois admis que j'étais trop rugueux et impulsif. Il est facile de me trouver des excuses, car le rythme que je m'étais imposé était épuisant, malgré ma relative jeunesse. Mais mon impatience était parfois trop visible, et j'aurais dû passer plus de temps à soigner les egos blessés par mes remarques. Ayant progressé en âge et en sagesse, je me comporterais aujourd'hui différemment.²⁴³

Michael Palliser, à la tête des services administratifs du FCO en tant que *Permanent Under-Secretary* revint quant à lui sur les difficultés rencontrées pendant le mandat d'Owen :

[Owen] était déterminé à affirmer son droit d'agir sans tenir compte de l'avis des gens, ce qui n'est pas une façon très intelligente de diriger les affaires publiques, mais c'était sa façon de faire. À part cela j'ai eu une relation extraordinaire avec Owen. C'était un des hommes publics avec lequel les relations étaient les plus difficiles. [...] Au bout d'un certain temps, il devint clair pour moi qu'il savait totalement le moral des fonctionnaires les plus jeunes, car quel que soit le rapport qu'on lui soumettait, il le mettait en pièces, et le renvoyait, couvert de commentaires offensants, rédigés avec une écriture de docteur, si on peut appeler cela une écriture. Je compris très vite que cela nuisait à la bonne marche de tout le service [...]. L'autre chose que je découvris, c'est que, pour qu'il prenne une décision, il fallait une algarade. Aussi allais-je le voir chaque jour, nous avions une discussion orageuse, et je protégeais ainsi les jeunes. Je pense que c'était nécessaire et utile, mais, à son crédit, il faut dire que ses premiers instincts étaient souvent justes. Il sentait vraiment la politique étrangère.²⁴⁴

²⁴² "I think the only area where we then, not exactly disagreed, but where I was unhappy with what Callaghan let Owen do was in the appointment of Peter Jay as Ambassador in Washington." Interview de Sir Michael Palliser. *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*. [Ressource électronique]. Cambridge, Churchill College, 1999. [Consulté le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf>.

²⁴³ "My own style as *Foreign Secretary* was not above reproach and at times I left myself open to justified criticism for I was too brash and abrasive. It is easy to make excuses – the pace I set myself was taxing, even given my relative youth. But my impatience was too often on display and a little more time should have been spent on mollifying bruised egos. Wiser, older, I would now handle myself differently." Owen, *Time to Declare*, p. 172.

²⁴⁴ "[Owen] was determined to assert his right to do things whatever people thought, and that's a rather foolish way to approach the conduct of public business but I'm sure that is the case. Otherwise I had an extraordinary relationship with Owen. He's one of the most difficult men in public life to deal with [...] After a while it became clear to me that he was destroying morale amongst the younger members of the service because whatever submission was put up to him [...] was torn to shreds, ruderly in almost indecipherable medical language written, if you could call it handwriting, all over it. It became, quite soon, apparent to me that this was having a very disturbing effect down the line [...]. The other thing that I discovered was in order to get a decision from him you had to have a row. So I would go up daily and have a row and we'd get a decision and I would protect the younger people a bit. I think this was necessary and beneficial, but, to Owen's credit, first of all very often his instincts were right. He had a real feel for foreign policy [...]." Interview de Sir Michael Palliser. *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*. [Ressource électronique]. Cambridge, Churchill College, 1999. [Consulté le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf> p. 43.

f. Les ministres des Affaires étrangères du gouvernement Thatcher

vii. Peter Carrington

Peter Carrington fut bien plus apprécié au FCO que son prédécesseur. Issu de l'aristocratie britannique, il avait étudié à Eton puis au Royal Military College, Sandhurst, et était un homme d'affaires à la direction d'entreprises ayant pignon sur rue telles Barclays Bank, Cadbury-Schweppes et Rio Tinto Zinc. Au FCO, Carrington a laissé l'image d'un aristocrate pragmatique, soucieux du sort des autres, faisant preuve d'humilité et jamais pontifiant. Michael Palliser le décrivit en ces termes :

Qu'il pleuve ou qu'il vente, Peter Carrington avait un don extraordinaire pour les Affaires étrangères. Il savait gérer le Premier ministre avec une remarquable habileté, sur la question rhodésienne en particulier. Il paya très cher le problème des Malouines, mais ce fut sans aucun doute l'homme avec lequel j'eus le plus de plaisir à travailler, à l'exception de Alec Home.²⁴⁵

Peter Carrington était entré à la Chambre des Lords en 1946 et avait au préalable été *Parliamentary Secretary* au ministère de l'Agriculture (1951-1954), *Parliamentary Secretary to the Minister of Defence* (1954-1956), Haut-Commissaire en Australie (1956-1959), *First Lord of the Admiralty* (1959-1963), *Defense Secretary* (juin 1970 - janvier 1974), *Secretary of State for Energy* (janvier-mars 1974), et chef de file du parti conservateur de 1972 à 1974. Sa carrière politique n'avait rien à envier à celles de ses prédécesseurs et Carrington arrivait au FCO bien mieux armé qu'Owen.

Carrington avait été un soutien de Ted Heath et c'est la raison pour laquelle le choix de Thatcher de le nommer ministre des Affaires étrangères peut être perçu comme une manœuvre politique de sa part afin d'ouvrir le Cabinet à des courants idéologiques et des classes sociales différents tout en disposant d'un porte-parole à la Chambre des Lords. Au sein du Cabinet, Carrington appartenait au groupe des « wet », qui fut peu à peu perçu comme l'ennemi de la révolution thatchérienne.

À la tête du FCO, Carrington fut confronté à la question de la Rhodésie, à la négociation du rabais européen, et surtout à la guerre des Malouines qui sonna le glas de son mandat. La politique étrangère de Carrington reposait sur une analyse pragmatique de la place du Royaume-Uni sur la scène internationale. En outre Carrington, comme d'autres voix au sein

²⁴⁵ "Peter Carrington, night and day, or day and night, a man who had a tremendous feel for foreign policy, who handled the Prime Minister with consummate skill over, in particular, Rhodesia, and who sadly was brought low by the Falklands, but undoubtedly the most agreeable man to work with other than Alec Home. "Interview de Sir Michael Palliser, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*. [Ressource électronique]. Cambridge, Churchill College, 1999. [Consulté le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf> p. 43.

du parti conservateur, souhaitait ajuster la politique étrangère britannique à la politique de défense. Il lui semblait ainsi dangereux que l'engagement sur la scène internationale soit supérieur aux capacités militaires du Royaume-Uni, ce qui n'était pas la stratégie privilégiée par Thatcher.

Le mandat de Carrington fut marqué d'un certain nombre de succès. Alors que Carrington doit être salué pour la résolution, quoique partielle, du conflit rhodésien, certains Conservateurs l'accusèrent d'avoir négligé les intérêts de la minorité blanche. La négociation du rabais de la contribution britannique au budget européen constitua aussi une victoire de la politique étrangère britannique, néanmoins il ne fait aucun doute que la responsabilité en incombait davantage à Thatcher qu'à Carrington. Enfin les relations avec les États-Unis s'étaient intensifiées, même si cela tenait encore davantage à la relation entre Thatcher et Reagan qu'au *Foreign Secretary*.

Malgré ces éléments positifs, si une action marquante prise par Carrington demeure aujourd'hui dans les esprits, il s'agit bien de sa démission. Alors que Carrington pensait maintenir une situation de statu quo aux Malouines, l'invasion argentine fut une réelle surprise pour le Cabinet. La démission de Carrington à l'issue d'une attaque beaucoup plus massive qu'escompté fut perçue par beaucoup de ses contemporains comme une preuve de sa culpabilité. Carrington fut mis hors de cause à l'issue de l'enquête qui s'ensuivit au mois de juillet 1982, mais malgré la rédaction de ses mémoires, il ne put se défaire de cette interprétation initiale. Comme le nota Harry Bennett, la démission de Carrington suite à une crise de politique extérieure ne fut en réalité que le reflet d'une crise politique qui se jouait au sein même du parti conservateur et qui eut vraisemblablement un impact important sur le soutien populaire dont disposa Thatcher après l'épisode des Malouines :

Ce ne sont pas des erreurs en matière de politique étrangère qui amenèrent sa démission, mais des luttes internes au parti conservateur, qui avaient commencé avant l'invasion par les Argentins, et se poursuivirent ensuite.²⁴⁶

Quand des problèmes politiques internes au parti menacèrent de prendre de l'ampleur sur la question des Malouines, il se sacrifia, bien qu'il fût clair que sa responsabilité était moins grande que celles d'autres dirigeants. Sa démission fit éclater la bulle de l'indignation dans le parti et le pays. Elle permit au gouvernement d'organiser une riposte efficace à l'invasion argentine. À moyen terme, la décision de cet ancien président du parti conservateur facilita la victoire conservatrice aux élections de 1983, et le soutien populaire au parti conservateur atteint un record qui lui permit de rester au pouvoir jusqu'en 1997.²⁴⁷

²⁴⁶ "What produced his resignation was not the mishandling of foreign policy but the internal battles that raged within the Conservative Party before and after the Argentine invasion". Harry Bennett, *Lord Carrington. British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 128

²⁴⁷ "When party political difficulties threatened over the invasion of the Falklands he sacrificed himself even though he was plainly less to blame than some others. His resignation burst the bubble of indignation within the party and the country as a whole. It allowed the government to organize an effective response to the Argentine invasion. In turn, the decision of this former chairman of the party facilitated Conservative victory in the 1983 general election,

Malgré sa démission, Lord Carrington laissa l'image de l'un des *Foreign Secretary* les plus appréciés au sein du FCO, il fut à l'origine de victoires diplomatiques et il ne faut pas oublier que son mandat marqua la résolution de la question rhodésienne, qui s'était durablement inscrite dans le paysage de la politique étrangère britannique depuis les années 1960.

viii. Francis Pym (avril 1982 – juin 83)

La démission de Carrington amena Francis Pym au FCO à l'orée d'un conflit militaire, alors que l'incapacité du *Foreign Office* à gérer la crise avait conduit l'institution à l'humiliation, et alors que sur la scène internationale tous les acteurs observaient avec surprise le désarroi du Royaume-Uni.

La nomination de Francis Pym n'était pas un choix du cœur pour Margaret Thatcher qui ne l'appréciait pas et le considérait à juste titre comme un rival politique, un « wet » qui plus est. Malgré tout Pym fut nommé ministre des Affaires étrangères peut être d'abord car il était le seul conservateur expérimenté pouvant changer de portefeuille sans que cela nécessite de remaniement ministériel, et ensuite car il s'agissait d'un homme politique capable de réunir un parti conservateur divisé.

Francis Pym (Février 1922 - Mars 2008), un Gallois, éduqué à Eton puis à Magdalen College, Cambridge, assurait une mandature de député depuis 1961. Il entra au FCO après avoir acquis une certaine connaissance des Affaires étrangères mais sans être un expert en politique étrangère et sa principale force était la connaissance de son parti politique. Au sein du parti conservateur il était excellent, mais il n'avait pas la réputation d'un fin stratège en politique étrangère. Pym avait été whip adjoint puis whip en chef, à la fois dans l'opposition et sous Heath, ce qui l'avait conduit à établir des relations personnelles avec les députés et à manier l'art de la persuasion. Il avait aussi assumé les fonctions de *Parliamentary Secretary to the Treasury* (1970-1973), *Secretary of State for Northern Ireland* (décembre 1973-1974), et de membre du Cabinet fantôme en tant que *Shadow Leader of the House of Commons* (novembre 1976-1978), *Shadow Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (février 75 – novembre 76), *Shadow Secretary of State for Northern Ireland* (mars 74 – octobre 1974), *Shadow Foreign Secretary*, (novembre 1978 - mai 1979). Suite à l'élection de Thatcher, il fut nommé *Secretary of State for Defence* (mai 79 – janvier 1981) mais fut remplacé dès que possible par John Nott, plus coopératif lorsqu'il s'agissait de réduire les dépenses. Pym devint

as support for the Conservative Party reached a high-water mark that would allow it to remain in office until 1997". Bennett, p.136.

alors *Leader of the House of Commons* (1981-1982) puis il remplaça Carrington au FCO. Malgré un rôle de porte-parole de l'opposition sur les affaires étrangères, Pym n'avait qu'une expérience limitée de la politique étrangère et se reposait de fait beaucoup sur Douglas Hurd. La politique étrangère de Pym s'inscrit dans la continuité de celle des gouvernements conservateurs précédents, et ce malgré des désaccords profonds avec *10 Downing Street*. Comme ses prédécesseurs, Pym fut confronté aux questions du Moyen Orient, de l'Europe, aux relations Est/ouest, ainsi qu'à un élément marquant un recul de la relation transatlantique, l'établissement du pipeline Ouest Sibérien. Pym et Thatcher étaient en désaccord sur de nombreux points. Pendant la guerre des Malouines, Pym et le FCO souhaitaient en priorité résoudre le conflit par la négociation et la diplomatie. Pym fut démis de ses fonctions par Thatcher après les élections. Les divergences étaient devenues extrêmement saillantes et les analyses réalistes de Pym n'étaient pas du goût de Thatcher. Ainsi comme l'écrivit Mark Stuart :

Lors de la première conférence de presse suivant les élections de 1983, Pym succomba à nouveau à sa tendance favorite, faire des remarques réalistes, mais maladroitement, qui irritaient le Premier ministre. À cette occasion, il laissa entendre que l'avenir des Malouines pourrait être négocié avec les Argentins si ces derniers renonçaient à faire usage de la force pour résoudre le conflit. Madame Thatcher interrompit Pym et annonça clairement que, bien que la Grande-Bretagne fût prête à négocier sur les relations commerciales et diplomatiques, la question de la souveraineté était non négociable.

Madame Thatcher renvoya finalement Pym après les élections de juin 1983, après qu'il dit, lors de l'émission *Question Time* de la BBC : « Globalement, les majorités écrasantes ne donnent pas de bon gouvernements ».²⁴⁸

Alors que Thatcher intervint de plus en plus en politique étrangère après la Guerre des Malouines, Pym tenta une critique un peu plus virulente qu'au préalable de la politique de Thatcher, dans un ouvrage, *The Politics of Consent* (1984), et en créant une organisation éphémère, *Conservative Centre Forward*; ces velléités tardives ne parvinrent pas à déstabiliser Thatcher et Pym mit un terme à ses ambitions au sein du parti conservateur en 1987 et fut promu *Life Peer*.

Au sein du *Foreign Office* le mandat de Pym conduisit à un changement organisationnel significatif. Soucieux d'accroître les relations entre Westminster et le *Foreign Office*, et afin que les diplomates du FCO appréhendent au mieux le contexte parlementaire dans lequel les

²⁴⁸ "At the first Conservative press conference of the 1983 general election campaign, Pym again succumbed to his tendency to make realistic, but gaffe-prone remarks that irritated the Prime Minister. On this occasion, he implied that the future of the Falklands might be negotiated with Argentina if it renounced the use of force to settle the dispute. Mrs Thatcher interrupted Pym to make it clear that, while Britain would negotiate on commercial and diplomatic links, the issue of sovereignty was not negotiable.

Margaret Thatcher finally dismissed Pym after the June 1983 general election for commenting on BBC's 'Question Time' that 'landslides on the whole don't produce successful governments'." Mark Stuart, *Francis Pym. British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Kevin Theakston, Londres, Routledge, 2004, p. 151.

actions du *Foreign Secretary* s'inscrivaient, Pym instaura l'organisation de séminaires auxquels participaient certains députés d'arrière-ban et des membres du *Foreign Office*. L'organisation de ces séminaires était laissée au *Permanent Under Secretary*, Sir Anthony Acland.

ix. Geoffrey Howe

Geoffrey Howe (1926-2015), originaire du pays de Galles et juriste de formation, devint ministre des Affaires étrangères après les élections. Alors qu'il ne constituait pas le choix initial de Thatcher, il resta à la tête du FCO du 11 juin 1983 au 24 juillet 1989, soit pendant six années. Cette période à la tête de l'institution fut beaucoup plus longue que celle de ses prédécesseurs : le dernier mandat d'une telle durée était celui d'Ernest Bevin après la Seconde Guerre mondiale (1945-1951). Dans le cadre de notre étude du FCO de 1965 à 1985, nous nous attacherons ici principalement aux deux premières années du mandat de Howe.

Geoffrey Howe parvint au FCO en tant qu'homme politique expérimenté : il avait été député pendant trente-quatre ans, (1964-1966 puis 1970-1992), Chancelier de l'Échiquier du Cabinet fantôme (1975-1979), ministre de la Santé et des Services Sociaux du Cabinet fantôme (1974-1975), et après les élections de 1979 il était rapidement apparu comme le bras droit de Margaret Thatcher dans la mise en œuvre de sa politique fiscale. En tant que Chancelier de l'Échiquier (4 mai 1979 – 11 juin 1983) il était particulièrement apprécié par Margaret Thatcher car il remettait ouvertement en cause les politiques keynésiennes de l'époque et prônait un libéralisme favorisant la liberté de l'individu dans une économie de marché reposant sur le libre-échange. Malgré cela, des désaccords notoires et profonds séparèrent le Premier ministre de Geoffrey Howe qui présenta sa démission le 1 novembre 1990 quelque temps avant Thatcher. Après avoir été à la tête du FCO, Geoffrey Howe devint Vice-Premier ministre, Leader de la Chambre des Communes et Lord président du Conseil (juillet 1989 – novembre 1990).

Les deux premières années du mandat de Geoffrey Howe furent marquées par ses rencontres avec des dirigeants communistes des pays du pacte de Varsovie, ce qui constitua un prélude au dialogue entre les interlocuteurs britanniques et Gorbatchev. Le 19 décembre 1984, lors de la Déclaration commune sino-britannique sur la question de Hong Kong, le Royaume-Uni et la République Populaire de Chine s'accordèrent sur la remise de Hong Kong à la République Populaire de Chine au 1^{er} juillet 1997. Le principe « un pays, deux systèmes » fut accepté par les deux partis : le socialisme de la République Populaire de Chine ne serait pas étendu à Hong Kong dont le fonctionnement selon les principes du capitalisme serait préservé pendant 50 années à compter de la rétrocession. Enfin, les premières années de Howe au FCO furent

aussi marquées par l'humiliation qui suivit l'intervention militaire américaine à la Grenade. Malgré la confiance que Thatcher avait en Reagan, ce dernier ne prévint pas le Royaume-Uni avant d'intervenir militairement. Les premières critiques furent dirigées contre Thatcher avant que le rapport de la commission parlementaire n'attaque la passivité du gouvernement britannique qui s'en remettait aveuglément aux États-Unis. Le FCO fut ainsi critiqué pour n'avoir pas su contacter les dirigeants caribéens rapidement après l'intervention. D'autres thèmes centraux de la politique étrangère britannique et sources de désaccord avec Thatcher pendant le mandat de Howe furent l'Afrique du Sud, l'accord anglo-irlandais de 1985, les relations du Royaume-Uni avec la Communauté européenne et la relation spéciale avec les États-Unis. L'atlantisme de Thatcher contrastait clairement avec la vision européenne de Howe et engendra un désaccord profond entre le FCO et le *10 Downing Street*. Ainsi le principe « d'un pays, deux systèmes » put être parodié en « un pays, deux politiques étrangères ». Dès juin 1989 Howe menaça de démissionner afin de manifester son désaccord avec l'opposition de Margaret Thatcher au système monétaire européen et à la volonté d'œuvrer afin de concourir à la stabilité des changes.

Alors que le libéralisme économique de Howe trouvait un écho dans une forme de libéralisme et d'idéalisme en politique étrangère, Thatcher avait une vision beaucoup plus réaliste. Ainsi comme l'écrivit David Seawright :

En politique étrangère, c'était vraiment une conservatrice de choc, alors que Geoffrey Howe gardait une approche « libérale et idéaliste » sur ces sujets. Là où, instinctivement, Thatcher était prête à soutenir son pays sans se poser la moindre question, le raisonnement de Howe, sa *Weltanschauung*, s'inscrivait fermement dans le paradigme de l'idéalisme libéral.²⁴⁹

Au *Foreign Office*, Geoffrey Howe préférait toujours le dialogue et le recours à la négociation. Il était réputé patient, diplomate, et son phlegme allait de pair avec une attention particulière accordée aux détails. Pour beaucoup, et Thatcher en premier lieu, ses analyses étaient trop lentes, trop méthodiques et méticuleuses, si bien qu'elles en devenaient soporifiques lorsqu'elles étaient présentées au Cabinet. Dickie rendit ainsi compte des différences de style entre le Premier ministre et son ministre des Affaires étrangères :

L'usage délibéré que Sir Geoffrey faisait de formulations ambiguës fut à l'origine du terme « un hovisme ». Ses prudentes hésitations irritaient Madame Thatcher à tel point qu'il lui arrivait

²⁴⁹ "On foreign policy she was very much the 'combative Tory' while Geoffrey Howe retained a fundamental 'idealist liberal' approach to such issues. Whereas Thatcher was a Tory whose visceral instincts were 'my country right or wrong', Howe's instinctive thought process or *Weltanschauung* was firmly located within the liberal idealist paradigm". David Seawright, *Geoffrey Howe. British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Theakston, p. 162.

d'interrompre la discussion et de lui dire : « Geoffrey, dites-nous les choses clairement : êtes-vous pour ou contre ? »²⁵⁰

Dès le début de son mandat Geoffrey Howe accordait ainsi une place particulière à l'Europe, il était méfiant à l'égard de l'atlantisme de Thatcher et maniait l'art de la négociation. Cela lui conférait de nombreux atouts au sein de l'institution tout en le distanciant de la politique du Premier ministre. Pourtant resté six années au FCO, il assuma d'une certaine façon un rôle de faire-valoir à Margaret Thatcher.

3. Le Secrétaire Général du FCO (*Permanent Under Secretary*, PUS²⁵¹)

a. Aux origines de la fonction

Face à la valse des ministres des Affaires étrangères, les PUS du FCO incarnent la stabilité. Lors de la création du *Foreign Office* en 1782, deux adjoints (*Under Secretaries of State*) au ministre furent nommés afin d'accompagner ce dernier dans les tâches de secrétariat. Alors que s'accéléra le rythme des communications ce furent ensuite, pendant certaines périodes, trois sous-secrétaires d'État qui se chargèrent des tâches administratives : il s'est alors agi d'organiser le travail des *clerks*, de préparer des dépêches et d'être en charge de la correspondance²⁵². Les fonctions des sous-secrétaires s'accrurent et ce sont des compétences appartenant au départ au domaine réservé du secrétaire d'État qui leur furent dévolues. Les premières nominations furent politiques, elles furent par la suite régulées et pérennisées afin d'adoucir les transitions entre secrétaires d'État et gouvernements. En 1795, l'un des postes devint donc « permanent » alors que le second, considéré plus proche du ministre, demeura une nomination politique et obtint en 1831 le titre de « parliamentary under-secretary ». Le premier poste, celui de sous-secrétaire d'État permanent (*Permanent Under Secretary* - PUS) devint à la fois le plus prestigieux et le plus proche du pouvoir. John Backhouse, PUS de 1827 à 1842 demeura PUS après le départ de Canning, auquel il était étroitement lié, et en 1831 une note du Trésor confirma la singularité de la fonction de PUS et

²⁵⁰ "Sir Geoffrey's deliberate use of ambiguous language gave rise to the term 'Hoveism'. His obfuscations irritated Mrs Thatcher to the point where she would stop in her tracks and say: 'Geoffrey, tell me straight: does that mean you are for or against the idea'?" Dickie, p. 116.

²⁵¹ Bien que l'acronyme PUS puisse désigner à la fois le *Permanent Under-Secretary* et le *Parliamentary Under-Secretary*, il ne désigne que le *Permanent Under-Secretary*.

²⁵² FCO Historians. Records and Historical Department. *The Permanent Under-Secretary of State, A brief history of the office and its holders. Issuu* [Ressource électronique]. [Consulté le 30 avril 2014]. Londres, FCO History Notes, 2002. Disponible à l'adresse: http://issuu.com/fcohistorians/docs/history_notes_cover_hphn_15, p. 1.

son caractère permanent car indépendant de la nomination du ministre²⁵³. La seconde fonction, celle de sous-secrétaire d'État parlementaire était consacrée aux relations entre le ministère et les Parlementaires. De nombreux *Foreign Secretary* du XIX^e siècle ne siégeant pas aux Communes, il était essentiel de disposer d'un sous-secrétaire d'État chargé des relations avec la chambre basse du Parlement.

Les compétences du PUS évoluèrent en fonction des tenants de la fonction, de leur caractère, de leurs relations avec le reste du ministère et du ministre, ou encore en fonction d'éléments historiques ou du contexte international. Schématiquement divisée entre tâches administratives et conseil en politique étrangère, l'histoire de la fonction semble être celle de la relation entre ces deux aspects.

On peut ainsi distinguer une première période caractérisée par la prédominance des tâches administratives, puis, dans un second temps, pendant le mandat de Hammond, l'ajout d'une fonction de conseiller en politique étrangère. Une troisième période est caractérisée par un rapport entre les deux aspects au profit du conseil en politique étrangère. Le quatrième temps est celui du regain de tâches administratives surpassant les tâches de conseiller. Enfin, la période contemporaine semble chercher à redonner une importance particulière au conseil.

Les compétences du PUS s'accrurent en partie du fait de l'utilisation accrue du télégraphe au FCO. En effet, en 1868, le Royaume-Uni comportait d'ores et déjà 1300 stations télégraphiques, 16 000 kilomètres de lignes et une liaison transatlantique. En 1872, le nombre de stations avait été multiplié par quatre, le nombre de kilomètres de lignes par 8,7 et la politique du Royaume-Uni était de relier les pays de l'Empire britannique (*All Red Line*).²⁵⁴ Dès lors, le travail administratif du ministère, reposant notamment sur la réception et l'émission de télégrammes, augmenta pendant l'ère victorienne. Le nombre de télégrammes reçus continua à augmenter considérablement, il atteignit un pic de 2000 télégrammes par jour pendant la guerre des Malouines, en avril 1982, et 10 000 télégrammes par jour en août 1990 lors de l'invasion du Koweït.

Le second temps correspond à la fin du XIX^e siècle. Caractérisé par le passage de tâches de secrétariat à des compétences administratives étendues puis à un rôle de conseiller, il fut amorcé pendant le mandat d'Edmund Hammond, PUS de 1854 à 1873. Ainsi Neilson et Otte écrivirent-ils dans la conclusion d'un chapitre dédié à Hammond :

²⁵³ FCO Historians. Records and Historical Department. *The Permanent Under-Secretary of State, A brief history of the office and its holders. Issuu* [Ressource électronique]. [Consulté le 30 avril 2014]. Londres, FCO History Notes, 2002. Disponible à l'adresse: http://issuu.com/fcohistorians/docs/history_notes_cover_hphn_15 . p. 2.

²⁵⁴ "The birth of electrical communications — 1837". [en ligne]. [Consulté le 26 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.cntr.salford.ac.uk/comms/ebirth.php>.

Au moment où Hammond prit sa retraite au ministère des affaires étrangères, en octobre 1873, la fonction de PUS avait fondamentalement changé. Hammond avait accumulé des compétences nouvelles, en partie du fait de l'augmentation des tâches liées aux relations avec le Parlement, mais aussi sous l'effet de son énergie personnelle. Il établit l'autorité des PUS dans le service [...]. C'est sous Hammond que les PUS acquièrent la fonction de conseiller qui est devenue la leur. Hammond fut non seulement nommé au Privy Council en 1866, honneur rare pour un haut fonctionnaire, mais nommé à la Chambre des lords quand il prit sa retraite. Voilà qui démontre clairement l'importance prise par les PUS.²⁵⁵

Lors de la troisième période, s'étendant du début du XX^e siècle jusqu'aux années 1975, le PUS devint chef du *Foreign Service* et conseiller principal du ministre. Les compétences du PUS continuèrent à s'accroître et le travail administratif fut donc associé à de réelles fonctions accordant au PUS la place de numéro deux du ministère. En 1949, un département du sous-secrétaire d'État fut créé (*Permanent Under-Secretary's Department*, PUSD) ; le département fut divisé en 1966 lorsque certaines compétences furent transférées au ministère de la Défense. Le PUSD maintint un certain nombre de prérogatives dans le domaine du renseignement, assurant notamment la liaison entre le Comité conjoint du renseignement (*Joint Intelligence Committee*) qui dépend depuis 1957 du Cabinet, et le *Defence Intelligence*, rattaché au ministère de la Défense. À partir de 1886, le PUS disposa d'un assistant afin d'assurer un conseil juridique au sein du FCO. Six assistants avaient été recrutés en 1955. En 1968, le service, qui ne fut jamais constitué en département autonome et demeure sous l'autorité du PUS, comprenait 12 personnes. La fonction de PUS continua à évoluer et la liste des compétences transférées s'étendit. D'un travail de secrétariat, le PUS devint principal conseiller en politique étrangère et assura les fonctions d'un secrétaire-général.

Un tournant fut pris dans la période qui nous intéresse, dans les années 1975, marquant ainsi le commencement du quatrième temps, le temps du regain de tâches administratives au détriment de la fonction de conseiller.

b. Entre conseiller et administrateur : la fonction du PUS dans les années 1965 - 1985

²⁵⁵ "When Hammond retired from the Foreign Office in October 1873, the office of the PUS had been substantially changed. Partly as a result of the growing pressure of parliamentary business, but largely because of his own thrusting ways, Hammond had accumulated greater powers. He established the PUS's authority within the Office. [...] Hammond's PUS-ship witnessed also the beginnings of the PUS's modern function of policy adviser. It was a reflection of the increased role of the PUS that, having already been appointed to the Privy Council in 1866 — an unusual honour for a serving civil servant—Hammond was raised to a peerage after his retirement." Keith Neilson, OTTE T.G. *The Permanent Under-Secretary for Foreign Affairs, 1854-1946*, Oxon, New York, Routledge, 2009, p. 31.

Ce qui avait également changé, c'est le basculement des fonctions de PUS de la formulation des politiques vers l'administration. Je me souviens très bien que, selon Michael Palliser, ni Lord Strang, ni Ivone Kirkpatrick, ni Gaccia ne faisait grand-chose en matière d'administration, même si, sans aucun doute, ils suivaient de près la question des nominations de personnes.²⁵⁶

De 1965 à 1985, le PUS était donc le fonctionnaire le plus haut gradé du *Foreign Office*, du *Commonwealth Office* puis du *Foreign and Commonwealth Office*. Sous l'autorité du ministre, il assura les tâches d'un secrétaire-général, mais sa mission fut aussi de le conseiller puis d'obéir à ses ordres quels que soient les choix politiques opérés par ce dernier. Gore-Booth rappela ainsi dans son autobiographie que le PUS demeurait aux ordres d'un représentant démocratiquement élu par le peuple :

Le PUS, même si c'est un très haut fonctionnaire, est au service des représentants élus par le peuple. Ce n'est pas que les hommes politiques soient nécessairement plus avisés ou mieux informés [...]. C'est simplement que notre pays est attaché à une démocratie dont les représentants sont choisis par le peuple, et pas des gens issus d'une méritocratie et nommés [...]. J'ai la conviction profonde que le PUS, comme tous ses collègues, est un conseiller et pas un courtisan. Son devoir, et celui de tout le service, est de proposer sans crainte des conseils honnêtes et intelligents [...]. Une fois qu'une politique a été discutée et adoptée, alors vient le temps d'organiser la meilleure façon de l'appliquer et de la justifier.²⁵⁷

Comme nous le verrons, les relations entre le PUS, le ministre et le Premier ministre furent très différentes. Au début du siècle le PUS accompagnait toujours le ministre dans ses déplacements, mais du fait de l'accélération des moyens de communication et du nombre accru de déplacements du ministre, le PUS devint le pilier stable demeurant au FCO en l'absence du *Foreign Secretary* qui fut dès lors accompagné dans ses déplacements par les assistants du sous-secrétaire d'État (*assistant under-secretary*). Ce changement conduisit à un transfert de compétences du PUS vers les assistants, et dès lors à la diminution du rôle du PUS et à un gain de compétences pour les assistants.

Le PUS assura de surcroît une importante fonction de représentation, se rendant notamment à Buckingham lors des présentations des nouveaux ambassadeurs étrangers.

²⁵⁶ "The other thing which had changed significantly was a tipping of the balance away from policy formulation to administration. I remember Michael Palliser saying that he didn't think Lord Strang or Ivone Kirkpatrick or Hoyer-Miller or Caccia really did very much in the way of administration, though they took an interest in personnel appointments undoubtedly." Interview de Sir Antony Acland, Janus: British Diplomatic Oral History Programme. [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 2001 [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Acland.pdf>.

²⁵⁷ "The PUS is the servant, however senior, of the elected representatives of the people. This is not because the politicians are necessarily wiser or better informed [...]. The reason is that the country is dedicated to a system of democracy by choice of the people, and not to one of appointed meritocracy [...]. I am passionately convinced that the Permanent Under-Secretary, like all his colleagues, is a counsellor and not a courtier. It is his duty, as it is that of the whole Office, to give honest, intelligent, and fearless advice [...]. Once policy has been debated and determined, then comes the time to organize the best way of carrying it out and justifying it." Paul Gore-Booth, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, p. 322.

Le PUS occupait une place centrale dans la coordination de la politique étrangère britannique. Il se devait de facto d'avoir une excellente connaissance des affaires internationales. Ainsi Gore-Booth écrivit-il :

Parmi les contraintes pesant sur le PUS, il faut qu'ils évitent d'avoir des sujets de prédilection [...]. De façon générale, chercher à avoir des connaissances encyclopédiques est un choix. Pour le PUS, c'est une obligation.²⁵⁸

Après le mandat d'Harold Caccia, marqué par les absences fréquentes du ministre, Patrick Gordon Walker, en campagne afin d'obtenir un siège de député aux Communes (1964), une rencontre quotidienne avec les chefs de services du FCO fut organisée chaque matin par le PUS. Cette rencontre permit au PUS d'avoir une meilleure perception des actions des différents services afin d'améliorer la coordination de la politique étrangère.

La quatrième phase (1975–1997) de l'évolution de la fonction de PUS débuta dès 1975 pendant le mandat de Palliser mais fut véritablement perceptible pendant le mandat d'Acland (1982-1986). Elle se caractérisa par la nécessité pour le PUS de déléguer un nombre croissant de dossiers à ses assistants, mais aussi par la prédominance de tâches administratives et inévitablement la perte de son rôle de conseiller en politique étrangère. Ainsi Acland déclara-t-il :

Je pense que beaucoup de choses ont changé depuis mes débuts comme jeune secrétaire particulier de Selwyn Lloyd et de Alec Home, avant que je ne devienne PUS. Quand j'occupais ces fonctions, tous les rapports destinés au ministre passaient entre les mains du PUS, et ils avaient la signature de Frederick Hoyer-Miller au bas de la page. La vie a changé. Il aurait été absolument impossible que tous les rapports passent par moi, et nous déléguions beaucoup plus de choses aux sous-secrétaires adjoints, qui avaient chacun la responsabilité d'une zone, l'un l'Europe, l'autre le Moyen-Orient, un autre l'Afrique, un autre encore l'Extrême-Orient, ou les Amériques.

Quand Michael Palliser était PUS, il disait que 50% de son temps était consacré aux politiques extérieures, et 50% à des tâches administratives. Il me dit un jour : « dans votre cas, Anthony, la part de l'administratif grossira encore ». Et ce fut bien cas.²⁵⁹

²⁵⁸ "Part of the discipline involves the PUS in refraining from having favourite subjects [...]. Generally speaking [...] overall knowledge is a matter of choice, with the PUS it is obligatory." Gore-Booth, p. 325.-326.

²⁵⁹ "I think a lot had changed from the time when I was first junior Private Secretary to Selwyn Lloyd and Alec Home, then became Permanent Under Secretary. The first time that I was there every paper that went to the *Foreign Secretary* went through the Permanent Under Secretary and it had Sir Frederick Hoyer-Miller's signature at the bottom. Life had changed. It would have been absolutely impossible for every paper to go through me so there was much more delegation to the Deputy Under Secretaries who had their own areas of responsibility and one was obviously responsible for Europe, another for the Middle East, another for Africa, another for the Far East, another for the Americas. When Michael Palliser was Permanent Secretary he said that 50 per cent of his time was dealing with policy and 50 per cent dealing with administration, and he said, 'I'm afraid, Antony, in your case it will tip even further towards administration.' And so it was". Interview de Sir Antony Acland. "Janus: British Diplomatic Oral History Programme." [Ressource électronique]. Cambridge, Churchill College, 2001. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Acland.pdf> p. 35.

De surcroît, les années 1980 se caractérisèrent par la place accrue du Parlement et des commissions parlementaires devant lesquelles le FCO dut apporter des explications sur son fonctionnement et les choix stratégiques opérés. En sus du *Public Accounts Committee* fut créé en 1979 le *Foreign Affairs Committee*. Ainsi Patrick Wright, PUS de 1986 à 1991 fut très surpris lorsque Greenhill lui confia n'avoir jamais eu à témoigner devant le PAC.²⁶⁰ Les années 1980-1985 marquèrent donc le commencement d'une nouvelle ère caractérisée par l'accroissement des tâches administratives et logistiques du PUS et le déclin de sa fonction de conseiller. La création d'une nouvelle fonction, celle de *Political Director* du FCO, contribua à affaiblir le rôle de conseiller du PUS. Cette période se prolongea jusqu'aux années 1990, connu des pics lors du mandat de Thatcher, puis sembla atteindre un sommet en 1994, lorsque la mission de John Coles, PUS de 1994 à 1997, consista essentiellement à gérer les relations du ministère avec le Parlement, l'opinion publique et les médias.

Le mandat de John Kerr (1997-2002) peut être perçu comme la charnière avec le cinquième temps de l'évolution de la fonction de PUS, temps qui excède toutefois les limites temporelles de notre sujet. Kerr réaffirma le rôle de conseiller en politique étrangère tout en s'attachant à la façon de communiquer sur les choix stratégiques du FCO. Le cinquième temps, correspondant à l'époque contemporaine, semble donc tendre vers un possible rééquilibrage des deux fonctions du PUS, bien que le rôle de conseiller n'atteigne pas le même niveau que les tâches de gestion. Ainsi Simon Fraser (PUS depuis 2010) déclara-t-il dans un entretien conduit par le magazine parlementaire *The House* :

Simon Fraser : Je suis le fonctionnaire à la tête des services du FCO. Mes responsabilités sont de deux ordres. La plus lourde consiste à gérer le service et le réseau des postes dans le monde. Cela revient à diriger l'exécutif de l'organisation, être responsable officiellement pour toutes les décisions concernant le personnel, les finances, et les relations avec les autres ministères. L'autre type de tâches est de superviser la stratégie politique et de conseiller le ministre sur les questions politiques les plus importantes, en particulier celles qui intéressent la totalité du service. Cela implique aussi de faire en sorte que le ministère soit renforcé afin de remplir pour le mieux son rôle auprès de la direction politique.²⁶¹

²⁶⁰ FCO Historians. Records and Historical Department. *The Permanent Under-Secretary of State, A Brief History of the Office and its Holders. Issuu* [Ressource électronique]. [Consulté le 30 avril 2014]. Londres, FCO History Notes, 2002. Disponible à l'adresse : http://issuu.com/fcohistorians/docs/history_notes_cover_hphn_15 p. 45.

²⁶¹ "SF: I am the Civil Service Head of the FCO. There are two main strands of the job. The more onerous is to run the office and the network of posts throughout the world. It's very much about being the executive head of the organisation, being responsible at the official level for the key personnel decisions, financial management, and the relationships of the *Foreign Office* in Whitehall. The other part to the role is to supervise the policy work strategically and to advise the *Foreign Secretary* on the most important policy matters, in particular, those which cut across the office as a whole. This also involves ensuring that the department is built up to provide the best service to the political leadership". Anthony Seldon, Simon Says, *The House Supplement. Parliament's Magazine. Guide to The Foreign and Commonwealth Office*. [en ligne]. 10 juillet 2013, n° 10, [consulté le 1 mai 2014]. Disponible à l'adresse : http://www.dodsmonitoring.com/downloads/Central_Lobby/FCO_Guide_Low_Res_PDF.pdf .

c. Les PUS des années 1965 - 1985

i. Le profil des PUS des années 1965 - 1985

Les cinq PUS de la période furent des hommes – à ce jour, la fonction n’a jamais été occupée par une femme - âgés de 52 à 58 ans, soit en moyenne à cinq ans de la retraite. Brimelow détint le mandat le plus court (deux ans), et Palliser le plus long (sept ans). De 1965 à 1985 la durée moyenne des mandats fut de 4 ans et demi. La fonction de PUS, considérée comme la plus prestigieuse qu’un fonctionnaire du FCO puisse atteindre, n’est accessible que suite à une longue carrière au sein de l’institution. Ainsi Gore-Booth expliqua-t-il dans ses mémoires²⁶² :

Le processus permettant d’accéder à la fonction de PUS est mystérieux. Même de nos jours, l’accession au trône ou à la Chambre des lords est de l’ordre du prévisible, mais la seule chose qui l’était à la fin des années 1964-1965 était que Harold Caccia devait prendre sa retraite à soixante ans et qu’un successeur devrait lui être trouvé [...]. On pourrait défendre l’idée que les choses ne devraient pas être à ce point prévisibles, et que l’âge de soixante ans ne devrait pas être automatiquement celui de la retraite. Mais j’aurais tendance à dire qu’on peut opposer à cela l’idée que, dans un service diplomatique, si vous ne mettez pas les gens de soixante ans à la retraite, vous ne pouvez pas conférer d’autorité aux quinquagénaires ni de responsabilités aux quadragénaires.²⁶³

Les cinq PUS de la période étudièrent à l’université d’Oxford : Gore-Booth à Balliol, Greenhill et Acland à Christ Church, Brimelow à Oriel et Palliser à Merton. À l’exception de Brimelow né d’un père *yeoman* dans le Derbyshire, tous étaient issus de milieux sociaux très favorisés : Gore-Booth était fils d’un ingénieur et d’une mère de l’aristocratie irlandaise, Greenhill fils de banquier, Palliser fils d’amiral, Acland de colonel.

Pendant leur carrière au FCO, les cinq PUS de la période occupèrent des fonctions prestigieuses à travers le monde, et hormis Greenhill, tous furent ambassadeurs. Preuve de

²⁶² Parmi les cinq PUS de la période 1965-1985, Gore-Booth, Greenhill, Brimelow, Palliser, Acland, les trois premiers font l’objet d’entrées dans le *Oxford Dictionary of National Biography* mais seuls deux ont écrit leurs mémoires: Sir Denis Greenhill et Paul Gore-Booth. Sont en revanche disponibles les transcriptions d’entretiens conduits dans le cadre du *British Diplomatic Oral History Programme* (BDOHP) et mis en ligne par Churchill College, Cambridge. Trois entretiens des PUS de la période sont disponibles: ceux de Greenhill, Palliser et Acland ainsi qu’un entretien avec Sir Patrick Wright, PUS de 1986 à 1991, un entretien avec Lord Jay, secrétaire particulier (*Private Secretary*) du PUS de 1982 à 1985 (PUS de 2002 à 2006) et également un entretien avec David Gore-Booth, fils de Paul Gore-Booth et diplomate du FCO.

²⁶³ “The process of becoming Permanent Under-Secretary is an inscrutable one. There is even now a predictability about becoming a hereditary monarch or peer, but the only predictable thing at the turn of the year 1964-1965 was that Harold Caccia was due to retire at sixty and that a successor would have to be found [...]. It is arguable that there ought not to be even this amount of predictability about change, and that in these days sixty ought not to be the retiring age. The answer, which I believe to be presently acceptable, is that in a diplomatic service if you do not retire people at sixty you cannot give the fifties sufficient authority or the forties sufficient responsibility to make them feel the career worthwhile.”
Gore-Booth, p. 322.

l'évolution du prestige de la fonction et de l'évolution de leur considération par le Premier ministre, les premiers PUS accédèrent par convention au titre de pairs à vie à la Chambre des lords. Ce fut le cas de Gore-Booth, Greenhill puis Brimelow. Du mandat d'Edmund Hammond en 1854 à celui de Brimelow, qui prit fin en 1975, un PUS hérita de son titre, et au total, sur les 20 PUS de la période, 15 devinrent pairs. Une convention semblait ainsi fermement établie. Cependant ni Palliser ni Acland ne devinrent pairs. Palliser fut en revanche nommé au Conseil privé (*Private Council*), organe consultatif du souverain. Lorsque Major succéda à Thatcher, la convention fut réitérée, et Patrick Wright devint pair à vie en 1994. À titre de comparaison, parmi les six PUS de 1986 à 2010, quatre devinrent pairs à vie.

À la Chambre des lords, Gore-Booth et Greenhill prirent place sur les bancs apolitiques des *crossbenchers*, Brimelow dérogea pour sa part à la règle, devenant pair travailliste et assumant la fonction de *whip*.

ii. Les cinq PUS des années 1965-1985

Sir Paul Gore-Booth (1909-1984) fut PUS du 10 mai 1965 à 1969. Né dans le Yorkshire en 1909 de parents originaires de l'ouest de l'Irlande, Gore-Booth fut éduqué à Eton puis Oxford (Balliol). Il entra au *Foreign Office* en octobre 1933 après s'être présenté aux examens de Burlington House en août 1933. Il alterna entre postes à l'étranger et service à Londres. Après avoir été en Autriche (1936-1937), au Japon (1938-1942), à l'ambassade de Washington (1942-1945) puis directeur des services de renseignements britanniques aux États-Unis (*Director of British Information Services*, 1949-1953), ambassadeur en Birmanie (1953-1956), il devint Haut-commissaire en Inde (*British High Commissioner*) de 1960 à 1965. Son fils, David Gore-Booth (1943-2004) occupa la même fonction de 1996 à 1998. À Londres, Paul Gore-Booth fut chef du département des Nations unies et des Réfugiés (*Head of UN Economic and Social Department*, *Head of Refugees Department*, 1947-48), chef du département de la reconstruction européenne (*Head of the European Recovery Department*, 1948-1949) puis sous-secrétaire d'État permanent de 1965 à 1969 et chef du corps diplomatique (*Head of the Diplomatic Service*) de 1968 à 1969. Il fut nommé pair à vie à la Chambre des lords en 1969. Un spécialiste des relations anglo-américaines, de la défense et du renseignement succéda à Gore-Booth : Sir Denis Greenhill (1913-2000) devint PUS le 1 février 1969, devançant des fonctionnaires du FCO semblant alors mieux placés que lui dans la succession de Gore-Booth. Il quitta ses fonctions en novembre 1973 alors âgé de 60 ans et poursuivit sa carrière au sein d'entreprises privées (British Petroleum) et de nombreux conseils d'administrations. Il devint pair à vie en 1974. Greenhill était né en 1913 dans l'Essex, il fut éduqué à Christ Church, Oxford, travailla pour la compagnie ferroviaire *London and North Eastern Railway*, puis servit pendant la guerre au sein du corps des ingénieurs royaux (*Royal Engineers*). Greenhill entra

au FCO le 1^{er} janvier 1946 ; sa première mission fut en Bulgarie où on l'accusa d'avoir obtenu des renseignements militaires secrets et où il devint *persona non grata*. Transféré aux États-Unis en 1949 (*First Secretary* à Washington) il retourna ensuite à Londres, chargé des affaires du Moyen-Orient, puis passa une année au sein de l'Imperial Defence College. Il se rendit à Paris où il prit la tête de la délégation britannique à l'OTAN à l'époque de la crise de Suez, puis à Singapour et à l'ambassade de Washington où il devint conseiller puis ministre. De retour à Londres en 1964 il fut nommé *assistant under-secretary* puis *deputy under-secretary of state* et eut la charge de la défense et du renseignement. Il fut nommé PUS du FCO par Wilson après avoir été proposé par Brown en 1968. Sa nomination fut contestée notamment car Greenhill n'avait jamais été ambassadeur et n'apparaissait nullement comme le favori. Il obtint cependant le respect des « *mandarins* » du FCO et son mandat semble aujourd'hui être décrit comme un succès.

Non seulement il n'avait aucune expérience d'ambassadeur, mais de nombreux collègues avaient davantage d'ancienneté et de renom que lui, et beaucoup plus encore disposaient d'un réseau social et de diplômes plus impressionnants que les siens. On prend la mesure de la qualité de l'homme quand on sait que sa nomination ne provoqua jamais de ressentiments dans un service où passer au crible les mérites des collègues est un loisir professionnel pratiqué avec assiduité.²⁶⁴

PUS du FCO, il fut confronté à l'affaire Soames, se rendit en Rhodésie avec Wilson afin de poursuivre les négociations infructueuses à bord *HMS Fearless*, participa à l'expulsion des espions russes avec Home, et travailla à l'entrée dans la communauté européenne.

Le successeur de Greenhill n'obtint pas un soutien infaillible lors de sa nomination :

[Brimelow] était très connu dans certains secteurs, et c'était probablement un des meilleurs experts du monde sur l'Union Soviétique, mais j'ai toujours pensé qu'il n'était pas vraiment à sa place en qualité de PUS.²⁶⁵

Dans la chronique nécrologique rédigée par Tam Dalyell, député travailliste aux Communes de 1965 à 2005, le député évoqua aussi les réticences de la Chambre des lords lorsque Brimelow devint pair :

²⁶⁴ "Not only had he no ambassadorial experience, but there were many colleagues ahead of him in seniority and fame, and many with more distinguished social backgrounds and more brilliant academic achievements. It was a measure of the man that his preferment was never resented in a service where critical assessment of contemporaries was a well-developed professional pastime." John Ure, "Greenhill, Denis Arthur, Baron Greenhill of Harrow (1913–2000)." *Oxford DNB*. [Ressource électronique]. Oxford, Oxford University Press, 2004. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://www.oxforddnb.com/templates/article.jsp?articleid=59781&back=&version=2004-09>

²⁶⁵ "[Brimelow] was very well known in particular fields and probably one of the world's leading Soviet experts but he always struck me as an unlikely choice for PUS". Interview de Sir Denis Greenhill, Janus: British Diplomatic Oral History Programme. [Ressource électronique]. Cambridge, Churchill College, 1996. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Greenhill.pdf>. p. 11.

Des sourcils se levèrent jusqu'au plafond quand Sir Thomas Brimelow, PUS aux affaires étrangères et chef du service diplomatique, fut nommé pair à vie en 1976, et rejoignit le groupe travailliste.²⁶⁶

Cependant, dans sa chronique, Dalyell insista sur les idéaux de Brimelow et retraça sa carrière en soulignant le rôle de Brimelow en URSS. Si la nomination de Brimelow fut contestée, son statut d'expert de l'Union soviétique puis de la Russie ne fut jamais remis en cause. Ainsi Dalyell cita-t-il Lord Greenhill qui, lors du discours d'intronisation de Brimelow à la Chambre des lords déclara :

J'espère l'entendre à l'avenir, en particulier lorsque des questions relatives à l'URSS seront évoquées, car, sur ce sujet, c'est l'autorité la plus éminente de notre assemblée, et, je pense, de notre pays.²⁶⁷

Sir Thomas Brimelow²⁶⁸ (1915-1995), PUS du 8 novembre 1973 à novembre 1975, né à Londres, entra au *Foreign Office* en 1938 après des études à Oxford. Brimelow fut envoyé à Danzig, Riga, New York puis Moscou. Il fut ensuite premier secrétaire et consul à la Havane, (*First Secretary (Commercial) and Consul*, 1948-51) puis Moscou (1951-54); conseiller à Ankara (1954-1956), Washington DC (1960-1963), puis il rejoignit l'ambassade de Moscou (1963-1966) et fut ambassadeur en Pologne (1966-1969). Brimelow servit à Londres de 1945 à 1948, puis devint chef de département en 1956 -1960 (*Head of the Northern Department*), seconda le PUS de 1969 à 1973 et fut nommé à son tour PUS et chef du corps diplomatique de 1973 à 1975. Brimelow devint pair en 1976 et siégea au Parlement européen (1977-1978) où il fut particulièrement actif au sein des commissions. À la Chambre des lords, Brimelow devint whip travailliste. Le mandat de Brimelow fut relativement bref car il ne dura que deux ans.

À l'inverse, Sir Michael Palliser (1922 - 2012) devint PUS le 22 novembre 1975 et le demeura pendant sept ans. Palliser était un fervent pro-européen. Né le 9 avril 1922 dans le Surrey d'un père amiral, il reçut une éducation à Wellington College dans le Berkshire, puis Merton College, Oxford. Sous-lieutenant dans le régiment d'infanterie des Coldstream Guards pendant la Seconde Guerre mondiale, il entra au *Foreign Office* en 1947. Ses nominations à

²⁶⁶ "Eyebrows were raised the length of Whitehall when Sir Thomas Brimelow, Permanent Under-Secretary of State at the *Foreign Office* and Head of the Diplomatic Service, was in 1976 created a Life Peer - and took the Labour whip." Obituary: Lord Brimelow - People - News - *The Independent*. [en ligne]. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/news/people/obituary-lord-brimelow-1594696.html>.

²⁶⁷ "I hope he will intervene on future occasions, and particularly when matters concerning the Soviet Union are discussed, because there is no greater authority in the House than he, and indeed I think no greater authority in this country." Obituary: Lord Brimelow - People - News - *The Independent*. [en ligne]. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/news/people/obituary-lord-brimelow-1594696.html>.

²⁶⁸ Curtis Keeble, "Brimelow, Thomas, Baron Brimelow (1915–1995)", *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, 2004 [<http://www.oxforddnb.com/view/article/59781/2004-09>, consulté le 28 avril 2014].

l'étranger le menèrent à Athènes (*Third Secretary*, 1949-1951), Paris (*First Secretary* 1956-1960 puis *Minister* 1969-1971), Dakar (*First Secretary, Head of Chancery*, 1960-1962) et Bruxelles (*UK Permanent Representative and Ambassador, EC*). À Londres, il exerça au *Foreign Office* de 1951 à 1954, date à laquelle il devint secrétaire particulier du PUS (*Private Secretary to Permanent Under-Secretary*); il passa une année en tant que conseiller à *l'Imperial College Defence* (1963), fut chef de département au *FO* (*Head, Policy Planning Staff*) de 1964 à 1966, secrétaire particulier de Wilson (*Private Secretary to the Prime Minister* 1966-1969), puis PUS et chef du corps diplomatique de 1975 jusqu'à sa retraite en 1982. Pendant la guerre des Malouines Palliser fut conseiller de Thatcher (*Special Adviser*) au sein du Bureau du Cabinet (*Cabinet Office*). Palliser fut vice-président du Salzburg Seminar, organisation à but non lucratif organisant la tenue de séminaires regroupant divers acteurs de la scène internationale. En 1983 Palliser fut nommé au Conseil privé (*Privy Council*), et jusqu'à 1996 il siégea au conseil d'administration de la banque *Samuel Montagu & Co*, dont il assura la présidence de 1984 à 1992.

Né en 1930, éduqué à Eton puis à Oxford (Christ Church), Sir Antony Acland devint PUS à 52 ans, soit 8 ans avant de pouvoir prendre sa retraite. Il demeura PUS du 8 avril 1982 à 1986 et contrairement aux PUS le précédant, il conclut sa carrière non pas à Londres mais en tant qu'ambassadeur à Washington (1986-1991) puis recteur d'Eton de 1991 à 2000 (*provost*). Ainsi confia-t-il, dans un entretien accordé à Liz Coz dans le cadre du *British Diplomatic Oral History Project* :

À ma grande surprise, je fus nommé très jeune PUS, et j'aurais pu exercer cette fonction pendant huit ans. Je pensais qu'une période de huit ans, ou d'un peu plus de huit ans serait peut-être trop longue, et qu'il ne serait pas désagréable de terminer ma carrière dans un poste d'ambassadeur.²⁶⁹

Admis au *Foreign Office* en 1953, il s'était rendu au Liban, à Dubai (1955), au Koweït (1956-1958), aux Nations unies à New York (1962-1966), à Genève (1966-1968), il devint ambassadeur au Luxembourg (1975-1977) puis en Espagne (1977-1980). À Londres il assumait les fonctions d'assistant au secrétaire du *Foreign Secretary* (*Assistant Private Secretary to Foreign Secretary*, 1959-1962) alors que Selwyn Lloyd puis Douglas-Home était secrétaires d'État aux affaires étrangères. Il fut chef de département (*Head of Arabian Department*, 1970-1972), *Principal Private Secretary* du *Foreign Secretary* (1972-1975), sous-

²⁶⁹ "To my surprise, I was appointed quite young to be a Permanent Under Secretary and I could have done it for 8 years. I felt that probably 8 years, or a little more than 8 years, would be perhaps too long and that it would be quite nice to have another final ambassadorial post." Interview de Sir Antony Acland. *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 2001. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Acland.pdf>, p. 40.

secrétaire d'État adjoint (1980-1982), puis PUS et chef du corps diplomatique (1982-1986). PUS sous Pym et Howe, Acland prit ses fonctions quatre jours après l'invasion argentine des Malouines et deux jours après la démission de Carrington.

4. Les rapports entre le gouvernement et le FCO

a. Les relations entre diplomates de carrière et ministre des Affaires étrangères (1965-1985)

« Globalement, le ministère apprécie d'avoir une bonne relation avec le ministre » expliquait un diplomate de haut rang dans une interview. « Il aime avoir à sa tête un ministre qui exerce réellement son pouvoir. L'idée que les fonctionnaires sont comme Sir Humphrey, et veulent un ministre qu'ils puissent manipuler est une ânerie. Ils veulent des ministres qui gagnent – au sein du cabinet, et quand ils vont à Bruxelles ou ailleurs... C'est épouvantable de mener une chose aussi complexe que la politique étrangère avec un ministre qui n'est vraiment pas à la hauteur ». On dit que les diplomates respectent les ministres qui savent ce qu'ils veulent. « S'il sait ce qu'il veut faire, il pourra en général compter sur l'appareil pour arriver à ses fins », disait un responsable du FCO à Geoffrey Moorhouse. « Là où cela devient compliqué, c'est lorsqu'il ne sait pas vraiment ce qu'il veut ».²⁷⁰

Hormis Owen, les ministres des Affaires étrangères de la période entretenirent de bonnes relations avec les diplomates du FCO et en particulier les PUS. L'étude du rapport entre le sous-secrétaire d'État et son supérieur permet de mettre en relief le virage opéré pendant le mandat de Palliser, que nous avons qualifié précédemment de virage dans l'évolution de la fonction de PUS du troisième temps vers un quatrième temps. Cette transition était liée à l'accélération des moyens de communication, à l'accroissement des tâches administratives, mais aussi à des facteurs humains. Malgré l'influence supérieure de Michael Palliser à celle de ses prédécesseurs, les cinq dernières années de la période qui nous intéresse furent marquées par l'accroissement des tâches administratives et logistiques du PUS et le déclin de sa fonction de conseiller.

²⁷⁰ "On the whole, the *Foreign Office* likes to get on well with its *Foreign Secretary*", explained a senior diplomat in interview. 'It likes a *Foreign Secretary* who provides leadership. The idea that civil servants are like Sir Humphrey and want a *Foreign Secretary* they can manipulate is complete nonsense. They like *Foreign Secretaries* who win – who win in Cabinet and win when they go to Brussels or wherever it is ... It's agony having to conduct something as complex as foreign policy with a *Foreign Secretary* who's not really on top of the game.' The diplomats are said to respect a *Foreign Secretary* who is clear about what he wants. 'If a man knows what he wants to do, he can usually get the apparatus to do it', an FCO official told Geoffrey Moorhouse. 'Our difficulties arise when he doesn't quite know what he wants to do.'" Geoffrey Moorhouse, *The Diplomats*, London, Cape, 1977, p. 154. in Kevin Theakston, *The Changing Role of the British Secretary. British Foreign Secretaries since 1974* / ed. Theakston, Londres, Routledge, 2004, 281 p.

Les relations entre le sous-secrétaire d'État et le ministre dépendent peut-être autant de facteurs psychologiques que de facteurs historiques. Il semble relativement évident qu'une bonne entente entre deux acteurs voire une certaine complicité puissent avoir une influence sur le pouvoir dévolu au PUS. De même, la confrontation de caractères opposés semble inexorablement conduire à une opposition entre PUS et *Foreign Secretary*, et au déclin du pouvoir attribué au PUS. Il s'agit de se demander dans quelles circonstances le pouvoir du PUS fut le plus important, quelle fut réellement sa marge de manœuvre, et quelle fut l'influence du couple PUS / *Foreign Secretary* dans les années 1965-1985.

Le mandat de Gore Booth (1965-1969) correspondit à ceux de Michael Stewart et de Brown. Celui de Greenhill (1969-1973) à ceux de Michael Stewart et Home. Brimelow (1973-1975) eut affaire à Home et Callaghan. Palliser (1975-1982) travailla pour quatre secrétaires d'État, Callaghan, Crosland, Owen et Carrington. Enfin Acland (1982-1986) fut PUS sous Pym et Howe.

Alors qu'ils furent souvent décrits comme mauvais, les rapports entre Gore Booth et Brown ne furent finalement pas aussi délicats que cela. Gore-Booth faisait part des opinions du FCO au ministre, et, d'après les mémoires de Gore-Booth, celui-ci se percevait davantage comme un conseiller que comme un courtisan. Ainsi pour Gore-Booth il n'y eut pas davantage de confrontations au sein du cabinet qu'entre le FCO et le ministre des Affaires étrangères.

Greenhill et Douglas-Home décidèrent ensemble de l'expulsion des espions russes du Royaume-Uni, l'événement fut une victoire du FCO. Greenhill était particulièrement influent en tant que PUS, il se rendit avec Wilson à Moscou, participa à l'opération Foot de septembre 1971 et se rendit en Rhodésie. Comme le montre l'entretien que Michael Palliser accorda dans le cadre du *British Diplomatic Oral History Programme*, son rôle de conseiller fut supérieur lorsqu'il servit sous Douglas Home mais déclina ensuite sous Owen. Il était devenu beaucoup plus difficile d'assumer un tel rôle avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher. Acland et Howe eurent une influence moindre en tant que conseillers, et lors des entretiens qu'ils accordèrent dans le cadre du même programme, ils évoquent plus leurs relations avec Thatcher qu'avec le ministre des Affaires étrangères.

Alors que la fonction des PUS était modifiée, celle des *Assistant under secretaries of state* se voyait renforcée. À la veille de la fusion de 1968, le *Foreign Office* disposait de six *Deputy under-secretaries of state*, et de dix *Assistant under secretaries of state*. Au CRO il y avait quatre *Deputy under-secretaries of state* et dix *Assistants*. En 1969, suite à la fusion le FCO chaque département correspondait à une aire géographique spécifique et était dirigé par un directeur de département (*Head of Department*). Les départements géographiques aux compétences proches étaient ensemble sous la responsabilité d'un assistant du sous-secrétaire d'État (*Assistant Under-Secretary of State*), il y en avait alors 15. Enfin, cinq groupes encore plus larges étaient dirigés par un sous-secrétaire adjoint (*Deputy Under-Secretary*). Il

y avait dix *deputy under-secretaries of state* en 1969 mais leur nombre diminua par la suite.²⁷¹ La fonction d'*Assistant under-secretary* impliquait des responsabilités et une influence certaine dans les domaines de compétence définis. Ces modifications, associées à l'évolution des prérogatives du PUS qui se tournait davantage vers l'administration de l'institution, eurent pour conséquence d'accroître à partir des années 1970 les relations directes entre le ministre des Affaires étrangères et les sous-secrétaires d'État.

Enfin, les relations entre le ministre et les diplomates du FCO tiennent en partie aux conseils prodigués par le chef de cabinet du ministre (Principal Private Secretary, PPS). Ce dernier est à la tête du *Private Office*, la plupart du temps nommé pour deux ans. Ils furent ainsi neuf entre 1965 et 1985 : Sir Nicolas Henderson (1963-1965), Murray MacLehose (1967-1969) John Graham (1969-1972), Antony Acland (1972-1975), Stephen Barrett (1975), Ewen Fergusson (1975-1978) George Walden (1978-1981), Brian Fall (1981-1984), et Leonard Appleyard (1984-1986). Le PPS est un maillon essentiel dans la chaîne de commandement, le *Foreign Secretary* doit avoir une confiance absolue en ce conseiller privilégié qui l'accompagne dans ses déplacements, anticipe les réactions des diplomates de l'institution, mais aussi celles de Whitehall. Pour certains, le PPS est de fait le personnage le plus influent du FCO.

b. Les relations entre 10 Downing Street et King Charles Street

Grâce aux autobiographies disponibles ainsi qu'aux entretiens du *British Diplomatic Oral History Programme*, les relations entre le Premier ministre et le FCO sont particulièrement visibles à deux niveaux : dans les liens qui sont établis entre le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères bien sûr, mais aussi dans les relations qu'entretiennent les sous-secrétaires d'État permanents avec les Premiers ministres. L'analyse des négociations des accords UNCLOS permet par ailleurs de mettre en exergue les désaccords idéologiques importants entre le Premier ministre et le FCO. La question de l'Europe fut elle aussi l'objet de mésentente de fond entre les deux interlocuteurs.

Michael Palliser (novembre 1975 – avril 1982) avait été PUS sous quatre ministres (Callaghan, Crosland, Owen et Carrington) et trois premiers ministres (Wilson, Callaghan, Thatcher). Alors que son rôle de responsable administratif du service diplomatique augmentait et que sa fonction de conseiller diminuait, Palliser entretenait des relations directes avec le Premier ministre. Comme son successeur, Antony Acland, il trouva cependant très difficile de travailler

²⁷¹ Dickie, p. 50.

avec Thatcher qui avait des idées très arrêtées et n'appréciait guère le FCO. Acland révéla ainsi en 2001 :

Les relations avec elle étaient très difficiles, elle aimait le conflit, et il fallait lui résister, parfois même sans la ménager [...]. Mais ce qu'elle voulait, c'était quelqu'un qui lui résiste et qui lui dise, « Entendu Madame le Premier ministre, nous avons compris comment vous voyez les choses, dans quelle direction vous pousse votre intuition, mais, en deux mots, voici quelques éléments que vous devez garder à l'esprit ». Elle écoutait, elle prenait en compte ce qu'on lui disait, et, parfois, elle changeait d'avis. Mais il ne fallait pas hésiter à lui tenir tête [...]. Et puis, si elle émettait des critiques, je lui disais, « à mon avis, Madame le Premier ministre, nous sommes tous dans le même bateau ». Elle prétendait toujours que le ministère des affaires étrangères recherchait un compromis, et je lui disais : « Notre analyse, c'est ce que je viens de vous présenter. Si nous ne pouvons pas trouver de solution honorable, nous devons avoir recours à la force, mais nous devrions éviter une guerre si nous le pouvons, nous sommes tous dans le même bateau sur ce point. » ²⁷²

Contrairement aux ministres du gouvernement, en tant que diplomates de carrière, les PUS disposaient d'une expertise en Affaires étrangères qui leur permettait de débattre avec le Premier ministre; Palliser et Acland avaient de plus suffisamment d'expérience pour parvenir à défendre leur point de vue sans crainte face à un Premier ministre aussi charismatique qu'il fut. Comme le rappela Michael Palliser, à l'inverse des ministres, les diplomates du FCO ne dépendaient pas directement du Premier ministre, ce qui leur conférait davantage de liberté et tend à prouver que la fonction de PUS avait une certaine portée dans le choix des stratégies de politique étrangère à adopter :

John Hickman : Pendant les deux minutes qui nous restent, puis je vous interroger sur vos relations de travail avec Madame Thatcher ?

Michael Palliser : c'était très difficile, très stimulant, mais, ce qui est intéressant, je crois, avec elle, il fallait vraiment défendre son point de vue. Elle ne vous en voulait pas, ou bien elle ne le montrait pas.

Elle vous écoutait ou pas, mais, quand vous pensiez qu'elle avait tort, vous deviez lui dire, pas nécessairement de façon brutale, mais il fallait apporter des arguments, et tenter de la persuader. J'ai toujours pensé que c'était plus facile pour un PUS (bien que tous mes collègues n'aient pas partagé cette opinion), c'était plus facile pour un haut fonctionnaire que pour un ministre. Les ministres, c'était elle qui les nommait et les limogeait. En ce qui me concerne, elle aurait pu me forcer à la démission si elle en avait eu vraiment envie, mais cela n'aurait pas été dramatique ! J'étais droit dans mes bottes, et je pouvais donc faire ce qui me semblait opportun,

²⁷² "She was difficult to deal with, she was very confrontational and you had to be pretty tough and sometimes quite rude to her. (...) But what she wanted was someone to challenge her and say, 'all right Prime Minister that is what you think, that is your instinct, but just very quickly there are a few points you really need to keep in your mind', and she would listen and she would take it in and, occasionally, she would change her mind. Put you had to be pretty rough. (...) And then if she was critical I would say to her, 'in my view Prime Minister, we are all on the same side in this'. She was always claiming that the *Foreign Office* was wanting to make a compromise and I said, 'Our view is what I have just said to you, that if we can't get an honourable solution we must fight, but we should avoid war if we can, we are all on the same side in this.'"

Interview de Sir Antony Acland. Janus: British Diplomatic Oral History Programme. [Ressource électronique]. Cambridge: Churchill College, 2001. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Acland.pdf>

cela n'aurait pas détruit ma carrière, et, en fait, cela m'aurait même servi plus tard de ce point de vue. Cela ne me causait aucun souci, et je n'ai eu aucun problème.²⁷³

En l'espace de vingt années, les relations entre ministres des Affaires étrangères et Premiers ministres changèrent pour leur part drastiquement en fonction des personnalités au pouvoir. Comme nous l'avons déjà mentionné, Callaghan et Wilson avaient établi une relation de confiance qui tenait vraisemblablement en partie au fait qu'ils n'étaient pas des rivaux politiques. Callaghan écrivit ainsi dans ses mémoires :

Jean Monnet relate dans ses Mémoires que lorsqu'il rendit visite au Premier ministre trois semaines après les élections de 1974, Harold Wilson lui dit : 'Je vais laisser toute liberté à James Callaghan'. Et il est exact que, dans les mois qui suivirent, il m'apporta son soutien total, et notre relation ne fut jamais aussi proche.²⁷⁴

Lorsque Callaghan devint Premier ministre, il continua à entretenir d'excellentes relations avec le ministre des Affaires étrangères, Crosland en premier lieu, puis Owen. David Owen écrivit ainsi dans ses mémoires:

Mes relations avec Jim Callaghan, et celles du N°10 avec le ministère des Affaires étrangères furent exceptionnellement bonnes pendant ces deux ans et trois mois.²⁷⁵

Toutefois ayant lui-même occupé la fonction et ayant acquis une certaine expertise dans le domaine, Callaghan demeura le principal responsable de la politique étrangère britannique même s'il mesurait le rôle de son ministre des Affaires étrangères et faisait preuve de beaucoup de loyauté. Ainsi, comme le releva Kenneth Morgan :

²⁷³ "John Hickman: Can I ask in our last two minutes how you found working with Mrs Thatcher?
Michael Palliser: Very difficult, very challenging but, interestingly, I think with her, I found, you simply had to argue the toss with her. She didn't resent it, at least she showed no sign of resenting it. She might or might not pay attention to what you said but if you thought she was wrong you had to say so, you didn't necessarily say, I think you're dead wrong, but you had to argue and try to persuade and I always thought this was easier in fact for a Permanent Under Secretary (though not all my colleagues necessarily would have agreed), but I felt it was easier for a very senior official than for a Minister. Ministers were hired and fired. As far as I was concerned she could have forced my resignation any time if she had felt strongly enough but so what? I was OK so I could stick with what I thought to be right, it would not be the ruin of a career and indeed it might have been for the credit to one's future career. It didn't worry me and I had no problem."

Interview de Sir Michael Palliser, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, Cambridge, Churchill College, 1999 [Ressource électronique consultée le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf>.

²⁷⁴ "Jean Monnet reports in his memoirs that when he called on the Prime Minister three weeks after the general election of 1974, Harold Wilson told him, 'I shall give Callaghan a free hand', and it was true that in the months ahead he gave me the fullest support at all times and our relationship was never closer." Callaghan, *Time and Chance*, p. 300.

²⁷⁵ "Relations with Jim Callaghan and me, and between No.10 and the Foreign office, were exceptionally good for 2¹/₄ years." Owen, *Time to Declare*. p. 169.

Callaghan avait toute latitude pour mener sa politique car, de facto, il dirigeait les affaires étrangères, même s'il avait vraiment le souci de soutenir moralement et de toute autre manière le jeune David Owen quand il succéda à Crosland aux affaires étrangères en janvier 1977.²⁷⁶

Ce soutien du Premier ministre à Owen constitua d'autant plus un atout précieux qu'il permit au nouveau ministre des Affaires étrangères d'obtenir la considération des diplomates de l'institution.

Margaret Thatcher avait beaucoup d'estime pour Lord Carrington, dont elle saluait l'expertise en Affaires étrangères. Néanmoins alors que Callaghan connaissait mieux la scène internationale qu'Owen, la situation s'inversa avec Thatcher et Carrington. Comme l'écrivit John Dickie :

Lord Carrington donnait l'impression d'avoir le profil idéal pour son poste, et d'y avoir été nommé au bon moment. Un ministre des Affaires étrangères sur mesure pour les conservateurs. C'était le poste qu'il avait toujours espéré obtenir, « le point culminant de mes ambitions politiques ». Mais, dès le départ, il n'eut pas l'entière confiance de Madame Thatcher.²⁷⁷

Thatcher et Carrington n'avaient pas la même approche des Affaires étrangères et surtout des stratégies à adopter. Comme nous l'avons vu, alors que Carrington, avec pragmatisme, voulait ajuster la politique étrangère britannique à la politique de défense, Thatcher avait une vision sur le long terme beaucoup plus idéaliste. Si Carrington semblait être le garant de l'expertise en Affaires étrangères au gouvernement, sa démission tout comme le rôle modeste qu'il joua dans la négociation du rabais européen démontra l'emprise qu'avait le Premier ministre sur les affaires étrangères. Face au pouvoir accru du Premier ministre, la relation entre le *Foreign Secretary* et le Premier ministre fut transformée.

Si Thatcher avait beaucoup d'estime pour Carrington, ses relations avec Pym puis avec Howe, qu'elle considérait comme des rivaux, étaient beaucoup plus difficiles. La complexité de ces relations nous empêche d'en dresser un résumé qui soit à la fois concis et juste d'autant plus que Howe demeura ministre des Affaires pendant six ans et que ses relations avec Thatcher évoluèrent et se dégradèrent progressivement. Néanmoins lors des négociations de la Convention relative au droit de la Mer, il ne semblerait pas qu'il y ait eu de désaccord profond entre Thatcher et Pym, d'un point de vue idéologique. En revanche comme nous le verrons, l'agacement de Thatcher face au FCO se manifesta à plusieurs reprises.

²⁷⁶ "Callaghan had ample scope for pressing his own policies since he was in effect in charge of foreign policy, however punctilious he was to lend moral and other support to the youthful David Owen when he succeeded Crosland at the *Foreign Office* in January 1977."

Kenneth Morgan, O. *Callaghan: A Life*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 506.

²⁷⁷ "Lord Carrington gave the impression of being the right man in the right place at the right time: a tailor-made *Foreign Secretary* for the Tories. It was, he admitted, the job he had always wanted, 'the summit of my political ambitions'. But even at the outset he was not wholly trusted by Mrs Thatcher". Dickie, p. 110.

Après la démission de Carrington, Thatcher se tourna progressivement beaucoup plus vers ses conseillers que vers les diplomates du FCO lorsqu'il s'agissait d'obtenir une expertise en Affaires étrangères. D'un point de vue idéologique, beaucoup d'éléments opposaient le FCO, perçu notamment comme trop pro-européen et pro-arabe, à Margaret Thatcher. L'opposition apparaît ainsi distinctement dans les propos de Michael Palliser qui déclara, avec le recul dont il disposait alors en 2001 :

Je pense que, fondamentalement, elle se trompait en matière de politique étrangère. Elle s'est trompée sur Gorbatchev, parce qu'elle ne le comprenait pas. Elle s'est gravement trompée sur Kohl et la réunification de l'Allemagne, et elle a vraiment perturbé notre jeu par son attitude, qui était injustifiée et mal inspirée. Elle a eu souvent tort, mais elle était têtue et il était difficile de lui faire comprendre qu'elle s'était trompée.²⁷⁸

5. Au fil de l'eau : adaptations et réformes pendant les années 1965 à 1985

a. Évolutions technologiques et renouvellement des sujets centraux sur la scène internationale

Dans le cadre d'une étude effectuée par la Commission parlementaire des Affaires étrangères en 2010–2011, Sir Peter Marshall, conseiller puis représentant britannique aux Nations unies de 1966 à 1969 et de 1979 à 1983 transmet un témoignage dans lequel il résume les facteurs ayant eu un impact sur la conduite des Affaires étrangères au vingtième siècle :

Sir Peter Marshall [...] a identifié plusieurs facteurs, qui ont transformé les conditions de la diplomatie au XX^e siècle. Parmi ceux-ci, on trouve l'augmentation des activités transfrontalières, et donc des affaires diplomatiques, l'importance prise par les « valeurs », autant que des intérêts en la matière, le fait que la sécurité soit conçue en termes individuels aussi bien que nationaux, l'augmentation des acteurs, étatiques aussi bien que non étatiques, l'implication grandissante du public dans les questions diplomatiques, sous l'effet des changements technologiques, et, enfin, le brouillage de la distinction entre affaires internes et extérieures, qui était une évidence dans le passé. Ce dernier changement est particulièrement sensible en matière de souveraineté et de compétences juridictionnelles.²⁷⁹

²⁷⁸ "I think fundamentally she was wrong on foreign policy, she was pretty wrong with Gorbachev in that she didn't really understand him. She was fundamentally wrong with Kohl over German reunification when she really queered our pitch for quite a while by the attitude she took, which was totally unjustified and wrong. She was often wrong but she was obdurate and it was difficult to persuade her she was wrong." Interview de Sir Michael Palliser, Janus: British Diplomatic Oral History Programme [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 1999. [Consulté le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf> p. 45-46.

²⁷⁹ "Sir Peter Marshall [...] identified a number of factors which transformed diplomatic conditions in the 20th Century, including: the increase in cross-border activity and thus in diplomatic business; the rise of 'values' as well as interests in diplomatic affairs, as 'security' came to be conceived as an individual as well as national phenomenon; the rise in the number of diplomatic actors, both state and non-state; increased public involvement in diplomatic business, made ever-easier by technological change; and "the vanishing distinction between internal and external affairs, and of the hitherto clearly accepted difference between the two, above all in sovereignty and jurisdictional terms". House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*. Seventh Report of Session 2010–12, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 20.

Ces éléments clés concernent principalement les acteurs internationaux, leurs préoccupations ainsi qu'une redéfinition des thèmes centraux sur la scène internationale. En évoquant les liens intrinsèques entre politique étrangère et politique intérieure, Peter Marshall nous conduit à réfléchir aux prérogatives des acteurs ainsi qu'aux conséquences de ces liens sur la conduite des Affaires étrangères. Enfin, la mention des évolutions technologiques nous invite à réfléchir dans un premier temps aux liens entre technologie et diplomatie et à l'impact de la technologie sur les relations internationales. Nous reviendrons ultérieurement sur l'utilisation des technologies de la communication au sein du FCO.

Le département de la planification (*Planning Staff*) du FCO a en réalité mené relativement peu d'analyses des liens entre technologie et diplomatie. Pourtant, l'impact de la technologie sur les relations internationales fut bien réel et le FCO en eut pleinement conscience. Peut-être le sujet semblait-il trop évident pour nécessiter des études et rapports. Un projet de rapport écrit par C. D. Powell le 13 novembre 1970, peu avant de quitter son poste, fut cependant proposé²⁸⁰. En réalité il s'agissait plutôt d'attirer l'attention du département sur la nécessité d'établir un rapport plus détaillé, et ce projet initial ne fut pas poursuivi. Un an plus tard, le 8 décembre 1971, ce fut au tour de J. E. Cable de réclamer un rapport en décrivant distinctement ses objectifs et en soumettant jusqu'au titre des parties requises. La première partie serait ainsi dévolue aux conséquences de ces évolutions sur la politique étrangère britannique, alors que la rédaction de la seconde partie serait confiée à un jeune scientifique décrivant les avancées technologiques voire scientifiques. Mais un rapport peu élaboré et se bornant à repérer les grands changements technologiques sans étudier leurs conséquences serait inutile : « Je crois que s'il vaut la peine d'être fait, ce rapport doit être très ambitieux²⁸¹ », écrivit J. E. Cable. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle cette étude ne dépassa pas le stade de projet.

Les évolutions scientifiques à l'issue de la Seconde Guerre mondiale impliquèrent de fait une modification des sujets au cœur des débats internationaux. Il serait superflu de dresser une liste des avancées scientifiques de 1970 à 1990. Les évolutions et les nouveaux thèmes qui furent anticipés dès les années 1970 se sont pour la plupart bien révélés des thèmes centraux, à la fois pour le ministère des Affaires étrangères et pour le ministère de la Défense à partir des années 80. Ainsi la question de l'énergie atomique, la multiplication des satellites ou encore la course à l'informatique ont occupé une place prépondérante sur la scène internationale. Le FCO y accorda peu d'études, mais il n'y a là rien de surprenant puisque ces

²⁸⁰ Courrier de C.D. Powell du 13 novembre 1970, FCO 49/323, TNA

²⁸¹ Lettre de J.E. Cable (Planning Staff) du 8 décembre 1971 à M. Fielding, Tomkys et Goulden, FCO 49/323, TNA.

sujets relevaient davantage du ministère de la Science et de la Technologie, et de ministères spécifiques ayant fait l'objet de plusieurs réorganisations dont le Département des ressources naturelles ou le Département de l'Énergie. Les mentions des avancées technologiques au FCO en 1970 sont en réalité peu développées et peu utiles mais elles permettent une introduction à la redéfinition des relations internationales.

Le rapport souhaité par J. E. Cable devait comprendre une première partie analysant notamment les conséquences de ces changements sur les relations internationales. Le courrier de 1970 amenait un certain nombre de questions : en quoi ces changements pourraient-ils être sources de conflits ? Quels types de conflits pourraient-ils engendrer, et quelles seraient les conséquences d'une paupérisation des ressources sur les relations inter-étatiques ? Ces changements pourraient-ils aussi conduire à plus de coopération ? Le rôle croissant des organisations internationales, terrains d'échange mais aussi autorités supranationales, allait-il conduire à la perte de souveraineté des États ? Ces questions étaient donc de trois ordres : elles concernaient les sources de conflit, les sources de coopération et d'interactions, et les conséquences directes sur la politique étrangère britannique. L'absence de réponses écrites à ces questions ne permet malheureusement pas la poursuite de ces analyses par le Département de la planification mais en revanche, ces questions montrent bien l'attention particulière qui fut portée à ces évolutions.

b. Les réformes administratives entreprises

La structure humaine des affaires étrangères reste à peu près dans l'état où elle était quand je l'ai connue [dans les années 1970]. C'est une pyramide, sous l'égide du Foreign Secretary et de ses ministres. Au sommet se trouve le Permanent Under Secretary (PUS), le plus haut responsable, et à la base environ 70 départements d'une douzaine de membres chacun, spécialisés dans des zones géographiques différentes. Entre les deux, et immédiatement en dessous du PUS, on trouve quatre ou cinq sous secrétaires adjoints (Deputy Under Secretaries), qui constituent une sorte d'exécutif interne. En dessous d'eux se trouvent entre 10 et 15 sous-secrétaires assistants (Assistant Under Secretaries), qu'on appelle aussi directeurs, et qui supervisent plusieurs départements. Il y a cinquante ans, la façon dont ces départements étaient regroupés était arbitraire, et la charge de travail des sous-secrétaires assistants était donc inégale. De nos jours, l'organisation est plus cohérente et le travail est réparti de façon plus efficace. Naturellement, cette structure doit être ajustée de temps en temps pour tenir compte des changements sur la scène internationale.²⁸²

²⁸² "The human structure of the Foreign office remains very much as it was when I knew it [1970]. It is a pyramid under the roof of the *Foreign Secretary* and his Ministers. At the apex of the pyramid is the Permanent-Under-Secretary (PUS), the most senior official, and at the bottom are some seventy or so departments of about a dozen people dealing with the different geographical areas or functions. In between, and under the PUS, are four or five Deputy Under-Secretaries who constitute a sort of inner directorate; and then below them there are between 10 and 15 Assistant Under-Secretaries (or Directors as they are now called) who supervise groups of departments. Fifty years ago the grouping of these departments was sometimes arbitrary so that the burden on the Under – Secretaries was uneven. Now the organization is more coherent and the work is more efficiently distributed. Of

Bastion de l'aristocratie à compter de sa création en 1782, le *Foreign Office* entreprit une première ouverture de ses portes en 1943. Le recrutement tendit à être plus représentatif de la société et l'embauche de femmes au sein du Service Diplomatique fut alors autorisée. Toutefois la majorité des membres du Service diplomatique était encore issue de l'aristocratie britannique, en règle générale éduquée à Eton, dans les années 1960–1970. Jusqu'à 1972 les femmes étaient contraintes de démissionner du Service si elles se mariaient. Une première femme accéda au rang d'ambassadeur en 1976, et ce n'est qu'en 1987 qu'une première ambassadrice obtint sa nomination alors qu'elle était mariée.

Les nouveaux enjeux internationaux des années 1960–1970 furent accompagnés de la redéfinition des intérêts et des missions du FCO. L'adaptation de l'institution impliqua la définition de nouvelles stratégies et le rééquilibrage des missions des diplomates. En réalité la principale évolution fut celle du rapport entre le rôle de conseillers qu'eurent les diplomates et leur fonction au sein d'un organe devant appliquer les directives du pouvoir exécutif. Au cœur des réformes entreprises figuraient donc deux données variables, la fonction des diplomates du FCO oscillait entre celle de conducteurs des affaires étrangères et celle de conseillers. De sa création en 1782 à 1985 le FCO connut cinq grandes réformes administratives auxquelles s'ajoutèrent bien sûr plusieurs adaptations administratives ou logistiques, d'envergure variable, menées par l'institution elle-même.

La première réforme administrative d'importance est celle qui fut menée en 1905-1906. Avant cette réforme, les employés de ministère du *Foreign Office* avaient pour consigne d'appliquer les instructions qu'ils recevaient de leurs supérieurs hiérarchiques. Les documents suivaient principalement une voie descendante sur l'organigramme pyramidal du *Foreign Office*. Le sens s'inversa en 1905-1906 : les employés (*clerks*) transmettaient les documents qui gravissaient alors la pyramide. Filtrés en suivant cette voie ascendante (« the upward sieve²⁸³ ») les documents pouvaient être accompagnés de commentaires et annotations rédigés par les *clerks*. Cette organisation transforma le *Foreign Office* en lui adjoignant son nouveau rôle de conseil. Le *Foreign Office* devint alors bien plus qu'un organe au service de l'application des décisions de l'exécutif.

Les deux réformes suivantes furent une première fusion après la Première Guerre mondiale, puis une seconde fusion en 1935. La première intégration procéda au regroupement du

course the structure has to be adjusted from time to time in order to cope with changes in the international scene". Alan Campbell, "From Carbon Paper to E-mail: Changes in Methods in the Foreign Office, 1950-2000". *The Foreign office and British Diplomacy in the Twentieth Century* / ed. par Gaynor Johnson, Oxon, Routledge, 2005, p. 169.

²⁸³ Peter Marshall, Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO. House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 62.

Foreign Office de Londres et du *Diplomatic Service*, puis la seconde fusion regroupa le recrutement de cinq branches du *Consular Service*. Enfin, la quatrième réforme suivit la publication du livre blanc de 1943 intitulé *Proposals for the Reform of the Foreign Service*. Ici encore le contexte était très particulier, il s'agissait d'une situation d'urgence : après la guerre il était nécessaire non seulement de poursuivre les réformes entamées avant le conflit mais surtout de s'adapter au nouveau contexte international. Comme l'écrivit Peter Marshall:

Sir Victor Wellesley, sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires étrangères de 1925 à 1936, défendait l'idée que la diplomatie et les relations extérieures démocratiques – 'concrètement, elles sont absolument inséparables'- ne fonctionnaient plus de façon efficace, parce que le contexte avait changé alors que l'appareil administratif et les mentalités des diplomates étaient restés immuables. La diplomatie était 'enchaînée'. »²⁸⁴

La fusion de 1943 constituait déjà la troisième. Elle permit l'amalgame de trois services, le *Foreign Office and Diplomatic Service*, le *Consular Office* et le *Commercial Diplomatic Service* (qui devint en 1946 *Trade Commission Service*). Quatre années plus tard, le *Commonwealth Relations Office* fut créé à partir de la fusion du *India Office* et du *Dominions Office*. Le *Commonwealth Relations Office* dépendait toutefois du *Home Civil Service*. Le cinquième temps s'étendit de 1964 à 1968 et constitue l'un des trois cas concrets que nous analyserons par la suite. Le rapport Plowden, commandité en 1962 par Macmillan, fut rendu public en 1964. Il reçut un écho particulièrement favorable et conduisit à des changements structurels radicaux peu contestés. Le comité Plowden admettait la perte d'influence économique et militaire de la Grande-Bretagne, mais il insistait aussi sur la nécessité de maintenir des liens solides avec le Commonwealth tout en rappelant le rôle du Royaume-Uni sur la scène internationale grâce au recours à la diplomatie. Preuve de la bonne réception du rapport, Peter Marshall rappelle ainsi :

Le rapport du comité, présenté au Parlement en février 1964 représente un remarquable travail en termes d'analyse et de recommandations. Il maîtrise simultanément les enjeux d'ordre général et les détails administratifs et opérationnels, ce qui lui confère une autorité inégalée par aucun autre document portant sur le même sujet.

Sur le plan stratégique, le rapport soulignait qu'il était dans l'intérêt de la Grande-Bretagne et dans l'intérêt général que notre voix continue à être entendue, en dépit de l'indéniable déclin relatif de notre puissance militaire et économique. Du point de vue des fonctions du ministère, le comité classait au premier plan son rôle de « conseil du gouvernement de sa Majesté » et précisait que les domaines économiques et commerciaux avaient maintenant une importance fondamentale, et devaient être considérés comme « une dépense prioritaire pour nos services extérieurs ».

²⁸⁴ "Sir Victor Wellesley, Deputy Under-Secretary of State at the *Foreign Office* from 1925 to 1936, contended that democratic diplomacy and foreign policy — "for all practical purposes they are one and inseparable" — no longer functioned effectively because their background had changed while the machinery and the mindset of diplomacy had remained static. Diplomacy was "in fetters". Peter Marshall, *Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO. House of Commons, Foreign Affairs Committee. The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 63.

D'un point de vue administratif, le comité recommandait la fusion des Affaires étrangères, du ministère chargé des relations avec le Commonwealth, et du service du commerce extérieur (*Trade Commissioner*), afin de créer 'le service diplomatique de sa Majesté'. Pour ne pas mettre en péril la mise en œuvre des substantielles améliorations qu'ils recherchaient dans les conditions d'emploi et de travail des personnels, le comité laissait de côté la question épineuse des enjeux de pouvoir au sein de l'institution.²⁸⁵

Le rapport Plowden conduisit ainsi à la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office* en trois étapes : un service diplomatique commun fut créé le 1^{er} janvier 1965 regroupant le *Foreign Service*, le *Commonwealth Service* ainsi que le *Trade Commission Service*. Le ministère des Colonies fut ensuite fermé et ses compétences furent transférées au ministère des Relations du Commonwealth (1^{er} août 1966). Enfin le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth fut créé dans la nuit du 16 au 17 octobre 1968, fruit de la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*.

En sus de ces réformes administratives imposées à l'institution, trois rapports furent publiés entre 1964 et 1977. Un quatrième rapport fut transmis à Wilson mais il demeura secret et tous les exemplaires en furent détruits²⁸⁶. En juillet 1969 le rapport de Val Duncan fut remis au gouvernement et reçut une très mauvaise presse. Les réformes proposées semblaient être drastiques si bien que les recommandations du rapport furent rapidement abandonnées. Le rapport Duncan divisait le monde en deux parties : une zone sur laquelle le *Foreign Office* devait concentrer son énergie (Europe, Amérique du Nord, Japon, Australie, « *the areas of concentration* ») et la périphérie (« *the outer area* ») où ne devaient se trouver que des missions britanniques stratégiquement placées afin de permettre une réduction de 5 à 10% des dépenses effectuées par le FCO à l'étranger. Enfin le rapport accordait une place prépondérante au commerce et incitait les diplomates à rechercher des débouchés pour les exportations britanniques.

Un troisième rapport fut transmis en 1976–1977 par le *think tank Central Policy Review Staff* (CPRS) au Cabinet. Rédigé sous la direction de Sir Kenneth Berrill, ce rapport fut lui aussi rejeté par le gouvernement. Le *think tank* admettait qu'il était nécessaire que le Royaume-Uni

²⁸⁵ "The Committee's Report, presented to Parliament in February, 1964, is a superb analytical and prescriptive achievement. Its simultaneous mastery of the big picture and of operational and administrative detail gives it an authority which attaches to no other document on the subject.

Strategically, the Report insisted that it was in Britain's interest and in the general interest that Britain's voice should continue to be heard, despite the clear decline in our relative military and economic strength. Functionally, the Committee put "advising HMG" at the top of the list of tasks, and specified that economic and commercial work had now assumed a position of fundamental importance and "must be regarded as a first charge on the resources of the overseas services". Administratively, the Committee recommended the amalgamation of the Foreign Service, the Commonwealth Service, and the Trade Commissioner Service to form "HM Diplomatic Service". For fear of jeopardizing the achievement of the substantial improvements they sought in the terms and conditions of members of the Service, the Committee steered clear of controversial questions of the machinery of government." Marshall, p. 63.

²⁸⁶ Robert Self, *British Foreign & Defence Policy since 1945, challenges & dilemmas in a changing world*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 279.

maintienne une présence à l'étranger qui soit de même niveau que celle des autres puissances de second rang. Cependant, il préconisait à la fois une baisse drastique des effectifs du service diplomatique, la fermeture de cinquante missions diplomatiques à l'étranger ainsi que l'abolition du *British Council*. À la place de diplomates aux compétences généralistes, il s'agissait de recruter davantage d'experts des questions commerciales afin de négocier des contrats et offrir des débouchés aux exportateurs britanniques. En toute logique le rapport fut fortement critiqué et rejeté par les diplomates qui étaient accusés d'élitisme, d'extravagance, de perfectionnisme et qui étaient perçus comme étant trop nombreux. Suite à la publication de ce rapport, aucune expertise tendant un tant soit peu à l'exhaustivité n'eut lieu de 1977 à 1997, hormis un rapport effectué par un cabinet privé et mentionné dans la presse en 2005²⁸⁷.

Après la publication du rapport, un livre blanc, en guise de réponse, fut présenté par le ministre des Affaires étrangères en 1978 (*The United Kingdom's Overseas Representation*).

Comme nous le verrons ultérieurement, l'ensemble des réformes administratives, et en premier lieu la fusion du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*, s'inscrivirent donc dans la continuité, dépassant ainsi les clivages politiques habituels. Ces réformes eurent pour but principal l'adaptation au nouveau contexte et visaient à améliorer la conduite des affaires étrangères ; néanmoins le rôle de conseil assumé par le FCO évolua lui aussi au gré des rénovations.

Enfin, plusieurs améliorations et adaptations internes vinrent régulièrement compléter ces réformes administratives. La mise en place du « *Foreign Office volant* » (*Flying Foreign Office*) n'en fut qu'un exemple parmi tant d'autres. Alors ministre des Affaires étrangères, Callaghan eut recours à un appareil Vickers VC10 de la Royal Air Force afin d'introduire une nouvelle forme de diplomatie (*Meet the People diplomacy*²⁸⁸). En décembre 1974 le *Private Office*, accompagné des experts du FCO en charge des questions africaines, de secrétaires et surtout de journalistes, visitèrent six pays en une dizaine de jours, parcourant ainsi plus de 37 000 km. En juillet 1975 le même appareil fut utilisé afin de mener la mission de sauvetage de Denis Hills, alors menacé d'exécution par le président ougandais Idi Amin Dada. Plusieurs moyens de communication sophistiqués furent par la suite installés dans l'appareil afin de permettre aux diplomates de rester en contact avec Londres.

c. L'évolution de la représentation britannique à l'étranger

²⁸⁷ Self, p. 279.

²⁸⁸ Dickie, p. 82.

Au dix-neuvième siècle, les ministres des affaires étrangères ne voyageaient pratiquement pas. Pour l'essentiel, ils traitaient leurs affaires par lettres ou par télégrammes échangés avec les ambassadeurs britanniques à l'étranger, ou par des entrevues avec les ambassadeurs étrangers à Londres. 'De nos jours, les ambassadeurs ont vraiment perdu de leur importance', disait un ministre il y a peu.²⁸⁹

L'histoire des missions diplomatiques à l'étranger ne suivit bien sûr pas le même cours selon les pays. Nous nous attacherons ici à un exemple issu de l'étude de notre cas concret sur le Guyana puis nous essayerons de définir certaines caractéristiques des évolutions de la représentation britannique à l'étranger pendant la période qui nous intéresse. La décolonisation impliqua un transfert de compétences ôtant de facto leurs prérogatives aux gouverneurs envoyés par Londres et les années 1970 semblèrent marquer le déclin du rôle traditionnel de l'ambassadeur à l'étranger. En réalité certains diplomates au rang d'ambassadeur ne perdirent pas cette influence : ce fut le cas du représentant britannique aux Nations unies (Her Britannic Majesty's Permanent Representative from the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations), à la tête de la mission diplomatique aux Nations unies (UKMIS).

Néanmoins entre 1981 et 1987, des coupes budgétaires furent effectuées, notamment dans le corps diplomatique (9%). Comme nous le verrons ultérieurement, ces réductions de dépenses touchèrent principalement les domaines relevant de la culture ou de la représentation (*BBC World Service et British Council*). En 1868, il y avait cinq ambassades et 19 légations à l'étranger. En 1970 on relevait 273 ambassades et hauts commissariats à l'étranger. Les ambassades britanniques se trouvant dans les pays du Commonwealth sont nommées hauts commissariats. Les pays du Commonwealth ayant traditionnellement le même chef de l'État, les représentants de rang d'ambassadeur ne sont pas envoyés auprès d'un homologue étranger. Ils sont par conséquent appelés hauts commissaires et non ambassadeurs.

En 2003, 233 ambassades et hauts commissariats étaient situés à l'étranger. La représentation fut cependant accrue en 2008 (260 missions diplomatiques dans 145 pays)²⁹⁰. En 2009, Lord Owen proposa une réflexion sur la représentation diplomatique à l'étranger, il insista sur la nécessité de maintenir un certain nombre de missions diplomatiques, aussi modestes soient-elles. Lord Owen écrivit ainsi :

J'étais et je reste un diplomate du grand large. Je veux que nous puissions être présents dans le monde, au-delà des mers, bien au-delà de l'Europe. Je pense que nous devrions être

²⁸⁹ "Nineteenth-century Foreign Secretaries hardly travelled at all – they mostly transacted business through letters or telegrams exchanged with British ambassadors abroad and via interviews with foreign ambassadors in London ('nowadays ambassadors have really shrunk from the scene', noted a recent *Foreign Secretary*)." Theakston, p. 16.

²⁹⁰ Self, p. 281.

présents dans pratiquement tous les pays représentés aux Nations unies, aussi petits soient-ils. Nous ne devrions pas avoir honte d'avoir des missions diplomatiques avec une seule personne, un téléphone, un ordinateur portable et un petit coffre-fort, sans tout le lourd équipement d'une ambassade à part entière.²⁹¹

Jusqu'à 1966, date à laquelle elle obtint son indépendance, la Guyane britannique était une colonie de la Couronne (*Crown Colony*). Localement, un gouverneur gouvernait au nom du pouvoir central, représentait le souverain dans la colonie et était doté de prérogatives relativement étendues, en partie à cause de la distance entre la Guyane et le Royaume-Uni et en l'absence d'un Parlement local. Avant qu'elle n'obtienne son indépendance, la Guyane était donc administrée par un gouverneur doté d'un pouvoir conséquent. Même si on peut penser qu'une nomination en Guyane n'était pas la plus prestigieuse des nominations au sein du FCO, ces gouverneurs étaient des diplomates de carrière. À titre d'exemple, Sir Patrick Muir Renison parvint à Georgetown en 1955 afin de remplacer le Gouverneur Savage. Après des études à Cambridge marquées davantage de réussites sportives au rugby que de performances intellectuelles, Renison débuta sa carrière au *Colonial Office* à Londres (1932-1935). Il fut ensuite envoyé à Ceylan (1935-1944) puis il revint au *Colonial Office* avant de partir en tant que Secrétaire colonial pour Trinidad et Tobago, puis d'être promu gouverneur au Honduras britannique, en Guyane britannique puis au Kenya. Du Honduras au Kenya, Renison fut confronté à des situations de difficulté croissante. La situation en Guyane britannique était bien plus difficile qu'au Honduras britannique et Renison parvint à maintenir un calme relatif. La tâche fut cependant moins ardue que celle de son prédécesseur (A. Savage) et de son successeur (Sir Ralph Francis Alnwick Grey) qui furent confrontés aux deux interventions britanniques de 1953 et 1963, que nous évoquerons ultérieurement. En revanche, si Renison ne fut pas critiqué pour sa gestion de la Guyane britannique, son travail fut bien plus controversé au Kenya où il affirma rapidement son opposition à MacLeod, partisan d'une indépendance rapide. Renison demeura au poste de gouverneur jusqu'à 1962, date à laquelle il fut rappelé par Sandys et remplacé par Malcolm MacDonald. Un terme fut mis à la carrière de Renison alors que celui-ci n'avait que 51 ans et trente ans de service. L'exemple de Renison est intéressant car les années 1960-1962 sonnèrent le glas de l'influence du gouverneur et de ses conseillers, comme ce fut le cas au Kenya, où ils furent contraints d'accepter les décisions prises à Londres et favorables aux demandes des nationalistes

²⁹¹ "I was and remain a blue-water diplomatist. I want our reach to go out from Europe across the oceans of the world. I believe we should have some presence in virtually every country represented in the UN, however small. We should not be ashamed of having one-person missions operating with a telephone, a laptop computer and a small safe, with none of the paraphernalia of a full-blown embassy." Owen, *Time to Declare*, p. 172.

africains. Le gouverneur et ses conseillers n'eurent alors qu'un pouvoir décisionnel limité et furent régulièrement contournés par l'administration londonienne.

De même, les dossiers des archives du ministère des Colonies attestent l'écart entre les analyses proposées par les diplomates envoyés à Georgetown et ceux restés à Londres. Les courriers des gouverneurs, et en particulier ceux du gouverneur Grey, révèlent des analyses fondées sur un modèle décisionnel classique. La rationalité des diplomates londoniens reposait certes sur le même modèle décisionnel classique mais aussi sur le poids de la pratique et de l'expérience, traduisant ainsi une rationalité procédurale. Comme nous le verrons, ces styles différents révélèrent les disparités présentes entre les gouverneurs missionnés sur le terrain et les diplomates de Londres, puis de façon encore plus saillante entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Colonies, ou entre le ministère des Colonies et le Premier ministre.

Lorsque la Guyane britannique obtint son indépendance, de 1966 à 1970, la reine Elizabeth II demeura chef de l'État. Elle était alors représentée au Guyana par un gouverneur général dont les prérogatives furent drastiquement réduites, ce qui était logique. Puis, lorsque le Guyana devint une république en 1970, le monarque et gouverneur général furent remplacés par un président ayant d'abord un rôle de représentation (*Ceremonial President*) puis devenant chef de l'État et chef du gouvernement (*Executive President*) en 1980. Une mission diplomatique britannique demeura alors sous la forme d'un haut-commissariat.

d. De nouvelles méthodes de travail pour les services centraux

S'il s'agissait de définir une décennie charnière au niveau de l'évolution des moyens et de l'accélération de la communication au sein du ministère, alors ce serait encore une fois vraisemblablement celle des années 1970. Ces changements s'accompagnèrent de nouvelles façons de travailler au sein du FCO.

Ironiquement peut-être, malgré des évolutions techniques majeures, le FCO à Londres continua à exploiter un système de communication inébranlable et imperméable aux révolutions technologiques : le transport par tube pneumatique (*Lamson Tubes*). Ce système, qui est aussi utilisé par la CIA, consiste à propulser des boîtes cylindriques métalliques à travers les bâtiments grâce aux différences de pression des navettes cylindriques (d'où son surnom de *woosher tubes*). Mis en place en 1944, il fut agrandi lors de travaux à la fin des années 1990. Le système traverse le FCO et le relie au *10 Downing Street* et au ministère de

la Défense. Système fiable et rapide, il permet aux navettes de voyager à travers Whitehall à la vitesse de « missiles Scud »²⁹².

Alan Campbell, dans un article intitulé *From Carbon Paper to E-mail*²⁹³ identifie en 2005 les évolutions majeures qui commencèrent lorsqu'il travaillait au sein du FCO. Campbell occupa deux postes d'ambassadeurs, d'abord en Ethiopie (1969-1972) puis en Italie (1976-1979). De 1972 à 1976 il fut en poste à Londres : en tant qu'assistant du sous-secrétaire d'État (*Assistant Under-Secretary*), puis comme sous-secrétaire d'État adjoint (*Deputy Under-Secretary*) au FCO. De 1979 à 1989 il fut ensuite directeur de la National Westminster Bank. L'évolution qu'il retrace permet la plupart du temps des améliorations, mais Campbell insiste surtout sur la constance des adaptations du FCO. Si le but était que les systèmes et outils utilisés soient en phase avec les évolutions et l'accélération des moyens de communication, l'auteur nous met en garde contre des jugements hâtifs et anachroniques : il faut ainsi se garder de conclure que le système du début du vingt et unième siècle est tout simplement meilleur que les modes opératoires précédents. Il est plus adapté aux moyens de communication du monde actuel, ce qui ne signifie pas qu'il soit supérieur. Le vingtième siècle fut ponctué de découvertes et évolutions technologiques dont il paraîtrait encore une fois peu utile d'établir la liste, mais on peut toutefois souligner le passage d'activités spécialisées, manuelles et souvent fastidieuses à la vulgarisation d'outils permettant un gain de temps. Pendant les années 1950, les employés spécialisés du FCO menaient souvent des tâches manuelles longues et fastidieuses (encodage, décodage, recopie) même si l'utilisation du papier carbone depuis le XIX^e siècle permettait la copie de cinq exemplaires simultanément. Les années 1960 étaient aussi le temps des machines à écrire électriques et des duplicateurs à alcool londoniens de marque Banda. Les photocopieuses apparurent dans les années 1970 et dès l'année 1971 le premier message électronique était envoyé entre deux ordinateurs placés côte à côte. À la fin de la période qui nous intéresse, en 1985, les liaisons téléphoniques avaient été améliorées, les photocopieuses, ordinateurs, télécopieurs étaient entrés au FCO.

Comme l'explique Alan Campbell, ces modifications permirent davantage d'efficacité et constituèrent un gain de temps qui conduisit à la réorganisation des emplois du temps des employés du FCO, quotidiens (on commence à travailler plus tôt, les pauses déjeuner sont plus brèves et on arrête de travailler plus tôt) et hebdomadaires (dans les années 1950 les employés travaillent fréquemment le samedi matin).

Néanmoins la rapidité de la communication engendra un certain nombre de risques : la nécessité d'apporter des réponses très rapidement rendit plus probables les maladroites

²⁹² Dickie, p. 59.

²⁹³ Campbell, p. 168.

diplomatiques et ne dispensa pas de la nécessité de poursuivre des analyses rigoureuses et de définir des stratégies sur le long terme. Les briefings de 1965 constituent des travaux très sérieux témoignant d'une grande expertise. Campbell contraste ainsi ce type d'écrits avec les messages électroniques :

Je pense que beaucoup de choses se sont améliorées. Mais il ne faut pas oublier que dans le passé, le niveau d'exigence était très élevé, en termes de qualité. Un rapport rédigé sans soin était immédiatement renvoyé à son auteur, alors qu'un bon travail était généralement reconnu et son auteur loué [...]. Par comparaison avec cela, je crains que les courriels ne soient aujourd'hui souvent aussi mal écrits que pléthoriques.²⁹⁴

Enfin l'ensemble de ces évolutions eut lieu au sein d'une institution qui suivit le cours de l'histoire et fut de plus en plus préoccupée par des soucis d'efficacité. Comme nous le verrons plus en avant l'institution se révéla perméable au monde du management, ce qui sembla parfois se faire au détriment de la qualité de l'expertise fournie par le FCO.

Plusieurs spécimens de jargon managérial se sont retrouvés dans le système. Les « indicateurs de performance ? » Comment Bevin aurait-il réagi face à ces choses-là ? Aurait-il aussi accepté le changement de dénomination régulier pour les départements et les fonctions ? Je pense qu'il aurait émis un de ses grognements désapprobateurs.²⁹⁵

Globalement, le FCO s'adapta constamment aux nouvelles technologies²⁹⁶.

e. De nouveaux espaces d'échange : la diplomatie des sommets

Dans son témoignage, Peter Marshall évoquait les liens entre politique étrangère et politique intérieure. Cela impliqua une réelle modification des rapports de force. Une attention particulière doit ainsi être accordée aux organisations et institutions internationales et notamment à la redéfinition des modes de travail que ces espaces de dialogue engendrèrent.

²⁹⁴ "I think that many things *are* better. But it must be remembered that pretty high standards were expected in earlier years. Sloppy drafting would be smartly sent back to its author, where good work would usually be recognized and commended [...]. By contrast e-mails nowadays are often badly written, I fear, as well as being far too numerous." Campbell, p. 176.

²⁹⁵ "There are some nasty pieces of management jargon which seem to have found their way into the system. Performance indicators? What would Bevin have said about those? And would he have acquiesced in the frequent renaming of departments and functions? I think he might have given one of his negative growls." Campbell, p. 174.

²⁹⁶ Cinq années après la période qui nous intéresse, l'institution fut confrontée à l'utilisation d'internet et développa l'usage de cet outil permettant une communication de masse. Aujourd'hui des sites web spécifiques sont régulièrement lancés lors de campagnes spécifiques (*Nuclear 2010*, concernant le traité de non-prolifération, la campagne de libération d'Aung San Suu Kyi, le sommet du G20 à Londres en 2009), les diplomates ont leurs blogs, communiquent via les réseaux sociaux et en 2010, les pages d'accueil du FCO étaient vues par plus de 4,2 millions d'internautes par mois. L'utilisation de nouveaux outils impliqua de nouvelles questions sécuritaires dont les proportions n'étaient cependant pas encore envisageables en 1985.

Enfin, pour le chercheur, le recours des acteurs à des messages électroniques par définition fugaces aura indubitablement des conséquences sur les recherches qu'il sera possible de mener à l'avenir.

Les échanges bilatéraux ont tendance à laisser peu à peu place à une diplomatie fondée sur l'organisation de sommets (*summit diplomacy*). Néanmoins de tous temps des sommets furent organisés, preuves en sont le Congrès de Vienne (novembre 1814 – juin 1815) ou encore la conférence de Yalta, en Crimée (du 4 au 11 février 1945). Mais les années 1970 furent ici encore des années charnières, les sommets se développèrent considérablement, notamment sous l'influence de Giscard d'Estaing après son déplacement au Royaume-Uni²⁹⁷, jusqu'à devenir, au vingt et unième siècle, mensuels. Ainsi en mai 2012, en moins d'une semaine, trois sommets se succédaient : le sommet du G8 se tenait à Camp David le 18 et 19 mai, puis ce fut au tour du sommet de l'OTAN du 20 au 21 mai, et enfin un sommet de la zone Europe conclut cette trilogie à Bruxelles le 23 mai. Ponctués de réunions formelles, de réunions moins formelles sur la terrasse de Camp David, et de repas, ces sommets, qui tentent d'aboutir à une vision commune, semblent être une réponse à la globalisation de l'économie mondiale et des relations internationales. Les politiques intérieures des États européens sont aujourd'hui interdépendantes et se définissent de plus en plus à Bruxelles, d'où l'apparition de la notion de gouvernance globale. Il ne s'agit toutefois pas de multilatéralisme, et un sommet comme le G8 ou le G20 demeure oligarchique et relativement élitiste²⁹⁸.

Les sommets permettent des échanges face à face et les relations personnelles sont de facto plus importantes, ce qui déplaisait fortement à Thatcher, seule femme au milieu de ces groupes masculins, mais surtout isolée du fait de ses positions politiques. Pour David Miliband, ministre travailliste du gouvernement Brown, les relations personnelles revêtent une importance particulière et peuvent modifier les relations individuelles jusqu'à donner plus de chances à un compromis²⁹⁹. Ces arguments semblent démontrer que la complicité ou le semblant de complicité qui peuvent se développer entre les dirigeants lors des rencontres ont toute leur importance. Ces sommets peuvent aussi être très longs et, fatigue et impatience entrant en jeu, il est souvent plus aisé de parvenir à un compromis vers quatre heures du matin. Souvent, ces sommets sont des réussites et ils permettent de parvenir à un compromis. Le caractère et la personnalité des hommes politiques peuvent s'avérer cruciaux lors de ces sommets. L'importance des relations inter-personnelles explique que ces sommets n'aient pas été remplacés par les réunions téléphoniques ou visioconférences.

Dans aucun État, le développement de ces sommets ne fut sans conséquences sur les acteurs : les pouvoirs et compétences des présidents et premiers ministres ont été accrus, les

²⁹⁷ FCO 49/701. Rapport de R.W.H. du Boulay, Value of state visits, Memorandum by the FCO, août 1976, en référence à la visite de Giscard d'Estaing en 1976: "The main political result of the recent French visit – the agreement that Ministers would meet at regular intervals – ensures its own follow-up".

²⁹⁸ Voir à ce sujet: Bertrand Badie, *Diplomatie de la connivence*, Paris, La Découverte, 2013.

²⁹⁹ "If you've got a personal relationship with someone, if you've been able to show that you've respected them, helped them, they'll look to cut you some slack", cité par Jonathan Powell, *Summit Fever*, émission radio diffuse sur *BBC Radio 4* le 1 juin 2012.

décideurs sont relativement isolés pendant ces sommets, et la place des diplomates s'en trouva inexorablement réduite. Pour le FCO la préparation des déplacements ministériels et des sommets en amont est donc cruciale car pendant le sommet, les décideurs n'échangeront que quelques brèves ou messages téléphoniques avec leurs conseillers alors que leurs propres compétences sur certains dossiers laissent parfois à désirer³⁰⁰. Ainsi Alan Campbell, *Assistant Under-Secretary of FCO* de 1972 à 1974 écrivit-il :

(Une « note » selon le terme en usage au ministère, est un document dont la taille peut aller d'une demie feuille jusqu'à un petit recueil, dont le but est de suggérer au ministre la façon dont il devrait gérer une rencontre ou une réunion prochaine)... Quand je suis entré au ministère, il était tout à fait entendu que pour toute conférence, ou même toute rencontre bilatérale entre ministres des affaires étrangères et leurs homologues, une note détaillée serait attendue, souvent suivie d'une réunion de travail.³⁰¹

Le développement de la diplomatie des sommets contribua ainsi à accroître les pouvoirs du Premier ministre dont on attendait, à l'issue de la concertation, une prise de décision ferme ou l'acceptation d'une vision commune à l'ensemble des participants.

Le développement des voyages aériens a inexorablement conduit les membres du FCO à accroître le nombre de visites à l'étranger. En 1947, Aneurin Bevin passa six semaines à Moscou, en 1959 Selwyn Lloyd resta 5 semaines à Genève. Dès le début des années 1980, Sir Geoffrey Howe et Sir Douglas Hurd se rendaient régulièrement à l'étranger. Leurs visites étaient souvent très brèves et ils quittaient le Royaume-Uni pendant moins d'une journée. Jusqu'aux années 1960, un autre ministre ou secrétaire d'État, en général le Premier ministre, se chargeait du FCO pendant l'absence du *Foreign Secretary*. Ce ne fut plus le cas à partir des années 1970, les voyages étant en général brefs, le ministre restant joignable et étant secondé, et le PUS étant devenu le principal gestionnaire du FCO.

Après les années 1970 le ministre des Affaires étrangères rencontra ses homologues beaucoup plus fréquemment – en particulier ses homologues européens. Le nombre de rencontres bilatérales et de sommets augmenta considérablement et cela demanda au FCO une certaine adaptation. Puisque le ministre ou le Premier ministre assistait seul à la rencontre, il s'agissait de préparer la concertation en amont. Comme pour la préparation des débats parlementaires, cela se traduisit par la rédaction de notes. Si la rédaction était encore

³⁰⁰ Jonathan Powell, dans *Summit Fever*, émission radio diffusée sur *BBC Radio 4* le 1 juin 2012, cite l'exemple de John Major, négociant le traité de Maastricht. Malgré les règles du sommet il obtint l'autorisation de faire entrer son conseiller John Kerr, mais ce dernier, accroupi sous la table et n'ayant donc pas de casque lui permettant de bénéficier de la traduction, ne fut d'une grande aide que lorsqu'il s'agit de commenter le discours du Premier ministre hollandais Ruud Lubbers.

³⁰¹ "(A 'brief', in *Foreign Office* parlance, is anything between a small book and a half sheet of paper, intended to suggest how a minister might handle a forthcoming interview or meeting.) ... By the time I became a member of the Service it was fully understood that for any conference or even bilateral meeting between *Foreign Office* Ministers and their foreign opposite numbers a full brief would be required, often backed up by a meeting." Campbell, p. 172.

relativement laborieuse dans les années 1970, ces rapports furent rédigés de plus en plus rapidement ; il ne s'agissait peu à peu plus que d'annoter des documents manuellement avant de les recopier, et le nombre de rapports préparatoires augmenta considérablement.

f. Téléphonie, diplomatie et stratégies politiques

La téléphonie filaire et la radiotéléphonie (l'utilisation de la radioélectricité et des ondes hertziennes) se sont, pendant la période à laquelle nous nous attachons, développées considérablement. Entre 1965 et 1985 le ministre britannique des Affaires étrangères communique aisément avec ses homologues européens et les contacts personnels sont plus fréquents que dans les années 1950, un gain de temps est observé, et le rythme des prises de décision s'est considérablement accéléré. Toutefois les risques de malentendus liés à la rapidité des conversations téléphoniques se sont eux aussi multipliés et le recours au téléphone put se révéler un exercice périlleux quand les hommes politiques ne s'appréciaient guère. Mieux valait alors éviter les contacts personnels³⁰².

La ligne téléphonique et diplomatique la plus connue de la période n'était pas britannique puisqu'il s'agissait du « téléphone rouge » entre le Kremlin et la Maison-Blanche (*Moscow-Washington hotline*) symbolisant la nécessité d'améliorer les relations diplomatiques entre les États-Unis et la Russie, après la crise de 1962 et le risque d'un nouvel affrontement mondial. Mis en place en août 1963, le téléphone rouge fut tout d'abord une ligne de télécopieur, appareil fonctionnant avec les signaux électriques et permettant l'échange de messages. Puis la ligne fut complétée de liaisons radio par satellites permettant des échanges oraux, et enfin de liaisons par satellites géostationnaires (1986) associant l'échange de documents par télécopieurs. Toutefois la relation spéciale bilatérale entre le Premier ministre britannique et les présidents américains prit également la forme de conversations téléphoniques. Toutes les conversations n'ont pas été retranscrites et certaines archives demeurent inaccessibles, mais les périodes de crises (Malouines, Grenade) furent ponctuées d'appels entre Washington et Downing Street ou le Parlement. Ainsi Thatcher eut quotidiennement Reagan au téléphone lors de l'intervention américaine dans l'île de la Grenade en 1983. À titre d'exemple, le contenu de la conversation du 25 octobre demeure inconnu, mais Richard Aldous en donne un aperçu³⁰³ en utilisant les témoignages des personnes à proximité de Reagan pendant la conversation. Reagan était en train de suivre un

³⁰² Campbell, p. 171.

³⁰³ Richard Aldous, *Reagan and Thatcher, The Difficult Relationship*, Londres, Arrow, 2012.

briefing sur l'invasion lorsqu'il s'entretint avec Thatcher dans la pièce adjacente. Après une série de « ...mais ... Margaret ... » ponctuée de longues pauses, Reagan rejoignit la réunion et déclara : « Mme Thatcher émet de profondes réserves à ce sujet ». En réalité l'invasion de la Grenade avait déjà commencé, mais Reagan ne l'annonça pas à Thatcher³⁰⁴. Le lendemain, Reagan téléphona à son tour à Thatcher, l'interrompant lors d'un débat d'urgence au Parlement sur la Grenade³⁰⁵. Ainsi dans les années 1980, les conversations téléphoniques transatlantiques rythmèrent quotidiennement les relations politiques américaines et britanniques.

La téléphonie apparut comme une question centrale non pas en raison de ses prouesses techniques, mais de ses conséquences politiques. La ligne téléphonique Londres - Shanghai (1949 et 1970) en constitue un second exemple révélateur. La ligne radiotéléphonique reliant Londres à Shanghai fut rompue par les autorités chinoises à Shanghai le 13 mai 1949³⁰⁶, soit peu avant que la ville ne tombe sous contrôle communiste et que Mao ne proclame la République Populaire de Chine le 1 octobre 1949. Dix-sept jours après avoir rompu la ligne, le Bureau de Shanghai de l'Administration Radio du Gouvernement Chinois (CGRA) en demanda la réouverture au Bureau des télécommunications, le *General Post Office* (GPO). Il s'agissait de facto de rétablir en lien direct entre les deux pays, ce qui en soit n'aurait pas dû poser de problème. Le *General Post Office* donna son aval via le Consul Général en poste à Shanghai, intermédiaire que refusa le gouvernement Chinois. Le FCO demanda de fait au GPO de ne pas répondre aux sollicitations chinoises. En 1950, lorsque le gouvernement britannique reconnut le nouveau gouvernement chinois, une proposition de réouverture fut émise au mois de mars, mais suite au refus du CGRA, il n'y eut pas d'autre tentative avant 1965 ; la proposition britannique de 1965 resta sans réponse, une autre tentative en 1966 fut elle aussi infructueuse. En revanche, l'essai de 1970 sembla plus concluant. C'est une question au Parlement qui relança le processus en février 1970. Brian Parkyn, membre du Parlement pour Bedford de 1966 à 1970, demanda alors au ministre des Affaires étrangères si des actions étaient entreprises afin d'apporter une solution au conflit empêchant une ligne téléphonique entre Londres et Shanghai depuis 20 ans³⁰⁷. En février 1970, Michael Stewart était alors ministre et James Murray était à la tête du Département de l'Extrême-Orient (*Far*

³⁰⁴ Ronald Reagan, *An American Life*, New York, Pocket Books, 1990, p. 454.

³⁰⁵ Grenada: Reagan phone call to Thatcher. Memorandum of Telephone Conversation. Reagan Library: Executive Secretariat NSC: Records Country File (UK vol. IV). 26 octobre 1983. [en ligne]. [consulté le 18 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/109426>

"I must return to this debate in the House. It is a bit tricky."

"All right. Go get 'em. Eat 'em alive."

"Good-bye."

³⁰⁶ FCO 21/679, TNA.

³⁰⁷ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 2 mars 1970, vol. 797 [consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1970/mar/02> .

Eastern Department) en charge des dossiers de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Dans sa chronique nécrologique du 5 janvier 2008, le *Telegraph* rappelle les positions fermes de James Murray – Écossais né sur l'île d'Arran d'une famille fermement presbytérienne, il résista au lobbying, mené notamment par Sir Percy Craddock³⁰⁸, qui souhaitait une approche plus conciliatrice envers la Chine. L'année 1970 marqua la fin de la Révolution culturelle chinoise et le retour à une politique perçue par le FCO comme « plus orthodoxe »³⁰⁹. C'est donc dans ce cadre que s'inscrivit la question écrite de février 1970. La réponse d'Evan Luard, député travailliste, Sous-secrétaire d'État parlementaire (1969-1970 puis 1976-1979) indiqua que le gouvernement avait entrepris la réouverture du dossier, ce qui ne se serait vraisemblablement pas fait aussi rapidement si la question n'avait pas été soumise aux Communes.

En réalité les objectifs du FCO, en soumettant cette proposition au gouvernement chinois en 1970, étaient doubles. Dans un premier temps, il s'agissait évidemment d'améliorer les relations diplomatiques avec la Chine. Mais il s'agissait aussi de faire le premier pas afin de garantir la gestion de la ligne au GPO et ainsi lui permettre d'assurer des choix techniques.³¹⁰ Le FCO n'avait que peu de doutes quant à la réponse des Chinois, comme le démontre une lettre du chargé d'Affaires à Pékin précisant que les Chinois étudiaient la question, ce qui semblait alors présager d'une réponse positive³¹¹.

En 1970, ce n'était donc guère des impératifs techniques qui expliquaient le manque de liaison téléphonique entre Shanghai et Londres ou Pékin et Hong Kong ; il y avait même plusieurs possibilités. Le GPO avait présenté quatre scénarios envisageables au FCO³¹² : la solution privilégiée par le GPO, pour des raisons techniques et politiques, était d'établir une ligne directe par câble et satellite via Hong Kong, en utilisant ainsi le câble britannique reliant les membres du Commonwealth du Sud Est de l'Asie (*South East Asia Commonwealth Cable - SEACOM*), officiellement inauguré par la reine Elizabeth II le 30 mars 1967. Ce câble permettait, tout comme la Ligne Toute Rouge (*All Red Line*) développée avec succès avant la

³⁰⁸ Percy Craddock, (1923–2010) fut diplomate, sinologue, et occupa la fonction d'ambassadeur en Chine de 1978 à 1983. Il fut l'un des principaux acteurs de la Déclaration commune sino-britannique sur la question de Hong Kong en 1984. En 1970, il était alors à la tête du *Planning Staff* au FCO, mais il avait auparavant été en poste à Kuala Lumpur, Hong Kong et Pékin où il était Chargé d'affaires de 1968 à 1969.

³⁰⁹ Lettre de L.V. Appleyard (Far Eastern Department) à Mlle Farrell (Aviation and Telecommunications Department) 21 Mai 1970, FCO 21/679, TNA. "The Chinese made no response at that time (65 and 66) but with the end of the Cultural Revolution in China and the return to more orthodox policies there is a reasonable chance that they will now be prepared to give serious consideration to the idea."

³¹⁰ Lettre de J. L. Stevenson du 2 juin 1970 à C.J. Howells, en poste à Hong Kong, et J. N. Allan, Pékin, FCO 21/679, TNA.

³¹¹ J. D. Laughton (Bureau du Chargé d'Affaires à Pékin) à W. G. Moore (Aviation and Telecommunication Department), FCO 21/679, TNA.

³¹² Dans l'ordre de ses préférences, le GPO proposait en second choix une liaison câble / satellite via un relai dans un pays tiers du Pacifique, ou encore une ligne téléphonique classique, fixe, via Moscou ou un pays tiers, et enfin une ligne radiotéléphonique haute fréquence (l'ancien système utilisé jusqu'à la rupture de la ligne en 1949).

Première Guerre mondiale, de n'impliquer que les territoires contrôlés par le Royaume-Uni³¹³ et donc de garantir l'autonomie du Royaume-Uni en termes de communication.

g. Médias et affaires étrangères

La relation qu'entretient le FCO avec les médias est schématiquement de deux ordres : les médias sont à la fois un outil pouvant être mis au service de la représentation et de la diffusion de la culture britannique, mais ils constituent également un outil de communication pouvant avoir une certaine influence sur l'opinion publique nationale et internationale.

L'utilisation que l'institution fait des services de la BBC à l'étranger relève ainsi de la première catégorie. Le service international de la BBC commença à émettre en 1932, sous le nom de *BBC Empire Service*. En 1939, le service changea d'appellation et devint *BBC Overseas Service* avant d'acquérir le nom qu'il porte encore aujourd'hui en mai 1965, devenant alors *BBC World Service*. Les années 1965-85 constituent une période phare pour le service qui s'agrandit et émit sans interruption jusqu'à 1985, date à laquelle une interruption momentanée de la diffusion eut lieu pour la première fois du fait d'une grève lorsque le gouvernement britannique voulut interdire la diffusion d'une interview de Martin McGuinness, membre du Sinn Fein et ancien chef d'état-major de l'IRA. Jusqu'à l'année 2014, le *BBC World Service* reçut des subventions publiques directement accordées par le FCO sous forme de *grant - in - aid*. Le FCO n'avait toutefois aucun impact sur les choix éditoriaux du service dont les prérogatives étaient définies dans une charte royale régulièrement reconduite. Les années 1965-1985 constituent l'âge d'or du *BBC World Service*, une période d'expansion qui contrasta avec les périodes suivantes ponctuées de réductions de dépenses et de la crise des médias.

Il demeure aujourd'hui difficile d'évaluer l'influence des médias et leur portée sur l'opinion publique. Nous avons déjà mentionné le rôle de l'opinion publique et des médias nationaux en tant qu'acteurs non étatiques. Comme le rappelle J. Dickie, le *Foreign Office* eut de tout temps une sorte d'obsession pour le secret. La citation qu'il attribue à Selwyn Lloyd en 1959 est révélatrice de la méfiance du ministre vis à vis de la sphère publique et des médias :

Je pense que nos porte-parole s'expriment trop, et qu'on fait trop de cas de leurs propos. J'ai donné des instructions au département afin qu'il adopte une attitude stricte sur ce plan, et à l'occasion, qu'il annonce simplement qu'il n'a aucun commentaire à faire. Nous devons réduire la production d'information, et le département de la communication doit se limiter autant que possible à des déclarations qu'il est réellement dans notre intérêt de publier. Nous devons perdre l'habitude de nous croire obligés de fournir des informations ou de répondre à des

³¹³ L'acquisition de l'île Fanning / Tabuaeran, dans l'archipel des Kiribati permit ainsi la construction d'une station permettant d'assurer un relai télégraphique entre le Canada et l'Australie. La station fut détruite par les Allemands en 1914, l'indépendance de l'île fut proclamée en 1979 et l'atoll rejoint alors la République des Kiribati.

questions simplement parce que les correspondants de presse nous le demandent avec insistance.³¹⁴

Un premier département dont la mission était d'organiser la communication du ministère fut créé pendant la Première Guerre mondiale, afin de mieux gérer des annonces dont on était conscient de l'influence sur le moral des soldats. Le *News and Political Intelligence Department* fut cependant davantage perçu comme un outil de propagande que de communication. Par la suite un département de la communication fut créé (*News Department*) à Londres, et un service équivalent au sein des ambassades fut instauré (*Information Department*). En 1969, le rapport de Val Duncan dévoila les proportions qu'avaient prises les services de communication. Le budget attribué aux campagnes de communication à l'étranger atteignait annuellement 24 millions de livres. À New Delhi, 117 personnes travaillaient au sein du service de communication du haut-commissariat (*Information Service*) et 36 autres accomplissaient une mission similaire dans l'antenne de Calcutta.³¹⁵ Le rapport Duncan relevait l'importance du *News Department* afin de faire entendre partout les voix britanniques mais il recommandait néanmoins une diminution de moitié du nombre d'employés dans les services de communication à l'étranger.

Malgré l'engouement pour la communication des années 1960, le *Foreign Office*, tout comme les Premiers ministres britanniques, mirent davantage de temps que Kennedy ou Khrouchtchev à développer des stratégies de communication, jusqu'à ce que Wilson parvienne au gouvernement. Les ministres des Affaires étrangères se rendirent compte du pouvoir de la presse. En 1979 à l'issue de quatorze jours de négociations sur la Rhodésie, Lord Carrington, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth, salua en ces termes le rôle de Sir Nicholas Fenn, chef du service de la communication :

La pierre de touche ultime en matière de compétences communicationnelles, fut les quatorze semaines de la conférence sur la Rhodésie de 1979, qui valurent à Sir Nicholas Fenn la qualification enviable de vedette du spectacle par Lord Carrington lui-même.³¹⁶

Le pouvoir des médias et des services de communication se développa considérablement pendant les années 1965-1985. À la fin de la période, une pression accrue, qui était quasiment

³¹⁴ "I think our spokesmen talk too much, and too much is attributed to them. I am instructing the Department to adopt a rather astringent attitude and on occasion to say flatly they have no statement to make. We want to have the output reduced and News Department confined as far as possible to statements which it is really in our interests to have published. We must get out of the habit of feeling obliged to provide information or answer questions simply because newspaper correspondents press us to do so."

Selwyn Lloyd to Harold Macmillan, FO records, 1 novembre 1959, in Dickie, p. 241.

³¹⁵ Dickie, p. 245.

³¹⁶ "The toughest test in spokesmanship was the fourteen weeks of the Lancaster House Conference on Rhodesia in 1979 which earned Sir Nicholas Fenn the accolade of 'star of the show' from Lord Carrington." Dickie, p. 248.

inexistante une trentaine d'années plus tôt, pesa sur le FCO. Comme le montre le témoignage de Kevin Theakston, cette tendance n'en était toutefois qu'à son balbutiement.

« L'activité incessante que nous connaissons aujourd'hui se déroule sous les impitoyables projecteurs des médias » remarque Geoffrey Howe. « Les ministres sont extraits de leur avion et propulsés à leur siège à une conférence. Ils allument leur micro, essaient de traiter leur ordre du jour pléthorique et quelques instants plus tard se retrouvent face à la presse mondiale, à raconter les événements du jour. » « Il faut maintenant, en même temps, jouer un rôle devant un public et faire œuvre diplomatique, et cela n'aide pas », reconnaissait un ministre dans une interview.

[...] Gérer les médias, et la diffusion de l'information, comme une partie intégrante de la prise de décision et de la définition des politiques est, depuis les années 1980, une des tâches les plus chronophages des ministres, et un facteur significatif de surcharge de travail pour tout membre du gouvernement. Pour le ministre des affaires étrangères, devoir agir sous l'œil inquisiteur de la presse internationale complique encore la tâche.³¹⁷

6. Les nouveaux enjeux au terme des années 1965-1985

a. La présidentialisation du Premier ministre

Tout en notant les hauts et les bas dans les duos entre Premiers ministres et ministres des affaires étrangères, Sir Malcolm Rifkind, entre autres témoins, a reconnu qu'il y avait, sur le long terme, une tendance à voir les Premiers ministres jouer un rôle éminent sur le plan international. C'était une des conséquences de la tendance à considérer les affaires auparavant classées comme « intérieures » comme dotées d'un aspect international. C'était le cas principalement mais pas uniquement dans le cadre européen, et en particulier du fait du nombre grandissant de réunions au sommet.³¹⁸

Parmi les journalistes, les chercheurs et les hommes politiques eux-mêmes, plusieurs voix s'élevèrent dès 1965 afin de dénoncer ce que certains nommèrent la « présidentialisation » du Premier ministre. Bien que cette notion soit l'objet de controverse, le terme est utilisé afin de dénoncer un pouvoir exécutif central fort, s'apparentant dès lors au pouvoir d'un président. Pour beaucoup, le paroxysme de la présidentialisation du Premier ministre fut atteint pendant

³¹⁷ “‘Today’s ceaseless activity takes place under an intense media spotlight’, Geoffrey Howe notes. ‘Ministers are catapulted from their airplanes into their conference seats; they switch on their microphones, plough through their overcrowded agendas and within moments they are straight out before the world’s press, recounting the day’s events.’ ‘You are now playing to a public gallery and undertaking diplomacy simultaneously, and that doesn’t help’, admitted one former *Foreign Secretary* in interview.

[...] Dealing with the media and with news management as an integral part of decision-taking and policy-making has become since the 1980s one of the most important claimants on ministerial time, and a significant factor in ‘overload’, for all government ministers. That the *Foreign Secretary* must operate under an international media searchlight is a further complication he must handle.” Theakston, p. 20.

³¹⁸ “Whilst noting the ups and downs of particular Prime Minister-*Foreign Secretary* pairings, Sir Malcolm Rifkind, among other witnesses, acknowledged that there had been a longer-term trend for Prime Ministers to play a more prominent international role. This was a consequence of the tendency for previously ‘domestic’ issues to be handled partly internationally, principally but by no means exclusively within the EU, and in particular through rising numbers of summit-level meetings.” House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 82.

le mandat de Blair, mais dès les années 1960 la comparaison avec un style présidentiel était effectuée. Un rôle plus important fut ainsi accordé au Premier ministre dans le domaine des Affaires étrangères, et cette nouvelle fonction fut de surcroît institutionnalisée.

Sans se cantonner aux Affaires étrangères, George Brown écrivit ainsi dans ses mémoires :

Je démissionnai sur une question de principe fondamentale, parce qu'il me semblait que non seulement le Premier ministre introduisait un système présidentiel dans notre mode de gouvernement qui était totalement étranger à notre système constitutionnel britannique, - d'autres ont également eu cette tentation - mais parce que, ce faisant, les décisions étaient prises par-dessus la tête des ministres et sans qu'ils en soient informés, et les membres de son entourage, en dehors du gouvernement, semblaient former le seul véritable cabinet.³¹⁹

Lord Owen écrivit pour sa part en 2011, lors d'un témoignage transmis dans le cadre d'une étude menée par la commission parlementaire des Affaires étrangères :

Le style présidentiel de Blair n'est pas un problème totalement nouveau. Il y a eu trois alertes au cours du siècle dernier, démontrant les conséquences négatives de la concentration des décisions en matière de politique étrangère entre les mains d'un Premier ministre.

La première alerte date des années 1921-1922, au moment où la diplomatie toute personnelle de Lloyd George impliquait que le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Lord Curzon, et les conseils du ministère étaient totalement ignorés pendant les négociations du Traité, au détriment des intérêts britanniques [...].

La seconde eut lieu en 1937, quand Neville Chamberlain commença à contourner le ministre des affaires étrangères, Anthony Eden, sur la question du rapprochement avec l'Italie [...].

La troisième, c'est la gestion de la crise de Suez par Eden, en tant que Premier ministre [...].

Certains diront que Margaret Thatcher, pendant ses années à Downing Street, contourna de la même façon le ministère des Affaires étrangères et son ministre. Je ne pense pas que, pendant toute la période Thatcher, le caractère collectif de la gestion des affaires étrangères ait été sapé de façon aussi systématique que sous Blair.³²⁰

Force est de constater que l'importance du Premier ministre sur la scène internationale entre les années 1965 et 1985 s'accrut. Cela tint à plusieurs facteurs environnementaux que nous

³¹⁹ "I resigned on a matter of fundamental principle, because it seemed to me that the Prime Minister was not only introducing a 'presidential' system into the running of the Government that is wholly alien to the British constitutional system – others have been tempted to do it that way too – but was so operating it that decisions were being taken over the heads and without the knowledge of Ministers, and far too often outsiders in his entourage seemed to be almost the only effective 'Cabinet'." George Brown, *In My Way*, Harmondsworth, Victoria, Penguin Books Ltd, 1971, p. 161.

³²⁰ "The Blair presidential style is not a totally new problem. There are at least three major warnings from the last hundred years of the adverse consequences of concentrating the determination of foreign policy in No 10 with a Prime Minister.

The first warning comes from the period of 1921–22 when Lloyd George's personal diplomacy meant that the then *Foreign Secretary*, Lord Curzon's role and that of *Foreign Office* advice was greatly diminished on a number of Treaty negotiations to the detriment of British interests [...].

The second warning comes from 1937 when Neville Chamberlain began to bypass the *Foreign Secretary*, Anthony Eden, over Anglo-Italian rapprochement [...].

The third warning came from the handling of the Suez Crisis by Prime Minister Anthony Eden [...].

It will be argued by some that a similar bypassing of the *Foreign Secretary* and the *Foreign Office* took place under the Prime Ministership of Margaret Thatcher. I do not think that the Thatcher period came anywhere near as far in undermining the collective handling of foreign policy as the Tony Blair period. [...]."

David Owen, Written evidence from The Rt Hon Lord Owen CH. House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 9.

avons déjà mentionnés : le développement d'une diplomatie de sommets, les liens personnels entre dirigeants internationaux, les liens entre politique intérieure et extérieure, le nombre d'acteurs pouvant converger autour d'un même sujet ou la variété des champs traités lors d'un sommet. En 1974 les sommets demeuraient rares, seules quelques rencontres étaient organisées ponctuellement, le G8 n'existait pas et l'OTAN ne se réunissait pas régulièrement. En 1985 les sommets s'étaient développés, la plupart du temps ils avaient pour mission de résoudre des questions urgentes et les acteurs y participant, personnalisant en quelque sorte la politique, étaient accompagnés des médias.

Par ailleurs, comme nous le verrons plus en détail lors de l'analyse de ce cas concret, un sujet comme la négociation de la Convention internationale sur le droit de la Mer était au croisement des responsabilités de plusieurs départements du FCO mais aussi de plusieurs ministères de Whitehall. Cela explique en partie l'accroissement du pouvoir de l'exécutif. Le Premier ministre apparut ainsi comme le chef d'orchestre de la politique britannique davantage que son ministre des Affaires étrangères.

La place des Premiers ministres sur la scène internationale tint aussi simplement à leur style politique, leur intérêt pour la politique étrangère et leurs compétences. Il y eut ainsi des Premiers ministres plus ou moins autocratiques en affaires étrangères, avec plus ou moins de compétences et ayant dès lors plus ou moins besoin d'un ministre qui agisse en tant que principal conseiller. Callaghan avait ainsi lui-même été ministre des Affaires étrangères et comme l'écrivit Kenneth Morgan, il fut l'un des acteurs britanniques les plus remarquables sur la scène internationale :

Depuis la disparition de l'Empire, il [Callaghan] fut l'un des derniers hommes d'État britanniques qui comptèrent, et qui furent respectés dans le monde.³²¹

Callaghan avait une très haute opinion des compétences de son nouveau ministre des Affaires étrangères, et sa relation politique avec lui était excellente. Il traitait Owen avec délicatesse et il le défendait loyalement. Il l'encourageait vraiment à élaborer ses propres politiques, et Owen n'y manquait certes pas, par exemple en s'impliquant dans l'initiative anglo-américaine sur la Rhodésie. Il était cependant inévitable, du fait de son expérience et de sa position éminente, que l'influence prépondérante de Callaghan en matière de politique étrangère devienne plus évidente encore avec le changement de ministre des Affaires étrangères. En particulier, il fit la démonstration de son autorité dans le cadre de sommets de haut niveau avec les autres dirigeants occidentaux, en tentant de faire encore progresser la politique de détente avec l'URSS et de limitation des armements, qui donna aux relations internationales du milieu des années soixante-dix un ton plus optimiste.³²²

³¹³ "In a post-imperial age, he [Callaghan] was one of Great Britain's last significant international statesmen, respected across the world." Morgan. p. 622.

³²² "Callaghan had a very high opinion of the talents of his new *Foreign Secretary* with whom his political relationship was excellent. He handled Owen with sensitivity and defended him loyally. He was anxious to give him his head in developing policies of his own, and Owen certainly did so, most notably in pursuing the Anglo-American initiative in Rhodesia. Nevertheless, it was inevitable that, given his seniority and background, Callaghan's domination of the conduct of foreign policy should become the more apparent with the change of *Foreign Secretary*. In particular, he emerged with the greater authority in high-level summitry with other western leaders in trying to take further the

Comme nous l'avons vu, Margaret Thatcher exerçait son pouvoir de façon très différente et avait une aversion prononcée pour la diplomatie du FCO. Il est généralement admis qu'elle était très peu compétente en affaires étrangères au début de son mandat, aussi s'entoura-t-elle de conseillers dépendants du *Cabinet Office* et se tourna-t-elle beaucoup plus vers son conseiller, Charles Powell, que vers le FCO. Le FCO n'assuma donc plus vraiment un rôle de conseil mais se cantonna à la conduite des Affaires étrangères. Comme l'avons mentionné, la relation entre Howe et Thatcher fut relativement difficile :

Thatcher en vint à s'appuyer davantage sur ses propres conseillers, par exemple Powell et Walters, car elle acquit la conviction que Howe était trop prêt à faire des compromis, ce qui revenait à dire qu'il ne mettait pas les intérêts britanniques au premier plan.³²³

En s'appuyant d'avantage sur des conseillers spéciaux (Charles Powell, *Private Secretary*, Alan Walters, conseiller économique), Thatcher opta pour une organisation qui n'était pas sans rappeler celle des présidents américains. Charles Powell put ainsi être comparé au conseiller à la sécurité nationale (*National Security Advisor*) dont disposent les présidents américains. Le FCO fut mis à l'écart par Thatcher sur plusieurs points, notamment les décisions relatives à la Communauté européenne. À titre d'exemple, le FCO n'obtint pas en amont le discours que Thatcher prononça à Bruges en 1988. Ces événements constituèrent des tournants vers l'accroissement du pouvoir exécutif, et vers le déclin à la fois du Cabinet mais aussi du FCO.

b. La perte d'influence du *Foreign Secretary* et l'apparente marginalisation du FCO

Comme nous l'avons vu, les relations entre *Foreign Secretary* et Premier ministre furent très différentes et les causes en étaient multiples. Néanmoins, sans toutefois qu'il s'agisse d'une règle immuable, les années 1965–1985 se conclurent par une perte d'influence du ministre des Affaires étrangères et une apparente marginalisation du FCO.

Ainsi parmi les deux principales fonctions du FCO que nous définissions précédemment, c'est bien la fonction de conseil qui évolua, le rôle du ministère dans la conduite quotidienne et l'application des stratégies de politique étrangère n'étant pas réellement remis en cause.

policy of détente with the Soviet Union and arms limitation which gave an apparently more hopeful tone to international relations in the mid-1970s". Morgan, p. 589.

³²³ "Thatcher was to increasingly rely on her own advisers, for example Powell and Walters, as she formed the opinion that Howe was too readily prepared for compromise, with a strong inference that he would not put British interests first." David Seawright, Geoffrey Howe. *British Foreign Secretaries since 1974* / ed. par Theakston, p. 177.

Comme nous l'avons déjà souligné, le Premier ministre sembla à plusieurs moments détenir une sorte de monopole de l'action internationale. Cela fut dû en partie au contexte international, à la globalisation et à la réorganisation de la diplomatie; aux liens entre politique intérieure et extérieure, au rôle accru du Premier ministre lors des sommets inter-étatiques, de façon plus générale à la présidentialisation du Premier ministre mais aussi à la perte du monopole de l'expertise qu'avait au préalable le FCO. Un certain nombre d'événements accentuèrent l'apparente marginalisation du ministère et constituèrent de véritables pivots sur ce plan : la Guerre des Malouines, ou encore le virage européen pris en 1973 allant de pair avec la globalisation de la diplomatie, le rôle accru du Premier ministre, mais aussi la nécessité pour le *Foreign Secretary* de témoigner de compétences élargies. En réalité, les prérogatives du ministre des Affaires étrangères n'étaient pas réduites mais comme l'ensemble des ministres du Cabinet, ses compétences n'étaient plus restreintes à une sphère en particulier. Comme l'écrivit Kevin Theakston :

Le ministre des Affaires étrangères a ainsi été amené à s'investir dans d'autres politiques publiques que les siennes, mais, simultanément, il ne peut plus exiger un monopole sur son propre domaine. À l'époque du redouté Ernest Bevin, (1945-1951), les autres ministres n'osaient pas s'aventurer au-delà de ce que l'un d'entre eux appelait « la limite des trois milles des eaux territoriales du ministre des Affaires étrangères ». Mais de nos jours, les Affaires étrangères ou extérieures ont un impact sur pratiquement tous les ministères, et les ministres des Affaires étrangères se retrouvent amenés à défendre « une vision globale de la politique étrangère, à laquelle s'opposent les suppliques d'autres ministères, pour lesquels les Affaires étrangères ne sont que l'un des paramètres ».³²⁴

À partir du mandat de Thatcher le FCO fit à plusieurs reprises l'objet de critiques. Si l'institution détenait elle aussi au préalable une sorte de monopole de l'expertise, ce ne fut peu à peu plus le cas. D'autres acteurs intervinrent comme les conseillers privés ou, à plus grande échelle, des acteurs non étatiques. Le FCO fut accusé d'avoir failli à ses fonctions et manqué d'expertise. Un rapport commandité par David Owen accusa le FCO de n'avoir pas su anticiper la révolution islamique en Iran en 1979. Ainsi David Owen déclara :

Une des leçons à tirer du rapport interne que j'ai demandé en 1979 sur la chute du Shah, et qui sera bientôt rendu public, est que, au ministère, nous nous étions beaucoup trop concentrés sur les activités économiques et commerciales de l'ambassade à Téhéran, et que cela avait été au détriment de l'analyse politique.³²⁵

³²⁴ "The *Foreign Secretary* has thus been brought into wider fields of public policy, but at the same time can no longer claim a monopoly over his own field. In the days of the powerful Ernest Bevin (1945–51), other ministers were wary about infringing what one of them called 'the *Foreign Secretary's* three-mile territorial waters'. But nowadays, with foreign or external affairs impinging upon and affecting virtually all departments of government, Foreign Secretaries frequently 'find themselves defending a broad foreign-policy picture against the special pleading of ministries in whose world external affairs are only one dimension". Theakston, p. 4.

³²⁵ "One of the lessons arising from the internal report I commissioned in 1979 over the fall of the Shah, which is soon to be made public, was that we had focused too much attention in the FCO on trade and economic activity in the Embassy in Teheran and that this had been done at the expense of political reporting." Owen, p. 12.

Le rapport identifiait ainsi un certain nombre d'erreurs à la fois diplomatiques et stratégiques :

Le rapport a identifié « des erreurs dans la conduite de la politique britannique », dues à plusieurs facteurs, parmi lesquels: la sous-dotation du poste de Téhéran pour les analyses politiques, par opposition au domaine commercial, la décision de ne maintenir le contact qu'avec le régime, et aucun avec l'opposition, l'incapacité du FCO à prendre au sérieux une partie des rapports provenant du poste de Téhéran, et une connaissance très insuffisante de certains aspects de l'histoire et de la culture de l'Iran.³²⁶

De même, le rapport commandité à l'issu de la guerre des Malouines (*Falkands Islands Review, The Franks Report*) identifia un certain nombre d'erreurs tout en disculpant les diplomates du FCO :

Nous pensons que les prévisions faites au début de 1982 par les ministres au FCO, et autres responsables, sur la façon dont le litige allait évoluer n'étaient pas sans logique, compte tenu des éléments dont nous disposions à l'époque. En l'occurrence, elles se sont révélées fausses, mais nul ne peut réellement être tenu pour responsable personnellement de cette erreur.³²⁷

L'attribution de ces erreurs au FCO par la presse ou les hommes politiques est intéressante à plus d'un titre. En premier lieu, elle met en lumière le rôle de conseil et l'influence dans l'établissement de stratégies de politique étrangère qui est attendu de l'institution. Les erreurs reprochées étant principalement des erreurs stratégiques, elles soulèvent à nouveau la question des rapports entre ministre des Affaires étrangères et diplomates, car comment le FCO pourrait être mis en cause si la conduite des Affaires étrangères ne relevait que des ministres ?

En même temps, ces rapports confirment que les erreurs commises concernaient les deux fonctions du FCO : des erreurs d'analyse étaient associées à des erreurs relevant de la conduite des Affaires étrangères. Enfin, ces rapports démontrent que ces erreurs de politique étrangère n'étaient pas dues à une marginalisation et un manque d'influence du FCO mais bien à des failles dans les analyses et conseils prodigués par le FCO.

³²⁶ "The report identified 'failings in the conduct of British policy', arising from factors including: a lack of resources at the post in Tehran for political reporting, as opposed to commercial work; a decision to maintain contacts only with the regime, rather than the opposition too; a failure at the FCO in London to treat seriously some of the reporting from post in Tehran; and an insufficiently deep awareness of some aspects of Iranian history and culture." House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, London, The Stationery Office Limited, 2011, p. 82.

³²⁷ "We believe that the view taken by *Foreign and Commonwealth Office* Ministers and officials early in 1982 of how the dispute would develop was one which could reasonably be taken in the light of all the circumstances at that time. In the event it proved to be a misjudgment, but not one in our view for which blame should be attached to any individual." *Falkland Islands Review, The Franks Report. Report of a Committee of Privy Counsellors*, Londres, Her Majesty's Stationery Office, Janvier 1983.,p. 89. [en ligne]. [consulté le 18 juillet 2017]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/109481>.

c. Le Parlement, un contre-pouvoir défaillant ?

Ceux qui critiquent le Parlement, en déplorant qu'il soit marginalisé, sont à peu près aussi novateurs, que ceux qui attaquent cette nouvelle invention inutile, l'automobile.³²⁸

Ces lignes de Philip Cowley écrites en 2006 soulignent les questionnements actuels sur la place et l'influence du Parlement au sein du système politique britannique. Elles mettent en exergue la continuité de ces problématiques depuis plusieurs années. Ce que l'on nomme parfois « la crise du Parlement » se développa de façon plus intense pendant la période qui nous intéresse. La politique étrangère constitue un exemple probant de l'amoindrissement du pouvoir du Parlement face à un exécutif aux prérogatives accrues. Dès les années 1970, le Parlement put en un sens être considéré comme un contre-pouvoir modéré voire défaillant. Malgré des discours prononcés avec fougue et véhémence, les députés n'eurent pas réellement la possibilité de modifier le cours de la politique étrangère gouvernementale. Le constat est que le Parlement n'occupe pas une place prépondérante lorsqu'il s'agit de décider des affaires étrangères. Les raisons en sont multiples. Le Parlement ne dispose en premier lieu que d'un nombre limité d'informations : la plupart des documents touchant aux relations internationales portent le sceau de la discrétion. Hormis en période de crise, un nombre limité de députés éprouve un intérêt fort pour la politique étrangère. Enfin, les contraintes partisanes empêchèrent un certain nombre de débats au sein des partis pendant les années 1965-1985 : les députés furent contraints de se plier aux règles disciplinaires de leur parti. Certaines de ces causes relèvent donc du fonctionnement même du Parlement, alors que d'autres dépendirent davantage d'un facteur humain.

À ces causes structurelles et constitutionnelles, on peut ajouter le fonctionnement des débats au Parlement. Déjà au milieu des années 1960, les débats de la Chambre des Communes semblaient appartenir davantage à l'ordre du spectacle et du rituel qu'à celui du débat d'idées constructif. Les débats en séance plénière sont l'occasion pour le gouvernement de se justifier, et les joutes oratoires ne sont quasiment jamais suivies de réelles modifications des politiques gouvernementales. C'est en ce sens que le Parlement n'agit pas comme un contre-pouvoir. Il faut cependant se garder de conclure que le Parlement serait inefficace, car sa mission de contrôle du gouvernement demeure primordiale et peut constituer un frein ou un levier sur la politique étrangère du gouvernement.

³²⁸ "Critics of Parliament who bemoan its marginality are being about as novel as someone who complains about the new-fangled motor car". Philip Cowley, *Making Parliament Matter. Developments in British Politics 8* / ed. par Patrick Dunleavy, Richard Heffernan, Philip Cowley, Colin Hay, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 37.

L'impact des débats parlementaires demeure limité. Lors des périodes de question au gouvernement (*Question Time*), le nombre de questions permises constitue un premier frein au débat : les questions sont nombreuses, et après l'annonce de leur question initiale, les députés ne sont autorisés à poser qu'une ou deux questions additionnelles. Cela limite considérablement la possibilité de s'attacher aux détails et de poursuivre un échange constructif. Les thèmes abordés sont alors souvent larges et disparates. Ensuite, le débat est biaisé lorsque des questions faciles sont proposées par le parti au gouvernement, afin tout simplement de permettre au gouvernement de présenter sa politique sous son meilleur jour. Le désintérêt des députés pour les affaires étrangères se traduit enfin par le faible nombre de députés assistant à ces débats. Si les préoccupations des députés varient, l'intérêt général des parlementaires pour les relations internationales en temps de paix demeure moindre. Le débat qui oppose le Premier ministre au chef de l'opposition permet d'aborder davantage de détails. Autorisé à poser trois ou quatre questions, le chef de l'opposition peut ainsi poursuivre le débat un peu plus loin que les députés. La théâtralisation du débat est assez remarquable, l'un des deux chefs de partis sort vainqueur, et une prestation médiocre peut être lourde de conséquences pour le Premier ministre. Cependant en termes de modification de la politique du gouvernement, les conséquences de ces affrontements sont moindres.

Seuls les échanges entre [le Leader de l'opposition] et le Premier ministre sont vraiment animés et s'apparentent à de mini-batailles dont l'un des deux cherche à sortir vainqueur – mais vainqueur, en général, bien éphémère – devant ses troupes rassemblées. C'est assez futile et n'ajoute pas grand-chose à l'information du public. Pourtant, c'est un des temps forts de la vie parlementaire.³²⁹

L'influence du Parlement et l'intérêt des députés pour les relations internationales ne suivit bien sûr pas un chemin linéaire, et certains événements ont provoqué un changement d'attitude de la part des députés ou un accroissement de leur intérêt pour les relations internationales. On peut ainsi d'abord opposer les périodes de crise aux périodes plus paisibles. La guerre des Malouines a été fortement suivie par les députés. Néanmoins le vingt-et-unième siècle montra que la rébellion des Parlementaires pouvait s'avérer sans réelles conséquences si l'exécutif était déterminé à poursuivre sa politique, ce fut ainsi le cas lors de la guerre en Irak, qui dépasse les limites de notre sujet mais mena à des demandes de réformes du Parlement et impliqua plusieurs travaux de *think tanks* sur le Parlement (*One World Trust, Democratic Audit, the Federal Trust for Education and Research*). Enfin, les défaites du gouvernement au Parlement furent relativement rares entre 1945 et 1970. Elles furent néanmoins plus fréquentes à partir du second mandat de Wilson. Les

³²⁹ Jacques Leruez, *Le système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1994, p. 18.

motions de censure eurent quant à elle des effets contradictoires : elles permirent au Parlement de réaffirmer sa confiance dans le gouvernement (*vote of confidence*), ou bien au contraire de manifester son opposition et de retirer sa confiance au gouvernement (*veto of no confidence*). Par convention, la défaite d'un parti lors d'une motion de censure conduit à la démission du gouvernement ou bien à la dissolution du Parlement. Au XX^e siècle, le Parlement a vu trois motions de censure. Deux en 1924 (à l'encontre de Stanley Baldwin et de Ramsay McDonald), et une le 28 mars 1979, conduisant à la démission de Callaghan (311 voix contre 310).

En sus des débats, le Parlement assume un rôle de contrôle à travers les commissions parlementaires. Toutefois malgré une charge de travail conséquente, les pouvoirs du *Foreign Affairs Committee* semblent avoir été relativement limités pendant les années 1965-1985. Aujourd'hui encore on peut considérer que l'influence du *Foreign Affairs Committee* demeure faible notamment car ses compétences sont parfois les mêmes que celle du *European Scrutiny Committee*. De plus, la commission est fréquemment confrontée à un problème de sources, puisque plusieurs documents portent le sceau du secret et sont de ce fait transmis à un autre comité, l'*Intelligence and Security Committee*, qui est le seul à pouvoir solliciter les membres des services secrets *Security Services* (Sys) et *Secret Intelligent Services* (SIS). En comparaison au *European Union Select Committee* de la Chambre des Lords qui est reconnu pour son expertise et la qualité de la réflexion conduite sur la législation européenne, le *Foreign Affairs Committee* bénéficie d'une aura moindre et est perçu tantôt comme moins inquisiteur ou parfois trop acerbe dans sa critique. En un sens la commission n'a pas réellement de pouvoir et dès 1981 le FCO ne transmettait les informations qu'avec parcimonie, comme le montrent ces extraits relatifs aux documents requis par M. Rose, pour le *Foreign Affairs Committee* :

Le secrétaire du comité des Affaires étrangères a demandé un rapport mensuel sur les événements de Chypre [...] Je recommande que nous répondions à cette demande par des rapports brefs et factuels. [...] Je ne suis pas enthousiaste à l'idée que nous nous retrouvions dans une situation semblable à celle qui prévaut aux États-Unis, où on exige du Président qu'il fasse tous les six mois un rapport au Congrès sur l'évolution de la situation à Chypre. Mais nous ne pouvons pas sérieusement refuser la demande de Monsieur Rose. Je suggère que les rapports prennent la forme de courriers informels envoyés par moi-même à Monsieur Rose [...] et que leur contenu soit aussi bref que factuel.³³⁰

Le premier rapport mensuel fut envoyé le 18 mars, après que je l'ai préparé le 17. Les pourparlers marquent le pas, en attendant les élections à Chypre. Pendant ce temps, les

³³⁰ "The Clerk to the Foreign Affairs Committee has asked to have at least monthly a brief note on events in Cyprus [...] I recommend that this request be met by short factual reports. [...] I am not enthusiastic at the prospect of getting into a position similar to that in the US, where the president is required to report six-monthly to the Congress on developments in Cyprus. But we cannot reasonably decline to meet Mr Rose's request. I suggest that the reports should present in as informal a way as possible in letters from myself to Mr Rose [...] and that the content should be brief as well as factual." Courrier de T. L. A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Lord N. Gordon Lennox, 17 mars 1981, FCO 9/3152. TNA.

Nations unies s'activent discrètement et préparent une initiative pour juillet. Nous ne pouvons rien dire de tout cela au comité.³³¹

Le Comité réclame une correspondance régulière sur Chypre, qu'ils veulent garder sous leurs yeux tant que le résultat sur leur proposition d'enquête ne sera pas connu [...]. Nos premiers courriers étaient brefs et factuels. Les détails des dernières propositions turques et gréco-chypriotes n'ont pas été publiés. Le représentant personnel du secrétaire général de l'ONU nous les a fait parvenir, ainsi qu'aux Américains, à titre strictement confidentiel. Nous ne pouvons pas en faire état auprès du comité parlementaire sans que la confidentialité ne soit rompue.³³²

Ces éléments tendent ainsi à montrer que le Parlement, malgré un rôle important de contrôle du gouvernement, ne constitua pas un contre-pouvoir efficace et encore moins une source de proposition influente en politique étrangère pendant les années 1965-1985 ; cela tint à la fois à des facteurs, humains, structurels, constitutionnels et à la complexité des affaires étrangères.

Conclusion

Ces derniers chapitres ont montré la faiblesse des contre-pouvoirs dans les décisions de politique étrangère prises par le gouvernement britannique. Le Cabinet est apparu comme une instance contournable, le Parlement comme un contre-pouvoir très relatif malgré la mise en place d'une commission parlementaire spécifique. En l'absence d'influence importante sur le gouvernement il ne faut néanmoins pas omettre que Westminster assume une mission de contrôle du gouvernement qui est effective et non négligeable. En l'absence d'un contre-pouvoir fort, la définition de la politique étrangère demeure pendant la période étudiée aux mains de l'exécutif et la conduite des Affaires étrangères est confiée à son organe exécutif, le *Foreign and Commonwealth Office*. L'histoire de l'institution est celle du rapport, et parfois de l'inversion du poids de deux valeurs : ses deux missions principales qui lui accordent une fonction de conseiller ainsi qu'une mission d'exécutant coexistèrent pendant les années 1965-1985. Si la fonction exécutive de l'institution fut rarement critiquée et jamais menacée, tel ne

³³¹ "The first of the monthly report was sent on 18 March on my submission of 17 March. The talks are marking time ahead of elections in Cyprus. Meanwhile the UN are working in the margins of an initiative for July. There is nothing we can tell the FA about this." Courier T.L.A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Mr Fergusson, 16 avril 1981, FCO 9/3152. TNA.

³³² "The FAC require a regular letter on Cyprus, which they want to keep under review so long as their proposed enquiry is in suspense. [...] The earlier letters were brief and factual. The same pattern has been followed in the present draft. Details of the last Turkish and Greek – Cypriot proposals have not been released. We and the Americans have been given them in confidence by the UN Secretary – General's personal representative: we cannot be more forthcoming about them with the FAC without compromising this confidence [...]." Courier de T.L.A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Lord Trefgarne (FCO), 21 septembre 1981, FCO 9/3152. TNA.

fut pas le cas de sa mission de conseil. Pendant le mandat de Thatcher le FCO apparut moins influent même si en réalité il constitua en un sens lui-même une force d'opposition.

Grâce au recul dont nous disposons aujourd'hui, on peut observer que les enjeux qui apparaissaient à la fin de 1985 contenaient en germe les problématiques actuelles. L'institution était confrontée à un dilemme semblable, elle devait être constamment en mouvement pour s'adapter aux contraintes de la scène internationale tout en faisant preuve de stabilité afin de mener à bien ses missions.

Ainsi, en 2010, la commission parlementaire des Affaires étrangères dressait un bilan issu des témoignages de diplomates et anciens ministres et relevait parmi les inquiétudes dévoilées trois sources de mécontentement : la conduite de la diplomatie par un groupe restreint de conseillers du Premier ministre (*sofa diplomacy*), la place grandissante et aliénante du désir obsessionnel d'efficacité qui se traduit par le recours excessif à la logique gestionnaire dernier cri (*managerialism*), et le déclin de la qualité de l'expertise fournie par le FCO (*the hollowing-out of the FCO*)³³³.

Les accusations de *sofa diplomacy*, qui atteignirent leur paroxysme pendant le mandat de Tony Blair, n'étaient que l'application en politique étrangère de la présidentialisation du Premier ministre qui s'accrut à partir des années 1970 mais dont les premières manifestations, tenant alors davantage aux traits de personnalité des acteurs qu'à des contraintes environnementales, dataient du début du XX^e siècle. Le *Foreign and Commonwealth Office* et son ministre ne perdirent pas réellement leur influence mais leurs actions s'inscrivirent dans un contexte de globalisation de la politique les contraignant à faire preuve de compétences élargies, à coexister avec des acteurs plus divers et plus nombreux ; l'étude de la négociation de la Convention sur le droit de la mer permit de fournir un aperçu des intérêts divergents de l'ensemble des acteurs ministériels et non-étatiques britanniques. Le FCO et son ministre perdirent leur monopole des Affaires étrangères mais leurs fonctions furent davantage rééquilibrées que diminuées. À la fin du vingtième siècle le rôle croissant du Premier ministre apparaît ainsi comme la conséquence de contraintes extérieures et non plus uniquement le fait de personnalités. Il s'agirait dès lors plutôt d'accepter les impératifs de cette nouvelle forme prise par la diplomatie voire de l'institutionnaliser en modifiant la place du Premier ministre en veillant à disposer de contre-pouvoirs et organes de contrôle adéquats. Peter Marshall faisait ainsi en 2010 la proposition suivante :

La réalité de l'interdépendance fait qu'il ne pourrait pas en être autrement [le Premier ministre ne pourrait pas être moins profondément impliqué dans les affaires étrangères]. Le côté présidentiel des méthodes modernes de gouvernement est inévitable, que ce soit en matière d'affaires extérieures ou intérieures. Le Premier ministre est ex officio Premier Lord du Trésor,

³³³ House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 22.

ce qui rappelle opportunément la légitimité de son rôle dans ce grand ministère. Il serait utile qu'une formule semblable soit trouvée pour décrire la position du Premier ministre vis-à-vis du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth.³³⁴

L'étude de la fusion conduite en 1968 ainsi que des adaptations mises en œuvre de 1965 à 1985 rappelèrent la nécessité pour l'institution d'évoluer et de s'adapter aux contraintes extérieures. Cela se traduisit notamment par l'évolution de la fonction du *Permanent Under-Secretary of State* dont le nouveau rôle le conduisit à s'éloigner de ses tâches initiales de conseiller et à devenir le principal gestionnaire de l'administration. L'adaptation nécessaire à des impératifs économiques et environnementaux et le souci constant de l'efficacité eurent des conséquences sur le ministère britannique mais aussi dans les institutions des Affaires étrangères de nombreux autres pays. Ces nouvelles données rendirent l'État perméable aux logiques du secteur privé et menèrent à un certain nombre de dérives, comme en témoigne le rapport de la commission parlementaire en 2010 :

Nous approuvons le ministre des Affaires étrangères quand il reconnaît que la gestion a pris une place excessive au ministère, au détriment des tâches et des compétences diplomatiques, qui en constituent le cœur. Son souhait de redonner la priorité à la politique et au savoir-faire diplomatique est bienvenu. Il est important que le budget, les personnels et les locaux du ministère soient bien gérés, afin d'assurer l'efficacité de notre diplomatie, autant qu'une utilisation appropriée et effective de l'argent public. Néanmoins, nous recommandons que le ministre continue à réduire l'importance des activités de gestion, qui, en absorbant le temps et l'attention des personnels, détournent l'institution de sa mission première, la politique étrangère, d'une façon hors de proportion avec les avantages qu'on pourrait en attendre.³³⁵

L'obsession pour la gestion apparaît ici comme une embûche entravant la route de l'institution. La question demeure délicate car il est impératif de mesurer le travail de l'institution et les contribuables britanniques ont un droit de regard sur le financement et les dépenses de l'institution. Il n'est donc pas question de ne pas demander de comptes au ministère mais d'établir des outils de mesure appropriés au FCO qui est à la fois une organisation et une

³³⁴ "The realities of interdependence mean that it could not be otherwise [the Prime Minister could not be less deeply involved in foreign affairs]. There is an inevitable element of the presidential about modern government, extending to external, as well as to internal, affairs. The Prime Minister is *ex officio* First Lord of the Treasury, which is a useful reminder of his or her *locus standi* with that great Department of State. It might be helpful if some equivalent formulation could be found to reflect the Prime Minister's position in the case of the FCO." Peter Marshall, Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO, House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, Londres, The Stationery Office Limited, 2011 p. 67.

³³⁵ "We welcome the *Foreign Secretary's* recognition that management has been over-emphasised at the FCO at the expense of core diplomatic tasks and capabilities, and his wish now to re-emphasise policy and diplomatic skills. It is important that the FCO's finances, people and buildings should be well-managed, so as to enable an effective diplomatic performance, as well as to secure the effective and proper use of public funds. Nonetheless, we recommend that the *Foreign Secretary* further reduce managerial activities which divert time and focus from the FCO's core foreign policy functions in a way which is disproportionate to the benefit they can be expected to yield". House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 68.

institution relevant du domaine public : cela devrait proscrire l'usage d'indicateurs de réussite généraux créés en premier pour le secteur privé.

La troisième critique concerne la baisse de qualité de l'expertise du FCO. En un sens cette critique est l'une des conséquences de la précédente car si les diplomates passent davantage de temps à rédiger les rapports de gestion, ils se consacrent moins à leurs missions initiales.

Avant sa carrière politique, [Lord Hurd, ancien ministre des affaires étrangères] était membre du service diplomatique et est mieux placé que quiconque pour émettre une opinion à ce sujet. Selon lui, on avait l'impression que le ministère avait été vidé de sa substance en matière de conseil, et était beaucoup moins caractérisé par les compétences et l'expertise qui avaient fait sa réputation jusqu'alors.³³⁶

La question est ici encore délicate. De nouveaux acteurs, *think tanks*, conseillers, chercheurs ont occupé une place de plus en plus importante à partir des années 1975. Ici encore le FCO ne détient plus le monopole de l'expertise au sein d'un État constituant un modèle unique et monolithique. Si l'accès à l'information est plus aisé qu'auparavant, il demeure nécessaire de savoir analyser puis proposer des conseils en conséquence et le rôle des diplomates en fonction à l'étranger demeure crucial. Comme l'écrivit Edward Clay, diplomate de 1968 à 2005 :

La révolution des TIC, qui se poursuit sous nos yeux, et les différences entre les façons de conduire les affaires d'un pays à un autre ont, il est vrai, rendu la collecte de l'information plus facile. En revanche, l'interprétation de sa signification et l'analyse de sa fiabilité sont beaucoup plus exigeantes.³³⁷

Le FCO doit nécessairement avoir les ressources financières nécessaires afin de mener à bien ses missions – dont les objectifs mériteraient d'être clarifiés, de proposer une expertise à hauteur des ambitions britanniques sur la scène internationale, et de retrouver une place au centre du gouvernement³³⁸ comme le souhaitait William Hague en 2010. Si le FCO était alors perçu comme une institution ayant perdu son aura, cela était sûrement lié à l'excès de pouvoir auquel elle avait historiquement été associée :

³³⁶ "Before turning to politics [Lord Hurd, Former *Foreign Secretary*] was a member of the Diplomatic Service and is almost uniquely qualified to express an opinion on the subject. He spoke of a feeling that the FCO was "hollowed" out on the advisory side, and was no longer characterized to the same extent by the solid expertise for which it had previously been known." Peter Marshall, Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO, House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*. Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 67.

³³⁷ "The continuing ICT revolution and differences in the way countries do their business have arguably made the collection of information easier, but the interpretation of its reliability and significance more demanding." Edward Clay, Written evidence from Sir Edward Clay KCMG, House of Commons, Foreign Affairs Committee. *The Role of the FCO in UK Governmen*.,. Seventh Report of Session 2010–12, Additional written evidence, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 28.

³³⁸ "The Foreign Secretary has stated his intention to reshape the role of the Foreign and Commonwealth Office (FCO), to put the department "back at the centre of Government" and ensure that it exerts foreign policy leadership across Whitehall." House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*, Seventh Report of Session 2010–12, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, p. 5.

La plupart du temps, le ministre des Affaires étrangères fait ce qu'on lui conseille de faire. Les conseils proviennent de l'un des plus puissants ministères de Whitehall, pourvu d'une solide culture institutionnelle et d'une philosophie élitiste. Selon ses critiques, la machine diplomatique, cette célèbre Rolls Royce, suit sa propre politique et fait du ministre son porte-parole. « Bien sûr, le ministère veut faire du ministre sa créature – et parfois, il y parvient » disait Lord Renwick, ancien ambassadeur britannique à Washington.³³⁹

Malgré les nouvelles questions apparues à la fin de la période étudiée, à un moment où l'institution était en proie à une marginalisation liée à divers facteurs, le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth s'affirma comme une force de proposition pendant les années 1965-1985, sa place au sein du processus décisionnel des affaires étrangères évolua mais, contre vents et marées, il demeura la vigie de la politique étrangère britannique.

³³⁹ "For most of the time the *Foreign Secretary* does what he is advised. That advice comes from one of Whitehall's most powerful departments, one with a strong culture and elitist ethos. The fabled 'Rolls Royce' diplomatic machine is said by its critics to pursue its own policy and aims to make the *Foreign Secretary* its mouthpiece. 'Of course the *Foreign Office* wants to make the *Foreign Secretary* their creature – sometimes it succeeds', says Lord Renwick, a former UK ambassador to Washington." Theakston, p. 21.

Partie 2 : Cas concrets

A. Cas concret n°1 : La fusion de 1968, une réorganisation interne de l'institution

1. Introduction

L'étude de la fusion opérée en 1968 et aboutissant à la création du *Foreign and Commonwealth Office* permet d'analyser un processus majeur de réorganisation de l'institution. Il s'agit de s'attacher à l'aspect politique de la question, aux différentes forces en jeu, aux modifications survenues et, partant, aux implications induites par l'intégration du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*. La restructuration de 1968, ébauchée en réalité dès la commande du rapport Plowden en 1962, modifia de façon significative la structure interne de l'institution dans le but d'y apporter un certain nombre de perfectionnements. Cette réorganisation fut par là-même une réforme au sens premier du terme en tant que « modification effectuée dans un but d'amélioration »³⁴⁰.

Si la fusion ne fut véritablement achevée qu'en octobre 1968, elle se fit en plusieurs temps. Le premier mouvement suivit la publication du rapport Plowden le 3 février 1964. Le second, le 1^{er} janvier 1965, consista en la création d'un Service diplomatique. Ce dernier regroupa des départements communs aux deux ministères. Le troisième temps fut marqué par la création du ministère du Commonwealth suite à la fusion du ministère des Colonies et du ministère des Relations du Commonwealth (1^{er} août 1966). Enfin le quatrième temps fut celui de la fusion en 1968. L'unification des ministères survint ainsi à un moment où une autre institution, le Commonwealth, opéra un changement de direction notoire. De nombreux commentateurs constatèrent alors la perte d'influence du Royaume-Uni au sein du Commonwealth. Il s'agit ici de tenir compte des connaissances des décideurs à l'heure de la fusion, et ainsi proposer une analyse qui veille à ne pas adopter un jugement biaisé par nos connaissances actuelles.

On peut néanmoins admettre que le Commonwealth était à l'époque en train de redéfinir à la fois son identité et sa fonction. Sans être réellement en perte de vitesse, et confronté aux échecs en Afrique du Sud et en Rhodésie, il cherchait son équilibre tout en restant admiré par de nombreux alliés qui escomptaient un possible regain de vitalité. Il était ainsi confronté à une réorientation de sa fonction induite par les différentes vagues de décolonisation. Face à la montée en puissance des nouveaux États indépendants, l'identité du Commonwealth changea. Institution originellement au service de la « mère patrie » le Commonwealth devint

³⁴⁰ REFORME : Définition de REFORME. [en ligne]. [Consulté le 19 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.cnrtl.fr/definition/r%C3%A9forme> .

un vecteur d'influence indirect. Cette période marqua ainsi le passage d'un instrument traditionnel au service de la politique britannique à de nouvelles formes d'influence indirecte, dans le domaine idéologique (promotion de la démocratie et de l'égalité hommes - femmes), de l'éducation, de la langue, ou encore de la modernisation technologique.

Afin d'identifier les causes de la fusion, il s'agira dans un premier de décrire le processus décisionnel et de s'attacher à l'aspect organisationnel de la fusion. Cela permettra ensuite de s'intéresser aux aspects politiques et aux répercussions : la fusion fut-elle induite par la perte d'influence du Commonwealth ou par d'autres facteurs ? La fusion conduisit-elle à une dépréciation accrue du Commonwealth ? Peut-elle être perçue comme le fruit du choix politique de l'Europe contre le Commonwealth ou révéla-t-elle seulement le choix stratégique - politique d'Harold Wilson, au sens premier du terme : « science, art de gouverner un État »³⁴¹ ? Nous pouvons avoir recours à plusieurs grilles théoriques afin d'étudier cette réforme. Au modèle de politique bureaucratique est principalement emprunté le principe selon lequel les décisions résultent de négociations menées par des acteurs naturellement conduits par des objectifs propres à leur fonction. Ce modèle permet de souligner les volontés disparates des acteurs. Ainsi la volonté des hauts fonctionnaires du ministère et celle du Premier ministre sont-elles comparées. En revanche cette fusion ne sembla pas appeler de négociations majeures ou de nombreuses tractations officielles entre les différents acteurs. Les principaux acteurs eux-mêmes modifièrent leur point de vue pendant toute la durée de la fusion. Enfin, la décision de rapprocher les ministères s'inscrit dans le contexte plus large des événements internationaux et nationaux – notamment la situation économique du Royaume-Uni. Dès lors, la fusion doit être appréhendée comme un pivot, mais de façon diachronique, comme un processus et non une décision ponctuelle. Elle s'inscrit de fait dans la durée et fut mise en place à la fois par des gouvernements conservateurs et travaillistes.

Les sources disponibles pour l'étude de cette réforme comprennent à la fois des sources primaires et secondaires : documents disponibles aux Archives nationales, discours aux deux chambres du Parlement répertoriés dans *Hansard*, conclusions et mémorandums du Cabinet, autobiographies des premiers ministres, secrétaires d'État et membres du ministère, transcriptions des entretiens conduits dans le cadre du *British Diplomatic Oral History Programme* de l'Université de Cambridge. Si les discours au Parlement et les débats parlementaires constituent des sources offrant des témoignages précis, les discours du gouvernement participent de la représentation du pouvoir politique et n'offrent qu'un aperçu biaisé des réels objectifs des décideurs. De même, les débats parlementaires mirent en

³⁴¹ POLITIQUE : Définition de POLITIQUE. [en ligne]. [Consulté le 8 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/politique>.

exergue les idéaux défendus par les orateurs mais ils furent aussi importants car ils permirent aux députés de se construire une image de la réalité – qui put au demeurant être relativement éloignée des faits réels.

2. Les prémices de la fusion : le rapport Plowden

Le rapport Plowden constitua le premier de trois rapports publiés entre 1964 et 1977 et consacrés à l'organisation du FCO. Commandité en 1962 par Harold Macmillan, ce comité composé de sept personnalités et dirigé par Lord Plowden eut pour mission « d'examiner les objectifs, la structure et le fonctionnement des services chargés de représenter les intérêts du gouvernement du Royaume uni à l'étranger, à la fois dans les pays du Commonwealth et en dehors de ces derniers, et de faire des propositions de modifications de notre dispositif sur le plan politique, social et économique, à la fois dans notre pays et à l'étranger. »³⁴²

Si les conclusions du rapport furent remises en 1964 au gouvernement Douglas-Home, la commande du rapport se fit au moment où la politique étrangère britannique opérait un changement drastique de direction, alors que l'annonce d'une seconde vague de décolonisation sonnait le glas de l'empire britannique et annonçait le repositionnement de la Grande-Bretagne sur la scène mondiale. Parvenu au pouvoir en 1957, Harold Macmillan débuta son mandat en faisant preuve d'optimisme, et en réaffirmant sa croyance en une grandeur nationale britannique. Un virage fut cependant opéré dès 1958 lorsqu'il prononça son discours « Wind of Change » et annonça la fin de l'empire en acceptant que le rôle de la Grande-Bretagne ne puisse égaler celui des États-Unis et de l'URSS. Commandé à un moment où la place de la Grande-Bretagne sur la scène internationale déclinait, le rapport Plowden refusait d'entériner une perte de puissance globale de la Grande-Bretagne dans le monde. Dès le 1^{er} chapitre (paragraphe 9), le comité cita Churchill :

Nous avons la conviction que le peuple britannique souhaite la pérennité de cette influence, et partage l'opinion de Winston Churchill, pour qui la Grande-Bretagne ne saurait être reléguée dans un rôle mineur et dépourvue d'influence.³⁴³

³⁴² "To review the purpose, structure and operation of the services responsible for representing the interests of the United Kingdom Government overseas, both in Commonwealth and in foreign countries; and to make recommendations, having regard to changes in political, social and economic circumstances in this country and overseas". R. A. Butler, *Plowden Committee's Report on the Representational Services Overseas, Cabinet Papers* [Ressource électronique], The National Archives Website: Discovery. CP (64) 34. CAB 129/116/34, 3 février 1964. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659877>

³⁴³ « We believe that the British people wish to sustain that influence and share Winston Churchill's view that Britain should not be relegated to a tame and minor role in the world. »

Le rapport Plowden prenait en compte la perte d'influence économique et militaire de la Grande-Bretagne, mais il insistait aussi sur la nécessité de maintenir le rôle du Royaume-Uni sur la scène internationale en usant de diplomatie et de persuasion. Le rapport soulignait aussi la nécessité de maintenir des liens solides avec les pays du Commonwealth. Le rapport Plowden reçut un écho très positif au ministère des Affaires étrangères et l'explication tient vraisemblablement à la place réservée à la Grande-Bretagne sur la scène internationale. Ce fut là la force de ce rapport qui conduisit à des changements structurels radicaux tout en étant très peu contesté.

Le comité Plowden était composé de sept membres. Parmi ceux-ci, deux étaient des pairs issus de la Chambre haute du Parlement : Lord Plowden, et le Vicomte de Harcourt. Lord Inchyra rejoint la chambre des Lords ultérieurement, et son discours sur le rapport Plowden en avril 1964 constitua son discours inaugural. Trois éminentes personnalités du comité s'étaient ainsi vues décernées plusieurs récompenses attribuées principalement aux fonctionnaires de haut rang. L'équilibre du Parlement et la représentation partisane furent assurés par la présence de deux députés de la Chambre des Communes, appartenant chacun à un parti différent : Arthur Henderson, député travailliste (MP) et Sir Charles Mott-Radclyffe, député conservateur (MP). Deux autres personnalités furent sollicitées : D. Bonham-Carter, et Sir Percival Liesching, fonctionnaire, diplomate, ancien sous-secrétaire d'État permanent du ministère des Relations du Commonwealth.

La première rencontre du comité se tint le 30 juillet 1962. S'ensuivirent cinquante-cinq autres réunions, dont trente-trois en séances plénières et vingt-deux en sous-comités. Les membres du comité visitèrent quarante-deux missions diplomatiques et conduisirent soixante-quinze entretiens recensés dans les annexes du rapport. Le rapport fut remis le 31 janvier 1964. Il comportait 147 pages et fut immédiatement transmis au Cabinet d'Alec Douglas-Home afin d'être soumis à discussion au Cabinet le 6 février 1964. Le 3 février 1964, le ministre des Affaires étrangères, R. A. Butler, remit au Cabinet un mémorandum associé à une proposition de discours au Parlement. Les conclusions de R. A. Butler furent acceptées par le cabinet le 6 février et la publication du rapport fut révélée – après suppression de points mis en exergue par les rédacteurs. Douglas-Home annonça les projets du gouvernement le 27 février 1964 lors d'un discours aux Communes. Ce discours comportait très peu de modifications par

R. A. Butler, *Plowden Committee's Report on the Representational Services Overseas. Cabinet Papers*. [Ressource électronique]. The National Archives Website: Discovery. CP (64) 34. CAB 129/116/34, 3 février 1964. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659877>.

rapport à la proposition de discours faite par R. A. Butler dans son mémorandum vingt et un jours auparavant. À la Chambre des Lords, Lord Carrington prononça le même discours.

Le rapport Plowden se divisait en sept chapitres : la première partie analysait la conduite des affaires étrangères (chapitre 1) et formulait la proposition de création d'un nouveau Service diplomatique (chapitre 2). Les tâches de ce nouveau Service diplomatique (chapitre 3), le recrutement (chapitre 4), la formation (chapitre 5), et les conditions de service (chapitre 6) de ses membres étaient ensuite développés. La dernière partie (chapitre 7) réitérait les conclusions du rapport et les principales recommandations émises par le comité tandis que les documents annexes illustraient à la fois la méthode d'investigation adoptée par le comité et les propositions émises.

Dressant un bilan de la situation du *Foreign office* et émettant la proposition de création d'un nouveau service, les deux premiers chapitres du rapport méritent qu'on leur accorde une attention particulière. Le premier chapitre du rapport se divisait en quatre parties : un préambule rappelant les missions du comité, s'attachant à l'aspect organisationnel et à la mise en place des visites sur le terrain ; un bilan de l'évolution de la conduite des affaires internationales ; une analyse des tâches, des priorités et des coûts, puis une analyse des relations entre services.

Comme pour le reste du rapport, la version communiquée au cabinet comportait des annotations, en italiques, à omettre avant une éventuelle publication. Le sort réservé à ces questions délicates est ainsi particulièrement révélateur. Les rapporteurs dressèrent ensuite un bref rappel historique des trois services : le *Foreign Service*, le *Commonwealth Service* et le *Trade Commission Service*. Cette partie retraça de façon diachronique l'évolution des trois services des Affaires étrangères puis dressa un état des lieux en 1962. Les trois services tels qu'ils l'étaient en 1962 demeuraient récents et n'avaient été dotés de leurs attributs qu'une vingtaine d'années plus tôt.

Ainsi le *Foreign Service* en 1962 avait d'ores et déjà fait l'objet de plusieurs fusions : une première après la Première Guerre mondiale, puis une seconde fusion en 1935 et une troisième en 1943. Si la première intégration concéda le regroupement du *Foreign Office* de Londres et du *Diplomatic Service*, la seconde fusion en 1935 regroupa le recrutement de cinq branches du *Consular Service*. Enfin, la fusion de 1943 permit l'amalgame de trois services : le *Foreign Office and Diplomatic Service*, le *Consular Office* et le *Commercial Diplomatic Service*. Les compétences de ce dernier service avaient été transférées au *Department of Overseas Trade* des années 1917 à 1943. En réalité le *Commercial Diplomatic Service* dépendait alors de deux ministères. Les nominations à l'étranger des *Commercial Diplomatic Officers* étaient faites par le *Department of Overseas Trade*, au nom du *ministre des Affaires*

étrangères, alors que les nominations des *Trade Commissioners* se faisaient au nom du président du ministère du Commerce (*Board of Trade*).

Le *Commonwealth Service* était en réalité le *Commonwealth Relations Office*, fruit de la fusion en 1947 du *India Office* et du *Dominions Office*. Le *Commonwealth Relations Office* dépendait du *Home Civil Service*, mais le rapport Plowden décrivait un service dont les prérogatives rapprochaient davantage ses employés du *Foreign Office* que du *Home Service* (ministère de l'Intérieur).

Si les membres du *Dominions Office* étaient amenés à servir dans les dominions, tel n'était pas le cas des employés de l'*India Office*. En effet, les nominations au sein des représentations britanniques d'Inde étaient aux mains du *Indian Civil Service*.

Créé en 1946 lorsque le *Department of Overseas Trade* fut absorbé par le *Board of Trade*, le *Trade Commission Service* remplaça le *Commercial Diplomatic Service* qui avait été instauré en 1917, sous la responsabilité du *Department of Overseas Trade*. En 1946, le *Trade Commission Service*, partie intégrante du *Foreign Service*, ne concernait que les représentations situées dans des pays membres du Commonwealth. Les postes du *Trade Commission Service* étaient pourvus par des membres du *Board of Trade*, dont certains occupaient la fonction temporairement alors que d'autres faisaient carrière à l'étranger, et n'étaient pas régis par un concours d'entrée spécifique.

La seconde partie de ce chapitre introductif proposait un tableau des changements intervenus sur les scènes nationale et internationale, puis les reliait à leurs conséquences sur la représentation de la Grande-Bretagne à l'étranger. Elle donnait ainsi un aperçu de la vision des membres du comité et annonçait les champs dans lesquels des recommandations seraient faites. Dix points étaient développés par les rapporteurs, ils résumaient l'évolution des affaires internationales au début des années soixante et permettaient ainsi de replacer les recommandations dans leur contexte.

Le premier point s'attachait au rôle de la Grande-Bretagne sur la scène internationale malgré une puissance économique et militaire diminuées. Les membres de la commission soulignaient l'influence britannique à travers le monde, et insistèrent sur la nécessité de maintenir cette influence. Dans ce contexte, diplomatie et persuasion étaient perçues comme deux remèdes essentiels afin de combler le déficit économique et militaire du Royaume-Uni. C'est ainsi le virage vers la redéfinition des formes de l'influence britannique qui était amorcé. L'influence directe, liée aux capacités militaires et économiques ne pouvait se mesurer à celle des deux grands. Autant l'expansion de l'économie américaine que l'augmentation considérable des capacités militaires de l'URSS et des États-Unis ravalait de facto la Grande-Bretagne au statut d'une puissance de second rang. En revanche, celle-ci comptait bien exercer une influence indirecte, par le truchement de son modèle politique – le fameux « modèle de Westminster »- et de la diffusion de sa culture, dans tous ses aspects

idéologiques, religieux et bien évidemment linguistique. Tout ceci constituait ce qu'on appellerait plus tard le « soft power ».

Le second point concédait à l'économie une place de choix considérant le commerce comme une activité stratégique, dans la mesure où il était indispensable au maintien de la place du Royaume-Uni dans le monde.

Le troisième point s'attachait au rapide accroissement du nombre de pays indépendants nécessitant l'augmentation du nombre de représentants britanniques à l'étranger. Ainsi, sur cent vingt huit pays indépendants, seuls dix n'avaient pas de représentants britanniques en 1962 ; il était nécessaire pour le Royaume-Uni de s'adapter à cette nouvelle donne.

Le quatrième point analysait le changement de nature du Commonwealth. Une distinction était ainsi établie entre « anciens dominions » et « nouveaux pays du Commonwealth ». Les anciens dominions n'étaient plus tournés uniquement vers le Royaume-Uni mais vers le bassin régional dans lequel ils étaient situés. Ainsi l'Australie se tournait-elle vers le Pacifique. Les pays les plus jeunes quant à eux étaient encore moins proches du Royaume-Uni que les anciens dominions. Un fort sentiment nationaliste les incitait à tisser des liens avec d'autres pays. Pour le comité Plowden, la Grande-Bretagne devait continuer à entretenir des liens étroits avec le Commonwealth tout en gardant en mémoire cette nouvelle donne.

Le cinquième point développait la notion de multilatéralisme : le développement d'agences et institutions régionales et internationales semblait s'accroître très rapidement. Il était donc nécessaire de maintenir l'influence britannique via les Nations unies. Le nombre accru d'organismes conduisait à une charge de travail plus conséquente et impliquait l'ensemble du gouvernement à Whitehall. Puisque le personnel délégué dans ces institutions internationales spécialisées provenait du *Home Civil Service*, les relations entre le *Home Civil Service* et les membres des services outre-mer devaient donc être cordiales et fructueuses, et les mouvements de personnel entre Whitehall et les services de l'outremer devaient être facilités.

Le sixième point s'attachait au développement du communisme et à la polarisation du monde. Des mesures de sécurité accrues restreignaient les possibilités d'emplois locaux. La plupart des conflits internationaux étaient solidement ancrés dans cette logique bipolaire et nécessitaient des services diplomatiques dotés d'une certaine expertise.

Poursuivant la même logique, le septième point était consacré au développement de nationalismes extrêmes, qui ne semblaient pas encore avoir atteint leur apogée. Les cas de l'Irak et de l'Indonésie étaient cités (les annotations étaient toutefois à supprimer avant publication).

La huitième évolution concernait les sciences et la technologie. Etaient cités l'impact des avancées scientifiques dans des domaines comme le désarmement ou encore l'accélération des moyens de communication.

La communication et les relations publiques occupaient la neuvième place de cette liste. Le développement du tourisme et des médias y étaient identifiés. Était aussi décrit le passage de relations internationales dont les seuls acteurs étaient les gouvernements à une nouvelle diplomatie s'adressant à des peuples, l'opinion publique (britannique et étrangère), ou des groupes de personnes influençant les gouvernements.

Enfin, le dernier point décrivait un accroissement global du niveau d'éducation et le liait à l'ascension sociale qu'il était devenu possible d'effectuer au Royaume-Uni. Le rapport insistait sur la nécessité de nommer des diplomates représentatifs de l'évolution de la société. Ce dernier point annonçait de facto des recommandations concernant le recrutement, la formation et les conditions de service des diplomates.

La troisième partie présentait les tâches, les priorités définies par le comité et les coûts des recommandations. Le rapport décrivait des services relativement méconnus du grand public voire critiqués, et dont la médiatisation mettait davantage en avant les conflits plutôt que les succès. La question de la terminologie était évoquée, et le terme « représentation » critiqué pour ses connotations négatives impliquant la tenue de cocktails et de cérémonies plutôt que d'actions. Dès lors la modernisation de l'institution devait être accompagnée d'une réduction des mondanités et l'image du diplomate devait être rehaussée.

Enfin, les tâches des trois services et des délégations intervenant dans les instances internationales étaient identifiées : au nombre de sept, elles étaient en charge du conseil, de la négociation, de l'entretien de relations amicales, de la promotion du commerce, de la communication, de la protection des ressortissants et des intérêts britanniques et enfin d'un rôle d'aide et d'assistance technique. Si quantitativement le rapport ne proposait pas que le nombre de tâches soit amené à évoluer, une certaine flexibilité et adaptabilité étaient requises. Recommandant de rendre plus fréquente l'évaluation et surtout l'auto-évaluation des services, le rapport ne jugeait pas le coût de fonctionnement des services excessif. Ce coût devait être évalué en fonction des résultats des services à long terme. Si quelques économies pouvaient être faites en fermant des missions diplomatiques dans des pays ne nécessitant pas de représentants britanniques, il demeurerait difficile de fermer des postes après leur inauguration.

Enfin, la dernière partie de ce chapitre introductif était dévolue à la relation entre les services et recommandait davantage d'efficacité à coût constant. La relation du *Foreign Office* et du Commonwealth conduisaient inexorablement à la fusion des services. Le rapport Plowden annonçait ainsi dès son chapitre introductif la nécessité de maintenir des liens forts avec les pays du Commonwealth. Cet argument permettait aux rapporteurs de devancer les voix discordantes qui dénonceraient la fusion comme un aveu du désintérêt du Royaume-Uni pour le Commonwealth. Il s'agissait de prévenir un problème politique éventuellement créé par la nouvelle place du Commonwealth qui deviendrait ainsi partie intégrante des affaires étrangères et non plus de la Grande-Bretagne.

Le rapport dénonçait comme une aberration le fait que le *Foreign Service* et le *Commonwealth Relations Office* ne fonctionnent pas ensemble. En effet, le *Commonwealth Relations Office*, qui dépendait du *Home Civil Service*, n'était pas maître des politiques économiques et commerciales du Commonwealth, qui étaient pourtant au cœur de la relation avec la Grande-Bretagne. Le *Commonwealth Relations Office* était d'ailleurs critiqué dans sa gestion de certaines crises, comme la Rhodésie, pour avoir géré le conflit sans prendre en compte le rôle du commerce. Séparer le *Commonwealth Relations Office* du *Home Civil Service* serait revenu à imposer de nouvelles tâches à un service qui, à effectif constant, n'aurait pu les assumer. Le comité Plowden, considérant que la distinction entre les pays du Commonwealth et les autres pays était devenue obsolète et que la politique étrangère des pays du Commonwealth dépassait la question de la relation avec la Grande-Bretagne, préconisait donc une fusion du *Commonwealth Relations Office* et du *Foreign Office*. Envisagée à long terme, cette fusion se traduirait dans un premier temps par la création d'un Service diplomatique commun rendant le futur rapprochement inéluctable. Ce nouveau service avait pour objectif la répartition des compétences et davantage d'expertise. Il offrirait une vision plus globale aux diplomates, accorderait plus d'attention à l'économie et au commerce tout en permettant une certaine flexibilité, davantage de mobilité pour les fonctionnaires, des conditions de recrutement et de service plus homogènes mais aussi une certaine facilité dans la mise en place de procédures de sécurité à l'étranger.

Après avoir conclu à la nécessité d'une fusion immédiate, le comité Plowden proposait ainsi un nouveau Service diplomatique dont la réorganisation et le fonctionnement étaient décrits dès le second chapitre du rapport.

En guise de conclusion, le rapport Plowden dressait un récapitulatif de cinquante-deux propositions, reprenant ainsi sous forme de liste les principales recommandations du rapport. Ces recommandations peuvent être schématiquement regroupées en trois catégories. Il y avait tout d'abord les recommandations relatives à l'organisation des ministères et de leurs départements à Londres. On trouve ensuite des recommandations liées aux conditions de service à l'étranger et à l'organisation des missions locales. Enfin, la troisième catégorie concernait le recrutement et la formation des employés. Le coût supplémentaire annuel des réformes liées aux ressources humaines s'élevait à deux millions de livres. Le coût des réformes liées à l'achat d'infrastructures était estimé entre 25 à 30 millions de livres. Parmi les principales recommandations figuraient la création d'un Service diplomatique, doté de pouvoirs lui permettant de contrôler le déploiement et le recrutement des employés. Un excédent de dix pour cent des moyens humains requis était recommandé afin de constituer une marge de réserve qui faciliterait la gestion et le remplacement du personnel à l'étranger. Une attention particulière était ainsi accordée à la nécessité de concéder une relative flexibilité

au nouveau service. L'ensemble des recommandations du rapport ne fut pas mis en place, notamment la constitution de la réserve humaine de dix pour cent. Les principales recommandations se traduisirent toutefois par des mesures concrètes. Le Service diplomatique fut créé, et l'organisation des départements du FCO, en 1968, répondit à la répartition géographique recommandée dans le rapport Plowden.

Si les rapporteurs faisaient un certain nombre de recommandations qui furent appliquées, la fusion immédiate du *Commonwealth Relations Office* et du *Foreign Office* n'était pas conseillée. Le rapport était cependant d'une grande clarté quant à un rapprochement jugé inéluctable. Pourquoi ne pas avoir recommandé une fusion immédiate si celle-ci était perçue comme inévitable ? Le comité Plowden justifiait son choix par la crainte de voir émerger des réactions négatives l'accusant de vouloir diminuer l'importance du Commonwealth. En 1965, lors d'un débat à la Chambre des Lords, Lord Inchyra, membre du comité Plowden, expliqua n'avoir pas voulu risquer de voir l'ensemble des mesures du rapport écartées du fait de réactions négatives face à la proposition d'une fusion³⁴⁴.

Enfin, la proximité des élections législatives contribua très vraisemblablement à éviter un débat politique houleux qui n'aurait pu conduire à une réforme institutionnelle sans la garantie du maintien au pouvoir du gouvernement. Les élections eurent lieu le 16 octobre 1964. La date ne fut annoncée que le 15 septembre lorsque Douglas-Home sollicita finalement la dissolution du Parlement. Entre l'annonce du projet aux Communes et le début de la campagne s'écoulèrent seulement sept mois dont quarante-cinq jours de vacances parlementaires. Les circonstances n'étaient guère favorables à une réforme institutionnelle d'envergure et politiquement périlleuse.

La réception très positive du rapport chez les diplomates tint à deux facteurs : prenant en compte la perte d'influence économique et militaire de la Grande-Bretagne, le rapport Plowden insistait sur la nécessité d'assurer un rôle majeur au Royaume-Uni sur la scène internationale. De plus le comité s'accordait unanimement sur la nécessité d'améliorer les conditions de service des diplomates à l'étranger. La présentation du rapport par John Dickie résumait clairement ces deux facteurs :

L'analyse du rôle de la Grande-Bretagne dans le monde présentée par Lord Plowden, selon lequel « elle jouissait d'une influence importante au niveau mondial » fut très bien reçue par les diplomates. Ils furent enchantés par la lecture du rapport [...]. Celui-ci allait à l'encontre de la

³⁴⁴ Frederick Miller, Lord Inchyra, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 24 décembre 1965 vol 271 cc1012-35 [consulté le 20 octobre 2014], Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-externalaffairs#S5LV0271P0_19651221_HOL_212 .

tendance au repli sur soi. Il recommandait une amélioration des conditions d'emploi des personnels, et des conditions matérielles de ceux qui exerçaient dans des postes difficiles.³⁴⁵

Douglas-Home consacra pour sa part une place moindre à la réforme du *Foreign Service* dans ses mémoires, mais il mentionna les avancées du rapport Plowden qui avait proposé une prise en charge des voyages permettant aux enfants de retrouver leurs parents diplomates pendant les congés scolaires. Douglas-Home consacra ainsi une place prépondérante aux conditions de service à l'étranger :

Nous avons progressé au début des années 1960, mais ce n'est qu'au moment où Lord Plowden a mis à jour les éléments concrets et proposé des solutions dans son excellent rapport sur les Affaires étrangères en 1964 que j'acquis la conviction qu'un jeune homme, à son entrée dans la carrière, pouvait avoir la conviction qu'il lui serait possible de connaître les joies et les plaisirs d'une vie de famille, même dans les endroits les plus reculés du globe. Il est tout à fait dans l'intérêt de la nation que le moral du ministère des Affaires étrangères soit au plus haut.³⁴⁶

Le rapport Plowden fut remis au Cabinet le 3 février 1964. Il était accompagné d'un mémorandum ainsi que d'une proposition de discours au Parlement rédigés par R. A. Butler, ministre des Affaires étrangères³⁴⁷. Les propositions de R. A. Butler ainsi que le rapport du comité furent acceptés lors de la réunion du Cabinet du 6 février³⁴⁸, et les ministres s'accordèrent sur la publication du rapport dès que les gouvernements du Commonwealth et les associations d'employés des services concernés auraient été informés. Sur la question des retraites des personnels en détachement, R. A. Butler fut invité à consulter les autres ministères, mais les principaux points du rapport furent acceptés. Enfin, la proposition de discours de R. A. Butler fut identique au discours prononcé au Parlement le 27 février. Seules quelques modifications furent faites. À titre d'exemple le ton du second paragraphe du discours initial de R. A. Butler fut adouci devant les parlementaires. Ainsi R. A. Butler avait-il écrit :

³⁴⁵ Lord Plowden's assessment of Britain's role in the world carrying 'a high degree of worldwide influence' was well received by diplomats. They glowed when they read the Report [...]. Defying the trend toward retrenchment, the Report recommended better conditions of service and better amenities for staff in hardship posts. "

John Dickie, *Inside the Foreign office*, Londres, Chapmans, 1992, p. 62.

³⁴⁶ "We made some progress during the early sixties, but it was only when Lord Plowden revealed the facts and proposed the remedies in his excellent Report on the Service in 1964 that I was finally convinced that a young man entering the service could be confident that he would be able to enjoy the pleasures and satisfaction of family life, even in the remoter parts of the globe. It is strongly in the interest of the nation that in the Foreign Service morale should at all times be high." Lord Home, *The Way the Wind Blows*, Londres, Collins, 1976, p. 246.

³⁴⁷ The report concludes that the division of the world for representational purposes into Commonwealth and non-Commonwealth countries impedes the development and execution of a coherent foreign policy and that the logic of events points towards the amalgamation of the Foreign and Commonwealth Relations Offices.

R. A. Butler, *Plowden Committee's Report on the Representational Services Overseas. Cabinet Papers*. [Ressource électronique], The National Archives Website: Discovery. CP (64) 34. CAB 129/116/34, 3 février 1964, [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659877>

³⁴⁸ *Cabinet Conclusions. Cabinet Papers* [Ressource électronique], The National Archives Website: Discovery. CM (64) 10. CAB 128/38/24, 6 février 1964 [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664309> .

Dans sa conclusion, le rapport estime qu'une division du monde entre pays du Commonwealth et pays non membres du Commonwealth, dans la représentation de notre politique, nuit à la conception et à l'application d'une politique étrangère cohérente. La logique des événements veut que le ministère des Affaires étrangères et celui du Commonwealth soient fusionnés.³⁴⁹

Le discours au Parlement fut ainsi modifié :

Dans sa conclusion, le rapport estime qu'une division du monde entre pays du Commonwealth et pays non membres du Commonwealth, dans la représentation de notre politique, présente en pratique des inconvénients évidents. La logique des événements veut que le ministère des Affaires étrangères et celui du Commonwealth soient fusionnés.³⁵⁰

Suite à un second mémorandum de R. A. Butler le 18 février³⁵¹, puis à une réunion du Cabinet le 25 février³⁵², le Premier ministre annonça les projets du gouvernement le 27 février 1964 lors d'un discours aux Communes³⁵³. À la Chambre des Lords, Lord Carrington reprit les propos du Premier ministre le même jour³⁵⁴. Le discours de Douglas-Home reçut un accueil favorable à la chambre des Communes, au sein de la majorité comme de l'opposition, comme le montrèrent les interventions de C. Mayhew³⁵⁵ et Gordon Walker³⁵⁶. Parmi les questions soulevées figurèrent les relations avec le Commonwealth et la crainte que celles-ci ne pâtissent de la réforme ; l'avenir du département de Coopération Technique (*Department of Technical Cooperation*) ; les réserves éventuelles émises par les gouvernements du Commonwealth ; ou encore le nom du nouveau service commun. Les interventions du Parlement furent cependant brèves puisqu'elles eurent lieu suite à la réponse du Premier ministre à des questions écrites à l'ordre du jour.

³⁴⁹ "The report concludes that the division of the world for representational purposes into Commonwealth and non-Commonwealth countries impedes the development and execution of a coherent foreign policy and that the logic of events points towards the amalgamation of the Foreign and Commonwealth Relations Offices." *Ibid*.

³⁵⁰ "The Report concludes that the division of the world for representational purposes into Commonwealth and non-Commonwealth countries has obvious practical disadvantages and that the logic of events points towards the amalgamation of the Foreign and Commonwealth Relations Offices." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 27 février 1964 vol 690 cc629-33 [consulté le 27 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/feb/27/her-majestys-diplomatic-service> .

³⁵¹ R. A. Butler, *Diplomatic Service Allowance. Cabinet Papers* [Ressource électronique], The National Archives Website: Discovery. CP (64) 49. CAB 129/116/49, 18 février 1964 [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659892>.

³⁵² « *Cabinet Conclusions. Cabinet Papers* [Ressource électronique], The National Archives Website: Discovery. CM (64) 14. CAB 128/38/28, 25 février 1964 [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664313> .

³⁵³ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 27 février 1964 vol 690 cc629-33 [consulté le 27 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/feb/27/her-majestys-diplomatic-service> .

³⁵⁴ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 27 février 1964 vol 255 cc1234-6 [consulté le 27 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1964/feb/27/the-plowden-report-on-overseas-services>.

³⁵⁵ C. Mayhew accéda au ministère de la défense en octobre 1964, et occupa le poste appelé parfois « ministère de la Marine ».

³⁵⁶ Gordon Walker devint ministre des Affaires étrangères en octobre 1964.

À la Chambre des Lords, Alexander of Hillsborough, leader de la chambre des Lords, proposa la tenue ultérieure d'un débat après que Lord Carrington eut prononcé le même discours que Douglas-Home.

Aussi les débats parlementaires eurent lieu plus tardivement. Le rapport Plowden donna lieu à un débat à la Chambre des Lords le 7 avril 1964. Il fut discuté aux Communes quatre mois après le débat des pairs, le 29 juillet. À la chambre des Lords, la session dura près de six heures et demie. L'ordre du jour comprenait quatre questions, l'examen de sept projets de loi puis une motion déposée par Gladwyn Jebb, Lord Gladwyn (1900-1996). Seize pairs prirent la parole lors d'un débat de quatre heures et demie. L'initiateur du débat, Lord Gladwyn avait entamé sa carrière au *Foreign Office* en 1924³⁵⁷. La motion proposée par Lord Gladwyn ne conduisit pas à une prise de position formelle de la chambre des Lords. Cette motion « portant production de document, » comme l'indiquent les mots « and to move for papers », était une motion neutre requérant un débat à l'issue duquel la position de la chambre serait exprimée dans les discours et non lors d'un vote final. Ce type de motion garantissait au pair l'ayant introduite un droit de réponse à la fin du débat. Lorsque Gladwyn conclut le débat il y mit simplement un terme en annonçant : « I beg leave to withdraw the motion », « je sollicite la permission de retirer cette motion ».

Lord Gladwyn prit la parole sur le rapport Plowden, afin de présenter une motion portant production de document. Il s'exprima en ces termes : « My Lords, en présentant la motion qui porte mon nom, j'espère avancer quelques remarques pertinentes sur le Commonwealth dans son ensemble, car, de toute évidence, l'opinion que l'on peut avoir sur le rapport Plowden est orientée par la façon dont on considère cette magnifique, mais, avouons-le, bien singulière association de peuples. Par ailleurs, j'é mets le vœu que certains des membres de cette assemblée, bien meilleurs connaisseurs que moi de cette question, nous disent avec précision ce qu'ils pensent du Commonwealth et de son avenir. J'ose espérer que tout cela nous permettra de bien comprendre les tenants et les aboutissants du rapport Plowden.³⁵⁸

Lors de ce débat, Gladwyn se révéla favorable à la nomination d'un seul ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth. Son souhait était que le nouveau gouvernement annonce,

³⁵⁷ Gladwyn fut envoyé à Téhéran, Rome, fut secrétaire privé au FO à Londres, conseiller diplomatique (1943), secrétaire général de l'ONU par intérim (1945), adjoint au sous-secrétaire d'État (1949-50), ambassadeur pour l'ONU à New York (1950-1954), puis ambassadeur à Paris (1954-1960). Nommé pair héréditaire en 1960 il prit d'abord place parmi les membres indépendants avant de rejoindre le parti libéral. Il devint numéro deux du parti libéral à la Chambre des Lords (1965-1988), puis rapporteur de la Commission des Affaires étrangères et de la Défense.

³⁵⁸ "LORD GLADWYN rose to call attention to the Plowden Report; and to move for Papers. The noble Lord said: My Lords, in introducing the Motion that stands in my name, I hope I shall be in order in making a few remarks about the Commonwealth as a whole, for obviously one's views on the Plowden Report are coloured by what one thinks about this great but, it must be admitted, very singular association of peoples. Besides, I rather hope that some noble Lords, with far greater knowledge than mine may take this opportunity of telling us what exactly they think about the Commonwealth and its future. All this, I suggest, might enable us to get the Plowden Report into its proper perspective." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 7 avril 1964 vol 257 cc39-128 [consulté le 3 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1964/apr/07/the-plowden-report-on-representational-1>.

au plus tard six mois après son arrivée au pouvoir en octobre, une date de fusion des deux ministères. Deux pairs soutinrent la position de Gladwyn : Lord Strang, Lord Killearn. Lord Robertson y fut favorable dans une moindre mesure. Trois membres du comité Plowden intervinrent dans le débat, apportant précisions et justifications : Lord Plowden, Lord Inchyra pour qui il s'agissait d'un premier discours à la Chambre des Lords, et le vicomte Harcourt. Enfin, la représentation et les réponses du gouvernement furent assurées par le Lord Chancelier.

Ce débat relativement long et précis évolua en réalité autour d'une question principale : la présence d'un seul ministre commun aux deux départements ou de deux ministres distincts. Dans l'hypothèse du maintien de deux ministres, le rang de ce dernier et sa place au Cabinet furent évoqués. Ce débat fut marqué par le commun accord de pairs pourtant opposants politiques. En réalité l'opposition fut celle de députés non affiliés à un parti. Ainsi la chambre s'accorda-t-elle sur l'inadéquation d'une fusion, l'impossibilité de confier l'ensemble des tâches à un seul individu, sur le refus d'un ministre de rang inférieur pour le Commonwealth. La place du Commonwealth fut confirmée par la Chambre qui considéra les Affaires étrangères et le Commonwealth comme deux dossiers d'importance égale.

Aux Communes, le débat eut lieu beaucoup plus tardivement, le 29 juillet 1964, soit trois jours avant les congés parlementaires estivaux, signe du peu de considération de la chambre basse du Parlement pour ce sujet. Le débat fut de surcroît relativement bref. Il dura une heure et demie et seuls six députés prirent la parole.³⁵⁹ Les quatre principaux orateurs furent Humphry Berkeley, alors député conservateur et à l'origine du débat, Christopher Mayhew, député travailliste, Charles Mott-Radclyffe, conservateur et membre du comité Plowden, et Nigel Fisher, sous-secrétaire d'État parlementaire aux Relations du Commonwealth et aux Colonies. À l'image du débat ayant eu lieu à la Chambre des Lords, celui-ci ne fut pas marqué par des oppositions reflétant celles des partis politiques. Très critique vis à vis du ministère des Relations avec le Commonwealth, qu'il considérait comme étant incompetent, Humphry Berkeley prit parti pour une fusion des deux ministères et réclama en sus un département dédié au développement des territoires outremer (*Ministry of Overseas Development*). Christopher Mayhew et Charles Mott-Radclyffe rappelèrent quant à eux certains éléments positifs du rapport (prise en charge des frais de déplacement des enfants, place des femmes, retraite des employés) qui étaient pour la plupart déjà entrés en vigueur. Ils s'opposèrent en revanche à une fusion intégrale des ministères en usant peu ou prou des mêmes arguments que ceux qui avaient eu cours à la Chambre des Lords : surcharge de travail pour un seul

³⁵⁹ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 29 juillet 1964 vol 699 cc1456-88 [consulté le 25 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/jul/29/representational-services-overseas>.

ministre, différences entre la relation intime entretenue avec les membres du Commonwealth et les relations extérieures du Royaume-Uni avec des pays étrangers, et nécessité de ne pas affaiblir le Commonwealth ou déplaire à ses membres.

Les débats des deux chambres du Parlement se caractérisèrent donc par un accord autour des recommandations du rapport Plowden. Les rares détracteurs du rapport revendiquèrent à la Chambre des Lords et aux Communes une fusion des ministères, et dans les deux Chambres, le débat dépassa les divergences politiques, impliquant des personnalités travaillistes et conservatrices ayant souvent une expertise avérée dans le domaine des Affaires étrangères et du Commonwealth.

3. La première phase de la fusion: la création du Service diplomatique

La première étape de la fusion consista en la création d'un service commun le 1^{er} janvier 1965. Appelé Service diplomatique (*Her Majesty's Diplomatic Service*) malgré le souhait de parlementaires³⁶⁰ de le nommer Service diplomatique et Commercial (*Her Majesty's Diplomatic and Commercial Service*), il regroupa trois entités : le *Foreign Service*, le *Commonwealth Service* ainsi que le *Trade Commission Service*. Il fut dirigé en 1965 par un seul fonctionnaire, le Secrétaire permanent du *Commonwealth Relations Office* (*Permanent Secretary of the Commonwealth Relations Office*). Cette première étape de la fusion conduisit en réalité à des changements structurels radicaux tout en étant très peu contestée. Fusion partielle, elle marqua en ce sens la victoire du comité Plowden qui, écartant la perspective d'une fusion immédiate, parvint à en bâtir les bases solides.

Élu le 16 octobre 1964, le nouveau gouvernement Wilson ne fit que poursuivre un projet entamé par ses deux prédécesseurs conservateurs. Mentionné dans le projet de discours du Trône du 21 juillet 1964, la création du Service diplomatique n'apparut en revanche pas dans le discours prononcé le 3 novembre. La plupart des nouvelles mesures mises en place ne nécessitèrent pas l'introduction d'un projet de loi au Parlement et furent conduites par le ministre des Affaires étrangères (R. A. Butler). Ce ne fut pas le cas des réformes sur les retraites des membres du *Diplomatic Service*. Ainsi le 13 novembre 1964 fut introduite la seconde lecture d'un projet de loi sur les pensions de retraite des membres du *Service*

³⁶⁰ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 17 décembre 1964 vol 704 cc560-2 [consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/dec/17/diplomatic-service#S5CV0704P0_19641217_HOC_165

*diplomatique*³⁶¹. Formellement introduit par Niall MacDermot, l'un des ministres accompagnant le Chancelier de l'Échiquier du gouvernement travailliste, *la paternité du projet revint en réalité à son successeur conservateur*, John Boyd-Carpenter, second du Chancelier (*Chief Secretary to the Treasury*, 16 juillet 1962 – 15 octobre 1964). Le projet introduit le 13 novembre 1964 comportait vingt-quatre points d'une grande technicité et dont le coût fut annoncé comme relativement modeste. Si la plupart des recommandations du rapport avaient été mises en place par R. A. Butler sans le recours de lois au Parlement, ces mesures-là requièrent un vote notamment car, bien que considérées comme des réformes relativement mineures, elles impliquaient une réforme du *Civil Service*. Cette loi accorda à l'ensemble du Service diplomatique des droits dont bénéficiaient au préalable uniquement les fonctionnaires du *Foreign Service*. Furent aussi formalisés les transferts de membres du *Foreign Office* au *Home Civil Service*. Ainsi du 1^{er} janvier au 21 décembre 1965, quatre-vingt-huit membres de l'ancien *Foreign Service* furent affectés sur des postes du *Commonwealth Relations Office*, et 42 membres du *Commonwealth Relations Office* furent affectés sur des postes du *Foreign Office*³⁶². En un an, cette nouvelle mobilité entre les services se traduisit ainsi par la nomination de cent trente fonctionnaires³⁶³. En sus de ces évolutions, les systèmes de communication et de cryptographie des différents services furent regroupés. Les services d'information du *CRO* et du *FO* furent réunis et un certain nombre d'employés furent attachés conjointement aux deux ministères. Ces premiers changements ne semblèrent guère primordiaux mais ils améliorèrent l'efficacité de l'institution et préparèrent ainsi l'intégration des ministères. Le 21 décembre 1965, un second débat fut sollicité par Lord Gladwyn. Il fut ponctué par les interventions de deux anciens sous-secrétaires d'État permanents du *Foreign Office*, un ancien Commissaire Général pour l'Asie du Sud-Est, quatre anciens ambassadeurs, deux à Washington, un en France et un à Bonn. Les Lords se déclarèrent favorables à une fusion, même si Lord Walston, fidèle soutien du Commonwealth, demeura plus sceptique³⁶⁴. Certes, un certain nombre de procédures inefficaces et d'illogismes avaient disparu. Toutefois, aux yeux des Lords plusieurs aberrations organisationnelles demeuraient. Il était nécessaire de

³⁶¹ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 13 novembre 1964 vol 701 cc1412-21 [consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/nov/13/superannuation-bill#S5CV0701P0_19641113_HOC_116.

³⁶² Henry Walston (Lord Walston, Under-Secretary of State for Foreign Affairs), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 21 décembre 1965 vol 271 cc1012-35 [consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-external-affairs>.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Henry Walston (Lord Walston, Under-Secretary of State for Foreign Affairs), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 21 décembre 1965 vol 271 cc1012-35 [consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-external-affairs>.

les supprimer afin de garantir d'avantage d'efficacité aux institutions. Ainsi Lord Inchyra dressa-t-il un portrait de l'institution le 21 décembre 1965³⁶⁵:

En ce moment, l'appareil administratif dont nous disposons pour les affaires étrangères ne donne pas du tout satisfaction. Pour reprendre les termes employés par mon honorable collègue, Lord Caccia, c'est de la folie furieuse. À la fin de ma carrière, j'ai passé cinq ans au cœur de ce dispositif. C'était terrible, et tout m'incline à penser que cela ne s'est pas arrangé. Il était complètement aberrant, quand on devait traiter des questions comme celle de Chypre ou du Sud Est asiatique, d'avoir deux ministères en charge des différents aspects du même problème. J'imagine que c'est encore pire maintenant, avec les dossiers de la Rhodésie et de la Malaisie.³⁶⁶

4. L'intégration du ministère des Colonies et du ministère des Relations du Commonwealth : la création du ministère du Commonwealth

Fruit de la fusion du ministère des Dominions et du ministère des Indes, le ministère des Relations du Commonwealth comptait 867 employés au 16 octobre 1964.

Le ministère des Colonies comptait pour sa part 1 748 employés au 1^{er} avril 1960, puis plus que 591 en mai 1965³⁶⁷. Les employés du ministère des Colonies dépendaient du Service de l'Outremer (*Her Majesty's Oversea(s)*)³⁶⁸ *Civil Service, HMOCS*) qui avait remplacé le 17 Juin 1954 le Service Colonial. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les employés du Service Colonial étaient particulièrement préoccupés par leurs perspectives au sein d'un service vieillissant, ne parvenant plus à recruter, au prestige érodé par l'indépendance des premières colonies après la guerre, puis par le fiasco de Suez en 1956, le mémorandum de Macmillan en janvier 1957 réclamant une liste des territoires sur le point d'accéder à l'indépendance, et enfin le discours de Macmillan sur le « vent du changement » le 3 février 1960 au Cap³⁶⁹. En 1954, la création d'un nouveau service avait ainsi répondu à un besoin de réforme du Service Colonial.

³⁶⁵ Frederick Miller (Lord Inchyra), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 21 décembre 1965 vol 271 cc1012-35 [consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-external-affairs>.

³⁶⁶ "At the moment, the machinery for dealing with overseas affairs is quite intolerable. As the noble Lord, Lord Caccia, said, it is plumb crazy. At the end of my career, I had five years in the middle of that machine. It was bad enough then, and I have no reason to suppose that it is not worse now. It was quite hopeless, when one tried to deal with questions like Cyprus or South-East Asia or the Congo, to have two Departments dealing with different aspects of the same problem. I imagine that it is even worse now with regard to Rhodesia and Malaysia." *Ibid*.

³⁶⁷ Eirene White (Parliamentary Under-Secretary of State), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 27 mai 1965 vol 713 cc815-6 [consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1965/may/27/colonial-office-staff#S5CV0713P0_19650527_HOC_25.

³⁶⁸ Le service fut d'abord nommé *Her Majesty's Oversea Civil Service* en 1954, puis il devint ultérieurement *Her Majesty's Overseas Civil Service*.

³⁶⁹ Anthony Kirk-Greene, *On Crown Service, A History of HM Colonial and Overseas Civil Services, 1837-1997*, London, New York, I. B. Tauris Publishers, 1999, p. 75-76.

Après cent douze années d'existence, le ministère des Colonies fut fermé et ses dernières compétences furent transférées au ministère des Relations du Commonwealth le 1^{er} août 1966, soit un an après la date initialement prévue en 1964. Devenues pour la plupart indépendantes après une seconde vague de décolonisation, les anciennes colonies ne relevèrent plus du ministère des Colonies qui fut techniquement fusionné avec le ministère des Relations du Commonwealth. Ce nouveau ministère prit le nom de ministère du Commonwealth pendant une brève période de deux ans. Ainsi la fonction de ministre aux Relations du Commonwealth (1947-1966), héritière de la fonction de ministre des Affaires des dominions (1925 -1947), fut-elle fusionnée avec celle de ministre des Colonies (1768-1966, soixante secrétaires d'État successifs) et remplacée par un ministre des Affaires du Commonwealth (1966-1968).

Le 21 octobre 1966, dix mois après la fusion avec le ministère des Colonies, le nouveau ministère du Commonwealth ne comptait plus que 586 employés. La baisse des effectifs était due en grande partie à la création du Service diplomatique dont les effectifs s'étaient accrus, passant de 1338 employés en janvier 1965 à 1475 employés en octobre 1966.³⁷⁰

5. Contexte et réorganisations gouvernementales accompagnant la fusion

À la veille de la fusion, en mars 1968, dix-huit départements sur soixante-douze étaient désormais communs au ministère des Affaires étrangères et au ministère du Commonwealth. La période s'étendant du mois de janvier 1965 à mars 1968 vit la suppression de 474 postes au sein de l'institution. Parmi ceux-ci, 398 se trouvaient à Londres. De mars à octobre 1968, une série de cent postes supplémentaires fut supprimée. À l'orée de la fusion, environ les deux tiers des employés du Service diplomatique servant à Londres travaillaient d'ores et déjà au sein d'un service commun au *Foreign Office* et au *Commonwealth Office*³⁷¹.

Un bref état des lieux de la période met en évidence deux thèmes centraux ayant largement contribué à la fusion des ministères des Affaires étrangères et du Commonwealth. La fusion s'inscrivait dans un contexte de perte de vitesse du Commonwealth mais aussi de réformes institutionnelles annoncées dans le programme électoral *Let's Go With Labour for the New Britain* proposé par Harold Wilson en 1964. Aussi les électeurs pouvaient-ils lire :

[...] Nous devons rendre le gouvernement lui-même plus efficace. Au fur et à mesure que les tâches du gouvernement deviennent plus complexes et plus nombreuses, l'appareil à la

³⁷⁰ Herbert Bowden (Secretary of State for Commonwealth Relations), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 21 octobre 1966 vol 734 c82W [consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1966/oct/21/departmental-staff-1#S5CV0734P0_19661021_CWA_6.

³⁷¹ FCO 77/41, TNA.

disposition du gouvernement doit se moderniser. Nous avons besoin de nouvelles techniques, de nouvelles compétences et de nouvelles expériences pour que le gouvernement soit efficace. Parallèlement, nous devons trouver les moyens de nous assurer que l'augmentation de l'activité gouvernementale, ne réduise pas les libertés individuelles. C'est la raison pour laquelle nous attachons autant d'importance à l'humanisation de l'ensemble des activités administratives de l'État.³⁷²

Dans l'ensemble, les mesures envisagées par Harold Wilson visaient à accroître l'efficacité de la machine gouvernementale tout en faisant en sorte que la responsabilité du gouvernement devant les Britanniques soit assurée. Pouvant être perçus comme contradictoires, ces objectifs firent l'objet de plusieurs débats. Ainsi Norman Hunt écrivit-il dans le prologue d'une publication de débats radiophoniques publiés en 1964 :

La modernisation est devenue le mot clé national des années 1960. Des propositions aux implications significatives sont avancées pour la réforme du Cabinet et des Bureaux du Cabinet, celle des ministères, de la haute fonction publique et du Parlement. Certaines sont destinées à améliorer l'efficacité, la compétence et le dynamisme de l'appareil d'État central ; d'autres à augmenter la capacité du Parlement à contrôler l'exécutif et la participation démocratique au processus de prise de décision. Mais à quel point ces deux objectifs sont-ils contradictoires ?³⁷³

L'élection d'Harold Wilson conduisit à la réorganisation de départements, à la création de nouveaux services gouvernementaux dont l'objectif double et avoué était d'accroître l'efficacité du gouvernement tout en proposant un système plus proche du peuple britannique. Déployées en plusieurs vagues, ces réformes commencèrent au début du mandat d'Harold Wilson, en octobre 1964, lorsque furent instaurés le DEA, département des Affaires économiques (confié à George Brown), *MinTech*, ministère de la Technologie (Frank Cousins), *The Ministry of Land and Planning*, ministère de l'Aménagement du territoire (Kenneth Robinson), *The Welsh Department*, dédié aux affaires du Pays de Galles (James Griffiths), ainsi que le *Ministry of Overseas Development*, ministère au Développement outremer (Barbara Castle). Suite à la réélection du gouvernement et à l'obtention d'une majorité plus large, l'année 1966 fut marquée par la mise en place de comités et instances de conseil : le comité Fulton (sur le Civil Service), la Commission Redcliffe-Maud sur le gouvernement local en Angleterre (*Royal*

³⁷² “[...] we shall need to make government itself more efficient. As the tasks of government grow more numerous and more complex, the machinery of government must be modernised. New techniques, new kinds of skill and experience are needed if government is to govern effectively [...]”

At the same time new ways must be found to ensure that the growth of government activity does not infringe the liberties of the subject. This is why we attach so much importance to humanising the whole administration of the state.” LABOUR PARTY, 1964. *Labour Party Manifesto, New Britain* [en ligne], [Consulté le 15 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1964/1964-labour-manifesto.shtml>.

³⁷³ “Modernization has become the national theme of the 1960s [...]. Far-reaching proposals are being aired for the reform of the Cabinet and the Cabinet Offices, the government departments, the Civil Service and Parliament. Some are designed to increase the efficiency, capacity, and drive of the central policy-making machinery; others to improve Parliament's ability to check the Executive and to increase democratic participation in the decision making process. But how far are these two objectives mutually exclusive?” *Whitehall and Beyond*, Jo Grimond, Enoch Powell, *Harold Wilson three conversations with Norman Hunt*, with a comment by Lord Bridges, London, BBC publications, 1964, p. 9.

Commission on Local Government in England), ou encore les commissions parlementaires sur l'agriculture, la science et la technologie (*Commons Select Committees on Agriculture and on Science and Technology*). L'année suivante, plusieurs lois participant de la réforme sociale furent promulguées (*Abortion Act, Sexual Offence Act*). Le *Ministry of Aviation* et le *Ministry of Technology* fusionnèrent, la Commission Maud remis ses conclusions et une commission parlementaire sur la Science et l'Education fut instaurée (*Commons Select Committee on Education and Science*). Si la machine réformatrice était lancée, la seconde vague de réformes déferla réellement en 1968 avec la fusion le 17 octobre du ministère des Affaires étrangères et du ministère du Commonwealth. Quinze jours plus tard, au 1^{er} novembre 1968, les ministères de la Santé (*Ministry of Health*) et de la sécurité sociale (*Social Security Ministry*) furent regroupés au sein d'un département des services sociaux (*Ministry of Social Services*). En sus furent publiés le rapport Fulton (juin 1968) et un livre blanc sur la réforme de la Chambre des Lords. Une commission parlementaire dédiée aux relations interraciales et à l'immigration (*Commons Select Committee on Race Relations and Immigration*) fut instaurée. La gestion du Civil Service du Trésor de Sa Majesté fut transférée à un département spécifique (*Civil Service Department*) placé directement sous la conduite du Premier ministre. L'année 1969 fut quant à elle marquée par la promulgation du *Representation of the People Act*, abaissant notamment l'âge du vote à 18 ans, et le *Post Office Act*, transformant un département du gouvernement en entreprise nationale. Des comités et commissions parlementaires furent encore instaurés (*Commons Select Committee on Scottish Affairs, Royal Commission on the Constitution*), des rapports soumis (*Report of the Redcliffe-Maud Royal Commission on Local Government in England, Commons Procedure Committee Report on Scrutiny of Public Expenditure and Administration*), et un certain nombre de projets abandonnés (*Parliament Bill* sur la Chambre des Lords, abandon du livre blanc « *In Place of Strife* », abolition du *Department of Economic Affairs*). En février 1970, soit cinq mois avant les élections législatives, le gouvernement Wilson énonça une série de propositions de réorganisations du gouvernement local et soumit un livre vert sur la structure du système de sécurité sociale. Un mois avant les élections, le *Local Authority Social Services Act*, appliquant les recommandations du rapport Seebom, fut voté au Parlement. Le gouvernement Heath s'inscrivit dans la continuité de cette politique de changements institutionnels et sociaux et proposa dès le mois d'octobre un livre blanc sur la réorganisation du gouvernement central (*White Paper on the Re-organization of Central Government*) avant de remanier plusieurs départements gouvernementaux en novembre.

Le second élément de contexte devant être pris en compte afin d'établir un état des lieux de la situation à l'orée de la fusion fut la perte de prestige du Commonwealth. Elle se traduisit par une importance économique diminuée et un changement de ton dans les discours officiels. Si le programme électoral de 1964 eut le soin d'évoquer le Commonwealth et

manifesta le souhait du gouvernement de rétablir des liens forts entre les pays membres, l'institution continua de décliner. Confronté à des intérêts divergents, et regroupant d'anciennes colonies rejetant les vestiges de l'impérialisme³⁷⁴, le Commonwealth poursuivit sa chute. À la fin des années 1950, il représentait un débouché pour 40% des exports britanniques. Les années 1960 furent marquées par la baisse des exportations vers les pays du Commonwealth mais aussi par les négociations du GATT afin de réduire les barrières douanières ainsi que le virage amorcé vers la CEE. En 1973, les exportations vers le Commonwealth ne représentaient plus que 17% des exportations britanniques. De même, le montant des aides britanniques aux pays du Commonwealth demeura faible. Il passa certes de 2,4 milliards de livres en 1965 à 3,4 milliards en 1970 mais ces chiffres furent artificiellement faussés par la dévaluation de la livre³⁷⁵. Dès 1966, le Commonwealth apparut comme une institution décadente et se vit à peine mentionné dans le programme électoral wilsonien.

6. Le virage de 1968 : la fusion effective du *Foreign Office* et du *Commonwealth Office*

La fusion formelle des ministères des Affaires étrangères et du Commonwealth advint dans la nuit du 16 au 17 octobre 1968. Au FCO, une assemblée générale se tint le 16 octobre. Elle regroupa tous les acteurs des deux ministères. Michael Stewart et Thompson prirent la parole. Michael Stewart insista notamment sur la place singulière que continuerait à occuper le Commonwealth. À minuit dans la nuit du 16 au 17 octobre, Morrice James, Patricia Gore-Booth, Nicholas Barrington (*Secretary of State, Private office*) et Richard Baker (secrétaire particulier du sous-secrétaire d'État permanent) se retrouvèrent dans le bureau de Gore-Booth et célébrèrent la fusion effective des deux ministères.

Si différents hommes politiques furent alternativement désignés comme les instigateurs de la réforme, celle-ci semble manifestement avoir été une réponse à des choix politiques opérés par le Premier ministre.

Denis Greenhill, sous-secrétaire adjoint au moment de la fusion, conféra dans ses mémoires la responsabilité de la fusion au Premier ministre. Il affirma ainsi :

L'initiative sur ce plan revint au Premier ministre, mais le ministre des Affaires étrangères prit sans aucun doute la décision quant à l'appellation du nouveau ministère.³⁷⁶

³⁷⁴ John W. Young, *The Labour Governments 1964-1970, Volume 2, International Policy*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2003, p. 10.

³⁷⁵ John W. Young, *The Labour Governments 1964-1970, Volume 2, International Policy*, Manchester, New York, Manchester University Press, 2003, p. 10-11.

³⁷⁶ "The initiative for this came from the Prime Minister, but the Foreign Secretary certainly decided on the name for the new office". Denis Greenhill, *More by Accident*, York, Wilton 65, p. 132.

En revanche Greenhill déclara une trentaine d'années plus tard, dans un entretien conduit en 1996, que c'est Michael Stewart qui avait été à l'origine de la fusion des deux institutions :

Mais le CRO n'était pas un bon ministère, et Michael Stewart – car c'est lui qui prit l'initiative- a eu raison de faire fusionner les deux.³⁷⁷

Si Michael Stewart joua indiscutablement un rôle important pendant la fusion, il demeure excessif de lui conférer la paternité du projet. À la lueur de la chronologie des événements, il semble davantage que la fusion ait réellement découlé de choix politiques effectués par le Premier ministre. La décision prise par Harold Wilson en 1964 lorsqu'il maintint trois ministères différents, l'un dirigé par un ministre des Relations du Commonwealth, l'autre par un ministre des Colonies et le troisième par le ministre des Affaires étrangères demeure cependant déroutante.

L'annonce officielle de la fusion des Affaires étrangères et du Commonwealth eut lieu le vendredi 15 mars 1968. Harold Wilson profita ainsi de l'annonce faite suite à la démission de Brown et du retour de Michael Stewart pour faire part de la fusion. Plusieurs commentateurs décrivirent cette annonce comme reflétant parfaitement le goût pour la surprise et la façon de faire de Wilson. La déclaration effectuée depuis la résidence du Premier ministre comprit l'extrait suivant, retranscrit dans ses mémoires par Paul Gore-Booth :

Le Premier ministre propose de faire fusionner le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commonwealth en un seul service. Il a demandé à M. Stewart de superviser l'opération et de prendre en charge le nouveau ministère. Pendant la période de transition, M. Thompson restera membre du Cabinet en qualité de ministre des relations avec le Commonwealth.³⁷⁸

Le 19 mars 1968, quatre jours après cette annonce, Harold Wilson fit parvenir un courrier à Michael Stewart dans lequel il demanda expressément à Michael Stewart de mettre en place cette fusion :

Aussi je vous serais reconnaissant de préparer le projet de fusion, en concertation avec le ministre du Commonwealth, et, autant que de besoin, le directeur général des services administratifs du gouvernement. Je vous saurais également gré de me tenir informé, en amont

³⁷⁷ "but it (the CRO) was not a good Ministry and it was right of Michael Stewart - the initiative came from him - to join the two into one." Interview de Sir Denis Greenhill. Janus: British Diplomatic Oral History Programme. [Ressource électronique]. Cambridge : Churchill College, 1996. [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Greenhill.pdf>.

³⁷⁸ "The Prime Minister proposes to bring about the amalgamation of the Foreign Office and the Commonwealth Office into a single Office. He has asked Mr. Stewart to supervise this and to be responsible for the new Office. During this period Mr. Thomson will continue in Cabinet as Secretary of State for Commonwealth Affairs." Paul Gore-Booth, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, p. 387.

du projet, et de m'indiquer les grandes lignes de la démarche envisagée, ainsi que le calendrier auquel vous espérez pouvoir vous tenir.³⁷⁹

Après la consultation de Michael Stewart et du secrétaire d'État au Commonwealth, la fusion fut programmée pour le mois d'octobre 1968. Initialement envisagée le 1^{er} octobre par Morrice James et Michael Stewart, elle fut remise pour une simple question d'organisation au 16–17 octobre puisque la date proposée coïncidait avec la conférence annuelle du parti travailliste. Le 28 mars, peu après l'annonce faite du numéro 10, Harold Wilson s'était exprimé devant la Chambre des Communes et avait défini le projet. Le discours devant le Parlement du 28 mars constitua le premier de deux discours aux Communes et à la Chambre des Lords, le 28 mars et le 16 octobre 1968.

7. Les justifications de la fusion au Parlement et leur réception

Le projet de fusion fut présenté par Harold Wilson au Parlement le 28 mars³⁸⁰ puis dans deux discours prononcés le 16 octobre 1968 : le premier par Michael Stewart aux Communes³⁸¹ et le second par Lord Shackleton à la Chambre des Lords³⁸².

La déclaration du 28 mars ne donna lieu qu'à un court débat ponctué de huit interventions dont celle du leader de l'opposition, Edward Heath, ainsi que de George Brown (ministre des Affaires étrangères jusqu'au 16 mars), Reginald Maudling (secrétaire d'État au Commonwealth du cabinet fantôme), Emanuel Shinwell (ancien membre du gouvernement, député d'Easington), Nigel Fisher (MP Surbiton), Emrys Hughes (MP, South Ayrshire, travailliste), Hector Hughes (MP, Aberdeen North, travailliste), David Steel (MP, Roxburgh, Selkirk and Peebles, libéral démocrate) ainsi que John Langford-Holt (MP, Shrewsbury, conservateur).

³⁷⁹ "I should therefore be grateful if, in consultation with the Commonwealth Secretary and, as appropriate, the Head of the Home Civil Service, you would prepare a plan for the amalgamation, but I should be glad also if you would let me have an early indication of the broad lines on which you would contemplate this being undertaken and some indication of the time by which you hope it would be completed." FCO 77/31, 19 mars 1968, Merger of the Commonwealth Office and FO : minute by Mr Wilson to Mr Stewart, Ahston S. R. & Wm. Louis Roger *East of Suez and the Commonwealth 1964-1971, Part 2 Europe, Rhodesia, Commonwealth* [en ligne], Norwich, The Stationary Office, 2004 [Consulté le 28 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://tinyurl.com/qzmd4pe>, p. 154.

³⁸⁰ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 28 mars 1968, vol 761 cc1725-31 [consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse :

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_237.

³⁸¹ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 16 octobre 1968, vol 770 cc388-93 [consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse :

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/oct/16/foreign-and-commonwealth-offices-merger>

³⁸² *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne]. 16 octobre 1968 vol 296 cc1368-71 [consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse :

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1968/oct/16/merger-of-foreign-office-and>

Le débat parlementaire fut composé de deux parties. Il s'ouvrit dans un premier temps par une brève intervention de Harold Wilson lors de laquelle il présenta les raisons ayant conduit à la fusion des deux ministères. La seconde partie fut celle du débat pendant lequel le Premier ministre répondit aux questions soulevées par ses huit interlocuteurs.

L'intervention de Harold Wilson inscrivit la restructuration au sein d'un plus large programme de réformes : la fusion se révélait ainsi l'une des composantes du projet wilsonien de réforme de la machine gouvernementale. Présentée comme une adaptation fondamentale obéissant à l'évolution des relations extérieures, elle cherchait en premier lieu à accroître l'efficacité de l'institution. L'argumentaire de Harold Wilson devant le Parlement ainsi que celui, sept mois plus tard, de Michael Stewart, comportèrent plusieurs éléments récurrents. Harold Wilson insista sur la nécessité de rendre l'institution plus efficace en poursuivant une réorganisation d'ores et déjà entamée comme la fusion des départements du Service diplomatique le démontrait. Il évoqua habilement la nécessité d'adopter une organisation semblable à celle des autres pays du Commonwealth – dont aucun ne disposait de deux départements distincts séparant affaires étrangères et affaires du Commonwealth. Harold Wilson expliqua que, pour des raisons historiques et politiques, cette séparation avait été faite au Royaume-Uni, mais qu'il s'agissait véritablement d'une singularité britannique. Enfin, mettant ici encore en exergue le Commonwealth ainsi que les partenaires privilégiés du Royaume-Uni, Harold Wilson affirma que la réorganisation veillerait à garantir la gestion adaptée des territoires dépendants.

Ni Harold Wilson ni Michael Stewart n'évoquèrent le souhait d'apporter davantage de transparence au processus de conseil et décision en affaires étrangères. De même la volonté d'Harold Wilson d'améliorer qualitativement les conseils apportés au Premier ministre ne fut pas mentionnée. Les arguments avancés devant le Parlement se concentrèrent sur la nécessité historique et l'inéluctabilité de la restructuration, des arguments vraisemblablement perçus comme potentiellement moins litigieux.

Le 28 mars, les principales inquiétudes entendues au Parlement résidèrent principalement dans la crainte de voir l'engagement du Royaume-Uni envers le Commonwealth diminuer. Le second argument des parlementaires les plus réticents fut la surcharge de travail à laquelle le ministre, qui serait dorénavant responsable de deux ministères intégraux, allait être confronté.

Si les justifications de Michael Stewart le 16 octobre firent relativement fidèlement écho au discours d'Harold Wilson du 28 mars, les interrogations émises lors de ce débat aux Communes, la veille de la fusion, se révélèrent plus concrètes. Aussi les questions concernèrent-elles la réduction du nombre de ministres au sein du nouveau ministère, le nom choisi, le temps dédié aux affaires étrangères au Parlement, les nominations de hauts fonctionnaires faites suite à la réorganisation ou encore la promotion du commerce et le recours à des conseillers issus du secteur privé ou simplement étrangers au recrutement interne classique du département. À la chambre des Lords, le discours de Michael Stewart fut

réitéré par Lord Shackleton et fut suivi simplement de trois interventions, celles de Lord Carrington, Lord Byers et Lord Glendevon. La première s'attacha au sort des territoires dépendants alors que les suivantes évoquèrent le sort personnel de George Thompson qui perdait sa fonction de secrétaire d'État au Commonwealth. La particularité des discours du 16 octobre tint à leur intégration à une réforme gouvernementale plus vaste, aussi furent-ils prononcés aux Communes après un discours d'Harold Wilson³⁸³ sur la réforme des ministères, et à la chambre des Lords après la réitération de ce même discours par Lord Shackleton³⁸⁴. Les réformes présentées le 16 octobre présentèrent trois changements : la fusion du ministère des affaires étrangères et celui du Commonwealth, la fusion au 1^{er} novembre 1968 des départements de la Santé (*Ministry of Health*) et de la sécurité sociale (*Social Security Ministry*) en un département des services sociaux (*Ministry of Social Services*) et le transfert de la gestion du *Civil Service* du Trésor à un département spécifique (*Civil Service Department*) sous la direction du Premier ministre.

Après les faits du 28 mars et du 16 octobre 1968, un certain nombre d'inquiétudes furent soulevées, notamment concernant le sort des relations du Royaume-Uni avec le Commonwealth et les territoires dépendants. Toutefois, peu de critiques virulentes se firent entendre, notamment lorsque l'on se souvient du nombre de voix discordantes s'étant élevées lors des débats parlementaires d'avril et juillet 1964, suite à la publication du rapport Plowden.

En apparence plus consensuels, les débats de mars et octobre soulevèrent toutefois la question de la place du Parlement dans la mise en place de cette réforme. Ainsi deux interventions, quoique brèves et, pour la seconde, résolument évincée par le gouvernement, évoquèrent la mission des parlementaires. La première intervention, le 21 mars 1968, traduisait le souhait de son auteur d'intégrer le Parlement aux questions relatives à la réorganisation des affaires étrangères. Ainsi Emanuel Shinwell, syndicaliste, figure emblématique de la période du *Red Clydeside* (1910– 1930) et député travailliste demanda-t-il :

Le gouvernement considère-t-il la proposition de fusion du ministère de Commonwealth et du ministère des Affaires étrangères comme étant de sa compétence exclusive, sans qu'il soit besoin de consulter le Parlement ? Cette question n'exige-t-elle pas légitimement que l'opinion du Parlement soit exprimée ?³⁸⁵

³⁸³ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 16 octobre 1968, vol. 770 cc380-8 [consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/oct/16/government-departments-organisation>.

³⁸⁴ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords) [en ligne], 16 octobre 1968, vol. 296 cc1363-8 [consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1968/oct/16/organisation-of-government-departmental>.

³⁸⁵ "Do the Government regard the proposed merger of the Commonwealth Affairs Department and the Foreign Office as a matter entirely within their own discretion without the need to consult the House? Is it not a matter upon which the House should express an opinion?" Emanuel Shinwell, (MP Easington), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 21 mars 1968, vol. 761 cc599-607 [consulté le 3 janvier 2015].

Après l'annonce du projet de fusion faite publiquement par Harold Wilson le 15 mars 1968, cette question avait bien sûr pour but de demander l'ouverture d'un débat. Elle rappela surtout que plus d'une dizaine de jours s'était écoulée entre l'annonce du Premier ministre et ses explications devant le Parlement. Aussi peut-on supposer que le Parlement ne disposa que d'une influence moindre et fut invité à accepter la réforme plutôt qu'à en être l'un des instigateurs ou à disposer du moins d'une réelle marge de manœuvre afin d'y apporter des modifications. Le Parlement ne fut pas à l'origine de changements, pas plus de changements importants que d'améliorations cosmétiques.

La requête d'Emrys Hughes³⁸⁶ (MP, South Ayrshire) du 28 mars, qui consistait à solliciter la mise en place d'une commission parlementaire spécifique, fut pour sa part simplement écartée par Harold Wilson³⁸⁷. Dans une réplique relativement méprisante, il affirma qu'il était communément accepté des étudiants en affaires internationales que le *Foreign Office* dirigeait le ministre des Affaires étrangères davantage que le ministre ne dirigeait le *Foreign Office*. Hughes évoqua toutefois la nécessité d'accroître le contrôle du Parlement sur le ministère des Affaires étrangères en demandant l'établissement d'une commission parlementaire sur les affaires étrangères.

Enfin les réformes nécessitaient le dépôt de projets de loi en conseil devant chacune des deux chambres du Parlement. Harold Wilson prévoyait de présenter ces décrets en même temps qu'il prononcerait ses discours, et il expliqua au Cabinet³⁸⁸ que seule la réforme du ministère de la Sécurité sociale (programmée le 1^{er} novembre) nécessitait l'approbation du Parlement après le débat prévu le 22 octobre 1968. Si quelques voix s'élevèrent afin de demander davantage de pouvoirs pour le Parlement, à partir du mois de mars 1968, ce dernier ne fit

Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/21/business-of-the-house#S5CV0761P0_19680321_HOC_299.

³⁸⁶ Emrys Hughes (MP South Ayrshire), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 28 mars 1968, vol. 761 cc1725-31 [consulté le 3 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_245. « Is my right hon. Friend aware that there has long been an opinion among students of foreign affairs that the Foreign Minister does not run the Foreign Office but the Foreign Office runs the Minister? Is it not time to correct this situation by having a Specialist Committee on foreign affairs which would give the House a greater opportunity to watch matters? »

³⁸⁷ Harold Wilson (Premier ministre), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 28 mars 1968, vol. 761 cc1725-31 [consulté le 3 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_245. « In the suspicion which he has voiced, my hon. Friend, most unusually for him, is living in the long distant past. »

³⁸⁸ *Cabinet Conclusions. Cabinet Papers* [Ressource électronique]. The National Archives Website: Discovery, CC (68) 40. CAB 128/43/40, 8 octobre 1968 [Consulté le 8 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664670> .

qu'approuver une réforme - finalement débattue en 1964, et sans pouvoir y apporter de modifications.

8. La réception de la fusion au ministère des Affaires étrangères

L'annonce de la fusion fut relativement bien accueillie par les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Un entretien avec Lord Greenhill, ses mémoires ainsi que ceux de Paul Gore-Booth offrent un aperçu de la réception du projet ainsi que de sa mise en place.

Sous-secrétaire d'État permanent (PUS) du ministère des Affaires étrangères depuis 1965, Paul Gore-Booth fut nommé le 1^{er} mars 1968 à la tête du Service diplomatique. En outre, il supervisa la fusion au FCO. Entretien des relations extrêmement délicates avec George Brown, alors ministre des Affaires étrangères, Gore-Booth se trouvait à La Paz au moment de l'annonce. C'est donc à la radio qu'il entendit l'annonce de la fusion le 15 mars 1968. Si cette annonce, à l'occasion de la démission de George Brown, fut une grande surprise pour Gore-Booth, la fusion en elle-même ne le fut point: depuis janvier 1965 de nouvelles procédures avaient été mises en œuvre afin d'uniformiser le travail des départements regroupés au sein du Service diplomatique.

Le souhait d'une fusion n'était ni nouveau ni surprenant, mais d'après Gore-Booth la plupart des critiques envisageaient alors une fusion quatre ans plus tard ; Gore-Booth lui-même avait envisagé une fusion plus précoce que les estimations de ses collègues, mais il reconnut n'avoir tout de même pas anticipé une date aussi avancée que 1968. À la tête du Service diplomatique quinze jours avant l'annonce, Gore-Booth écrivit dans ses mémoires :

J'ai compris tout de suite que c'était une bonne décision, un défi tout à fait bienvenu et plein d'intérêt.³⁸⁹

De retour en Grande-Bretagne, Gore-Booth, travailla avec Morrice James (Sous-secrétaire d'État permanent aux Affaires du Commonwealth) en vue de la fusion. Morrice James, qui avait lui aussi été nommé le 1^{er} mars 1968, apprenait ici la suppression de sa fonction quinze jours plus tard.

Cherchant à solliciter l'ensemble des acteurs des deux ministères, Gore-Booth composa un comité de conseillers regroupant Colin Crowe, Dennis Greenhill (représentant le *Foreign Office*) et Jack Johnston (représentant le *Commonwealth Office*). Ils se rencontrèrent de façon quotidienne et rapportèrent leurs conclusions à Gore-Booth et James au moins une fois par

³⁸⁹ "I felt at once that this was a good decision and an exciting and highly welcome challenge." Paul Gore-Booth, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, p. 387.

semaine. Quelques personnalités extérieures au ministère (d'anciens membres du gouvernement, des diplomates, des économistes) furent conviées. Elles firent remarquer la complexité de validation d'une décision au niveau ministériel et insistèrent sur le besoin d'accroître l'efficacité de la machine gouvernementale. Gore-Booth résuma ainsi la situation :

Dans un ministère comme le nôtre, le processus de traitement d'une question importante et difficile est assez remarquable. Il peut être initié au sommet comme en bas de l'échelle. Le problème est soumis à un examen par la structure hiérarchique, ou par un sous-comité, ou par les deux, et il obtient l'aval explicite ou implicite du directeur (le sous-secrétaire permanent). Il est ensuite transmis au deuxième niveau, constitué par la réunion des ministres intéressés, sous la présidence du ministre des Affaires étrangères. De là il est soumis au Cabinet au complet, présidé par le Premier ministre. Même le Cabinet n'a pas nécessairement le dernier mot, car le Parlement peut exiger avoir cette prérogative, et cela arrive parfois, en pratique. On voit bien qu'un gouvernement moderne ne peut se permettre aucun laisser aller en matière structurelle ni aucun défaut dans son efficacité.³⁹⁰

Ce même comité souligna le besoin de relier les départements géographiques et fonctionnels des ministères aux départements administratifs. Sir Thomas Bromley, « ambassadeur en disponibilité », fut ainsi chargé de revoir les plans du FCO et de regrouper les départements de façon organisée.

Malgré les contraintes organisationnelles, ce fut la question de la gestion du personnel qui fut la plus épineuse pour Gore-Booth et son successeur, Denis Greenhill. Ce ne fut en réalité que lorsque Denis Greenhill devint sous-secrétaire d'État permanent, que la fusion des deux ministères s'acheva réellement. Après une mission aux États-Unis, Greenhill revint à Londres en 1964 où il devint *assistant under-secretary* puis *deputy under-secretary of state*. Il succéda à Gore-Booth le 1^{er} février 1969. Si sa nomination fut initialement contestée, Greenhill parvint à reconquérir le soutien des « mandarins » du FCO et son mandat ne semble plus aujourd'hui faire l'objet de critiques virulentes dans les entretiens et biographies que nous avons consultées.

Pour Greenhill, la réforme avait été prévue de longue date, elle n'était nullement étonnante et aurait vraisemblablement pu être menée plus tôt si Gordon Walker, avait conservé son mandat en 1964. Cette fusion fut toutefois conduite dans un climat de défiance vis-à-vis de l'institution de la part des parlementaires, du grand public tout comme du Cabinet. Cette méfiance fut peu ou prou de mise pendant toute la période du gouvernement travailliste de

³⁹⁰ "In a Government department such as our own, the process of an important and difficult situation is remarkable. It may originate at the top or the bottom; it passes through a hierarchy or a sort of sub-cabinet or both, and is approved explicitly or tacitly by the chairman (the Permanent Under-Secretary). It then goes to a second level, the second sub-cabinet being the departmental ministers or such as are interested, with the Secretary of State as chairman. Thence it goes on to the real cabinet whose chairman is the Prime Minister. Even the cabinet does not necessarily have the final word, since Parliament can, and occasionally does, insist on a final word of its own. Thus modern government simply cannot afford sloppiness of structure or efficiency." Paul Gore-Booth, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, p. 389.

1964 à 1970. Elle se manifesta par la critique contre le recrutement des membres de l'institution, de leur promotion, du coût de l'institution, de l'absence de regard parlementaire ou d'un désaccord sur les choix de politique étrangère effectués par l'institution. Suite à la fusion, plusieurs comités et rapports tentèrent de répondre aux critiques. Le rapport Duncan, remis en 1969, proposa ainsi des mesures perçues au sein de l'institution comme draconiennes.

Gore-Booth et Greenhill considérèrent que la gestion des ressources humaines fut le point le plus difficile de la fusion. En outre, la fusion conduisit inexorablement à la réduction du nombre de hauts fonctionnaires du FCO et l'on peut ainsi penser que le souci de réduction des coûts était bien présent. C'est à Gore-Booth que revint la charge de sélectionner les hauts fonctionnaires du nouveau service, mais cette responsabilité fut ensuite transférée à Greenhill. Contrairement aux préoccupations de gestion des effectifs, la réorganisation des départements et les choix politiques occupèrent une place moindre dans les mémoires de Greenhill. D'après ce dernier, deux éléments expliquaient les difficultés rencontrées dans la sélection des fonctionnaires. Le premier était les disparités existant entre le ministère du Commonwealth et le ministère des Affaires étrangères : le nombre de hauts fonctionnaires du ministère du Commonwealth était plus élevé qu'au ministère des Affaires étrangères et beaucoup de membres du ministère du Commonwealth avaient auparavant servi au *Home Office*. Enfin, le concours d'entrée du Service diplomatique ayant été plus difficile avant la guerre, deux générations de diplomates, recrutées selon des procédures différentes, restèrent marquées par ces différences. Gore-Booth nota lui aussi les disparités entre les deux ministères. Le ministère du Commonwealth, plus petit, était doté d'un nombre de postes important au sein des nouveaux Hauts-Commissariats mis en place dans les pays ayant accédé à l'indépendance. Cela avait conduit à des promotions plus importantes et plus rapides.

Le ministère des Affaires étrangères, plus large, n'avait pas bénéficié de ces promotions. Après la fusion, les anciens membres du ministère du Commonwealth eurent donc l'impression que les possibilités de promotion s'étaient amenuisées. Les membres du ministère des Affaires étrangères considérèrent pour leur part que le nombre de hauts fonctionnaires du ministère du Commonwealth était trop important.

Si l'annonce de la fusion ne surprit pas les membres des ministères, les questions techniques, telles que l'acquisition de procédures communes, semblèrent en réalité secondaires comparées à la question des nominations des fonctionnaires dans les nouveaux services.

9. Un nouvel organigramme témoin des préoccupations politiques

Les départements du ministère furent agencés selon deux grandes catégories de services auxquels s'ajoutèrent un groupe rassemblant les départements administratifs, deux

départements spécifiques (*News Department* et *Commonwealth Coordination Department*) ainsi qu'un groupe rassemblant les conseillers juridiques, militaires, historiques, ou spécialistes de l'outremer. Aussi peut-on considérer que les départements ont été organisés horizontalement en deux groupes principaux : les départements géographiques et les départements fonctionnels. Une telle répartition n'est pas sans rappeler les schémas classiques des théories du management des organisations.

Les départements géographiques, que l'on compare ici à des services opérationnels, étaient au nombre de vingt-cinq. La sphère de compétences de chaque département correspondait à un espace géographique spécifique. Sous la responsabilité d'un directeur de département (*Head of Department*), les départements géographiques aux compétences proches furent conjointement sous la responsabilité d'un assistant du sous-secrétaire d'État (*Assistant Under-Secretary*) tandis qu'à l'échelon supérieur, les départements furent réunis au sein de cinq groupes plus larges dirigés par un sous-secrétaire adjoint (*Deputy Under-Secretary*). Bien que certaines associations, comme celle de l'Amérique et de l'Extrême-Orient, aient parfois été faites afin d'équilibrer le travail des départements ou le groupement de départements, la logique générale fut celle de la proximité géographique. Les cinq regroupements géographiques furent : Europe, Extrême-Orient, Amérique / Moyen-Orient, Afrique subsaharienne, territoires indépendants³⁹¹. Ces vastes regroupements furent annoncés comme flexibles, permettant ainsi des réorganisations régulières en fonction des besoins de l'institution et de l'évolution des relations internationales.

La question des territoires dépendants fut au centre des débats du comité préparant la fusion. Des départements spécifiquement dédiés à ces territoires furent créés : les *Gibraltar and South Atlantic Department*, *Hong Kong Department*, *Rhodesia Economic Department* et *Rhodesia Political Department*. Ces territoires indépendants, tels Gibraltar, Hong Kong, le Honduras britannique et les Malouines, requéraient le soutien régulier d'experts sur des questions historiques, juridiques, constitutionnelles, ainsi qu'une collaboration étroite entre les acteurs chargés de la politique étrangère et ceux de la gestion interne de ces territoires. En mai 1968, trente-trois projets de lois sur Hong Kong étaient en cours. Toute décision politique concernant la législation, l'éducation, les syndicats, les importations de nourriture ou encore la gestion de l'eau potable à Hong Kong avait inexorablement des répercussions sur les relations du Royaume-Uni avec la Chine. Il fut ainsi décidé de placer ces départements physiquement à proximité des départements géographiques responsables de la politique

³⁹¹ *Merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, 1968* [Ressource électronique], Your Archives, The National Archives Website. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: [http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, 1968](http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Merger%20of%20the%20Foreign%20Office%20and%20the%20Commonwealth%20Office%2C%201968).

étrangère, ce qui n'était pas le cas précédemment. De plus, le comité requit l'intervention, dans la politique étrangère des départements géographiques, du sous-secrétaire adjoint à la tête des départements des territoires dépendants.³⁹²

Les vingt-sept départements fonctionnels assurèrent pour leur part un rôle de soutien et d'expertise voire de cadrage par rapport aux services opérationnels. Ils furent eux aussi regroupés sous la responsabilité du sous-secrétaire adjoint. Sept groupes furent créés: Économie, Nations unies, Information et relations culturelles, Planification, Recherche, Défense et désarmement, Administration³⁹³. Preuve de la place accordée au redressement économique, huit départements fonctionnels furent créés au sein du groupe économique. Leurs missions furent de coordonner la politique économique générale du ministère, notamment dans sa relation avec les institutions internationales – les départements géographiques gardant la responsabilité des relations bilatérales. L'un des départements fut consacré à la promotion des exportations, traduisant de façon effective la volonté, au sein du ministère, de rééquilibrer la balance des paiements du Royaume-Uni. Ce département eut pour mission de faciliter les relations entre le ministère du commerce et de l'industrie (*Board of Trade*) et les responsables du commerce (*Commercial Officers*) au sein des missions à l'étranger. Il assumait un rôle de formation et d'appui aux *Commercial Officers* en s'attachant à accroître les exportations britanniques. Le département des économistes regroupa quant à lui les conseillers en économie dont les prérogatives s'étendaient à l'ensemble des questions économiques du ministère.

Une troisième catégorie de départements regroupa les neuf départements administratifs qui avaient déjà été fusionnés lors de la création du Service diplomatique. Deux départements spécifiques obtinrent une place à part : le *News Department* ainsi que le *Commonwealth Coordination Department*. Conseiller du ministre et des différents départements, le *News Department* fut responsable de la communication politique du ministère. Il fut le service de communication du FCO, interlocuteur officiel de la presse britannique ainsi que de la presse étrangère installée à Londres³⁹⁴.

Le *Commonwealth Coordination Department* était responsable des questions constitutionnelles, politiques ou procédurales ainsi que des organisations (*Commonwealth Secretariat, Commonwealth Parliamentary Association, Commonwealth Foundation, Commonwealth Institute...*) affectant le Commonwealth dans son ensemble. Il eut aussi la

³⁹² FCO 77/41.

³⁹³ *Merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, 1968* [Ressource électronique], Your Archives, The National Archives Website [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Merger_of_the_Foreign_Office_and_the_Commonwealth_Office,_1968 .

³⁹⁴ *Ibid.*

charge des territoires dépendants qui n'étaient rattachés à aucun département géographique. Enfin, un dernier groupe, qui ne fut pas considéré réellement comme un département, rassembla les conseillers juridiques, militaires, historiques, ainsi que les spécialistes de l'outremer.

10. Le Commonwealth au lendemain de la fusion

La fusion conduisit inévitablement de nombreux commentateurs à affirmer que le Commonwealth avait perdu une grande partie de sa valeur aux yeux des Britanniques qui n'en percevaient plus réellement l'intérêt³⁹⁵. S'il semble légitime de considérer que l'évolution des relations entre le Royaume-Uni et ses anciennes colonies, associée à des choix organisationnels, a conduit à la fusion des deux ministères, est-il aussi possible de considérer que celle-ci devait à son tour conduire à la dépréciation accrue du Commonwealth, condamnant ainsi une institution qui n'avait pas encore trouvé son équilibre?

Dès l'annonce de la fusion en mars 1968, le Premier ministre ainsi que le ministre ponctuèrent discours et dépêches de références au Commonwealth et affirmèrent leur volonté de maintenir les meilleures relations qui soient avec l'institution. Dans une dépêche du 2 avril 1968³⁹⁶ et présentant la politique étrangère du gouvernement, le secrétaire d'État des Affaires étrangères insista sur le rôle qui devait être attribué au Commonwealth afin de préserver l'influence du Royaume-Uni sur la scène internationale. Cette dépêche fut rédigée au moment où la présence militaire du Royaume-Uni était fortement diminuée, à une période où les sources de l'influence et du prestige britanniques se voyaient nécessairement redéfinies. L'idée selon laquelle le Commonwealth constituait une garantie du pouvoir informel du Royaume-Uni, et devait ainsi être soigneusement ménagé, était partagée par plusieurs diplomates et hommes

³⁹⁵ FCO 68/32, TNA.

³⁹⁶ Dépêche de Malcolm MacDonald au ministre des Affaires du Commonwealth, 21 septembre 1968, FCO 68/32, TNA. « If we cannot totally replace the degree of protection for our interests which we lose when we withdraw our military presence, we can at least mitigate the consequences by maintaining a British presence through non-military means. These do not imply large expenditures. In particular, the Commonwealth association still gives us considerable influence... ».

« Si nous ne pouvons pas totalement remplacer le niveau de protection de nos intérêts que nous perdons en retirant notre présence militaire, nous pouvons au moins en limiter les conséquences en maintenant une présence britannique par des moyens non militaires. Ces derniers n'impliquent pas des dépenses importantes. En particulier, l'association des pays du Commonwealth nous donne encore une influence considérable. »

politiques étrangers notamment sur les continents africain³⁹⁷ et asiatique³⁹⁸. Le discrédit relatif dont fut victime le Commonwealth et la question de l'avenir de l'institution firent l'objet d'études au sein du FCO. Ainsi le dossier 68/32 du FCO, intitulé « L'avenir du Commonwealth », consigna plusieurs documents relatifs à la perception du Commonwealth en 1968 et 1969. Il comporte des documents établis peu après la fusion. Parmi ces documents figurent une brève rédigée après un discours de Michael Stewart, un courrier du bureau du Premier ministre au FCO, le discours du Premier ministre singapourien, des coupures de presse évoquant la réception de ce discours en Grande-Bretagne ou encore des dépêches du représentant spécial en Afrique. Dans ces documents sélectionnés sont donc présentés les points de vue de deux membres du gouvernement, d'un diplomate britannique ainsi que d'un Premier ministre d'un pays du Commonwealth.

La brève rédigée après la conférence de presse de Michael Stewart à Ottawa en septembre 1969 relate une réponse du ministre lors de cette conférence. Questionné sur les relations entretenues entre le Royaume-Uni et le Commonwealth, Michael Stewart affirma qu'elles n'avaient été nullement affaiblies suite à la fusion des deux ministères³⁹⁹. Pour le gouvernement britannique, la fusion n'avait nullement participé à la dépréciation de l'institution. Le courrier en provenance du bureau du Premier ministre transmis en mars 1969 à Sir Donald J.D. Maitland, premier secrétaire particulier du ministre des Affaires étrangères, comportait un discours similaire. Interrogé sur ce qu'il pensait de la fusion des ministères du Commonwealth et des Affaires étrangères, le haut-commissaire de Trinidad et Tobago s'était montré négatif : inéluctablement le Commonwealth ne ferait plus l'objet de la même attention qu'auparavant et

³⁹⁷ Dépêche de Malcolm MacDonald au ministre des Affaires du Commonwealth, 21 septembre 1968, FCO 68/32, TNA. "A typical sample of their reflections was made to me by an eminent African personality who is strongly anti-Colonialist but at the same time vehemently pro-British. He remarked to me sorrowfully, 'If your British Government doesn't recognise any longer the great value of the Commonwealth, and has grown tired of it, the rest of us will be very sad. We Africans think the Commonwealth has a great part to play in contemporary international affairs; but it needs sincere, devoted leadership, or else it will decline in strength. We want Britain to give that leadership' [...]". « Une personnalité africaine très connue pour ses options anti colonialistes, mais en même temps très pro-britannique m'a présenté une réflexion tout à fait typique de ces milieux. Il m'a dit, bien amèrement : 'Si le gouvernement britannique ne reconnaît plus la valeur du Commonwealth, et s'en est lassé, les autres membres en concevront une grande tristesse. Nous autres, Africains, estimons que le Commonwealth a un rôle à jouer dans les relations internationales contemporaines. Mais on a besoin de dirigeants qui s'engagent réellement en sa faveur, ou bien son dynamisme s'épuisera. Nous voulons que ce soit la Grande-Bretagne qui assume cette responsabilité.' »

³⁹⁸ Discours de Lee Kuan Yew, *Smuts Memorial Lecture*, University of Cambridge, 24 avril 1969, FCO 68/32, TNA. "The links Britain has with the Commonwealth countries, old and new, her special relationship with America, are part of her history. It may be prudent to maintain these Commonwealth links. They can be of considerable economic value in the next few decades."

« Les liens qui rattachent la Grande-Bretagne aux pays du Commonwealth, qu'ils en soient membres depuis les origines, ou qu'ils aient rejoint ce dernier récemment, la relation spéciale avec les États-Unis font tous partie de notre patrimoine historique. Ils pourraient bien se révéler extrêmement profitables sur le plan économique, dans les prochaines décennies. »

³⁹⁹ Courrier d'Ottawa au Service de Communication du FCO (News Department), 15 septembre 1969, FCO 68/32, TNA.

l'importance du Commonwealth apparaîtrait diminuée.⁴⁰⁰ Harold Wilson avait alors énuméré les atouts de la fusion, mentionnant le nombre accru de ministres qui accorderaient dès lors cinquante pour cent de leur temps au Commonwealth, ou encore l'accès direct dont bénéficieraient les interlocuteurs du Commonwealth aux différents départements du FCO. Il insista sur le regroupement en zones géographiques des services et sur la prise en compte accrue de l'aspect régional, et plus seulement national, dans les relations. Aussi le discours gouvernemental ne reconnut-il pas officiellement l'évolution de sa doctrine vis-à-vis du Commonwealth, reflétée par la fusion.

Les dépêches de Malcolm MacDonald, qui semblaient à tous égards constituer les dépêches d'adieu (*valedictory despatches*) du représentant spécial en Afrique, se déclinèrent sous trois formes : trois états des lieux s'attachant au « Commonwealth en Afrique », au « Commonwealth » ainsi qu'au « problème sud-africain ». Rédigées à Nairobi le 21 septembre 1968, ces dépêches bénéficièrent d'une protection particulière. Comme le reste du dossier, elles portèrent le sceau du « secret », seconde marque sur l'échelle de la protection des documents après l'indication « top secret ». Les dépêches d'adieu sont une tradition au FCO lorsque les diplomates, le plus souvent les ambassadeurs ou hauts commissaires quittent leur poste. Ces dépêches portent fréquemment l'estampille « confidentiel ». C'est donc un statut particulièrement intéressant qu'ont les dépêches de MacDonald. Ces trois courriers furent néanmoins transmis à tous les hauts commissaires d'Afrique, aux ambassadeurs d'Afrique du Sud et de Washington, au chef de mission diplomatique de Salisbury, ainsi qu'au représentant permanent aux Nations unies à New York.

Dans ses écrits, MacDonald affirme son soutien au Commonwealth. Il conclut sa dépêche sur le Commonwealth en revenant sur le caractère inévitable de la fusion des deux ministères et la nécessité de ne pas altérer la relation spéciale entretenue avec le Commonwealth même si l'Europe et les États-Unis constituaient également des relations importantes. Il analyse les

⁴⁰⁰ Courrier du bureau du Premier ministre à Sir Donald J.D. Maitland, FCO, premier secrétaire particulier du ministre des Affaires étrangères (1967-1969), 25 mars 1969, FCO 68/32, TNA.

“When the High Commissioner for Trinidad and Tobago called on the Prime Minister yesterday the Prime Minister asked the High Commissioner for his ‘off the record’ reaction to the merger of the Foreign and Commonwealth Office. The High Commissioner said that he thought it was ‘bad’. He believed that it would lead to less attention being given to Commonwealth problems and although he fully understood that this was not the intention it would be bound to give the impression that the importance of the Commonwealth had been downgraded. He recognised that other Commonwealth countries, which themselves did not have separate Commonwealth offices, were not in a good position to preach, but he had considered Britain’s position in this regard to be somewhat unique [...]”

« Quand le Haut-Commissaire de Trinidad et Tobago a appelé le Premier ministre hier, ce dernier l'a interrogé de façon confidentielle sur sa réaction à la fusion des deux ministères. Il a répondu que ce n'est pas une bonne chose. Il pensait que cela conduirait à un désintérêt pour les problèmes du Commonwealth, et que cela ne pouvait que donner l'impression que l'importance du Commonwealth devenait moindre aux yeux de Londres. Il a reconnu que d'autres pays du Commonwealth, qui n'ont pas eux non plus de ministère dédié exclusivement à celui-ci, ne pouvait pas s'ériger en donneurs de leçons, mais il a affirmé qu'il avait toujours considéré la position de la Grande-Bretagne comme unique à cet égard [...] »

raisons de la défiance envers l'institution au Royaume-Uni. Certes, il la critique⁴⁰¹ mais la justifie aussi, de façon acerbe, en mentionnant l'attitude répréhensible de plusieurs dirigeants africains. Critiquant ouvertement des dirigeants corrompus, incapables de maîtriser leurs émotions et, pour certains, auteurs de coups d'état, massacres, exactions ou malversations sur le territoire africain, MacDonald dresse un portrait plus flatteur d'hommes politiques du Commonwealth africain :

Des erreurs terribles ont été commises dans plusieurs de ces pays. Par exemple, l'attitude de N'krumah pendant son déclin et sa chute au Ghana a été inadmissible. La façon dont Obote s'est débarrassé des Kabaka du Buganda a été barbare. Le comportement du gouvernement corrompu d'Albert Margai au Sierra Leone a été plus scandaleux encore que celui de bien des États africains – et ce n'est pas peu dire. Les coups d'États militaires qui se sont produits dans quelques pays du Commonwealth aussi bien que dans d'autres États africains sont un sujet d'inquiétude. Enfin, les massacres des Ibos et d'autres ethnies au Nigeria (un pays qui est censé être un modèle de démocratie pour l'Afrique), en sus de tous les autres problèmes, ont cassé l'image de respectabilité que les États africains ayant récemment acquis leur indépendance auraient pu acquérir.⁴⁰²

Dans sa dépêche sur le Commonwealth en Afrique, il présente « le bon côté de la scène africaine » mentionnant « le quintette impressionnant » composé des présidents Kenyatta, Obote (Uganda), Nyerere (Tanzanie), Kaunda (Zambie) et Banda (Malawi). Concédant que ces hommes politiques aient commis de « sérieuses erreurs », MacDonald insiste sur l'exemple que ces leaders représentaient, étant parvenus à développer la coopération entre différentes communautés africaines. Partant, MacDonald évoque son souhait de voir ces cinq leaders au cœur du développement économique régional de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Est, ainsi que la nécessité pour le Royaume-Uni de préserver ces alliés et les considérer comme de véritables conseillers pouvant de fait participer à la résolution de problèmes régionaux épineux, comme la question rhodésienne. MacDonald évoqua par ailleurs les conversations qu'il avait entretenues avec plusieurs dirigeants africains, évoquant le Commonwealth et l'apparent repli du Royaume-Uni. Aussi la pensée de MacDonald traduisait

⁴⁰¹ Dépêche de Malcolm MacDonald au ministre des Affaires du Commonwealth, 21 septembre 1968, FCO 68/32. TNA. " Many British people are inclined to expect that the Africans ... should conduct themselves like good Britons, guided by identical political principles and ethical codes – just as many Americans assume that everyone around the globe should behave exactly like a goddam Yankee."

Beaucoup de sujets de sa Majesté tendent à penser que les Africains, devraient se comporter comme de bons Britanniques, guidés par les mêmes principes politiques et moraux – exactement comme beaucoup d'Américains pensent que dans le monde entier les gens devraient se comporter comme de braves yankees. »

⁴⁰² "Some appalling mistakes have been made in several of those lands: for example, Nkrumah's behaviour throughout his decline and fall in Ghana was shocking, Obote's method of ridding himself of the Kabaka of Buganda was vicious, Albert Margai's corrupt Government in Sierra Leone was perhaps more disgraceful than that in various other African States (which is saying quite a lot), the military coups d'etat which have occurred in a few Commonwealth as well as other African States are worrying, and the massacres of Ibos and others in Nigeria (which at the same time is supposed to be the model African democracy) have broken any image of respectability which the newly sovereign African States may have enjoyed."

Dépêche de Malcolm MacDonald au ministre des Affaires du Commonwealth, 21 septembre 1968, FCO 68/32, TNA.

la vision sincère et enthousiaste d'un diplomate britannique sur le Commonwealth et le nouveau rôle que l'institution était en mesure de jouer.

Enfin, le discours de Lee Kuan Yew⁴⁰³ offrit la vision d'un partenaire asiatique du Commonwealth. Ce discours fut associé à des coupures de presse de journaux britanniques⁴⁰⁴. Premier ministre de Singapour (1959-1990), père du « modèle singapourien », alliant traditionalisme chinois, autorité et libéralisme économique, Lee Kuan Yew prononça le discours cité à l'Université de Cambridge le 24 avril 1969. Aussi ce discours s'inscrivit-il dans un climat particulier pour les singapouriens qui avaient accédé à l'indépendance quatre années plus tôt après la séparation de leur État de la Fédération des États de Malaisie. Sans réelles ressources naturelles, Singapour était alors confronté à des difficultés économiques, des problèmes sociaux et, ayant rejoint l'ONU, il devait répondre à la question de la sécurité nationale mais aussi chercher puis affirmer sa place sur la scène internationale. Le discours de Lee fut prononcé un an avant que Singapour ne rejoigne le mouvement des non-alignés. Les propos de Lee reçurent un accueil extrêmement chaleureux dans la presse britannique⁴⁰⁵. Il faut dire que Lee rendait hommage au Royaume-Uni, au Commonwealth tout autant qu'à la façon dont l'empire avait procédé à la décolonisation. Il regrettait, en bon libéral, que le Royaume-Uni n'ait pas rejoint le marché commun dès sa mise en place, revenait sur les difficultés économiques du pays et affirmait la nécessité d'accroître la coopération technologique de l'Europe, des États-Unis et du Royaume-Uni. Les membres du Commonwealth développaient des liens directs excluant le Royaume-Uni (Canada-Caraïbe, Australie-Singapour). Couplés aux problèmes internes du Royaume-Uni, l'établissement de ces liens ne pourrait d'après Lee qu'inexorablement affaiblir le Commonwealth. Lee affirma a contrario que si le Royaume-Uni parvenait à améliorer son économie, à développer la recherche scientifique et s'affirmer dans le domaine de la technologie, un Commonwealth fort saurait renaître et garantir au Royaume-Uni une place centrale au sein des pays anglophones. Lee déclara ainsi :

Le printemps 1969 n'est pas une date idéale pour chanter les louanges du Commonwealth. Ce qui se publie en Grande-Bretagne, y compris dans Hansard, témoigne de la volonté d'une partie grandissante de l'opinion publique de rejoindre pleinement la Communauté Economique Européenne. Dans la mesure où le caractère européen de la Grande-Bretagne doit être affiché afin d'améliorer ses chances d'accéder au statut de pays membre, il y a une volonté

⁴⁰³ Discours de Lee Kuan Yew, *Smuts Memorial Lecture*, University of Cambridge, 24 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

⁴⁰⁴ "Here is the New Challenge", *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"Britain's place is out in front"... *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"A Candid Friend", *Daily Telegraph*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"Commonwealth links warning", *Financial Times*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

⁴⁰⁵ "Here is the New Challenge", *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"Britain's place is out in front"... *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"A Candid Friend", *Daily Telegraph*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

"Commonwealth links warning", *Financial Times*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

délibérée de faire passer au second plan le Commonwealth et de rester discrets sur la « relation spéciale » avec l'Amérique.⁴⁰⁶

Aussi ce discours témoigna-t-il d'un engouement pour un Commonwealth remodelé et n'excluant pas de facto l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne. Lee offrait donc un discours singulier, fondé sur une argumentation géopolitique. Il s'opposait aux accusations d'abandon du Commonwealth que la fusion avait éveillées dans de nombreux pays du Commonwealth. Réponse aux critiques, le panégyrique de Lee constitua plutôt une exception.

Si les voix de certains membres du gouvernement, diplomates ou quelques alliés du Commonwealth s'élevèrent afin d'affirmer que le Commonwealth devait encore occuper un rôle principal au sein de la politique britannique, on peut aujourd'hui affirmer que le Commonwealth avait amorcé une évolution qui allait s'accélérer. Si l'on peut admettre que la fusion ne constitua pas le couperet final du Commonwealth, les espoirs initiaux, suite à la décolonisation, de créer un Commonwealth fort, avaient été abandonnés devant les difficultés économiques rencontrées par le Royaume-Uni. La vision traditionnelle d'une zone d'influence dominée par la Grande-Bretagne, pertinente d'un point de vue militaire, politique et économique, cédait peu à peu la place à une structure d'influence indirecte, active dans des domaines périphériques mais néanmoins importants. L'empire informel ne put apporter une aide économique conséquente à ses partenaires et les désaccords politiques entre membres du Commonwealth et Royaume-Uni ne contribuèrent pas à apaiser la situation. Les conflits qui étaient apparus dès 1956 autour de la question de Suez accrurent le nombre de pays du Commonwealth qui rejoignirent le mouvement des non-alignés. Les désaccords profonds étaient légion, notamment sur la question sud-africaine, dès 1948 lors de l'établissement de l'apartheid, puis sur la Rhodésie. Enfin, les trois lois de 1962, 1968 et 1971 visant à restreindre drastiquement l'immigration en provenance des nouveaux pays du Commonwealth au Royaume-Uni (*Commonwealth Immigrants Acts*) contribuèrent à la détérioration des relations avec le Commonwealth. Le déclin continua et atteignit des profondeurs abyssales lorsque Margaret Thatcher, s'opposant au Commonwealth, déclara en 1989 à Kuala Lumpur : « Si c'est 48 contre un, je suis désolée pour les 48 ». »⁴⁰⁷ Malgré des relations apaisées à partir des années 1994, le Commonwealth n'a pas retrouvé la place que souhaitaient lui accorder

⁴⁰⁶ "The spring of 1969 is not a particularly auspicious time to eulogise the Commonwealth : British publications, including Hansard, reflect the desire of a growing body of opinion for full membership of the European economic Community. And because Britain must be manifestly « European » to improve her chances of early membership, there has been a conscious effort to play down the Commonwealth and to mute Britain's « special relationship » with America." Discours de Lee Kuan Yew, *Smuts Memorial Lecture*, University of Cambridge, 24 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

⁴⁰⁷ "If it is forty-eight against one, I'm sorry for the forty-eight." Robert Self, *British Foreign & Defence Policy since 1945, challenges & dilemmas in a changing world*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 70.

les diplomates enthousiastes des années 1970. La fusion ne sonna pas réellement le glas du Commonwealth mais, malgré les discours officiels et la volonté de certains diplomates et parlementaires admirateurs du Commonwealth, elle dévoila des choix politiques dont les conséquences furent plus décisives pour l'avenir de l'institution.

11. Le choix politique de l'Europe

On peut aujourd'hui considérer que la fusion concrétisa des choix politiques qui avaient notamment été effectués en réponse à des idéaux, à la situation économique du pays, à l'évolution des relations internationales ainsi qu'à l'accélération de la décolonisation. De nombreux commentateurs considèrent que le choix de l'Europe, effectué au début des années 1960, alla de pair avec l'évolution du positionnement britannique par rapport au Commonwealth. Pour John Hickman, interlocuteur de Lord Greenhill of Harrow lors d'un entretien conduit dans le cadre de *British Diplomatic Oral History Programme*, le choix avait été effectué, était entériné, et conduisit le Royaume-Uni à « renoncer au Commonwealth »⁴⁰⁸. Au Parlement, plusieurs débats opposèrent les partisans du marché commun aux partisans du Commonwealth.

S'étendant de la commande du rapport Plowden en 1962 au regroupement officiel en octobre 1968, la fusion coïncida donc avec la demande britannique d'entrée dans la Communauté européenne et les deux vétos.

Alors que les bases de la Communauté économique européenne avaient été instituées en 1957 avec le traité de Rome – qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1959, la tentative du Royaume-Uni de rivaliser avec le marché commun, au moins de façon symbolique et idéologique, en créant l'Association européenne de libre-échange (*European Free Trade Association*) ne se révéla guère probante.

En juillet 1961, le Royaume-Uni se résolut à solliciter son entrée dans la CEE, les négociations semblèrent dans un premier temps progresser. Le relatif désintérêt du Royaume-Uni pour l'Europe, jusqu'au début des années 1960 avait été associé à des préoccupations internes au

⁴⁰⁸ Interview de Sir Denis Greenhill, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*. [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 1996 [Consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Greenhill.pdf>, p. 11.

“J. H. I was going to ask you if we were right, after the decision to enter the Common Market, to really turn our faces away from the Commonwealth. We had in effect sacrificed Commonwealth interests, and to some extent our interests in the Commonwealth, to the over-riding purpose of getting into Europe.

L. G. I think that it was a pity that the Commonwealth Relations Office was a separate Ministry and that it was -, it seemed to have no heart of its own. It was a superfluous Ministry; and I think Michael Stewart appreciated that. He was the man who decided to unite the two Departments. I think, until the departments were united the Commonwealth was a useless department although there were some very good people like the man who became Cabinet Secretary.”

cercle restreint du Commonwealth. La relation spéciale avec les États-Unis ainsi que la recherche d'une place sur la scène internationale et un certain nationalisme avaient contribué à ce désintérêt pour l'Europe. Le 10 août 1961, le Royaume-Uni requit cependant des négociations sur les conditions de son entrée. Cette sollicitation, malgré les frontières idéologiques et géographiques qui séparaient le Royaume-Uni de l'Europe, apparut comme le signe d'une défaite britannique. En janvier 1962, les Six s'accordèrent sur les termes d'une politique agricole commune : ils optèrent pour le soutien des marchés, l'accord d'aides à l'exportation ou encore la création d'un fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Le 30 juillet 1962, la PAC entra en vigueur dans les six États membres. Le premier veto du général de Gaulle fut annoncé le 14 janvier 1963 lors d'une conférence de presse. L'année 1965 fut une année de crise pour la PAC au sein de la communauté économique européenne. Le 15 juin, la France s'opposa aux propositions de financement de la PAC. S'ensuivit une crise au sein de la CEE marquée par la rupture des négociations sur le financement de la PAC. La France fut absente pendant sept mois des réunions bruxelloises. La crise fut résolue le 11 mai 1966 grâce à un accord de principe sur le règlement financier agricole ainsi que les étapes de sa mise en place. La France obtint le principe d'un prix plancher pour les produits agricoles, honni des Britanniques. Wilson annonça le 10 novembre le souhait de voir engagées des négociations sur les termes d'une adhésion à la CEE. Le 27 novembre 1967, le deuxième veto de de Gaulle mit un terme à la seconde demande britannique d'entrée du Royaume - Uni dans le Marché commun.

Commandé en 1962 par Macmillan, à un moment où la place de la Grande-Bretagne sur la scène internationale déclinait, le rapport Plowden refusa d'accepter une perte de puissance de la Grande-Bretagne. Le rapport fut donc concomitant à la requête du Royaume-Uni pour entrer dans le Marché Commun. Il fut commandité avant le premier veto de de Gaulle puis fut remis le 31 janvier 1964, soit un an après le veto. On peut donc conclure que le comité avait d'ores et déjà effectué une grande partie de son travail et que la décision de fusion du FCO était vraisemblablement en bonne voie avant que le refus français ne soit connu. Néanmoins, si l'entrée britannique dans le marché commun était relativement peu présente dans le rapport, elle n'en demeurait pas moins mentionnée en italiques, ce qui signifiait que ces passages devaient être supprimés avant publication. À titre d'exemple, la communauté européenne était mentionnée dans la partie relative à la planification de la politique étrangère britannique.⁴⁰⁹ Le rapport Plowden ne conditionna en aucun cas l'entrée dans l'Europe à

⁴⁰⁹ *Cabinet Memorandum. Plowden Report. Cabinet Papers* [Ressource électronique]. The National Archives Website: Discovery, CAB 129/116/33, CP (64) 33 [Consulté le 17 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659876>., § 225: « Perhaps the classic case at present is our policy towards the European Communities. Is the time coming when we shall be able or anxious to apply again for membership? If so, how will the Communities have developed meanwhile? How can we adjust our policies now so

l'abandon du Commonwealth. De même aucun élément ne laissait suggérer que la stratégie selon laquelle le Royaume-Uni ferait preuve de bonne volonté envers l'Europe en délaissant le Commonwealth ait été envisagée. A contrario, le rapport ne recommandait pas une fusion imminente par crainte que celle-ci soit mal interprétée – notamment comme un abandon du Commonwealth.

La période s'étendant de la création du Service diplomatique à l'annonce de la fusion en mars 1968 correspondit elle aussi à une période riche en débats sur la question européenne. Harold Wilson parvint au pouvoir en octobre 1964 relativement hostile à une entrée dans la Communauté européenne. Pour preuve, son programme électoral ne comprenait aucun engagement réel sur la question européenne. En revanche, Harold Wilson fit preuve d'une allégeance plus ténue envers le Commonwealth et la relation spéciale que ses prédécesseurs conservateurs⁴¹⁰. N'ayant obtenu qu'une faible majorité au Parlement, Harold Wilson ne se positionna guère sur la question, cherchant vraisemblablement à satisfaire l'ensemble du parti à un moment où des divisions internes se seraient révélées très périlleuses. Si les opposants à la CEE se plaçaient davantage à la gauche du parti, la question européenne dépassait en réalité le clivage traditionnel gauche/droite. Ainsi Tony Benn se révéla-t-il pro européen, du moins à cette époque, et Douglas Jay fut-il en revanche opposé à l'entrée dans la CEE. Le premier cabinet d'Harold Wilson offrait un panel des différents courants du parti travailliste. Furent nommés Patrick Gordon Walker, partisan du Commonwealth et atlantiste, Michael Stewart, atlantiste avant de devenir davantage pro européen, et George Brown, pro européen.⁴¹¹ Dans un premier temps le gouvernement crut en une amélioration de la situation économique grâce à une meilleure planification, à l'instauration de politiques socialistes et à une gestion meilleure que celle des Conservateurs. La création du département des Affaires économiques en 1964 en constituait la preuve. En juillet 1966, l'échec du département des Affaires économiques et le retour de Brown au *Foreign Office* traduisirent, comme le remarqua Kitzinger⁴¹², un changement de perspective. Le gouvernement adopta une perspective européenne et non plus nationale. La solution aux problèmes économiques prit une dimension macro économique. Cela plaçait au premier plan

as to leave open the option of joining the Communities and put ourselves in the best position to do so, if we wish, without damaging our short-term interests in the meanwhile? »

« Nous sommes peut-être en présence d'un cas d'école, avec notre politique vis-à-vis des Communautés européennes. Le temps est-il venu de solliciter, non sans inquiétude, notre adhésion ? Si c'est le cas, comment les Communautés auront-elles évolué au fil des ans ? Comment pouvons-nous procéder pour adapter nos politiques dès aujourd'hui, de façon à nous laisser la possibilité d'adhérer et à nous positionner de la meilleure façon au cas où nous souhaiterions aller plus avant, sans nuire à nos intérêts à court terme dans l'intervalle ? »

⁴¹⁰ Robert Self, *British Foreign & Defence Policy since 1945, challenges & dilemmas in a changing world*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 125.

⁴¹¹ Axel May, *Britain and Europe since 1945*, London, New York, Longman, 1999 p. 39.

⁴¹² Uwe Kitzinger, *The Second Try: Labour and the EEC*, London, Pergamon, 1968, p. 13.

les questions relatives aux affaires étrangères. Le questionnement sur le Commonwealth, les désaccords sur la question rhodésienne, la détérioration des relations anglo-américaines après la décision du retrait de l'Est de Suez en juillet 1966, constituèrent autant de thèmes saillants jusqu'au second veto à l'entrée britannique dans la CEE. Connu dès le 27 novembre 1967, formellement énoncé en mai 1968, le veto de de Gaulle fut justifié par la situation économique du Royaume-Uni et la récente dévaluation. L'annonce de la fusion par Harold Wilson en mars 1968 intervint alors que la position de de Gaulle avait déjà été énoncée le 27 novembre 1967 lors d'une conférence de presse à Paris. La fusion fut annoncée alors que le refus de de Gaulle était connu, mais avant la formalisation du veto en mai 1968. L'état des lieux de la période pendant laquelle la fusion fut mise en place permet ainsi d'affirmer que la fusion sembla inexorablement aller de pair avec l'entrée dans la CEE. Elle joua néanmoins un rôle relativement passif et fut ainsi le témoin du changement politique. On ne peut lui attribuer de rôle actif ou considérer qu'elle fut un déclencheur ou le témoignage d'une bonne volonté britannique visant à prouver l'intérêt du Royaume-Uni pour l'Europe.

Si la question du Commonwealth occupa une place centrale dans les négociations précédant l'entrée dans la CEE, on est en droit de se demander si les relations du Royaume-Uni avec le Commonwealth exclurent de facto de solides liens avec l'Europe et quel fut l'impact de l'entrée sur le Commonwealth. Si le Commonwealth fut souvent perçu comme un fardeau, il constitua un problème spécifique tout comme la relation spéciale, l'AELE ou la question de la politique agricole. Alors que la France avait obtenu un statut spécifique pour l'ensemble de ses territoires d'outremer, dès le départ un tel statut ne fut pas envisagé pour les territoires ultramarins britanniques. Les membres du Commonwealth s'opposèrent à l'entrée dans la CEE dès juillet 1961. En septembre, à Accra, lors de la conférence économique annuelle des membres du Commonwealth⁴¹³, l'opposition à une entrée dans la CEE fut clairement énoncée par les ministres des finances⁴¹⁴. Une déclaration mettant en exergue le malaise du Commonwealth face à une entrée de l'Angleterre dans la CEE fut publiée : l'adhésion britannique conduirait à affaiblir l'ensemble du Commonwealth. Les négociations de 1961 portèrent sur un certain nombre de produits exportés par le Commonwealth, comme le beurre néo-zélandais. Néanmoins, en 1962, ce sont les premiers ministres du Commonwealth qui s'opposèrent au projet britannique. Enfin le 3 octobre 1962, lors de la conférence annuelle du parti travailliste, Hugh Gaitskell, Chef de l'Opposition, exprima lui aussi son opposition à l'entrée britannique dans le marché commun compte tenu des termes proposés :

⁴¹³ Annual Commonwealth Economic Conference At The Ghana School Of Law – Accra. [en ligne], British Pathé, [1961], [Consulté le 16 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/annual-commonwealth-economic-conference-at-the-gha>.

⁴¹⁴ Axel May, *Britain and Europe since 1945*, London, New-York, Longman, 1999, p. 34-35.

Nous devons être clairs sur un point : Cela signifie, si certains se posent la question, la fin de l'indépendance de la Grande-Bretagne au sein de l'Europe. Je le répète sans en avoir honte. C'est la fin de mille ans d'histoire. Vous pouvez bien dire : « et bien soit, qu'on en finisse ! » Mais, ma parole, une telle décision demande un peu de réflexion et de jugeote. Et cela signifie aussi la fin du Commonwealth. Comment pourrions-nous imaginer que, si le centre du Commonwealth devenait une province de l'Europe, il puisse rester la mère patrie d'un ensemble de nations indépendantes ? C'est une pure bêtise.⁴¹⁵

Face aux voix discordantes entendues au Parlement, à l'opposition manifeste des membres du Commonwealth et d'autres ministères, l'engouement pour l'Europe sembla plus soutenu au sein du *Foreign Office*. C'est la thèse que soutint Hugo Young :

En 1961, quand Macmillan présenta pour la première fois la Grande-Bretagne comme un pays dont l'intérêt était de rejoindre la Communauté Economique Européenne, le ministère réagit de façon totalement positive. Il fit son devoir sans la moindre objection, car les personnes qui en tiennent les rênes ont toujours eu une connaissance très précise des lieux où se situait réellement le pouvoir. Il alla même bien au-delà de son devoir. De tous les ministères, c'est lui qui se montra le plus enthousiaste pour l'idée de Macmillan. Il commençait à partager son inquiétude sur le sort d'une Grande-Bretagne ostracisée et exclue de la table des Grands.⁴¹⁶

La nomination des ministres des Affaires étrangères refléta le souhait politique du Premier ministre et le virage vers l'adhésion à l'Europe. Patrick Gordon Walker, atlantiste, pro-Commonwealth, avait principalement souhaité entretenir des relations de bon voisinage avec l'Europe.⁴¹⁷ Michael Stewart, atlantiste, devint peu à peu davantage pro-européen, et Brown était, lui, résolument favorable à l'Europe. On assista ainsi à un mouvement vers des nominations de plus en plus favorables à l'Europe. Le revirement de Michael Stewart fut quant à lui souvent expliqué par l'influence non seulement de George Brown mais aussi des hauts fonctionnaires du FCO. Pour Hugo Young, les hauts fonctionnaires du *Foreign Office* apportèrent leur soutien à Macmillan en 1961 car ils avaient toujours su identifier les sources du pouvoir⁴¹⁸ et partageaient la crainte de voir le Royaume-Uni ostracisé de la table des

⁴¹⁵ "We must be clear about this; it does mean, if this is the idea, the end of Britain as an independent European state. I make no apology for repeating it. It means the end of a thousand years of history. You may say: "Let it end." But, my goodness, it is a decision that needs a little care and thought. And it does mean the end of the Commonwealth. How can one really seriously suppose that, if the centre of the Commonwealth is a province of Europe, it could continue to exist as the mother country of a series of independent nations? It is sheer nonsense." Classic Podium: The end of 1,000 years of history - Arts and Entertainment, *The Independent*, [3 octobre 1962]. [en ligne], [Consulté le 17 janvier 2015], Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/classic-podium-the-end-of-1000-years-of-history-1190761.html>

⁴¹⁶ "In 1961, when Macmillan redefined Britain as a country whose interest lay in seeking to join the European Economic Community, the Office responded smart enough. It did its duty without objection, for those who run it have always been realistic about the locus of power. It had begun, indeed, to do more than that. Among Whitehall departments, it showed the most enthusiasm for Macmillan's idea. It was beginning to share his anxiety about the condition of a Britain that was in danger of ostracism from the table of the great powers." Hugo Young, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, London, Macmillan, 1998, p. 176.

⁴¹⁷ John W. Young, *Britain and European Unity, 1945-1992*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 1993, p. 86.

⁴¹⁸ Hugo Young *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, London, Macmillan, 1998, p. 176.

dirigeants internationaux. Cette attitude s'inscrit logiquement dans la lignée de la préoccupation principale du *Foreign Office* qui consistait à maintenir l'influence du Royaume-Uni. Dès les années 1960, plusieurs *civil servants* devinrent pro-européens avant d'être rejoints lors d'un plus vaste ralliement à la solution européenne suite à la crise économique de 1967. D'après Young⁴¹⁹, ces *civil servants* pro-européens représentaient une nouvelle génération de fonctionnaires à laquelle appartenaient notamment Michael Butler et Michael Palliser. Ainsi Young écrit-il :

En un mot, on assistait à l'émergence d'une nouvelle orthodoxie au sein du ministère des Affaires étrangères, appelée à remplacer le scepticisme traditionnel. Un régiment d'élite se constituait. L'Europe n'était pas encore tout à fait la voie royale pour tout diplomate ambitieux, mais elle promettait d'être beaucoup plus intéressante que le Commonwealth, et, en termes d'influence, offrait des perspectives plus larges que tout ce qu'une puissance moyenne pourrait espérer dans le rigide carcan de la guerre froide sur l'ensemble du globe.⁴²⁰

En 1964 Palliser, *Head of Planning Staff* (Chef du Personnel de la Planification), occupa une position d'influence. Il fut d'après Young l'archétype du fonctionnaire du *Foreign Office* pro-européen ayant une vision s'étendant au-delà du Commonwealth⁴²¹. En 1966 il devint secrétaire privé du Premier ministre, et manifesta sa position pro européenne à Harold Wilson avant d'accepter sa nouvelle fonction.

Au gouvernement, au Parlement et au ministère, le choix de l'Europe fut un choix politique qui découla des modifications des relations avec le Commonwealth tout en contribuant à son affaiblissement.

12. Conclusion

La fusion a ainsi été mise en place par des acteurs aux objectifs parfois différents. Si le modèle de politique bureaucratique a permis de mettre en exergue cette diversité d'objectifs, la fusion n'a pas été le fruit d'âpres négociations. Pour les hauts fonctionnaires du *Foreign Office*, le principal objectif sembla être de maintenir l'influence du Royaume-Uni sur la scène

⁴¹⁹ Hugo Young, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, London, Macmillan, 1998, p. 176.

⁴²⁰ "Emerging here, in short, was a new, younger breed of Foreign Office orthodoxy, to replace the old scepticism. An elite regiment was taking shape. Europe wasn't yet the path of choice for every ambitious diplomat, but it promised to be much more interesting than the Commonwealth, and offered a prospect of influence greater than anything else available in a second-order power engaged with the global rigidities of the Cold War." Young *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, p. 177.

⁴²¹ Young, *idem*: « Emerging here, in short, was a new, younger breed of Foreign Office orthodoxy, to replace the old scepticism. An elite regiment was taking shape. Europe wasn't yet the path of choice for every ambitious diplomat, but it promised to be much more interesting than the Commonwealth, and offered a prospect of influence greater than anything else available in a second-order power engaged with the global rigidities of the Cold War. »

internationale malgré un climat économique morose et l'affaiblissement de la vision traditionnelle du Commonwealth. Pour le Premier ministre en revanche, il s'agissait d'inscrire cette réorganisation dans un cadre plus large de réformes et d'accroître l'efficacité non seulement de l'institution mais aussi de la chaîne de commande générale de l'État. Parmi ces acteurs, plusieurs n'adoptèrent pas de ligne idéologique figée et changèrent progressivement de point de vue : de même que Harold Wilson devint davantage pro-européen, Michael Stewart fut dans un premier temps un ministre des Affaires étrangères eurosceptique avant de soutenir l'adhésion du Royaume-Uni. Ces changements de points de vue furent souvent le fruit des bouleversements dans un monde en pleine évolution, aussi la décision de la fusion s'inscrivit-elle dans le contexte plus large des événements internationaux et nationaux, parmi lesquels figura la détérioration du climat économique. De plus, les acteurs fondèrent souvent leur jugement sur leur expérience et le mimétisme des situations : des parallèles entre les événements furent établis et les nouvelles situations furent comparées à d'autres situations déjà vécues. Ainsi des crises clés comme la question rhodésienne et l'échec des négociations en Rhodésie furent fréquemment cités par des acteurs.

Si les forces conduisant au changement furent nombreuses et si l'on ne peut définir précisément de pivot, la fusion résulta inévitablement de choix stratégiques, tactiques et politiques pris au niveau du Cabinet, du Parlement et du gouvernement.

Les principaux acteurs eux-mêmes ne furent pas en réalité des acteurs uniques mais appartenaient à des ensembles, des groupes. On notera aussi que cette multitude d'acteurs aux objectifs disparates impliqua des changements de perspective. La réforme poursuivie représenta une sorte de solution innovante qui contrastait ainsi avec les stratégies préalablement adoptées par le ministère. La fusion fut une simple réorganisation du ministère, une adaptation logique induite par des événements historiques, mais elle fut aussi une rupture avec les traditions de l'institution. Le processus décisionnel reposa sur la nécessaire adaptation aux nouvelles formes de l'empire ainsi que sur les choix stratégiques du Premier ministre. En ce sens elle reposait sur la nécessité et en partie sur des résultats électoraux, toujours partiellement hasardeux.

Le principal décideur de la fusion de 1968 fut le Premier ministre et le Parlement n'occupait qu'une place minime. Harold Wilson, qui avait pour objectif de conduire une réorganisation du gouvernement, peut ici être considéré en tant qu'acteur rationnel. Néanmoins, comme nous l'avons vu, ses choix ne furent pas immuables, ses préférences inaltérables, et en ce sens il fut un exemple d'acteur à la rationalité limitée : une forme de rationalité simplement humaine, vouée aux incertitudes et adaptable à l'environnement. Les objectifs d'Harold Wilson, formulés dans ses programmes électoraux, ou encore l'entretien conduit à la BBC par Norman Hunt, ne furent pas tous évoqués devant le Parlement. Ainsi le besoin d'améliorer la qualité des informations reçues par le Premier ministre, ou la nécessité de davantage de transparence,

furent absents des débats. Si Harold Wilson prit les décisions stratégiques, les décisions plus tactiques, à moyen terme, et opérationnelles, furent déléguées au ministre et au ministère.

Le principal choix politique qui accompagna la réforme fut celui de l'Europe. La fusion sembla aller inexorablement de pair avec l'entrée dans la CEE. Si en elle-même l'adhésion ne nécessitait pas l'abandon du Commonwealth, les trois cercles semblaient s'exclure mutuellement : le Royaume-Uni ne pouvait plus rester à leur intersection. Toute attention dévouée au Commonwealth et à l'atlantisme se faisait au détriment de l'Europe. En réalité la fusion fut davantage une conséquence, une adaptation organisationnelle et logistique, plutôt qu'un élément déclencheur ou le signe d'une bonne volonté britannique devant prouver l'engagement pour l'Europe grâce à l'abandon du Commonwealth. La simultanéité de la fusion et des négociations européennes souligna le lien ténu existant entre le contexte national et international, et à plus forte raison le poids des contraintes environnementales sur les processus de décision.

La fusion débuta dès 1962, et à partir de ce moment-là, malgré des changements de perspective, des partis politiques différents, il n'y eut pas de retour en arrière. Après 1968, d'autres rapports furent demandés, le rapport de Val Duncan fut ainsi remis en juillet 1969. Par conséquent la réforme s'inscrivit dans la continuité et ne fut pas seulement une réforme wilsonienne. Il ne s'agit pas d'une décision ponctuelle, mais d'une réforme mise en place par le parti conservateur ainsi que le parti travailliste : s'étendant de 1962 à 1968, elle vit deux gouvernements conservateurs, celui de Macmillan (1957-1963) puis de Douglas-Home (1963-1964), et le gouvernement travailliste d'Harold Wilson (1964-1970). La réforme dépassa ainsi le clivage traditionnel, s'inscrivit dans la durée et dans le cadre du contexte plus large de réorganisation des institutions gouvernementales. Plus d'une dizaine de réformes fut entreprises de 1962 à 1975 et une nette accélération fut ressentie de 1966 à 1975.

Au regard des classifications faites par Scott et Dan McFarland et mentionnées ultérieurement, le FCO est apparu ici comme un système naturel regroupant une coalition d'acteurs ayant des objectifs parfois divergents. L'institution fut un système ouvert, dépendant largement de son environnement. Par conséquent, le FCO est apparu ici comme une institution au sens étymologique du terme, en tant qu'ensemble en évolution qui n'est ni stable ni clos.

B. Cas concret n°2 : L'indépendance retardée de la Guyane britannique (1953-1966)



Document 8: M. Burnham et M. D'Aguiar en tête d'une manifestation du PNC et de l'UF. 15 février 1962. CO 1069/363, The National Archives.



Document 9: Manifestation de l'UF, Stabroek Market, 15 février 1962. CO 1069/363, The National Archives.

1. Introduction

Seul territoire anglophone en Amérique du Sud, situé en Amérique du Sud mais membre fondateur du Marché commun des Caraïbes (CARICOM), la Guyane britannique puis le Guyana occupa une place singulière dans la politique étrangère britannique. Aujourd'hui le Guyana demeure l'un des pays les plus pauvres de la région malgré une dynamique de croissance et une économie reposant sur l'exportation de ressources premières (or, bauxite, sucre et riz). Les infrastructures sont peu développées, le secteur public semble aujourd'hui obsolète. Il pèse inéluctablement sur le bon fonctionnement de l'économie et grève les finances publiques. Le Guyana demeure un pays pauvre, la population est concentrée sur un bande côtière alors que l'intérieur des terres est délaissé. Le Guyana est une république depuis 1970. De l'indépendance à 1992 le pays fut dirigé par un gouvernement autoritaire mis en place par les Américains et engageant le pays sur une voie autarcique qui conduisit à une situation économique catastrophique et ruina le pays.

La « République coopérative du Guyana » est gouvernée par un président exerçant un mandat de cinq ans. Suite à l'examen d'une loi sur la transparence financière, au blocage parlementaire qui s'en suivit et à l'échec des négociations, le président Ramotar (*People's Progressive Party*) fut contraint d'organiser des élections anticipées le 11 mai 2015. L'élection de David A. Granger sonna le glas de la domination du *People's Progressive Party*, resté au pouvoir pendant vingt-trois années. David A. Granger représentait une coalition de l'*APNU* et l'*AFC*. L'*APNU* est une alliance politique formée en 2011 autour du *People's National Congress*. L'*AFC* est un parti politique formé en 2005 par trois fondateurs issus du *People's National Congress*, *People's Progressive Party* et *Working People's Alliance*.

Le Guyana demeure aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres de la région. Le classement 2014 établi par l'ONU de l'indice de développement humain (IDH), indice composite prenant en compte le niveau de vie et l'économie, l'éducation et l'a santé (l'espérance de vie), permet d'affirmer que le développement humain au Guyana demeure très moyen. L'IDH du Guyana est aujourd'hui de 0,64 alors qu'il atteint 0,748 en Amérique Latine et Caraïbe. Son voisin, le Suriname a un IDH de 0,71 traduisant un développement humain légèrement plus élevé. À titre comparatif l'IDH du Royaume-Uni est de 0,907. Aujourd'hui la plupart des pays de la Caraïbe ont un IDH supérieur à la moyenne mondiale, barre que le Guyana dépassa en 1997. Le produit intérieur brut du Guyana en 2014 était de trois milliards de dollars. L'initiative pays pauvres très endettés, programme du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, permit de réduire la dette publique qui passa de plus de 600% dans les années 90 à 58% du PIB en 2014.

John Gutch, *Chief Secretary* en Guyane britannique de 1950 à 1955, relatant son expérience en 1987 avec le recul historique, se montrait extrêmement critique :

Notre expérience en Guyane britannique ne fut pas heureuse. Nos efforts pour la guider vers l'indépendance furent contrés par deux dirigeants mal inspirés, en la personne de Jagan et de Burnham. Après un retour en arrière et la réimposition de l'ordre colonial, le Guyana obtint enfin son indépendance, avec Burnham au pouvoir et Jagan dans l'opposition. Depuis, des politiques incohérentes et des méthodes de gouvernement inacceptables ont mené le pays à la faillite et à la ruine. Beaucoup des citoyens les plus compétents sont partis s'installer au Canada ou ailleurs.

Ces tristes événements sont en partie attribuables à des faiblesses intrinsèques de la population et aux animosités entre les différentes races. Les choses auraient pu évoluer de façon différente si, lors d'une étape antérieure, on avait permis aux Guyaniens de participer davantage au gouvernement de leur pays.⁴²²

La Guyane britannique obtint son indépendance en 1966, après deux interventions militaires britanniques : la première en 1953 et la seconde en 1963, visant toutes deux à écarter du pouvoir Cheddi Jagan, l'un des principaux acteurs de la politique guyanienne. Le régime mis en place suite à l'indépendance choisit une voie autarcique, associée à de graves violations des libertés, qui ruina le pays. Alors que la Grande-Bretagne avait tenté de laisser derrière elle des régimes stables, pro-occidentaux et démocratiques, l'inverse se produisit en Guyane britannique. En ce sens la décolonisation du Guyana est l'histoire d'un échec.

Cette deuxième étude de cas constitue donc l'étude d'une gestion de crise, certes éloignée du Royaume-Uni, à l'orée de la fusion des ministères du Commonwealth et des Affaires étrangères.

Il s'agit donc d'analyser une accession à l'indépendance problématique avant la fusion des ministères. Si d'autres territoires accédèrent à l'indépendance au moment de la fusion, leur décolonisation fut moins mouvementée. Seule la Grenade, plus tard, connut une situation aussi difficile.

Christopher Andrew, historien du MI5, résuma ainsi la situation après l'ouverture des Archives en 2011 :

Les dossiers du MI5 consacrés à Jagan, récemment déclassifiés, ainsi que d'autres documents datant de 1961 déposés aux Archives nationales et les dossiers du secrétariat du Premier ministre révèlent qu'au début de 1962, les gouvernements britanniques successifs cédèrent

⁴²² "British Guiana was not a happy experience. Our efforts to guide it to independence were frustrated by two misguided leaders in Jagan and Burnham. After a period of reversion to colonial rule Guyana eventually attained full independence under Burnham with Jagan in opposition. Since then extravagance and misrule have brought the country to bankruptcy and ruin. Many of the country's ablest citizens have departed for settlement in Canada or elsewhere. These sad events are perhaps in part due to weakness in the character of the bulk of the population and to animosities between the different races. Things might have turned out differently if at an earlier stage they had been given a greater share in responsible Government [...]" John Gutch, *Colonial Servant*, Cornwall, T.J. Press Ltd, 1987, p. 142.

aux pressions exercées par Washington et acceptèrent que la CIA ait recours à des procédés clandestins de façon à s'assurer que le premier dirigeant du Guyana indépendant ne soit pas Cheddi Jagan, mais son rival anti-marxiste Forbes Burnham. Dans la plupart des colonies britanniques, le pouvoir fut remis aux mains des gouvernements indépendants de façon pacifique. Il est clair que la Guyane britannique fut une exception.⁴²³

Il s'agit ici de définir les priorités britanniques lors de l'accession de la Guyane à l'indépendance et d'identifier les différentes composantes de l'intérêt national britannique en 1953 et 1963. Il s'agit aussi d'identifier les décideurs, les modèles décisionnels utilisés, et d'étudier les relations qu'entretenaient les diplomates londoniens, aux ministères des Colonies, du Commonwealth et des Affaires étrangères, avec les diplomates missionnés dans la colonie. Si les Britanniques s'opposèrent à Cheddi Jagan, cela fut à la fois du fait d'un lobbying des détenteurs du pouvoir économique mais surtout de l'idéologie de la guerre froide et de l'intervention américaine. Il s'agit donc de comparer les interventions de 1953 et 1963, de définir le rôle des ministères britanniques ainsi que l'influence américaine sur la politique de décolonisation du Royaume-Uni, comme l'annonce cette note du ministère des Colonies de 1963 :

1. Nous n'avons aucun intérêt stratégique en Guyane britannique et, de notre point de vue, il est souhaitable que nous abandonnions nos obligations dans ce pays au plus tôt.
2. Les Indiens se multiplient plus vite que les Africains, et, quel que soit le système électoral, si l'influence de Jagan auprès des Indiens perdure, il est inévitable qu'il parvienne au pouvoir dans quelques années.
3. Si nous devons recourir à nouveau à une administration directe par la métropole, ce serait nécessairement pour une longue période, de façon à renforcer l'économie, assurer la stabilité politique, et permettre, à terme, l'émergence de dirigeants politiques meilleurs que ceux d'aujourd'hui.
4. Le renforcement de l'économie du Guyana, sous le régime de l'administration directe, serait coûteux, alors qu'il y a d'autres domaines essentiels pour nos intérêts qui nécessitent notre contribution financière. [...]
6. Si les Américains ne sont pas prêts à s'engager d'une part à fournir une aide conséquente pour le développement de la Guyane britannique sous administration directe et d'autre part à apporter leur soutien politique, nous ne devrions pas envisager l'option de l'administration directe. La voie normale pour nous consiste à poursuivre la marche vers l'indépendance, sous le gouvernement actuel. Si Jagan n'avait pas une attirance pour le communisme, nous ne devrions avoir aucune hésitation. Mais nous acceptons l'idée d'étudier avec le Président des États-Unis la possibilité d'une indépendance sous un autre gouvernement (dirigé par Burnham). Mais dans ce cas également une aide économique et financière au développement devrait être apportée par les États-Unis.⁴²⁴

⁴²³ "The newly declassified MI5 files on the Jagans and in 1961, other documents at the National Archives and the Prime Minister's Office files reveal that at the beginning of 1962 successive British governments gave in to pressure from the White House to allow the CIA to use subterranean means to ensure that the first leader of independent Guyana in 1966 was not Cheddi Jagan but his anti-Marxist rival Forbes Burnham. In most British colonies, there was a relatively friendly transfer of power to independent governments. British Guiana was a notable exception." MI5 Release August 2011 Podcast, Christopher Andrew, [en ligne], TNA. [Consulté le 5 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://media.nationalarchives.gov.uk/index.php/mi5-file-release-august-2011/>.

⁴²⁴ "1. We have no strategic interest in British Guiana and the sooner we can shed our obligations there the better from our point of view.

2. Incohérences de la colonisation, échec de la décolonisation britannique

Le plateau des Guyanes, situé entre le delta de l'Orénoque et celui de l'Amazone est composé du Guyana, du Suriname (ancienne Guyane hollandaise) et de la Guyane française. Dès le XVII^e siècle, ces trois territoires occupèrent une place singulière en Amérique du Sud notamment car ils partagèrent davantage de points communs avec les îles caribéennes non hispanophones qu'avec les territoires sud-américains. En effet, leurs populations étaient de culture antillaise et n'avaient pas subi la colonisation espagnole. Aujourd'hui ces trois territoires demeurent les seuls pays du continent sud-américain n'ayant pas pour langue officielle l'espagnol ou le portugais. Ces îlots du plateau des Guyanes sont donc fréquemment perçus comme le prolongement austral du bassin caribéen. La forêt tropicale s'étend sur la plus grande partie des trois territoires, constituant là encore une barrière séparant ces pays côtiers du reste du continent. Les terres du Guyana sont marécageuses, et la capitale Georgetown est située sous le niveau de la mer. L'irrigation et le drainage furent l'œuvre des Hollandais. En amérindien, Guyana signifie « terre d'eaux abondantes ».

Les frontières des trois Guyanes et en particulier celles du Guyana, tout comme celles de nombreux pays sud-américains, furent mouvantes et demeurent aujourd'hui contestées. Aujourd'hui la superficie du Guyana est de 215 000 km², le pays est ainsi plus étendu que l'Angleterre (134 400 km²) mais demeure un peu plus petit que la Grande-Bretagne (229 800 km²). Sur le continent américain, comparé au Venezuela (916 445 km²) ou au géant brésilien (cinquième pays au monde par sa superficie de 8 514 876 km²), le Guyana est une poussière – relativement méconnue et fréquemment confondue, tout comme la Guyane française, avec le Ghana ou les Guinées. C'est l'un des plus petits États d'Amérique du Sud, mais qui demeure cependant d'une taille supérieure à celle de son voisin surinamien (163 270 km²) et reste bien plus grand que la Guyane française (83 530 km²).

2. Indians are multiplying faster than Africans and whatever electoral system is used, if Jagan maintains his hold over Indians, it is inevitable that in a few years he will lead the Government.

3. If direct rule were resumed it would have to be for a long period so as to build up the economy, political stability and give time for the emergence of better political leaders than the existing ones.

4. The building up of the economy of British Guiana under direct rule would be expensive and we have other areas of great importance to our interest in which to sink our money [...].

6. If the Americans are not prepared to commit themselves to substantial development aid to British Guiana under direct rule and political support, we should not consider direct rule. The Normal course would be for us to go ahead with independence under the present government. Were it not for Jagan's communist leanings we should have no hesitation. But we are willing to consider with the President, the possibility of independence under an alternative (Burnham) Government: but in this case too American financial and economic help for development would be necessary." Brief for Prime Minister's talks with president Kennedy, British Guiana, Talking Points, June 1963, CO 1031/4402, TNA.

L'économie de la Guyane britannique fut initialement fondée sur le commerce de roucou et de tabac avec les Amérindiens, associé à quelques cultures de coton et de canne à sucre. L'agriculture sucrière se développa rapidement à partir de 1656, la culture de la canne reposa alors sur l'esclavage puis l'engagisme. L'engagisme consistait à utiliser une main d'œuvre servile de travailleurs « engagés » (*indentured servants*) afin de remplacer les esclaves africains. Cette forme de servage fut abolie en 1917. L'industrie sucrière fut confrontée à une concurrence plus rude au XIX^e siècle. Non seulement le sucre de la Guyane britannique était en concurrence avec le sucre brésilien et cubain mais, à partir de 1880, l'Allemagne produisit du sucre de betterave. Cependant, l'année 1879 marqua la découverte d'or et fut donc suivie d'un boom économique. Le Guyana possède également des mines de diamants. L'or guyanien est exploité loin de la bande côtière. Les premiers gisements furent découverts le long de des fleuves Essequibo, Mazaruni, Demerara, Cuyuni et Waini. Les pics de production varient en fonction du cours de l'or : en 1894, 1983, 1994, 2011 et toujours aujourd'hui le cours de l'or est extrêmement intéressant et rend l'activité très rentable. Or et bauxite constituent aujourd'hui environ 20% du PIB.

La bauxite fut exploitée pour la première fois pendant la Première Guerre mondiale. Les premières exportations de la *Demerara Bauxite Company* débutèrent en 1917. Si la bauxite n'est pas un minerai rare dans les pays tropicaux, les minerais d'aluminium du Guyana et de la Jamaïque sont réputés. L'hydroxyde d'aluminium constituant la forme la plus stable de l'aluminium, il est davantage prisé. L'exploitation de bauxite fut trop tardive pour répondre à la demande des industries d'armement lors de la Première Guerre mondiale, mais elle se développa lors de la Seconde Guerre mondiale. Environ deux tiers des avions alliés étaient composés d'aluminium fabriqué grâce au minerai des mines de bauxite guyaniennes. La base économique du Guyana était donc traditionnellement peu diversifiée, reposant principalement sur le secteur minier et l'agriculture. Après la décolonisation britannique les investissements étrangers et l'exploration de gisements pétroliers ont toutefois permis d'envisager l'exploitation de nouvelles ressources allant au-delà de la production de bauxite et de sucre.

En 1927 la commission constitutionnelle de Guyane britannique décrivit le pays comme étant une terre partagée par 6 peuples (*The Land of Six Peoples*) : Amérindiens, Africains, Indiens, Portugais, Chinois et Européens⁴²⁵. Cette cohabitation historique mérite d'être approfondie car elle demeura au cœur de la question guyanienne pendant et après la décolonisation britannique. En 1500, le Guyana était peuplé d'Arawaks, de Caraïbes et d'Amérindiens. Les côtes vénézuéliennes furent aperçues par Christophe Colomb lors de son

⁴²⁵ Cheddi Jagan, *Forbidden Freedom, The Story of British Guiana*, London, Hansib, 1994, third edition, p. 7. Lors du recensement du Bureau des Statistiques guyanien en 2012, la population fut estimée à 746 955 habitants.

troisième voyage en 1498 mais ce ne fut que lors de son dernier voyage que Colomb foula le continent américain. L'Espagne revendiqua les territoires découverts mais n'en poursuivit pas la colonisation. Elle céda officiellement le territoire aux Hollandais en 1648, lors de la signature du traité de Munster qui sanctionna l'indépendance de Provinces-Unies de l'empire espagnol. Les années 1530 et 1540 virent plusieurs explorateurs parcourir les côtes brésiliennes. En 1595, Sir Walter Raleigh contribua à ces explorations et raviva le mythe d'une cité en or et de l'El Dorado. Des groupes de Britanniques aventureux se succédèrent mais ne furent cependant pas autorisés à établir des colonies. Jacques I^{er} souhaitait vraisemblablement éviter tout conflit avec l'Espagne.

Les premiers colons furent hollandais, et établirent des comptoirs protégés par des forts. Il n'y a pas de preuves réelles permettant de confirmer la présence de colons hollandais avant le XVII^e siècle. En 1616 un premier comptoir, le comptoir de Kijk-over-al fut établi sur le fleuve Essequibo, les rives du fleuve étant moins marécageuses que la zone côtière, et facilitant les échanges avec les populations amérindiennes. Le Fort Zeelandia fut aussi établi. La gestion de ce comptoir fut confiée à la compagnie néerlandaise des Indes occidentales (*Geocroyeerde Westindische Compagnie* - GWC). La compagnie néerlandaise des Indes occidentales établit onze années plus tard (1627) une colonie sur le fleuve Berbice, puis quatorze ans plus tard celle de Demerara, à mi-chemin entre Essequibo et Berbice. La compagnie néerlandaise des Indes occidentales se concentra sur la culture du tabac et l'exploitation des graines de roucou, utilisées en teinture. Un peu de coton (Berbice) et de sucre (à l'embouchure du fleuve Essequibo) furent cultivés, mais les rendements n'étaient nullement comparables à ceux de l'exploitation entreprise dans les îles caribéennes. La révolution sucrière qui débuta dans les années 1640 – 1650 à la Barbade parvint plus tardivement dans les colonies hollandaises. En 1656, la culture du sucre débuta le long des rives des fleuves Pomeroon et Moruka, territoire appelé « Nova Zeelandia ». La révolution sucrière conduisit au développement massif de l'esclavage à partir de 1657. La population locale ne constituant pas une main œuvre suffisante et étant victime des maladies importées par les européens, les colons eurent rapidement recours à la traite négrière.

Au XVIII^e siècle, les Hollandais établirent de nouveaux comptoirs de plus en plus proches des estuaires. Le gouverneur d'Essequibo, Laurens Storm van's Gravesande (1742-1772) contribua à la construction de ces comptoirs, et participa ainsi au développement des estuaires et de leurs abords marécageux. La période du commerce avec les Indiens et l'établissement de comptoirs laissèrent place aux premiers planteurs, arrivés de la Barbade britannique. Ceux-ci devinrent majoritaires en 1770, notamment dans la région de Demerara qui fut de facto aux mains des colons britanniques dès 1786. Les relations entre colons et Compagnie néerlandaise des Indes occidentales (*Dutch West India Company*) demeurèrent conflictuelles notamment car des taxes, visant à financer des réformes gouvernementales furent

instaurées⁴²⁶. Le Guyana fut par la suite tantôt français, tantôt britannique. En 1781, la Hollande entra en guerre avec le Royaume-Uni qui occupa alors les régions de Berbice, Essequibo et Demerara. La Hollande s'allia à la France qui recouvrit ces territoires et établit la ville capitale de Longchamps, sur le fleuve Demerara. La Hollande reprit ces territoires en 1784 et la capitale coloniale fut alors renommée Stabroek. Les tensions entre colons et Compagnie néerlandaise des Indes occidentales ressurgirent. Un comité fut mis en place par les Provinces-Unies et conduit à la mise en place d'un *Concept Plan of Redress* proposant des réformes institutionnelles (comprenant notamment la *Court of Policy*). Les territoires passèrent alors sous contrôle direct des Provinces-Unies alors que le fonds de commerce de la Compagnie néerlandaise des Indes occidentales était racheté par le gouvernement.

La Révolution française puis surtout les guerres napoléoniennes conduisirent les Britanniques à intervenir sur les territoires hollandais⁴²⁷. La Hollande fut occupée par les Français en 1795. Les Britanniques, en guerre avec la France, prirent alors les colonies hollandaises de Berbice, Demerara et Essequibo. En 1796, un corps expéditionnaire quitta ainsi la Barbade et le territoire hollandais fut pris par les Anglais. De 1796 à 1802, les trois régions demeurèrent britanniques sans toutefois que la constitution hollandaise initiale ne soit modifiée. En 1802, les territoires furent rétrocédés à la Hollande lors du traité d'Amiens, mais les Britanniques reprirent les territoires moins d'un an après lorsque le conflit franco-britannique ressurgit. Les Britanniques restèrent finalement maîtres du territoire, et la Hollande céda officiellement ses colonies en 1814. Les Anglais achetèrent les colonies de Demerara, Berbice et Essequibo qui devinrent, une fois réunies en 1831, la Guyane britannique. Georgetown, anciennement Stabroek devint capitale administrative de la colonie.

L'une des plus importantes révoltes d'esclaves eut lieu dans la colonie de Demerara en 1823. Lorsque la loi sur l'abolition de l'esclavage fut votée par le Parlement britannique en 1834, puis en 1838, lorsque l'esclavage fut complètement aboli, une seconde forme de servage fut introduite : l'engagisme.

Le taux de mortalité des « engagés » avoisinait 10% sur certaines plantations. De 1838 à 1860, 25 000 Portugais de Madère et Chinois de Hong Kong arrivèrent ainsi en Guyane britannique. Ils travaillèrent dans les plantations agricoles et s'établirent plus tard comme commerçants. De 1838 à 1917, 240 000 engagés indiens parvinrent au Guyana. Ils

⁴²⁶ La Compagnie néerlandaise des Indes occidentales était une société de marchands néerlandais. Principal acteur de la colonisation néerlandaise en Amérique, la compagnie connut dans un premier temps de nombreux succès en Amérique du Nord sur les territoires actuels du Connecticut, Delaware, New Jersey et New York, mais aussi dans la Caraïbe, en Guyane, au Suriname et au Brésil dans la région de Pernambuco. Alors que de nombreux comptoirs hollandais tombèrent aux mains d'autres puissances coloniales, les années 1780 et 1790 marquèrent le déclin de la compagnie.

⁴²⁷ *Guyana and Belize: country studies. Library of Congress* [Ressource électronique], [3 mai 2013]. Disponible sur: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/gytoc.html#qy0015>.

disposaient de contrats de cinq ans, mais étaient contraints à demeurer dix ans en Guyane britannique avant de repartir, ce qui constituait une forme de double peine. La Guyane britannique du XIX^e siècle fut ainsi très multiculturelle. Les Indiens, appelés « coolies » étaient majoritairement hindous ; une minorité était musulmane. Deux tiers des engagés indiens restèrent en Guyane britannique et recréèrent peu à peu un style de vie indien. Employés dans l'industrie sucrière, certains devinrent indépendants grâce à la riziculture (les exportations de riz débutèrent au début du XX^e siècle). Les Coolies n'avaient qu'un accès très limité à l'éducation et refusèrent d'inscrire leurs enfants dans des écoles chrétiennes, seules écoles à être subventionnées par l'administration coloniale.

Tout comme dans l'ensemble de la Caraïbe, à l'orée du XX^e siècle, les conditions de vie en Guyane britannique étaient très mauvaises. Les îles britanniques de la Caraïbe furent confrontées à des catastrophes naturelles, perdirent des marchés et furent touchées par la dépression ressentie à l'échelle mondiale. La détresse sociale fut source d'instabilité et exacerba des relations déjà conflictuelles ; le déclin de l'industrie sucrière et le refus des planteurs d'accorder des terrains individuels aux travailleurs se traduisit par l'apparition de détresse rurale. Dès 1898, la commission Norman mise en place par le Secrétariat d'État aux Colonies tenta d'analyser les sources de l'extrême pauvreté. Elle recommanda la diversification des cultures et la répartition de lopins de terre agricoles. La première mesure échoua (hormis à Trinidad, grâce au cacao, et à la Jamaïque avec la banane), et la seconde fut refusée par la plantocratie. Le gouvernement britannique incita cependant les gouvernements coloniaux à se préoccuper des conditions sociales. Une seconde commission présidée par Lord Oliver, en 1929, souligna les inégalités sociales entre planteurs et travailleurs de l'industrie sucrière. De 1934 à 1938 révoltes et grèves se succédèrent et touchèrent le Honduras, Trinidad, la Jamaïque, la Guyane britannique, St Kitts, St Vincent, St Lucie et la Barbade. En 1934, une série de grèves furent organisées dans les plantations de canne à sucre en Guyane britannique. Un an plus tard ces grèves, dont l'une des revendications était l'augmentation des salaires, durèrent trois mois et conduisirent à la création du *Manpower Citizen's Association*. Ces grèves se renouvelèrent en 1937 et 1938 et conduisirent à la mise en place d'une troisième commission d'enquête britannique. En 1938, la commission Moyne enquêta sur le mode de vie dans la colonie. Le travail de la commission dura six mois, 400 témoins furent auditionnés et 600 témoignages écrits furent pris en compte. Les représentants de la Couronne mais aussi les membres des conseils législatifs et syndicalistes furent entendus. Le rapport de la commission fut rendu public après la guerre : il dressait un portrait très négatif des conditions de vie dans la Caraïbe, et recommandait notamment la formation des syndicalistes en Grande-Bretagne, la mise en place d'un fond d'aide annuel de 1 000 000 £ (le *West Indian Welfare Fund*), et surtout une évolution institutionnelle, associée à l'extension du droit de vote.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, les conditions sociales demeurèrent très difficiles. Les conclusions de la Commission Moyne ne furent toutefois pas appliquées : il fallut attendre pour cela la fin de la guerre. Le Guyana participa à l'effort de guerre, et la base américaine créée à proximité de Georgetown, à Atkinson, fut le point de départ de munitions américaines vers l'Afrique de l'Ouest, d'où elles étaient ensuite convoyées jusqu'en Afrique du Nord.

Malgré un désarroi commun face aux conditions de travail, à la détresse sociale et la domination étrangère, les différentes populations de la Guyane britannique se spécialisèrent dans des secteurs différents au XX^e siècle mais il y eut à certaines périodes moins de différences qu'il ne pouvait y paraître. Les Indiens travaillèrent sur les plantations de sucre, les Afro-Guyaniens exploitèrent la bauxite et dominèrent le secteur de l'éducation et de la police. Chinois et Portugais développèrent des commerces urbains. Quelques Indiens réussirent dans le riz. La compagnie Booker Brothers contrôla l'industrie sucrière. Des compagnies canadiennes et américaines exploitèrent la bauxite.

La question ethnique est bien réelle au Guyana et elle doit être prise en compte dans l'analyse des stratégies poursuivies par les Britanniques. De fait, on peut distinguer deux écoles d'historiens. La première école est pessimiste et souligne les conflits interculturels ; c'est l'école des « pluralistes culturels ». La seconde école offre une réponse au pessimisme de cette première école et conçoit l'entente inter-culturelle comme possible⁴²⁸. La question posée est ainsi de savoir si l'on peut adopter une approche optimiste, et considérer que les interventions britanniques et américaines furent à l'origine des conflits inter-ethniques auxquels le pays aurait pu échapper, ou bien si l'on adopte une approche pessimiste, celle de la première école, qui consiste à dire que les Britanniques et les Américains ont simplement contribué à exacerber des relations inéluctablement conflictuelles.

3. De la Guyane britannique à la République du Guyana

a. Les intérêts britanniques: des motivations économiques ou géopolitiques ?

La question des intérêts britanniques au Guyana s'inscrit dans le débat plus large de l'impact de l'empire sur l'économie britannique⁴²⁹. Plusieurs théories ont été avancées quant au rôle de l'économie dans les processus d'expansionnisme, d'impérialisme, puis de décolonisation.

⁴²⁸ David Hinds, *Ethno-Politics and Power Sharing in Guyana: History and Discourse*, Washington, New Academia Publishing, 2011, p. xii.

⁴²⁹ John Aldred, *British Imperial and Foreign Policy, 1846-1980*, Oxford, Heinemann Educational Publishers, 2004.

De même, les historiens s'attachant au débat sur l'esclavage, débat qui eut lieu en Grande-Bretagne dès la fin la fin du dix-huitième siècle, ne sont à ce jour pas parvenus à un consensus quant aux retombées économiques de l'esclavage⁴³⁰.

Dès 1902, J.A. Hobson développa l'idée d'un manque de débouchés intérieurs pour l'industrie britannique (il expliqua ce manque par les inégalités entre riches et pauvres, conduisant à une sous-consommation locale) et au transfert de capital à l'extérieur du pays⁴³¹. Quatorze ans plus tard, en 1916, Lénine considéra que les économies capitalistes devaient nécessairement se tourner vers l'impérialisme afin de garantir débouchés commerciaux et matières premières. Lénine n'envisageait que deux possibilités : le capital ne pouvait que s'exporter ou bien stagner. Dès 1950, les liens entre arguments économiques et impérialisme firent l'objet d'une nouvelle appréciation par les chercheurs et se révélèrent moins mécaniques. Ainsi Robinson et Gallagher montrèrent l'existence d'un empire informel fondé sur des accords de libre-échange conclus entre le Royaume-Uni et une série de petits États⁴³². En 1980, Davis et Huttenback décrivent quant à eux un empire qui n'apportait d'avantages économiques qu'à quelques élites et dont le but premier était de satisfaire des volontés entrepreneuriales⁴³³.

Les relations entre économie et empire évoluèrent ainsi selon trois temps. De 1870 à la Première Guerre mondiale, l'expansionnisme fut partiellement lié à des facteurs économiques, dans des proportions plus ou moins élevées selon les territoires. De 1919 à la Seconde Guerre mondiale, les difficultés économiques liées à la première guerre puis à la crise de 1929 se traduisirent par de nouvelles tensions économiques entre métropole et empire voire par une dépendance accrue de la métropole envers l'empire. Cette évolution fut illustrée par les propos de l'entrepreneur Sir Vincent Caillard, et ceux de Churchill qui, favorable à l'Empire, déclara en 1929 que le niveau de vie britannique reposait sur le revenu des investissements à l'étranger⁴³⁴.

Après 1945, l'endettement du Royaume-Uni était considérable, et le maintien de la valeur de la livre était considéré comme une priorité stratégique. Tout en entrant dans la logique de la décolonisation, en tentant de reculer en bon ordre et en minimisant les coûts, le Royaume-Uni utilisa de son mieux ses colonies pour soutenir sa monnaie. Des colonies comme la Malaisie

⁴³⁰ Cécile Révauger, *The Abolition of Slavery, The British Debate (1787-1840)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008, p. 62.

⁴³¹ J. A. Hobson, *Imperialism: A Study*, Londres, J. Nisbet 1902.

⁴³² R. Robinson & J. Gallagher, "The Imperialism of Free Trade", *Economic History Review*, 1953, Vol. 6.1.

⁴³³ Lance E. Davis & Robert A. Huttenback, *Mammon and The Pursuit of Empire: The Economics of British Imperialism, 1860-1912*, Cambridge, New York, Oakleigh, Cambridge University Press, 1988.

⁴³⁴ Tomlinson, "The Empire/Commonwealth in British Economic Thinking and Policy", *Britain's Experience of Empire in the Twentieth Century* / ed. par Andrew Thompson, New York, Oxford University Press, 2012, p. 211-250. Tomlinson cite Caillard, p. 211. V. Caillard, *Imperial Fiscal Reform*, Londres, 1903, p. 31: "The welfare and prosperity of the UK, and of almost all, if not of all, the British colonies, must depend to an immense extent upon the maintenance of the Empire".

jouèrent un rôle important, garantissant pour la seule année 1952 une entrée de dollars équivalente à 166 millions de livres. Le Royaume-Uni rachetait ces dollars et créditait la colonie en livres, ce qui permettait à la métropole de contrôler la valeur de la livre et favorisait de surcroît le remboursement de la dette grâce à une monnaie plus forte. David Gammans, membre du Parlement, put ainsi expliquer:

J'espère que la plupart d'entre nous savent maintenant que, l'an dernier, la Malaisie nous a rapporté davantage de dollars américains que la totalité des exportations britanniques. Nous devons comprendre, et expliquer à nos électeurs, que, si nous perdions la Malaisie, nous devrions nous passer de petit déjeuner.⁴³⁵

Enfin durant la troisième période, à la fin des années 1950, les espoirs mis dans les bénéfices économiques de l'empire furent déçus, ce qui encouragea le Royaume-Uni à faire preuve de pragmatisme économique. Les échanges commerciaux avec les États-Unis et l'Europe étaient devenus supérieurs, et le Royaume-Uni se tourna de facto vers les États-Unis et l'Europe plutôt que vers l'empire. La prise de conscience de l'échec économique impérial constitua une charnière et dès les années 1970, à la fin du vingtième siècle, la place du Commonwealth dans les débats économiques avait nettement diminué.

L'empire constitua incontestablement une source de matières premières ainsi que des débouchés pour les marchés britanniques. Le déclin de l'empire correspondit à la baisse du profit économique pour le Royaume-Uni. Ceci bien sûr ne revient pas à minimiser les autres facteurs, politiques et géopolitiques, expliquant la fin de l'empire. Cependant, hormis dans certains cas, les atouts économiques des colonies ont fréquemment été surévalués⁴³⁶ et la décolonisation fut souvent le fruit d'une montée des nationalismes, d'une évolution des rapports de force mondiaux, et d'une redéfinition des stratégies britanniques et non pas uniquement le fruit de calculs économiques.

Le développement de thèses nationalistes dans les colonies s'accéléra après la Seconde Guerre mondiale, période pendant laquelle la métropole comptait tirer profit de l'empire, dans la mesure du possible. La perte du « joyau de la Couronne », l'Inde, réduisait toutefois l'empire de façon tout à fait significative. Ces thèses insistèrent donc sans surprise sur les atouts des colonies et sur le pillage des ressources par la métropole. Le territoire guyanien fut incontestablement une source de profit pour la métropole, et après la Seconde Guerre

⁴³⁵ "I hope most of us know, by this time, that Malaya last year earned us more American dollars than the total exports of the United Kingdom put together. Let us realize—and we ought to tell our constituents—that, if we lost Malaya, we should have to do without our breakfast in this country." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 12 juillet 1950, vol. 477 cc1367-429 [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1950/jul/12/colonial-affairs>.

⁴³⁶ John Aldred, *British Imperial and Foreign Policy, 1846-1980*, Oxford, Heinemann Educational Publishers, 2004.

mondiale, les prévisions des économistes y étaient relativement positives. Mais en prenant du recul, on ne peut que constater l'écart entre la richesse du potentiel du pays, et son développement humain très moyen.

Les intérêts britanniques en Guyane britannique étaient doubles. Il s'agit dans un premier temps d'intérêts économiques, les plus évidents à percevoir et à quantifier même s'ils ne doivent pas être surévalués. Le territoire guyanien représenta aussi des intérêts stratégiques et politiques, notamment du fait de sa position d'enclave caribéenne sur le continent sud-américain.

Les intérêts politiques et économiques de la Guyane britannique au début des années 1960 ont été distinctement énoncés par le FCO dans une note de Sir Martin K. Ewans⁴³⁷ au ministre, en 1963. Ewans y explique la nécessité de prendre part, financièrement, à la formation des policiers guyaniens et évoque les intérêts directs de la Guyane britannique. Si ces intérêts demeurent limités, ils étaient tout de même estimés à 20 millions de livres pour les prêts en cours et les actions. S'ajoutaient des investissements privés au moins à hauteur de 15 millions de livres, et rapportant trois millions par an. En octobre 1953, Emrys Hughes, député de la circonscription de South Ayrshire (1946-1969) affirma ainsi à juste titre qu'une grande partie de la Guyane britannique était entre les mains d'investisseurs britanniques⁴³⁸. En 1963 la Guyane britannique représentait un marché annuel pour les exportations britanniques de 12 millions de livres. Ewans notait la difficulté à évaluer les conséquences possibles de l'indépendance mais prévenait que celles-ci ne seraient pas négligeables.

En 1963, la situation économique en Grande-Bretagne était médiocre. Le slogan de Macmillan, « We've never had it so good », était bel et bien dépassé : l'année 1961 fut marquée par le gel des salaires et une balance des paiements déficitaire. Dans ce contexte, un marché pour les exportations britanniques représentant 12 millions de livres par an n'était pas négligeable.

Dans cette même note, Ewans insistait sur la nécessité de s'engager financièrement en Guyane britannique et s'appuyait sur l'image du Royaume-Uni sur la scène internationale.

⁴³⁷ Ewans fut plus tard Haut-Commissaire au Nigeria et Zimbabwe. Protecting interests by providing assistance to Guyana police force, 1966, DO 200/231, TNA.

⁴³⁸ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 23 octobre 1953, vol. 518 cc2393-404 [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/23/british-guiana-troops> .

Question de Emrys Hughes au ministre des Colonies (Mr. Oliver Lyttelton): "I have tried to find out who owns British Guiana. There is nothing about that in the White Paper. It is very natural that Scottish soldiers will be saying, "Who owns this place?" So far as I can ascertain, a big slice of British Guiana is owned by British capitalist interests." « J'ai essayé de trouver à qui appartient la Guyane britannique. Il n'y a rien sur ce sujet dans le Livre Blanc. Il est bien naturel que les soldats écossais posent la question : 'qui est le propriétaire ?'. Pour autant que je sache, la Guyane britannique appartient en grande partie aux intérêts capitalistes britanniques. »

Ainsi, ne pas s'engager suffisamment aurait équivalu à se retirer trop rapidement de la Guyane, et transmettre le message d'un territoire abandonné après avoir été longtemps exploité. :

On dirait de nous que nous l'avons l'exploitée tant que cela était rentable, et abandonnée à son sort dès que cela ne fut plus le cas.⁴³⁹

D'après Ewans, les Américains auraient comblé rapidement le vide et le risque aurait été une généralisation de la mainmise américaine dans l'ensemble de la zone caraïbe, ce qui n'aurait pas été sans conséquences sur le commerce et la politique britanniques.

Cette note résume ainsi les deux atouts principaux du territoire : l'apport économique ainsi que la place stratégique de la Guyane britannique. Aux portes des États-Unis, elle appartenait bien au bassin caribéen, et permit ainsi un temps d'affirmer l'intérêt britannique pour la zone Caraïbe, notamment après la Seconde Guerre mondiale, alors que l'influence américaine dans la zone s'accroissait. Comme nous le verrons par la suite, malgré quelques investissements américains et canadiens, les intérêts américains en Guyane britannique ne furent guère économiques. Les interventions américaines reposèrent sur des critères stratégiques et furent surtout justifiées par la crainte de la propagation du communisme.

b. La place de la Guyane dans le schéma général d'accession à l'indépendance dans la Caraïbe anglophone

Le schéma d'accession à l'indépendance de la Guyane britannique fut relativement semblable à celui des autres colonies britanniques de la région caribéenne. En revanche, un virage fut pris à partir de 1953, et si le schéma demeura quasiment identique à celui des autres colonies, l'attitude de la métropole divergea et témoigna de la volonté britannique à la fois de dicter le rythme de la décolonisation et de maintenir son contrôle sur le nouveau gouvernement mis en place.

En Guyane britannique, le recul du pouvoir de la métropole peut schématiquement être divisé en cinq périodes : la première période fut caractérisée par le pouvoir de la plantocratie locale, la seconde par le relatif recul de la plantocratie et l'instauration du statut de colonie royale en 1929 ; la troisième période fut celle de l'autonomie, qui fut accordée à la Guyane

⁴³⁹ "We would be thought to have exploited her for as long as we found it profitable and to have abandoned her to her fate as soon as this was no longer the case."

britannique au tout début des années 1950 de façon relativement précoce par rapport aux autres colonies de la Caraïbe. La quatrième période suivit les élections de 1953 et fut marquée par la suspension de la constitution, le transfert de l'ensemble des pouvoirs au gouverneur, ainsi que le recul de l'autonomie. Enfin, la dernière période s'étend de 1953 à 1966, et correspond à la dévolution des pouvoirs jusqu'au transfert intégral de l'ensemble des compétences en 1966.

Le schéma d'accès à l'indépendance, comme dans les autres colonies britanniques de la région Caraïbe, est marqué de temps forts que l'on peut considérer comme autant de caps à franchir afin de parvenir à l'autonomie puis à l'indépendance : l'évolution des instances législatives se traduit notamment par le développement des partis politiques au sein d'une assemblée élue et non plus nommée, la mise en place d'une instance bicamérale et l'extension du droit de vote. Ainsi, dès 1891 la Guyane britannique élit des représentants dans les instances législatives. Le droit de vote demeura basé sur la propriété, la fortune et l'instruction jusqu'en 1944. Le nombre d'élus de l'instance législative devint supérieur au nombre de nommés en 1943. Les premières élections réellement fondées sur l'opposition de partis politiques se tinrent en 1947. Cinq ans plus tard, la Guyane britannique obtint le suffrage universel.

Le pouvoir exécutif fut quant à lui d'abord assuré par un conseil composé de représentants de la couronne. Dans un second temps, un système ministériel se développa, impliquant la responsabilité individuelle puis collective des membres de l'exécutif, à la tête de ministères. Le conseil exécutif laissa place à un cabinet jusqu'à devenir de facto un conseil des ministres doté de pouvoirs dévolus. Enfin, la dévolution des derniers pouvoirs réservés conclut l'indépendance. Le système ministériel apparut en Guyane britannique en 1957 ; certains membres de l'exécutif furent alors nommés à la tête de départements. Ces membres étaient élus à l'assemblée, et responsables individuellement devant cette dernière. Le premier cabinet apparut en 1961 et concorda avec la dévolution de certains pouvoirs. Enfin l'indépendance marqua la dévolution des derniers pouvoirs réservés en 1966.

Si l'instabilité de la période 1952-1965 et surtout les craintes britanniques et le refus de laisser le pouvoir à Cheddi Jagan retardèrent l'indépendance, en comparaison avec les autres pays de la Caraïbe, le Guyana ne fut en réalité ni précurseur ni retardataire dans chacune des étapes conduisant à l'accession à l'indépendance. En revanche, il est vrai que le Guyana semblait, au début des années 1950, suivre une voie rapide, parallèle, voire plus rapide que celle de la Jamaïque et de Trinidad qui devinrent indépendants en 1962. Le rythme guyanien se ralentit donc, mais le Guyana fut tout de même le troisième territoire britannique à obtenir son indépendance, bien avant les Bahamas (1973), Sainte Lucie (1979), Saint Vincent (1979), la Grenade (1974), la Dominique (1978), Belize (1981), Antigua-et-Barbuda (1981) ou encore Saint-Christophe-et-Niévès (1983).

c. L'évolution du rapport avec la métropole, histoire institutionnelle de la colonie

Parmi les sources de l'histoire institutionnelle de la colonie figurent les écrits des politiques guyaniens, britanniques, ainsi que des sources secondaires dont l'analyse proposée par Vere T. Daly⁴⁴⁰. Les données mises en ligne par la Bibliothèque du Congrès (*Library of Congress Country Studies*)⁴⁴¹, offrant une vision américaine, et notamment la partie historique, rédigée par Scott B. MacDonald, et la partie dédiée au gouvernement et à la politique, rédigée par Georges A. Fauriol, constituent des sources détaillées.

En 1831, un an avant la première réforme du suffrage au Royaume-Uni, lorsque les Britanniques acquirent les colonies de Demerara, Berbice et Essequibo, et les réunirent sous le nom de Guyane britannique, ils maintinrent le système institutionnel en vigueur sous la domination hollandaise depuis 1792. Ce système avait été mis en place afin d'apaiser les mauvaises relations qu'entretenaient les colons britanniques et la Compagnie néerlandaise des Indes Occidentales. Confrontés à une augmentation de la *Slave Tax*, taxe sur les esclaves, combinée à la réduction de la représentation des colons au sein des instances locales, les colons se tournèrent vers le gouvernement hollandais et obtinrent ainsi une constitution qui plaçait Demerara et Essequibo directement sous juridiction hollandaise. Berbice avait alors un statut particulier qui en faisait une colonie indépendante.

En 1831, la Guyane conserva cette organisation institutionnelle. Il s'agissait bien d'une constitution singulière, qui n'était basée ni sur une assemblée représentative ni sur le fonctionnement en vigueur dans les colonies de la Couronne (*crown colonies*). Il n'y eut pas d'assemblée représentative (*Representative Assembly*) mais deux organes, au demeurant représentatifs.

- La première cour, *The Court of Policy*, possédait des pouvoirs législatifs lui permettant de traiter les affaires usuelles. Elle était composée d'un gouverneur, de quatre représentants officiels de la couronne, ainsi que de cinq membres élus. Le gouverneur et les représentants de la couronne étaient donc majoritaires. Les membres ne représentant pas la Couronne étaient nommés par un collège électoral appelé « collège des Kiezers ».

⁴⁴⁰ V. T. Daly, *A Short History of The Guyanese People*, Londres & Basingstoke, Macmillan Education Limited, 1975.

⁴⁴¹ *Guyana and Belize: country studies. Library of Congress* [Ressource électronique], [3 mai 2013], Disponible sur: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/gytoc.html#qy0015>.

- La seconde cour, *The Combined Court*, était dotée de pouvoir fiscaux et pouvait ainsi lever des impôts. Parmi ses prérogatives figurait la discussion des dépenses du budget, dépenses qu'elle pouvait réduire ou refuser, mais qu'elle ne pouvait guère augmenter. Cette cour était composée des membres de la première cour associés à six représentants des affaires financières (*Financial Representatives*) élus. Au total s'y trouvaient donc onze membres élus, et le gouverneur n'obtenait pas ici la majorité. Le fonctionnement de cette cour fut relativement semblable à celui des assemblées des autres îles, mais elle différa cependant par son mode de scrutin.

Les deux cours étaient ainsi élues au suffrage indirect. Les planteurs élaient un collège électoral composé de « Kiezers » qui élaient à leur tour les membres élus des deux cours. Au grand dam des commerçants, la plantocratie maintenait tous les pouvoirs. Pendant toute la première moitié du XIX^e siècle, les cours restèrent aux mains de la plantocratie : le pouvoir était exercé avec les barons de l'industrie sucrière, d'où l'utilisation du terme « plantocratie » afin de mettre en avant le caractère oligarchique d'une caste de planteurs détenant l'ensemble des pouvoirs économique et politique. Pour être membre de la *Court of Policy*, la plantocratie avait imposé des restrictions sur la base de la propriété terrienne, de façon à exclure les commerçants certes riches, mais pauvres en terres. En théorie, les commerçants pouvaient être élus à la seconde cour, *the Combined Court*, en tant que représentants de ce secteur économique, mais les membres de cette cour furent en réalité toujours les protégés des planteurs⁴⁴². Les intérêts des planteurs et ceux des commerçants divergeaient. En 1840, les planteurs refusèrent de voter le budget (*the supply*) si le gouvernement n'établissait pas une loi sur l'immigration afin de permettre la mise en place de l'engagisme aux frais du gouvernement. En 1848, le même refus de voter le budget fut annoncé si une taxe sur le sucre, le *Sugar Duties Equalisation Act* n'était pas abrogée, et si les salaires des membres « officiels » représentant la métropole n'étaient pas diminués de 25%. Le Gouverneur Sir Henry Barkly persuada la Cour de ne pas toucher aux salaires des membres de la Civil List et accorda un prêt dédié à l'immigration des travailleurs. Les cours étaient donc aux mains des planteurs dont les intérêts différaient de ceux des commerçants, ainsi pénalisés pendant presque six mois en 1840.

Entre 1838 et 1855 plusieurs tentatives de réformes demeurèrent vaines. Les demandes émanaient alors des commerçants mais aussi des Afro-Guyaniens. Certaines réformes furent demandées par la plantocratie, dont le but principal était en réalité de ne pas concéder de pouvoirs aux commerçants et Afro-Guyaniens. Cependant, le gouvernement britannique prit soin de ne pas concéder trop de pouvoirs aux planteurs et les réformes ne

⁴⁴² Daly, *op. cit.*

furent pas acceptées. Des réformes en 1849 marquèrent l'extension du suffrage, mais dans les faits, seuls 1537 électeurs supplémentaires s'inscrivirent sur les listes électorales.

La révolte de Morant Bay, en Jamaïque, en octobre 1865 ne fut pas sans conséquences et freina la progression des colonies caribéennes vers l'autonomie. Comme les autres colonies, la Guyane britannique avait une forme d'assemblée représentative en 1865. Cependant, la révolte de Morant Bay fut suivie d'un retour vers le statut de colonie royale (*Crown Colony*), en Jamaïque, dès décembre 1865. De 1865 à 1875, la plupart des îles britanniques suivirent le même mouvement, retournant à un statut qui tendait vers le passé mais agissait toutefois comme un frein au pouvoir de la plantocratie et représentait une amélioration en termes de statut de la population afro-guyanienne. Le Guyana redevint une colonie royale, mais plus tardivement.

À la veille des réformes en 1891, les deux cours étaient constituées de treize européens, quatre « hommes de couleur » et un Afro-Guyanien, William Smith, commerçant et premier homme noir à siéger dans l'une des deux instances. Une première série de réformes fut introduite en 1891, il s'agit en réalité d'avancées peu radicales. Ces réformes abolirent le collège électoral de « Kiezers » et six sièges supplémentaires à la *Court of Policy* furent accordés. Parmi ces six sièges trois étaient alloués aux représentants officiels de la métropole et trois étaient réservés à des nominations faites par le gouverneur. L'établissement des conseils locaux en 1892 (*village councils*) permit cependant une dévolution de réels pouvoirs à ces conseils dotés notamment du pouvoir fiscal de lever des taxes. Quatre ans plus tard fut introduit le vote à bulletin secret⁴⁴³.

La Guyane britannique obtint le statut de colonie de la Couronne (*crown colony*) à la fin des années vingt, et le pouvoir fut donc transféré à un gouverneur royal. En 1928 une constitution de *crown colony* fut donc accordée, selon les recommandations des commissions britanniques venues sur le terrain dès 1922 (dont Lord Halifax, Sous-secrétaire d'État aux Colonies). La question de l'évolution du statut n'était alors plus posée, seules deux possibilités étaient envisageables : l'évolution vers le statut de colonie de la couronne, ou la mise en place d'un système ministériel pour lequel l'opinion britannique et surtout le ministère des Colonies n'était vraisemblablement pas encore prêt. 1928 constitua donc un retour en arrière d'un point de vue formel. Toutefois, des avancées sociales furent menées. Un conseil législatif fut mis en place, composé de 29 membres, dont 10 représentants officiels et 19 membres non officiels

⁴⁴³ Les restrictions pour siéger, fondées sur la propriété foncière, furent peu à peu réduites. Parallèlement, le revenu mensuel nécessaire au droit de vote fut aussi diminué, passant de 40\$/mois en 1906 à 25\$/mois en 1910 (puis 10\$ en 1943) : ces mesures accordèrent le droit de vote à 11 000 nouveaux électeurs supplémentaires. En réalité cela représentait seulement 3,6% de la population (300 000 habitants). Alexander Luckhoo devint le premier Indien à siéger dans une instance représentative en 1916. En 1916, trois Portugais, cinq noirs, un métis et un Indien siégeaient dans les deux cours. À partir des années 1920, la question du contrôle du budget devint récurrente.

parmi lesquels 14 étaient élus. Un conseil exécutif fut instauré, composé du gouverneur, de six représentants de la métropole et de six membres nommés parmi les membres du conseil législatif. Le Gouverneur détenait ainsi l'ensemble des pouvoirs. Cependant la période fut marquée d'avancées notables : le droit de vote fut concédé aux femmes (en même temps qu'en Grande-Bretagne, lors de la cinquième réforme du suffrage) et des membres élus purent ainsi siéger au sein du conseil exécutif.

Les changements suivants eurent lieu en 1943. La réforme de 1943 fut la conséquence notamment des conclusions de la commission Moyne. Le revenu nécessaire au droit de vote fut réduit à 10\$. Le foncier nécessaire pour siéger au Conseil Législatif fut aussi réduit. Une nouvelle composition fut accordée au conseil : ce dernier comprit une majorité de membres élus (quatorze élus, sept nommés et trois représentants). La première élection sous ce régime se tint en 1947 et fut marquée par la victoire de Jagan et le développement de partis politiques au sein de l'assemblée.

De réelles avancées furent effectuées en 1953, suite aux recommandations de la commission Waddington. Les réformes se traduisirent par davantage d'autonomie, plus de responsabilité pour le gouvernement et le suffrage universel à 21 ans. Les premières élections, furent, d'après Jagan, un succès, puisque le taux de participation atteint 74.8% alors qu'il n'était à la même période que de 53% à 65% à la Barbade, à Trinidad et à la Jamaïque⁴⁴⁴.

Avant que la constitution ne soit suspendue en 1953, le pouvoir législatif était donc entre les mains de deux chambres. Afin de siéger dans ces deux chambres, les membres devaient témoigner d'une certaine propriété foncière, savoir lire et écrire. Le pouvoir législatif était constitué d'une assemblée et d'un conseil⁴⁴⁵. Ces deux organes furent révoqués lorsque la constitution fut suspendue.

Le pouvoir exécutif était aux mains d'une *Court of Policy* composée du gouverneur, du secrétaire en chef, du secrétaire du Trésor, du procureur général et sept ministres dont six étaient choisis parmi les élus à la *House of Assembly*. Un ministre sans portefeuille était choisi parmi le *State Council*. Hormis ce dernier, tous les ministres avaient à charge un département (*department of state*), et étaient individuellement responsables devant le gouverneur qui maintenait des pouvoirs réservés.

⁴⁴⁴ Cheddi Jagan, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom*, Londres, New York, Michael Joseph Limited & International Publishers Co., 1966-1967, p. 107.

⁴⁴⁵ La *House of Assembly* comprenait des membres élus et nommés. Son président était nommé par le Gouverneur (en 1953, le Gouverneur Savage). La chambre était composée de 24 membres élus et trois membres *ex officio*, le secrétaire en chef (*Chief Secretary*), le secrétaire du Trésor (*Financial secretary*) et le procureur général (*Attorney General*).

Le conseil, *State Council*, chambre haute, était composé de neuf membres dont six étaient nommés par le gouverneur, deux par le parti majoritaire, et un par l'opposition à la *House of Assembly*.

Les élections se tinrent le 27 avril 1953 et à la surprise des Britanniques, qui avaient prédit un pays divisé, le *PPP* emporta 18 sièges sur 24. Le *PPP* envoya donc six membres au conseil exécutif du gouverneur Savage (parmi lesquels trois Afro-Guyaniens et trois Indiens).

Churchill se montra inquiet, il demanda ainsi à Lyttleton, Secrétaire aux colonies, si le résultat devait être accepté. Lyttleton affirma que le gouverneur Savage n'était pas foncièrement inquiet car le programme électoral du *PPP*, dirigé par Cheddi Jagan, n'était en réalité pas plus extrême que celui de l'opposition au Parlement britannique. En revanche, les membres du ministère des Colonies manifestèrent leur inquiétude face au programme électoral de Jagan. Le ministère des Colonies conclut en 1953 que la constitution devait être révoquée et le *PPP* déchu. Les élections de 1953 se soldèrent par la suspension de la constitution et la remise des pouvoirs au gouverneur en attendant que soit mis en place un gouvernement d'intérim, peu ou prou composé des membres d'avant les élections de 1953. Le message du gouvernement britannique était clairement énoncé : Churchill contrôlait le rythme de la décolonisation. De 1953 à 1957 un gouvernement d'intérim fut donc assuré par le gouverneur.

La période de 1957 à 1964 fut selon Jagan une période pendant laquelle le *PPP*, victorieux sur le plan électoral, était écarté de la réalité du pouvoir. Un chapitre de son autobiographie s'intitule ainsi « *In office but not in power* »⁴⁴⁶. Une nouvelle constitution fut accordée en 1961. Elle instaurait une institution bicamérale composée d'une chambre basse, l'Assemblée législative (*Legislative Assembly*) composée de 35 membres tous élus. Le pouvoir exécutif était concédé au Premier ministre, chef du parti ayant obtenu la majorité à l'Assemblée. La chambre haute était un Sénat composé de 13 membres nommés par le gouverneur.

À son indépendance le 25 mai 1966, le Guyana demeura une monarchie. En revanche, la transformation du régime politique en République et les conditions de sa mise en place, furent inscrites dans la constitution dès les projets soumis en 1966⁴⁴⁷. Le chapitre 4 de la constitution évoquait donc la nomination d'un gouverneur général ; le chapitre 5 accordait le pouvoir exécutif au souverain, et le projet dans son ensemble se fondait sur un régime monarchique. En contrepartie, le chapitre 6 envisageait une république en offrant la possibilité au Premier ministre, à partir de 45 mois d'indépendance, de proposer une résolution qui, approuvée par la majorité de l'Assemblée, conduirait immédiatement à une république.⁴⁴⁸ Sur le fond, une telle proposition n'aurait pas semblé cohérente et acceptable à la métropole si

⁴⁴⁶ *Ibid.* p. 188

⁴⁴⁷ *British Guiana Constitutional Conference Nov 1965* – London Policy, Atlantic Department, DO 200/210, TNA.

⁴⁴⁸ *Report of the British Guiana Independence Conference 1965*, Londres, Her Majesty's Stationary Office, DO 200/210, TNA.

elle n'avait été le fruit d'un compromis entre les deux partis guyaniens au pouvoir, celui de d'Aguiar, pro monarchique, et de Burnham, républicain. La transition fut ainsi acceptée car elle rassurait les expatriés et entrepreneurs, et ne mettrait pas en péril la coalition Burnham - d'Aguiar.⁴⁴⁹ Le Guyana devint république coopérative le 23 février 1970.

4. Le *Foreign Office* face à des conflits externes : les revendications frontalières

a. Les enjeux des contentieux terrestres, fluviaux et maritimes

La singularité de la décolonisation de la Guyane britannique tient à des facteurs politiques, économiques et, du fait de sa situation sur le continent sud-américain, géopolitiques. De surcroît des contentieux frontaliers avec les deux pays limitrophes existaient. Il s'agit donc de savoir comment les Britanniques se sont positionnés à l'heure de l'indépendance et quels acteurs ont été sollicités. Si le Royaume-Uni ne semblait pas particulièrement inquiet du contentieux guyano-surinamien, la relation guyano-vénézuélienne semblait davantage retenir l'attention des diplomates britanniques. En 1961, le gouvernement britannique tenta de rouvrir les négociations avec le Suriname avant de poursuivre l'indépendance de la Guyane ; cette tentative demeura vaine et le Suriname demanda au gouvernement britannique de reconnaître l'existence d'un contentieux frontalier lors du transfert de pouvoir. En 1966 le nouveau gouvernement guyanien réaffirma sa revendication du Triangle de la New River et inscrivit dans le premier article de sa constitution :

Le territoire de notre État comprend les zones qui, immédiatement avant la promulgation de notre constitution, étaient incluses dans le Guyana, ainsi que les autres zones éventuellement définies par la loi comme faisant partie intégrante de notre État.⁴⁵⁰

L'intégration du ministère des colonies et du ministère des Relations du Commonwealth donna lieu à la création du ministère du Commonwealth le 1^{er} août 1966. Toutefois ce nouveau ministère n'était établi que pour deux années avant la fusion du *Commonwealth Office* et du *Foreign Office* en 1968. Avant l'indépendance, la Guyane britannique et ses frontières dépendaient donc principalement du ministère des colonies et dans une moindre mesure du

⁴⁴⁹ *Draft Changes to Constitution*. Atlantic Department. Et Courrier du 19 octobre 1965 de R. W. Piper (Colonial Office) à D. M. Cleary, WIS. 64/4/067, DO 200/239, TNA.

⁴⁵⁰ "The territory of the State comprises the areas that immediately before the commencement of this Constitution were comprised in the area of Guyana together with such other areas as may be declared by Act of Parliament to form part of the territory of the State." *Constitution of the Cooperative Republic of Guyana Act 1980*. [en ligne]. 20 février 1980, [réf. du 2 février 2017]. Disponible sur: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gy/gy009en.pdf>

ministère des relations du Commonwealth ; puis à partir de 1966, la compétence guyanienne dépendit du ministère du Commonwealth avant d'être attribuée au FCO. Avant l'indépendance, le *Foreign Office* fut donc amené à intervenir lorsque les relations avec le Venezuela et le Suriname étaient en jeu.

Les contentieux qui opposent le Guyana au Venezuela et au Suriname, tout comme le litige entre le Suriname et la Guyane française font partie de l'héritage des colonies de la Guyane britannique et de la Guyane hollandaise lorsque ces dernières acquièrent leur indépendance. Selon le principe juridique de l'intangibilité des frontières (*Uti possidetis juris*), non seulement les frontières mais aussi les contentieux furent hérités par le Guyana en 1966, et par le Suriname en 1975. La question des frontières terrestres (en réalité fluviales) et maritimes fut posée dès le XIX^e siècle, mais sans la perspective de ressources naturelles importantes dans les régions contestées. La question frontalière fut reléguée à une place de seconde importance, et le conflit latent ne sembla alors pas constituer un enjeu majeur.

En revanche, le conflit connut un regain de tension au XX^e siècle avec la découverte puis l'exploitation de différents minerais (or, bauxite), diamants, mais aussi le développement de la filière du bois. Les fleuves du bassin ont également un fort potentiel de production d'énergie hydroélectrique, et le plateau continental des Guyanes est actuellement considéré comme une source très probable de pétrole. Aujourd'hui, seul le Suriname exploite ses réserves pétrolières relativement abondantes⁴⁵¹.

Etre un passionné de cartographie doit être particulièrement oppressant au Guyana. Car non seulement votre voisin occidental revendique la majorité de votre pays, mais le pays situé de l'autre côté fait aussi son maximum pour grignoter votre territoire.⁴⁵²

Et pour cause, cette boutade de Frank Jacobs se justifie et la question de la souveraineté prend un goût particulier au Guyana. Les revendications surinamiennes se firent l'écho des revendications vénézuéliennes. Aujourd'hui encore, à l'ouest, 64% du territoire guyanien est revendiqué par le Venezuela, et au sud-est, le Suriname prétend à 15% du territoire.

Ces revendications frontalières ne furent pas sans conséquences pour le Guyana. À son indépendance en 1966, le pays n'obtint que peu de marge de manœuvre politique. Il fut

⁴⁵¹ Depuis la résolution du contentieux maritime avec le Suriname en 2007, et après avoir accordé un permis de recherche⁴⁵¹ de 8400km², le Guyana mène activement l'exploration de son plateau continental et envisage une exploitation très fructueuse dans les dix prochaines années. "Guyana president forecasts boom in petroleum industry", *Caribbean 360* [en ligne]. 10 mai 2012, [réf. du 10 mai 2013]. Disponible sur: <http://www.caribbean360.com/index.php/business/576852.html#axzz2StLNbsn9>.

⁴⁵² "It must be a pretty claustrophobic experience being a map nerd in Guyana. For not only is your western neighbor claiming most of your country, the country on the other side is also doing its best to nibble away at your territory..." Frank Jacobs, *The Loneliness of the Guyanas*, *New York Times* [en ligne], 16 janvier 2012, [réf. du 10 mai 2013]. Disponible sur: <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/16/the-loneliness-of-the-guyanas/>

non seulement confronté à des conflits internes, mais isolé aussi des autres mouvements d'indépendance caribéens. Les conflits internes empêchèrent le pays de poursuivre une politique extérieure efficace. Les conflits externes rendirent l'indépendance difficile sur la scène internationale et des efforts de défense disproportionnés avec les moyens du pays furent engagés. Même si là n'est pas la seule raison des difficultés du pays, ces dépenses auraient vraisemblablement pu être allouées au développement économique du pays sans ces contentieux territoriaux⁴⁵³.

Le conflit vénézuélien (annexe 16) était un conflit terrestre qui devint un conflit maritime peu après l'indépendance du Guyana, en 1968, lorsque les deux États revendiquèrent des eaux territoriales de taille différente. Les tensions furent alors exacerbées par le fort potentiel minéral du plateau continental. L'enjeu était par ailleurs double pour le Venezuela qui, du fait de sa proximité avec les îles caribéennes, ne possédait pas d'accès direct à l'océan sans passer par les eaux territoriales des états caribéens.

Le conflit terrestre surgit en 1835, trois ans après l'indépendance du Venezuela. Le gouvernement vénézuélien plaça alors sa frontière est sur le fleuve Essequibo, alors que les Britanniques, suite à l'exploration de Schomburgk, placèrent la frontière ouest de la Guyane britannique sur le fleuve Orinoco, situé bien plus à l'ouest. La région contestée est appelée *Guayana Esequiba* par les Vénézuéliens.

La résolution partielle du conflit en 1899 (*Traité de Paris*) modifia légèrement les frontières, allouant l'estuaire de l'Orinoco au Venezuela, et 94% du territoire contesté au Guyana. Les travaux du tribunal de 1899 furent cependant contestés, et à ce jour le contentieux n'est toujours pas résolu ; il est périodiquement réactivé⁴⁵⁴.

Le conflit guyano-surinamien (annexe 15) prit la forme de trois contentieux. Au-delà des enjeux territoriaux, la question de la souveraineté est liée aux ressources naturelles des trois zones qui, réunies, sont dotées de ressources sylvestres, halieutiques, minérales (notamment aurifères) et surtout pétrolières.

Le premier contentieux fut d'abord fluvial, lorsque les Surinamiens revendiquèrent le fleuve Courantyne. La plupart du temps, lorsqu'un fleuve est établi comme frontière entre deux

⁴⁵³ Cedric L. Joseph, *Anglo-American Diplomacy and the Reopening the Guyana-Venezuela Boundary Controversy, 1961-1966*, Victoria, Trafford Publishing, 2008.

⁴⁵⁴ Les difficultés de politique intérieure du Venezuela ont contribué à diminuer l'intérêt du pays pour ces revendications frontalières, mais le conflit demeure latent. La médiation des Nations unies est d'actualité mais les négociations n'ont pas encore abouti. S'il est peu probable qu'une organisation internationale ne satisfasse pas les demandes guyaniennes, la persistance du conflit garantit une certaine influence politique du Venezuela sur le Guyana et constitue un frein au développement économique de la région.

États, il est séparé peu ou prou en son milieu, la frontière étant constituée par la ligne fictive (*talweg*) qui rejoint les points les plus bas du lit du fleuve. Le Suriname revendiqua l'intégralité des fleuves en établissant la frontière sur la berge ouest. Historiquement le Guyana sembla accepter l'établissement de la frontière sur la berge ouest.⁴⁵⁵

Le second contentieux est à la fois terrestre et fluvial et le litige porte sur la région située entre les rivières New et Kutari. Le fleuve Courantyne offre une frontière fluviale clairement définie sur environ 300km, mais le fleuve a ensuite deux affluents, un situé à l'ouest (la rivière New), et un second à l'est, la rivière Kutari. Les Provinces-Unies considèrent, à partir de 1899, que la New était la véritable source de la Courantyne, et revendiquèrent une zone d'environ 15 600km². Cette zone, reconnue *terra nullius* par les deux États, est située entre la New et la Kutari. Elle est appelée « Triangle de la Rivière New » (*New River Triangle*) et est peuplée d'environ 5000 Bushinengue⁴⁵⁶.

Le troisième contentieux fut maritime et porta sur les eaux territoriales et le plateau continental. Les contentieux maritime et le contentieux fluvial furent résolus en 2007 après que la Cour permanente d'arbitrage ait établi la frontière maritime en vertu de l'annexe 7 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. Sans grande surprise, la frontière fluviale fut fixée sur la rive ouest de la Courantyne. La frontière maritime suit une direction de 10° jusqu'à 3 milles des côtes. La ligne prend ensuite une direction légèrement nord, et de 3 à 12 milles nautiques : le principe d'équidistance des côtes a été appliqué⁴⁵⁷.

Si le recours à une organisation internationale semble aujourd'hui probable, la résolution du conflit en faveur du Guyana semble elle aussi envisageable étant donné la présence continue du Guyana dans la région (selon le principe juridique de *l'animus corpus*) et la constance de sa revendication depuis le XIX^e siècle (principe de *l'animus occupandi*)⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Il revendiqua cependant dans les années 2000 l'utilisation du *talweg* de la Courantyne.

⁴⁵⁶ Thomas W. Donovan, "Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis", *Journal of Transnational Law and Policy* [en ligne], Automne 2003, vol. 13, n°1 [réf. du 10 mai 2013], p. 45. Disponible à l'adresse : http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol13_1/donovan.pdf.

⁴⁵⁷ Sentence du tribunal arbitral : Permanent Court Of Arbitration. *Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal*. [En ligne], 17 septembre 2007 [réf. du 10 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=664.

En revanche le contentieux terrestre demeure et a été ranimé en 2011 puis en 2015 par le président surinamien Desi Bouterse. Le Triangle de la New River demeurerait à l'ordre du jour lors de la visite du président Bouterse au Guyana le 16 décembre 2016. "Suriname restates claim to New River Triangle", *Kaieteur News* [en ligne], 10 juin 2011, [réf. du 10 mai 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.kaieteurnews.com/2011/06/10/suriname-restates-claim-to-new-river-triangle/> puis "Guyana now faced with re-floated territorial claims from Suriname", *Mercopress* [en ligne], 12 octobre 2015, [réf. du 2 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://en.mercopress.com/2015/10/12/guyana-now-faced-with-re-floated-territorial-claims-from-suriname>.

⁴⁵⁸ Thomas W. Donovan, "Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis", *Journal of Transnational Law and Policy* [en ligne], automne 2003, vol. 13, n°1 [réf. du 10 mai 2013], p. 98. Disponible à l'adresse : http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol13_1/donovan.pdf.

b. Le contentieux guyano-surinamien à Londres à l'orée de l'indépendance

A priori on ne peut guère dire que les Britanniques aient été particulièrement préoccupés par la question des frontières guyano-surinamiennes. Michael Stewart n'en fait pas mention dans ses mémoires, pas plus que Harold Wilson ou George Brown, pourtant ministre trois mois après l'indépendance (août 1966 à mars 1968). En revanche, Michael Stewart accorde tout de même quelques lignes à la question vénézuélienne. Le catalogue *Discovery* du FCO recense toutefois 13 résultats comportant les mots clés « Surinam OR Suriname AND British Guiana OR Guyana AND border ». Parmi ces résultats, seulement quatre sources concernent la période 1964 – 1966. Une recherche plus étendue à l'aide des mots clés « Surinam OR Suriname, British Guiana OR Guyana » propose 58 résultats dont 5 pour les années 1964-66. D'autres dossiers doivent cependant être disponibles, mais mal référencés ou référencés différemment comme le DO 200/218 qui porte l'intitulé « *Boundary dispute with Suranim* », funeste erreur compromettant les résultats des moteurs de recherche. Sans un travail de recherche rigoureux sur l'intégralité de ces sources, il est difficile de décrire précisément le traitement de la question frontalière avec le Suriname à la veille de l'indépendance. En revanche, il est possible d'émettre un certain nombre d'hypothèses à partir des éléments constatés dans le dossier DO 200/218, qui porte le sceau de dossier « secret », second niveau dans la classification de sécurité (*security classification*) après Top Secret.⁴⁵⁹

Ce dossier comprend des informations d'ordre historique permettant de mieux saisir la position des Britanniques. Ainsi on y apprend qu'en amont de l'indépendance, des négociations cordiales furent envisagées avec les Pays-Bas et le Suriname. En septembre 1965, Burnham et le conseil des ministres guyanien étaient prêts à négocier avec les Hollandais au plus tôt. Les Hollandais souhaitèrent eux aussi la reprise de négociations avec les Britanniques avant la proclamation de l'indépendance. Cependant le contentieux connut un regain de tension à l'approche de l'indépendance : le Premier ministre surinamien, lors d'une conférence de presse le 18 mai, envisagea ainsi d'augmenter le nombre de patrouilles sur la Corentyne⁴⁶⁰. Burnham concevait, après l'indépendance, des négociations avec le Suriname et non pas l'empire hollandais qu'il tenait pour l'empire colonisateur. La Hollande souhaitait que les Britanniques prennent part aux négociations y compris après l'indépendance, mais les Britanniques n'envisageaient que deux acteurs principaux après la proclamation de l'indépendance : la Guyane et les Pays-Bas.

Si des rencontres bilatérales se tinrent, le contentieux ne fut pas résolu pour autant. Le dossier DO 200/218 apporte par ailleurs des informations sur les rapports entre les différents acteurs

⁴⁵⁹ Boundary dispute with Surinam 1965/66, DO 200/218, TNA.

⁴⁶⁰ *Ibid.*

britanniques et donne ainsi un aperçu de la gestion des opérations. Traitant des affaires guyaniennes et du contentieux avec le Suriname, et de facto la Hollande, le dossier 200/218 implique des acteurs internes mais aussi extérieurs. Il n'est pas surprenant que la correspondance entre le Guyana et la Grande-Bretagne représente 63,5% des 52 lettres ou télégrammes compris dans le dossier. En réalité, la correspondance entre le Guyana et le ministère des Colonies (CRO) représente 48% des échanges, et la correspondance entre le Guyana (et notamment le Haut-commissaire Luckhoo) et le ministère des relations du Commonwealth 15,4%⁴⁶¹.

La correspondance entretenue entre le *Foreign Office* et les autres acteurs internes représente 13,5%, et la correspondance du *Foreign Office* avec l'étranger représente 17,3%. On notera que la correspondance du *Foreign Office* avec les autres acteurs internes se traduit en réalité par la correspondance de deux interlocuteurs privilégiés en charge du dossier, M. K. Ewans, de l'Atlantic Department au CRO, et Selby W. Martin de l'*American Department* au FO. Enfin, si la correspondance directe entre le FO et le Guyana est inexistante, une copie de la plupart des courriers provenant ou adressés au Guyana parvient au FO.

On note une réelle collaboration entre Guyana et CRO, notamment dans la communication de documents. L'expertise britannique des experts du CRO est transmise au Guyana. Ainsi le 20 juin 1966, en prévision d'une rencontre à Londres entre une délégation guyanienne et surinamienne, les membres de la délégation guyanienne (Sir Lionel Luckhoo, Haut-commissaire, et M. Shahabuddeen, avocat général⁴⁶²) rencontrent, le 23 juin, à Marlborough House, les experts du CRO. Et dans un autre courrier du 29 juin 1966 de Martin à Ewans, Martin explique que la délégation guyanienne fut satisfaite de la position britannique :

Sir Lionel et M. Shahabuddeen (le ministre de la justice) ont l'un et l'autre exprimé leur gratitude pour l'aide que nous leurs avons apportée sur les composantes du litige.⁴⁶³

Enfin le dernier document du dossier marque le désengagement britannique, le passage du Guyana du statut de colonie à celui d'un pays étranger, mais aussi la coopération entre CO et FO. Il s'agit d'une lettre de S.W. Martin du FO à M.K. Ewans du CO, en date du 25 août 1966, et concluant l'envoi de documents pouvant être utile si le Royaume-Uni était amené un jour à apporter un témoignage devant une juridiction internationale. L'ensemble des documents est transmis à Georgetown :

⁴⁶¹ DO 200/218, TNA.

⁴⁶² Solicitor General.

⁴⁶³ "Both Sir Lionel and Mr. Shahabuddeen (Solicitor General) expressed appreciations of the help which we had given them over the background to the dispute". Lettre du 29 juin 1966, de S.W. Martin (FO) à M.K. Ewans (CO), DO200/218, TNA.

Naturellement, la gestion de ce litige sera demain de la responsabilité des gouvernements du Guyana, des Pays-Bas et du Suriname. Nous ne sommes plus impliqués directement, bien que nous souhaitions une résolution pacifique du problème, sur une base mutuellement acceptable.⁴⁶⁴

Ainsi, l'analyse d'un des dossiers du contentieux guyano-surinamien permet de dresser un aperçu des principaux acteurs du FO avant la fusion de 1968 et d'apprécier la collaboration entre différents services à la veille de l'indépendance. La remarque de la députée Joan Vickers au Parlement lors du débat du 29 avril 1966 sur l'indépendance met ainsi en exergue le professionnalisme du *Foreign Office* :

Je salue l'action du Haut-Commissaire actuellement en poste au Guyana. C'est en grande partie grâce à son travail acharné que tant d'entreprises se sont intéressées au Guyana. Je salue aussi le travail de notre ministre des affaires étrangères. J'ai assisté à une conférence de M. Burnham à Londres, et l'ai entendu féliciter notre ministre pour l'excellent travail accompli dans le cadre de l'accord avec le Venezuela. M. Burnham a même affirmé qu'il devait parfois regarder notre ministre pour s'assurer qu'il n'était pas lui-même guyanien, tant les intérêts du Guyana lui tenaient à cœur.⁴⁶⁵

Toutefois les contentieux frontaliers de la Guyane britannique n'occupèrent qu'une place secondaire au Parlement britannique, les débats de 1966 aux Communes étant, en toute logique, principalement dévolus aux questions politiques et aux conflits internes.

5. Le FCO face aux conflits internes

a. Le PPP, une façade multiethnique d'une grande fragilité

Le *People's Progressive Party* fut établi en 1950 et dès son origine, il emprunta les idéaux de penseurs politiques américains et caribéens. Fondé par Cheddi et Janet Jagan, Ashton Case,

⁴⁶⁴ "The future conduct of the dispute is now, of course, a matter between the Guyana Government and the Netherlands and Surinam Governments. We no longer have an active interest although we would welcome the peaceful resolution of the problem on a mutually acceptable basis." Lettre du 25 août 1966, de S.W. Martin (FO) à M.K. Ewans (CO), DO200/218, TNA.

⁴⁶⁵ "I pay tribute to Guiana's present High Commissioner in this country. It is largely through his hard work that so many firms have taken an interest in Guiana. I also pay tribute to the Foreign Secretary. I went to a lecture given by Mr. Forbes Burnham in London, and found him very much in praise of the excellent work done by the Foreign Secretary in regard to the agreement with Venezuela. Mr. Burnham said that he had to look at the Foreign Secretary sometimes to make sure that he was not a British Guianese himself because he took such a great interest in that country."

Joan Vickers (MP Devonport), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 29 avril 1966 vol. 727 cc1115-83 [consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1966/apr/29/guyana-independence-bill#S5CV0727P0_19660429_HOC_37.

HJM Hubbard, Forbes Burnham, Martin Carter, Eusi Kwayana, Rory Westmaas et Boysie Ramkarran⁴⁶⁶, le PPP avait des intonations empruntées à Henry Wallace, du Parti Progressiste américain, et Norman Manley, du *People's National Party* jamaïcain. Il s'agissait à l'origine d'un parti multi-ethnique, son leader et principal théoricien, Jagan, était indo-guyanien, le second, Burnham, afro-guyanien, la secrétaire générale, Clinton Wong, guyanaise d'origine chinoise. Le PPP regroupait alors les classes sociales populaires, et défendait une indépendance construite sur un modèle socialiste. Cependant plusieurs signes avant-coureurs annonçaient une fragilité qu'il fut bientôt possible de discerner.

À l'échelle nationale, alors qu'à l'orée du XX^e siècle, Indo-Guyaniens et Afro-Guyaniens semblaient partager un combat commun dénonçant des conditions de vie difficiles - un combat reposant aussi sur une souffrance commune prenant source dans l'esclavage et l'engagisme - les divergences ne tardèrent pas à apparaître avant de s'exacerber. Dès 1945, des voix discordantes afro-guyaniennes s'élevèrent contre le suffrage universel, car il était à craindre que l'extension du suffrage ne porte sous peu les Indo-Guyaniens au pouvoir. Au sein du PPP, la direction du parti fut vivement contestée en 1953 par les deux figures principales, l'une afro-guyanaise, Burnham et l'autre indo-guyanaise, Jagan. En réalité, le PPP ne sembla conduit, dès le départ, que par une union artificielle nécessaire pour remporter les élections. Lorsque se tinrent les élections de 1953, cette union fut critiquée par d'autres partis et organisations ouvertement fondés sur des critères ethniques. La *British Guiana East Indian Association* (BGEIA) accusa Jagan de sacrifier les intérêts des Indiens à la cause du socialisme et de l'union avec les Afro-Guyaniens. Ces arguments trouvèrent écho dans le discours du *National Democratic Party* (NDP), parti politique lié à la *League of Coloured People* (LCP) qui, au Guyana défendait un programme pro-afro-guyanien très différent de la LCP au Royaume-Uni et beaucoup plus virulent. Le NDP accusa pour sa part Burnham de n'être qu'un pantin articulé aux mains des Indiens. Au sein du PPP les frictions s'accrurent lorsque le parti fut porté au pouvoir pendant 133 jours et qu'il fallut s'accorder sur qui serait chef du gouvernement. Dès la campagne de 1953, les idéaux politiques et la solidarité de classe ne parvinrent pas à surpasser les conflits ethniques et en trois ans la brèche s'élargit, allègrement exploitée par les Britanniques, si bien que l'union indo-africaine vola en éclats. En 1955 le congrès national du PPP fut organisé par Burnham à Georgetown, en territoire urbain favorable aux Afro-Guyaniens et le parti se divisa en deux factions. La faction pro-Burnham du PPP rejoignit l'*United Democratic Party*, parti afro-guyanien, après les élections de 1957. Le *People's National Congress* (PNC) vit le jour, fondé sur une alliance ethnique et non idéologique. Le

⁴⁶⁶ David Hinds, *Ethno-Politics and Power Sharing in Guyana: History and Discourse*, Washington, New Academia Publishing, 2011, p. 4.

PPP devint quant à lui un parti exclusivement indo-guyanien. Les tensions s'accrurent, les deux partis refusèrent toute alliance et, de taille et puissance similaire, ils étaient tous deux capables d'empêcher l'autre de gouverner en constituant un contre-pouvoir effectif. Le scrutin uninominal majoritaire à un tour, système électoral traditionnel britannique, permettait certes de définir une majorité claire mais il réduisait à néant l'influence de l'autre parti et exacerbait ainsi les tensions.

b. Forbes Burnham et Cheddi Jagan

À la tête du *People's National Congress* (PNC), Premier ministre puis président, Linden Forbes Sampson Burnham (1923-1985) gouverna le Guyana de 1966 jusqu'à son décès en 1985 – survenu lors d'une intervention chirurgicale bénigne, ce qui fit naître des thèses conspiratrices. Burnham était né à Kitty, banlieue noire de Georgetown. Il était afro-guyanien, second fils d'un enseignant travaillant dans une école primaire méthodiste. Désigné meilleur étudiant de l'année par le gouvernement colonial, Burnham obtint une bourse d'étude et quitta le Guyana en 1942. À la fin de la guerre, il poursuivit ses études à l'Université de Londres, étudiant le droit et développant des capacités d'orateur qu'il dévoila plus tard lors de ses discours politiques. À Londres, Burnham fut confronté au racisme, il prit part aux manifestations organisées par la Ligue des Gens de Couleur (*League of Coloured People*), afficha sa fierté d'être noir, et développa un sentiment de méfiance vis à vis des blancs qui fut perceptible lors de son retour au Guyana.⁴⁶⁷ Lorsque le PPP fut créé en 1950, Burnham en devint l'un des leaders, il occupa le poste de président du parti et s'afficha de facto comme le numéro deux du parti, secondant Cheddi Jagan. Il convoita la direction du parti dès la perspective des élections de 1953, lorsqu'il tenta de faire voter une motion de défiance qui échoua notamment grâce au soutien d'Eusi Kwayana, afro-guyanien, à Jagan. Malgré des tensions déjà perceptibles au sein du parti, le PPP remporta largement les élections et parvint à rester uni jusqu'à l'intervention britannique. Les problèmes sociaux semblaient alors devancer les questions ethniques, mais la suite montra que les apparences étaient trompeuses. La scission du PPP devint réelle en 1955. Burnham fonda le PNC peu après les élections de 1957, associant ainsi son groupe dissident afro-guyanien du PPP – regroupant les classes sociales populaires, à l'*United Democratic Party* (UDP), parti afro-guyanien soutenu par les classes moyennes. Un autre membre du PPP, Sydney King (qui se fit appeler, à partir de 1964 Eusi Kwayana, « homme Noir du Guyana »), rejoignit brièvement le PNC

⁴⁶⁷ Rabe, *op. cit.*, p. 23

avant de fonder l'ASRE, *African Society for Racial Equality*. Cette alliance confirma la prééminence de la question ethnique et renvoya la lutte des classes à une place de second rang, ce que ne manqua pas de dénoncer Jagan dans son autobiographie :

Peu après les élections générales de 1957, Burnham a adhéré au *United Democratic Party*, afin de former le *People's National Congress*: Sydney King a aussi adhéré et est devenu le secrétaire général du PNC. Il a apporté au nouveau parti les paysans et les ouvriers africains qui le soutenaient sur la rive droite de la Demerara, et a donc contribué à polariser la vie politique sur des bases raciales. Grâce à ces fusions, Burnham devint le principal porte-parole des éléments conservateurs et racistes d'origine africaine.⁴⁶⁸

Soutenu par les Américains et les Britanniques comme étant un moindre mal face à Jagan, Burnham fut au pouvoir de l'indépendance jusqu'à 1992 et assumait un style de gouvernement autoritaire se traduisant notamment par l'oppression des Indo-Guyaniens, le contrôle de la presse ou encore la mise en place d'une force de défense employant massivement la jeunesse afro-guyanaise et qui conduisit le Guyana à devenir le pays le plus militarisé de la Caraïbe anglophone⁴⁶⁹. Le PNC demeura au pouvoir grâce à l'usage constant de la fraude électorale⁴⁷⁰. Après son décès Burnham demeura controversé dans son propre camp. Peut-être est-ce la raison pour laquelle il n'y a, à ce jour, aucune biographie de Forbes Burnham.

Appelé « Père de la Nation » ou « Mahatma Gandhi du Guyana », l'héritage de Cheddi Jagan est à la fois plus important et davantage mis en valeur que celui de Burnham. Jagan fut le représentant indo-guyanien du PPP puis le chef de file du parti (1950-97) et il accéda à la fonction suprême de président de la République du Guyana en 1992 (1992-1997). La littérature consacrée à Cheddi Jagan est beaucoup plus fournie. Ses propres écrits et discours sont plus nombreux, publiés, et mieux répertoriés par le *Cheddi Jagan Research Centre*.

⁴⁶⁸ "Soon after the 1957 general election, Burnham joined the United Democratic Party to form the People's National Congress (PNC); Sydney King also joined and became the PNC's general secretary. He brought to the new party the African farmers and workers who supported him on the East Coast of Demerara and thus helped to polarize party politics along racial lines. With these mergers Burnham became the chief spokesman of the conservative and African racist elements." Cheddi Jagan, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom*, Londres, New York, Michael Joseph Limited & International Publishers Co., 1966-1967, p. 204.

⁴⁶⁹ *Federation of the Eight, Racial Imbalance in Guyana Defence Force*, CO1031/4999, TNA Hinds, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁷⁰ En guise d'exemple, en 1973 Burnham prédit une victoire aux deux tiers des suffrages, ce qui n'aurait vraisemblablement pas été possible sans le soutien d'électeurs traditionnellement fidèles au PPP. Le PNC fut en mesure d'annoncer la victoire promise après que l'armée eut intercepté les urnes et les eut transférées dans ses quartiers généraux. Trois activistes du PPP (« the Ballot Box Martyrs ») furent tués lorsqu'ils tentèrent d'empêcher le transfert, et les élections laissèrent place à une période d'émeutes. Un historien connu, adversaire du régime, Walter Rodney, fut assassiné en 1980. Le scrutin de décembre 1985 fut encore largement corrompu et conduisit tous les opposants politiques à s'allier au sein de la *Patriotic Coalition for Democracy (PCD)* afin de plaider pour des réformes électorales. Les États-Unis suspendirent l'aide économique apportée afin de contraindre le PNC à emprunter la voie des réformes électorales. Burnham décéda en août 1985, et fut remplacé par Desmond Hoyte qui concéda des réformes électorales comprenant la mise en place d'une nouvelle commission électorale présidée par un membre indépendant, de nouvelles mesures quant au décompte des voix dans les bureaux, ainsi que la présence d'observateurs internationaux. Ces mesures conduiraient inexorablement à la fin du gouvernement du PNC et furent donc contestées par de nombreux membres du parti ne souhaitant pas entériner la perte du pouvoir. Les premières élections libres se tinrent en 1992 et conduisirent à la perte du pouvoir du PNC.

Jagan a laissé une autobiographie, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom* (1966). Enfin, les dossiers du FCO et surtout les 39 rapports disponibles des services de renseignement britanniques (en particulier du MI5), basés notamment sur l'interception des courriers et la mise sur écoute, offrent des descriptions très détaillées des Jagan et de leur rythme de vie. Le programme de leurs visites à Londres y est ainsi décrit heure par heure⁴⁷¹.

Arrivées au Guyana en 1901, les grands-mères indiennes de Jagan étaient alors *indentured servants*, travailleurs engagés, et avaient ainsi signé des contrats d'engagisme leur imposant de rester au Guyana pour une durée de cinq ans. Jagan est Indien, « coolie », et Hindou, né sur une plantation de Port Mourant, dans la colonie de Berbice, le 22 mars 1918. Né de parents travailleurs et désireux de ne pas offrir les mêmes conditions de vie à leurs fils, Jagan fut envoyé à l'école, puis il effectua ses études secondaires à Georgetown. Devant le peu d'opportunités offertes à la suite de ses études, et ne pouvant devenir enseignant car n'étant pas chrétien, en 1935 Jagan partit pour les États-Unis et y demeura sept ans. Il intégra l'université de Howard, obtint des bourses au mérite et poursuivit des études de dentiste à Chicago. En août 1943 il épousa Janet Rosenberg et rentra au Guyana deux mois plus tard où il ouvrit un cabinet dentaire. Sensible à la cause des travailleurs, il s'impliqua dans ce qu'il croyait être le syndicalisme de l'industrie sucrière, et occupa brièvement, en 1945, le poste de trésorier du syndicat *Man Power Citizen's Association*. jusqu'à ce qu'il soit démis de ses fonctions après s'être opposé à la compagnie, réalisant que le syndicat n'était qu'un outil au service de l'employeur.

Cheddi et Janet Jagan s'impliquèrent activement dans la vie syndicale du pays, participèrent à la Conférence des Antilles, et rencontrèrent les leaders caribéens : les Jamaïcains Norman Manley ou Richard Hart, ou encore Grantley Adams de la Barbade. Ils formèrent peu après un comité des Affaires Politiques – *Political Affairs Committee* (PAC). Le comité était le fruit de la rencontre des Jagan avec H.J.M. Hubbard, Secrétaire Général du *British Guiana Trades Union Council*, un marxiste, et Ashton Case, secrétaire adjoint du *British Guiana Labour Union*. La PAC était ouvertement travailliste. La carrière politique de Jagan débuta en 1947. Cheddi et Janet Jagan briguèrent tous deux un siège au Parlement en tant que candidats indépendants, lors des élections de 1947. Cheddi Jagan, soutenu par d'Eusi Kwayana, fut élu, battant John d'Aguiar jusque-là fermement installé dans cette circonscription de Demerara. Élu au Parlement, Jagan apparut comme le porte-parole et défenseur des classes ouvrières face à la plantocratie et au groupe Booker's, principal exploitant au Guyana, symbole de l'impérialisme qui, en 1953, employait 38500 personnes et valut au Guyana le surnom de « Booker's Guyana ». Il devint président du syndicat des scieries, la *Sawmill Workers Union*. D'après son

⁴⁷¹ KV 2/3637, TNA.

autobiographie, l'élément déclencheur qui conduisit Jagan à créer un parti politique fut la tragédie d'Enmore, en 1948, qui vit le décès de cinq grévistes de l'industrie sucrière, abattus par la police coloniale sur la plantation d'Enmore. En 1950, Jagan et Burnham fondèrent ainsi le PPP ; Jagan considéra que la scission du PPP en 1956 était le fruit d'une manœuvre du Royaume-Uni et des États-Unis. Elle donna lieu à des affrontements violents.

Ayant rejoint le mouvement des non-alignés, Jagan n'eut de cesse de dénoncer le colonialisme. En 1954, il consacra un chapitre aux difficultés rencontrées au Guyana, et affirma que le véritable problème ne résidait pas dans la pauvreté du sol, le climat tropical chaud et un taux d'humidité évoluant autour des 70%. Après une description détaillée du territoire et de la population, Jagan expliqua que l'exploitation des ressources ne se faisait qu'au bénéfice du colonisateur et que le Guyana n'avait aucun pouvoir sur son commerce extérieur. Il n'était pas autorisé à importer autant qu'il exportait. Jagan citait⁴⁷² ainsi les chiffres de 1951 : cette année-là, le Guyana exporta pour 31,5 millions de dollars, mais n'importa qu'à hauteur de 14,5 millions. La même année, la Grande-Bretagne exporta pour 15 millions de dollars et importa pour 27 millions. Pour Jagan c'était la politique économique de la Grande-Bretagne et sa mainmise sur l'économie locale qui étaient alors la cause de la stagnation économique du pays. En 1953, Jagan remporta les élections mais il fut rapidement écarté du pouvoir par les Britanniques, convaincus que Jagan était un communiste et constituait une menace. Ainsi John Gutch écrit-il dans ses mémoires :

Notre nouveau gouverneur, Sir Alfred Savage, arriva au début de 1953. À cette époque, la Guyane britannique était en proie à une activité politique absolument intense, dans la perspective des élections prévues en avril. Le parti le plus en pointe était le *People's Progressive Party*, dirigé par Cheddi Jagan, le fils d'un contremaître indien dans une plantation sucrière. Il était devenu communiste pendant ses études en chirurgie dentaire à Chicago. Il avait là-bas épousé Janet, une communiste originaire d'Europe centrale, une communiste encore plus virulente que lui.⁴⁷³

Jagan fut surveillé par le MI5, assigné à résidence, mais redevint toutefois Premier ministre après avoir remporté les élections de 1961 ; il fit alors face à une vaste campagne de déstabilisation orchestrée par les Britanniques et les Américains de 1961 à 1964. Son parti gagna les élections de décembre 1964 mais l'alliance du PNC et de l'UF permit à Burnham de prendre le pouvoir. Les Jagan firent ainsi l'objet d'une surveillance régulière du MI5. Inquiets

⁴⁷² Cheddi Jagan, *Forbidden Freedom, The Story of British Guiana, Third Edition*, Londres, Hansib, 1994, p. 17.

⁴⁷³ "Our new Governor, Sir Alfred Savage, arrived early in 1953. By then British Guiana was in a ferment of intense political activity leading up to the elections in April. The main contender was the People's Progressive Party led by Cheddi Jagan, the son of an Indian sugar estate foreman. He had become a communist when studying dentistry in Chicago. Whilst there, he married Janet, an even more virulent communist of Central European extraction". John Gutch, *Colonial Servant*, Cornwall, T.J. Press Ltd, 1987, p. 101.

de l'influence qu'ils pouvaient avoir, les Britanniques et les Américains les tinrent à l'écart du gouvernement, comme le résume ainsi Christopher Andrew dans un enregistrement audio :

Le M15 a joué un rôle plus important qu'on ne le pense dans la décolonisation. Les Jagan – un ancien dentiste formé aux États-Unis, et sa femme, née Janet Rosenberg à Chicago, n'avaient apparemment pas de quoi inspirer la crainte. Mais les 39 boîtes d'archives consultables aux Archives nationales sont pleines de comptes rendus d'écoutes téléphoniques et de filatures pendant plus de dix ans. En 1951, l'année où les Jagan ont fondé leur parti, un agent du MI5 basé sur Trinidad, une île voisine, les décrivait comme « un élément nouveau dans la vie politique de la Guyane britannique. Ils sont tous les deux compétents et intelligents, et le simple fait que Janet soit blanche, jeune, et non sans charme suscite beaucoup d'intérêt pour ses activités et celles de son mari. » Pour les autorités britanniques, les Jagan étaient un sérieux problème. Pour les Américains, ils représentaient une menace communiste potentielle à leur porte.⁴⁷⁴

6. L'intervention britannique de 1953

a. Introduction

Organisées le 27 avril 1953, les premières élections faisant suite aux recommandations de la commission Waddington virent la victoire du PPP. La participation fut de 75% (156 226 électeurs) et grâce à l'instauration du suffrage universel, les trois quarts des inscrits sur les listes électorales exerçaient pour la première fois leur droit de vote. L'annonce des résultats le lendemain matin des élections surprit journalistes, hommes politiques et membres du ministère des Colonies, qui n'avaient nullement prédit une victoire aussi franche du PPP. Les élections donnèrent 18 sièges au *PPP* (51%), dont trois furent pourvus par des femmes, deux sièges au NDP et cinq sièges à des candidats indépendants. Le PPP fut en proie à des tensions internes et se divisa sur les nominations du leader et des ministres. Aux postes de ministres, Janet Jagan et Dr. Hanoman-Singh, deux proches de Cheddi Jagan, furent remplacés par des proches de Burnham (Jai Narine Singh et Dr. Lachmansingh). Au conseil d'État, Herbert Thomas, pro-Jagan, fut remplacé par Ulrich Fingal, pro-Burnham. Suite à ces tractations, Jagan fut confirmé à la tête du parti et la première séance de l'assemblée se tint

⁴⁷⁴ "MI5 played a more important part in British decolonization than is often realized. The Jagans – a US-educated former dentist and his wife, born Janet Rosenberg in Chicago – seem an unlikely threat. But the 39 folders of files released by the National Archives are crammed full of tapped phone conversations, intercepted letters and accounts of physical surveillance over more than a decade. In 1951, the year after the Jagans founded their party, an MI5 agent based on the nearby island of Trinidad described them as "something new in British Guiana politics. Both are able and intelligent and the mere fact that Janet Jagan is white, young and not unattractive in appearance lends considerable interest to her activities and those of her husband," he said. To British authorities, the Jagans were a headache. To the Americans, they were a potential communist threat on America's doorstep." MI5 Release, August 2011, Podcast, Christopher Andrew. [en ligne]. TNA. [Consulté le 5 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://media.nationalarchives.gov.uk/index.php/mi5-file-release-august-2011/> ».

le 18 mai⁴⁷⁵. 133 jours après que le gouvernement eut pris ses fonctions, le Royaume-Uni suspendit la constitution guyanienne, intervint militairement et installa un gouvernement d'intérim dont la principale tâche consistait à anéantir l'influence du PPP. Le 8 octobre 1953, après le vote d'un projet de loi garantissant la reconnaissance des syndicats regroupant plus de 65 % des employés (*Labour Relations Bill*), l'opération Windsor fut lancée ; elle conduisit à l'envoi d'un navire de guerre dès le 5 octobre⁴⁷⁶, le *HMS Superb*, puis d'autres navires et avions militaires, et au débarquement de 700 soldats⁴⁷⁷. Le 9 octobre, une série de lois (*British Emergency Orders in Council*) permirent au gouvernement britannique de dissoudre l'Assemblée et de concéder les pleins pouvoirs au gouverneur.

La presse britannique se rendit sur place et ne trouva qu'un territoire relativement paisible sans signe apparemment du moindre conflit. Ainsi, Ralph Champion, dans le *Daily Mirror* puis le journaliste du *Daily Mail* écrivaient le 7 octobre :

J'ai été le premier journaliste britannique à arriver dans cette colonie soi-disant "en crise" et, quand j'ai atterri hier, j'ai été accueilli avec beaucoup de surprise. Personne ne semblait penser qu'il y avait une crise, et que le gouvernement dirigé par le *People's Progressive Party* allait, comme on le disait à Londres, faire de la colonie une République Rouge.
M. Whittingham, adjoint au chef de la police de la Guyane britannique, semblait calme et serein aujourd'hui quand il m'a parlé au radio téléphone depuis la capitale, Georgetown. Il m'a assuré qu'il n'y avait ni manifestations ni grève générale, et qu'il n'y avait absolument rien d'anormal.⁴⁷⁸

Les actualités politiques de Pathé donnèrent à voir des scènes d'une ville paisible dans laquelle débarquaient et paradaient des soldats. Le documentaire intitulé « British Guiana Crisis »⁴⁷⁹ montre ainsi des soldats (*Royal Welsh Fusiliers*) regardant un match de cricket, nettoyant leurs tambours, buvant de la bière et fumant des cigarettes. « Tensions in British

⁴⁷⁵ Odeen Ishmael, *The Guyana Story. From Earliest Times to Independence*, USA, Xlibris Corporation, 2013, p. 426. Disponible à l'adresse : <http://www.guyana.org/features/guyanastory/chapter128.html>.

⁴⁷⁶ "Cruiser may be on way to restive British Guiana", *The Advocate* [en ligne], 5 octobre 1953, [consulté le 10 juillet 2013], p. 2. Disponible à l'adresse : <http://nla.gov.au/nla.news-article69495126>.

⁴⁷⁷ Voir notamment les actualités de British Pathé sur le départ et l'arrivée des Highlanders d'Argyll et de Sutherland, régiment d'infanterie écossaise. "Argyles embark for British Guiana on HMS Implacable, Devonport, Devon", [en ligne], British Pathé, 1953, [Consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/argyles-for-british-guiana-on-hms-implacable/query/British+Guiana> ; "Arrival Of Argyll & Sutherland Highlanders, Atkinson Field Wharf, British Guiana" [en ligne], British Pathé, 1953 [Consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/arrival-of-argyll-sutherland-highlanders-in-britis/query/British+Guiana>.

⁴⁷⁸ "I was the first British newspaperman to arrive in this 'crisis' colony and when I flew in yesterday, I was greeted with amazement. There seemed to be little idea that there was a crisis over alleged moves by the government's People's Progressive Party to convert the colony into a Red Republic.

Mr. Whittingham, the deputy police commissioner in British Guiana, sounded calm and unperturbed today as he spoke over the radio-telephone from the colony's capital, Georgetown, and said: 'There are no demonstrations, there is no general strike, there is nothing abnormal happening here whatsoever.'

Cheddi Jagan, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom*, London, New York, Michael Joseph Limited & International Publishers Co., 1966-1967, p. 126.

⁴⁷⁹ British Guiana Crisis, 1953, [en ligne], British Pathé, 1953 [Consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/british-guiana-crisis/query/british+guiana>.

Guiana ⁴⁸⁰» comprend quatre plans de l'interrogatoire de Cheddi et Janet Jagan, deux plans d'enfants pêchant paisiblement devant une frégate de la *Royal Navy*, et quatre plans du gouverneur Savage se promenant avec sa femme dans son jardin et admirant la vitalité d'un arbuste.

Le 12 octobre, Churchill se félicita cependant de l'intervention britannique lors du congrès du parti conservateur à Margate puis il obtint rapidement le soutien du Parlement le 22 octobre:

Je suis certain que vous êtes tous soulagés par les nouvelles en provenance de Guyane britannique. Des troupes ont été dépêchées en nombre suffisant pour préserver la paix et l'ordre. Elles ont atterri en toute sécurité et ont été bien accueillies par les populations qu'elles sont venues protéger.⁴⁸¹

Les Britanniques furent accusés de s'être pliés aux demandes américaines. Les analyses proposées à la fois par les politiques de l'époque et les historiens sont en revanche discordantes. L'implication américaine fut initialement reconnue et affirmée par certains, puis réfutée par d'autres chercheurs et journalistes, plus contemporains, et disposant des dossiers récemment rendus publics⁴⁸². Que les États-Unis se soient réjouis de cette intervention, dont ils n'auraient en réalité été prévenus que tardivement⁴⁸³, ne fait aucun doute. En revanche il est permis de se demander dans quelle mesure la volonté américaine s'est réellement imposée. Quelle a été l'influence des États-Unis dans cette intervention et la décision britannique aurait-elle été la même si les Britanniques n'avaient pas obtenu l'aval des États-Unis? Enfin, les acteurs britanniques ne semblent pas tous avoir approuvé cette intervention. Quelles ont été les oppositions internes au sein du FCO ?

b. Les États-Unis : protagonistes ou inspireurs ?

Un article publié en 2011 dans *The Guardian* résume ainsi l'implication des Américains en Guyane britannique en 1953 :

⁴⁸⁰ Selected originals (offcuts, selected scenes, out-takes, rushes) for story "Tension in British Guiana" - exclusive 53/80, [en ligne], British Pathé, 1953, [Consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/selected-originals-tension-in-british-guiana-exclu/query/british+guiana>.

⁴⁸¹ "I am sure you are all relieved by the news from British Guiana. Sufficient forces to preserve (nat. snd.) peace and order have now been safely landed and indeed widely welcomed by the people they have come to protect..."

⁴⁸² "We ought surely to get American support in doing all that we can to break the communist teeth in British Guiana," he wrote to his colonial secretary. In the end, Britain acted alone, mounting a military operation codenamed Operation Windsor. Churchill dispatched a warship, HMS Superb, and brought hundreds of troops by air and sea to secure key sites." "MI5 files reveal details of 1953 coup that overthrew British Guiana's leaders", *Associated Press* [en ligne], 26 août 2011, [Consulté le 5 mai 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2011/aug/26/mi5-files-coup-british-guiana> et Rabe Curtis.

⁴⁸³ Rabe, *op. cit.*, p. 44. "The US should be informed of the invasion plan only twelve hours before it went into effect[...]."

Après que le parti a obtenu une large majorité lors des élections de 1953 en Guyane britannique, faisant de Cheddi Jagan le Premier ministre, Churchill décida d'agir. « Il est certain que nous devrions obtenir le soutien des États-Unis dans nos efforts pour casser les dents aux communistes en Guyane britannique » écrivit-il à son ministre des colonies. En fin de compte, la Grande-Bretagne agit seule, et engagea une opération dont le nom de code était « Opération Windsor ». Churchill envoya un navire de guerre, le HMS Superb, et fit venir des centaines d'hommes, par les airs et par mer, pour prendre le contrôle des sites stratégiques.⁴⁸⁴

Lors de l'analyse qu'il proposa dans son autobiographie, Cheddi Jagan décrivit cinq causes ayant pu conduire à l'intervention de 1953, d'ordre économique, social, et géopolitique. La première, souvent admise comme l'une des causes principales, fut l'influence de la plantocratie de l'industrie sucrière ; cette dernière aurait intrigué auprès du gouvernement afin d'obtenir un climat favorable à ses affaires. Ce n'est pas l'explication principale retenue par Jagan, qui repousse vraisemblablement un peu trop rapidement cet argument. Les deuxième, troisième et quatrième causes évoquées sont liées à la détérioration du climat social, la recrudescence du racisme à l'égard des blancs, notamment lors d'une campagne électorale pour une élection partielle du nord de Georgetown, organisée par Burnham, et enfin le changement d'attitude des travailleurs, devenus plus confiants suite à la victoire du PPP. L'explication la plus vraisemblable pour Jagan est géopolitique :

Cependant, la cause principale de la suspension de la constitution fut la pression exercée par le gouvernement des États-Unis.⁴⁸⁵

Après avoir exposé les grandes lignes de la politique étrangère américaine plutôt qu'avoir présenté des preuves convaincantes, Jagan attribua ainsi la responsabilité de l'intervention aux États-Unis, citant des extraits de journaux américains (*Time*, *The Washington Post*) et insistant sur la place stratégique du Guyana et la dangerosité du communisme aux portes des États-Unis.

S'il semble assuré que les États-Unis se soient réjouis de l'intervention de 1953 en Guyane, il n'y a pas de preuve tangible permettant de montrer que cette intervention ait été instiguée par les États-Unis. Cette première intervention, qualifiée de "coup d'État" par Mark Curtis, sembla bien une intervention britannique entreprise uniquement par le Royaume-Uni, sans avoir

⁴⁸⁴ "After the party won a huge majority in British Guiana's 1953 election, making Cheddi Jagan prime minister, Churchill decided to act. "We ought surely to get American support in doing all that we can to break the communist teeth in British Guiana," he wrote to his colonial secretary. In the end, Britain acted alone, mounting a military operation codenamed Operation Windsor. Churchill dispatched a warship, HMS Superb, and brought hundreds of troops by air and sea to secure key sites." MI5 files reveal details of 1953 coup that overthrew British Guiana's leaders. *Associated Press* [en ligne]. 26 août 2011. [Consulté le 5 mai 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2011/aug/26/mi5-files-coup-british-guiana>

⁴⁸⁵ However, the main cause, I believe, for the suspension of our constitution was pressure from the government of the United States [...]. Cheddi Jagan, *The West on Trial*, op. cit., p. 138.

obtenu l'accord préalable des Américains. Lors de son discours au Parlement le 22 octobre, Lyttelton affirma :

Les entreprises financées par des capitaux britanniques et canadiens ne s'étaient pas retirées mais retardaient leurs investissements et exprimaient de fortes craintes par rapport au climat politique. J'ajouterai que nous n'avons reçu aucune communication de la part du gouvernement américain avant que le gouvernement de sa majesté n'ait pris sa décision.⁴⁸⁶

À la lecture d'autres sources, il semblerait que cette affirmation soit véridique et que l'intervention britannique n'ait pas été entreprise suite à la sollicitation des États-Unis ; il est vraisemblable que les Britanniques soient ici allés plus loin que ce que les Américains aient attendu d'eux et que les raisons principales de cette intervention n'aient pas été économiques ou géopolitiques. En revanche, il semble aussi certain que la plantocratie et les Américains se soient satisfaits de cette intervention. Lorsque la constitution et les institutions (Assemblée et le Conseil d'État) furent suspendues, le gouvernement nomma un autre Conseil législatif (*Legislative Council*) composé de plusieurs patrons de l'industrie sucrière.

c. Les acteurs britanniques en 1953

a. Les acteurs à Londres

Depuis Londres, cinq principaux acteurs intervinrent sur la question guyanienne : le Premier ministre, Churchill, qui sembla très tôt vouloir évincer Jagan, le Parlement, dont les membres s'enquirent de la situation mais assurèrent, de tous bords⁴⁸⁷, un soutien quasiment infaillible au gouvernement, le ministère des Colonies, le ministère des Relations du Commonwealth et le ministère des Affaires étrangères. Le Guyana incombait alors à trois ministères distincts dirigés par trois ministres différents.

L'un des principaux acteurs britanniques fut incontestablement le ministère des Colonies dirigé par le ministre des Colonies (*Secretary of State for the Colonies*). Le poste fut pourvu de 1768 à 1966 et occupé par Oliver Lyttelton, Lord Chandos, (du 28 Octobre 1951 au 28 Juillet 1954) lors de l'intervention de 1953. Le second acteur par ordre d'importance fut le ministère des Affaires étrangères, dirigé par le ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*), fonction

⁴⁸⁶ "Firms with British and Canadian capital, although they had not abandoned theirs, were already hanging back and were very apprehensive about the dangerous political climate. I might add on this point that no representations of any kind were received from the United States Government before Her Majesty's Government made their decision." Oliver Lyttelton (ministre des Colonies), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne], 22 octobre 1953 vol 518 c2175 [consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>

⁴⁸⁷ Notamment James Griffiths, Clement Attlee et Michael Stewart.

alors occupée par Anthony Eden (du 28 Octobre 1951 au 7 Avril 1955). Enfin, à la tête du ministère des Relations du Commonwealth, le ministre des Relations du Commonwealth (*Secretary of State for Commonwealth Relations* – une fonction existant de 1947 à 1966) prit part aux décisions mais dans une moindre mesure. Philip Cunliffe-Lister, 1st Viscount Swinton fut ministre des Relations du Commonwealth du 24 Novembre 1952 au 7 Avril 1955.

Le ministère des Colonies (CO)⁴⁸⁸ devança ainsi largement les deux autres ministères par son activité sur le Guyana et n'usurpa pas sa reconnaissance comme principal acteur.

Toutefois Lyttelton relativisa lui-même l'influence du ministère. Ainsi écrivit-il dans ses mémoires :

Le pouvoir est pour une bonne part illusoire. À l'exception du Premier ministre, les ministres ont en théorie des pouvoirs étendus, mais ils ne peuvent pas les exercer sans l'accord de leurs collègues, et même parfois de leur parti.⁴⁸⁹

Dès lors on est en droit de se demander quel fut le pouvoir réel du ministre des Colonies lors de l'intervention de 1953 et quel rôle le Premier ministre endossa dans la définition de la stratégie diplomatique retenue. Si la Guyane britannique préoccupa les Britanniques, la situation demeura moins préoccupante qu'en Malaisie ou qu'au Kenya et hormis quelques débats préliminaires houleux, les parlementaires s'accordèrent sur la stratégie à adopter après que la demande de suspension de la Constitution émana de Lyttelton et non de Churchill. Ainsi Lyttelton écrivit-il:

En septembre 1953, des rapports alarmants nous parvinrent de Guyane britannique. Les ministres élus au titre de la nouvelle constitution, rédigée par la commission Waddington en 1950-1951 avaient entrepris d'utiliser la démocratie pour détruire celle-ci, et de lui substituer un régime de parti unique de type communiste [...]. À ce moment-là, les rapports envoyés par nos services de renseignements indiquaient que des émeutes sanglantes auraient bientôt lieu, et qu'il y avait un complot pour incendier la capitale, Georgetown, une ville construite en bois. Des hommes et des femmes ne possédant pas de voiture achetaient de plus en plus de petites quantités d'essence et de kérosène. Je décidai alors de demander à mes collègues d'approuver la suspension de la constitution, de dérouter un croiseur vers Georgetown, et d'envoyer sur place un contingent de 700 hommes [...]. Après avoir examiné les éléments de preuve, le Cabinet décida de me soutenir sans hésiter.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ Les archives disponibles aux National Archives comprennent 1711 références pour le ministère des Colonies contre 181 pour le Foreign Office et 70 pour le CRO (dont les dossiers ont été regroupés avec les documents du ministère des Dominions (Dominions Office).

⁴⁸⁹ "Power is largely illusory : in politics, Ministers other than the Prime Minister have in theory wide powers but they cannot exercise them unless they are used in agreement with their colleague or sometimes even their party." Oliver Lyttelton, Viscount Chandos. *The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, The Bodley Head, 1962, p. 435.

⁴⁹⁰ "In September 1953, grave reports were received from British Guiana. The Ministers elected under the new constitution, framed by the Waddington Commission of 1950/1951, were trying to use the machinery of democracy to destroy democracy and substitute rule by one party on the Communist model. [...] At this time, the reports from our intelligence services were that riots and bloodshed would soon break out and that there was a plot to burn down the wooden capital – Georgetown. The sales of kerosene and petrol in small quantities to men and women without cars were growing rapidly. I decided to seek the approval of my colleagues to suspend the constitution, to divert a

Au ministère des Colonies, Lyttelton était entouré de nombreux conseillers dont on ne fera pas une liste exhaustive. En revanche, l'un des fonctionnaires les plus influents en 1953 sur la question guyanienne, et interlocuteur très fréquent du gouverneur doit être présenté. Sir Thomas Ingram Kynaston Lloyd (1896-1968), *Permanent Under-secretary* pendant 9 ans (1947-1956), fut l'un des interlocuteurs privilégiés du gouverneur de Guyane. Lloyd fut particulièrement estimé tant par ses contemporains que par les historiens et il semble avoir eu une réelle influence sur la politique étrangère contemporaine. Lyttelton le décrit en ces termes dans son autobiographie :

Tom Lloyd représentait ce qu'il y a de mieux dans la haute fonction publique, sage et plein d'astuce dans ses analyses, jamais pris par le temps ou pris de panique, ouvert et éclairé en matière de politique coloniale, émettant des jugements sûrs à propos des personnes, et considérant l'humour comme une qualité essentielle chez les individus. Certains de ses détracteurs disaient qu'il ne donnait jamais libre cours à son imagination, mais qu'il la promenait en laisse pendant quelques instants. Si c'était le cas, je ne considérerais pas cela comme une tare pour le responsable d'une direction au sein d'un ministère. Un peu de rigueur ne fait pas plus de mal dans un ministère qu'en matière budgétaire. Peut-être, cependant, fit-il preuve de trop de loyauté à l'égard de cygnes de sa connaissance qui, usés par le stress des affaires coloniales et l'influence corrosive de la vie dans un ministère, devinrent de vilains petits canards.⁴⁹¹

Hilton Poynton nota, en 2004, dans l'entrée biographique de l'*Oxford DNB* :

Le sens de l'organisation de Lloyd lui permettait de déléguer sans perdre la maîtrise des choses essentielles, et de concentrer ses efforts là où ils étaient les plus nécessaires de temps en temps. Ses recommandations étaient toujours judicieuses, fondées sur une solide connaissance des dossiers et exprimées avec une précision et une concision très professionnelles.⁴⁹²

b. Les acteurs britanniques en Guyane, en 1953 :

cruiser to Georgetown and to land a force of about 700 men. After studying the evidence, the Cabinet unhesitatingly supported me. [...]" Lyttelton, *ibid.*, p. 428.

⁴⁹¹ "Tom Lloyd was an example of the best in the Civil Service, wise and salty in his judgments, never in a panic or a hurry, enlightened and broad-minded on colonial policy, a good judge of men, insistent that humour must be among their qualifications. It is certainly amongst his. Some said that he did not allow his imagination to walk abroad, but only took it out on a lead for a short time. If this were true I should be far from saying that it was a fault in the permanent head of a department. A little deflation from time to time is as good a thing for Ministers as it is for monetary policy. With all this, he had perhaps too much loyalty for some of his particular swans who had turned, in the stress of colonial affairs or under the erosive influence of Government Houses, into geese." *Ibid.* p. 347.

⁴⁹² "Lloyd's orderly mind enabled him to delegate without losing control of essentials, concentrating his effort where it was most needed from time to time. His advice was always shrewd and well informed, and was expressed with masterly precision and economy of words".

Hilton Poynton, « Lloyd, Sir Thomas Ingram Kynaston (1896–1968) », *Oxford Dictionary of National Biography* [en ligne], Lawrence Goldman, Oxford: OUP, 2009 [Consulté le 24 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.oxforddnb.com/view/article/3456> .

En 1953, le premier représentant de la couronne dans la colonie était le Gouverneur Sir Alfred William Lungley Savage. Il est aujourd'hui peu connu et très peu de notices biographiques lui sont consacrées. Lyttleton ne le mentionne pas même dans les quelques pages de son autobiographie pourtant dédiées à la Guyane. Né en 1903 dans le Kent, il fut éduqué à Londres, devint fonctionnaire en 1920 et entra au ministère des Colonies en 1925 où il occupa plusieurs postes de conseiller aux finances des colonies. Il fut envoyé en Rhodésie du Nord, dans les îles Fidji, en Palestine, au Nigéria, et devint gouverneur de la Barbade (1949-1953) puis de la Guyane britannique (1953-1955).

En Guyane, Savage était entouré de conseillers dont le Secrétaire colonial (*Chief Secretary*), John Gutch, auteur d'une autobiographie, le procureur général (*Attorney General*), F.W. Holder, et le Secrétaire aux finances, W. O. Fraser. Au sein de la police coloniale, le chef des services de renseignement en Guyane (*Special Branch*) était alors David James Gardiner Rose (*Assistant Police Superintendent*). Né en 1923 en Guyane, Rose était le fils d'un dentiste de Georgetown. Éduqué dans une école jésuite du Derbyshire, il rejoignit la police coloniale en 1948, fut envoyé en Guyane puis devint administrateur des îles d'Antigua puis de Sainte Lucie et gouverneur général du Guyana en 1966. Il décéda tragiquement en 1969 lorsque son véhicule fut écrasé par la chute d'un échafaudage aux abords de Westminster. Il se rendait en Angleterre pour mettre un terme à la fonction de gouverneur général qui disparaissait alors que le Guyana devenait une République. Rose était alors pressenti comme futur président de la république. En 1953, Rose était donc chef des services de renseignement au Guyana.

En 1955, l'équipe de Savage n'étant pas parvenue à évincer le PPP, le ministère des Colonies nomma une autre équipe composée de Patrick Renison, qui remplaça Sir Alfred Savage au poste de Gouverneur, Derek Jakeway qui remplaça John Gutch aux fonctions de *Chief Secretary* et *Attorney General*, et Frank Holder, promu *Chief Justice*. Cependant la relève ne sembla pas modifier drastiquement la stratégie politique guyanienne et le gouvernement d'intérim resta en proie aux critiques.

d. Des désaccords entre diplomates à Georgetown et à Londres : les décisions de Londres

Je pense que le problème est immensément plus ardu et complexe, et qu'il ne pourra pas être résolu en utilisant simplement les pouvoirs réservés (du gouverneur).

[...] Au cours de conversations tenues il y a quelques temps, (et répétées ensuite jusqu'à aujourd'hui) des ministres du PPP et des députés m'ont affirmé en privé qu'ils souhaitaient œuvrer en faveur d'une politique stable et pas de l'extrémisme. Mais tous expriment la plus grande amertume à l'encontre du gouvernement de Sa Majesté et du secteur privé que j'aie jamais rencontrée. Selon eux, tous les gouvernements précédents ont été dominés par les

grandes entreprises, alors qu'eux-mêmes veulent diriger le pays dans l'intérêt de la « classe ouvrière ». En outre, les ministres d'origine africaine sont animés par une haine fanatique de la race blanche.

[...] Il est possible que leur parti parvienne à obtenir une main mise pratiquement totale sur le pays, que j'intervienne ou pas, comme je devrai sans doute le faire bientôt, en utilisant mes pouvoirs réservés dans tel ou tel domaine. La question cruciale est de savoir jusqu'à quand et jusqu'à quel point nous devons laisser ce processus se dérouler, et comment nous pouvons y mettre un terme.⁴⁹³

Cet extrait du courrier de Savage à Lloyd en date du 13 septembre et portant les mentions « *Top Secret and Personal* » résume une réflexion comportant trois pages de notes et décrivant une situation particulièrement complexe. En réalité, le gouverneur Savage envisagea une intervention mais ne recommanda pas la suspension de la constitution. Les différents courriers de Savage illustrent le pessimisme croissant dont le gouverneur fit preuve. D'après lui, la complexité de la situation semblait requérir une réponse d'un autre genre. L'intervention du gouvernement aurait dû s'inscrire dans la durée, et ne pouvait permettre une résolution miraculeuse des problèmes. Savage offrit une lecture du conflit différente de celle des membres du ministère des Colonies, proposant différentes explications de la crise : le manque d'expérience au gouvernement des membres du PPP, l'absence d'une volonté de coopération entre le PPP et le Gouverneur, ou encore l'absence d'une opposition structurée et prête à gouverner.

À la lecture des courriers et notamment de la lettre du 13 septembre 1953⁴⁹⁴, le discours de Savage fut double : il semblait réellement considérer qu'une solution constitutionnelle aurait été envisageable. Il estimait qu'une opposition structurée aurait pu gouverner le pays et que la plupart des électeurs du PPP étaient bien loin d'être de fervents communistes. Savage semblait par ailleurs avoir davantage d'estime pour Jagan que pour Burnham, fréquemment décrit comme un personnage certes ambitieux mais relativement poltron⁴⁹⁵.

Cependant si Savage considérait qu'une intervention à court terme n'apporterait pas de solution stable, il tint aussi un discours très critique, empli d'inquiétude et annonçant

⁴⁹³ "I feel the real problem is something far more subtle and difficult and will not be solved merely by the use of reserve powers [...]. In early conversations (and indeed subsequently to date) some of the P.P.P Ministers and members of the House volunteered to me privately that they intended to work for a stable and not extremist policy. But all exhibit the deepest bitterness against H.M.G. and the companies and businesses I have ever experienced. Their general line is that all previous governments were dominated by big business and now they intend to dominate the country in the interests of the "working class". Added to this is a fanatical hatred by the African Ministers of the white race. [...] The party could in time secure a more or less complete grip of the country, irrespectively of whether I step in, as I shall no doubt have to do before long, and use my reserved powers on this or that individual issue. The crucial question is how long and how far should we allow this process to continue and how can we stop it?" Alfred Savage, *Lettre du Gouverneur à Thomas Ingram Lloyd, Permanent Under Secretary of State for the Colonies, Colonial Office*, 13 septembre 1953. [[en ligne, consulté le 15 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ CO 1031/4402, TNA.

l'inéluctabilité de l'intervention sans pour autant réclamer la suspension de la constitution. Ce fut fatalement ce discours que retint le ministère des Colonies.

Au sein du ministère des Colonies, les fonctionnaires savaient que le gouverneur n'avait pas réellement demandé la suspension de la constitution mais qu'il s'était plié aux ordres du Secrétariat d'État. Les notes de James Vernon, membre du ministère des Colonies préparant les réponses à transmettre au ministre des Colonies pour la session parlementaire du 24 novembre 1953, sont à ce titre digne d'intérêt. La question du membre du Parlement, Leslie Hale fut ainsi formulée :

M. Leslie Hale : demande au ministre des colonies à quelle date il a reçu pour la première fois la recommandation du gouverneur de la Guyane britannique de suspendre la constitution.⁴⁹⁶

J. Vernon proposa la réponse suivante :

M. Lyttelton : La décision de suspendre la constitution fut prise à la suite d'une série de rapports envoyés par le gouverneur pendant une certaine période. Ils indiquaient de façon très claire que la situation se dégradait progressivement et rapidement.⁴⁹⁷

Dans des notes explicatives, Vernon nota que la réponse n'était guère aisée et que le ministre devait faire preuve de prudence. En effet, si la question était gênante, ce fut parce que Savage ne requit en réalité jamais la suspension de la constitution. Vernon nota, à juste titre, que Savage fit preuve d'un pessimisme croissant d'août à septembre 1953. Il cita un certain nombre de courriers parmi lesquels figurait la lettre de Savage à Sir T. Lloyd du 13 septembre :

Je suis en train de parvenir rapidement à la conclusion que, si des membres de l'opposition ne se mobilisent pas rapidement [...] nous devons revenir sur la nouvelle constitution, ce qui impliquerait l'usage de la force.⁴⁹⁸

ainsi qu'un télégramme personnel de Savage du 17 septembre⁴⁹⁹:

⁴⁹⁶ "Mr. LESLIE HALE: To ask the Secretary of State for the Colonies, on what date he first received a recommendation from the Governor of British Guiana that the Constitution of British Guiana should be suspended."

⁴⁹⁷ "Mr. LYTTELTON: The decision to suspend the Constitution was taken on a series of reports by the Governor over a period which indicated quite clearly that the situation was progressively and rapidly deteriorating."

⁴⁹⁸ "I am rapidly coming to the conclusion that unless the opposition elements rouse themselves quickly [...] we shall have to go back on the new Constitution which would mean use of force".

⁴⁹⁹ *Text of planned radio broadcast to be made by Governor Savage to announce suspension of the constitution* - prepared by colonial office and sent by the colonial secretary, 4 octobre 1953 [[en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html .

Je considère que dans tous les cas de figure une rupture de la constitution est probable d'ici quelques semaines [...]. Cela serait presque certainement accompagné de désordres [...]. L'usage de la force serait peut être nécessaire.⁵⁰⁰

Cependant comme le nota Vernon, la décision de l'intervention fut prise par le ministère des Colonies à la suite de ces courriers, mais aussi de différents rapports faisant part d'un contexte social de plus en plus tendu :

Cependant, le gouverneur ne recommanda jamais clairement la suspension de la constitution. C'est sur la base des documents dont la liste est donnée plus haut, en sus d'une lettre de Sir Stephen Luke, et de plusieurs rapports relatifs à la montée en puissance de la grève dans le secteur sucrier (et en particulier la tentative d'organiser une grève générale de solidarité le 21 septembre) que le ministre décida le 23 septembre que la constitution serait suspendue. La décision fut notifiée au gouverneur le 24 septembre.

Le gouverneur n'a jamais répondu à ce télégramme là, mais il est clair qu'il accepta la décision et la mit rapidement en œuvre.⁵⁰¹

Ainsi le gouverneur Savage semble n'avoir été qu'un simple exécutant, porte-parole du ministère des Colonies en Guyane britannique. Ses discours lui sont communiqués par le ministère des Colonies, il ne peut que se plier aux directives reçues et transmettre des informations à Londres. En revanche, il apparaît parfois en désaccord avec Londres, et sa correspondance avec le ministère révèle des positions clairement opposées à celles du ministre. Ainsi Savage ne recommanda pas l'arrestation des principaux chefs du PPP avant l'intervention britannique allant de fait à l'encontre des demandes du ministre. Il tarda aussi à arrêter Janet Jagan (qui fut arrêtée quelques jours après que son mari ait été libéré, de septembre 1954 à janvier 1955, puis assignée à résidence pendant deux ans), ce qui éveilla de sérieuses suspicions de la part de fonctionnaires du ministère des Colonies.

Ainsi P. Rogers, fonctionnaire au ministère des Colonies écrivit-il par deux fois à Lloyd :

L'article paru dans le *Times* d'aujourd'hui renforce les doutes qui m'habitent ces deux ou trois derniers jours quant à la façon dont le gouverneur a laissé la situation évoluer en Guyane britannique. Je ne comprends pas par exemple pourquoi il a fallu attendre deux jours après son intervention à la radio pour que le QG du PPP soit perquisitionné. Il est clair que de nombreux documents dangereux ont été brûlés dans cet intervalle. Il n'est pas non plus responsable, pour autant que je puisse en juger, de laisser les membres du PPP aller et venir à leur guise, et notamment de les laisser pénétrer dans les plantations sucrières pour y fomenter des grèves.

⁵⁰⁰ "I consider a breakdown in the Constitution is probable in any case within a few weeks [...]. It would almost certainly be accompanied by disorder [...]. Forces might be required."

⁵⁰¹ "The Governor, however, never actually recommended the suspension of the Constitution. It was on the basis of the documents listed above, plus a letter from Sir Stephen Luke, plus the various reports received on the developing sugar strike (and in particular the attempt to start a general sympathy strike on 21st September) which led the Secretary of State to decide on 23rd September that the Constitution should be suspended. The decision was sent to the Governor on 24th September. The Governor never replied to this telegram as such, but he clearly accepted the decision and acted promptly on it", *Colonial Office notes on possible answer to question asked to the Secretary of State in British parliament*, 24 novembre 1953, [en ligne, consulté le 21 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html#october .

Maintenant que nous sommes entrés dans un conflit ouvert avec le PPP, et que nous avons fait un premier pas décisif, il me semble que la seule solution pour nous est d'agir avec la plus grande fermeté et de détruire totalement l'appareil du parti. Il me semble que le gouverneur se contente de donner l'occasion au PPP de rameuter ses troupes et de faire sa propagande, ce qui est inacceptable. En un sens il serait peut-être bon d'attendre et d'évoquer cela avec M. Gulch dimanche, mais je préférerais éviter cela. M. Savage n'a pas consulté les responsables de ses services, y compris M. Gulch, aussi directement qu'il aurait pu le faire au cours des derniers mois, et il serait regrettable qu'un télégramme envisageant des mesures plus strictes soit publié peu après l'arrivée de M. Gulch. Je sou mets un projet à votre approbation.⁵⁰²

Il reste à mon sens une question importante, à savoir pourquoi le gouverneur n'a pas fait arrêter Mme Jagan. Il dit (18) qu'il ne considère pas judicieux de le faire en ce moment. Nous devons nous en tenir à son appréciation, mais j'avoue être un peu surpris, car il n'y a aucun doute sur le fait que c'est elle le véritable cerveau dans cette affaire. Je pense qu'il serait intéressant de connaître les motivations du gouverneur et je suggère qu'une enquête soit diligentée, comme cela est proposé dans le projet.⁵⁰³

Suite à ce dernier message Rogers obtint l'aval de Lloyd pour écrire à Savage afin de lui demander des explications. Ainsi les sources mettent en évidence le désaccord entre les acteurs envoyés sur place, au demeurant sortes d'acteurs-messagers secondaires et les véritables acteurs-décideurs demeurant à Londres. Le désaccord de Savage sur certaines décisions, sa foi en la possibilité de réformes constitutionnelles, son manque d'alarmisme et son absence de mépris pour des acteurs comme Jagan, éveillèrent des soupçons au sein du ministère des Colonies. Ce décalage laisse aussi penser que les causes de l'intervention ne furent pas réellement les mêmes pour les acteurs locaux et les acteurs londoniens.

⁵⁰² "Today's article in *The Times* reinforces doubts I have been feeling over the past two or three days about the way the Governor is allowing the situation to develop in British Guiana. I cannot, for example understand why it was only two days after his broadcast that a search was carried out of P.P.P. headquarters. It is clear that many dangerous documents were burnt in that period. Nor does it seem to me, as far as one can judge from here, reasonable in present circumstances to allow P. P. P. supporters free scope e.g. to enter sugar estates and encourage strikes. Once we have entered into open conflict with the P.P.P. and taken the first and decisive step, it seems to me that the right course is to go hard at it and try to smash the Party completely. At present the Governor merely seems to me to be presenting them with an admirable rallying cry and giving them too much scope to proclaim it. In many ways it would be convenient to wait and discuss this with Mr. Gutch on Sunday, but I would prefer not to do this. There have been several indications that Sir A. Savage has not consulted his senior officers, including Mr. Gutch himself, as freely as he might have done in recent months and it might be particularly unfortunate if a telegram hinting at sterner measures were to issue soon after Mr. Gutch's arrival. I submit a draft for con son.(sic) accordingly." P. Rogers, *Internal Colonial Office note to Sir T.Lloyd from P.Rogers* 16 octobre 1953, [en ligne, consulté le 15 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

⁵⁰³ "There remains to my mind one issue of importance, namely the Governor's reason for not arresting Mrs. Jagan. He says in (18) that he does not consider it expedient to detain her at present. The issue is one which we must leave to his judgment, but I confess that I am a little surprised, since there can be no doubt that she is the real brains behind the organisation. I think it would be interesting to know the Governor's reason and I suggest an enquiry as in draft." P. Rogers, *Colonial Office Memorandum - P. Rogers to Sir T. Lloyd* [en ligne]. 27 octobre 1953. [Consulté le 15 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html

e. La justification de l'intervention : le discours officiel du ministère des Colonies aux Guyaniens

Plusieurs discours officiels permettent de relever les arguments utilisés par les différents acteurs afin de justifier l'intervention de 1953. Le projet de discours envoyé en Guyane britannique par le ministère des Colonies le 4 octobre, la déclaration officielle du 9 octobre et le discours de Savage du 9 octobre ont été ici retenus.

Le premier document disponible est le projet de discours du 4 octobre, destiné à une diffusion le 9 octobre. Ce projet devait constituer l'annonce officielle aux Guyaniens de l'état d'urgence et de la suspension de la constitution. Il fut préparé par le ministère des Colonies puis envoyé par le ministre des Colonies au Gouverneur. Ce discours donne un bon aperçu du contenu souhaité par le ministère des Colonies, même s'il ne fut pas celui que prononça le gouverneur. Outil officiel de communication politique, il fut de facto à la fois descriptif, argumentatif et injonctif.

La première fonction de ce discours était d'annoncer les manœuvres militaires liées à la délégation des pleins pouvoirs au gouverneur. Il s'agissait ensuite pour le ministère des Colonies d'incriminer les ministres du PPP et par là même de disculper le gouvernement britannique. Le gouverneur modéra les aspirations nationalistes des ministres du PPP, accusant ces derniers non pas seulement de sympathies communistes mais d'être à l'origine d'une conspiration communiste en Amérique du Sud. Ce discours rendait les ministres du PPP responsables de la situation et affirmait la bonne volonté britannique en énumérant les efforts entrepris par le gouvernement britannique afin d'accorder davantage d'autonomie à la Guyane britannique. Après l'annonce d'une commission d'enquête puis d'un gouvernement d'intérim composé de Guyaniens, le discours se clôt par un appel au calme et la nécessité d'une collaboration dans un intérêt commun. Les quelques extraits ci-dessous sont cités à titre illustratif :

Je suis arrivé en Guyane britannique au mois d'avril de cette année. C'est à ce moment-là qu'une nouvelle constitution a été promulguée, donnant à la Guyane britannique l'occasion de faire en grand pas vers un gouvernement indépendant et responsable au sein du Commonwealth.

[...] Le gouvernement de Sa Majesté et moi-même étions pleinement conscients du fait que certains ministres étaient attirés par l'extrême gauche. Nous savons que deux d'entre eux s'étaient rendus en visite dans des pays communistes en Europe. J'ai cependant fait tout ce que j'ai pu pour répondre à leurs attentes et pour les amener, avec tact, patience et tolérance à assumer leurs responsabilités ministérielles.

[...] Je dois maintenant vous dire que ces ministres ont totalement échoué et ne sont pas montrés à la hauteur.

[...] Ils ont levé l'interdiction de pénétrer dans le territoire faite auparavant aux communistes de la Caraïbe et ont transformé la Guyane britannique en foyer de la conspiration communiste en Amérique du sud.

[...] Le PPP n'est pas une formation authentiquement nationaliste, mais les ministres comme le parti sont totalement soumis à une clique extrémiste dotée d'objectifs totalitaires planifiés à l'étranger. Ils prennent des mesures inspirées les méthodes communistes les plus classiques.⁵⁰⁴

Le second document officiel que nous mentionnerons fut la déclaration officielle du gouvernement de Sa Majesté lue par John Gutch, Secrétaire en chef de Guyane britannique, et diffusée sur Radio Demerara le 9 octobre. Énumérant 15 points, ce discours (*the official statement*) fut organisé en trois grandes parties.

La première partie, introductive, annonça les mesures d'urgence justifiées par l'évocation d'une conspiration communiste. Ainsi, les deux premiers paragraphes du discours, ponctués de références à « Her Majesty's Government » mêlèrent des annonces factuelles (l'annonce de la suspension de la constitution, la délégation des pleins pouvoirs au gouverneur, le débarquement des troupes) à la principale accusation de communisme des ministres du PPP. La seconde partie, plus argumentative, constituée des points 3 à 10, était constituée une série d'accusations visant des ministres du PPP. Cette partie du discours était ponctuée d'anaphores rythmant le discours et renforçant la gravité des fautes commises par les ministres. L'accent était mis sur l'urgence de la situation. Enfin, la troisième partie du discours, sorte d'épilogue, constituait une ouverture vers l'avenir de la colonie. Cet avenir était envisagé à court terme, avec l'annonce de mesures économiques, et à long terme, lorsque Gulch affirma qu'il ne s'agissait pas d'un recul politique visant à ralentir la décolonisation mais bien d'une mesure nécessaire s'inscrivant dans la lutte contre le communisme.

Nous n'agissons pas de la sorte à la suite d'un changement dans la politique du gouvernement de Sa Majesté, qui consiste toujours à encourager les avancées politiques, comme l'a affirmé à nouveau le ministre lors de sa prise de fonction. Nous avons agi afin de faire face au danger que court la colonie et de protéger la vie et la liberté en Guyane britannique.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ "I arrived in British Guiana in April this year. In that month a new constitution was introduced which gave British Guiana a great opportunity by this big advance along the road to responsible self-government within the British Commonwealth. (II.4-6) [...] Her Majesty's Government and I were well aware that some of these Ministers had extreme left wing sympathies. We know that two of them had paid visits to communist countries in Europe. Nevertheless I have done everything I could to meet their wishes and to induce them by tact, patience and tolerance to carry out their responsibilities as Ministers (II.15-18) [...]. I have now to tell you that these Ministers have failed utterly to live up to their responsibilities (I.21) [...]. They have withdrawn the ban on the entry of West Indian communists, with the object, I am satisfied, of making British Guiana a centre of communist conspiracy in South America. (II.40-42) [...] the Party is not a true nationalist one, but that the Ministers and the Party are completely in the hands of an extremist clique with totalitarian aims planned from outside and are taking measures which are being carried out by the classical communist technique (II.57-59)". *Text of planned radio broadcast to be made by Governor Savage to announce suspension of the constitution - prepared by colonial office and sent by the colonial secretary* 4 octobre 1953. [en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html .

⁵⁰⁵ "This action in British Guiana is not because of any change of the policy of Her Majesty's Government of encouraging political advance which was reaffirmed by the Secretary of State when he took Office: the action has been taken to meet the danger which hangs over the Colony and is designed solely to protect the life and liberty of British Guiana." (II.76-79) *Statement by her Majesty's Government read by John Gutch, the Chief Secretary of British Guiana, and broadcast on radio Demerara on 9 October 1953*, 9 octobre 1953, [En ligne,

Trois thèmes principaux étaient abordés : le communisme bien sûr, mais aussi l'économie et la trahison des ministres élus. Furent dénoncés un complot communiste, des liens entre Cheddi et Janet Jagan, Westmaas, Sydney King et des organisations internationales communistes, la formation d'un groupe de jeunesse communiste (*the Pioneer Youth League*), l'endoctrinement de la jeunesse ou encore le soutien des ministres à des terroristes communistes en Malaisie.

Le gouvernement de Sa Majesté a décidé que la constitution de la Guyane britannique devait être suspendue afin d'empêcher la subversion communiste au sein du gouvernement, et une dangereuse crise à la fois dans le domaine de l'ordre public et sur le plan économique. (Il. 1-3) [...] La faction au pouvoir a démontré dans les faits et par ses discours qu'elle est prête à utiliser tous les moyens, y compris la violence, afin de faire de la Guyane britannique un État communiste. (Il. 6-8)

[...] À en juger par les actes et les déclarations publiques de ces extrémistes, il est clair que leur objectif est de faire de la Guyane britannique un État soumis à Moscou, et un tremplin pour étendre l'influence communiste dans l'hémisphère occidental. (Il.17-20)⁵⁰⁶

Les conséquences économiques de la politique des ministres communistes furent aussi évoquées.

Il n'y aucune doute sur le fait que, dans le présent état des choses, aucune entreprise ne poursuivra ses investissements dans le pays. Il n'y aucun espoir non plus de pouvoir attirer l'assistance technique extérieure nécessaire au développement économique. Cela pourrait conduire à un chômage massif, et y conduira inévitablement.

[Les ministres] ont montré clairement qu'ils étaient prêts à faire usage de la violence et à plonger l'État dans le chaos économique et social afin de parvenir à leurs fins [Il. 56-57].⁵⁰⁷

consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

⁵⁰⁶ "Her Majesty's Government have decided that the Constitution of British Guiana must be suspended to prevent communist subversion of the Government and a dangerous crisis both in public order and in economic affairs (Il. 1-3).

[...] The faction in power have shown by their acts and their speeches that they are prepared to go to any lengths including violence to turn British Guiana into a communist state (Il.6-8).

[...] From actions and public statements of these extremists it is clear that their objective was to turn British Guiana into a state subordinate to Moscow and a dangerous platform for extending communist influence in the Western Hemisphere (Il.17-20)."

Statement by her Majesty's Government read by John Gutch, the Chief Secretary of British Guiana, and broadcast on radio Demerara on 9 October 1953, 9 octobre 1953, [en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

⁵⁰⁷ "There can be no doubt that in present circumstances no business will undertake further capital development in the territory, nor is there any hope of bringing in technical assistance from abroad that is so badly needed for economic development. This could only lead and lead soon to mass unemployment (Il.50-53) [...]. [Ministers] have clearly shown they are prepared to use violence and to plunge the State into economic and social chaos to achieve their ends (Il.56-57)". *Ibid.*

Enfin, ce sont les fautes commises par les ministres qui apparaissent. Car si le communisme et l'économie semblaient les principales raisons de l'intervention, la subversion des ministres (incitations à la grève dans l'industrie sucrière, incitation à la défiance à l'égard des forces de police...) mais aussi leur incapacité furent, comme dans le discours de Savage, mises en avant. Ainsi les ministres apparaissent ici encore incapables d'assumer correctement leur rôle ministériel.

[...] les ministres ont délibérément fait usage de leurs pouvoirs non pas afin de promouvoir les intérêts de l'ensemble de la communauté, mais pour pervertir la constitution et pour s'assurer, conformément à son projet totalitaire, la maîtrise de tous les aspects sociaux, culturels et économiques de la vie de la Guyane britannique.⁵⁰⁸

Les messages diffusés par le gouverneur A. Savage sur Radio Demerara, à la suite de la déclaration officielle, le 9 octobre 1953 puis le 16 octobre 1953, contrastent avec les deux discours précédemment cités. Le premier message, énoncé juste après la déclaration officielle lue par le Secrétaire en chef, s'inscrit toujours dans une perspective argumentative et injonctive. En revanche Savage a recours à des arguments plus personnels. Il utilise des questions rhétoriques et oratoires, interpelle directement la population guyanienne et en appelle à l'émotion. Dans son premier discours, mention n'est faite du mot « communiste » qu'une seule fois, comparée à douze occurrences dans la déclaration officielle, pourtant presque deux fois plus courte. Le mot extrémisme n'est pas mentionné dans le discours de Savage, alors qu'il l'était par deux fois dans la déclaration. Si Savage dénonce lui aussi la culpabilité du PPP, il le fait de façon moins virulente. Les discours de Savage sont plus personnels, et plus pragmatiques, envisageant davantage les conséquences sociales et économiques du malaise et appelant à la restauration de la confiance. Savage parle en son nom, fait référence à ses actions personnelles et à sa famille, et s'adresse directement au peuple guyanien. Il l'appelle au calme, en particulier dans les plantations de sucre, et appelle à la confiance dans la caisse d'épargne guyanienne.

Laissez-moi revenir au 14 avril, le jour où ma femme et moi sommes arrivés dans ce pays, et nous sommes engagés à votre service. Depuis lors, nous avons eu à cœur de rencontrer le plus grand nombre d'entre vous, lors de manifestations officielles destinées à nous accueillir, à vos domiciles, et sur vos lieux de travail, afin de vous écouter exposer directement vos problèmes et de voir si notre expérience dans d'autres postes pouvait vous être utile.

Mais que s'est-il passé ? La confiance a été jetée aux orties sans autre forme de procès. J'ai entrepris ma tâche ici avec sincérité et enthousiasme. Je pensais et je pense encore que beaucoup peut être fait pour encourager le développement économique de ce pays afin que le plus grand nombre d'entre vous, que vous soyez employés ou travailleurs indépendants

⁵⁰⁸ [...] "the Ministers have deliberately used their powers not to further the interests of the whole community but to pervert the constitution and secure totalitarian control over all aspects of the social, cultural and economic life of British Guiana." (II.44-46) *Ibid.*

puissent trouver du travail et donc améliorer votre niveau de vie. Mes fonctionnaires et moi-même avons fait de notre mieux pour faire fonctionner la constitution. Aussi, comme première mesure destinée à restaurer la confiance, je demande à ceux qui ont retiré leurs fonds de la banque de les y déposer à nouveau. Je vous donne ma parole que rien ne sera entrepris qui mette en danger vos économies.

Aux syndicalistes de ce pays, je dis qu'ils ont une responsabilité et une chance unique de restaurer la confiance.

Enfin, je comprends qu'une tâche gigantesque m'attend. C'est avec la plus grande sincérité, et avec la meilleure volonté que je fais appel à vous, quelles que soient vos orientations politiques, votre race ou votre religion, pour vous demander votre confiance, votre soutien, et vos prières. Grâce à eux, je suis certain qu'il sera possible de redonner confiance au peuple, ici et en métropole, de façon à faire oublier les mauvais souvenirs de ces derniers mois et à amener l'avènement d'une Guyane britannique prospère et heureuse.⁵⁰⁹

Ces discours officiels ont en commun une cohérence interne propre aux discours écrits et revus par nombre de conseillers. Ils partagent peu ou prou les mêmes arguments, même si le poids accordé aux thèmes varie dans chaque document. Une place prépondérante est accordée au communisme dans les discours du ministère des colonies, dont le but principal semble d'incriminer les ministres du PPP et de disculper le gouvernement britannique face à des accusations de refus de décolonisation. L'économie occupe une place moindre dans ces discours. Les discours du gouverneur accordent quant à eux une place prépondérante à la situation sociale et économique, reléguant les accusations au second plan. Ces discours sont représentatifs des discours de l'institution à Londres et du gouverneur en résidence. L'opposition entre les bureaux londoniens et les représentants en résidence se retrouve sans surprise dans ces discours. Les styles sont différents mais afférents à la fonction des rédacteurs et orateurs. Les discours du gouverneur demeurent plus personnels, affectifs, pragmatiques prenant davantage en compte les préoccupations locales. Les déclarations officielles sont plus implacables, détachées, insistent sur la menace communiste, qui semble être une justification irréfutable. Rétrospectivement, et à la lumière des actualités

⁵⁰⁹ "Let me take you back to the 14th April when my wife and I arrived in this country and we pledged ourselves to your service. Since then we have endeavoured to meet as many of you as possible - at public meetings of welcome, in your homes and in your places of work - to learn at first hand of your problems and to see whether our experience elsewhere could be of assistance to you. (II.28-32) [...] But what has happened? Confidence has been recklessly thrown away. I entered on my task here with sincerity and enthusiasm. I believed and still believe that much can be done in the next few years to encourage the economic development of the country so that as many of you as possible who are unemployed or under-employed could be given work and so improve your standards of living. I and my officials have done our utmost to make this constitution work. (II.36-40) [...] And so as a first step towards restoring confidence I ask those of you who have withdrawn your savings to put them back in the Bank. I give you my word that nothing will be done to prejudice the security of your savings (II.63-65). [...] To the trade unionists of this country I would say, you have a great responsibility and opportunity to restore confidence in this country (II.87-88). [...] Finally, I realize that I have a very heavy task in front of me and with the deepest sincerity and goodwill I appeal to everyone of you whatever your politics, race or religion, to give me your full trust, your support and your prayers. With them I am certain it will be possible to recover the confidence of the people both here and overseas so that the last unhappy months may be forgotten and we shall all go forward with a happier and more prosperous British Guiana." (II.118-122) *Broadcast by Sir Alfred Savage, Governor of British Guiana on radio Demerara*, 9 octobre 1953. [en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

cinématographiques d'octobre 1953⁵¹⁰, ces discours du 9 octobre semblent déplacés car à l'heure où la situation d'urgence était décrétée, les soldats britanniques assistaient à Georgetown à un match de cricket très attendu contre Trinidad.

f. Le discours à Westminster

L'intervention du 7 octobre se déroula pendant les vacances parlementaires qui se tinrent du 31 juillet au 20 octobre. Le 20 octobre en revanche, lors de la séance de *Question Time*, une première question écrite trouva réponse et le 21, 12 thèmes guyaniens furent évoqués lors des questions orales. La Guyane britannique fut à l'ordre du jour le lendemain pendant plus de six heures.

En proie aux critiques de la presse et de l'opposition dès l'annonce de la suspension de la constitution, le ministère des Colonies annonça la publication d'un livre blanc disponible le 20 octobre au soir. Ce livre blanc fut non pas l'annonce d'un projet du gouvernement mais une justification a posteriori de la politique gouvernementale. Scindé en six parties, le livre blanc n'accorda en réalité qu'une place minime aux arguments qui ne relevaient ni des accusations de communisme ni des fautes commises par les ministres du PPP. D'un point de vue purement quantitatif, la première partie décrivant les activités des ministres du PPP constitua à elle seule la moitié du livre blanc (hors annexes). Ajoutée à la partie consacrée aux leaders du PPP et au communisme, ces deux arguments représentaient 67% du livre blanc. Les autres thèmes, consacrés aux conséquences économiques, aux dangers et la violence des actes... n'occupaient qu'une place de seconde importance. Ainsi le livre blanc justifia-t-il l'intervention britannique par des accusations de communisme et de turpitude des ministres.

Lors de son discours au Parlement le 22 octobre, Lyttelton employa les mêmes arguments : les accusations de communisme furent brandies, les difficultés économiques et les inquiétudes des investisseurs étrangers évoquées. Lyttelton prit par ailleurs soin de citer plusieurs voix caribéennes et travaillistes influentes afin d'insister sur l'isolement du PPP dans la région et au sein des partis travaillistes britannique et caribéens. Ainsi Lyttelton cita-t-il Grantley Adams, futur Premier ministre travailliste de la Barbade, Alexander Bustamante, futur *Chief Minister* travailliste de la Jamaïque, Norman Manley, chef de file du *People's National Party* (PNP) jamaïcain, ou encore Rita Hinden, figure notoire de la politique coloniale du parti travailliste

⁵¹⁰ "British Guiana Crisis 1953, Four men of Royal Welsh Fusiliers watching cricket", British Pathé, 1953 [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/argyles-for-british-guiana-on-hms-implacable/query/British+Guiana..>

britannique, membre du *Fabian Colonial Bureau* et étroitement liée au ministère des Colonies dirigé par Arthur Creech-Jones (1946-1950) :

Citons d'abord M. Grantley Adams, dirigeant travailliste de la Barbade : « Notre expérience avec Jagan et ses sympathisants nous conduit à penser et à affirmer que la marche de la région caraïbe vers le progrès économique et social sera beaucoup plus entravée par ce genre d'individus que par les plus réactionnaires. Bien que nous déplorions la suspension de toute constitution, nous déplorerions bien plus encore le maintien au pouvoir d'un gouvernement qui place son idéologie communiste avant l'intérêt de son peuple. »

M. Bustamante, Premier ministre de la Jamaïque, a affirmé « Si le gouvernement de la Guyane britannique luttait pour l'indépendance dans le concert des nations démocratiques, nous l'aurions soutenu. Mais il ne peut espérer aucune solidarité de ma part et ne saurait en obtenir aucune de la part du monde libre. J'en suis désolé pour le peuple, mais pas pour ses dirigeants. Ce ne sont pas des dirigeants, ils ne savent pas ce qu'ils font.

Le parti de M. Manley, le PNP de Jamaïque, a publié une déclaration déplorant le comportement des dirigeants du PPP de Guyane britannique. Il affirme que les ministres ont laissé passer leurs chances et se sont lancés dans « de l'exhibitionnisme politique » [Les députés : « Oh ! »] Ce ne sont pas mes propres mots, je ne fais que citer, et je continue ». Cela a représenté une trahison des peuples coloniaux dans le monde entier, oui une trahison stupide et irréfléchie de la part de ceux qui ont voté pour eux ». Il est très significatif que les dirigeants du PPP n'aient pas tenté de mobiliser l'opinion dans la Caraïbe, on les connaît trop bien. Ils se sont adressés à d'autres régions.⁵¹¹

Le Dr Rita Hinden s'est exprimée de la façon suivante : « Un élément troublant est apparu quand notre Commission a recueilli des témoignages. Les représentants du PPP et des syndicats qui lui sont liés et qui ont témoigné ont une conception de la démocratie totalement différente de la nôtre. Pour eux, la démocratie peut être décrite comme un régime de parti unique. » Elle a ajouté « ils se sont conduits en parfaite cohérence avec leur théorie. Ils pouvaient maintenant agir à leur guise, vaincre tous les obstacles, utiliser leur majorité pour modifier les procédures légales, selon leurs souhaits, et ainsi éliminer toute opposition. En d'autres termes, les institutions démocratiques seraient fournies par la Grande-Bretagne, mais utilisées comme des marchepieds pour parvenir à un État totalitaire ». Ces mots n'émanent pas d'une source conservatrice, ce sont ceux du Dr Rita Hinden.⁵¹²

⁵¹¹ “[...] I first quote Mr. Grantley Adams, Labour leader in Barbados, who said [...]: ‘Our experience of Jagan and his sympathizers leads us to feel certain that social and economic progress in the British West Indies is much more likely to be harmed by that sort of person than by the most reactionary. However much we must regret suspension of any constitution, we should deplore far more the continuance of a Government that put Communist ideology before the good of the people.’ Mr. Bustamante, the Chief Minister in Jamaica, said: ‘If British Guiana were fighting for complete self-government within the democratic nations I would have stood beside British Guiana, but British Guiana today can get no sympathy from me—can get no sympathy from the free thinking world.’ ‘I am sorry for the people there. I am not sorry for the leaders. They are not leaders at all. They do not know what they are doing.’ Mr. Manley’s party, the P.N.P. in Jamaica, have issued a statement deploring the conduct of the leaders of the P.P.P. in British Guiana. They said that Ministers neglected their opportunities and engaged in ‘political exhibitionism.’ [HON. MEMBERS: “Oh!”] These are not my words I am merely quoting words; and to continue: ‘It was a betrayal of the cause of colonial peoples the world over, and a reckless and stupid betrayal of those who voted for them.’ I think it very significant to notice that the P.P.P. leaders have not appealed to public opinion in the West Indies where they are known only too well. Their appeal has been elsewhere.” Lyttleton (ministre des Colonies). *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22 octobre 1953 vol 518 c2160 [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

⁵¹² “Dr. Rita Hinden [...] used these words: ‘But one very disturbing thing emerged when our Commission took its public evidence. The People’s Progressive Party representatives and also the trade unions connected with them who gave evidence had quite a different conception of democracy from what we had. They interpreted democracy as what I can only describe as ‘one-party rule.’ She went on: ‘They have acted consistently with the theory they propounded to us. They could now do what they wanted; they could override every obstacle that impeded them; they could use their majority to alter the processes of law to their convenience and thus eliminate all trace of opposition. In other words, democratic institutions were to be given by Britain as the stepping-stone to the totalitarian state.’ These words are not drawn from any Conservative source. They are the words of Dr. Rita Hinden. “ *Ibid*.

Le discours de Lyttelton au Parlement ne rencontra qu'une faible opposition lors du débat et confirma l'isolement du PPP, au Royaume-Uni et dans la Caraïbe.

En Grande-Bretagne, la suspension de la constitution de la Guyane britannique fut ainsi une victoire politique personnelle pour Lyttelton qui conclut ainsi le chapitre laconique qu'il consacra à la Guyane dans son autobiographie :

L'opposition a eu une après-midi difficile, en particulier ce pauvre M.Griffiths, qui avait du mal à comprendre la situation. Ce qu'il restait du détachement de l'opposition a été taillé en pièces par M. Macmillan quand il a résumé les débats. Ma propre position au sein du parti conservateur en est sortie renforcée. Les groupes parlementaires sont prêts à soutenir une action vigoureuse et impopulaire quand ils la jugent justifiée, mais si cette action est couronnée de succès, on peut même les entendre ronronner.⁵¹³

Le 22 octobre 1953 Jagan et Burnham étaient alors assis dans la galerie des visiteurs du Parlement et on ne peut qu'imaginer leur désarroi à la lecture de ces lignes en 1962, peu avant une seconde intervention en Guyane.

g. Le groupe parlementaire travailliste à Westminster : une opposition conciliante

Le 22 octobre 1953, un amendement très tiède fut présenté par le parti travailliste :

L'Assemblée, tout en déplorant avec la plus grande vigueur les actions et les discours de quelques-uns des dirigeants du PPP de Guyane britannique, mentionnés dans le livre blanc, dossier 8980, et tout en condamnant la mise en place d'un régime totalitaire dans une colonie britannique, ne peut cependant pas accepter l'explication du ministre, selon laquelle la situation était telle qu'une mesure aussi extrême que la suspension de la constitution était justifiée.⁵¹⁴

⁵¹³ "The opposition had a bad afternoon, and in particular poor Mr. Griffiths who could make nothing of it [...] What remained of the opposition cohorts was finally torn to pieces by Mr. Macmillan who wound up the debate. My own position in the Conservative Party was strengthened and reinforced. Parliamentary parties are prepared to support drastic and unpopular action if they think it right but when that action gives them a happy experience they positively purr."

⁵¹⁴ That this House "whilst emphatically deploring the actions and speeches of some of the leaders of the People's Progressive Party in British Guiana, as set forth in the White Paper, Command Paper No. 8980, and condemning methods tending to the establishment of a totalitarian regime in a British Colony, nevertheless is not satisfied that the situation in British Guiana was of such a character as to justify the extreme step of suspending the constitution." James Griffiths (MP, Llanelly), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) 22 octobre 1953 vol 518 c2195 [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

Il fut rejeté à 294 voix contre 256. Pour Lyttelton, la division du parti travailliste et l'impossibilité pour le groupe parlementaire de s'opposer aux accusations de communisme transformèrent ce débat parlementaire en une partie de plaisir.

Si le parti travailliste fit rapidement connaître son désaccord face à la suspension de la constitution et apparut dans un premier temps critiquer fermement la politique de Lyttelton et demander des preuves⁵¹⁵, l'opposition ne fut que de courte durée. Réuni au Parlement, le *Commonwealth and Colonial Committee* du parti travailliste se divisa, en partie sur la question des syndicats⁵¹⁶. La question de la reconnaissance du *Guiana Industrial Workers Union* (GIWU) fut au cœur de la crise guyanienne et vraisemblablement l'une des raisons de la division du parti travailliste britannique. Le GIWU avait été fondé par Jagan après que ce dernier avait quitté le MPCA. Le GIWU avait obtenu le soutien de la *World Federation of Trade Unions* (WFTU), communiste, à Vienne. Le *British Trade Union Congress* (TUC), institutionnellement lié au parti travailliste, avait quitté le WFTU en 1949 suite au soutien du WFTU aux nationalistes malaisiens. Le GIWU était présidé par Dr. Lachmarsingh, ministre de la Santé. Syndicat de l'industrie sucrière, il n'était pas officiellement reconnu. Le projet de loi *Labour Relations Bill* voté le 8 octobre avait pour but la reconnaissance de ce syndicat.

D'une part il était inconcevable pour les ténors du groupe parlementaire travailliste de soutenir un syndicat reconnu par le WFTU communiste et d'autre part les parlementaires étaient foncièrement opposés au cumul des mandats de ministre et de chef de file d'un syndicat. Dr Lachmarsingh était alors ministre de la Santé et président du GIWU, Jagan *Chief Minister* et président du *Sawmill Workers Union*, et Forbes Burnham ministre de l'Éducation et président du *British Guiana Labour Union*. Le PPP n'obtint le soutien que de quelques membres du parti travailliste, comme John Hynd. Il fut ouvertement critiqué par Griffiths et Attlee, principaux orateurs du parti travailliste lors du débat du 22 octobre.

Avant de discuter de la situation, je voudrais leur dire que je suis déçu, profondément déçu. Je pense qu'ils ont manqué une occasion, une très belle occasion. « Vous avez manqué une occasion rêvée » leur dis-je, comme nous le disons dans notre amendement : « nous condamnons vos politiques, et vos méthodes. Nous déplorons les actions que vous avez entreprises et les déclarations que vous avez faites. Mais plus que toute chose, en mon nom personnel je vous dis que vous avez manqué une belle occasion d'œuvrer pour votre peuple, et de bâtir les fondations d'un futur État démocratique au Guyana ». ⁵¹⁷

⁵¹⁵ Cheddi Jagan, *Forbidden Freedom, The Story of British Guiana*, Londres, Hansib, 1994, Third Edition, p. 11: James Griffiths: "It is for the Government to satisfy Parliament and the nation that this fear is well founded, not by vague and general allegations, but by evidence set out in specific terms".

⁵¹⁶ Oliver Lyttelton, Viscount Chandos, *The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, The Bodley Head, 1962, p 428.

⁵¹⁷ "Before I discuss the situation, I should like to say this to them. I am grievously disappointed. I think they missed a great opportunity. I think they misused a great opportunity [...]. You missed this great opportunity. I say further to them, as we say in the Amendment: "We condemn your policies, we condemn the methods you employed. We deplore the actions you took and the speeches you made. Beyond everything, speaking for myself, I think you

Dès lors, la critique reposa non pas sur la décision de l'envoi de troupes, mais sur les étapes de l'intervention : l'envoi des troupes n'aurait-il dû se faire en amont, et non après la suspension de la constitution ? La décision d'intervenir – d'ailleurs perçue comme une décision du gouverneur - ne fut pas remise en cause. Le parti travailliste concentra ses attaques sur la gestion du ministère des Colonies. Les efforts entrepris par le ministère des Colonies et le gouverneur afin de remédier à la situation avant de suspendre la constitution furent mis en cause. L'absence de soutien du parti travailliste se confirma les jours suivants lorsque le parti donna pour consigne de ne pas entretenir de relations avec le PPP. Jagan critiqua alors ouvertement la politique travailliste, et put ainsi écrire dans ses mémoires :

À quel point peut-on considérer le parti travailliste de Grande-Bretagne comme progressiste et socialiste ? Quel rôle a-t-il joué dans la guerre froide ? Pourquoi les travaillistes et le TUC nous ont-ils attaqués ? Pourquoi les dirigeants antillais ont-ils pris en marche le train de l'anti-communisme pour nous attaquer ? La réponse, c'est que le parti travailliste a fait de nous les victimes de son complexe de culpabilité. Nous n'avions plus aucune illusion sur le parti travailliste, et nous l'avons fait savoir à plusieurs reprises et publiquement.⁵¹⁸

Aneurin Bevan, Ian Mikardo et Andrew Wood reçurent Jagan et affirmèrent leur soutien au PPP, mais ils ne représentaient que des cas exceptionnels et rares furent les membres du parti à défier les instructions officielles.

L'impression qui ressort du livre blanc, et de tout ce que le ministre des colonies a affirmé en le contredisant, c'est que la question a été négligée pendant des mois. Plusieurs orateurs sur les bancs du gouvernement ont chanté les louanges de ce dernier, en disant qu'il avait agi à temps, alors que nous même, dans l'opposition, aurions recommandé de repousser toute action jusqu'au moment où il aurait été trop tard [...]. Quelles étaient les mesures précises recommandées aux ministres par le gouverneur ? Y a-t-il eu des consultations entre le gouverneur et le ministère des colonies, et ses pouvoirs réservés auraient-ils pu être utilisés à cette fin ? A-t-on réellement exploré toutes les alternatives à la suspension de la constitution avant que celle-ci intervienne ?⁵¹⁹

missed a great opportunity of doing real work for your people and of building a foundation for a future democratic State in Guiana." *Op. cit.*

⁵¹⁸ "How progressive and socialist is the Labour Party of Britain? What role did it play in the cold war? Why did the Labour Party and the TUC attack us? Why did West Indian leaders jump on the anti-Communism bandwagon against us? The reason was that Labour had made us the victim of its own guilt complex. We had become sadly disillusioned about the Labour Party and had said so often and loudly." Cheddi Jagan, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom*. London, New York: Michael Joseph Limited & International Publishers Co., 1966-1967, p. 142.

⁵¹⁹ "The impression one gets from this White Paper, and anything the Colonial Secretary said to the contrary, is that this matter was allowed to slide for months. Some hon. Gentlemen on the Government benches have praised the Government because they said the Government acted in time while we on this side were advocating delay until too late. On the contrary, our contention is, in spite of anything we have been told to the contrary, that no attempt was made [...]"

What were the particular measures that were urged upon Ministers by the Governor? Were there consultations between the Governor and the Colonial Office, and could his reserved powers have been used for this purpose? In fact, was there a genuine exploring of every alternative to suspending the Constitution before the Constitution was suspended?" Michael Stewart (MP, Fulham, East), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22

h. Conclusion

La suspension de la constitution et, en pratique, le report de l'indépendance de la Guyane britannique représentait pour le Royaume-Uni une étonnante intervention à contre-courant de sa politique de décolonisation. Les motivations britanniques semblent avoir été diverses. Il s'agissait de protéger des intérêts économiques, de lutter contre le communisme, mais surtout de renverser un parti qui ne semblait pas alors pouvoir offrir une gestion satisfaisante de la colonie. Le rythme de la décolonisation resta déterminé par le gouvernement britannique⁵²⁰. Quant à l'argument mettant en exergue le danger communiste, il n'était en fait que partiellement recevable et il fut grossièrement exagéré. Dans la rhétorique officielle, l'intervention fut justifiée par la lutte contre le communisme, et les Britanniques eurent ici une position exemplaire, satisfaisant la volonté américaine sans que ces derniers aient endossé le rôle de protagonistes dans cette intervention. L'intervention semble ainsi être résumée assez justement dans ce télégramme transmis par la délégation britannique aux Nations unies au ministre des Colonies :

Si notre action peut être présentée comme une intervention ferme destinée à empêcher des éléments communistes de saboter une constitution nouvelle et démocratique, elle sera saluée par l'opinion aux États-Unis et acceptée pour une large part aux Nations unies. En revanche, si on la laisse présenter comme une nouvelle tentative de la Grande-Bretagne d'étouffer un mouvement populaire nationaliste, l'impact ne peut être que négatif. Une bonne préparation de l'opinion publique semble donc essentielle afin d'obtenir l'effet désiré.⁵²¹

Au sein du ministère des Colonies, l'analyse de cette intervention permet de voir le décalage entre les analyses des décideurs à Londres et les diplomates britanniques envoyés sur le terrain. Si le gouverneur Alfred Savage fut doté d'un pouvoir certain au sein de la colonie, son influence sur les *civil servants* du ministère des Colonies à Londres sembla moindre, et le rôle de décideur revint au ministère. À Londres, le ministre des Colonies, Oliver Lyttelton, sembla lui réellement influent et ne se plia pas simplement aux ordres du Premier ministre.

octobre 1953 vol 518 c2259 [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

⁵²⁰ Rabe cite Fraser. Rabe, *op. cit.*, p. 42.

⁵²¹ "If our action can be presented as a firm step taken to prevent attempt by communist elements to sabotage new and progressive constitution, it will be welcomed by American public and accepted by most United nations opinion. If on the other hand it is allowed to appear as just another attempt by Britain to stifle a popular nationalist movement...effect can only be bad... To secure desired result some preparation of public opinion seems to be essential." Mark Curtis, *Web of Deceit*, London, Vintage, 2003, p. 352.

Enfin, le Parlement apparut ici peu influent. Confronté à l'argument irrécusable du communisme, et dérangé par la question des syndicats, le groupe parlementaire travailliste n'agit pas réellement comme une force d'opposition et ne proposa qu'un amendement très modérément critique. Le Parlement ne sembla pas constituer ici un réel contre-pouvoir. L'intervention guyanienne de 1953 fut peu contestée quant au fond et l'opposition concentra ses efforts sur le fonctionnement du ministère, sa gestion de la crise et son ministre des Colonies.

7. L'indépendance sous influence : une mise en scène britannique pour une commande américaine (1966)

a. La stratégie retenue

La question guyanienne telle qu'elle se posait en 1963 s'inscrivait dans le cadre du processus accéléré de décolonisation qui faisait suite à la débâcle de Suez. La prudence était de mise pour les gouvernements britanniques et une intervention directe comme celle de 1953 était devenue impensable. L'intervention de 1963 eut ainsi lieu pendant la deuxième vague de décolonisation britannique, de 1960 à 1964, pendant laquelle dix-sept colonies devinrent indépendantes. Toutefois la proclamation de l'indépendance du Guyana se fit en 1966, pendant la vague de décolonisation suivante, entreprise de 1964 à 1970 et se soldant par la proclamation de treize indépendances. Peu après le discours phare de Macmillan annonçant la volonté britannique d'accélérer le processus de décolonisation, Iain MacLeod, conservateur radical à la tête du ministère des Colonies, déclarait ainsi espérer être le dernier *Colonial Secretary* en fonctions. Au début des années soixante, le sort du Guyana britannique devait en toute logique s'inscrire dans la même lignée que les mouvements de décolonisation contemporains de l'époque ; seule enclave britannique sur le continent sud-américain mais ne présentant pas d'intérêts stratégiques particuliers, le Guyana s'apparentait davantage à un fardeau qu'à un atout et tout portait à croire que le ministère des Colonies souhait rapidement s'en défaire. On peut ainsi lire dans l'un des comptes rendus du CO adressé au Premier ministre :

Nous n'avons aucun intérêt stratégique, ou de quelque sorte que ce soit en Guyane britannique, et avons intérêt à nous défaire de nos obligations dans ce pays au plus tôt.⁵²²

L'intervention britannique des années soixante fut marquée par une opposition très forte à un individu plus qu'à un parti politique. Elle transforma le Guyana britannique en une zone de combat idéologique dans le contexte de la guerre froide et témoigna de l'influence américaine sur la politique de décolonisation britannique.

Suite à la suspension de la Constitution le 9 octobre 1953, une administration intérimaire gouverna la colonie jusqu'à la victoire du PPP lors des élections de 1957. Le gouvernement de Jagan dut faire face à de nombreuses émeutes en 1962 et 1963 puis à des grèves (mars-avril 1964) conduisant à la proclamation de l'état d'urgence et à l'octroi des pleins pouvoirs au Gouverneur le 9 mai 1964 puis 22 mai 1964. Pendant les années 1961 à 1964, les gouvernements britannique et américain ainsi que l'opposition guyanienne avaient organisé une vaste campagne de déstabilisation du gouvernement Jagan. Après une modification de la Constitution et l'entrée en vigueur de nouvelles mesures électorales, une nouvelle élection se tint en décembre 1964 et au grand soulagement des Britanniques et des Américains qui avaient activement œuvré contre Jagan, Burnham devint Premier ministre le 14 décembre 1964. L'indépendance fut peu après fixée au 26 mai 1966.

Au début des années 1960 la stratégie du ministre des Colonies suivit un projet divisé en deux temps principaux : en octobre 1962 Duncan Sandys déclara que l'indépendance ne serait pas accordée tant que de nouvelles élections ne seraient pas organisées. Il s'agissait ainsi de s'assurer du départ de Jagan avant d'entamer les négociations relatives à l'indépendance. La stratégie de Sandys, très fortement influencée par la demande américaine, est expressément présente dans les documents du ministère des Colonies et les messages transmis aux Américains.

Ainsi en septembre 1963 le président américain demandait des précisions à Macmillan quant à la stratégie retenue afin d'écarter Jagan du gouvernement :

Dans votre lettre du 18 juillet consacrée à la Guyane britannique, vous m'avez informé de vos projets visant à écarter le gouvernement de Jagan en septembre ou octobre. Je reconnais la nécessité de procéder de façon délicate et discrète afin de parvenir non seulement à l'objectif immédiat – écarter le gouvernement Jagan- mais aussi de poser les bases d'une solution pérenne. Cependant, je pense que nous gagnerions en efficacité si nous en savions davantage sur vos analyses. Nous avons besoin de prévoir notre action en avance afin de mener à bien une partie du travail. Je pense par exemple à la nécessité d'orienter correctement Forbes

⁵²² "We have no strategic or other interest in British Guiana and the sooner we can shed our obligations there the better." Brief for Prime Minister's Talks with president Kennedy, British Guiana, Talking points, June 1963, CO 1031/4402, TNA.

Burnham et Peter d'Aguiar, de créer et de lancer un nouveau parti pour les Indiens, et de concevoir un vrai programme de développement économique.⁵²³

Les États-Unis intervinrent au Guyana britannique dès 1962. Du 18 avril au 8 juillet 1963, ils subventionnèrent la grève générale de soixante jours orchestrée par Burnham, Richard Ishmael et le *British Guiana Trade Union Council*. Les États-Unis apportèrent un soutien financier, par l'entremise de l'AFL-CIO, estimé à plus d'un million de dollars⁵²⁴.

Dès le 2 juillet 1963 la stratégie de Sandys avait été définie ; le projet se déclinait en dix-huit étapes devant aboutir à l'indépendance. Dans un télégramme secret de septembre 1963 dont le contenu ne devait être communiqué qu'oralement aux Américains, le ministère des Colonies énonçait ainsi la stratégie de Sandys⁵²⁵:

Le projet est de convoquer les trois dirigeants guyaniens à Londres pour consultation à un moment donné en octobre, et de leur dire que, dans la mesure où les partis semblent très loin d'un accord, nous devons imposer une solution, à savoir un nouveau système électoral. Jagan va peut-être démissionner, ou demander au gouverneur d'organiser de nouvelles élections sous le système actuel. Ou bien il se contentera de rester en poste et de faire obstruction. Dans tous ces cas de figure, nous devons suspendre la constitution et prendre en mains l'administration du pays. Il est bien sûr possible, mais très peu probable, que Jagan annonce qu'il est prêt à coopérer. Dans ce cas-là, nous devons repousser sa déposition jusqu'au moment où il démontrera qu'il fait délibérément obstruction.⁵²⁶

David Hinds résuma ainsi les événements de 1964 :

La violence inter-ethnique a augmenté en 1964 jusqu'à prendre les dimensions d'une guerre. L'opposition avait convaincu le gouvernement britannique de remplacer le scrutin uninominal à un tour par la représentation proportionnelle, ce qui ennuyait fort le PPP. Mais le PPP contribua à sa propre défaite sur ce point en laissant la décision finale entièrement entre les mains du ministre des colonies [...] Pendant six mois, le pays connut la pire période de conflit ethnique de son histoire. Le résultat fut un pays partitionné, car beaucoup de gens furent forcés de fuir leur logement et de se réfugier dans les endroits où leur communauté était majoritaire.⁵²⁷

⁵²³ "In your July 18 letter on British Guiana you outlined for me your plan for a series of moves in September or October which would result in the removal of the Jagan Government. I recognize the delicate and discreet handling which is required not only to achieve the immediate objective, i.e. the removal of Jagan's Government, but also to lay the foundations for a more lasting solution. However, I believe we could be more effective if we knew more details of your thinking. A good bit of advance planning is necessary for us to carry out part of the job, for example, with respect to helping to steer Forbes Burnham and Peter d'Aguiar on the right path, creating and launching an alternative East-Indian party, and a real economic development program." Télégramme de Kennedy à Macmillan, T.475/63, Septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵²⁴ Rabe, *op. cit.*, p. 112.

⁵²⁵ *Top Secret, From Foreign Office to Washington*. Télégramme de Bligh (Foreign Office) à l'Ambassadeur. Télégramme n°9661, 27 septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵²⁶ "Our plan is briefly to summon the three Guianese political leaders to London for consultation some time in October and tell them that, as the Guianese political parties seem as far from agreement as ever, we shall have to impose a solution; and that this will be a new electoral system [...] Jagan may resign, or ask the Governor to dissolve the legislature with a view to holding elections on the present basis. Alternatively he may just sit tight and obstruct. In any of these events we shall be forced to suspend the constitution and take over the administration. It is of course possible, though most unlikely, that Jagan will profess to be ready to cooperate. In that case we shall have to postpone his removal until he shows that he is deliberately obstructing..." *Message to the President*. Télégramme n°9662, 27 septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵²⁷ "Ethnic violence escalated in 1964 to war proportions. The opposition had convinced the British government to change the electoral system from first-past-the-post to proportional representation, much to the chagrin of the PPP.

Si l'on peut douter du fait que le PPP aurait pu avoir le moindre pouvoir sur le ministère des Colonies, l'analyse de Hinds relie la question du mode de scrutin à la stratégie britannique dans le contexte de la division binaire de la société guyanienne. Lors du scrutin de décembre 1964 le PPP obtint 45,8% des voix, soit 24 sièges ; le PNC 40,5%, 22 sièges, et l'UF 12,4%, soit 7 sièges. Une alliance PPP – PNC ayant été refusée par le PNC, ce dernier forma comme cela avait été envisagé une coalition avec l'*United Force*. Le PPP entama une grève de six mois dans l'industrie sucrière qui marqua le début de la recrudescence de tensions raciales et écarta le parti progressiste du gouvernement pendant vingt-huit années.

b. La perspective américaine : « *Anything but him* »

Contrairement à l'intervention de 1953, celle de 1963 témoigna de l'ingérence américaine dans la décolonisation britannique. Le cas de la Guyane britannique s'inscrivait tout d'abord dans le contexte des interventions militaires unilatérales américaines dans la zone Caraïbe, à Cuba et en Haïti. Après le fiasco de la Baie des Cochons en avril 1961 et la crise des missiles en 1962, à la fin des années 1960 les États-Unis interdirent le commerce avec Cuba et rompèrent toutes relations diplomatiques si bien que Cuba trouva durablement sa place dans le bloc soviétique. En Haïti, les États-Unis apportèrent un soutien quasiment infaillible à la dictature des Duvalier pendant les années 1960 et 1970. Après une légère méfiance pendant la présidence de Johnson, le soutien de Nixon et Ford à la dictature de François Duvalier, *Papa Doc*, fut relativement constant et ce n'est véritablement qu'en 1977 que la présidence américaine, sous Carter, remit en cause la dictature des Duvalier. Le cas de la Guyane britannique s'inscrit donc dans un contexte de peur de la propagation du communisme dans la zone caraïbe. Les facettes de l'intérêt américain en Guyane britannique étaient multiples. Le recours à la méthodologie de Jentleson permet ainsi de mettre en exergue les causes de l'implication américaine.

D'un point de vue économique le Guyana britannique présentait un intérêt très limité. Le pays se trouvait dans une situation économique très inquiétante. Un briefing du ministère des Colonies résume ainsi la situation :

But the PPP contributed to its defeat on this issue by leaving the final decision entirely up the Colonial Secretary. [...]. For six months the country experienced its worse period of ethnic conflict. [...]. The outcome was a de facto partitioned country as many people were forced to flee their homes for communities in which their group was in the majority." David Hinds, *op. cit.*, p. 10.

La situation financière de la Guyane britannique est aujourd'hui désastreuse. Elle n'a pas de réserves, et est même fortement endettée.⁵²⁸

Si les intérêts économiques étaient limités, la pauvreté du pays s'avérait d'autant plus inquiétante pour les Américains qu'elle pourrait alimenter des revendications socialistes.

C'est principalement la volonté de maintenir une influence sur un territoire sud-américain et de contenir le communisme dans la Caraïbe qui conduisit les États-Unis à intervenir. Pouvoir et principes étaient donc les deux principales composantes de l'intérêt américain. Dans ce cadre, Jagan était perçu comme un communiste et justifiait à lui seul l'interventionnisme américain.

La dernière composante de l'intérêt national, la nécessité de maintenir la paix, ne put servir à justifier l'intervention en Guyane britannique comme en témoignent les documents du ministère des Colonies. Des interventions secrètes furent organisées et les États-Unis utilisèrent les tensions raciales, jouant la carte des noirs américains contre les Indiens, afin d'écarter Jagan du gouvernement :

Le président a répondu au message du Premier ministre. Il soutient le retour à l'administration directe et pense que, globalement, l'opinion américaine comprendrait et soutiendrait cette position. Il conclut en écrivant : « Bien qu'aucune solution ne soit parfaite, je soutiens clairement l'administration directe, et suggère que nos responsables se rencontrent afin de décider quelles mesures seraient nécessaires afin d'y parvenir. Il serait peut-être trouvé opportun de laisser la situation locale se détériorer encore. »⁵²⁹

c. Les acteurs britanniques en 1963

Aucune réforme n'ayant eu lieu au ministère des Colonies ou aux Relations du Commonwealth entre 1953 et 1963, les fonctions des acteurs conservateurs de 1963 étaient identiques à celles de 1953.

Pendant le mandat de Macmillan, Iain N. MacLeod (octobre 1959 - octobre 1961) puis Reginald Maudling (octobre 1961 – juillet 1962) et Duncan Sandys (13 juillet 1962- 16 octobre 1964) occupèrent la fonction de ministre des Colonies. Douglas Home était pour sa part ministre des Affaires étrangères (27 juillet 1960 - 20 octobre 1963) et Duncan Sandys occupait aussi la fonction de ministre aux Relations avec le Commonwealth (27 juillet 1960 – 16 octobre

⁵²⁸ "The present financial position of British Guiana is disastrous. British Guiana has no reserves, and indeed has a large Bank overdraft." Overseas Policy Committee, British Guiana, OP (63) 9, CRO, Brief for the Secretary of State, 25 Mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵²⁹ "President has replied to Prime Minister's message ... He favours reversion to direct rule and considers American opinion generally would understand and support this [...]. He concludes that 'while no course is perfect, I strongly favour (direct rule), and suggest that our officials get together to decide upon what steps should be taken to carry it out. For example it might be desirable to permit the local situation to deteriorate still further [...].'" Télégramme du ministre des Colonies à E. Wakefield mentionnant un message de Kennedy à Macmillan, 4 juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

1964). Contrairement à la situation en 1953, le ministère des Affaires étrangères occupa une place plus importante dans le débat guyanien en 1963. Le ministère des Colonies était bien sûr le principal responsable du dossier guyanien mais la situation géographique de la Guyane ainsi que l'intérêt des Américains pour le territoire impliquaient de facto le ministère des Affaires étrangères. Au sein du ministère des Affaires étrangères certains diplomates critiquaient le ministère des Colonies qui refusait d'accepter une intervention américaine au prétexte que les États-Unis étaient concernés par une menace communiste sur le territoire sud-américain. Ainsi Philip de Zulueta, secrétaire particulier de Macmillan, écrivait en mai 1962 :

Le ministère des colonies traite encore ce pays comme s'il était en Afrique ou en Asie, alors qu'il est dans l'arrière-cour des États-Unis, et qu'il est fort important aux yeux du gouvernement américain, à quelque mois des élections à mi-mandat prévues cet automne⁵³⁰.

Sir Arthur Poynton, au ministère des Colonies, expliquait quant à lui que la situation ne concernait ni les États-Unis ni les Nations unies⁵³¹.

Entre la démission de Macmillan (le 19 octobre 1963) et les élections d'octobre 1964, qui portèrent au pouvoir Douglas Home (le 16 octobre 1964), lequel sut profiter du tremplin qu'est la fonction de ministre des Affaires étrangères, R. A. Butler devint ministre des Affaires étrangères (du 20 octobre 1963 au 16 octobre 1964) et Duncan Sandys continua à assumer simultanément les fonctions de ministre des Colonies et de ministre des Relations du Commonwealth, deux fonctions qui furent bien sûr attribuées à des ministres différents après la victoire de Wilson en 1964.

Au Parlement, certains députés travaillistes furent très critiques vis-à-vis de l'intervention. Ce fut le cas d'Anthony Greenwood (ministre des Colonies sous Wilson, 1964-1966), d'Arthur Bottomley (ministre des Affaires du Commonwealth, 1964-1966), ou de Fenner Brockway, figure historique de la gauche travailliste. Toutefois la critique ne fut pas l'apanage du seul parti travailliste et plusieurs conservateurs s'élevèrent contre l'intervention et l'influence américaine. Ce fut le cas d'Iain MacLeod, député, et ayant été peu auparavant ministre des Colonies (1959-1961) sous le même gouvernement Macmillan :

Nous percevons tous l'ironie d'une situation dans laquelle l'Amérique nous incite dans le monde entier à donner la liberté à nos colonies, sauf quand cela se passe à sa porte. Lors de mon dernier voyage en Amérique, en mai ou juin de l'an dernier, j'ai mené des discussions avec beaucoup de gens, dont le Président Kennedy, sur cette question en particulier. Je pense que

⁵³⁰ "The Colonial Office still treats the place as if it were Africa or Asia whereas it is in the U.S. backyard and politically very important to the Administration with the midterm elections coming in the autumn." Lettre de Zulueta à Macmillan, 15 Mai 1962, PREM 11/366, PRO. RABE, *op. cit.*, p. 97.

⁵³¹ [...] "The US and the UN, 'neither of whose business it really is,'" Memorandum by Sandys for Overseas Policy Committee, 25 mai 1963, CO 1031/4402, minute by Poynton, 25 mars 1963, CO 1031/4744, TNA.

leurs craintes sont exagérées. Par exemple je ne pense pas que le docteur Jagan lui-même soit communiste. De toute façon ce n'est pas au cœur du débat avec le ministre. L'attitude des Américains me semble dangereuse sur ce point. Si nous repoussons l'indépendance au motif que nous craignons l'avènement d'un gouvernement de gauche, nous prenons le risque de voir arriver au pouvoir un gouvernement encore plus à gauche, si j'en crois mon expérience.⁵³²

En 1963 plusieurs acteurs extérieurs intervinrent, preuve que la situation guyanienne avait un impact sur les relations étrangères britanniques. D'après les archives du ministère des Colonies, parmi les principaux acteurs de la zone Caraïbe figurent Trinité et Tobago ainsi que la Jamaïque. La lettre du Haut-Commissaire britannique à Trinidad (Savingram) au ministère des Relations du Commonwealth relate ainsi l'intervention infructueuse du Premier ministre trinidadien Eric Williams :

Il semblerait que la médiation du Dr Williams en Guyane britannique soit en train de capoter. Les dirigeants de ce pays ont dit qu'ils ne peuvent pas retourner à Port of Spain pour poursuivre les discussions, et il est peu probable que le Dr Williams aille en Guyane britannique. Les pourparlers n'ont pas dépassé la première étape des contacts exploratoires entre le Dr Williams et les trois dirigeants guyaniens. Le Dr Williams me dit qu'il n'a pas d'autres propositions.⁵³³

Il (le Dr Williams) a récemment dit au représentant local des Nations unies que la seule solution possible était une intervention de l'ONU.⁵³⁴

Une note manuscrite demeurant anonyme⁵³⁵, peut-être écrite par Sandys, évoque à son tour la possibilité d'une intervention des Nations unies ; ce que redoutaient les Britanniques, conscients que l'indépendance avait de fortes chances d'être recommandée par les Nations unies :

⁵³² "There is an irony which we all recognize in the fact of America urging us all over the world towards colonial freedom except when it approaches her own doorstep. When I was last in America, in May and June of last year, I discussed with many people, including President Kennedy, this particular question which weighs anxiously on their minds. I myself think that their fears are exaggerated. I do not think, for example, that Dr. Jagan himself is a Communist. In any case, it is no part of my argument in support of the Secretary of State that he is. The American attitude seems to me to be dangerous in this respect. If one puts off independence because one fears that one may get a Left-wing Government, in my experience, the most likely thing to happen is that one will get a Government still further to the Left." Iain Macleod(MP, Enfield, West), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 27 avril 1964 vol 694 cc97-164 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/apr/27/british-guiana-constitution#S5CV0694P0_19640427_HOC_263.

⁵³³ "It seems that Dr. Williams' attempted mediation in British Guiana is now petering out. The British Guiana leaders have all said that they cannot at present return to Port of Spain for further talks and it is unlikely that Dr. Williams will go to British Guiana. The talks have in fact not progressed beyond the initial stage of individual exploratory talks between Dr. Williams and the three Guianese leaders, and Dr. Williams tells me that he has not put forward any suggestions." Trinidad and Tobago Fortnightly Summary, Part I, Courrier du Haut-Commissaire britannique à Trinidad (Savingram) au CRO, 3 juin 1964, CO 200/212, TNA.

⁵³⁴ "He (Dr Williams) has recently mentioned to the local United Nations Representative that the only possible solution to the problems of British Guiana might have to be a United Nations intervention." Télégramme du ministère des colonies à Sir R. Luyt (British Guiana), 5 juin 1964, CO 200/212, TNA.

⁵³⁵ Note manuscrite, insérée entre les premières versions du télégramme n°9662 du 27 septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

Burnham a récemment donné l'impression de soutenir la proposition de Jagan d'une enquête par une commission de l'ONU. Cela compliquerait la situation, car elle recommanderait nécessairement une accession rapide à l'indépendance, et très probablement le maintien du système électoral actuel. J'imagine bien que nos représentants vont faire leur possible pour décourager les initiatives communes, que ce soit dans la direction d'une enquête extérieure ou d'une analyse des données passées. Cela contrarierait tout à fait nos projets.⁵³⁶

De surcroît le gouvernement Macmillan rejetait l'aide des États du Commonwealth siégeant à l'ONU :

La commission pourrait bien abonder dans le sens de Jagan sur la question du mode de scrutin (car le système majoritaire à un tour est très répandu dans les pays du Commonwealth, beaucoup plus que la représentation proportionnelle). Tout cela pourrait se révéler embarrassant, et nuire à un règlement du conflit.⁵³⁷

En l'absence de réforme, la responsabilité de la crise de 1963 est imputable à des acteurs britanniques occupant les mêmes fonctions qu'en 1953. Elle prit toutefois un caractère beaucoup plus international en impliquant les États-Unis, des acteurs du Commonwealth et dans une moindre mesure les Nations unies.

d. Les désaccords entre diplomates de Georgetown et de Londres

À Georgetown, Savage avait été remplacé par Sir Patrick Muir Renison en 1955. Ce dernier parvint à maintenir un calme relatif et fit face à une tâche moins ardue que celle de son prédécesseur et de son successeur, Sir Ralph Francis Alnwick Grey, tous deux confrontés aux interventions britanniques. La lecture des archives du ministère des Colonies met en exergue l'écart entre les analyses des diplomates en fonction à Georgetown et ceux restés à Londres. Le Gouverneur Renison proposa comme le gouverneur Savage une analyse de la situation relativement éloignée de celle du ministère. Quant au Gouverneur Grey, il analysait ainsi la situation en 1963 :

L'opinion grandissante parmi les gens prévenants de ce pays est l'idée qu'un "gouvernement national" est la seule façon de mettre un terme à la crise actuelle, même s'il ne dure pas

⁵³⁶ "Burnham has lately shown some signs of supporting Jagan's proposal for an enquiry by a UN commission. This could only complicate the position, since it would be bound to recommend early independence, and would be more than likely to advise the retention of the present electoral system... I assume, however, that your people will be doing what they can to discourage any joint moves, either for a collation or for an outside enquiry, either of which might upset all our plans." Commonwealth Observers at British Guiana Elections, Décembre 1964, DO 200/204, TNA.

⁵³⁷ "The Commission might quite likely come down on Jagan's side on the issue of the electoral system (since 'first past the post' is a more familiar and usual method of voting in Commonwealth countries that proportional representation) and this might prove embarrassing and even impede an ultimate settlement." Commonwealth Observers at British Guiana Elections, Décembre 1964, DO 200/204, TNA.

longtemps. Ce n'est pas la politique du gouvernement de sa Majesté, et ce ne serait pas non plus approuvé par les Américains. Mais il devient difficile d'imaginer une autre solution.⁵³⁸

Le gouverneur Grey n'était certainement pas un fervent admirateur de Jagan ; il tenait au contraire celui-ci comme principal responsable des maux du pays :

Je ne pense pas avoir besoin d'ajouter quoi que ce soit à ma description originelle des conditions physiques, sociales et économiques, sinon que l'incompétence du gouvernement du Dr Jagan et les troubles de février 1962 ont laissé l'économie de ce pays dans un triste état.⁵³⁹

Ses écrits portent toutefois à croire que Jagan était considéré comme plus à même de gouverner le pays que Burnham ou d'Aguiar :

En réponse à sa demande de réactions franches, Grey soutint que l'administration directe devait être évitée pour plusieurs raisons : c'était la méthode la moins susceptible de parvenir à la stabilité économique et politique. Les hommes nécessaires au fonctionnement de l'administration ne pourraient pas être trouvés. Jagan, comme chef de l'opposition serait plus efficace que l'opposition actuelle.⁵⁴⁰

Les télégrammes de Grey illustrent les désaccords entre Londres et Georgetown et la relative indépendance de jugement des acteurs de terrain. Grey était conscient du fait que ses conseils ne seraient que modérément écoutés et en cas de désaccord avec les diplomates londoniens il sollicitait une nouvelle mission :

Grey conclut sa réponse en disant qu'il serait rassuré de savoir que son poste serait « au besoin » ouvert à la mutation pour des fonctionnaires candidats à l'expatriation.⁵⁴¹

Les recommandations de Grey ainsi que les comptes rendus du *Colonial Office*⁵⁴² témoignent du modèle décisionnel classique auquel le ministère des Colonies mais surtout le gouverneur

⁵³⁸ "An increasing number of thoughtful people here think that a "National Government" is the only way out of the present troubles even if it did not last for very long. That is not H.M.G's policy nor would it be an idea welcome to the Americans. But it becomes increasingly difficult to see any better alternative." Télégramme de Grey au ministre des Affaires étrangères et mission britannique à l'ONU, 17 juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵³⁹ "I doubt if for present purposes I need add more to my original description of the physical, social, and economic conditions than to say that as a result of the ineptitude of Dr. Jagan's Government and of the disturbances of February, 1962, the economy of the country is in a poor way." British Guiana, Four Months after the Independence Conference, 1962, Courrier de Grey à Sandys, 4 mars 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴⁰ "In response to request for frank reactions, Grey argued that the third course (direct rule) should be avoided on grounds that (b) that direct rule is the least likely method of achieving political and economic stability. c) that the men who would be needed to run the Administration could not be found; (d) that Jagan in opposition would be more effective than the present opposition [...]" Télégramme de Grey cité dans First draft, Télégramme de Fisher à Thomas, 24 Mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴¹ "Grey ended his reply saying it would comfort him to know his post was included among those for which we were seeking expatriate officers 'if that were necessary'". *Ibid.*

⁵⁴² "Advantages and disadvantages of the various possible courses", US and British officials, 25,26,27 Juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

avaient fréquemment recours. L'approche rationnelle de Grey reposait principalement sur l'analyse des alternatives possibles, de leurs conséquences puis le classement des alternatives selon un ordre préférentiel établi en fonction des objectifs à atteindre.

Devant la possibilité d'un effondrement de l'État de droit, et l'incapacité avérée de ce gouvernement, il semble que nous n'ayons pas d'autre solution que la suspension de la constitution, une fois de plus, et le retour à l'administration coloniale. Le gouverneur, que j'ai consulté, a souligné les inconvénients de cette option :

- l'administration directe ne résoudrait aucun problème,
- une fois éloigné du pouvoir, Jagan organiserait une révolution
- afin de maintenir l'ordre, l'envoi d'un second contingent britannique serait nécessaire.⁵⁴³

Dans un courrier de mars 1963 à Sandys, Grey évalua la situation, cinq voies envisageables, et conclut à la nécessité de ne pas intervenir immédiatement. Sa conclusion pessimiste n'est pas sans dénoncer le postulat initial du ministère des Colonies et du Premier ministre qui conduisit Londres à surévaluer la dangerosité de la situation.

Je regrette que cette analyse de la situation ne conduise à aucune solution satisfaisante. Je me permets de suggérer que nous avons exagéré l'importance de la Guyane britannique, de ses politiciens et de ses problèmes, à la suite de l'impact international des événements de 1953 et des activités des marxistes du PPP.⁵⁴⁴

Faisant écho aux analyses du Gouverneur Savage, le Gouverneur Grey ne refusa pas toute collaboration avec Jagan et lui apporta même un appui lorsque ce dernier envoya une lettre à Kennedy. Grey alla jusqu'à soutenir l'idée d'une visite de Schlesinger à Georgetown ; si le ministère des Affaires étrangères trouva le courrier remarquable et pensa que Kennedy le lirait⁵⁴⁵, il ne passa jamais le filtre des conseillers et du *State Department* et ne parvint jamais au président.

Pour le gouverneur Grey, Jagan ne constituait pas une réelle menace pouvant conduire le pays à s'allier au bloc soviétique :

⁵⁴³ "Faced with the possibility of a breakdown in law and order and the proven incapacity of the government, it seems that we may have no practical alternative but to suspend the constitution once again and resume direct colonial rule. The Governor, whom I have consulted, has drawn attention to all the obvious disadvantages of this course, namely:

a- that direct rule would not in itself solve any of the problems;

b- that, once removed from power, Jagan would seek to organize revolution; and

c- that, in order to maintain order under those conditions, a second British battalion would probably be needed."

"British Guiana memorandum by the Colonial Office, draft", 25 mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴⁴ "I regret this assessment of the situation yields no crisp way forward. I respectfully suggest that this is the result first of the exaggeration of the importance of British Guiana, its politicians and its problems that resulted internationally from the effects of 1953 and from the Marxist activities of the PPP leaders [...]" Courrier de Grey à Sandys, 4 mars 1963, Grey à Ambler Thomas (CO), 24 avril 1964, CO 1031/4402, TNA. Et *Colonial Minutes attached to Grey to Thomas*, 24 avril 1964, CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴⁵ Rabe, *op. cit.*, p. 108; *Minutes by Patricia Hutchinson and A.D. Parsons of FO*, FO 371/167738.

Dans une lettre semi-officielle adressée à M. A. R. Thomas le 5 juillet 1962 je tentais d'analyser le communisme des Jagan et du PPP. Les événements récents ne m'ont apporté aucun élément contradictoire. En substance, bien qu'il y ait des sympathisants du système soviétique, dans le PPP, Jagan lui-même est marxiste du point de vue de sa réflexion socio-économique – si on peut utiliser le terme de « réflexion » mais n'est pas en faveur d'une domination soviétique dans son pays. Il n'y a cependant aucun doute que sa déception devant le niveau de l'aide financière apportée par le gouvernement de sa Majesté, et, plus encore, devant le changement évident dans la politique officielle américaine, et la disparition des espoirs qu'il avait formés à la suite de sa visite chez Kennedy à la fin de 1961 l'ont amené à se tourner de plus en plus vers le bloc soviétique.⁵⁴⁶

Si le ministère des Colonies offrit à plusieurs reprises des analyses mettant en exergue un modèle décisionnel classique, la rationalité des diplomates londoniens reposait aussi sur le poids de la pratique et de l'expérience, relevant ainsi partiellement d'une rationalité procédurale. À maintes reprises les diplomates du ministère des Colonies établirent des parallèles avec d'autres territoires comme le Kenya ou encore le Congo⁵⁴⁷.

À Londres comme à Georgetown les diplomates semblaient avoir peu d'estime pour D'Aguiar et Burnham. Tous deux sont fréquemment dépeints dans les documents du ministère des Colonies comme des hommes politiques incompetents. Lorsque le ministère des Colonies envisagea la substitution du gouvernement Jagan par un gouvernement Burnham / D'Aguiar, un diplomate du ministère résuma ainsi la situation :

Remplacer le gouvernement actuel par Burnham et d'Aguiar. Ils seraient tout aussi incompetents, et Jagan, dans l'opposition se mettrait à organiser une révolution que le gouvernement Burnham serait incapable de contrer.⁵⁴⁸

Ce même télégramme du ministère des Colonies comporte une annotation manuscrite donnant une indication du peu d'égard du ministère pour les analyses du Gouverneur :

⁵⁴⁶ "In a semi-official letter of July 5, 1962, to Mr. A. R. Thomas, I attempted an examination of "the Communism of the Jagans and the P.P.P." The events of the last nine months have given me little cause to vary the assessment there made, the essence of which was that although there may be Soviet-sympathizers in the Party, Jagan himself is Marxist in his socio-economic thinking (if "thinking" it can be called) but would not wish to see Soviet domination of his country. But there is no doubt that disappointment at the level of financial help from her Majesty's Government and, even more, disappointment at the patent change in official American views and the disappearance of the high hopes that he had after being received by Kennedy late in 1961, have led him to turn more and more to the Soviet bloc." British Guiana, Four Months after the Independence Conference, 1962, *Courrier de Grey à Sandys*, 4 mars 1963, CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴⁷ CO 1031/4402, TNA.

⁵⁴⁸ "Substitution of Burnham / D'Aguiar administration for present one. This would be just as incompetent, and Jagan in opposition would set about organizing revolution which would be beyond the power of Burnham Government to suppress." First draft, *Télégramme de Fisher à Thomas*, 24 Mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

En dépit des réactions du gouverneur, le ministre entend mettre en œuvre la préparation d'un projet de loi afin de supprimer l'obstacle des quarante jours, mais il n'est pas encore totalement prêt à le présenter.⁵⁴⁹

Néanmoins les plus grandes disparités ne furent pas entre les gouverneurs missionnés à Georgetown et les diplomates du ministère des Colonies mais davantage entre le ministère des Affaires étrangères, influencé par la prise en compte de l'intérêt américain, et le ministère des Colonies, ou entre le ministère des Colonies et le Premier ministre.

8. Conclusion

D'un point de vue organisationnel, les mêmes ministères londoniens furent en charge du dossier guyanien en 1953 et 1963. Cependant la première intervention peut être considérée comme résultant d'un choix britannique alors que la seconde comprit une intervention directe américaine. Contrairement à l'intervention de 1953, la seconde intervention impliqua davantage le ministère des Affaires étrangères du fait du rôle de protagoniste joué par les Américains. Il va sans dire que le ministère des Colonies n'eut de cesse de dénoncer l'influence des États-Unis sur la politique de décolonisation britannique. En tout état de cause, le mot de la fin revint au Premier ministre, aidé de ses ministres, et les intérêts britanniques dans le cadre de la relation spéciale prirent le pas sur ceux de la décolonisation.

Les options choisies furent contraires aux analyses fournies par les diplomates en résidence dans le pays, pour la plupart animés d'une réelle volonté de transition démocratique et de redressement économique du pays. En un sens Londres ne tint pas compte de l'avis des gouverneurs locaux missionnés à Georgetown. À Londres comme à Georgetown naquit un ressentiment vis-à-vis de l'interventionnisme américain et de l'échec des Britanniques qui ne surent pas poursuivre la décolonisation du Guyana en engageant le pays sur une voie démocratique. Pour les gouverneurs missionnés en Guyane et les diplomates du ministère des Colonies, Jagan paraissait plus à même de gouverner que Burnham et d'Aguiar qui furent constamment perçus comme des individus irresponsables et incompetents. Le Royaume-Uni et les États-Unis firent toutefois le choix de Burnham.

De 1964 à 1992, le PNC fut accusé d'avoir délibérément eu recours à la fraude électorale afin de préserver son pouvoir. La coalition entre l'*United Force* de D'Aguiar et le PNC prit fin le 26 septembre 1967 lorsque D'Aguiar quitta le gouvernement de Burnham ; dépourvu du soutien

⁵⁴⁹ "Notwithstanding Governor's reactions S of S still intends to seek activity to have Bill prepared to remove "forty days" obstacle but does not (rpt not) yet wish to commit himself to using it. [...]" *Ibid.*

de l'UF, le PNC n'aurait vraisemblablement pu emporter les élections de 1968 à 1985 sans le recours à la fraude électorale. La publication en 2005 des dossiers du Secrétariat d'État américain permit de vérifier l'implication américaine – dénoncée maintes fois par Jagan – mais n'apporte cependant guère d'informations sur le rôle ou la position des Britanniques. Ainsi, l'implication américaine apparaît dès la note éditoriale présentant les sources :

À la suite de la grève générale, des fonds approuvés par le comité 303 furent utilisés pour soutenir l'élection d'une coalition entre le *People's National Congress* de Burnham et la *United Force* de d'Aguiar. Après l'élection de Burnham en tant que Premier ministre en 1964, le gouvernement américain continua à envoyer des fonds importants par le truchement de la CIA, à la fois à Burnham et d'Aguiar et à leurs partis. En 1967 et 1968, les fonds du comité 303 furent utilisés pour permettre à la coalition Burnham d'Aguiar de se présenter et de gagner les élections de 1968. Quand le gouvernement américain apprit que Burnham utilisait des votes fictifs et frauduleux pour rester au pouvoir après 1968, il lui conseilla une autre attitude, mais ne fit rien pour l'en empêcher.⁵⁵⁰

Les différents documents illustrent ensuite la volonté américaine de soutenir financièrement Burnham afin de contrer le PPP et soulignent la connaissance, à tous les niveaux de l'administration américaine, de la fraude planifiée par Burnham. En revanche, de nombreux documents mettent en exergue les doutes de différents acteurs américains – l'ambassadeur Carlson, John Calvin Hill Jr, *Director for North Coast Affairs, Bureau of Inter American Affairs, Department of State* - quant à l'ampleur de la fraude entreprise par Burnham. Les extraits suivants sont donnés à titre d'illustrations car les exemples probants abondent dans le dossier XXXIII et ont fait l'objet de plusieurs analyses⁵⁵¹. La connivence américaine semble irréfutable, du moins jusqu'à 1985.

Dès 1968 la presse internationale relaya les accusations de fraude électorale. Les coupures ci-dessous ne représentent qu'un échantillon limité mais représentatif des publications journalistiques contemporaines. Ainsi dans un article du *Times* publié le 16 décembre 1968, jour des élections au Guyana, les Britanniques purent lire :

⁵⁵⁰ "Following the general strike, 303 Committee-approved funds were used to support the election of a coalition of Burnham's People's National Congress and D'Aguiar's United Force. After Burnham was elected Premier in December 1964, the U.S. Government, again through the CIA, continued to provide substantial funds to both Burnham and D'Aguiar and their parties. In 1967 and 1968, 303 Committee-approved funds were used to help the Burnham and D'Aguiar coalition contest and win the December 1968 general elections. When the U.S. Government learned that Burnham was going to use fraudulent absentee ballots to continue in power in the 1968 elections, it advised him against such a course of action, but did not try to stop him." *Office of the Historian, Foreign Relations of the, 1964–1968* volume XXXII, Document 370, Note introductive à la série [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32/d370>.

⁵⁵¹ Voir les travaux d'Odeen Ishmael, diplomate guyanien, ambassadeur guyanien au Koweït depuis 2011, précédemment ambassadeur au Venezuela (2003-2011) et aux États-Unis (1993-2003). Voir notamment : Odeen Ishmael, *How the US Government Helped Burnham to Rig the 1968 Elections. From Autocracy to Democracy in Guyana, Aspects of post-independence Guyanese History (1966-1992)* [en ligne], Georgetown, Boston, Toronto: GNI Publication, 2012. Disponible sur : <http://www.guyana.org/govt/From Autocracy to Democracy in Guyana.pdf>.

Depuis que le gouvernement a fait adopter la loi sur la modification de la loi électorale, qui modifiait la constitution afin de donner le droit de vote aux non-résidents en octobre, et a fait voler en éclats la coalition, la campagne est dominée par les accusations d'irrégularité.

Dans les élections de demain, selon les chiffres du gouvernement, il y a 297200 électeurs dans le pays, et 66000 à l'étranger, dont 43000 en Grande-Bretagne. Selon les critiques, non seulement les listes et les adresses ne résistent pas à un examen en Grande-Bretagne et à New York, mais il y a aussi des doutes sur l'ajout de 40 000 électeurs dans le pays lui-même depuis 1964.

Selon M. D'Aguiar, il y a eu des inscriptions multiples pour une même personne, et même l'inscription de personnes décédées.⁵⁵²

Le 3 septembre 1990, le *New York Times* publia une chronique de Mike Persaud, membre du *American Committee for Free and Fair Elections in Guyana* réitérant les accusations :

De nombreux rapports publics démontrent que la démocratie a été renversée au Guyana en 1968, non par un coup d'État militaire, mais par de la délinquance électorale. La confusion sur la nature démocratique ou dictatoriale du Guyane est entretenue par l'organisation régulière d'élections ». Ces élections ont vu une fraude massive, parfois de 60% en faveur du parti au pouvoir.⁵⁵³

Deux épisodes⁵⁵⁴ de la série documentaire télévisée *World in Action* produite par Granada Television et s'appuyant sur les résultats d'une étude menée par l'*Opinion Research Centre Survey* furent diffusés en Grande-Bretagne : « The Making of a Prime Minister » et « Trail of the Vanishing Voters » (1969).

Enfin de nombreux rapports mentionnant les fraudes furent publiés par des organes gouvernementaux et non gouvernementaux de 1965 à 1990 : le rapport de Lord Avebury (1980), les rapports annuels américains sur le respect des droits de l'homme à travers le

⁵⁵² "Since the government pressed through the Representation of the People (Adaptation and Modification of Laws) Bill, which amended the constitution to enfranchise overseas voters in October and thus broke up the coalition, the campaign has been dominated by the controversy over alleged irregularities. In tomorrow's election, according to Government figures, there are 297.200 voters at home and 66.000 registered abroad (43.000 of them in Britain). Critics have claimed that not only in Britain and New York have the lists and addresses not stood up to examination, but that doubts exist also about more than 40.000 new voters added at home since 1964. Mr D'Aguiar told me there had been duplicated registration and even names of dead people put on the registers [...]" Richard Wigg, "Race Rivalry in Guyana election" *The Times*, 16 décembre 1968, CO 1045/1236, TNA.

⁵⁵³ "Numerous published reports have proven that Guyana's democracy was overthrown in 1968, not by a military coup, but by electoral banditry. The confusion of whether Guyana is a dictatorship or a democracy is caused by Guyana's regime holding 'elections' periodically; however, these elections have been massively rigged, some by at least 60 percent in favor of the ruling party." M. Persaud, « In Impoverished Guyana, Voting Is Sham - New York Times », 3 septembre 1990, [consulté le 14 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.nytimes.com/1990/09/03/opinion/l-in-impoverished-guyana-voting-is-sham-241190.html>.

⁵⁵⁴ Michael Apted & John Goldschmidt, 1968, *World in Action, The Trail of Vanishing Voters*, saison 5, épisode 13, Diffusion le 11 décembre 1968.

Michael Apted & John Goldschmidt, 1968, *World in Action, The Making of a Prime Minister*, Diffusion le 6 janvier 1969 [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://quyana.hoop.la/topic/british-documentary-making-of-a-prime-minister-pnc-rigged-elections-340>.

monde⁵⁵⁵, le rapport de l'ONG *Human Watch* en 1990⁵⁵⁶, le rapport du *Carter Center* sur le processus électoral de 1990 à 1992⁵⁵⁷.

Les accusations de fraude concernèrent à la fois la constitution des listes électorales et le décompte des voix à l'issue des scrutins. La constitution des listes électorales alla de pair avec l'instauration puis l'usage massif de nouvelles dispositions telles que le vote par correspondance ou le vote par procuration. Les listes électorales furent ainsi gonflées grâce à l'inscription d'électeurs fictifs ou l'ouverture du droit de vote à des enfants ou bien à des personnes décédées. Que les listes électorales aient été élargies ne fait guère de doute, en revanche il est plus difficile d'évaluer l'ampleur de la fraude.

Au sujet du remaniement des listes, Jagan écrit en 1986, dans un essai intitulé *Anatomy of Electoral Fraud in Guyana* :

Le vote par procuration (et le vote postal après 1973) ont été utilisés pour permettre le vote des morts, des émigrés, des mineurs et de personnes imaginaires, présentes sur des listes trafiquées.

Les listes de 1968 ont été tellement trafiquées que le nombre de votants a augmenté de 20,9% (dans le pays) et de 49% (avec le vote à distance) par rapport aux chiffres de 1964. En 1973, l'augmentation fut de 24,5% par rapport à 1968. La fraude est évidente quand on sait que selon les statistiques, l'augmentation moyenne de la population était de 2,5% par an.⁵⁵⁸

En effet, la corrélation entre l'augmentation du nombre d'habitants et de l'augmentation du nombre d'inscrits peut légitimement éveiller des soupçons⁵⁵⁹.

L'élargissement frauduleux des listes électorales fut aussi mis en avant dès 1968 et à titre d'exemple on peut citer les deux épisodes⁵⁶⁰ de la série documentaire télévisée *World in*

⁵⁵⁵ *United States country reports on human rights practices*, Rapport de 1980 [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015014143476:view=1up:seq=464>. Rapport de 1988 : <http://ia600305.us.archive.org/23/items/countryreportson1988unit/countryreportson1988unit.pdf>.

⁵⁵⁶ *ONG Human Rights Watch: Electoral Conditions in Guyana, 1 Set 1990 Summary of conclusions* [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.hrw.org/reports/pdfs/g/guyana/guyana90o.pdf>.

⁵⁵⁷ *Carter Center Observing Guyana's Electoral process 1990-1992, Report of the Council of Freely Elected heads of Government* [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : http://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportGuyana1990_1992.pdf.

⁵⁵⁸ "Proxy voting (and postal voting from 1973) was used to facilitate the casting of ballots for dead, emigrated, underage and non-existent persons appearing on the padded voters' lists [...].

So padded were the 1968 lists that the number of voters increased by 20,9% (local) and 49% (local and overseas) over the 1964 registered voters. In 1973, the increase was 24,5% over 1968. The padding was apparent when official statistics showed an average population increase of only 2,5% per year." *Ibid.*, p. 152.

⁵⁵⁹ Ainsi, de 1965 à 1980 la population augmenta environ de 18,5% alors que le nombre d'inscrits sur les listes électorales augmenta, de 1968 à 1980 de 34%. En revanche, la hausse de 24,5% annoncée par Jagan, de 1968 à 1973 concernant le nombre d'inscrits est contestable, puisque que le nombre d'inscrits passa de 367 945 à 431 575, ce qui correspond davantage à une hausse de 17%. Le décalage entre les chiffres de Jagan et ceux du portail « Caribbean Elections » administré par le *Knowledge Walk Institute* de la Barbade n'explique pas cette différence. S'il demeure difficile d'analyser des chiffres qui peuvent eux même varier en fonction des sources ou simplement révéler un rééquilibrage des listes électorales, le décalage entre l'augmentation de la population de 1965 à 1980 et l'augmentation du nombre d'inscrits est incontestable et ne semble guère pouvoir être interprété comme un élan vers la démocratie.

⁵⁶⁰ Michael Apted & John Goldschmidt, *World in Action, The Trail of Vanishing Voters*, 1968, *op. cit.*
Apted & Goldschmidt *World in Action, The Making of a Prime Minister*, 1968, *op. cit.*

Action produite par la *Granada Television* et s'appuyant sur les résultats d'une étude menée par l'*Opinion Research Centre Survey*. « The Making of a Prime Minister » est un reportage d'une trentaine de minutes qui liste les irrégularités relevées lors des élections de 1968 et propose des interviews de d'Aguiar et Jagan. Dans le premier reportage, d'après les journalistes, sur un échantillon de 551 inscrits résidant à Londres, seulement 117 semblaient réels. À Manchester, sur un échantillon de 346 inscrits, seulement 19 semblaient exister. Dans le second reportage apparaissent des images de terrains désaffectés, immeubles détruits, boucheries, maisons détruites en 1874 lors de la construction d'une voie de chemin de fer, autant d'adresses censées appartenir aux inscrits figurant sur les listes électorales. Des personnes dont le nom figure sur les listes de New York sont interviewées et déclarent n'avoir aucun lien avec le Guyana. D'autres membres de leur famille, décédés, figurent aussi sur les listes. Un homme de 71 ans est inscrit comme étant étudiant. Sur 44 300 personnes inscrites au Royaume-Uni, le documentaire estime qu'au plus haut le chiffre pourrait être de 13 050. À New York, parmi les 11 750 inscrits seuls 4 700 sembleraient légitimement être électeurs. Humphrey Taylor, directeur de l'*Opinion Research Centre* résume ainsi les élections :

La compilation des registres électoraux a été totalement malhonnête et marquée par la corruption, à un point jamais vu dans le Commonwealth. C'est vraiment affreux et lamentable. M Burnham vient aujourd'hui 6 janvier 1969 assister à la conférence des premiers ministres du Commonwealth. Il ne devrait pas être admis.⁵⁶¹

Dès 1968, Cheddi Jagan fut rejoint par Peter D'Aguiar qui affirma lui aussi que le pouvoir avait été obtenu en ayant recours à la fraude électorale :

Cela ne peut pas être qualifié d'élection. C'est accéder au pouvoir par la fraude, pas par les élections.⁵⁶²

Enfin la fraude électorale la plus flagrante fut le recourt au bourrage d'urnes ; principal cheval de bataille du PPP⁵⁶³, le bourrage d'urne sembla être une pratique très développée jusqu'à 1992. Convoyées par l'armée, les urnes transitèrent par des lieux secrets avant d'être décomptées⁵⁶⁴, des rubans élastiques reliant de petits ballots de scrutins marqués PNC furent

⁵⁶¹ "The compilation of the register was a totally dishonest and corrupt operation...unprecedented for a Commonwealth country...a pretty awful and disgraceful episode. [...] the newly-elected Prime Minister of Guyana, Forbes Burnham, arrives in London today (6 janvier 1969) for the Prime Minister's Conference. He should not be attending." *Ibid.*

⁵⁶² "To call it an election is to give it a name it does not deserve; it was a seizure of power by fraud, not elections." *Ibid.*

⁵⁶³ "The main concern of the opposition parties was the tampering with ballot boxes, which has been the decisive factor in the ruling party's 'victories'". Cheddi Jagan, *Anatomy of Electoral Fraud*, 1986. *The USA in South America and Other Essays*, London, Hansib Publications Limited, 1998, p. 155.

⁵⁶⁴ d'Aguiar in Apted & Goldschmidt, *World in Action, The Making of a Prime Minister*, 1968, *op. cit.*

retrouvés lors de l'ouverture des urnes⁵⁶⁵, le nombre de bulletins dans l'urne ne correspondit pas toujours au nombre de votants⁵⁶⁶, les clés des urnes furent mélangées, les sceaux de cire brisés⁵⁶⁷... malgré l'amateurisme de certaines opérations et les dénonciations d'observateurs locaux et internationaux, le PNC fut reconduit au pouvoir avec une majorité de plus en plus écrasante à chaque élection.

Au Royaume-Uni les comptes rendus disponibles du Cabinet ne comprennent guère d'informations concernant les fraudes électorales guyaniennes. La situation du Guyana fut cependant évoquée au Parlement en 1966, 1968 et 1985.

Le 17 février 1966, le *Parliamentary Under-Secretary of State for the Colonies*, Mrs White, déclara, en réponse à une question de Mr. Hugh Jenkins⁵⁶⁸:

Je n'ai aucune raison de penser que les conditions au Guyana empêcheront la tenue d'élections libres et équitables.

La question ethnique guyanaise soulevait l'inadéquation du système de Westminster et la nécessité du partage du pouvoir. Sans réponse à ces questions la société demeura divisée, le gouvernement Burnham poursuivit une politique autoritaire jusqu'à 1992 qui contribua à la ruine du pays. Comme le dit Julius Silverman lors d'un débat aux Communes en 1966, la décolonisation de la Guyane britannique fut un échec :

Dans notre pays, et en particulier dans notre parti, nous sommes fiers du bilan britannique en matière de liquidation, de dissolution, de l'Empire. Mais j'ai le regret de dire que je ne suis pas fier du bilan du gouvernement de sa Majesté au Guyana. Cela ne peut en aucun cas être mis à notre crédit, et je le dis sans ambages. On a parlé des élections de 1964 au Guyana et du manque de coopération de M. Jagan. Selon M. Jagan, dont je partage l'analyse jusqu'à un certain point, les élections de 1964 ont été fondées sur une constitution délibérément modifiée pour le maintenir hors du pouvoir, et pour mettre en place un gouvernement plus favorable aux États-Unis. C'est ce qui est arrivé. Quand le débat sur l'ordre constitutionnel s'est déroulé, mon honorable ami M. le Premier ministre a appelé cela « une constitution manipulée », et c'est le moins que l'on puisse dire. Le ministre du Commonwealth a décrit les tactiques de manipulation constitutionnelle comme de la « triche », et c'est bien de cela qu'il s'agit. Ce qui est grave, est que tout cela ait eu lieu et que cette constitution soit en œuvre au Guyana.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Cheddi Jagan, *Anatomy of Electoral Fraud*, op.cit. *The USA in South America and Other Essays*, p. 156 et Apted & Goldschmidt, *World in Action, The Making of a Prime Minister*, 1968, op. cit.

⁵⁶⁶ Cas de fraude en juin 1970 : District 23 La Pénitence-Lodge, élections locales, 416 votants mais 573 bulletins. Division 128, 437 votants mais 407 bulletins. District 17, division 2, 410 votants mais 310 bulletins. Jagan, *Anatomy of Electoral Fraud*, op.cit.; *The USA in South America and Other Essays*, op.cit., p. 155

⁵⁶⁷ Cas de fraude 1968 et 1973. Cheddi Jagan, op. cit., p. 156 et Michael Apted, John Goldschmidt, op. cit.

⁵⁶⁸ "I have no reason to suppose that conditions in Guyana will prevent the holding of free and fair elections. Mr. Hugh Jenkins asked the Parliamentary Under-Secretary of State for the Colonies (Mrs. White)." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 17 février 1966, vol 7241 cc293-4W293W [en ligne, consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse :

http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1966/feb/17/elections#S5CV0724P0_19660217_CWA_119.

⁵⁶⁹ "We in this country, and especially in this party, are proud of Britain's record in the liquidation, the dissolution, of the Empire. [...] But I am sorry to say that I am not proud of the record of Her Majesty's Government in Guiana. It is not a creditable phase in our history, and I say that bluntly. Reference has been made to the 1964 election in

C. Cas concret n°3 : L'échec des négociations de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1973-1982)

1. Introduction

Ce troisième cas concret nous permettra de mettre en exergue le rôle du FCO et d'étudier les forces en vigueur dans la négociation d'accords internationaux en temps de paix. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), plus fréquemment dénommée Convention « UNCLOS » d'après l'acronyme anglais de « United Nations Convention on the Law Of the Sea », est remarquable à plusieurs égards : par sa durée, son caractère universel lié à la fois au nombre conséquent d'acteurs internationaux conviés ainsi qu'aux enjeux planétaires relatifs à ses objectifs. Malgré un premier accord à l'issue de neuf ans de négociations, plus de vingt années furent nécessaires avant que le traité n'entre en vigueur et qu'un compromis résolvant la partie la plus litigieuse pour les pays industrialisés soit trouvé. Au FCO comme au sein des autres organes nationaux et internationaux, les négociations du droit de la mer s'inscrivirent dans la durée : neuf ministres des Affaires étrangères se succédèrent de 1973 à 1994, pendant la période des négociations du traité. À l'issue de la première série de négociations en 1982 le Royaume-Uni s'opposa à la signature du traité.

Cet échec, la diversité des acteurs et la longueur des négociations permettront de s'attacher à la place tenue par le FCO dans la négociation d'un traité ainsi qu'aux rôles des pouvoirs exécutif et législatif. Il sera nécessaire de définir les intérêts nationaux britanniques dans la négociation de l'accord tout en prenant en compte la diversité des acteurs ministériels et de leurs modèles décisionnels. Dans la négociation de ces accords maritimes, le Royaume-Uni fut à plusieurs reprises accusé de suivre aveuglement la politique américaine. Cette affirmation nécessite toutefois d'être nuancée et il s'agira de proposer des explications au refus de signature du gouvernement britannique en prenant en compte les changements de direction opérés.

Dans la lignée des deux premières Conventions internationales, UNCLOS III fut au centre d'enjeux géopolitiques internationaux. Depuis les temps reculés, le contrôle de la mer est à la fois source de discordes et objet d'accords tacites entre États. Comme l'écrit R-J.

Guiana and the lack of co-operation from Mr. Jagan. The view of Mr. Jagan—with which, to some extent, I concur—is that the 1964 election was based on a Constitution deliberately organized to keep him out and to put in a Government more amenable to the United States. That indeed happened. When the debate on the Constitutional Order took place my right hon. Friend the Prime Minister called it a "fiddled Constitution", and I believe that it is. The present Commonwealth Secretary described the Constitutional tactics as "jiggery pokery", and I think that they were. However, that has now happened and such a Constitution operates in Guiana." Julius Silverman (MP Birmingham, Aston), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1966 vol 727 cc1115-83 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1966/apr/29/guyana-independence-bill#S5CV0727P0_19660429_HOC_37.

Dupuy, « la mer a toujours été battue par deux grands vents contraires : le vent du large qui souffle vers la terre est celui de la liberté ; le vent de la terre vers le large est porteur des souverainetés. Le droit de la mer s'est toujours trouvé au cœur de leurs affrontements [...]»⁵⁷⁰

Le droit de la mer fut initialement un droit coutumier marqué par la nécessité d'accorder une certaine liberté de communication, à la surface des océans, aux navires marchands. Au XVII^e siècle, les écrits de Grotius plaidaient pour la liberté des mers et de nombreuses nations acceptaient la reconnaissance d'une bordure côtière, sous souveraineté nationale, sans toutefois s'entendre sur sa largeur. La plupart des nations considéraient cependant que cette zone s'étendait sur trois milles nautiques au-delà du rivage, ce qui correspondait aux origines à la portée d'un boulet de canon. Cette bordure garantissait ainsi une forme de protection des terres en cas d'attaque. Initialement lié à la liberté de communication, le droit de la mer devint intimement attaché à la préservation des ressources nationales et des fonds marins lorsque la découverte de nouvelles richesses marines, associée au développement de technologies modernes, permit ou accéléra l'exploitation des ressources halieutiques, minières et pétrolières. Ces richesses conduisirent les États à prendre conscience du potentiel économique des mers puis inexorablement du caractère épuisable des ressources. Dès lors, le nombre de revendications territoriales s'accrut, des déclarations unilatérales furent promulguées, constituant autant de sources de conflits. Le troisième temps du droit de la mer fut celui de l'élaboration d'une justice commune et du partage des océans, devenus une nécessité pour la communauté internationale afin de se prémunir des conflits.

Les premières tentatives de régulation du droit de la mer furent conduites en 1930 lors d'une conférence organisée à La Haye sous les auspices de la Société des nations. L'ébauche d'un droit de la mer demeura infructueuse, notamment du fait d'un désaccord quant à la largeur de eaux territoriales. En 1949 la Commission du droit international, organe des Nations unies chargé de la codification et du développement progressif du droit international, se vit remettre le dossier. Elle produisit soixante-treize projets d'articles dont certains codifiaient le droit coutumier alors que d'autres, répondant à la mission confiée à la Commission, avaient pour objectif le développement progressif du droit international. C'est ensuite après la Seconde Guerre mondiale, en 1958, que l'Assemblée générale de l'ONU réunit une conférence intergouvernementale afin d'adopter des conventions sur le droit de la mer.

La première conférence se tint à Genève du 24 février au 27 avril 1958, regroupa quatre-vingt-six États et conduisit à la première Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS I) ainsi qu'à la signature d'un protocole facultatif. Cette première convention

⁵⁷⁰ R.-J. Dupuy, « La mer sous compétence nationale », *Traité du nouveau droit de la mer*, R.-J. Dupuy et D. Vignes Eds, Economica, Paris, 1984, p. 61.

regroupe en réalité les quatre traités conclus en 1958 : la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë⁵⁷¹ (entrée en vigueur le 10 septembre 1964), la Convention sur le plateau continental⁵⁷² (10 juin 1964), la Convention sur la haute mer⁵⁷³ (30 septembre 1962), ainsi que la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer⁵⁷⁴ (20 mars 1966). Le protocole facultatif concerne quant à lui le règlement des différends. UNCLOS I fut une réussite, néanmoins la Conférence ne résolut pas la question de la mer territoriale. Réunie en cinq grandes commissions ainsi qu'en séance plénière, la Conférence avait ainsi opté pour un règlement qui stipulait que les dispositions devaient être adoptées à la majorité simple en commission et à la majorité des deux tiers en plénière. Si la largeur de la mer territoriale avait pu être votée à 12 milles en commissions, une majorité des deux tiers n'aurait pas été atteinte en plénière.

La seconde Conférence des Nations unies sur le droit de la mer UNCLOS II (1960) dura six semaines mais elle ne conduisit à aucun accord ou changement. En juillet 1966 le président Johnson déclara qu'il fallait « faire en sorte que le fond de la mer et des océans soit et demeure le patrimoine commun de l'humanité »⁵⁷⁵.

Un an plus tard, le 17 août 1967, c'est le représentant de Malte à l'ONU, Arvid Pardo, qui rouvrit le dossier d'un nouveau droit international en demandant l'inscription à l'ordre du jour d'une question ainsi formulée : « Déclaration et traité relatifs à l'utilisation exclusive à des fins pacifiques des fonds marins et océaniques au-delà des limites des juridictions nationales actuelles et à l'exploitation de leurs ressources dans l'intérêt de l'humanité. »⁵⁷⁶

Cette note d'Arvid Pardo constitua la première étape de la phase préparatoire d'UNCLOS III et permit la mise en place d'un Comité des Fonds marins (Comité spécial chargé d'étudier les utilisations pacifiques du lit des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale). La Convention UNCLOS III s'inscrit dans la lignée des deux premières conventions internationales régulant le droit de la mer.

Le mandat du comité initial fut rapidement élargi, si bien qu'en décembre 1970 le comité était composé des représentants de quatre-vingt-onze États et avait pour mission l'élaboration de projets d'articles sur l'ensemble du droit de la mer en vue d'une troisième conférence. Après l'échec d'UNCLOS II et face à la nécessité de trouver un accord sur la largeur des eaux territoriales, la résolution 3067 (XXVIII) adoptée par l'ONU le 16 novembre 1973 permit de

⁵⁷¹ Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone.

⁵⁷² Convention on the Continental Shelf.

⁵⁷³ Convention on the High Seas.

⁵⁷⁴ Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas.

⁵⁷⁵ Pierre Michel Eisemann, *La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (10 décembre 1982). Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, 1983, n°4703-4704, p. 12.

⁵⁷⁶ Eisemann, p. 12.

convier la troisième Conférence des Nations unies. Réunie la première fois à New York du 3 au 15 décembre 1973, la Conférence fut divisée en onze sessions périodiques tenues à Genève ou New York et se clôtura du 7 au 11 décembre 1982 lors de la cérémonie de signature en Jamaïque. Les négociations durèrent vingt ans et le traité entra en vigueur en novembre 1994 après la ratification d'un 60^{ème} État, le Guyana. La principale pierre d'achoppement fut la question de l'exploitation des fonds sous-marins au-delà des eaux nationales dans la partie appelée « la Zone ». La question du droit d'exploration du lit de la mer puis de l'exploitation des ressources minières opposa pays industrialisés et pays du tiers monde. La Partie XI de la Convention, régissant La Zone, fut dénoncée puis refusée par les pays industrialisés en voie de posséder les capacités financières et techniques d'exploiter les nodules polymétalliques. Ce n'est qu'en 1994 qu'un nouvel accord sur la Partie XI fut conclu après des négociations regroupant pays signataires et non-signataires, parmi lesquels figuraient le Royaume-Uni et les États-Unis.

La France signa pour sa part le traité UNCLOS III en 1982 mais ne le ratifia qu'en 1996 ; elle signa l'accord relatif à la Partie XI en 1994 puis le ratifia en 1996. En revanche le Royaume-Uni ne signa pas le traité initial même s'il le ratifia en 1997. Il signa l'Accord relatif à la partie XI en 1994 et le ratifia en 1997. Les États-Unis visèrent uniquement l'Accord relatif à la Partie XI en 1994, ils ne le ratifièrent pas et menacent aujourd'hui régulièrement de retirer leur signature. Cent-soixante-six États ont aujourd'hui ratifié le traité ; plusieurs nations maritimes comme les États-Unis, le Pérou, Israël, la Syrie, la Turquie, le Venezuela, ou encore l'Érythrée ne sont à ce jour pas signataires du traité.

La singularité d'UNCLOS III tient en grande partie au nombre d'acteurs internationaux ayant pris part aux négociations. UNCLOS III ne pouvait être qu'un traité multilatéral puisqu'il s'agissait d'une conférence à laquelle furent convoqués cent-soixante-cinq États (la Namibie fut représentée par le Conseil des Nations unies), trois territoires, huit mouvements de libération nationale reconnus par la Ligue arabe ou bien l'Organisation de l'unité africaine⁵⁷⁷, vingt-six institutions spécialisées et organisations intergouvernementales. UNCLOS III regroupait des pays développés (comme le Groupe des 5) ainsi que des pays en voie de développement (représentés par le Groupe des 77), des États côtiers, des États sans littoral ainsi que des États géographiquement désavantagés dans leur accès à la mer. La conférence fut donc remarquable par son universalité et peut être définie comme la conférence diplomatique la plus ouverte qui ait jamais été convoquée. À cette diversité d'acteurs répondirent des intérêts propres divergents et parfois même fluctuant au fil des années.

⁵⁷⁷ L'OUA, organisation interétatique (1963-2002) précéda l'Union africaine.

Inexorablement on assista au niveau international à des jeux d'alliances qui se firent et se défirent.

L'opposition traditionnelle Nord-Sud fut présente et les pays en voie de développement se réunirent donc au sein du groupe des 77. Toutefois cette opposition traditionnelle fut en réalité dépassée par d'autres oppositions. Aux côtés de l'opposition coutumière une autre fracture fondamentale s'imposa : celle des États côtiers et des États sans littoral. Les États géographiquement désavantagés s'associèrent aux États sans littoral et formèrent une coalition qui constitua à plusieurs reprises une minorité de blocage. Des régimes particuliers furent sollicités par les pays sans littoral, les pays archipélagiques ou encore les pays riverains d'une mer fermée. Des coalitions, des groupes géographiques ou d'intérêts s'allièrent et se défirent au gré des besoins⁵⁷⁸. Confrontée à des intérêts nationaux divergents, à des ambitions technologiques, des politiques et des situations géographiques différentes, les acteurs internationaux faisaient face à une tâche gigantesque d'une extrême complexité. Leur mission était l'élaboration et la modification d'un droit de la mer ; cet objectif allait au-delà de la simple codification d'un droit coutumier existant. Les États devaient négocier eux-mêmes, leurs intérêts ne pouvant en règle générale être remis aux mains d'une organisation composée d'experts indépendants.

Les questions formelles d'organisation firent l'objet des premières sessions de la Convention. De la première à la neuvième session, la présidence de la Convention fut assurée par le sri lankais H.S. Amerasinghe. Ce dernier fut remplacé après son décès par T.T.B. Koh, singapourien, lors des deux dernières sessions. Diverses commissions furent établies et la nomination de leurs présidents veilla à respecter un certain équilibre géographique. La première session à New York en décembre 1973 devait être consacrée uniquement aux modalités d'organisation et aux procédés afin d'approuver les décisions. En réalité c'est à Caracas, lors de l'été 1974 que la Convention entérina la nécessité de parvenir à un compromis. La définition du règlement intérieur et des modalités formelles soulevèrent des questions importantes car pouvant favoriser une partie des acteurs. Ainsi si les États décidaient d'entériner les décisions suite à un vote, traduisant un principe d'hégémonie, le groupe des 77 se voyait garantir la majorité des suffrages. Ce mode de décision paraissait donc être au détriment des pays industrialisés qui préféraient la notion de consensus afin de disposer d'un droit de veto. La Convention décida que les prises de décisions s'effectueraient par vote et accorda une voix à chaque État. Elle admit que les questions de procédure seraient ratifiées à la majorité des représentants présents et votants; les questions de fond le seraient à la majorité des deux tiers des représentants présents et votants. Cette majorité devait

⁵⁷⁸ Eisemann, p. 15.

toutefois comprendre au moins la majorité des États participant à la session en cours. Néanmoins il fut admis qu'avant de procéder à un vote sur une question de fond, il s'agirait d'adopter une décision précisant que tous les efforts avaient été entrepris afin de conclure un accord. Ce principe fut celui d'un accord tacite, un *gentleman's agreement* approuvé le 27 juin 1974 par la Conférence et précédemment affirmé par l'Assemblée générale des Nations unies :

Reconnaissant que la Conférence, à sa session inaugurale, adoptera sa propre procédure, y compris le règlement concernant les modalités du scrutin, et ayant présent à l'esprit le fait que les problèmes de l'espace océanique sont étroitement liés entre eux et doivent être examinés dans leur ensemble et qu'il est souhaitable d'adopter une convention sur le droit de la mer qui soit assurée du plus vaste appui possible, l'Assemblée générale exprime l'opinion que la Conférence ne doit ménager aucun effort pour aboutir à un accord sur les questions de fond par voie de consensus, qu'il n'y aura pas de vote sur ces questions tant que tous les efforts en vue d'aboutir à un consensus n'auront pas été épuisés, et exprime en outre l'opinion que la Conférence, à sa session inaugurale, devra envisager de mettre au point les moyens nécessaires à cette fin.⁵⁷⁹

La Conférence suivit ce principe de consensus jusqu'à la fin de la dixième session, moment où la rupture entre le groupe des 77 et plusieurs pays industrialisés fut consommée suite au désaccord relatif à la Partie XI de la Convention.

2. Les enjeux nationaux pour le Royaume-Uni

a. Les changements induits par le traité

La Convention internationale définit plusieurs grands principes et délimita des zones sur lesquelles les États pouvaient de droit exercer leur souveraineté. Elle codifia des pratiques relevant initialement du droit coutumier et précisa les notions de mer territoriale et de zone contiguë, de zone économique exclusive, de plateau continental et de haute mer. Furent par conséquent définis quatre types de régions sur lesquelles les États côtiers allaient exercer une souveraineté plus ou moins exclusive.

Ainsi la mer territoriale et la zone contiguë sont définies dans la seconde partie de la Convention, apparaissant directement après l'article introductif au traité. Il est stipulé que « la souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale. Cette souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale, ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol. [...] Tout État a

⁵⁷⁹ Repertory of Practice of United Nations Organs, Chapter IV - The General Assembly, Article 13, p. 157 [en ligne, consulté le 25 février 2016]. Disponible à l'adresse: http://legal.un.org/repertory/art13/french/rep_supp5_vol1-art13_1_f.pdf.

le droit de fixer la largeur de sa mer territoriale ; cette largeur ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention. »⁵⁸⁰ Cette extension de la limite des eaux territoriales à douze milles à partir de la ligne de base côtière⁵⁸¹ et vingt-quatre milles pour la zone contiguë régule une limite que plusieurs États avaient d'ores et déjà commencé à repousser. Elle assure aux États côtiers non seulement une meilleure protection militaire mais aussi une meilleure protection des ressources halieutiques et minières. Si les États côtiers disposent de la souveraineté leur permettant de faire appliquer leurs lois, ils demeurent toutefois obligés de garantir une liberté de passage inoffensif aux autres États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral. Cette liberté, associée à la liberté de transit dans les détroits internationaux, garantit la libre navigation des navires marchands et des navires de guerre et facilite ainsi le commerce international. Au Royaume-Uni l'extension de la mer territoriale de trois milles à douze milles fut rapidement sollicitée par le *Department of Trade* alors que le FCO et le ministère de la Défense préférèrent attendre que le traité garantisse la libre circulation des navires avant d'étendre la limite.

La Convention délimite la zone économique exclusive (ZEE) des États côtiers à deux cents milles de la ligne de base (art. 57) ; la ZEE se situe donc au-delà de la mer territoriale et est adjacente à celle-ci. La conservation des ressources biologiques ou encore l'exploitation des ressources font l'objet d'une protection particulière dans la ZEE. Si plusieurs commentateurs comme William Tetley ou Budislav Vukas notèrent que de nombreux États avaient d'ores et déjà proclamé leur zone économique exclusive et que « le régime de la zone économique exclusive faisait déjà partie du corpus du droit de la mer coutumier »⁵⁸², la délimitation de la ZEE par la Convention régule l'appropriation déjà entamée par des puissances maritimes afin de protéger leurs ressources halieutiques, particulièrement sources de conflits interétatiques. Pour le Royaume-Uni cette délimitation officielle eut une résonance particulière car elle reposa en partie sur l'expérience de la « guerre de la morue » qui avait opposé Britanniques et Islandais dès les années 1950. L'Islande avait alors proclamé l'expansion de sa zone de pêche à 12 milles en 1959, 50 milles en 1972 puis 200 milles en 1975.

La quatrième notion définie par la Convention est celle de plateau continental. La définition adoptée constitua une véritable victoire pour le Royaume-Uni et les négociations relatives au plateau continental occupèrent une place importante au FCO et furent au cœur

⁵⁸⁰ Eisemann, p. 42. Articles 2 et 3 de la Convention.

⁵⁸¹ La ligne de base côtière correspond à la moyenne des eaux à marée basse.

⁵⁸² Budislav Vukas, *The Impact of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea on Customary Law, The New Law of the Sea*, cité dans William Tetley, *L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982. Études internationales*, vol.16, n°4, 1985, p. 795-811 [en ligne, consulté le 4 mai 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.erudit.org/revue/ei/1985/v16/n4/701927ar.html?vue=resume>.

des débats, en seconde position après la question de l'exploitation des ressources minières. À l'issue de la Convention, le plateau continental est défini de plusieurs façons. Sa limite est fixée à 200 milles de la ligne de base. Géographiquement ce plateau peut toutefois s'étendre au-delà de 200 milles ; en appliquant une formule reposant sur l'épaisseur des roches sédimentaires, les États peuvent en revendiquer la juridiction jusqu'à 350 milles ; enfin il est aussi possible de fixer la limite du plateau continental à 100 milles de l'isobathe⁵⁸³ de 2 500 mètres de profondeur (art.76). L'État côtier possède des droits exclusifs sur l'intégralité du plateau continental (sous-sols, eaux surjacentes et espace aérien, art. 77.2, art. 78.1) tout en garantissant un certain nombre de droits aux États étrangers : le droit de passage inoffensif, le droit de transit, ou encore le droit de poser des câbles et pipelines sous-marins (art. 79).

Contrairement aux quatre régions précédemment citées, la haute mer n'était soumise à aucune souveraineté nationale. L'article 89 de la Convention déclarait ainsi : « Aucun État ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté »⁵⁸⁴. Cette déclaration fondamentale sous-tendait l'exercice d'une souveraineté internationale sur la haute mer, la reconnaissance d'intérêts internationaux et le nécessaire partage des richesses des océans. La Convention énuméra un certain nombre de libertés parmi lesquelles se trouvaient la liberté de navigation, de survol, de poser des câbles et des pipelines sous-marins, de construire des îles artificielles, de la pêche, et de la recherche scientifique (...) ⁵⁸⁵. Ces libertés étaient associées à des obligations comme l'obligation de prêter assistance ou de coopérer à la répression de la piraterie. Au Royaume-Uni le *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* était particulièrement concerné par l'article 116 : « Tous les États ont droit à ce que leurs ressortissants pêchent en haute mer [...] », alors que les articles 117 à 120 relatifs à la conservation des ressources biologiques de la haute mer concernaient principalement le ministère de l'Environnement. La préservation du milieu maritime et l'ensemble des libertés dont jouissaient les États découlaient donc du principe selon lequel l'ensemble des États devait bénéficier économiquement de la richesse des océans. L'ensemble des fonds marins (ressources minérales solides, liquides, gazeuses des fonds marins et sous-sol, nodules polymétalliques et minéraux) de la haute mer constituait « la Zone » et faisait l'objet de la onzième partie de la Convention. La gestion de la Zone et le partage des ressources considérées comme « patrimoine commun de l'humanité⁵⁸⁶ » furent au cœur des débats au Royaume-Uni comme aux États-Unis et constituèrent en réalité la

⁵⁸³ Une isobathe est une ligne tracée sur une carte et reliant les points représentant une même profondeur.

⁵⁸⁴ Eisemann, p. 71, Article 89 de la Convention.

⁵⁸⁵ Eisemann, p. 71, Article 87 de la Convention.

⁵⁸⁶ Eisemann, p. 71, Article 136 de la Convention.

principale pierre d'achoppement de la Convention. Le témoignage de William Tetley en décembre 1985 offre ainsi un aperçu de la question :

L'impact potentiel de l'exploitation de la Zone sur l'économie mondiale est incalculable. Aucune autre question ne fut l'objet de débats aussi litigieux ou ne fut soumise à un examen plus minutieux, et aucune autre partie de la Convention, même la partie portant sur le plateau continental, ne fut plus méticuleusement rédigée. Sur aucune autre question les nations du monde ne sentirent leurs intérêts, la perspective de leur développement futur et leurs ambitions aussi fondamentalement engagés que sur la question du partage du « patrimoine commun de l'humanité ».

Enfin la Convention comprit des mesures de protection et préservation du milieu marin, elle s'attacha à la recherche scientifique et proposa un certain nombre de procédures quant au règlement des différends entre États. La Convention établit notamment un Tribunal international du droit de la mer, outil que les Britanniques saluèrent comme étant indispensable au règlement des différends.

b. Où réside l'intérêt national britannique ?

Les négociations couvrent une grande variété de sujets et pour le gouvernement de Sa Majesté, à la tête d'une grande puissance maritime ayant des intérêts offshore importants tels que la pêche et le pétrole, les enjeux sont relativement plus importants que ceux des autres participants.⁵⁸⁷

Si les principaux intérêts du Royaume-Uni étaient facilement identifiables, ils demeureraient divers et dépassaient tout à la fois la question de la puissance maritime ou de la gestion des ressources minières et halieutiques. Analysé à l'aide du prisme de la théorie des « 4Ps » de Bruce Jentleson⁵⁸⁸, l'intérêt national se divise en quatre composantes qui entrèrent toutes en jeu, dans différentes mesures, dans les négociations de la Convention. Les notions de « pouvoir (puissance), prospérité, paix et principes » occupèrent toutes quatre une place importante au sein des débats et leur analyse permet de mettre en exergue l'équilibre entre les priorités que le gouvernement tenta de trouver. Les quatre composantes étaient en interaction sans toutefois réellement se contester l'une l'autre. En revanche elles entretenirent parfois une relation conflictuelle et conduisirent à la négociation de compromis au sein du gouvernement. La définition des acteurs gouvernementaux britanniques prenant part aux

⁵⁸⁷ "The negotiations cover a wide range of subjects and HMG has relatively more at stake, both as a major maritime power and one with important coastal offshore interests such as fisheries and oil, than any other participants". Lettre interne du FCO de M. Burton, Maritime, Aviation and Environment Department, à M. Powell-Jones, Michael Palliser (PUS), Douglas Hurd (Minister of State) et au Private Secretary, 8 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

⁵⁸⁸ Bruce Jentleson, *American Foreign Policy, The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, London, Norton, 2013.

négociations était logiquement dictée par les différentes composantes de l'intérêt national tel qu'il était perçu dans les années 1980 au moment des négociations.

À titre indicatif, le FCO produisit un document en préparation d'une rencontre interministérielle en juin 1980 et présenta ainsi quelques points essentiels, sans que ceux-ci soient exhaustifs, reflétant les objectifs du Royaume-Uni et devant figurer dans le traité. Furent ainsi annoncés :

- l'extension de la mer territoriale de 3 à 12 milles ;
- la garantie de la libre circulation dans une centaine de détroits (Gibraltar et le Golfe Persique étant particulièrement importants pour la marine britannique) ;
- la libre circulation dans les archipels (Indonésie et Philippines)
- la création d'une zone économique exclusive de 200 milles ;
- des pouvoirs définis sur la zone de 200 milles afin de garantir les intérêts de la pêche ;
- des clauses concernant la recherche scientifique britannique dans la zone économique exclusive d'autres états ;
- la mise en place d'une procédure afin de faciliter le règlement des litiges ;

Les questions de la délimitation du plateau continental et de l'exploitation des ressources sous-marines constituèrent toutefois les éléments les plus litigieux des négociations.

Notion clé dans l'analyse de la diplomatie et des institutions nationales, la première composante du cadre théorique de Jentleson est la « paix ». Cette dernière constitue la composante la plus saillante de la Convention telle qu'elle est finalisée. Ainsi d'après les rapports du FCO, la signature d'une convention internationale aurait permis de faciliter les relations interétatiques, de réguler le droit de la mer et de définir la gestion des ressources mondiales. Ces trois avancées auraient donc contribué au maintien de la paix. Pour les Britanniques, la création d'un Tribunal international du droit de la mer était perçue comme une avancée qui faciliterait le règlement des différends internationaux. Les relations interétatiques seraient aussi facilitées grâce à la régulation du droit de la mer à l'aide d'un nouveau cadre juridique international. Un tel outil apparaissait ainsi comme indispensable pour le territoire insulaire et la puissance maritime que constituait le Royaume-Uni. Enfin, même s'il serait par la suite source de conflit, le partage des ressources mondiales grâce à la définition du principe généreux de l'exploitation des ressources de la mer était aussi perçu comme une avancée permettant une meilleure gestion internationale des ressources mondiales et facilitant de facto les relations interétatiques.

La seconde composante en jeu, la puissance, était elle aussi divisée en trois principaux atouts : dans un premier temps, la Convention permettrait aux Britanniques d'assurer leur souveraineté nationale sur une bande de mer adjacente aux côtes, et ainsi d'exercer une souveraineté complète sur les eaux territoriales britanniques ; il s'agissait aussi de maintenir un contrôle partiel sur une surface de mer la plus étendue qu'il soit. Une nouvelle définition fondée sur une formule géologique visait ainsi à étendre le plateau continental le plus loin

possible. Le premier intérêt traduisant une notion de pouvoir consistait à permettre la défense de la souveraineté britannique sur un territoire plus vaste recouvrant la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive ainsi que le plateau continental.

Dans un second temps il s'agissait de faciliter la défense britannique à travers le monde et de maintenir les capacités de dissuasion du Royaume-Uni en assurant à la marine la libre circulation de la flotte à travers le monde. Ainsi le ministre de la Défense, Francis Pym, écrivit-il en mai 1980 :

Sur le plan de la défense, nous attachons beaucoup d'importance à l'obtention d'un accord sur une Convention satisfaisante, et cette position est partagée par nos alliés de l'OTAN. Les articles relatifs à la défense dans le projet de Convention ont maintenant pour la plus part un contenu acceptable qui n'est pas remis en cause. Si un accord international pouvait être obtenu sur cette base, ils offriraient la meilleure garantie de la liberté de navigation, à laquelle nous sommes extrêmement attachés. Faute d'un accord sur cette Convention, et en l'absence de contrainte juridique internationale, il faudrait à nouveau s'attendre à voir des Etats pourvus d'une façade maritime étendre leur juridiction au détriment de la liberté d'action des puissances maritimes, dont nous faisons partie.⁵⁸⁹

Enfin, la volonté de maintenir une influence militaire directe et d'accroître la surface des territoires sous contrôle britannique résultait directement de la volonté d'établir un contre-pouvoir à l'Union soviétique en garantissant un équilibre global des puissances mondiales. Le 15 juillet 1980 des délégations de la République fédérale d'Allemagne, du Canada, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon et des États-Unis se réunirent à Garmisch, près de Bonn. Les conclusions de cette rencontre furent transmises aux gouvernements représentés. Le rapport s'ouvrit en ces termes :

Les délégations participantes ont été d'accord pour constater que l'extension de puissance et l'armement maritime continu de l'Union soviétique constituent une tentative conçue à long terme pour acquérir de l'influence politico-militaire en dehors de sa zone de puissance établie, et qu'à l'heure actuelle, ces aspirations revêtent une importance accrue dans la communauté et l'opinion publique internationales. [...] L'extension de l'influence soviétique vers le Tiers monde doit inciter les puissances maritimes occidentales, en vue de maintenir l'équilibre global, à pouvoir engager à l'échelon mondial des forces maritimes possédant une mobilité et une flexibilité élevées [...]. L'Est et l'Ouest portent donc un grand intérêt aux parties déjà négociées de la Convention se rapportant au droit général de la mer. Mais nous devrions éviter de donner l'impression qu'il s'agit d'un intérêt commun : l'intérêt de l'Union soviétique est fondé avant tout sur des motifs stratégiques expansifs ; celui de l'Ouest, sur la nécessité de contrebalancer cette aspiration soviétique.⁵⁹⁰

⁵⁸⁹ "From the defence viewpoint, we attach much importance to reaching agreement on a satisfactory Convention and this view is shared by our NATO allies. The defence-related articles in the draft Convention have for the most part achieved a stable and acceptable form and, if international agreement to them can be achieved, would offer the best safeguard of the navigational freedom to which we attach much importance. Without an agreed Convention we would expect renewed attempts by coastal states unrestrained by international law, to extend their jurisdiction at the expense of the freedom of action of maritime powers, including ourselves". Lettre de Francis Pym (Secretary for Defence) à Peter Carrington (FS), 19 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

⁵⁹⁰ Rapport transmis le 31 juillet 1980 à MM. Ramsay et Powell Jones. Rencontre de Garmisch du 15 juillet 1980, Conclusions du Président, Juillet 1980, FCO 76/1998, TNA. Copie du rapport en français.

Les deux dernières composantes de l'intérêt national, l'intérêt économique et le respect des principes défendus par le Royaume-Uni, constituèrent les composantes les plus délicates pour la délégation britannique et contribuent indéniablement à expliquer son refus de ratifier la Convention. La recherche de prospérité se traduit par le souhait de veiller aux intérêts économiques notamment en contrôlant autant que possible les ressources minières et halieutiques, mais aussi en garantissant la libre circulation des biens tout en minimisant les coûts induits en cas de ratification de la Convention.

Le contrôle des ressources minières de la Zone constitua la pierre d'achoppement de la Convention pour les pays développés. Le Royaume-Uni réussit à étendre la définition du plateau continental et ainsi à garantir le contrôle des ressources minières et halieutiques du plateau. En revanche, il ne parvint pas à garantir la libre exploitation des ressources de la Zone.

La libre circulation des biens et de la marine marchande fut garantie, de même que la reconnaissance du principe de liberté de navigation et du droit de passage inoffensif. Au sein même de la notion de prospérité, les intérêts du Royaume-Uni ont conduit au compromis : plus la mer territoriale du Royaume-Uni serait étendue, plus les ressources halieutiques britanniques seraient protégées. En revanche, si chaque État étendait sa mer territoriale, la libre circulation de la marine à travers le monde serait restreinte, ce qui conduirait également à un surcoût afin de convoier les biens britanniques à travers le monde. La liberté de navigation avait des conséquences économiques, elle était simultanément au cœur des débats idéologiques soulevés par la Convention.

La question des principes, l'opposition entre les valeurs et les idéaux de l'Ouest et ceux de l'URSS et des pays du tiers-monde vint renforcer l'opposition britannique fondée essentiellement sur des arguments à la fois rationnels et économiques. L'impact de la Zone sur l'économie mondiale était lié à l'exploitation des nodules polymétalliques contenant notamment des dépôts de nickel, magnésium et cuivre. Si ces métaux sous-marins n'étaient pas encore exploités, les pays développés possédant la technologie nécessaire en envisageaient une exploitation substantielle, menaçant de fait les grands producteurs terrestres traditionnels et annonçant une modification de la structure économique mondiale. Or la Convention rappelait la nécessité du partage du patrimoine commun et se dotait d'un organe de gestion que William Tetley compara, étant donné ses prérogatives, à une « structure gouvernementale » permettant de dire que l'on se retrouvait confronté « à l'apparition d'un appareil d'État global » dont « l'impact sur les affaires mondiales pourrait

s'avérer plus important que celui des Nations unies. »⁵⁹¹ Non seulement la Convention prévoyait l'obligation d'assurer l'utilisation exclusivement pacifique de la Zone et énonçait que « l'humanité tout entière » était « investie de tous les droits sur les ressources de la Zone »⁵⁹², mais le « transfert des techniques et connaissances scientifiques relatives aux activités menées dans la Zone » était prévu aux articles 144 et 266 à 278. L'administration et le contrôle des activités menées dans la Zone relevaient de « l'Autorité », organisation universelle constituée d'une Assemblée dans laquelle siègerait un représentant de chaque État et d'un Conseil doté de pouvoirs exécutifs et composé de 36 membres élus par l'Assemblée. Comme le démontrèrent les débats parlementaires et les témoignages des principaux acteurs, on peut considérer que ces questions idéologiques relatives à la composante « principe » définie par B. Jentleson constituèrent le fondement de l'opposition britannique à un traité considéré comme une mesure socialiste :

M. Healey : « Mon honorable collègue reconnaît-il que les échanges de la dernière demi-heure démontrent qu'aux yeux d'un grand nombre de membres de cette assemblée, l'attitude du gouvernement n'est qu'une démonstration supplémentaire de son indifférence à l'égard de l'ordre international, de leur hostilité au Tiers Monde, et de leur soumission aux intérêts commerciaux à court terme des entreprises américaines ? Notre assemblée souhaitera débattre de cette question, et j'espère que mon honorable collègue pourra nous assurer de la volonté du gouvernement de nous donner l'occasion de le faire. »⁵⁹³

(...) Mon problème avec ce traité, c'est qu'il propose, pour l'essentiel, la nationalisation des ressources minières au plan mondial. Je pense que ce principe est foncièrement mauvais. Dans le contexte qui est le nôtre, il impliquerait que, au siècle prochain, les pays industriels dont nous faisons partie se retrouvent captifs d'un régime totalement étranger à nos principes de libre évolution de l'économie.⁵⁹⁴

⁵⁹¹ William Tetley, L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982, *Études internationales*, 1985, vol.16, n°4, p. 795-811 [en ligne, consulté le 4 mai 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.erudit.org/revue/ei/1985/v16/n4/701927ar.html?vue=resume> .

⁵⁹² Eisemann, p. 71, Article 84 de la Convention.

⁵⁹³ "Mr. Healey : Will the hon. Gentleman accept that the exchanges in the past half hour demonstrate that it is the view of a large number of hon. Members that the Government's attitude is just one more example of their indifference to international order, their hostility to the interests of the Third world and their subservience to the temporary commercial interests of American companies? The House will wish to debate the matter, and I hope that the hon. Gentleman can assure us that the Government will give us an opportunity to do so."

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 2 décembre 1982, vol. 33 cc404-10 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/dec/02/law-of-the-sea-convention> .

⁵⁹⁴ "[...] the difficulty that I have with this Treaty is that it essentially proposed the nationalisation of the mineral industries on a world scale. I believe that is a concept that is unsound, and one which would by virtue of the conditions that are applied here mean that our industrial countries in the next century and in succeeding years find themselves as captives of a regime which is totally alien to our concept of free economic development." Ian McGregor (British Steel), Compte-rendu du Symposium UNLOSC du 2 novembre 1982, FCO, novembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 10 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margarethatcher.org/1982/PREM19-0758.pdf> .

3. Du différend à la non-acceptation du traité international

a. Chronologie d'un refus britannique

La Convention UNCLOS III demeure aujourd'hui un cas d'école servant bien souvent à illustrer la longueur des négociations nécessaires à l'approbation d'un traité (1973-1982). Plusieurs premiers ministres et ministres des affaires étrangères britanniques se sont succédés. Malgré une participation à la Conférence dès le début des négociations, ce n'est finalement qu'en juillet 1994 que le Royaume-Uni signa la partie XI du traité, et en juillet 1997 qu'il ratifia conjointement la Convention ainsi que la partie XI. Aux États-Unis la période de 1973 à 1982 fut ponctuée de quatre présidences. Au Royaume-Uni comme aux États-Unis, les négociations furent menées par de nombreux acteurs et connurent des périodes plus ou moins propices à la conclusion d'accords. Schématiquement on peut considérer que la signature de la Convention par les Britanniques se fit en quatre temps.

Le premier temps est celui des prémices d'une Convention (1973 – 1980). Au Royaume-Uni il se traduit par des efforts en diplomatie et l'espoir, malgré des divergences notables, de parvenir à un accord.

[...] Les changements vont probablement accroître les pouvoirs des États ayant une façade maritime sur une large bande maritime au large de leurs côtes, et l'octroi de ces pouvoirs sera accompagné de l'acceptation des normes acceptées au niveau mondial sur le contrôle de la pollution par les navires.

Parmi ces remarques, il y a de vrais points d'interrogation. Je pense que les nobles Lords ont pris la mesure de la difficulté de l'exercice. Le principal objectif du gouvernement [...] est de travailler à la rédaction d'une convention qui soit acceptable par le plus grand nombre. Nous avons apporté des modifications significatives à notre position, afin d'œuvrer à un compromis, et nous avons pressé les autres États de faire de même [...] Cela étant dit, il serait inopportun de parvenir à des conclusions prématurées.⁵⁹⁵

Cette période est celle des huit premières sessions de la Convention. Elle prend fin en 1980, lors du vote aux États-Unis d'une loi nationale sur l'exploitation des minerais marins (Deep Seabed Hard Mineral Act, 28 juin 1980) puis lors de l'ouverture de la seconde rencontre à

⁵⁹⁵ “[...] Changes will probably give all coastal States increased powers in respect of a wide belt of the seas around them, and the conferment of these powers will be accompanied by the acceptance of liabilities to preserve rights of freedom of navigation and by the acceptance of internationally agreed standards for the control of pollution by ships. In those few remarks there are a number of "crunches". I think noble Lords appreciate the difficulties. The Government's principal objective [...] is working for agreement of a convention which will be widely acceptable. We have made some significant modifications in our position in the interest of working towards compromise, and have urged other States to adopt a similar approach. [...] Having said that, it would be unwise to reach any premature conclusions.” Baroness Birk (Parliamentary Under-Secretary of State, Department of the Environment), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126.

Genève à l'occasion de la neuvième session de la Conférence. Le président de la délégation britannique, M. Powell-Jones écrivait alors dans un rapport transmis au FCO à la fin du mois d'août 1980:

La phase d'ouverture des négociations n'aurait pas pu se passer plus mal. [...] Ces divers obstacles laissent à penser qu'il serait prématuré d'imaginer [...] que nous sommes assurés de parvenir à un accord satisfaisant.⁵⁹⁶

Le second temps (1981 – 1984) est celui des divergences, des tentatives de négociations, des désaccords quasiment indiscutables puis de la confirmation au Parlement du refus britannique le 6 décembre 1984. Les points litigieux concernaient notamment le droit de passage dans la mer territoriale et la zone exclusive, le type de vote à utiliser lors de la Conférence, et la question de l'exploitation des fonds sous-marins. Au Royaume-Uni, en Allemagne comme aux États-Unis c'est la question des nodules polymétalliques (la partie XI de la Convention) qui a servi de justification au refus de signature de la Convention.

Aux États-Unis, les moments clés de cette période furent l'annonce du refus de signature des Américains lors de déclaration la de Reagan du 9 juillet 1982, la proclamation relative à l'établissement d'une ZEE au large des côtes des États-Unis ainsi que l'annonce d'une politique maritime américaine (*United States Ocean Policy*) le 10 mars 1983. Les Américains refusèrent de ce fait la Convention, affirmèrent leur désaccord sur la question de l'exploitation des fonds marins tout en veillant à adopter, grâce à des proclamations et une législation nationales, certains des principes garantis dans la Convention.

Simultanément, au Royaume-Uni, un projet de loi sur l'exploration et l'exploitation des ressources minières fut déposé en janvier 1981 et adopté après avoir obtenu la promulgation royale le 28 juillet 1981 (*Deep Sea Mining (Temporary Provisions) Act 1981*). Il s'agissait alors d'un texte de loi temporaire, prévu comme document transitoire jusqu'à 1988, mais qui ne fut en réalité amendé qu'en 2014 (*Deep Sea Mining Act 2014*). Malgré les précautions oratoires prises par le gouvernement au Parlement afin de contrer cette accusation, on peut considérer que le recours à une législation nationale confirma l'intention britannique de s'opposer à la Convention et attesta la volonté du Royaume-Uni de protéger ses intérêts nationaux. Alors qu'au moins de novembre le gouvernement indiquait ne pas avoir pris de décision quant à la signature de la Convention⁵⁹⁷, la première annonce officielle du refus britannique eut lieu le 2

⁵⁹⁶ “[...] the opening stages of the negotiation could hardly have gone worse [...], Those various obstacles suggest that it would be premature to suppose, [...] that a successful outcome to the Conference is now assured.” *United Nations Law of the Sea Conference, Resumed Ninth Session, Geneva, (28 July to 29 August 1980). Report by the permanent Leader of the UK Delegation*, rapport de M. Powell-Jones, 3 septembre 1980, FCO 76/1989, TNA.

⁵⁹⁷ 29 novembre 1984: “We have as yet taken no final decision. We remain in touch with other European countries which have not signed the convention». Réponse de Geoffrey Howe à la question écrite de Trevor Skeet, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) Written Answers, 9 novembre 1984 vol. 67 cc41-2W [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse:

décembre 1982. Malcolm Rifkind, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères et du Commonwealth déclara alors aux Communes que le Royaume-Uni ne ratifierait pas la Convention tant qu'il ne serait pas pleinement satisfait du régime d'exploitation des fonds sous-marins. L'annonce initiale de Rifkind donna lieu aux interventions de quinze députés. Rifkind rappela que le gouvernement était satisfait des mesures concernant le plateau continental, le droit de passage des vaisseaux ou la protection et la préservation du milieu marin ; la partie XI de la Convention demeurerait toutefois inacceptable pour les Britanniques qui s'opposaient à la régulation par une autorité supranationale ainsi qu'à tout transfert de technologie. Lors de ce débat les députés de l'opposition accusèrent le gouvernement de ne pas prendre en compte les intérêts internationaux et britanniques, et de suivre aveuglement la décision américaine :

M. Andrew Faulds (WarleyEst) : Le problème n'est-il pas dû au fait que Madame le Premier ministre, dont l'ignorance en matière d'affaires étrangères est bien connue de tous, et qui suit M Reagan comme un caniche de façon si lamentable soit personnellement intervenue encore une fois ? (...) ⁵⁹⁸.

La seconde confirmation officielle du refus britannique fut apportée aux Communes le 6 décembre 1984, soit trois jours avant la date butoir pour la signature. Rifkind, ministre délégué aux Affaires étrangères (Minister of State Foreign and Commonwealth Affairs) déclara :

Je suis en mesure de confirmer que la position du gouvernement n'a pas changé depuis ce qui a été exprimé en 1982, et que nous avons pris la décision que la Grande-Bretagne ne signerait pas la convention des Nations unies sur le droit de la mer. ⁵⁹⁹

Le traité demeurait néanmoins ouvert pour accession aux États après cette date. Le refus du Royaume-Uni n'excluait pas une signature de la Convention par la Communauté Européenne. Celle-ci avait effectivement compétence dans les domaines de la pêche ou de la lutte contre la pollution et la politique de la Convention dans ces domaines n'étaient pas contestées par le Royaume-Uni. Il fut donc possible pour le Royaume-Uni de refuser la signature du traité sans pour autant s'opposer à une signature par la Communauté Européenne. Rifkind rappelait dans son discours à la Chambre que trente pays avaient refusé de signer le traité, certains pays comme le Japon avaient apposé leur signature mais refusaient toutefois de ratifier le traité

http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1984/nov/09/law-of-the-sea-convention .

⁵⁹⁸ "Mr. Andrew Faulds (Warley, East) : Is not the problem that the Prime Minister, who is so renownedly ignorant about foreign affairs and so pitifully tied to Reagan's coat tails, has personally intervened yet once again?" *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 2 décembre 1982 vol. 33 cc404-10 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/dec/02/law-of-the-sea-convention> .

⁵⁹⁹ "I can confirm that the Government's view has not changed from the one expressed in 1982 and that we have taken the decision that Britain should not sign the United Nations law of the sea convention." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 décembre 1984 vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention> .

sans modification de la Partie XI. Seule la ratification du traité était formellement contraignante. En 1984 une analyse rationnelle de la situation offrait ainsi trois alternatives au gouvernement britannique : il était possible de signer le traité sans conditions ; de signer le traité en affirmant son désaccord et en refusant ainsi de ratifier la Convention tant que des modifications n'étaient pas apportées ; ou encore de simplement refuser de signer le traité. Arguant du fait que le Royaume-Uni n'avait pas pour habitude de signer un traité tout en refusant de le ratifier, c'est la troisième alternative qui fut retenue. Le gouvernement invoqua à nouveau son désaccord sur la Partie XI, son refus de voir une institution supranationale régir l'exploitation des ressources minières sous-marines et de devoir contribuer à un transfert de technologie. Aux préoccupations idéologiques s'ajouta un calcul financier que le gouvernement utilisa afin de justifier son refus :

Nous avons un certain nombre d'objections au régime proposé dans le domaine minier. En premier lieu, la lourdeur des obligations financières, et des autres conditions régissant la participation des opérateurs privés. En second lieu les frais, supportés par l'Etat, induits par la gestion de l'autorité créée à cet effet, d'une taille totalement excessive, et de la structure chargée de la partie pratique de l'extraction, l'Enterprise.⁶⁰⁰

Le troisième temps de la Convention (1984 à 1990) se caractérise par l'absence de perspective de renégociation de la partie litigieuse. Pendant cette période le Royaume-Uni poursuivit toutefois un certain nombre de réformes juridiques en se référant à la Convention. Le droit de la mer britannique fut ainsi fondé sur des conventions témoignant de l'acceptation des clauses de la Convention, hormis bien entendu la onzième partie que le Royaume-Uni avait ouvertement refusée.

Enfin, le quatrième temps (1994 – 2015) fut celui de l'apaisement et de la signature de la Convention. En 1990, Perez Cuellar, secrétaire général des Nations unies, entama des consultations officielles⁶⁰¹ auprès des pays industrialisés ayant prorogé la signature de la Convention. À la fin de l'année 1990, seuls 44 pays avaient signé la Convention, parmi lesquels aucun pays européen. Le seul pays industrialisé ayant signé la Convention était l'Islande. Le 29 juillet 1994 le Royaume-Uni signa la partie XI d'un accord conclu en 1994 sur la partie litigieuse et devint ainsi le 82^{ème} État à signer l'accord de 1994. Il s'agissait d'un accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention, adopté le 28 juillet 1994 et entré en vigueur deux ans plus tard (résolution 48/263) (*The Implementation Agreement*). L'Allemagne

⁶⁰⁰ "We have a number of objections to the mining regime—the onerous financial and other terms governing the participation of commercial operators, the cost that would accrue to this Government of supporting the over-elaborate structure of the authority and the activities of its operating arm – the Enterprise." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 décembre 1984, vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse :

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention> .

⁶⁰¹ Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, A/RES/48/263.

apposa sa signature à la Convention en 1994, la France en 1996 puis le ministre des Affaires étrangères britannique annonça la décision de signer la Convention le 21 juillet 1997. La ratification officielle eut lieu le 25 juillet et le Royaume-Uni devint le 119^{ème} État à consentir à être lié par la Convention.

b. La question des nodules polymétalliques

Cela m'amène au troisième point de mon intervention. En effet, selon les estimations, il y aurait beaucoup plus de manganèse, d'aluminium, de nickel, de cuivre et de cobalt au fond des océans que dans tous les sites terrestres connus. C'est un véritable eldorado sous-marin. Le monde a besoin de ces précieux minéraux, et les puissances industrielles maritimes, en particulier la Grande-Bretagne, ne peuvent pas attendre indéfiniment la conclusion de discussions interminables pendant la Conférence Mondiale pour qu'une procédure soit adoptée afin de réglementer l'exploitation minière du fond des océans au-delà des eaux territoriales.⁶⁰²

Les nodules polymétalliques sont des concrétions rocheuses, mesurant de cinq à dix centimètres de diamètre, tapissant le lit de la mer à plusieurs milliers de mètres de profondeur au fond de plaines abyssales. Situées dans les eaux internationales, les plaines les plus prometteuses sont celles du Pacifique Nord, au large du Mexique, entre les fractures de Clarion et Clipperton. Riches en métaux les plus recherchés (hydroxydes de fer, manganèse, silicium, bauxite, nickel, cuivre et cobalt) les nodules étaient perçus dans les années 1970 comme un nouvel Eldorado minier. Ils furent au cœur d'une compétition internationale sur les terrains scientifique, économique et juridique. Les nodules ont été découverts en 1869, puis en 1965 J. L. Mero⁶⁰³ décrivit une ressource de plus d'un milliard de tonnes métriques de nodules de manganèse, 115 million de tonnes de cobalt, 650 million de tonnes de nickel et 520 million de tonnes de cuivre dans la zone Clarion-Clipperton. L'étude de Mero fut le point de départ de campagnes océanographiques afin d'identifier les gisements et en à évaluer le potentiel industriel et économique. Dans les années 1970 un premier consortium international collecta des éléments métalliques des nodules. La première phase d'investigation fut menée de 1972 à 1982.

⁶⁰² "That brings me to the third point, because it has been estimated that there is much more manganese, aluminium, nickel, copper and cobalt on the beds of the oceans than all the deposits known to exist on land. This is a veritable deep sea El Dorado. The world needs these precious materials and the maritime industrial countries, especially Britain, cannot indefinitely wait during endless discussion at the World Conference before a regime is established to regulate deep sea mining beyond the coastal economic zones." Lord Campbell of Croy. *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126

⁶⁰³ J. L. Mero, *The Mineral Resources of the Sea*, Amsterdam, Elsevier, 1965.

À titre comparatif la France, très pauvre en manganèse, investit dans la prospection des gisements sous-marins de nodules polymétalliques, dans la conception d'engins de ramassage pouvant opérer jusqu'à 6000 mètres de profondeur et dans l'évaluation de la faisabilité économique des projets d'exploitation. L'Association Française d'Étude et de Recherche des Nodules océaniques (AFERNOD) fut créée en 1974, elle regroupa différents acteurs parmi lesquels la Société Le Nickel (SLN), le Centre National pour l'Exploitation des Océans (CNEXO – qui devint ensuite Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer, IFREMER), le Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) et les Chantiers du Nord et de la Méditerranée (NORMED). L'IFREMER en assura la direction. En 1987 AFERNOD reçut une licence d'exploration. De 1975 à 1985 une trentaine de campagnes d'exploration furent donc menées par l'IFREMER. En 1992 un total supérieur à 800 millions de francs avait été dépensé dans le cadre de cette étude ; 95% de ces dépenses provenaient d'investissements directs ou indirects du gouvernement, à travers le financement d'organismes d'État (IFREMER et CEA)⁶⁰⁴. L'existence d'AFERNOD venant à expiration en 1999, un nouveau contrat d'exploration fut signé avec l'Autorité Internationale des Fonds Marins en 2001.

Dans cette compétition, les Britanniques furent les premiers à remonter des nodules polymétalliques du fond de la mer. En 1872, l'expédition océanographique mondiale du *HMS Challenger*, dirigée par Charles Wyville Thomson, révéla que les fonds marins n'étaient pas désertiques et couverts uniquement de sédiments et mit en exergue l'existence d'espèces sous-marines diverses et variées, ramenant à bord les premiers nodules polymétalliques. Toutefois le Royaume-Uni ne s'investit pas autant que la France dans la première phase d'exploration et il ne compta pas parmi les États pionniers à solliciter une licence auprès de l'Autorité Internationale des Fonds Marins. Ce n'est qu'en mars 2013 que UK Seabed Resources Ltd, filiale britannique du géant de l'armement Lockheed Martin, a obtenu une licence (pour un coût de 500 000\$, et une validité de 15 ans) afin d'explorer une zone par 4000 mètres de profondeur de 58 000 km² soit plus de deux fois la superficie du pays de Galles. Le gouvernement de David Cameron déclara à l'occasion que cette nouvelle industrie pourrait rapporter 40 milliards de livres sur 30 ans.⁶⁰⁵

Les États-Unis quant à eux investirent plus de 650 millions de dollars dans l'exploration des nodules de manganèse entre 1960 et 1984 ; il y eut toutefois peu de retour sur investissement. Au total, lors de cette première phase d'investigation, les Américains

⁶⁰⁴ IFREMER, *Les Nodules polymétalliques* [Ressource électronique], site web de l'IFREMER, [Consulté le 23 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://wwz.ifremer.fr/drogm/Activites/Ressources-minerales-non-energetiques/Ressources-minerales-grand-fond/Nodules-polymetalliques/Moyens-d-exploration> .

⁶⁰⁵ Emma Rowley, "Britain plunges into deep sea mineral rush with help of Howard Hughes", *The Telegraph*, 18 mars 2013, [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.telegraph.co.uk/finance/commodities/9935942/Britain-plunges-into-deep-sea-mineral-rush-with-help-of-Howard-Hughes.html>.

financèrent trente à quarante expéditions, l'Allemagne vingt-six, la France quarante-deux et l'URSS une centaine à travers le monde.

C'est dans ce contexte international que s'inscrit la politique britannique. Comme le FCO le signalait, à cette époque la production de manganèse était contrôlée par l'URSS et l'Afrique du Sud. Une pénurie de minerais était envisagée, la campagne d'exploration des océans et des champs de nodules traduisait donc l'espoir qu'avaient les pays industrialisés de devenir producteurs de minerais. Le prix du marché ne permit pas de rendre l'exploitation rentable. Dès 1982 il était techniquement possible d'exploiter les ressources minières situées en eaux profondes, à plus de 4500 mètres, au niveau des plaines abyssales. Le coût s'avérait néanmoins très élevé et l'exploitation des minerais issus de la terre ferme demeurait plus avantageux. L'intérêt économique avait semblé potentiellement inestimable, la rentabilité du projet avait cependant été largement surestimée. Comme l'écrit G. P. Glasby⁶⁰⁶, des précisions erronées, des lois fondées sur des jugements bien trop optimistes et des efforts d'exploitation demeurés vains ont conduit à une perte financière pour de nombreux acteurs. Pensant que cette exploitation serait extrêmement rentable, les Britanniques, pourtant plus prudents que leur allié américain sur la question, lui accordèrent tout de même une importance démesurée. UNCLOS III surévalua le potentiel industriel des nodules : le Groupe des 77 voulut s'assurer d'obtenir une part du butin et les membres de la Conférence imposèrent aux compagnies minières des conditions indexées sur le profit escompté. Parmi les conditions relativement dures de la Convention figurèrent le devoir d'explorer conjointement deux sites puis d'en remettre un à la gestion de l'Entreprise, ainsi qu'une obligation de transfert de compétences ; autant de points inconcevables pour les Britanniques.

c. Une convention onéreuse pour les Britanniques

Les conséquences financières prévisibles pour le gouvernement, en 1980, étaient liées à l'octroi direct de subventions et à la perte de revenus fiscaux. En cas de ratification de la Convention, les entreprises britanniques seraient amenées à acquitter des paiements directs à l'Autorité.

Les principales contributions britanniques à la Convention devaient être celles de l'Entreprise et de l'Autorité. L'entreprise, « constituant l'organe de l'Autorité qui mène des activités dans la Zone directement en application de l'article 153, paragraphe 2, lettre a), ainsi

⁶⁰⁶ G. P. Glasby, "Lessons Learned from Deep-Sea Mining", *Science*, 28 Juillet 2000 p.551-552. [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.sciencemag.org/content/289/5479/551.short> .

que des activités de transport, de traitement et de commercialisation des minéraux tires de la Zone. [...] » devait être dotée des ressources financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Il était ainsi prévu que :

Les États parties fournissent à l'Entreprise une somme équivalente à la moitié des ressources financières visées, [...] sous la forme de prêts à long terme ne portant pas intérêt, conformément au barème des contributions au budget ordinaire de l'Organisation des Nations unies en vigueur au moment du versement de ces contributions, des ajustements étant opérés pour tenir compte des États qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations unies. L'autre moitié des ressources financières est obtenue au moyen d'emprunts garantis par les États Parties selon ce barème.⁶⁰⁷

En 1980, la contribution globale britannique à l'Entreprise était estimée à quarante millions de livres. S'ajoutaient une contribution au coût de l'administration de l'Autorité – et en amont de l'administration de la commission préparatoire, à hauteur de 200 000 livres par an pendant dix à quinze ans. De surcroît, la contribution britannique aux dépenses du Tribunal international du droit de la mer était estimée à 110 000 livres annuelles.

Un dégrèvement fiscal voire une exonération d'impôt accordée aux paiements versés à l'Autorité était par ailleurs demandé par les compagnies britanniques. Cela conduirait donc à une perte de revenus fiscaux pour le gouvernement. Mis en parallèle avec un projet d'exploitation des ressources en eaux profondes idéalement dirigé par un consortium d'entreprises anglaises ou américaines et s'acquittant exclusivement de taxes nationales, les un à trois projets envisagés pour les 20 à 25 prochaines années conduiraient à une perte potentielle pour le gouvernement de 85 millions de livres par projet. Toutefois ces projets impliqueraient des entreprises britanniques des secteurs du transport et de la transformation ; malgré des abattements fiscaux et réductions fiscales, le gouvernement britannique devrait donc bénéficier de recettes fiscales nettes.

Enfin les entreprises britanniques se verraient elles aussi contraintes de rétribuer l'Autorité en lui versant un montant dépendant du profit réalisé. Si le montant du profit était difficilement programmable, les estimations à partir du cas type du consortium *Kennecott Mining* laissaient présager du paiement de 85 millions de livres par site sur 20 ans.

d. L'éloignement du Commonwealth

L'opposition britannique à la signature d'une Convention maritime internationale fut interprétée comme le signe d'une prise de distance par rapport au Commonwealth. En effet la question de la Zone opposa pays du Nord et pays du Sud. Si le Royaume-Uni faisait partie des pays

⁶⁰⁷ Convention, Annexe IV, Article 11. 3. b) .

du Nord industrialisés, la plupart des membres du Commonwealth appartenaient au camp adverse. Après une décolonisation rapide et la perte de son influence sur son ancien empire, le Royaume-Uni suivait un chemin de plus en plus distant de celui des membres du Commonwealth. Malgré la déclaration du Commonwealth en faveur d'une Convention internationale lors du congrès⁶⁰⁸ de 1982, le Royaume-Uni maintint son opposition au traité. La presse comme le Parlement dénoncèrent à plusieurs reprises cette stratégie britannique :

L'intérêt bien compris de la Grande-Bretagne, grande puissance maritime, coïncide avec nos obligations et responsabilités internationales (...) Sur ce sujet, d'importance mondiale, un gouvernement conservateur a cru bon de se dissocier de la doctrine du Commonwealth – et cela, après la dernière conférence des chefs d'Etats du Commonwealth, lors de laquelle une déclaration solennelle et dépourvue d'ambiguïté fut adoptée en faveur de la convention.⁶⁰⁹

Le désintérêt britannique pour les positions du Commonwealth conduisit plusieurs diplomates du Commonwealth à manifester leur crainte de voir l'influence soviétique renforcée alors que le Royaume-Uni et les États-Unis se distanceraient du Commonwealth. De plus, beaucoup de pays du Commonwealth exploitaient leurs ressources halieutiques et souhaitaient par conséquent l'établissement rapide de zones économiques exclusives.

En octobre 1982, deux mois avant le refus de signature du gouvernement britannique au Parlement, et après l'annonce du refus américain en juillet 1982, le Premier ministre des îles Fidji tenta sans succès de convaincre Margaret Thatcher. Le gouvernement fidjien fut par la suite le premier pays à signer la Convention :

Il a été reconnu (à l'occasion de la troisième réunion régionale des chefs de gouvernement du Commonwealth dans la région Asie et Pacifique) que le Traité est d'une grande importance pour la communauté internationale. Il est en particulier important pour les petits États insulaires en voie de développement, qui fondent de grands espoirs dans les ressources maritimes pour leur développement à venir. Tout en se réjouissant de l'adoption de la Convention après neuf ans de négociations, les chefs de gouvernement déplorent que certains de leurs amis occidentaux, et en particulier les États-Unis, aient indiqué qu'ils ne la signeraient pas. Tout le monde espère cependant que les pays d'Europe de l'ouest, comme le Royaume-Uni qui a une longue tradition maritime, pourront apporter leur soutien à la convention en la signant. Je transmets donc ce vœu émis par mes collègues chefs d'Etats du Commonwealth, à votre propre gouvernement, afin qu'il lui soit porté l'attention nécessaire.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ South Pacific Forum, CHOGRM, Third Commonwealth Heads Of Government Regional Meeting for Asia and Pacific, octobre 1982, Suva (Fidji).

⁶⁰⁹ "Britain's self-interest as a great seafaring country happily coincides with our international responsibilities and obligations. [...] On this matter of world importance, a Conservative Government have gone out of their way to divorce themselves from Commonwealth thinking — and have done so after the most recent Commonwealth Prime Ministers' Conference when a powerful and unambiguous statement was produced calling for support for the convention." Cyril D. Townsend, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 décembre 1984 vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention>.

⁶¹⁰ "It was recognised [during the Third Commonwealth Heads of Government Regional Meeting for Asia and Pacific] that the Treaty is of great significance to the international community. It is of course, of particular importance for the small island developing countries which look to the resources of the sea for their future development. While welcoming the adoption of the Convention after nine years of negotiations the Heads of Government noted with regret that some of our friends in the West, notably the United States, have indicated that they will not sign it. It is

Un message similaire fut envoyé par les gouvernements australien et néozélandais :

[...] Le gouvernement des États-Unis déploie des efforts pour dissuader d'autres gouvernements de signer la convention adoptée en avril dernier, et a récemment envoyé M. Rumsfeld visiter un certain nombre de capitales européennes, dont Londres, dans ce but. [...] La plupart de nos objectifs spécifiques, en particulier la liberté de navigation, qui est essentielle à la mobilité stratégique, et à l'accès aux ressources tant alimentaires que non alimentaires sont partie intégrante de la convention. Nous aurions aimé voir incluses des dispositions à la fois concrètes et favorables à la libre entreprise dans le domaine de l'exploitation minière des fonds marins, mais nous pensons que la convention comprend le seul ensemble de mesures que nous pouvons espérer pouvoir obtenir dans un avenir prévisible. Pour ces raisons, nous serions extrêmement ennuyés si des pays tels que la Grande-Bretagne, qui a un intérêt fondamental pour le droit de la mer, ne soutenait pas la convention. S'ils restaient de côté, cela augmenterait inévitablement le risque de conflits maritimes, y compris sur les droits de passage et l'accès aux ressources, ce qui aurait pour conséquences d'affaiblir les intérêts stratégiques et commerciaux de l'Occident. Nous pensons que ce n'est qu'en signant la convention et en participant pleinement aux travaux de la Commission préparatoire que nos pays pourront influencer l'évolution du droit de la mer d'une façon qui soit favorable à nos intérêts. [...] Dans la région pacifique, nous craignons fort que la décision des États-Unis de ne pas signer profite exclusivement à l'Union soviétique.⁶¹¹

Il y a en outre un autre facteur que mon gouvernement a pris en compte lorsqu'il a décidé de signer la convention. C'est l'importance qu'y attachent les États insulaires du Pacifique, dont beaucoup considèrent les ressources halieutiques de leurs eaux territoriales exclusives comme l'une des rares ressources significatives nécessaires à leur développement. Aussi, nous sommes inquiets de voir le statut des États-Unis sérieusement affecté aux yeux de ces pays du fait de leur refus d'accepter la Convention. Notre inquiétude serait décuplée si votre gouvernement décidait de ne pas la signer, et donnait ainsi aux pays du Pacifique l'impression, qu'elle soit justifiée ou non, que le Royaume-Uni était indifférent aux intérêts et aux besoins des pays du Pacifique.⁶¹²

everyone's hope however, that the countries of Western Europe, such as the United Kingdom which has a long history of maritime tradition, will find it possible to support the Convention by signing it. I therefore, convey this expectation of my colleagues at CHOGRM for your Government's consideration." Message personnel de K. K.T. Mara (Premier ministre des îles Fidji) à Margaret Thatcher (PM), 20 octobre 1982, THCR 3/1/25. TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/123513>.

⁶¹¹ "[...] The United States Government is seeking actively to dissuade other Governments from signing the Convention adopted in April of this year and recently sent Mr Rumsfeld to a number of European capitals including London for this purpose. [...] Most of our specific objectives, particularly in freedom of navigation which is basic to strategic mobility and in access to living and non-living resources, are met in the Convention. We would have liked to see more practical and 'free enterprise' provision covering deep seabed mining: but we believe that this Convention embodies the only package of measures likely to be available in the foreseeable future. For these reasons we should be extremely concerned if countries, such as Great Britain, with substantial interests in the Law of the Sea, did not support the Convention. If they were to stand aside this would inevitably increase the risk of maritime disputes, including over transit rights and access to resources, which would have the effect of weakening the strategic and trading interests of the West. We believe that it will only be by signing the Convention and participating fully in the work of the Preparatory Commission that our countries will be able to influence the development of the Law of the Sea in a manner favourable to our interests. [...] There is concern in the Pacific that the decision of the United States not to sign can only benefit the Soviet Union." Message personnel de M. Anthony (faisant fonction de Premier ministre) transmis par R.V. Garland (Haut commissaire Australien) à Margaret Thatcher (PM), 8 novembre 1982, THCR 3/1/26, TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/123541>.

⁶¹² "Another major factor which my Government took into account in its decision to sign the Convention is the importance attached to it by the Pacific Island countries many of whom see the fish within their new Exclusive Economic Zones as one of the few major resources to which they can look for their development. Accordingly, it is a matter of concern to us that the standing of the United States in the eyes of these countries has been seriously affected by its refusal to accept the Convention. Our concern would, of course, be increased if your Government

Thatcher répondit sans délai à ces courriers en rappelant que la ratification ultérieure du traité demeurerait possible mais que, dans l'immédiat, les conditions de l'exploitation des ressources minières n'étaient pas satisfaisantes. Elle affirma avoir pris en compte l'opinion des États du Pacifique dans son analyse, ce qui ne satisfait toutefois guère certains gouvernements du Commonwealth :

[...] Seule la délégation du Nigéria nous a attaqués à la Jamaïque, en disant son espoir que notre séparation des autres pays du Commonwealth (tous les présents avaient signé) ne soit que temporaire.⁶¹³

À la différence des Américains, la décision du Royaume-Uni de s'opposer au traité international avait des conséquences sur les relations de l'État avec les pays du Commonwealth ainsi que l'Europe. Si l'on considère que la principale explication du refus britannique fut d'ordre idéologique, le traité étant considéré comme un projet "socialiste" du nouvel ordre économique international, elle marqua aussi inexorablement la prise de distance du Royaume-Uni des choix politiques et stratégiques du Commonwealth.

e. Le rapprochement avec l'allié américain

Pour beaucoup de commentateurs, le refus de prendre part à la signature du traité mit en exergue le rapprochement entre le Royaume-Uni et les États-Unis et la nouvelle politique du président Reagan. Dès les prémices de la négociation du traité, les délégations britanniques et américaines entretenirent des rapports privilégiés à la fois dans le cadre de rencontres du groupe des cinq auquel appartenaient la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'URSS et le Japon, ainsi que dans le cadre de rencontres bilatérales s'inscrivant dans la tradition de la relation spéciale. Les archives du FCO⁶¹⁴ permettent de retracer la chronologie de ces rencontres et soulignent leur régularité. Ainsi en 1979 et 1980 Powell Jones, chef de file de la délégation britannique à UNCLOS, rencontra à plusieurs reprises son homologue américain à Genève, Washington, Paris, Londres, Bonn. La coutume voulait qu'ils dînent ensemble en

were to decide against signing it and thus give rise to the feeling in the Pacific, however unjustified, that the United Kingdom was also unresponsive to the interests and needs of the Pacific countries." Message personnel de R. D. Muldoon (Premier ministre de Nouvelle Zélande) transmis par W.L. Young (Haut commissaire) à Margaret Thatcher (PM), 25 novembre 1982, THCR 3/1/26, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/123565> .

⁶¹³ "[...] Only the Nigerian delegation attacked us directly at Jamaica, expressing the hope that our separation from other Commonwealth countries (all of those present signed) would be temporary." Rapport de Francis Pym (FS) à Margaret Thatcher (PM), *UN Law of the Sea Convention: Final Session Jamaica, 6-10 Decembre 1982*, 23 Décembre 1982, PREM 19/758, PM / 82 / 110, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/PM19/1982/PM19-0758.pdf>

⁶¹⁴ UNLOSC; UK/US Consultations 1980, MAED, FCO 76/1965, TNA.

amont de rencontres du groupe des cinq ou lorsqu'une rencontre le leur permettait. Ces dîners jouèrent un rôle important dans les négociations ; ils étaient toujours précédés d'une invitation officielle mentionnant les thèmes que les délégations souhaitaient aborder, d'un travail préparatoire au sein du FCO (*the preparatory notes*) et donnaient lieu à un compte-rendu transmis aux principaux acteurs du FCO et des ministères concernés. Chaque délégation était composée de quatre membres : la plupart du temps en 1980 la délégation britannique était représentée par Powell Jones, M. Darwin (*Deputy Legal Adviser*), M. Ramsay, M. Wood ou Diston et la délégation américaine par l'ambassadeur Elliot Richardson, M. Aldrich, M. Brewer, M. Oxman ou Mme Verville. Les archives relatives à ces rencontres révèlent leur importance, la teneur des liens américano-britanniques et leur rôle dans l'élaboration de stratégies communes.

Au mois de janvier 1981, une nouvelle administration républicaine accéda au pouvoir, succédant ainsi à quatre années de mandat démocrate sous le président Carter. L'arrivée de Reagan consacra la rupture des négociations du traité sans toutefois qu'il s'agisse d'une volte-face soudaine. Comme ce fut le cas pour plusieurs participants aux négociations du traité, la position américaine évolua pendant les dix années consacrées à la négociation d'un accord. Aussi ne peut-on considérer l'arrivée de Reagan au pouvoir comme étant la seule explication du refus américain. En effet, les rapports et témoignages recueillis par le FCO illustrent, dès les premières rencontres, la vision différente qui fut celle des Américains.

À l'occasion de la 9^{ème} session qui se tint du 3 mars au 4 avril 1980 puis du 28 juillet au 29 août 1980, le FCO fut destinataire de rapports réguliers du président de la délégation britannique. Le 3 septembre 1980, ce dernier se révélait très pessimiste quant à la possibilité de parvenir à un compromis ⁶¹⁵ : après l'adoption et la publication d'une loi américaine nationale le 28 juin 1980, le groupe des 77 questionnait la volonté américaine de poursuivre les négociations. Applicable dès 1988, le *Deep Seabed Hard Mineral Resources Act* accordait aux États-Unis une position avantageuse en l'absence de signature d'une convention internationale.⁶¹⁶ Après l'investiture du nouveau président, Donald Rumsfeld devint émissaire de Ronald Reagan sur la Convention. Ses mémoires montrent deux formes de désaccord.

⁶¹⁵ *United Nations Law of the Sea Conference, Resumed Ninth Session, Geneva, (28 July to 29 August 1980). Report by the permanent Leader of the UK Delegation.* Rapport de M. Powell-Jones, 3 septembre 1980, FCO 76/1989, TNA.

⁶¹⁶ *United Nations Law of the Sea Conference, Note. Part 2 of the 9th session of the 3rd Conference on the Law of the Sea.* Rapport de la délégation britannique, Bruxelles, 20 octobre 1980, FCO 76/1989, TNA. "Part 2 of the 9th session commenced in dispute because the United States had published an act concerning the sea-bed on 28 June 1980 and the Group of 77 had opposed this attitude, at the first sitting calling into question the United States' desire to continue the negotiations. [...] Furthermore other States, including some Member States, had stated their greater or lesser desire to adopt national legislation on the subject on their own behalf."

D'une part Reagan avait une vision différente de celle de son prédécesseur, mais il s'opposait aussi aux conseillers en Affaires étrangères du ministère. Ainsi Donald Rumsfeld écrivit-il :

Peu de temps après la prise de fonction de Reagan, il fut invité à assister à la cérémonie de signature du traité par les 160 nations à la Jamaïque [...] A la surprise de presque tout le monde, Reagan annonça qu'il n'était pas disposé à accepter le traité [...] Le volte-face de Reagan par rapport à la politique américaine plongea le Département d'Etat dans la consternation, auquel Reagan demanda : « mais n'était-ce pas l'enjeu de l'élection présidentielle ? » [...] J'ai rencontré Reagan dans le salon ovale pour recevoir ses directives dans mon nouveau poste. Le Président se montra aimable et attentionné. Il savait instinctivement ce qu'il voulait accomplir, mais, comme ce n'était pas un expert sur ce traité, il n'entra pas dans les détails. Toutefois, il insista sur les arguments qu'il souhaitait me voir présenter aux dirigeants des plus grandes nations industrielles dans le cadre de ma mission. Selon lui, c'était « les experts » qui, depuis le début, avaient mis notre pays dans cette position inconfortable par rapport au traité [...] ⁶¹⁷

Rumsfeld se rendit en Europe, où il rencontra le président français puis Margaret Thatcher. C'est à l'occasion de cette rencontre que le Premier ministre assura l'émissaire de son soutien :

Je fis plusieurs voyages en Europe et en Asie, pour plaider en faveur de la position de Reagan [...] Quelques jours plus tard, je rencontrai le Premier ministre Margaret Thatcher au 10 Downing Street, à Londres. Je lui expliquai ma mission et les inquiétudes de Reagan. Elle me répondit avec vivacité, et alla droit au but.

Monsieur l'Ambassadeur, si j'ai bien compris, ce que ce traité sur le droit de la mer propose n'est rien de moins que la nationalisation internationale d'environ les deux tiers de la surface de la planète », dit-elle d'emblée. « Et vous savez ce que je pense des nationalisations [...] »

Ella ajouta en souriant : « Dites à Ronnie que je suis avec lui. » ⁶¹⁸

Lors d'une inter session à New York, du 24 février au 2 mars 1982, les États-Unis proposèrent une série d'amendements qui ne furent acceptés par le Groupe des 77 qui refusa la réouverture des négociations. Le 2 mars 1981, les États-Unis annoncèrent vouloir réexaminer l'ensemble de la question, cette annonce eut lieu quelques jours seulement avant l'ouverture

⁶¹⁷ "Shortly after Reagan was inaugurated, he was invited to join a ceremonial treaty signing by some 160 nations in Jamaica. [...] To nearly everyone's surprise, Reagan announced he was not ready to agree to the treaty. [...] Reagan's reversal of U.S. policy led to consternation at the Department of State, to which Reagan asked, "But isn't that what the election was about?" [...] I met with Reagan in the Oval Office to receive his guidance on my new assignment. The President was gracious and personable. He had instincts about what he wanted to accomplish but, not being an expert on the treaty, he did not get into the details. Still, Reagan hit the important points he wanted me to convey to the leaders of the larger industrialized nations on my mission. It was the "experts," after all, who had put our country into this unfortunate position on the treaty in the first place. [...]" Donald Rumsfeld, *Known and Unknown, A Memoir*. New York, Sentinel, 2011, p. 349-350.

⁶¹⁸ "I made several trips to Europe and Asia to make Reagan's case. [...] A few days later I met with Prime Minister Margaret Thatcher at 10 Downing Street in London. I explained my mission and Reagan's concerns. Quite briskly, Mrs. Thatcher bore right into the heart of the matter.

"Mr. Ambassador, if I understand correctly, what this Law of the Sea Treaty proposes is nothing less than the international nationalization of roughly two thirds of the Earth's surface," she began. "And you know how I feel about nationalization. [...]"

She smiled. "Tell Ronnie I'm with him."

Donald Rumsfeld, *Known and Unknown, A Memoir*, New York, Sentinel, 2011, p. 349-350.

de la 10^{ème} session qui se tenait du 9 mars au 24 avril 1981. Le réexamen dura une année. Il aboutit à l'adhésion des Américains à la plupart des principes de la Convention puisque seize des dix-sept parties étaient jugées satisfaisantes. En revanche les Américains refusèrent la partie XI, consacrée à la gestion des ressources minérales de la Zone. Ils affirmèrent le refus du principe selon lequel des acteurs de la Convention comme les mouvements de libération nationale seraient bénéficiaires d'un transfert de technologies et de distribution de fonds. L'annonce du refus américain se fit le 9 juillet 1982 lors d'une déclaration énoncée par le président Reagan :

Les parties considérables relatives à la navigation et au survol, ainsi que la plupart des autres dispositions de la Convention, sont compatibles avec les intérêts des États-Unis et selon nous, servent bien les intérêts de toutes les nations... Notre examen indique cependant que la partie de la Convention touchant l'exploitation minière sous-marine va à l'encontre des objectifs des États-Unis. Pour cette raison [...] les États-Unis ne signeront pas la Convention [...].⁶¹⁹

Le refus américain tint à la fois à des questions idéologiques et politiques. Au premier abord, il s'agissait d'un refus des principes découlant de la perception des océans en tant que patrimoine commun de l'humanité. Dans un article publié en 1983, James L. Malone⁶²⁰, chef de file de la délégation américaine lors des négociations, juriste, diplomate qui obtint le soutien de Reagan, écrivait ainsi:

Les partisans de la convention sur le droit de la mer adoptent fréquemment le concept du Nouvel Ordre Economique International, qui, en substance, recommande la redistribution des richesses économiques mondiales par le truchement d'organisations telles que l'Autorité Internationale des Fonds Marins. [...] Les États-Unis sont extrêmement préoccupés par les dangers que recèlerait la signature du traité sur le droit de la mer, qui légitimerait ce concept socialiste. [...] L'Autorité Internationale des Fonds marins se serait vu attribuer des pouvoirs sans précédents pour redistribuer les richesses au niveau international. [...] Les États-Unis ont le droit d'exiger des mécanismes internationaux et des politiques en cohérence avec nos principes de liberté des marchés et de démocratie. C'est grâce à ces principes que l'Amérique a acquis sa richesse actuelle et son haut niveau de vie, - ce sont ces mêmes principes qui promouvront la croissance économique mondiale et la liberté [...]. Ceux qui critiquent notre gouvernement prétendent que rester en dehors de la convention sur le droit de la mer ne fera que réduire l'influence et le pouvoir des États-Unis lors de négociations internationales. Mais pourquoi les États-Unis ont-ils bénéficié d'une influence considérable par le passé ? Certainement pas en abandonnant précipitamment et de leur propre initiative les principes qui ont toujours fait leur force.⁶²¹

⁶¹⁹ Déclaration du Président Reagan sur la Convention sur le droit de la mer, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 9 juillet 1982, vol. 18, p. 887. Voir Carlyle E. Maw, Comment. [en ligne] *Law and Contemporary Problems*, printemps 1983, vol. 46, n°2, p. 55-56. Disponible sur <http://www.jstor.org/stable/1191509>.

Traduction de TETLEY William Tetley. L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982. *Études internationales* [en ligne], 1985, vol. 16, n° 4, p. 795-811. Disponible sur: <http://id.erudit.org/iderudit/701927ar>

⁶²⁰ Assistant Secretary of State for Oceans and International Environment and Scientific Affairs : Special Representative of the President for Law of the Sea ; Chairman, United States Delegation to UNCLOS III

⁶²¹ "Proponents of the LOS Convention frequently espouse the concept of the New International Economic Order (NIEO) which in essence advocates redistribution of the world's economic wealth through organizations such as the International Seabed Authority. [...] The United States is deeply concerned about the grave dangers of legitimizing this socialist concept by signing the LOS Treaty. [...] The International Seabed Authority would have been given the unprecedented power to redistribute wealth on an international scale. [...] The United States has a right to insist upon international mechanisms and policies that are consistent with our free market and democratic principles. It is because of these principles that America obtained her present wealth and high standard of living-it

Les Américains s'opposaient à une gestion de la Zone par l'Autorité, institution qui serait dotée de nombreux pouvoirs lui permettant de redistribuer les richesses à l'échelle internationale, principe contraire aux idéaux américains. De même les Américains refusaient les clauses concernant le transfert de technologie et considéraient que la Convention révélait une présence trop importante des arguments du nouvel ordre international. Parallèlement à ces arguments, des choix politiques liés à la place des États-Unis sur la scène internationale et aux intérêts économiques du pays furent invoqués : les États-Unis affirmaient que la Convention restreindrait l'exploitation au lieu de la favoriser ; ils regrettaient l'absence d'autorisation d'exploitation assurée pour les futurs exploitants. De surcroît, les États-Unis comprenaient qu'ils n'auraient pas de rôle spécifique au sein de l'institution leur permettant de protéger leurs intérêts. Des amendements pourraient être imposés sans l'aval des Américains qui ne disposeraient pas de veto. Ce sont donc des raisons idéologiques mais aussi des intérêts liés à la puissance américaine qui expliquèrent le refus de la Convention internationale.

Afin de préserver les intérêts américains liés à la liberté de navigation, les États-Unis adoptèrent une législation nationale garantissant les principes de liberté des mers et adoptant les limites des eaux territoriales présentes dans la Convention. Le 10 mars 1983, soit trois mois après la clôture du traité à Montego Bay, la Proclamation Reagan sur la zone économique exclusive des États-Unis fut accompagnée d'une déclaration relative à la politique maritime des États-Unis.

"Tell Ronnie I'm with him"⁶²², ainsi Thatcher accorda-t-elle son soutien à Ronald Reagan et Donald Rumsfeld lorsque ce dernier l'invita à s'opposer au traité. À partir du premier trimestre de l'année 1981, par le truchement de son refus du traité et malgré une position plus optimiste et favorable aux négociations que les Américains, le gouvernement britannique se rapprocha encore davantage de la politique maritime de son allié outre-atlantique et confirma l'étroitesse des liens entre les deux nations.

is these same principles which will promote international economic growth and freedom. [...] Critics of the administration contend that staying outside of the LOS Convention regime will only decrease the influence and power of the United States in global negotiations. But why has the United States enjoyed considerable influence and power in the past? Certainly not because, in its diplomatic initiatives, it so quickly abandoned those principles that have made it strong to begin with." James L. Malone, *The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III, Law and Contemporary Problems*, Vol. 46, No. 2, *The Law of the Sea: Where Now?*, printemps 1983, p. 29-36 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.jstor.org/stable/1191507>.

⁶²² Rumsfeld, p. 428-429.

4. Les instigateurs de la politique maritime britannique aux Nations unies

a. Les acteurs britanniques du secteur privé

Parmi les acteurs britanniques ayant des intérêts directement liés à la Convention figuraient les compagnies du transport maritime, du secteur de la pêche, les industries gazière et pétrolière ou encore des entreprises sidérurgiques et minières. La durée des négociations suffit à expliquer les changements de points de vue de ces acteurs pendant une décennie.

Étant donné l'importance accordée à la Partie XI de la Convention, on pourrait s'attendre à ce que les compagnies minières britanniques aient joué un rôle prépondérant lors des négociations. En réalité il semblerait qu'elles se soient bien moins engagées dans le débat que leurs consœurs américaines.

La première explication tient vraisemblablement au nombre de compagnies concernées. Depuis les années 1970 quinze consortiums internationaux ont été créés, certains ont depuis été dissous. En 1980 seuls six consortiums internationaux⁶²³ étaient engagés dans des campagnes d'exploration des fonds marins : *Ocean Mining Associates* (OMA – 1974, États-Unis, Belgique, Italie), *Ocean Management, Inc.* (OMI - 1975, Canada, République Fédérale d'Allemagne, Japon, États-Unis), *Ocean Minerals Companies* (OMCO - 1977, États-Unis, Pays Bas), *AFERNOD* (1974, France), *Deep Sea Minerals Associations* (DOMA - 19 compagnies japonaises), *Continuous Line Bucket Group* (CLB Group, environ vingt compagnies, Australie, Canada, France, Allemagne, Japon, États-Unis) et *Kennecott Consortium* (KENCON, 1974, États-Unis, Royaume-Uni). Seul le consortium KENCON était composé de compagnies britanniques. Fondé en 1974, Kennecott Consortium (KENCON) était détenu à 41 % par la Kennecott Corporation, compagnie américaine à l'heure de sa fondation. Cinq autres compagnies étaient investies à hauteur de 11,8% chacune : Rio Tinto Zinc Deep Sea Mining Enterprises, Ltd (compagnie britannique), Consolidated Gold Fields, Ltd (compagnie britannique), Noranda Exploration, Inc. (compagnie britannique), Mitsubishi Corporation (Japon), British Petroleum Development, Ltd. (compagnie britannique). Toutefois à l'heure des négociations de la Convention, en 1981, la compagnie *Kennecott Corporation* fusionna avec *la Standard Oil of Ohio*, puis en 1987 *British Petroleum* devint actionnaire de *Sohio* à 53%. En d'autres termes le consortium KENCON devint un consortium contrôlé à 88,2% par les Britanniques : 52% par British Petroleum, et 35,4% par trois autres compagnies britanniques. Seules quatre compagnies britanniques étaient donc investies dans un consortium international. Les six partenaires de KENCON obtinrent un permis d'exploration

⁶²³ A. M. Post, *Deep Sea Mining and the Law of the Sea*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, p. 217 [en ligne, consulté le 1 novembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://tinyurl.com/qdg9gds> .

octroyé par le gouvernement américain puis abandonné en 1993, date à laquelle le consortium fut dissous.

La seconde explication tient à la lucidité des entreprises quant aux difficultés techniques de l'exploitation des nodules et à l'absence d'un profit assuré dans un avenir proche. Ces difficultés étaient mentionnées par Lord Erroll à la Chambre des Lords dès janvier 1981. Les deux extraits suivants, issus de lettres à l'éditeur du Times, les mettent en exergue. Le 24 novembre 1982 Michael R. Molitor (Queen's College, Cambridge), écrivait:

Tout d'abord, en admettant que les grandes compagnies minières se sont vues confrontées au climat optimal en termes juridiques et d'investissement, l'exploitation du fond des océans ne conduira à aucun bénéfice pendant des années, tout simplement parce que la technologie indispensable est loin d'être disponible commercialement. [...] Encore plus inquiétant est le fait que le ministère du commerce des États-Unis a publié de nombreuses études démontrant de façon éclatante que les ressources mondiales en composants des principaux minéraux qui constituent les nodules sous-marins (cuivre, cobalt, manganèse, et nickel) sont tout à fait suffisantes, et ne souffriraient d'aucune rupture d'approvisionnement, au bas mot jusqu'au milieu du siècle prochain.⁶²⁴

Le 12 novembre 1984, Michael Ranken, directeur de The British Maritime League et partisan de la signature du traité ajoutait :

L'intérêt principal de la zone réside dans les nodules polymétalliques qui prolifèrent dans de nombreux secteurs des fonds marins, à une grande profondeur. Il y a peu de chance qu'ils acquièrent une grande importance économique avant au moins 25 à 30 ans, ou plus.⁶²⁵

À la Chambre des Lords, de 1976 à 1981, neuf débats et questions écrites examinèrent directement ou indirectement la Convention. Le 19 janvier 1981, lors de la seconde lecture du *Deep Sea Mining (Temporary Provisions) Act*, projet de loi national sur l'exploration et l'exploitation des ressources minières, l'un des pairs de la Chambre apporta un témoignage singulier⁶²⁶. Le débat consacré à ce projet de loi en seconde lecture, le 19 janvier 1981, dura une heure et demie. Il fut introduit en quinze minutes par The Earl of Cowrie, The Minister of

⁶²⁴ "First, assuming that the major mining companies were presented with the most favorable legal and investment climate possible, deep sea-bed mining will produce no benefits for many years simply because the technology is nowhere near being commercially perfected. [...] Even worse, the United States Department of Commerce had produced numerous studies that give overwhelming evidence to the fact that the world's remaining resources, of the commodities that constitute the major mineral constituents of ocean-floor nodules (copper, cobalt, manganese and nickel), are quite adequate and should remain relatively free of supply disruption well into the middle of the next century." Michael R. Molitor, "Reasons favouring sea law treaty. Letters to the Editor", *The Times*, 24 novembre 1982, n°61397, p. 9 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur *The Times Digital Archive, 1785-2009*.

⁶²⁵ "The area is principally of interest for the poly-metallic nodules that proliferate over major parts of deep seabed; these are unlikely to be of much economic importance for 25 to 30 years or more [...]" Michael Ranken "Time to clinch Law of the Sea pact? Letters to the Editor", *The Times*, 12 novembre 1984, n°61984, p. 13 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur *The Times Digital Archive, 1785-2009*.

⁶²⁶ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 19 janvier 1981 vol. 416 cc248-70 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/jan/19/deep-sea-mining-temporary-provisions#S5LV0416P0_19810119_HOL_124.

State, Department of Employment, qui représentait Lord Trenchard (Minister of State for Defence) et auquel succédèrent cinq pairs.

À la fois homme d'affaires issu du secteur industriel et homme politique conservateur, Lord Erroll of Hale (Mr Frederick Erroll, 1914-2000), fut président du conseil d'administration des compagnies *Consolidated Gold Fields* (spécialisée dans l'exploitation aurifère et membre du consortium KENCON), *Bowater* (production de pâte à papier) et *Whessoe* (production de matériel destiné aux industries de l'exploitation du gaz, du pétrole, du nucléaire, et de la pétrochimie). Lord Erroll était par ailleurs un membre très actif au sein de la Chambre de Commerce de Londres, ayant représenté à plusieurs reprises le Royaume-Uni à l'étranger en étant à la tête de délégations en Asie du Sud-Est et en Amérique Latine. Lord Erroll atteignit le sommet de sa carrière politique pendant le mandat de Macmillan (1961-1963), lorsqu'il fut président de la Commission du Commerce (*The Board of Trade*, qui devint de 1970 à 2009 le ministère du Commerce et de l'Industrie). Il devint ensuite ministre de l'Énergie (*Minister of Power*, 1963-1964). Si ce portefeuille, moins prestigieux que le précédent, fut perçu comme une sanction prise par Douglas Home, Lord Erroll joua un rôle-clé pendant ces deux années et fut le principal instigateur du passage d'une loi sur le Plateau Continental (*Continental Shelf Bill*). Cette loi permit de délivrer des permis d'exploration aux compagnies britanniques en Mer du Nord avant l'arrivée au pouvoir des travaillistes.

Le témoignage d'Erroll à la Chambre des Lords constitue ainsi une source primaire intéressante car elle témoigne de l'état d'esprit d'un représentant du secteur industriel britannique impliqué dans le commerce international et président d'une compagnie membre d'un consortium engagé dans l'exploration des fonds sous-marins. Nous garderons toutefois en mémoire le caractère particulier d'un discours au Parlement - par définition voué aux contraintes et objectifs de la représentation, ainsi que les dangers d'une approche synchronique qui tend à considérer qu'un acteur a des préférences stables et clairement établies. Au Parlement, Erroll siège en tant que pair depuis 1964, mais aussi en qualité d'expert. Il peut aussi être considéré comme un témoin dressant un état des lieux de l'exploration sous-marine par les Britanniques, voire comme un porte-parole de l'industrie – fonction qui méritera néanmoins d'être nuancée. En effet, comme mentionné ci-dessus, le nombre de compagnies britanniques impliquées dans l'exploitation des fonds sous-marins était alors très faible puisque la compagnie que présidait Erroll était l'une des quatre compagnies de KENCON, le seul consortium dans lequel des entreprises britanniques sont présentes.

Lord Erroll se plaçait lors de ce discours en défenseur de la Convention internationale UNCLOS et partisan du projet de loi national sur l'exploration et l'exploitation des ressources minières. Deux points conditionnaient toutefois son soutien au projet de loi national. Ces deux points, adaptés aux intérêts intrinsèques des compagnies minières, étaient l'écho de deux des

composantes utilisées précédemment dans la définition de l'intérêt national : les notions de paix et prospérité.

Ainsi le discours de Lord Erroll s'ouvrait sur un état des lieux de l'exploitation minière sous marine conduite par KENCON. Il décrivait alors une situation loin d'être idyllique et en appelait par conséquent à la clémence du législateur. Au mois de janvier 1981, près de 50 millions de dollars avaient été investis par KENCON dans l'exploration. La compagnie *Consolidated Gold Fields* avait pour sa part dépensé 2,4 millions de livres et le coût estimé afin de poursuivre l'exploration était de 150 millions de dollars. Un investissement de 1500 millions de dollars était ensuite envisagé afin d'extraire et de commercialiser trois millions de tonnes de nodules par an. Les deux principaux arguments de Lord Erroll reposaient sur la dangerosité et la durée de l'entreprise :

Je n'ai peut-être pas besoin de rappeler à notre noble assemblée que nous ne sommes pas en présence d'une situation d'aubaine, comme lors de la découverte du pétrole et du gaz de mer du nord. C'est une situation complètement différente. Comme le Duc vous l'a expliqué, est concernée pour l'instant une zone, au fond de l'océan pacifique, située entre le continent et Hawaï, à au moins 10 000 pieds de profondeur. Là, se trouve un lit de nodules d'une faible épaisseur qui peut être excavé ou ramassé et retiré du fond de la mer [...] Aussi, même si l'opération est importante et vaut la peine d'être menée à bien, nous partons sur du long terme, et les risques sont réels et considérables. [...] Toutefois, il faut garder à l'esprit que bien que les perspectives à long terme soient extrêmement intéressantes, elles ne sont pas pharamineuses. C'est du long terme, cela implique un travail énorme et la mobilisation de ressources financières importantes, à englober dans un type d'opération à hauts risques, dont le retour ne nous parviendra peut-être que bien des années plus tard.⁶²⁷

Présentant un projet à long terme, Lord Erroll annonçait dans un second temps une première condition nécessaire à l'établissement d'un cadre assurant une certaine paix: il insistait sur la nécessité d'une protection juridique nationale ayant valeur à l'international, qui soit elle aussi inscrite juridiquement à long terme et ne soit pas seulement transitoire. Il s'agissait de faire en sorte que les permis accordés par le Royaume-Uni demeurent valables et reconnus sur la scène internationale après l'adoption de la Convention. La deuxième condition évoquée concernait le coût des licences d'exploration, ou en d'autres termes l'aspect « prospérité » de la composante de l'intérêt des compagnies minières. Le souhait de Lord Erroll était de ne pas voter pour un projet ne définissant pas de coût fixe. Il souhaitait plutôt que le Parlement

⁶²⁷ "I need perhaps hardly remind your Lordships that this is not a bonanza situation like North Sea gas or oil: it is a very different story. As the noble Earl explained to your Lordships, it concerns at present an area in the deep Pacific between the mainland and Hawaii 10,000 feet deep or more—a shallow bed of nodules which have to be scooped or grabbed from the bottom of the sea. [...] So, while this is an important and worthwhile venture, it is very much long-term and is beset with substantial and considerable risks. [...] Nevertheless, it is only right to say that although the prospects ahead are extremely interesting, they are not dazzling. This is long-term and involves a great deal of hard work and the expenditure of a great deal of money which must be sunk in such risk ventures, with possible returns only many years later." Lord Erroll of Hale, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 19 janvier 1981, vol. 416 cc248-70 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/jan/19/deep-sea-mining-temporary-provisions#S5LV0416PO_19810119_HOL_124.

détermine le coût d'attribution de ces licences, et bien entendu que le coût d'une licence britannique soit moins élevé que le coût prévu par la Convention internationale :

J'avais cependant l'impression qu'il (Lord Kennet) était favorable à une contribution perçue par les Nations unies, de plus du double que celle qui était proposée dans le projet de loi. Prévoyons absolument une contribution. Mais, si elle est trop lourde, elle découragera totalement l'exploration et l'exploitation. Aussi, à cette étape relativement précoce, si nous devons avoir un chiffre – et j'ajoute que, personnellement, je préférerais avoir un chiffre afin de savoir à quoi nous en tenir – adoptons un chiffre relativement bas, au moins pour commencer.⁶²⁸

Enfin dans une dernière partie Lord Erroll rappelait qu'il était nécessaire d'entendre les arguments du groupe des 77 tout en se montrant encourageant envers les compagnies minières :

Aussi, j'inciterais ceux qui ont à cœur de défendre les intérêts du Groupe des 77 – et bien sûr ceux des partisans d'une exploitation des ressources naturelles respectueuse de l'environnement – de garder à l'esprit qu'ils ne devraient pas rendre les conditions trop coûteuses ou trop difficiles. Dans le cas contraire, si ces conditions étaient trop coûteuses, les nodules resteraient là où ils sont, au fond des océans. Car, réduits à leurs seuls moyens, les membres du Groupe des 77 ne les amèneront jamais à la surface.⁶²⁹

Ainsi Lord Erroll accordait-il son soutien au projet de loi national, mais uniquement sous certaines conditions. Lord Erroll se plaçait par ailleurs en défenseur de la Convention internationale, ce qui ne fut plus le cas des trois porte-parole du consortium Kennecott représentant les compagnies Rio Tinto Zinc, Gold Fields et British Petroleum lors du symposium organisé par le FCO en novembre 1982. M. Rankin-Reid annonçait alors que le consortium ne solliciterait pas le statut d'investisseur pionnier auprès de la Commission préparatoire.

A Caracas, il y a presque dix ans, nous partagions une vision, celle d'un traité valable au niveau mondial, et acceptable universellement. Et, à l'époque, cela semblait possible. Au fur à et mesure que nous approchons de l'échéance jamaïcaine, ces espoirs sont devenus des craintes. Nous sommes confrontés à un dilemme peu réjouissant, car aucune des options proposées ne nous permet d'avancer clairement, en tant que compagnie minière. [...] Nous espérons que le gouvernement de sa Majesté trouvera une solution à notre dilemme.⁶³⁰

⁶²⁸ "But I had the impression that he (Lord Kennet) was in favour of the United Nations levy of more than double the figure proposed in the Bill. By all means, have a levy; but if it is too big, it will act as a severe deterrent to exploration and exploitation. Therefore, at this early stage, if there is to be a figure—and, personally, I should prefer to see a figure so that we know what we are working on—then let us make it a low figure, at any rate to begin with." Lord Erroll of Hale, *idem*.

⁶²⁹ "Therefore, I would urge all those who have the best interests of the Group of 77 at heart—and, indeed, the best interests of those who wish to exploit natural resources without damaging the environment—to bear in mind that they should not make the conditions too onerous or too hard, for otherwise, if those conditions become too onerous, the nodules will stay where they are, at the bottom of the ocean; and on their own the Group of 77 will never bring them to the surface." Lord Erroll of Hale, *idem*.

⁶³⁰ "In Caracas almost a decade ago, we shared a vision of a global Treaty commanding universal acceptance. And it did seem possible then. As we approach Jamaica those hopes have become forebodings. We face the melancholy dilemma that none of the possible options present a clear way forward for us as a mining company. [...] We wish HMG success in producing a solution to our dilemma." M. Rankin-Reid (Rio Tinto), *Compte-rendu du Symposium*

Toutefois la compagnie pétrolière British Petroleum, représentée par M. Bentham, était en faveur du traité :

Pour résumer, Monsieur le ministre, aux yeux de BP, les dispositions du chapitre XI sont inadaptées et ne sont pas souhaitables. Toutefois, le reste du traité est très intéressant pour un groupe comme le nôtre, qui a un intérêt fondamental dans les échanges commerciaux internationaux. Nos intérêts seraient protégés si le traité était signé rapidement, mais avec des réserves.⁶³¹

En novembre 1982, lorsque fut organisé un symposium par le FCO, plusieurs entités se révélèrent favorables à la signature du traité : les compagnies du transport maritime (représentées par *The General Council of British Shipping*), les compagnies de l'industrie gazière et pétrolière (*BP, Shell, UK Offshore Operators Association*), la société savante *Royal Society* et le *Natural Environment Research Council*, le Comité consultatif sur la pollution des océans (*Advisory Committee on Pollution of the Sea, ONG environnementale*), et l'Institut royal pour la navigation (*Royal Institute of Navigation*). En revanche *British Steel*, entreprise sidérurgique, le consortium Kennecott, les représentants du développement industriel *The Chartered Institute of Patent Agents, The Licensing Executive Society*, prirent position contre la Convention ou contre une ratification immédiate.

On comprendra que certains secteurs aient davantage intérêt que d'autres à ce que le Royaume-Uni ratifie le traité. De même il semble cohérent qu'un institut dont les membres agissent en faveur des inventeurs et dont la perspective est celle des investissements dans les nouvelles technologies s'oppose au traité, tout comme une société regroupant des individus s'opposant au transfert de technologie. En revanche l'intérêt des compagnies minières est plus difficilement identifiable. Les membres de ce secteur eux-mêmes mentionnèrent le dilemme auquel ils étaient confrontés car, si la liberté de navigation et la codification d'une législation internationale étaient nécessaires, la partie XI demeurerait insatisfaisante.

Comme le démontre Colin Hughes, journaliste de *The Times*, les compagnies minières britanniques se sont moins engagées dans la bataille que leurs consœurs américaines :

Bien que des compagnies américaines aient fait du lobbying contre la signature dans notre pays, les entreprises britanniques ont fait preuve de retenue, car elles pensent que, que nous

UNLOSC du 2 novembre 1982, FCO, novembre 1982, PREM 19/758, TNA, [en ligne, consulté le 10 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margarethatcher.org/1982/1982/PREM19-0758.pdf>.

⁶³¹ "To sum up, Minister, as BP sees it, the provisions of Part XI are inadequate and undesirable, but there is much value in the rest of the Treaty to a commercial Group such as ours with a basic interest in international trading. Early signature of the Treaty, but with a reservation, would, we believe, protect our interests." *Ibid.*

signions ou pas, il y a peu de chance que les opérations minières aillent de l'avant. Toutefois, l'attrait de l'exploitation minière des océans deviendra un jour irrésistible.⁶³²

Cependant, le journaliste propose une analyse rationnelle récapitulant les points justifiant un soutien au traité. À terme, l'exploitation des fonds sous-marins était perçue comme une nécessité. Pour beaucoup, il ne s'agissait que d'une question de temps (ce qui constitua indéniablement une erreur d'appréciation eu égard au statut de l'exploitation aujourd'hui). L'analyse rationnelle des intérêts des compagnies minières pouvait ici encore se faire selon les deux champs introduits par Bruce Jentleson, ceux du *pouvoir* et de la *paix*. Ainsi les compagnies risquaient de perdre de leur *pouvoir* d'influence en n'accédant pas au statut de "pionnier", statut qui favoriserait les entreprises dans l'attribution des premières licences d'exploitation. La composante *paix* des intérêts des compagnies minières étaient atteinte de deux façons. Tout d'abord le Royaume-Uni, la France, la RFA, la Belgique, le Japon, l'Italie, les Pays-Bas, les États-Unis avait conclu un mini-traité facilitant la résolution de conflits. Toutefois l'URSS et l'Inde n'avaient pas conclu ce traité, avaient obtenu le statut de pionniers et pouvaient décider d'exploiter les mêmes sites que ceux choisis par les européens. De plus sans loi internationale, les compagnies minières ne se hasarderait sûrement pas à débiter l'entreprise seules. Elles risqueraient être confrontées à des pays signataires en cas de conflit. Colin Hughes rappelle les points justifiant le refus de signature du traité : aucune compagnie n'exploiterait dans les conditions prévues dans la partie XI (coût et transfert de compétences); il était nécessaire pour le Royaume-Uni de montrer son désaccord face à ces modalités, le coût des permis d'exploration était plus élevé dans le cadre de la Convention internationale, et la Convention ne serait applicable qu'à partir de 1996. Les objections évoquées peuvent donc être classées dans les catégories *principe* et *prospérité* de l'intérêt des compagnies. Cette analyse permet ainsi de synthétiser le dilemme : les composantes de l'intérêt des compagnies minières, comme celles de l'intérêt national du Royaume-Uni, s'opposaient. Principe et prospérité allaient à l'encontre de pouvoir et paix.

Dans l'ensemble, les compagnies minières semblaient avoir intérêt à soutenir les négociations ; elles furent à la fin plus mitigées, sûrement découragées, certaines refusèrent de prendre réellement position. D'autres préconisèrent une signature du Royaume-Uni tout en manifestant leur désaccord. Peu d'acteurs britanniques du secteur privé s'opposèrent fermement au traité. Ces acteurs ne semblent ainsi pas être les protagonistes initiaux du refus de signature.

⁶³² "Although American firms have lobbied here against signing British firms have held back because they believe that, whether we sign or not, mining is unlikely to go ahead. The attractions of deep-sea mining will eventually become irresistible however." Colin Hughes, "Will Britain catch the tide?" *The Times*, 3 décembre 1984, n°62002, p. 12. [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur *The Times Digital Archive, 1785-2009*.

b. Les acteurs gouvernementaux britanniques

Notre groupe lui-même n'a pas été en mesure de parvenir à un accord sur l'évaluation des avantages et des inconvénients, en examinant le projet de texte pour la convention sur le droit de la mer. Toutefois, nous avons considéré que nous ne pouvions pas nous permettre de nous retirer des négociations.⁶³³

Ainsi John Nott résuma-t-il la position du comité interministériel MISC 19 dans un mémorandum transmis le 30 juin 1980 aux membres d'un second comité ministériel restreint. En 1982, à l'orée de la signature de la Convention, ce même comité semblait d'une seule voix admettre l'impossibilité de la ratification du traité.⁶³⁴ Cette unité interministérielle n'était en réalité qu'une façade derrière laquelle persistaient des désaccords liés à des intérêts divergents. Les deux comités interministériels impliqués dans la définition de la stratégie britannique furent les comités « MISC 19 » et « DO ».

À la demande de David Howell, ministre de l'Énergie, puis de Lord Carrington⁶³⁵, *Foreign Secretary*, le comité interministériel MISC 19 (*Ministerial Sub-Committee on the Sea / Cabinet Sub-Committee*) se réunit au printemps 1980 afin de s'accorder sur les objectifs stratégiques devant guider la délégation britannique à l'orée de la neuvième session de la Convention. Ce comité était présidé par le ministre du Commerce, John Nott, dont le portefeuille ministériel devint celui de la Défense en janvier 1981. Les premiers destinataires des courriers relatifs à la tenue de MISC 19⁶³⁶ étaient nombreux et comprenaient en réalité l'ensemble des acteurs ministériels concernés par le sujet⁶³⁷. Les discussions du comité MISC

⁶³³ "The Group itself was not therefore able to come to an agreed view of where the balance of advantage lies, on the basis of the present draft text of the Law of the Sea Convention. Nevertheless we considered that we could not afford to withdraw from the negotiations." Memorandum de John Nott, Cabinet Defence and Overseas policy committee, 30 juin 1980, CAB 148/191. OD (80)48, TNA [consulté le 2 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/116789>.

⁶³⁴ "It was clear that major elements in the Convention, notably the navigation package, with its important implications, and some of the Continental Shelf provisions would be of significant benefit to British interests. But it was the damaging implications and precedents of the deep sea mining regime which were at the centre of the Group's deliberations. All of us recognised that the deep sea mining provisions of the Convention were unsatisfactory, in some respects profoundly so; and it was agreed that, whatever the decision on signature, there could be no question of the United Kingdom ratifying the Convention without significant improvements to the provision and rules governing the operation of the mining regime."

Rapport de Peter Rees (Minister for Trade), Ministerial Group on Maritime Affairs (MISC 19), 15 novembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PM19/1982/PM19-0758.pdf>.

⁶³⁵ Courrier de Lord Carrington (FS) à David Howell (Secretary of State for Energy), FCS/80/93, 19 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

⁶³⁶ *Third UN Law of the Sea Conference. Confidential draft*. Première version du courrier du Department of Energy au FCO, 13 mai 1983, FCO 76/1997, TNA.

⁶³⁷ The Prime Minister, The Chancellor of the Exchequer, FCO, Secretaries of State for Energy, Trade, Industry, Defence, Agriculture, Fisheries & Food, Education & Science, Home Office, Scotland and Wales and Northern Ireland, Attorney General, Lord Advocate, Sir Robert Armstrong - Cabinet Office.

19 reposaient sur des documents de travail émis par le FCO (approuvés par Carrington, initialement préparés au MAED par M. Burton, M. Ramsay et H.G. Darwin, *Legal Adviser*).

Le second comité ministériel, *Cabinet Defence and Oversea Policy Committee (OD)*, était quant à lui plus confidentiel. À titre d'exemple, lorsque OD se réunit le 2 juillet 1980, treize acteurs étaient présents⁶³⁸ : le Premier ministre, neuf ministres (*Secretaries of State*) et deux secrétaires d'État (*Ministers of State*). Les documents de travail de OD provenaient des conclusions établies par MISC 19. Ainsi John Nott fournit-il en juin 1980 un mémorandum qu'il avait établi en qualité de président de MISC 19 et destiné au comité OD.

D'un point de vue formel, les rencontres du comité OD se déroulaient selon la procédure habituelle : une introduction était proposée par le ministre ayant préparé le mémorandum, une discussion s'ensuivait, l'intervention du Premier ministre lui permettait de se prononcer avant que le comité s'accorde sur une position. Ainsi, le 2 juillet 1980, UNLOSC et l'extension de la limite des eaux territoriales étaient à l'ordre du jour. Conformément aux demandes du Premier ministre, le comité donna un accord de principe sur l'extension des eaux territoriales à 12 milles nautiques et décida de ne pas divulguer cette décision dans l'immédiat afin de ne pas nuire à l'avancée des négociations de la Convention ; le comité proposa de réévaluer la situation six mois après au cas où UNCLOS aurait échoué. Toutefois, malgré l'apparente cohésion à laquelle une rencontre comme celle du 2 juillet pourrait laisser croire, les divergences furent parfois saillantes.

Les différentes composantes de l'intérêt national en jeu et la diversité des secteurs concernés par les négociations justifient le fait que plusieurs ministères britanniques aient été tenus informés des avancées de la Convention, voire aient été impliqués dans les négociations. L'étude synchronique des prises de position communiquées au FCO par les différents ministères en 1980, à l'orée d'une rencontre de MISC 19 en juin 1980, permet de mettre en évidence ces écarts de perspective. Une approche différente fut adoptée selon les prérogatives des ministères de Whitehall car les intérêts furent divergents, comme le rappela M. Powell-Jones en 1980 :

Dans cette négociation, il y a un équilibre délicat à trouver entre les intérêts des différents ministères [...]⁶³⁹

⁶³⁸ The Prime Minister, the Secretary of State for the Home Department (William Whitelaw), Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (Lord Carrington), Lord President of the Council (Lord Soames), Lord Chancellor (Lord Hailsham), Secretary of State for Defence (Francis Pym), Secretary of State for Trade (John Nott), Secretary of State for Energy (David Howell), Financial Secretary to the Treasury (Nigel Lawson), Attorney General (Michael Havers), Minister of State, Department of Industry (Adam Butler), Minister of State, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Alick Buchanan-Smith).

⁶³⁹ "In this negotiation there is a delicate balance between the interests of the various Whitehall Departments concerned [...]." Note de M. Powell-Jones en réponse à la lettre interne du FCO de M. Burton, 8 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Preuve de l'intérêt de plusieurs ministères pour la Convention, ce n'est pas le FCO mais le ministère de l'Énergie (*Department of Energy*) qui sollicita la tenue d'une rencontre interministérielle en amont de la seconde étape de la neuvième session de la Convention (28 juillet – 29 août 1980). Les rapports soumis aux ministres furent par la suite élaborés par le FCO en lien avec la délégation britannique présente à la Convention.

À ce stade et en l'absence d'accords sur les nodules, la principale préoccupation du ministère de l'Énergie (*Department of Energy*) et son ministre (*Secretary of State for Energy*), David Howell, demeurait le plateau continental. Une estimation du *Department of Energy* portait à 275 millions de tonnes, soit environ 25 millions de livres, aux cours de 1980, la quantité de pétrole du plateau continental. Le ministère redoutait que la Commission de la frontière (*Boundary Commission*) ne désavantage le Royaume-Uni en imposant une limite plus restreinte du plateau.

Le premier objectif de mon ministère, lors de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNLOSC), est de nous assurer que dans toute convention figureront des dispositions soutenant notre revendication d'une extension de la souveraineté sur le plateau continental au-delà des 200 milles de nos côtes. Ces zones extérieures (en particulier dans le secteur de Rockall) sont celles auxquelles nous nous intéresserons probablement d'ici 20 à 30 ans, pour répondre à nos besoins en énergie, une fois que nous aurons exploité les ressources pétrolières dans les eaux moins profondes limitrophes de nos côtes.⁶⁴⁰

Au printemps 1980, le FCO estimait toutefois que le *Department of Energy* soutiendrait la signature d'accords à condition que d'autres concessions sur le plateau continental ne soient pas acceptées⁶⁴¹. La question des nodules allait modifier cette position.

Au ministère de la Défense (MOD) Francis Pym (*Defence Secretary*) souligna son attachement à la Convention⁶⁴² dès le 19 mai 1980, insistant en premier lieu sur la liberté des mers et le risque encouru si les États côtiers étaient laissés libres d'étendre leur juridiction sur la mer. Non seulement le ministre chargé de la politique de la défense se montrait satisfait de l'accord trouvé, mais il souhaitait aussi évoquer les conséquences pour le Royaume-Uni en cas de non signature de l'accord. En 1982, après l'échec d'un accord et le refus de signature de la délégation britannique, John Nott souhaita rouvrir les négociations.⁶⁴³ La réponse de

⁶⁴⁰ "My Department's primary objective at UNLOSC is to secure in any eventual Convention test provisions that would enhance our claim to sovereign rights over areas of the outer continental shelf i.e., beyond 200 miles from our coasts. These outer areas (notably in the Rockall area) are the ones to which we shall probably be looking in perhaps 20 to 30 years hence for a contribution to our energy requirements, after we have exploited the oil resources in the shallower waters around our coast." Lettre de David Howell (Secretary of State for Energy) à Peter Carrington (FS), 6 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

⁶⁴¹ "We believe, nevertheless that they will accept that our overall interests are best met by a Convention on the lines of the present text, though they will insist that costs should not go higher and will want no further concessions on the Continental Shelf." Document interne au FCO, document préparatoire à la rencontre ministérielle. *MISC 19 Meeting on 25 June (MISC 19 (80) 5 of 11 June)*, 18 juin 1980, FCO 76/1997.

⁶⁴² Lettre de Francis Pym (Secretary for Defence) à Peter Carrington (FS), 19 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

⁶⁴³ "I accept that we have adopted a forward public position in order to influence friendly countries to join together to press for the amendment of the deep-sea mining provisions. But we should surely return to the question of

Margaret Thatcher fut alors sans équivoque : « No. I disagree » écrivit-elle sur le courrier de John Nott.

Parmi les autres acteurs gouvernementaux concernés figuraient en 1981 : *The Treasury*, le *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (MAFF, Peter Walker) ; le *Department of Trade* (*Secretary of State for Trade, President of the Board of Trade* : John Nott). Le *Department of Industry* (DOI, *Secretary of State for Industry* : Keith Joseph), par le truchement de Lord Trenchard (DOI, *Minister of State*), n'était absolument pas satisfait des termes de l'exploitation minière des fonds sous marins.⁶⁴⁴

c. Les acteurs du FCO prenant part aux négociations

Le temps de négociations, de 1973 à 1984, trois ministres des Affaires étrangères et trois PUS se succédèrent : Lord Carrington (5 mai 1979 – 5 avril 1982), Francis Pym (6 avril 1982 – 11 juin 1983) et Geoffrey Howe (11 juin 1983 - 24 juillet 1989) ainsi que Thomas Brimelow (8 novembre 1973 - 21 novembre 1975), Michael Palliser (22 novembre 1975 – 7 avril 1982) et Antony Acland (8 avril 1982 – 1986).

Carrington fut *Foreign Secretary* pendant la plus longue période des négociations, jusqu'à la première partie de la onzième session de la Convention. Le mandat de Francis Pym débuta lors de la onzième session et s'étendit sur toute la période pendant laquelle l'opposition britannique au traité fut établie. Geoffrey Howe prit ses fonctions, alors que l'opposition britannique au traité avait été entérinée, elle fut confirmée en décembre 1984 lorsque le Royaume-Uni réitéra son refus de signature à la veille de la date butoir du 9 décembre. On notera que Carrington avait siégé aux conseils d'administration de plusieurs compagnies dont Rio Tinto-Zinc.

Sur la scène internationale, les représentants de la délégation britannique étaient issus de départements différents au sein du FCO. À titre d'exemple, lors des diners⁶⁴⁵ organisés en 1980 dans le cadre des rencontres anglo-américaines sur UNLOSC, la délégation britannique était composée de MM. Powell Jones, Darwin (Conseillers juridiques), Ramsay (MAED), Wood (Legal Advisers), Diston (DOI). Aussi les acteurs gouvernementaux impliqués dans les

signature and ratification on the basis of the broad range of national interests involved, and uninfluenced by the particular tactics adopted to win concessions. [...] The aspect which most concerns me is our continued ability to send submerged submarines, military aircraft and surface warships with air cover and helicopter patrols through straits and archipelagos in support of our defence responsibilities outside NATO. [...]"

Courrier de John Nott (Defence Secretary) à Margaret Thatcher (PM), 20 décembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/19820758.pdf> .

⁶⁴⁴ Courrier de Lord Trenchard (Minister of State, DOI) à John Nott (Secretary of State for Trade), 24 juin 1980. FCO 76/1997, TNA.

⁶⁴⁵ UNLOSC, UK / US Consultations, 1980, FCO 76/1965, TNA.

négociations de la Convention étaient nombreux, et au sein du FCO plusieurs services étaient concernés.

Au sein de l'institution, l'organisation en vigueur suivait un schéma à la fois horizontal et vertical. La structure sociale de FCO en tant qu'organisation pouvait être considérée comme horizontale car le traitement du dossier UNCLOS impliquait plusieurs départements opérant en parallèle et sans relation hiérarchique aucune. Les deux principaux services impliqués dans la gestion du dossier étaient le MAT (*Marine and Transport Department*) puis le MAED. Ainsi en 1976, lors des premières sessions de la Convention, le principal département concerné était le MAT. En revanche en 1980, il s'agissait du MAED. Le MAT avait été formé en 1970 lorsque les compétences d'un précédent service avaient été divisées. L'AMTD (*Aviation, Marine and Telecommunications Department*) avait ainsi été séparé en deux départements : AC (*Aviation and Communications*) et MTD (*Marine and Transport Departments*). À partir de 1973, l'aviation rejoignit à nouveau la sphère de compétences du MAT qui fut en charge de la communication – et de la piraterie – internationale aérienne et devint alors le MAED (*Maritime, Aviation and Environment Department*). La plupart des dossiers relatifs à UNCLOS étaient donc pilotés par le MAT ou le MAED. Toutefois, afin d'envisager la tenue d'un séminaire national sur le droit de la Mer, le MAED travaillait en partenariat avec le service de planification (*Planning Staff*) et pour l'ensemble des questions relatives au droit ce sont les conseillers juridiques qui étaient sollicités.

La cohésion interne de l'institution et l'adoption d'une stratégie commune à l'ensemble des services de l'organisation reposait en partie sur des échanges de notes d'informations internes (*briefs*) qui étaient transmises aux différents départements du FCO. La rédaction de ces notes échouait aux départements les plus compétents sur la question. Ainsi en amont de la visite de Gromyko, le département du FCO principalement responsable des relations avec l'Europe de l'Est (*Eastern European and Soviet Department*) sollicita des notes d'informations divisées en deux catégories : les sujets internationaux et les sujets bilatéraux. Parmi les dix-neuf destinataires du courrier figurait le MTD (M. Williams) pour les questions relatives au droit de la mer. Les documents produits incluaient toujours des éléments de contexte puis des indications concrètes quant à la stratégie retenue.

Au sein de chaque service puis au sein du FCO, les rapports entre acteurs obéissaient à une structure pyramidale. Toute validation était faite en dernier ressort par le PUS ou le ministre. L'une des questions méritant ici de plus amples recherches est celle de savoir si les chefs intermédiaires n'étaient que les porte-parole de leurs supérieurs ou si leurs objectifs pouvaient entrer en opposition avec les valeurs des dirigeants.

Aux Nations unies la délégation britannique ayant pris part aux négociations de la Convention du droit de la Mer était représentée par John Ernest Powell-Jones (1925 - 2012). Entré au *Foreign Office* en 1949 après avoir effectué des études en histoire contemporaine à

Oxford, Powell Jones avait été ambassadeur au Cambodge (1973-1975), au Sénégal, en Mauritanie, Guinée Bissau, (76-79) et Suisse (82-85). C'est donc un éminent représentant du FCO occupant le rang d'ambassadeur qui fut nommé comme représentant permanent à la tête de la délégation britannique à UNCLOS (1979-82). Constamment en lien avec le FCO, Powell Jones avait comme interlocuteurs privilégiés lors de l'envoi de courriers le MAED et le PUS. La plupart du temps, de nombreux départements du FCO étaient aussi destinataires des messages à titre d'information. Les sujets sensibles ou stratégiques, comme le changement d'ambassadeur américain, en 1980 (Richardson fut remplacé par W. Aldrich le 10 octobre 1980), étaient envoyés au PUS et transmis en copie au *Private Secretary* du Premier ministre⁶⁴⁶.

d. L'influence du FCO dans les négociations

Le MTD et le MAED furent ainsi à l'origine de nombreuses notes internes récapitulant les tactiques à court terme et la stratégie britannique relative à UNLOSC. Toutefois outre la rédaction de ces notes, le MAT et MAED assurèrent aussi un rôle important en constituant le lien avec les acteurs extérieurs à l'institution. L'influence du FCO dans les négociations de la Convention internationale UNCLOS III fut incontestable et en sus de la fonction représentative accordée à certains acteurs, c'est tout autant un rôle d'organisateur, de coordonnateur et de pilote que le FCO joua sur la scène interministérielle.

En premier lieu, l'organisation des négociations du côté britannique nécessitait un travail préparatoire qui était pris en charge par l'institution. Aussi avant un discours officiel, les éléments de langage ou les discours intégraux étaient produits par le FCO. Par exemple, ce fut le cas pour le discours de M. Ennals, Minister of State, prononcé à l'Université du pays de Galles à Cardiff, le 24 février 1976. Ce discours récapitulait la position britannique à UNCLOS et avait été entièrement rédigé par le FCO⁶⁴⁷.

C'est ensuite un rôle de chef d'orchestre que le FCO joua en coordonnant les acteurs, qu'ils fussent interministériels, externes et étrangers. À titre d'exemple, lors de la visite de Gromyko, ministre russe des Affaires étrangères, du 22 au 25 mars 1973, le FCO coordonna la rédaction d'un communiqué anglo-russe et le MAT fut mis à contribution. De nombreux documents du dossier du MAT FCO 76/1351 sont ainsi dédiés à l'élaboration d'une déclaration bilatérale.⁶⁴⁸ La procédure permettant l'élaboration d'une déclaration conjointe fut la suivante : un premier communiqué émanant du département responsable des affaires soviétiques au

⁶⁴⁶ Lettre de J.E. Powell-Jones à Michael Palliser (PUS), 10 octobre 1980, FCO 76/1986, TNA.

⁶⁴⁷ *British policy of the new the session of the UN Law of the Sea*, FCO 76/1351, TNA.

⁶⁴⁸ *Briefs (for Ministerial visits etc) on Law of the Sea*, FCO 76/1351, TNA

FCO (R.B. Bone, *Eastern European & Soviet Department*) permit un appel à participation d'autres départements du FCO. Ainsi J.R. Guinness, du MAED, proposa l'inclusion d'un paragraphe sur UNLOSC ; après acceptation du premier communiqué par le ministre des Affaires étrangères, la proposition fut transmise aux Soviétiques qui produisirent à leur tour un nouveau communiqué ; après traduction de la contre-proposition de l'ambassade russe (K.A. Bishop, *Soviet Section, Research Department*) un second communiqué fut établi par le FCO. Treize départements internes au FCO furent sollicités afin de s'accorder sur l'établissement du second communiqué.

Si la rédaction de notes d'informations ou de communiqués peuvent être perçues comme faisant partie d'une routine administrative, ces tâches impliquaient la connaissance et la garantie du respect de la stratégie britannique retenue. En réalité le FCO coordonna les différents départements de Whitehall et tel un chef d'orchestre, prépara les négociations et y prit part afin de parvenir à des avancées. Aussi, préparant la réponse à une question soulevée par un Lord quant à la préparation de la législation relative à la zone économique exclusive de 200 milles nautiques, le FCO affirma sans détours :

Qui prépare une législation sur la zone économique exclusive des 200 milles ?
Le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth sont en train de prendre l'initiative dans les discussions en cours à la « conférence sur le droit de la mer ». En consultation avec les ministères qui sont particulièrement concernés, il coordonnera le travail législatif qui en découlera, autant que de besoin.⁶⁴⁹

Le FCO avait un certain pouvoir sur les négociations. En réalité les rencontres en apparence informelles ou semblant relever davantage de la représentation n'étaient pas exemptes d'objectifs stratégiques. Les diners organisés par Powell Jones et les membres du groupe des cinq faisaient l'objet d'une préparation minutieuse. Les acteurs recevaient des instructions détaillées, comprenant la plupart du temps un état des lieux de la situation, les éléments de langage nécessaires à la production d'un discours (*speaking notes*) et un rappel de la stratégie britannique (*steering brief, tactics, recommandations*). Ces éléments apparaissaient dans des notes produites par le FCO. Les diners répondaient ainsi à des objectifs précis, comme en témoignent la préparation de la visite de Mr Luard⁶⁵⁰ à la 5^{ème} session d'UNCLOS (1-2 septembre 1976⁶⁵¹) ou cet extrait d'un rapport du MAT :

⁶⁴⁹ "Who is preparing legislation for a 200-mile EEZ?"

The FCO are taking the lead in the discussions being held at the 'Law of the Sea Conference' and they, in consultation with the Departments particularly involved, will co-ordinate any necessary consequential legislation." *House of Lords Debate on Sea Use Planning. Defensive Briefing on Particular Questions Raised by Lord Henley*, FCO, 1976, FCO 76/1351, TNA.

⁶⁵⁰ Research fellow, St Antony's College Oxford, spécialiste des relations sino britanniques. Parliamentary Under Secretary of State, FO 1969-1970 et 1976-1979. Il rejoint le FO en 1950 puis démissionne en 1956 en signe de contestation du rôle britannique lors de la crise de Suez.

⁶⁵¹ *Mr Luard's visit to the 5th session of UNLOSC 1976*, MAT, FCO 76/1382, TNA.

Le déjeuner chez Monsieur Richard sera la seule occasion pour le Groupe des Cinq d'avoir une discussion sérieuse, pendant que Monsieur Luard et Monsieur Kissinger sont à New York. La conférence se trouvant aujourd'hui dans une impasse, il est essentiel de tirer tout le profit possible de cette occasion. Il faudra, pour ce faire, que Monsieur Luard préside aux discussions avec fermeté.

Dans l'idéal, nous voudrions qu'à la fin du déjeuner, le Groupe des Cinq se soit mis d'accord sur une nouvelle initiative, qui est décrite dans les notes préparatoires, et qui inclurait à la fois les procédures et le contenu.⁶⁵²

Les archives du FCO, en particulier du MAT et MAED, contiennent des indications très précises quant à la stratégie retenue et aux conséquences d'un éventuel échec des négociations.⁶⁵³

On notera par ailleurs que le FCO semblait guidé principalement par des procédures établies et des pratiques relativement routinières suivant une logique reposant sur la rationalité procédurale et le poids de la pratique. Aussi lorsque des voix s'élevèrent afin de proposer au gouvernement d'apposer sa signature au traité tout en manifestant son désaccord, le FCO s'opposa fermement à une telle éventualité. N'ayant pas pour coutume de signer des traités tout en étant en désaccord avec leur contenu, le FCO justifia son opposition en faisant appel aux us et coutumes de l'institution et en expliquant qu'une telle action empêcherait toute possibilité de modification ultérieure du traité, ce qui compromettrait ainsi l'exploitation commerciale par les compagnies britanniques.

e. Le Parlement britannique et la Convention

Autant aux Communes qu'à la Chambre des Lords, la qualité des débats parlementaires illustre l'expertise qui fut fournie par les députés et les pairs. Ces débats offrent aussi un témoignage sur le rôle du Parlement comme lieu où les sujets politiques étaient ouverts à discussion. Somme toute, le Parlement est réellement doté d'un pouvoir de contrôle du gouvernement. Ces trois fonctions du Parlement furent illustrées par les débats relatifs à la loi sur l'exploitation des ressources minières, le débat sur la conduite de la politique maritime britannique ou encore les débats occasionnés par l'annonce du refus du gouvernement d'apposer sa signature à la Convention.

⁶⁵² "Mr Richard's lunch will be the only occasion the Group of Five will have for serious discussion while both Mr Luard and Dr Kissinger are in New York. Given the impasse reached in the Conference it is essential to make full use of this occasion. This will necessitate Mr Luard acting as a firm Chairman of the discussion.

Ideally we want the Group of Five to end lunch having agreed on a new initiative, which is spelt out in the Speaking Notes, covering both procedure and substance." *Mr Ivor Richard's Lunch – 1 September 1976*, Confidential, MAT, FCO, 1976, FCO 76/1382, TNA.

⁶⁵³ *Contingency planning, possible effects of a breakdown in the LOS conference*, FCO76/1649, TNA.

Contrairement à la Chambre des Communes, la chambre haute sembla davantage concernée par des questions organisationnelles ou techniques comme l'exploration et l'exploitation des nodules. Cela tient vraisemblablement au fait qu'elle ait été moins contrainte par un calendrier parlementaire très minuté que la chambre basse. De plus la technicité de certains sujets nécessitait une expertise qui était souvent davantage du ressort des pairs. Si les discussions stratégiques et idéologiques ont donné lieu à des débats très vifs chez les députés, les Lords, souvent décrits comme faisant preuve de davantage de retenue, prirent toutefois part aux débats politiques.

Lors des trois débats mentionnés, la place du Parlement la plus saillante fut d'abord celle qui lui revenait de droit en tant qu'institution législative suprême. En toute logique c'est au Parlement qu'eurent lieu les débats et le vote des projets législatifs relatifs au droit de la Mer comme le *Fishery Limits Bill* (1976), *Deep Sea Mining Bill* (1981), *Oil Rig Removal Territorial Sea Bill* (1987), *Petroleum Bill* (1987). En guise d'illustration de la procédure parlementaire, le projet de loi relatif à l'exploration et l'exploitation des ressources minières (*Deep Sea Mining Bill - Temporary Provisions*) fut introduit à la Chambre des Lords par Lord Trenchard (*Minister of State*, ministère de l'Industrie) et fit ainsi l'objet d'une « première lecture » (first reading) informant ainsi la Chambre du dépôt du projet le 4 décembre 1980. Si la plupart des projets de loi britanniques sont déposés à la Chambre basse du Parlement, il n'est guère exceptionnel que l'enregistrement des textes se fasse à la Chambre des Lords, notamment lorsque les sujets reposent sur l'expertise particulière des Lords ou sont d'ordre technique – ce qui était le cas de la question des nodules polymétalliques. La deuxième lecture examinant les tenants et aboutissants du projet se fit par conséquent en premier lieu à la Chambre des Lords le 19 janvier 1981⁶⁵⁴ après la présentation du rapport de la Commission de la Chambre des Lords (*report stage*), puis aux Communes le 29 avril 1981⁶⁵⁵. Le projet de loi fut voté aux Communes le 6 juillet 1981⁶⁵⁶ (oui 129, non 74) et obtint la promulgation royale (*royal assent*) le 28 juillet 1981.

Si le Parlement occupa une place de choix dans le processus législatif, cela alla de pair avec un rôle non négligeable dans la discussion des stratégies à adopter. À la Chambre des

⁶⁵⁴ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 19 janvier 1981, vol. 416 cc248-70 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/jan/19/deep-sea-mining-temporary-provisions#S5LV0416P0_19810119_HOL_121.

⁶⁵⁵ John Macgregor (Under-Secretary of State for Industry), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1981, vol. 3 cc841-81 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1981/apr/29/deep-sea-mining-temporary-provisions#S6CV0003P0_19810429_HOC_348.

⁶⁵⁶ *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 juillet 1981, vol. 8 108-10 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1981/jul/06/business-of-the-house#S6CV0008P0_19810706_HOC_412.

Lords comme aux Communes, la question du droit de la mer fit l'objet de questions (écrites ou orales) et donna lieu à de vifs débats. D'ordinaire plus sereins que les débats de la Chambre des Communes, les débats à la Chambre des Lords relatifs au projet de loi de 1980 sur l'exploration et l'exploitation des ressources minières furent houleux et les pairs de l'opposition assumèrent pleinement un rôle de critique de la politique du gouvernement. À titre indicatif, l'intervention de Lord Ritchie-Calder, le 9 mars 1981 - une sévère critique de la politique américaine et du projet de loi britannique - fut interrompue à trois reprises.

Mesdames et messieurs les membres de la Chambre haute, le ministre est-il conscient du fait que l'action des États-Unis, qui a sans conteste été inspirée par les compagnies impliquées dans l'exploitation du fond des océans, a sans aucun doute repoussé aux calendes grecques, et probablement réduite à néant, la possibilité de mettre sur pied une Autorité Internationale des Fonds Marins ?

Le ministre est-il également conscient des implications du projet de loi sur l'exploitation des fonds marins, ironiquement intitulé « dispositions temporaires », que cette assemblée a adopté, et qui a pour objet d'accorder des licences d'exploration et d'exploitation (interruptions) des richesses des fonds marins, qu'il est tout à fait impossible d'évaluer, et ce, sans donner les moindres règles de fonctionnement ?⁶⁵⁷

Aux Communes aussi les débats furent vifs, le gouvernement étant accusé par ses détracteurs de soutenir aveuglement le gouvernement américain :

Que notre Grande-Bretagne ait le courage de montrer le chemin, et pas simplement de suivre les autres. Nous ne sommes pas, et nous ne devons jamais être perçus comme le caniche des États-Unis, bien qu'ils soient notre ami et notre allié le plus proche.⁶⁵⁸

Ces débats parlementaires concernaient à la fois des questions idéologiques et des préoccupations d'ordre organisationnel. Ainsi le 18 février 1976 les Lords débâtirent de la possibilité de créer un portefeuille ministériel responsable du droit de la mer et de la coordination de la politique britannique sur le droit de la mer. Si certains pairs étaient favorables à la création d'un ministère spécifique, d'autres envisageaient davantage la

⁶⁵⁷ "My Lords, is the Minister aware that the United States' action, which was unquestionably taken at the behest of the deep sea mining interests, has certainly postponed indefinitely, and probably destroyed, the possibility of setting up the International Seabed Authority [...]?"

Is the Minister also aware of the implications for the Deep Sea Mining ironically called (Temporary Provisions) Bill which your Lordships passed through this House, which purports to license the exploration and exploitation (interrupted) of the quite unmeasurable wealth of the seabed and which admits that it has no terms of reference? [...]” Lord Richie-Calder, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 9 mars 1981, vol. 419 cc4-6 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse :

http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/mar/09/usa-and-convention-on-law-of-the-sea#S5LV0418P0_19810309_HOL_32 .

⁶⁵⁸ "Let this Great Britain of our have the courage to lead and not just to follow. We are not, nor must we ever be perceived to be, the lap-dog of the United States, even though she may be our closest friend and ally.” Keith Best, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 décembre 1984, vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse :

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention>.

nomination d'un responsable dont la mission serait avant tout la coordination des ministères de Whitehall sur les questions relatives à la stratégie maritime britannique :

En ce qui concerne les changements dans notre propre organigramme et la nature du ministère qui sera en charge de ce dossier, je ne pense pas qu'il puisse être confié à un seul ministère – certainement pas à l'étape actuelle.⁶⁵⁹

On notera que la réponse du Sous-secrétaire d'État Parlementaire (*ministère de l'Environnement*), Baroness Birk, avait fait l'objet d'un travail de préparation relativement exhaustif au préalable transmis au FCO (*Marine and Transport*)⁶⁶⁰. Le discours de clôture du débat résuma ainsi la position du gouvernement :

Je pense ne pas me tromper en interprétant les propos des membres de cette assemblée, mettant en exergue le fait que la proposition d'un ministère gigantesque ne faisait pas l'unanimité. Ce n'est certainement pas une idée que je soutiendrai en ce moment. Il n'est pas étonnant que la responsabilité pour beaucoup de questions relatives à la mer soit répartie entre plusieurs ministères. (...) L'idée d'un ministre de la mer serait beaucoup plus intéressante, et j'y souscrirais, s'il avait un rôle de coordination permettant de traiter les questions dans leur totalité. (...) Nous ne voulons pas d'une nomination gadget, ni de quelqu'un qui aurait un titre mais serait dépourvu de pouvoir et d'influence pour accomplir sa mission. Le gouvernement reconnaît la nécessité de coordonner les discussions et les décisions, reflétant la diversité des questions maritimes.⁶⁶¹

Ce sont donc tout à la fois des questions de fond et des questions relatives à l'organisation de Whitehall qui furent débattues au Parlement.

Cependant malgré la vivacité des débats, l'expertise des membres du Parlement et le contrôle du gouvernement alloué au Parlement, la chronologie des événements et l'étude des processus décisionnels tendent à conduire à une réévaluation de l'influence de l'institution. En réalité, lors des débats du 2 décembre 1982 ou du 6 décembre 1984, le Parlement demeura certes un forum auquel le pouvoir exécutif se devait d'apporter les justifications de sa politique, mais l'institution législative était dépourvue de pouvoir quant à l'élaboration de la stratégie britannique. C'est un contrôle restreint qui fut opéré, le Parlement étant davantage un

⁶⁵⁹ "As regards the domestic changes and the Minister who might be in charge, I do not think that it could all be given to one single Department—certainly not at this stage." Lord Parry, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126.

⁶⁶⁰ *Briefs (for ministerial visits) on law of the sea 1976*, FCO 76/1351, TNA.

⁶⁶¹ "I think I am right in interpreting the feelings of noble Lords who have spoken that the proposal for a giant Ministry has not met with general approval. Certainly, it is not something that I would go along with at the moment. It is not surprising that the responsibility for so many of the matters connected with the sea should be spread among a number of Government Departments. [...] A more attractive proposal, certainly for me, was the idea of a Minister of the Sea, who would have a personal co-ordinating role in relation to the whole of the issues. [...] One does not want a gimmicky appointment or somebody there with a title but with no powers or influence to do an effective job. The Government recognize the need to co-ordinate discussions and decisions in relation to the different uses of the sea [...]." Baroness Birk (Parliamentary Under-Secretary of State, *Department of the Environment*), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126.

interlocuteur informé par le gouvernement qu'un réel instigateur de la politique étrangère britannique. Lorsque la politique du gouvernement fut présentée au Parlement, les décisions avaient déjà été prises.

f. Le Premier ministre

M. Andrew Faulds (Warley Est): Le problème n'est-il pas que le Premier ministre, dont l'ignorance en matière d'affaires étrangères est bien connu, et qui est si pitoyablement pendue aux basques de Reagan, est encore une fois intervenue personnellement ?

M. Rifkind : La question de Monsieur le député est tellement absurde qu'elle ne mérite pas de réponse.⁶⁶²

Cet échange entendu à la Chambre des Communes le 2 décembre 1982 rappelle combien Margaret Thatcher fut perçue comme un Premier ministre méconnaissant les affaires étrangères mais détenant un pouvoir tel qu'une intervention personnelle au profit de la relation spéciale suffirait à saborder la participation britannique à une Convention internationale. Si ce député surestima vraisemblablement l'influence réelle du président Reagan sur le Premier ministre britannique, il n'en demeure pas moins que la relation spéciale contribua à influencer un Premier ministre dont les compétences en affaires étrangères semblaient effectivement discutables en début de mandat. Preuve du peu d'intérêt de Margaret Thatcher pour la question, la Convention internationale du droit de la mer n'est pas mentionnée dans son autobiographie *The Downing Street Years*. Avant de réunir ses ministres, Margaret Thatcher prenait connaissance des rapports établis par les comités restreints MISC et DO mais, comme le confirma Michal Palliser lors d'un entretien en 1999, elle prenait surtout connaissance des notes préparées par son *Cabinet Secretary*:

Sans aucun doute, elle se renseignait très soigneusement. Elle recevait des notes de synthèse sur la politique étrangère et intérieure, rédigées par de hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, dont elle respectait bel et bien les connaissances et l'expérience. Mais, naturellement, une fois qu'elle pensait maîtriser le sujet, elle avait ses propres idées sur la façon de traiter le problème, et elle se trompait souvent lourdement. [...] Elle se renseignait de façon très précise, et elle était convaincue qu'elle savait tout sur la question.⁶⁶³

⁶⁶² "Mr. Andrew Faulds (Warley, East): Is not the problem that the Prime Minister, who is so renownedly ignorant about foreign affairs and so pitifully tied to Reagan's coat tails, has personally intervened yet once again? Mr. Rifkind: The hon. Gentleman's question is so absurd that it does not require a reply." *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 2 décembre 1982, vol. 33 cc404-10 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse :

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/dec/02/law-of-the-sea-convention> .

⁶⁶³ "She undoubtedly briefed herself very thoroughly. She got briefings both on foreign policy and on domestic policy issues from senior civil servants or foreign service officers whose knowledge and experience she did in fact respect. But of course once she'd thought she had mastered the subject she then had very much her own ideas on how it ought to be handled which were often very misguided [...] She briefed herself very well and was convinced that she knew it all." Interview de Michael Palliser, Janus : British Diplomatic Oral History Programme, [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 1999 [Consulté le 8 avril 2016]. Disponible à l'adresse : <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf>. p. 51.

Ainsi le 1 juillet 1980 Thatcher reçut-elle une note préparée par Robert Armstrong⁶⁶⁴ (Secrétaire du Cabinet, 1979-1987 ; chef de la fonction publique 1981-1987) récapitulant les enjeux et indiquant précisément à Thatcher les questions auxquelles la réunion du comité OD du 2 juillet 1980 devait permettre de répondre. De même, en pratique, le Premier ministre semble réellement responsable des Affaires étrangères lorsqu'elle entretient une correspondance directe, fondée sur des notes personnelles avec le président Reagan. D'un point de vue formel ces courriers possédaient l'apparence de messages personnels. Les lettres de Thatcher étaient toutefois rédigées par ses conseillers, telle sa lettre du 1^{er} mars 1982⁶⁶⁵ qui fut ensuite amendée à sa demande par des remarques d'ordre purement formel (« This is too verbose »). Sur ce point, on peut considérer que la politique étrangère était entre les mains d'un exécutif guidé par ses conseillers.

On notera ici que pour certains commentateurs la question d'UNCLOS s'inscrivait dans le cadre plus large des relations anglo-américaines et que Thatcher devait ménager un allié avec lequel elle avait déjà d'autres contentieux :

Je soupçonne que la raison pour laquelle Madame Thatcher a suivi Monsieur Reagan dans son opération de sabordage de la conférence des Nations unies sur le droit de la mer, pour laquelle les gouvernements précédents avaient effectué un travail remarquable, est tout simplement qu'elle était en désaccord avec lui sur la question du pipeline soviétique.⁶⁶⁶

Néanmoins l'analyse de Margaret Thatcher face à la Convention fut à plusieurs reprises sans équivoque : qu'elle ait été compétente ou pas sur la question, il semblerait que ce soit un profond désaccord de principe qui ait guidé le Premier ministre.

Il ne semblait idéologiquement pas concevable au Premier ministre que les océans soit soumis à un régime qu'elle percevait comme obéissant à des théories socialistes. Cette interprétation la conduisit à dire à Donald Rumsfeld son soutien au président Reagan sans opérer de détours. De même, Thatcher opposa un refus catégorique lorsque John Nott évoqua la

⁶⁶⁴ *Cabinet Office briefing to MT* ("United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC) and the extension of the United Kingdom territorial sea"), 1 juillet 1980, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 11 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/137863> .

⁶⁶⁵ UN: MT letter to Reagan (draft UN Convention on the Law of the Sea), 1 mars 1982, Thatcher MSS (Churchill Archive Centre): THCR 3/1/19 f5 (T34/82), [en ligne, consulté le 11 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/document/123204> .

⁶⁶⁶ "I suspect the reason that Mrs. Thatcher went along with Mr. Reagan in torpedoing UNCLOS, into which earlier governments had put such fine work, was that she was already at odds with him over the Soviet pipeline." Lord Kennet, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 29 juin 1987, vol. 488 cc34-115 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/lords/1987/jun/29/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0488P0_19870629_HOL_99 .

nécessité d'envisager une participation britannique à la Convention après que la cérémonie de clôture à Montego Bay a eu lieu⁶⁶⁷.

En pratique, le Premier ministre fut responsable de la négociation d'UNCLOS autant sinon plus que le *Foreign Secretary*. L'emprise de l'exécutif semble ici incontestable et le 30 avril, c'est bien au Premier ministre que la décision finale d'une abstention revint. Si le sujet avait été évoqué par le FCO et lors des comités ministériels, c'est le Premier ministre qui fut sollicité pour confirmation avant le vote⁶⁶⁸. Le sujet de la Convention internationale, au croisement des responsabilités de plusieurs départements du FCO et de plusieurs ministères de Whitehall, constitua vraisemblablement une explication de l'accroissement du pouvoir de l'exécutif.

Néanmoins, cette relative concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif n'alla pas de pair avec un soutien absolu à la politique américaine. En effet, les courriers de Thatcher, rédigés sous les conseils du FCO et de ses conseillers, traduisirent un certain nombre de réserves face à la politique américaine. À titre d'exemple, à l'hiver 1982, en amont de l'ouverture de la onzième et dernière session de la Convention le 8 mars 1982, peu après la cérémonie d'investiture du président Reagan et l'annonce américaine de réexamen du projet (3 mars 1982), le gouvernement britannique se montra relativement diplomate. Il demeura plus optimiste que les Américains quant aux possibilités de négociations avec le Groupe des 77.

En effet le *UK Deep Sea Mining Act* avait été voté, mais l'annonce officielle du refus britannique ne fut faite qu'en décembre 1982. S'ils demeuraient sceptiques quant aux possibilités de trouver un terrain d'entente, contrairement aux Américains, les Britanniques envisageaient toujours d'éventuelles négociations. Lorsque, le 17 février 1982, le président Reagan fit parvenir un message personnel à Thatcher afin de réclamer le soutien politique du Royaume-Uni et la signature d'un accord réciproque visant à pallier l'absence d'un accord international, la réponse du Premier ministre rappela les intérêts nationaux britanniques et affirma relativement prudemment son soutien aux États-Unis. Le Premier ministre s'engagea à rappeler publiquement la nécessité que les États-Unis soient partie prenante du traité. Malgré l'insistance des Américains pour que l'accord réciproque soit signé rapidement (avant le 12 mars 1982), le Premier ministre refusa de signer l'accord avant la fin de la session en cours (fin avril 1982). Le FCO avait en effet attiré l'attention du Premier ministre sur le fait qu'une signature anticipée de traités bilatéraux conduirait le Groupe des 77 à penser que les Britanniques ne croyaient plus en la possibilité d'un accord international. On relèvera toutefois

⁶⁶⁷ No. 10 letter to MOD, 22 Décembre 1982., PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

⁶⁶⁸ FCO letter to No. 10, 30 avril 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

que cette volonté de négocier ne semble pas aller de pair avec le style de Thatcher qui arborait les négociations :

Bien sûr, le mot qu'elle détestait le plus, c'était celui de consensus. Mais il y avait aussi « concession ». Et je pense qu'elle était trop intelligente pour ne pas comprendre que dans toute négociation, les deux côtés doivent faire des concessions. (...) Son opinion sur les concessions, c'est qu'elles n'étaient pas acceptables, et, quant au consensus, elle considérait que parvenir à un accord consensuel était quelque chose de méprisable. Je suis parvenu à un accord avec elle dans un contexte international, mais cela fut extrêmement difficile.⁶⁶⁹

On peut donc soit interpréter ce décalage par rapport aux États-Unis comme le signe du désintérêt de Thatcher pour UNCLOS, soit comme le signe de l'influence du FCO. En tout état de cause, cette position contrasta avec les positions péremptoires de Thatcher mentionnées ci-dessus.

Face au pouvoir accru du Premier ministre, la relation entre le *Foreign Secretary* et le Premier ministre fut modifiée. Si Thatcher avait beaucoup d'estime pour Carrington, ses relations avec Pym étaient beaucoup plus difficiles. Bien que le sujet mérite de plus amples recherches, il ne semblerait pas qu'il y ait eu de désaccord majeur entre Thatcher et Pym, d'un point de vue idéologique, sur la question du droit de la mer mais au contraire une certaine continuité entre les suggestions du FCO et l'approbation de 10 Downing Street. En revanche la méfiance de Thatcher envers le FCO et en particulier son agacement face à une institution bureaucratique se manifeste dans certains documents.⁶⁷⁰

5. Conclusion

La négociation des accords internationaux relatifs au droit de la mer rappelle combien de nombreux acteurs sont impliqués dans la conduite de la politique maritime britannique. En effet, la Convention fut principalement négociée par le FCO et le gouvernement ; toutefois les choix stratégiques et les décisions finales demeurèrent de la responsabilité du Premier ministre. En d'autres termes le Premier ministre était en réalité responsable de la stratégie maritime britannique mais déléguait un certain nombre de compétences, en majeure partie

⁶⁶⁹ "Well of course the word she hated most I think was consensus, but also concession. And I think she was too intelligent not to realize that in any negotiation both sides have to make concessions. [...] Her view of concessions was that they were wrong and the notion of consensus, of reaching a consensual agreement was again something she really despised. It did make reaching agreement with her in an international context very difficult." Interview de Michael Palliser, Janus: British Diplomatic Oral History Programme, [Ressource électronique], Cambridge, Churchill College, 1999. [Consulté le 8 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf>. p. 53.

⁶⁷⁰ Courrier de Timothy Flescher (Private Secretary, 10 Downing Street), à Roger Bone, FCO, 24 Décembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf> .

opérationnelles mais parfois tactiques, au ministre de la Défense et au FCO. Dans ce contexte, les acteurs de la politique étrangère britannique ne peuvent être considérés comme un bloc monolithique ; d'autant plus que ces acteurs furent soumis à de fortes contraintes environnementales qu'ils interprétèrent et traitèrent différemment.

La place du Parlement britannique fut centrale : l'institution législative suprême se trouva être le lieu privilégié des débats, dévoilant des désaccords idéologiques profonds. Il constitua de surcroît le principal organe du contrôle du gouvernement et apporta une expertise sur des questions techniques n'intéressant le grand public que dans une moindre mesure. Malgré ces rôles essentiels, les décisions stratégiques furent prises en d'autres lieux et c'est au Premier ministre que revint la responsabilité du refus de signature du traité.

La relative concentration des principales décisions stratégiques dans les mains du Premier ministre et l'accroissement du pouvoir de l'exécutif trouvent ici une explication dans le caractère interministériel des intérêts en jeu. Toutefois ce monopole gouvernemental, saillant dans le cadre de l'initiative des dépenses, plus relatif en termes de choix stratégiques, n'échappa pas à l'influence de contraintes extérieures et se déclina de différentes façons.

Comme en témoignent les documents relatifs à la relation anglo-américaine, Thatcher elle-même opéra des changements de perspective. Pour Carrington, Pym et Thatcher, la signature d'un traité relatif au droit de la mer n'était qu'un sujet d'une importance minime en comparaison de la question rhodésienne ou de l'invasion des Malouines. Du 2 avril au 14 juin 1982, la onzième session de la Convention fut en effet entrecoupée d'une guerre aux enjeux internationaux et nationaux d'une importance autre pour l'exécutif en place. Thatcher n'avait qu'un goût très modéré pour la délégation de pouvoir à un mandataire supranational et pour les négociations internationales et elle éprouvait une certaine méfiance par rapport aux diplomates du FCO. Néanmoins la délégation des questions tactiques et organisationnelles de UNCLOS devait en toute logique institutionnelle et rationnelle être déléguée au FCO.

Le FCO apparut comme le chef d'orchestre conduisant la stratégie britannique ; il coordonna les acteurs nationaux et occupa une place de choix dans les négociations sur la scène internationale. Il assura la coordination entre les ministères, prépara les dossiers que le gouvernement défendait ensuite au Parlement, et occupa aussi une place prépondérante dans les négociations par le biais du chef de la délégation britannique aux Nations unies. L'organisation interne de l'institution témoigne d'une distribution précise des rôles et des domaines de responsabilité de chaque service.

L'analyse des modèles décisionnels reflète à la fois la rationalité des acteurs et la limite de cette rationalité. Parfois très réaliste et logique, l'analyse des intérêts nationaux contraste avec la subjectivité du Premier ministre ou la rationalité procédurale du FCO. Lorsque l'importance des nodules fut surestimée, c'est une analyse objective reposant sur des postulats initiaux erronés qui fut conduite.

Le FCO ne fut pas un acteur unique mais il appartient à un groupe gouvernemental, à une coalition au sein de laquelle durent être menées des négociations internes. Il s'inscrit dans un cadre environnemental encore plus large en dépendant d'un contexte international spécifique qui impliquait la prise en compte des liens avec l'Europe, le Commonwealth et les États-Unis.

La relation anglo-américaine alterna entre accords et désaccords. La situation du Royaume-Uni était très différente de la situation américaine. Les intérêts nationaux étaient d'une importance différente. Le Royaume-Uni, nation insulaire, était beaucoup plus concerné par le droit de la mer que son allié américain. Alors qu'aux États-Unis les compagnies gazières et minières opposèrent un refus catégorique à la Convention, les compagnies britanniques étaient relativement moins impliquées et furent moins influentes. Le décalage initial entre les politiques américaines et britanniques peut être interprété différemment, comme le signe du désintérêt de Thatcher pour UNCLOS, ou encore comme celui de l'influence du FCO pendant les phases de négociation. Rappelons que si Thatcher était profondément en désaccord avec les principes de la Convention et le pouvoir donné à un acteur supranational, le rapprochement avec les États-Unis ne sembla se faire ni aveuglément ni immédiatement.

La négociation des accords eut des conséquences allant au-delà des enjeux maritimes du Royaume-Uni. La relation avec le Commonwealth ne fut pas ménagée et le Royaume-Uni se rapprocha de la politique américaine. Malgré plusieurs propositions au Parlement de signer le traité et d'en différer la ratification, le gouvernement refusa d'apposer sa signature. La signature de soixante États signataires étant requise avant que le traité n'entre en vigueur, le FCO envisageait alors que plus de dix années s'écouleraient avant que le traité ne soit véritablement effectif. Le principal risque était que le Royaume-Uni s'exclue lui-même de l'institution et compromette ainsi son influence. L'expérience de la Communauté européenne avait montré qu'il était plus difficile de modifier des institutions rejointes tardivement. Pour les défenseurs du traité, le Sud avait déjà effectué des concessions et le risque était que l'on ne parvienne à aucun compromis.

La réouverture des négociations sur l'exploitation des ressources sous-marines fut entreprise entre 1990 et 1994, dans un contexte international plus serein puisque la pénurie de ressources minières qui avait été prédite n'avait pas eu lieu et que la menace soviétique s'était estompée. Ce n'est qu'en 1997, soit vingt-quatre ans après la cérémonie d'ouverture d'UNCLOS III, que le Royaume-Uni ratifia le traité accompagné d'un accord relatif à la partie XI, se démarquant ainsi des États-Unis qui reconnaissent le droit coutumier codifié par le traité mais n'ont à ce jour ratifié ni le traité ni l'Accord sur la partie XI, qu'ils ont cependant signé en 1994.

Table des Illustrations

<i>Document 1: Le Foreign and Commonwealth Office (Photographie G. Révauger).....</i>	<i>6</i>
<i>Document 2: Présentation du FCO suite à une requête sur le moteur de recherche Google.....</i>	<i>34</i>
<i>Document 3: Les composantes de l'intérêt national. Adaptation par nos soins du tableau de Bruce Jentleson.</i>	<i>35</i>
<i>Document 4: Tableau récapitulatif des interactions entre les champs d'intérêt et les exemples choisis par Bruce Jentleson.</i>	<i>36</i>
<i>Document 5: Le retrait de Suez (tableau G. Révauger).....</i>	<i>58</i>
<i>Document 6: Principaux acteurs du retrait de Suez (tableau G. Révauger).....</i>	<i>58</i>
<i>Document 7: Le FCO (Photographie G. Révauger).....</i>	<i>107</i>
<i>Document 8: M. Burnham et M. D'Aguiar en tête d'une manifestation du PNC et de l'UF. 15 février 1962. CO 1069/363, The National Archives.</i>	<i>239</i>
<i>Document 9: Manifestation de l'UF, Stabroek Market, 15 février 1962. CO 1069/363, The National Archives.....</i>	<i>239</i>

Bibliographie

Sources primaires (classement par ordre chronologique hormis pour les dossiers TNA)

Archives du Foreign and Commonwealth Office

Dossiers (The National Archives, Kew)

CAB 21/2421, Installation of the Lamson pneumatic tube system in government departments in Whitehall, TNA.

CO 1024/565, Telephone cable link to South Africa via Ascension Islands, TNA.

FCO 15/4, British policy in East Asia and east of Suez commitments, TNA.

FCO 15/5, British policy in East Asia and east of Suez commitments, TNA.

FCO 19/46, Telegram distribution and telegraphing procedure, TNA.

FCO 21/679, Telephone links between United Kingdom and China; J. D. Laughton (Bureau du Chargé d'Affaires à Pékin) à W.G. Moore (Aviation and Telecommunication Department), TNA.

FCO 32/382, Lines of responsibility on the merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, TNA.

FCO 37/1813, British policy towards East of Suez, TNA.

FCO 37/4, Non-Proliferation discussions: East of Suez, TNA.

FCO 46/1529, British defence policy east of Suez, TNA.

FCO 46/1789, United States Defence Areas Agreement: US bases in the Caribbean, TNA.

FCO 46/1790, United States Defence Areas Agreement: US bases in the Caribbean, TNA.

FCO 46/1791, United States Defence Areas Agreement: US bases in the Caribbean, TNA.

FCO 46/2081, United States Defence Areas Agreement: US bases in the Caribbean, TNA.

FCO 49/13, Review of British foreign policy: includes briefing for Prime Ministers visit to Washington, TNA.

FCO 49/15, British non-military influence in Asia, Africa and Latin America to offset military withdrawal, TNA.

FCO 49/239, Non-military means of influence, TNA.

FCO 49/247, Comments on "Sources and means of influence in the modern world", TNA.

FCO 49/28, Possible transfer of responsibility of Rhodesia to United Nations, TNA.

FCO 49/302, Future proposals for UK foreign policy, TNA.

FCO 49/305, Position papers on current issues of UK foreign policy, June 1970, TNA.

FCO 49/312, Article for magazine 'Foreign Affairs' by Secretary of State, Michael Stewart, TNA.

FCO 49/315, Proposal that MPs should be briefed on policy planning, TNA.

FCO 49/323, Technology and international relations in the 1970s, TNA.

FCO 49/324, International relations theory: work of Foreign and Commonwealth Office and Diplomatic Service, TNA.

FCO 49/349, Financial support for Chatham House (Royal Institute of International Affairs), TNA.

FCO 49/381, Paper on UK cultural policy, TNA.

FCO 49/404, Conferences at Ditchley Park, Enstone, Oxfordshire, on foreign policy, TNA.

FCO 49/465, Planning paper on priorities, objectives and financial control in the Foreign and Commonwealth Office, TNA.

FCO 49/471, Planning paper on the role of foreign policy planning, TNA.

FCO 49/499, Planning Staff paper on potential problems for UK foreign policy, TNA.

FCO 49/5, Consequences for the Foreign Office of a 30 Year Rule for public records, TNA.

FCO 49/50, Proposal for Parliamentary Select Committee on foreign policy, TNA.

FCO 49/503, Planning Staff paper on UK foreign policy: scope for change, TNA.

FCO 49/560-562, White Paper on British foreign policy, TNA.

FCO 49/570-571, Review of Caribbean policy, TNA.

FCO 49/701, Value of Royal Visits, TNA.

FCO 49/720, United States foreign policy: a European view, TNA.

FCO 49/791, Speeches for Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, TNA.

FCO 49/796, Britain's other foreign policy: Britain's remaining colonial problems, TNA.

FCO 49/861, Political aspects of arms sales: British policy on conventional arms transfers, TNA.

FCO 53/190, Foreign and Commonwealth Office procedures for the filing and ratification of Treaties, TNA.

FCO 53/297, Diplomatic service procedure on conclusion of treaties, TNA.

FCO 53/357, Proper use of Diplomatic Service procedure, TNA.

FCO 53/393, Diplomatic Service Procedure on conclusion of treaties, TNA.

FCO 57/790, Financial procedures for conferences, visits and royal visits policy, TNA.

FCO 68/12, Distribution of Diplomatic Service Procedure (DSPs) to Commonwealth countries, TNA.

FCO 68/32, Question of whether Commonwealth had been downgraded by merger of Foreign and Commonwealth Offices, TNA.

FCO 77/41, Merger of the Foreign Office and Commonwealth Office: Merger Committee, TNA.

FCO 79/147, Appointments: procedures for appointment of colonial governors, TNA.

FCO 79/83, Ministerial Committee on Parliamentary Procedure: briefing, TNA.
FCO 84/9, Editing of 'Diplomatic Service Procedure', TNA.
FCO 9/3152, House of Commons Foreign Affairs Committee: Cyprus, TNA.
FCO 9/3152, House of Commons Foreign Affairs Committee: Cyprus, TNA.
FO 366/1449 Foreign Office pneumatic tube installation. Code 504 file X 1016, TNA.
FO 366/3425, Unification of the FO and CRO: archives system and procedures, TNA.
FO 366/3451, Revised procedure for combined Foreign Office and CRO: diplomatic service procedure, TNA.
FO 366/386, Foreign Office Establishment: correspondence, etc., TNA.
FO 366/542, Establishment: Orders in Council, TNA.
FO 366/669, Chief Clerk's Domestic Books, TNA.
FO 366/674 Chief Clerk's Domestic Books, TNA.
FO 366/832 Installation of pneumatic tube between Whitehall branch post office and War Office, TNA.
FO 366/986 Proposed use of pneumatic tube system for transmission of documents etc. in the Foreign Office, TNA.
FO 370/2823 Revised procedure on writing of political books by Diplomatic Service members, TNA.
FO 372/8045 Arrangements regarding Prime Minister Harold Wilson's Rhodesia talks on HMS Tiger, TNA.
FO 372/8163, HM The Queen's birthday reception at UK Embassy, Port-au-Prince, Haiti: implications of attendance by President, TNA.
FO 953/2512, Press coverage of talks on board HMS Tiger between Prime Minister and Ian Smith, TNA.
FV 4/95, Cable and Wireless: telephone service between UK and Communist China, TNA.

Dossiers relatifs au Guyana

CO 1017/869, European staff: British Guyana, TNA.
CO 1031/3186, Planning policy for constitutional development, TNA.
CO 1031/4402, British Guiana internal political situation: US interest 1963, TNA.
CO 1031/4402, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4403, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4404, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4405, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4406, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4407, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.

CO 1031/4408, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4409, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4410, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4411, British Guiana internal political situation: US interest, TNA.
CO 1031/4412, British Guiana internal political situation: US interest; complaints by Dr Jagan on behaviour of Speaker, TNA.
CO 1031/4413, British Guiana internal political situation: US interest; allegation made against Governor, TNA.
CO 1031/4999, Federation of the Eight: Racial imbalance in Guyana Defence Force, TNA.
CO 1045/1130, Guyana: general papers, TNA.
CO 1045/1236, Guyana: general papers, TNA.
CO 1069/363, GUYANA 9. Georgetown riots, February 1962: photographs taken by the British Guiana police., TNA.
CO 1069/366, GUYANA 12. General views used in the 1953 report on British Guiana, TNA.
CO 1069/367, GUYANA 13. General views of British Guiana, 1950s, TNA.
CO1031/118, Political situation in British Guiana, TNA.
CO1031/128, Political reports on British Guiana, TNA.
DO 176/94, Commonwealth Relations Office practice by High Commissioner in Guyana, TNA.
DO 200/198, Relations between British Guiana and Jamaica, TNA.
DO 200/201, US financial aid, TNA.
DO 200/204, Commonwealth observers at British Guiana elections, TNA.
DO 200/205, Commonwealth observers at British Guiana elections, TNA.
DO 200/209, United Muslim Party, TNA.
DO 200/210, British Guiana constitutional conference in London, TNA.
DO 200/212, UK and Commonwealth reactions following constitutional changes, TNA.
DO 200/213, Membership of international organisations, TNA.
DO 200/214, Relations with Venezuela, TNA.
DO 200/216, Relations with Venezuela, TNA.
DO 200/218, Boundary dispute with Surinam, TNA.
DO 200/219, Relations with Caribbean countries, TNA.
DO 200/220, Relations with non-Caribbean area, TNA.
DO 200/221, Briefs for Canadians on British Guiana, TNA.
DO 200/222, Diplomatic relations with India, TNA.
DO 200/226, Stationing of British troops in British Guiana after independence, TNA.

DO 200/229, Appointment of Governor General after independence, TNA.
DO 200/230, Future of US air base at Atkinson Field, TNA.
DO 200/232, Training of Guyanese diplomats, TNA.
DO 200/234, Selection of UK delegation to independence celebrations, TNA.
DO 200/235, Reports on independence celebrations and overview of current situation in Guyana, TNA.
DO 200/236, Membership of Commonwealth, TNA.
DO 200/237, Seven-year development plan, TNA.
DO 200/238, Boundary differences with Venezuela, TNA.
DO 200/239, Draft changes to constitution, TNA.
DO 200/241, Independence legislation, TNA.
FO 371/103357, US protest to Guatemala about expropriation of land owned by the United Fruit Company, TNA.
FO 371/114318, Strike of banana workers in plantations owned by American United Fruit Company, TNA.
FO 371/148622, US military exercises in Puerto Rico and Panama, TNA.
FO 371/161953, British Guiana: internal political situation 1962, TNA.
FO 371/162509, US forces in Canal Zone, TNA.
FO 371/184977, Internal political situation: invasion by hostile forces to Duvalier, TNA.
FO 371/184983, OAS: discusses thesis of what would happen should Duvalier go, TNA.
FO 371/185004, US policy in Latin America and Caribbean, TNA.
FO 371/68005A, US-Panama Bases Agreement. Code 32, file 21, TNA.
KV 2/3637, Dr Cheddi Berret JAGAN / Janet Rosalie JAGAN: British. Husband and wife and leading political.
PREM 13/2699, GUYANA. Border dispute between Guyana and Venezuela: request for UK aid.
PREM 15/946 Loan to Guyana by Chinese People's Republic: Prime Minister enquired about UK aid to Guyana.

Dossiers relatifs à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer

FCO 58/2895, United Nations Law of Sea Conference (UNLOSC): Parliamentary question, TNA.
FCO 76/1121, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): UK Interdepartmental Working Group, TNA.
FCO 76/1348, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): settlement of maritime disputes, TNA.

FCO 76/1349, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): access for land-locked and geographically disadvantaged states, TNA.

FCO 76/1351, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefs for ministerial and state visits; House of Lords Debate on Sea Use Planning. Defensive Briefing on Particular Questions Raised by Lord Henley, FCO. 1976, TNA.

FCO 76/1352, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefs for ministerial and state visits, etc, TNA.

FCO 76/1353, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefs for ministerial and state visits, etc, TNA.

FCO 76/1354, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): Group of Five (G5) meetings, TNA.

FCO 76/1369, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefing, TNA.

FCO 76/1370, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefing, TNA.

FCO 76/1371, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefing, TNA.

FCO 76/1372, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): briefing, TNA.

FCO 76/1378, Reports from the fifth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): general, TNA.

FCO 76/1379, Reports from the fifth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): general, TNA.

FCO 76/1380, Reports from the fifth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): general, TNA.

FCO 76/1381, Reports from the fifth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): general, TNA.

FCO 76/1382, Visit of Evan Luard (Parliamentary Under Secretary of State, FCO) to the fifth session of United Nations Law of the Sea Conference; Mr Ivor Richard's Lunch – 1 September 1976, Confidential, MAT, FCO. 1976, TNA.

FCO 76/1640, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): Amerasinghe and Evensen consultations, TNA.

FCO 76/1649, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): UK contingency planning; policy options; Contingency planning, possible effects of a breakdown in the LOS conference, TNA.

FCO 76/1651, Proposed FCO seminar on the United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), TNA.

FCO 76/1652, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC) and disarmament, TNA.

FCO 76/1663, Commonwealth Heads of Government Meeting, London, June 1977: United Nations Law of the Sea Conference, TNA.

FCO 76/1669, UK policy at Sixth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), New York, May-July 1977, TNA.

FCO 76/1675, UK policy at Sixth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), New York, May-July 1977, TNA.

FCO 76/1678, Briefing for seventh session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), 1978, TNA.

FCO 76/1855, Intersessional meetings of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), TNA.

FCO 76/1856, Group of Five (G5) meetings on United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC)

FCO 76/1910, Eighth session of Third United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): final briefs, TNA.

FCO 76/1958, Requests for briefing on United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), TNA.

FCO 76/1965, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): consultations between the UK and USA, 1980, TNA.

FCO 76/1966, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): Co-ordinating Group meetings, TNA.

FCO 76/1981, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), 1980: subject briefing for ninth session, first part, New York, 3 March - 4 April 1980, TNA.

FCO 76/1982, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), 1980: subject briefing for ninth session, first part, New York, 3 March - 4 April 1980, TNA.

FCO 76/1983, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), 1980: subject briefing for ninth session, second part, Geneva, 28 July - 29 August 1980, TNA.

FCO 76/1984, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC), 1980: subject briefing for ninth session, second part, Geneva, 28 July - 29 August 1980, TNA.

FCO 76/1986, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): personalities; Presidency question, TNA.

FCO 76/1987, Ninth session of United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): programme of intersessional meetings, TNA.

FCO 76/1989, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): reports and summaries of ninth session, TNA.

FCO 76/1990, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): reports and summaries of ninth session, TNA.

FCO 76/1997, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): review of UK objectives, TNA.

FCO 76/1998, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): consultations amongst industrialised countries, TNA.

FCO 76/1999, United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC): Federal Republic of Germany views on the continental shelf, TNA.

Courriers, discours, rapports

Secret Cabinet paper of conclusions of a meeting held at 10 Downing Street on 31 Dec. 1946 - concerning the withdrawal from India. British Library et en ligne [Consulté le 23 octobre 2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.bl.uk/reshelp/findhelptregion/asia/india/indianindependence/transfer/transfer4/>

SAVAGE, Alfred, Lettre du Gouverneur à Thomas Ingram Lloyd, Permanent Under Secretary of State for the Colonies, Colonial Office, 13 septembre 1953 [en ligne, consulté le 15 juin 2013]. Disponible à l'adresse: http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

Text of planned Radio Broadcast to be made by Governor Savage to announce Suspension of the Constitution - prepared by Colonial Office and sent by the Colonial Secretary ,4 octobre 1953. [Consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

Broadcast by Sir Alfred Savage, Governor of British Guiana on radio Demerara, 9 October 1953, 9 octobre 1953 [en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html

Statement by her Majesty's Government read by John Gutch, the Chief Secretary of British Guiana, and broadcast on radio Demerara on 9 October 1953, 9 octobre 1953 [en ligne, consulté le 15 mai 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html.

ROGERS, P., *Internal Colonial Office note to Sir T.Lloyd from P.Rogers,* 16 octobre 1953, [en ligne, consulté le 15 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html

« *Colonial Office Notes on possible Answer to Question asked to the Secretary of State in British Parliament* », 24 novembre 1953 [en ligne, consulté le 21 juin 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.guyana.org/govt/declassified_british_documents_1953.html#october.

MACMILLAN, Harold, *Discours au Parlement d'Afrique du Sud, 3 février 1960* [en ligne, consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse:<http://www.southafrica.to/history/WindsOfChange.htm>.

Lettre de Zulueta à Macmillan, 15 Mai 1962, PREM 11/366.

« British Guiana, Four Months after the Independence Conference, 1962 », Courrier de Grey à Sandys, 4 mars 1963, CO 1031/4402, TNA.

Minute by Poynton, 25 mars 1963, CO 1031/4744, TNA.

« First Draft », Télégramme de Fisher à Thomas, 24 Mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

Memorandum by Sandys for Overseas Policy Committee, 25 mai 1963, CO 1031/4402.

Overseas Policy Committee, British Guiana, OP (63) 9, CRO, *Brief for the Secretary of State*, 25 Mai 1963, CO 1031/4402, TNA.

Télégramme du ministre des Colonies à E. Wakefield mentionnant un message de Kennedy à Macmillan, 4 juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

Télégramme de Grey au ministre des Affaires étrangères et mission britannique à l'ONU, 17 juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

« Advantages and disadvantages of the various possible courses », US and British Officials, 25, 26, 27 juin 1963, CO 1031/4402, TNA

Brief for Prime Minister's talks with President Kennedy, British Guiana, Talking Points, juin 1963, CO 1031/4402, TNA.

Télégramme de Kennedy à Macmillan, T.475/63, septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

Top Secret, From Foreign Office to Washington, Télégramme de Bligh (Foreign Office) à l'Ambassadeur, Télégramme n°9661, 27 septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

Message to the President, Télégramme n°9662, 27 septembre 1963, CO 1031/4402, TNA.

« Trinidad and Tobago Fortnighly Summary, Part I », Courrier du Haut-Commissaire britannique à Trinidad (Savingram) au CRO, 3 juin 1964, CO 200/212, TNA.

Télégramme du ministère des colonies à Sir R. Luyt (British Guiana), 5 juin 1964, CO 200/212, TNA.

Courrier de R.W. Piper (Colonial Office) à D.M.Cleary, 19 octobre 1965, WIS, 64/4/067, DO 200/239, TNA.

British Guiana Constitutional Conference Nov 1965 – London Policy, Atlantic Department., DO 200/210.

Report of the British Guiana Independence Conference 1965, London, Her Majesty's Stationary Office, 20 p., DO 200/210, TNA.

Lettre du 29 juin 1966, de S.W. Martin (FO) à M.K. Ewans (CO), DO200/218, TNA.

Ministerial Committee on Parliamentary Procedure, *Brief for Lord Chalfont on the Memorandum by the Financial Secretary to the Treasury PP (67)15 of 18 October*, 23 Octobre 1967, FCO 79/83, TNA.

Ministerial Committee on Parliamentary Procedure: Select Committee on Agriculture., I. M. Sinclair, 8 novembre 1967, FCO 79/83, TNA.

Merger of the Commonwealth Office and FO: Minute by Mr Wilson to Mr Stewart, FCO 77/31, 19 mars 1968.

Dépêche de Malcolm MacDonald au secrétaire d'État aux Affaires du Commonwealth, 21 septembre 1968, FCO 68/32, TNA.

Courrier du Bureau du Premier ministre à Sir Donald J. D. Maitland, FCO, premier secrétaire particulier du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1967-1969), 25 mars 1969, FCO 68/32, TNA.

Discours de Lee Kuan Yew, Smuts Memorial Lecture, University of Cambridge, 24 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

Courrier d'Ottawa au Service de Communication du FCO (News Department), 15 septembre 1969, FCO 68/32, TNA.

Heath, Edward, « Realism in British Foreign Policy », *Foreign Affairs*, octobre 1969, vol. 48, n°1, [réf. du 30 novembre 2012], p. 39-50. En ligne, disponible sur Business Source Complete, EBSCOhost.

Lettre de L.V. Appleyard (Far Eastern Department) à Mlle Farrell (Aviation and Telecommunications Department), 21 Mai 1970, FCO 21/679, TNA.

Lettre de J. L. Stevenson du 2 juin 1970 à C. J. Howells, en poste à Hong Kong, et J. N. Allan, Pékin, FCO 21/679, TNA.

Courrier de C.D. Powell du 13 novembre 1970, FCO 49/323, TNA.

Courrier interne du FCO de P. Cradock (Planning Staff, FCO) à Sir T Brimelow (PUS), 13 juillet 1971, FCO 49/349, TNA.

Lettre de J.E. Cable (Planning Staff) du 8 décembre 1971 à M. Fielding, Tomkys et Goulden, FCO 49/323, TNA.

Courrier interne du FCO de P.J. Goulden (Planning Staff, FCO) à M. Wilcock (WED), Miss Hutchinson (WED), Mr McCarthy (FED), Mr Brighty (N AM. D), Mr Gladstone (WED), Mr Palmer (DES), Mr Baillie (SED), 29 novembre 1971, FCO 49/349, TNA.

Rapport de Du Boulay, Août 1976, FCO 49/701, TNA.

Réponse de Larmour à Du Boulay, 16 août 1976, FCO 49/701, TNA.

Compte-rendu de la réunion du comité d'orientation (Steering committee) du 6 octobre 1976, FCO 49/701, TNA.

Lettre de David Howell (Secretary of State for Energy) à Peter Carrington (Foreign Secretary), 6 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Lettre interne du FCO de M. Burton, Maritime, Aviation and Environment Department, à M. Powell-Jones, Michael Palliser (PUS), Douglas Hurd (Minister of State) et au Private Secretary, 8 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Note de M. Powell-Jones en réponse à la lettre interne du FCO de M. Burton, 8 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Lettre de Francis Pym (Secretary for Defence) à Peter Carrington (FS), 19 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Courrier de Lord Carrington (FS) à David Howell (Secretary of State for Energy), FCS/80/93, 19 mai 1980, FCO 76/1997, TNA.

Document interne au FCO, document préparatoire à la rencontre ministérielle, *MISC 19 Meeting on 25 June (MISC 19 (80) 5 of 11 June)*, 18 juin 1980, FCO 76/1997.

Courrier de Lord Trenchard (Minister of State, DOI) à John Nott (Secretary of State for Trade), 24 juin 1980, FCO 76/1997, TNA.

Rapport transmis le 31 juillet 1980 à MM. Ramsay et Powell Jones, Rencontre de Gymnich du 15 juillet 1980, Conclusions du Président, juillet 1980, FCO 76/1998. TNA, Copie du rapport en français.

United Nations Law of the Sea Conference, Resumed Ninth Session, Geneva, (28 July to 29 August 1980). Report by the permanent Leader of the UK Delegation. Rapport de M. Powell-Jones, 3 septembre 1980, FCO 76/1989, TNA.

Lettre de J. E. Powell-Jones à Michael Palliser (PUS), 10 octobre 1980, FCO 76/1986, TNA.

United States Country reports on Human Rights Practices, rapport de 1980 [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015014143476;view=1up;seq=464>. Rapport de 1988: <http://ia600305.us.archive.org/23/items/countryreportson1988unit/countryreportson1988unit.pdf>.

Foreign Affairs Committee. Draft Future Programme as at 26 February 1981, FCO 9/3152, TNA.

Courrier de J. R. Rose (Clerk to the Foreign Affairs Committee) à Sr. D. Javier Ruperez Rubio (Union de Centro Democratico, Madrid), 2 mars 1981, FCO 9/3152, TNA.

Courrier de T. L. A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Lord N. Gordon Lennox, 17 mars 1981, FCO 9/3152, TNA.

Courrier de T.L.A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Mr Fergusson, 16 avril 1981, FCO 9/3152, TNA.

Courrier de T. L. A. Daunt, Southern European Department (FCO) à Lord Trefgarne, 21 septembre 1981, FCO 9/3152, TNA.

FCO Letter to No. 10, 30 avril 1982, PREM 19/758. TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/ PREM19/1982/ PREM19-0758.pdf>.

UN: Margaret Thatcher's Letter to Reagan (Draft UN Convention on the Law of the Sea), 1 mars 1982, Thatcher MSS (Churchill Archive Centre); THCR 3/1/19 f5 (T34/82), [en ligne, consulté le 11 avril 2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/123204>

FCO Letter to No. 1, 30 avril 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/ PREM19/1982/ PREM19-0758.pdf> .

Déclaration du Président Reagan sur la Convention sur le droit de la mer, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 9 juillet 1982, vol. 18, p. 887.

South Pacific Forum, CHOGRM, Third Commonwealth Heads of Government Regional Meeting for Asia and Pacific, octobre 1982, Suva (Fidji).

Message personnel de K.K.T. Mara (Premier ministre des îles Fidji) à Margaret Thatcher (PM), 20 octobre 1982, THCR 3/1/25, TNA, [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/123513>.

Rapport de Peter REES (Minister for Trade), Ministerial Group on Maritime Affairs (MISC 19), 15 Novembre 1982, PREM 19/758, TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adres : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

McGREGOR, Ian, (British Steel), Compte-rendu du Symposium UNLOSC du 2 novembre 1982, FCO, novembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 10 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

RANKIN-REID, M. (Rio Tinto), Compte-rendu du Symposium UNLOSC du 2 novembre 1982, FCO, novembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 10 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

Message personnel de M. Anthony (faisant fonction de Premier ministre) transmis par R.V. Garland (Haut commissaire australien) à Margaret Thatcher (PM), 8 novembre 1982, THCR 3/1/26, TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/123541>.

Message personnel de R. D. Muldoon (Premier ministre de Nouvelle Zélande) transmis par W.L. Young (Haut-Commissaire) à Margaret Thatcher (PM), 25 novembre 1982, THCR 3/1/26, TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/123565>.

Courrier de John Nott (Defence Secretary) à Margaret Thatcher (PM), 20 Décembre 1982, PREM 19/758, TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

No. 10 Letter to MOD, 22 Décembre 1982, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

Rapport de Francis Pym (FS) à Margaret Thatcher (PM), *UN Law of the Sea Convention: Final Session Jamaica 6-10 Decembre 1982*, 23 Décembre 1982, PREM 19/758, PM / 82 / 110, TNA [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

Courrier de Timothy Flescher (Private Secretary, 10 Downing Street), à Roger Bone, FCO, 24 Décembre 1982, PREM 19/758. TNA. [en ligne, consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/PREM19/1982/PREM19-0758.pdf>.

Falkland Islands Review, The Franks Report. Report of a Committee of Privy Counsellors, Londres, Her Majesty's Stationery Office, Janvier 1983, 121 p. [en ligne, consulté le 18 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/109481>.

Third UN Law of the Sea Conference. Confidential draft, première version du courrier du *Department of Energy* au FCO, 13 mai 1983, FCO 76/1997, TNA.

Grenada: Reagan phone call to Thatcher. Memorandum of Telephone Conversation. Reagan Library, Executive Secretariat NSC, Records Country File (UK vol. IV, 26 octobre 1983 [en ligne, consulté le 18 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.margaretthatcher.org/document/109426> .

United States Country reports on Human Rights Practices, rapport de 1988 [consulté le 14 février 2017], Disponible à l'adresse : <http://ia600305.us.archive.org/23/items/countryreportson1988unit/countryreportson1988unit.pdf>.

Carter Center Observing Guyana's Electoral process 1990-1992, Report of the Council of Freely Elected Heads of Government [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : http://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportGuyana1990_1992.pdf.

Articles de journaux

« Here is the New Challenge », *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

« Britain's place is out in front... », *Daily Express*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

« A Candid Friend », *Daily Telegraph*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

« Commonwealth links warning », *Financial Times*, 25 avril 1969, FCO 68/32, TNA.

MOLITOR, Michael R., « Reasons favouring sea law treaty. Letters to the Editor », *The Times*, 24 novembre 1982, n°61397, p. 9 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur The Times Digital Archive, 1785-2009.

MALONE, James, L., « The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III », *Law and Contemporary Problems*, vol. 46, No. 2, printemps 1983, p. 29-36 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://www.jstor.org/stable/1191507>.

MAW, Carlyle E., « Comment », *Law and Contemporary Problems*, printemps 1983, vol. 46, n°2, p. 55-56 (en ligne). Disponible sur <http://www.jstor.org/stable/1191509>.

RANKEN, Michael, « Time to clinch Law of the Sea pact? Letters to the Editor », *The Times*, 12 novembre 1984, n°61984, p. 13 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur *The Times Digital Archive*, 1785-2009.

HUGHES, Colin, « Will Britain catch the Tide? », *The Times*, 3 décembre 1984, n°62002, p. 12 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible sur *The Times Digital Archive*, 1785-2009.

TETLEY William, « L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982 », Traduit de l'anglais, *Études internationales*, 1985, vol. 16, n° 4, p. 795-811. Disponible sur: <http://id.erudit.org/iderudit/701927ar>.

Sites internet

Merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, 1968, Your Archives, The National Archives Website [consulté à plusieurs reprises]. Disponible à l'adresse: [http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Merger of the Foreign Office and the Commonwealth Office, 1968](http://yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title=Merger_of_the_Foreign_Office_and_the_Commonwealth_Office,_1968)

Constitution of the Cooperative Republic of Guyana Act 1980, 20 février 1980, [en ligne], réf. du 2 février 2017]. Disponible sur: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gy/gy009en.pdf>

ONG Human Rights Watch: Electoral Conditions in Guyana, 1 Set 1990 Summary of conclusions [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://www.hrw.org/reports/pdfs/g/guyana/guyana90o.pdf>

2012 Population & Housing Census. Bureau of Statistics Website [consulté le 15 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://www.statisticsguyana.gov.gy/census.html> .

Sentence du tribunal arbitral : PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal, 17 septembre 2007 [en ligne, réf. du 10 mai 2013]. Disponible à l'adresse: http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=664

Archives parlementaires

Débats

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 12 juillet 1950, vol. 477 cc1367-429 [en ligne, consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1950/jul/12/colonial-affairs>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 23 octobre 1953, vol. 518 cc2393-404 [en ligne, consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/23/british-guiana-troops> .

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 28 juillet 1960, vol. 627 cc1973-2005 [en ligne, consulté le 14 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1960/jul/28/ministerial-appointments>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 27 février 1964, vol. 690 cc629-33 [en ligne, consulté le 27 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/feb/27/her-majestys-diplomatic-service>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 27 février 1964, vol. 255 cc1234-6 [consulté le 27 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1964/feb/27/the-plowden-report-on-overseas-services>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 7 avril 1964, vol. 257 cc39-128 [en ligne, consulté le 3 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1964/apr/07/the-plowden-report-on-representational-1>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 29 juillet 1964, vol. 699 cc1456-88 [en ligne, consulté le 25 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/jul/29/representational-services-overseas>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 13 novembre 1964, vol. 701 cc1412-21 [en ligne, consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/nov/13/superannuation-bill#S5CV0701P0_19641113_HOC_116.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 17 décembre 1964, vol. 704 cc560-2 [en ligne, consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/dec/17/diplomatic-service#S5CV0704P0_19641217_HOC_165.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 21 décembre 1965, vol. 271 cc1012-35 [en ligne, consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-external-affairs>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 17 février 1966, vol. 7241 cc293-4W293W [en ligne, consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1966/feb/17/elections#S5CV0724P0_19660217_CWA_119.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 28 mars 1968, vol. 761 cc1725-31 [en ligne, consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_237.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 11 juin 1968, vol. 766 cc40-2 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/jun/11/nigeria-supply-of-arms#column_40

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 16 octobre 1968, vol.770 cc380-8 [en ligne, consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/oct/16/government-departments-organisation>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 16 octobre 1968, vol. 770 cc388-93 [en ligne, consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/oct/16/foreign-and-commonwealth-offices-merger>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 16 octobre 1968, vol. 296 cc1363-8 [en ligne, consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1968/oct/16/organisation-of-government-departmental>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 16 octobre 1968, vol. 296 cc1368-71 [en ligne, consulté le 5 janvier 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1968/oct/16/merger-of-foreign-office-and>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 30 juin 1969, vol. 766 cc40-2 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1969/jun/30/nigeria-2#column_46.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 2 mars 1970, vol. 797 [en ligne, consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1970/mar/02>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 5 février 1974, vol. 868 cc1040-192 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/sittings/1974/feb/05>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 28 novembre 1974, vol. 882 cc616-7 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1974/nov/28/prime-minister-official-engagements#S5CV0882P0_19741128_HOC_115.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 23 octobre 1975, vol. 898 cc707-9 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1975/oct/23/prime-minister-official-engagements#column_707.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Lords), 19 janvier 1981 vol 416 cc248-70 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/jan/19/deep-sea-mining-temporary-provisions#S5LV0416P0_19810119_HOL_124.

Parliamentary Debates (Hansard), (House of Commons), 6 juillet 1981, vol. 8, 108-10 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1981/jul/06/business-of-the-house#S6CV0008P0_19810706_HOC_412.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 6 avril 1982, vol. 21 cc823-6 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/apr/06/engagements>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons),]. 2 décembre 1982, vol. 33 cc404-10 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1982/dec/02/law-of-the-sea-convention>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), 6 décembre 1984, vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention>.

Parliamentary Debates (Hansard) (House of Commons), cc1090-4, 1^{er} avril 1996
HC Deb, 12 December 2005 cc1090-4
HL Deb, 27 November 2006 vol 687 c550.

Interventions de députés

ATTLEE, Clement (MP, Walthamstow West), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22 octobre 1953, vol. 518 cxxx [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

GRIFFITHS, James (MP, Llanelly), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22 octobre 1953, vol. 518 cxxx [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

HOWE, Geoffrey, Réponse de Geoffrey Howe à la question écrite de Trevor Skeet, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), Written Answers, 9 novembre 1984, vol. 67 cc41-2W [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1984/nov/09/law-of-the-sea-convention.

LYTTLETON, Oliver (Secrétaire d'Etat aux Colonies), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22 octobre 1953, vol. 518 cxxx [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

STEWART, Michael (MP, Fulham, East), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 22 octobre 1953, vol. 518 cxxx [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1953/oct/22/british-guiana>.

GAITSKELL, Hugh (Chef de l'opposition), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 28 juillet 1960, vol. 627 cc1973-2005 [en ligne, consulté le 14 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1960/jul/28/ministerial-appointments>.

NUGENT, Richard (MP, Guildford), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 24 octobre 1963, vol. 682 cc902-76 [en ligne, consulté le 24 avril 2014]. Disponible à l'adresse : http://hansard.millbanksystems.com/commons/1963/oct/24/new-session-opening-date#S5CV0682P0_19631024_HOC_32.

MACLEOD, Iain (MP, Enfield, West), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 27 avril 1964, vol. 694 cc97-164 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1964/apr/27/british-guiana-constitution#S5CV0694P0_19640427_HOC_263.

WHITE, Eiren (Parliamentary Under-Secretary of State), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 27 mai 1965, vol. 713 cc815-6 [en ligne, consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1965/may/27/colonial-office-staff#S5CV0713P0_19650527_HOC_25.

WALSTON, Henry (Lord Walston, Under-Secretary of State for Foreign Affairs), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 21 décembre 1965, vol. 271 cc1012-35 [en ligne, consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-external-affairs>.

MILLER Frederick (Lord INCHYRA), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 24 décembre 1965, vol. 271 cc1012-35 [en ligne, consulté le 20 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1965/dec/21/a-ministry-of-externalaffairs#S5LV0271P0_19651221_HOL_212.

JENKINS, Hugh, « Mr. Hugh Jenkins asked the Parliamentary Under-Secretary of State for the Colonies (Mrs. White) ... ». *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 17 février 1966 vol 7241 cc293-4W293W [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1966/feb/17/elections#S5CV0724P0_19660217_C_WA_119

SILVERMAN, Julius (MP Birmingham, Aston), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1966, vol. 727 cc1115-83 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1966/apr/29/guyana-independence-bill#S5CV0727P0_19660429_HOC_37.

VICKERS, Joan (MP Devonport), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1966, vol. 727 cc1115-83 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1966/apr/29/guyana-independence-bill#S5CV0727P0_19660429_HOC_37.

WOOD, Richard (MP Bridlington), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1966, vol. 727 cc1115-83 [en ligne, consulté le 3 février 2017]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1966/apr/29/guyana-independence-bill#S5CV0727P0_19660429_HOC_37.

BOWDEN, Herbert (Secretary of State for Commonwealth Relations), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 21 octobre 1966, vol. 734 c82W [en ligne, consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1966/oct/21/departamental-staff-1#S5CV0734P0_19661021_CWA_6.

HUGHES, Emrys, (MP South Ayrshire), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) 28 mars 1968, vol. 761 cc1725-31 [en ligne, consulté le 3 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_245.

MULLEY, Fred (Minister of State at the Foreign and Commonwealth Office, 1967-1969), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 15 mars 1968, vol. 760 c 382W [en ligne, consulté le 28 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1968/mar/15/foreign-office-staff .

SHINWELL, Emanuel (MP Easington), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 21 mars 1968, vol. 761 cc599-607 [consulté le 3 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/21/business-of-the-house#S5CV0761P0_19680321_HOC_299.

WILSON, Harold (Premier ministre), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 28 mars 1968, vol. 761 cc1725-31 [en ligne, consulté le 3 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/commons/1968/mar/28/foreign-and-commonwealth-affairs#S5CV0761P0_19680328_HOC_245.

BIRK, Baroness (Parliamentary Under-Secretary of State, Department of the Environment), *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126.

CAMPBELL of CROY, Lord, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976 vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126

PARRY, Lord, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 18 février 1976, vol. 368 cc517-64 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/feb/18/sea-use-planning#S5LV0368P0_19760218_HOL_126.

ERROLL of HALE, Lord, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 19 janvier 1981, vol. 416 cc248-70 [en ligne, consulté le 13 décembre 2015]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/jan/19/deep-sea-mining-temporary-provisions#S5LV0416P0_19810119_HOL_124.

RICHIE-CALDER, Lord, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Lords), 9 mars 1981, vol. 419 cc4-6 [en ligne, consulté le 13 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/lords/1981/mar/09/usa-and-convention-on-law-of-the-sea#S5LV0418P0_19810309_HOL_32.

MACGREGOR, John (Under-Secretary of State for Industry, *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 29 avril 1981, vol. 3 cc841-81 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/commons/1981/apr/29/deep-sea-mining-temporary-provisions#S6CV0003P0_19810429_HOC_348.

BEST, Keith, *Parliamentary Debates (Hansard)*, (House of Commons), 6 décembre 1984, vol. 69 cc638-46 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention> .

TOWNSEND, Cyril D., *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons), 6 décembre 1984, vol. 69 cc638-46 [consulté le 18 décembre 2015]. Disponible à l'adresse:

<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1984/dec/06/law-of-the-sea-convention>.

KENNET, Lord, *Parliamentary Debates, (Hansard)*, (House of Lords), 29 juin 1987, vol. 488 cc34-115 [en ligne, consulté le 14 avril 2016]. Disponible à l'adresse:

http://hansard.millbanksystems.com/lords/1987/jun/29/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0488P0_19870629_HOL_99.

Documentation parlementaire

Ministerial Salaries House of Commons Information Office Factsheet M6, Juillet 2011 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf>.

Foreign Affairs Committee, *The Role of the FCO in UK Government*. Seventh Report of Session 2010–12, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, 230 p.

Archives du Cabinet (*Cabinet Papers*)

Cabinet Memorandum. Memorandum on United Europe, Cabinet Papers, The National Archives Website, Discovery, CAB 129/48, CP (51) 32, 1951 [Ressource électronique consultée le 17 janvier 2017]. Disponible à l'adresse : <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-129-48.pdf>.

Cabinet Memorandum. Plowden Report, 1964, Cabinet Papers, The National Archives Website: Discovery, CAB 129/116/33, CP (64) 33 [Ressource électronique consultée le 17 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659876>.

BUTLER, R. A., *Plowden Committee's Report on the Representational Services Overseas. Cabinet Papers*, The National Archives Website, Discovery, CP (64) 34, CAB 129/116/34, 3 février 1964 [Ressource

électronique, consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659877> .

Cabinet Conclusions, Cabinet Papers, The National Archives Website, Discovery, CM (64) 10, CAB 128/38/24, 6 février 1964 [Ressource électronique consultée le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664309>.

BUTLER, R. A., *Diplomatic Service Allowance. Cabinet Papers*, The National Archives Website, Discovery, CP (64) 49, CAB 129/116/49, 18 février 1964 [Ressource électronique consultée le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7659892>.

Cabinet Conclusions, Cabinet Papers, The National Archives Website, Discovery, CM (64) 14, CAB 128/38/28, 25 février 1964 [Ressource électronique consultée le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664313> .

Cabinet meeting Conclusions, Cabinet Papers, The National Archives Website, Discovery, CC (68), CAB 128/43, 17 février 1968 [Ressource électronique consultée le 8 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-43.pdf>.

Cabinet Conclusions, Cabinet Papers, The National Archives Website, Discover., CC (68) 40, CAB 128/43/40, 8 octobre 1968 [Ressource électronique consultée le 8 janvier 2015]. Disponible à l'adresse: <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/D7664670>.

Memorandum de John Nott, Cabinet Defence and Overseas Policy Committee, 30 juin 1980, CAB 148/191, OD (80)48, TNA [en ligne, consulté le 2 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <http://www.margarethatcher.org/document/116789>.

Cabinet Office briefing to MT (« United Nations Law of the Sea Conference (UNLOSC) and the extension of the United Kingdom territorial sea »), 1 juillet 1980, PREM 19/758, TNA [en ligne, consulté le 11 avril 2016]. Disponible à l'adresse: <http://www.margarethatcher.org/document/137863>.

Entretiens (*Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, Cambridge)

Interview de Sir Denis Greenhill, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, Cambridge, Churchill College, 1996 [Ressource électronique consultée le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Greenhill.pdf>.

Interview de Sir Michael Palliser, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, Cambridge, Churchill College, 1999 [Ressource électronique consultée le 27 juin 2017]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Palliser.pdf>.

Interview de Sir Antony Acland, *Janus: British Diplomatic Oral History Programme*, Cambridge, Churchill College, 2001 [Ressource électronique consultée le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <https://www.chu.cam.ac.uk/media/uploads/files/Acland.pdf>.

Films Pathé / Émissions radio et télévision

Argyles embark for British Guiana on HMS « Implacable », Devonport, Devon, British Pathé, 1953 [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/argyles-for-british-guiana-on-hms-implacable/query/British+Guiana>.

Arrival Of Argyll & Sutherland Highlanders, Atkinson Field Wharf, British Guiana, British Pathé, 1953 [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/arrival-of-argyll-sutherland-highlanders-in-britis/query/British+Guiana>.

British Guiana Crisis, 1953, [en ligne]. British Pathé, 1953, [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/british-guiana-crisis/query/british+guiana>.

British Guiana Crisis 1953, Four men of Royal Welsh Fusiliers watching Cricket, British Pathé, 1953 [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/argyles-for-british-guiana-on-hms-implacable/query/British+Guiana>

Selected originals (offcuts, selected scenes, out-takes, rushes) for story "Tension in British Guiana" - exclusive 53/80, British Pathé, 1953 [en ligne, consulté le 5 juin 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/selected-originals-tension-in-british-guiana-exclu/query/british+guiana>.

Annual Commonwealth Economic Conference at the Ghana School Of Law – Accra, [en ligne], British Pathé, 1961 [en ligne, consulté le 16 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.britishpathe.com/video/annual-commonwealth-economic-conference-at-the-gha>.

APTED Michael & John GOLDSCHMIDT, *World in Action, The Trail of Vanishing Voters*, saison 5, épisode 13. Diffusion le 11 décembre 1968.

APTED Michael & John GOLDSCHMIDT John, *World in Action, The Making of a Prime Minister*, Diffusion le 6 janvier 1969. [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://guyana.hoop.la/topic/british-documentary-making-of-a-prime-minister-pnc-rigged-elections> 3'40.

MI5 Release August 2011 Podcast. Christopher Andrew, TNA [en ligne, consulté le 5 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://media.nationalarchives.gov.uk/index.php/mi5-file-release-august-2011/>.

Jonathan Powell, *Summit Fever*, émission radio diffusée sur *BBC Radio 4* le 1 juin 2012.

Sources secondaires (classées par ordre alphabétique)

Ouvrages et chapitres d'ouvrages

ALDOUS, Richard, *Reagan and Thatcher, The Difficult Relationship*, Londres, Arrow, 2012, 352 p.

ALDRED, John, *British Imperial and Foreign Policy, 1846-1980*, Oxford, Heinemann Educational Publishers, 2004, 188 p.

ALLEN, David, « James Callaghan », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281 p.

- ARON, Raymond, *Les Étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967, 663p.
- ARON, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, 794 p.
- AHSTON, S. R. & William ROGER LOUIS, *East of Suez and the Commonwealth 1964-1971, Part 2 Europe, Rhodesia, Commonwealth*, Norwich, The Stationary Office, 2004 [en ligne, consulté le 28 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://tinyurl.com/qzmd4pe> .
- BADIE, Bertrand, *Diplomatie de la connivence*. Paris, La Découverte, 2013
- BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du Monde, Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1992, 249 p.
- BENN, Tony, *Arguments for Socialism*, Londres, Jonathan Cape Ltd, 1979, 208p.
- BENNETT, Gill, *Six Moments of Crisis, Inside British Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 223p.
- BENNETT, Harry, « Lord Carrington », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281p.
- BERNOUX, Philippe, *La Sociologie des organisations*, Paris, Éditions du Seuil, 1985 et février 2009 pour la nouvelle édition, 466p.
- BLOM, Amélie & Frédéric CHARILLON, *Théories et concepts des relations internationales*, Paris, Hachette, 2001, 192p.
- BOGDANOR, Vernon, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 328 p.
- BRITISH LIBERAL PARTY, *Election Manifesto. Think for Yourself*, 1964 [en ligne, consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lib64.htm>.
- BROOKS Stephen & William WOHLFORTH, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008, 248 p.
- BROWN, George, *In My Way*, Harmondsworth, Victoria, Penguin Books Ltd, 1971, 288 p.
- BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977.
- BUTTERFIELD, Herbert & Martin WIGHT, *Diplomatic Investigations, Essays in the Theory of International Politics*, Londres, George Allen & Unwin, 1966.
- CAILLARD, Sir Vincent, *Imperial fiscal Reform*, Londres, Edward Arnold, 1903.
- CALLAGHAN, James, *Time and Chance*, Londres, Collins, 1987.
- CALLAGHAN, James, *A House Divided: The Dilemma of Northern Ireland*, Londres, Collins, 1973.
- CALLAGHAN, James, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*, Fabian Society, 1975.

CAMPBELL, Alan, « From Carbon Paper to E-mail: Changes in Methods in the Foreign Office, 1950-2000 », *The Foreign office and British Diplomacy in the Twentieth Century* / dirigé par Gaynor Johnson, Oxon, Routledge, 2005, 236 p.

CARR, Edward, *The Twenty Year's Crisis 1919-1939: an Introduction to the Study of International Politics*, Londres, Macmillan, 1946.

CARR, Fergus, « David Owen », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281 p.

CARRINGTON, Lord, *Reflecting on Things Past*, 1988.

CHURCHILL, Winston, *Europe Unite. Speeches 1947 and 1948*, Londres, Cassell, 1950.

CLAY, Edward, « Written evidence from Sir Edward Clay KCMG, House of Commons, Foreign Affairs Committee », *The Role of the FCO in UK Government. Seventh Report of Session 2010–12*, Additional written evidence, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, 108 p.

COHEN, Samy, « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », chapitre 3, dans Marie-Claude SMOUTS (éditée par) *Les Relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 1998, p. 75-101.

CONROY, Harry, *James Callaghan*, Londres, Haus Publishing, 2006.

COOK Chris, SKED Alan, *Post-War Britain: A Political History*, Harmondsworth, Penguin, 1993.

COWLEY, Philip, « Making Parliament Matter », *Developments in British Politics 8* / dirigé par Patrick DUNLEAVY, Richard HEFFERNAN, Philip COWLEY, Colin HAY, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 386 p.

CRICK, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1964, 274 p.

CROZIER, Michel & Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le Système*, Paris, Éd. du Seuil, 1977.

CROSLAND, Susan, *Tony Crosland, The Bestselling Biography by Susan Crosland*, Londres, Jonathan Cape Ltd, 1982, 422 p.

CURTIS, Mark, *Web of Deceit*, London, Vintage, 2003, 512 p.

DADDOW, Oliver, « J. Anthony Crosland », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281 p.

DALY, V. T., *A Short History of The Guyanese People*, London & Basingstoke, Macmillan Education Limited, 1975, 326 p.

DAVIS, Lance E. & HUTTENBACK, Robert, A., *Mammon and The Pursuit of Empire: The Economics of British Imperialism, 1860-1912*, Cambridge, New York, Oakleigh, Cambridge University Press, 1988.

DAVIS, Richard, « The Foreign Policy of the Labour Governments of Harold Wilson », *Les Années Wilson 1964-1970* / dirigé par Bernard GILBERT, Paris, Editions du Temps, 1998, 221 p.

DICKIE, John, *The Uncommon Commoner: A study of Sir Alec Douglas-Home*, Londres, Pall Mall Press, 1964, 224 p.

DICKIE, John, *Inside the Foreign Office*, Londres, Chapmans, 1992, 338 p.

DOCKRILL, Saki R., *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice Between Europe and the World*, Houndmills & New York, Palgrave Macmillan, 2002.

DONOUGHUE, Bernard, *Prime Minister: Conduct of Policy Under Harold Wilson and James Callaghan, 1974-79*, Londres, Jonathan Cape, 1987, 198 p.

DRAIN, Michel, *Relations internationales*, Orléans, Éditions Paradigme, 2010, 368 p.

DULONG, Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 2012, 124 p.

DUPUY, R. J., « La mer sous compétence nationale », *Traité du nouveau droit de la mer*, R-J. Dupuy et D. Vignes Eds, Economica, Paris, 1984.

DUROSELLE, Jean-Baptiste et André KASPI, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2009, 717 p.

EISEMANN, Pierre Michel, *La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (10 décembre 1982). Notes et études documentaires*, Paris, La Documentation française, 1983, n°4703-4704.

ÉRASME, *Éducation d'un Prince chrétien*, 1517.

ETHIER, Diane, *Introduction aux relations internationales*, Montréal, Presses Universitaires, 2010.

FCO Historians. Records and Historical Department. *The Permanent Under-Secretary of State, A Brief History of the Office and its Holders. Issuu* [Ressource électronique, consultée le 30 avril 2014]. Londres, FCO History Notes, 2002. Disponible à l'adresse : http://issuu.com/fcohistorians/docs/history_notes_cover_hphn_15 .

FRISON, Danièle, « Libéralisation de la société britannique pendant les années Wilson 1964-1970 », *Les années Wilson 1964-1970* / dirigé par Danièle FRISON et Matthew GRAVES, Paris, Ellipses-Marketing, 1998.

GASKARTH, Jamie, *British Foreign Policy*, Cambridge, Polity Press, 2013, 271 p.

GILBERT, Bernard, éd., *Les Années Wilson 1964-1970*, Paris, Editions du Temps, 1998, 221 p.

GORE-BOOTH, Paul, *With Great Truth & Respect*, Londres, Constable, 1974, 440 p.

GRAVES, Matthew, « Brave New Britain: Wilson and the Rhetoric of Renewal », *Les Années Wilson 1964-1970* / dirigé par Danièle FRISON et Matthew GRAVES, Paris, Ellipses-Marketing, 1998.

GREENHILL, Denis, *More by Accident*, York, Wilton 65, 1993, 197 p.

GRIMOND, Jo, POWELL, Enoch & WILSON, Harold, *Whitehall and Beyond Three Conversations with Norman Hunt, with a comment by Lord Bridges*, London, BBC publications, 1964.

- GUTCH, John, *Colonial Servant*. Cornwall, T. J. Press Ltd, 1987, 143 p.
- HAMILTON, Keith, « Accommodating Diplomacy: The Foreign and Commonwealth Office and the Debate over Whitehall Redevelopment », dans *The Foreign and British Diplomacy in the Twentieth Century* / dirigé par Gaynor Johnson, Abingdon, Oxon, Routledge, 2005.
- HANNAY, David, « British Foreign Secretaries from Callaghan to Cook », *British Foreign Secretaries since 1974* /dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281 p.
- HANSON, A.H. Hanson, WISEMAN, *Parliament at work : a case-book of parliamentary procedure*, Londres, Stevens, 1962.
- HEALEY, Denis, *The Time of My Life*, Londres, Michael Joseph, 1989, 606 p.
- HEATH, Edward, *The Course of My Life: The Autobiography*, Londres, Hodder & Stoughton; 1998.
- HINDS, David, *Ethno-Politics and Power Sharing in Guyana: History and Discourse*, Washington, New Academia Publishing, 2011, 210p.
- HOBBS, Thomas, *Léviathan*, Malesherbe, Folio Essais, 2000.
- HOBSON, J. A., *Imperialism: A Study*, Londres, J. Nisbet, 1902.
- HOFFMANN, Stanley, *Une Morale pour les monstres froids*, Seuil, 1982.
- HOLT, Andrew, *The Foreign Policy of the Douglas-Home Government*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2014, 232 p.
- IFREMER, *Les Nodules polymétalliques* [Ressource électronique], site web de l'IFREMER [Consulté le 23 octobre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://wwz.ifremer.fr/drogm/Activites/Ressources-minerales-non-energetiques/Ressources-minerales-grand-fond/Nodules-polymetalliques/Moyens-d-exploration>.
- ISHMAEL, Odeen, *The Guyana Story. From Earliest Times to Independence*, USA: Xlibris Corporation, 2013. Disponible à l'adresse : <http://www.guyana.org/features/guyanastory/chapter128.html>
- ISHMAEL, Odeen, *How the US Government Helped Burnham to Rig the 1968 Elections. From Autocracy to Democracy in Guyana, Aspects of post-independence Guyanese History (1966-1992)*, Georgetown, Boston, Toronto, GNI Publication, 2012. Disponible sur : http://www.guyana.org/govt/From_Autocracy_to_Democracy_in_Guyana.pdf.
- JAGAN, Cheddi, *The West on Trial, My Fight for Guyana's Freedom*, Londres, New York, Michael Joseph Limited & International Publishers Co., 1966-1967, 495p.
- JAGAN, Cheddi, *Forbidden Freedom, The Story of British Guiana*, Londres, Hansib, 1994, *Third Edition*, 116p.
- JEFFERYS, Kevin, *Anthony Crosland, A New Biography*, Londres, Politico's Publishing, 2000, 270 p.
- JENKINS, Roy, *A Life at the Centre*, Londres, Macmillan Limited, 1991, 657p.

- JENTLESON, Bruce, *American Foreign Policy, The Dynamics of Choice in the 21st Century*, New York, Londres, Norton, 2013, 675p.
- JOHNSON, Gaynor (dirigé par), *The Foreign Office and British Diplomacy in the Twentieth Century*, Oxford, Routledge, 2005, 236 p.
- JOSEPH, Cedric L., *Anglo-American Diplomacy and the Reopening the Guyana-Venezuela Boundary Controversy, 1961-1966*, Victoria, Trafford Publishing, 2008, 415 p.
- KEOHANE, Robert & Joseph NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, 287 p.
- KINDLEBERGER, Charles, *La Grande Crise mondiale 1929-1939*, Paris, Economica, 1988.
- KIRK-GREENE, Anthony, *On Crown Service, A History of HM Colonial and Overseas Civil Services, 1837-1997*, Londres, New York, I. B. Tauris Publishers, 1999, 276 p.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.
- KITZINGER, Uwe, *The Second Try: Labour and the EEC*, Londres, Pergamon, 1968. p. 13.
- LERUEZ, Jacques, *Le Système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1994, 190 p.
- LABOUR PARTY, Labour Party Manifesto, New Britain, 1964 [en ligne, consulté le 15 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1964/1964-labour-manifesto.shtml>.
- LORD HOME, *The Way the Wind Blows*, Londres, Collins, 1976, 320 p.
- LORD HOME, *Border Reflections – Chiefly on the Arts of Shooting and Fishing*, Londres, Collins, 1979, 111 p.
- LORD HOME, *Letters to a Grandson*, Londres, Collins, 1983, 151 p.
- LYTTLETON, Oliver, *Viscount Chandos. The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, The Bodley Head, 1962, 446p.
- MACHIAVEL, Nicolas, *Le Prince*, Malesherbes, Folio Classique, 2007, 480 p.
- MADDEN, F.J.M, *The History of Ireland*, Londres, Hodder Education, 2005, 308 p.
- MARCH, James G., *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York, The Free Press, 1994.
- MARCH, James G., *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Oxford, Blackwell Publishers, 1999.
- MARSHALL, Peter, *Letters from Sir Peter Marshall KCMG CVO. House of Commons, Foreign Affairs Committee. The Role of the FCO in UK Government. Seventh Report of Session 2010–12. Additional written evidence*, Londres, The Stationery Office Limited, 2011, 108 p.
- MAY, Axel, *Britain and Europe since 1945*, Londres, New-York, Longman, 1999, 150 p.

McFARLAND Daniel & Charles GOMEZ, *Organizational Analysis*, Stanford University, 2013 [en ligne, consulté le 20 juillet 2017]. Disponible à l'adresse: <https://fr.coursera.org/learn/organizational-analysis>

MERO, J. L., *The Mineral Resources of the Sea*, Amsterdam, Elsevier, 1965.

MEYER, John W. & ROWAN Brian, « The Structure of Educational Organizations », [1978] 2004, p. 201-212 in *Schools and Society: A Sociological Approach to Education*. Eds. Jeanne Ballantine and Joan Spade, Canada, Wadsworth.

MOORHOUSE, Geoffrey, *The Diplomats*, London, Cape, 1977.

MORGAN, Kenneth, O., *Callaghan: A Life*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

MORGENTHAU, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill, 1967.

NEILSON, Keith & T. G. OTTE, *The Permanent Under-Secretary for Foreign Affairs, 1854-1946*, Oxon, New York, Routledge, 2009, 364 p.

OFFICE OF THE HISTORIAN. Foreign Relations of the United States, 1964–1968 volume XXXII, Document 370. Note introductive à la série. [consulté le 14 février 2017]. Disponible à l'adresse: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32/d370>

OWEN, David, *Time to Declare, Second Innings*, Londres, Politico's, 2009, 646 p.

OWEN, David, *Written evidence from The Rt Hon Lord Owen CH. House of Commons, Foreign Affairs Committee. The Role of the FCO in UK Government. Seventh Report of Session 2010–12. Additional written evidence*. Londres, The Stationery Office Limited, 2011, 108 p.

PATERSON, Peter, *Tired and Emotional: The life of George Brown*, Londres, Chatto and Windus, 1993, 308 p.

PLANE, Jean-Michel, *Théorie des organisations*, Paris, Dunod, 2013.

POST, A. M., *Deep Sea Mining and the Law of the Sea*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, 363 p. [en ligne, consulté le 1 novembre 2015]. Disponible à l'adresse: <http://tinyurl.com/qdg9gds>.

RABE, Stephen G., *U.S. Intervention in British Guiana, A Cold War Story*, USA, The University of North Carolina Press, 2005.

REAGAN, Ronald, *An American Life*, New York, Pocket Books, 1990, 752 p.

Repertory of Practice of United Nations Organs, Chapter IV - *The General Assembly*, Article 13 [en ligne, consulté le 25 février 2016]. Disponible à l'adresse : http://legal.un.org/repertory/art13/french/rep_supp5_voll-art13_1_f.pdf.

RÉVAUGER, Cécile, *The Abolition of Slavery, The British Debate (1787-1840)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.

RIGAL-CELLARD, Bernadette, *La Guerre du Vietnam et la société américaine*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1991, 276 p.

ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics, a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1992, 504 p.

RUMSFELD, Donald, *Known and Unknown, A Memoir*, New York, Sentinel, 2011, 1306 p.

SAUVY, Alfred, *La Bureaucratie*, Paris, Presses Universitaires de France, *Que Sais-Je?*, 1956, 128p.

SCOTT, Richard, "Institutional Theory", *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, 5th Edition, NJ, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2003.

SEAWRIGHT, David, « Geoffrey Howe », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004. 281 p.

SELDON, Anthony & Simon Says, *The House Supplement. Parliament's Magazine. Guide to The Foreign and Commonwealth Office*, [10 juillet 2013, n° 10 [en ligne, consulté le 1 mai 2014]. Disponible à l'adresse: http://www.dodsmonitoring.com/downloads/Central_Lobby/FCO_Guide_Low_Res_PDF.pdf .

SELF, Robert, *British Foreign & Defence Policy since 1945, Challenges & Dilemmas in a Changing World*, Basingstoke, New-York, Palgrave Macmillan, 2010, 340 p.

SELZNICK, Philip, *TVA and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization*, Harper, 1966, 274 p.

SIMON, Herbert, *Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, 1997, 384 p.

SINGER, J. David, *Advancing Peace Research, Leaving traces, selected articles by J. Singer*, dirigé par Jody B. Lear, Diane Macaulay, Meredith Reid Sarkees, New York, Routledge, 2012.

SMITH, Steve, HADFIELD Amelia & Tim DUNNE, *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press, 2008, 442 p.

SMOUTS, Marie-Claude, (dirigé par), *Les Nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 1998.

STEWART, Michael, *The British Approach to Politics*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1938 / 16^e édition, 1972, 309 p.

STEWART, Michael, *Modern forms of Government*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, 1959, 284 p.

STEWART, Michael, *Life and Labour*, Londres, Sidgwick & Jackson, 1980, 288 p.

STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres, New York, Bloomsbury, 1988, 270 p.

STUART, Mark, « Francis Pym », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004, 281 p.

THEAKSTON, Kevin, « The Changing Role of the British Secretary », *British Foreign Secretaries since 1974* / dirigé par Kevin THEAKSTON, Londres, Routledge, 2004. 281 p.

THEAKSTON, Kevin (dirigé par), *British Foreign Secretaries since 1974*, Londres, Routledge, 2004.

THOMPSON, Andrew (dirigé par), *Britain's Experience of Empire in the Twentieth Century*, New York, Oxford University Press, 2012.

THORPE, D. R., *Alec Douglas-Home: The Under-rated Prime Minister*, Londres, Sinclair-Stevenson Ltd, 1996, 562 p.

TOMLINSON, Jim, « The Empire/Commonwealth in British Economic Thinking and Policy », dans *Britain's Experience of Empire in the Twentieth Century* / dirigé par Andrew THOMPSON, New York, Oxford University Press, 2012.

TOPLIS, Ian, *The Foreign Office: An Architectural History*, Londres, Mansell, 1987.

TOURNAY, Virginie, *Sociologie des Institutions*, Paris, Presses Universitaires de France, *Que sais-je?*, 2011, 128 p.

VAISS, Paul, « Labour's New Approach to the Economy », *Les années Wilson 1964-1970* / dirigé par Danièle FRISON et Matthew GRAVES, Paris, Ellipses-Marketing, 1998.

WAEVER, Ole, « Four Meanings of International Society: A Trans-Atlantic Dialogue », in B. A. Roberson (dir.), *International Society and the Development of International Relations Theory*, Londres, Pinter, 1998, p. 85-9.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesely, 1979.

WIGHT, Martin, *Systems of State*, Leicester University Press, 1977.

WILSON, Harold, *The Labour Government 1964-1970, A Personal Record*, Londres, Weidenfeld and Nicolson & Michael Joseph, 1971, 836 p.

YOUNG, John, W., *The Labour Governments 1964-1970, Volume 2, International Policy*. Manchester, New York, Manchester University Press, 2003.

YOUNG, John, W. *Britain and European Unity, 1945-1992*, Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 1993.

YOUNG, Hugo, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, Basingstoke, Londres, Macmillan, 1998, 558 p.

Articles

HOLSTI, Ole R., « The Belief System and National Images: a Case Study », *Conflict Resolution*, 1962, vol.6, n°3, p. 244-252 [en ligne, consulté le 7 janvier 2018]. Disponible à l'adresse : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002200276200600306>

BRAUMAN, Rony, « Un génocide et une famine fabriqués », *Marianne*, 1997, MSF, Centre de Réflexion sur l'Action et les savoirs humanitaires (CRASH) [en ligne, consulté le 10 juillet 2017]. Disponible à l'adresse : [http://www.msf-crash.org/drive/4b6e-rb-1997-guerre-du-biafra-strategie-victimaire-et-aide-humanitaire-fr-art-p.4 .pdf](http://www.msf-crash.org/drive/4b6e-rb-1997-guerre-du-biafra-strategie-victimaire-et-aide-humanitaire-fr-art-p.4.pdf).

BUZZAN, Barry, « The English School: An Underexploited Resource in IR », *Review of International Studies*, 2001, vol. 27, n° 3, p. 471-488 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/20097749>.

« Classic Podium: The end of 1,000 years of history - Arts and Entertainment » - *The Independent*, [sans date]. [en ligne, consulté le 17 janvier 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/arts-entertainment/classic-podium-the-end-of-1000-years-of-history-1190761.html>.

CRAGGS, Ruth et KUMARASINGHAM, Harshan, « Losing an Empire and Building a Role: The Queen, Geopolitics and the Construction of the Commonwealth Headship at the Lusaka Commonwealth Heads of Government Meeting, 1979 », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 2015, vol. 43, n°1, p. 80-98. [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1080/03086534.2014.913408>

« Cruiser may be on way to restive British Guiana », *The Advocate*, 5 octobre 1953. [en ligne, consulté le 10 juillet 2013]. Disponible à l'adresse : <http://nla.gov.au/nla.news-article69495126>.

DONOVAN, Thomas W., « Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis », *Journal of Transnational Law and Policy*, automne 2003, vol. 13, n°1 [en ligne, réf. du 10 mai 2013], p. 45. Disponible à l'adresse : http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol13_1/donovan.pdf.

GLASBY, G. P., « Lessons Learned from Deep-Sea Mining », *Science*, 28 Juillet 2000, p. 551-552 [consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.sciencemag.org/content/289/5479/551.short>.

GRUNDY, Trevor, « How the Queen influenced Kaunda at the Lusaka CHOGM, 1979 », 25 février 2014. [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://commonwealthjournalists.org/how-the-queen-influenced-kaunda-at-the-lusaka-chogm-1979/>.

Guyana and Belize: country studies, Library of Congress. [Ressource électronique consultée le 3 mai 2013]. Disponible sur : <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/gytoc.html#gy0015>.

« Guyana now faced with refloated territorial claims from Suriname », Merco Press, 12 octobre 2015, [réf. du 2 février 2017]. Disponible à l'adresse : <http://en.mercopress.com/2015/10/12/guyana-now-faced-with-refloated-territorial-claims-from-suriname>.

« Guyana president forecasts boom in petroleum industry », *Caribbean 360* [en ligne], 10 mai 2012, [réf. du 10 mai 2013]. Disponible sur : <http://www.caribbean360.com/index.php/business/576852.html#axzz2StLNbsn9>.

HOFFMANN, Stanley « Raymond Aron et la théorie des relations internationales », *Politique étrangère*, 4, 1983, p. 844-847.

« Iraq – its infrastructure of concealment, deception and intimidation. Iraq - A Government of Terror » [en ligne, consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2003/02/07/uk0103.pdf>.

JACOBS, Frank, « The Loneliness of the Guyanas », *New York Times* [en ligne], 16 janvier 2012, [réf. du 10 mai 2013]. Disponible sur : <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/16/the-loneliness-of-the-guyanas/>

JEANGENE VILMER, Jean-Baptiste, « Pour un réalisme libéral en relations internationales », *Commentaire*, 2013, n°141, p.13-20.

JUNG, Barbara « L'image télévisuelle comme arme de guerre. Exemple de la guerre du Biafra, 1967-1970 », *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, vol. 26, no. 2, 2007, p. 49-63. [réf. du 5 janvier 2018]. Disponible sur: <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin1-2007-2-page-49.htm>

KEEBLE, Curtis, « Brimelow, Thomas, Baron Brimelow (1915–1995) », *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, 2004, en ligne [<http://www.oxforddnb.com/view/article/59781/2004-09>], consulté le 28 avril 2014 en tant qu'article archivé].

MEYER, John & Brian ROWAN, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1 septembre 1977, vol. 83(2), p. 340-363.

« MI5 files reveal details of 1953 coup that overthrew British Guiana's leaders », *Associated Press* 26 août 2011, [en ligne consulté le 5 mai 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.guardian.co.uk/world/2011/aug/26/mi5-files-coup-british-guiana>.

MORAVCSIK, A., "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 1997.

NORTON-TAYLOR, Richard, « Lord Owen calls for release of Blair and Bush Iraq evidence », *The Guardian*, 14 novembre 2013 [en ligne, consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/uk-news/2013/nov/14/lord-owen-iraq-release-blair-bush-evidence>.

« Obituary: Lord Brimelow » - People - News - *The Independent* [en ligne, consulté le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.independent.co.uk/news/people/obituary-lord-brimelow-1594696.html>.

PERKEL, Pat, « How the Queen influenced Kaunda at the Lusaka CHOGM, 1979 », 25 février 2014 [en ligne, consulté le 21 juin 2017]. Disponible à l'adresse : <http://commonwealthjournalists.org/how-the-queen-influenced-kaunda-at-the-lusaka-chogm-1979/>

PERSAUD, M., « In Impoverished Guyana, Voting Is Sham », *New York Times*, 3 septembre 1990 [consulté le 14 juin 2013]. Disponible à l'adresse: <http://www.nytimes.com/1990/09/03/opinion/1-in-impoverished-guyana-voting-is-sham-241190.html>

RFI - Irak - Déclaration de Jacques Chirac. [en ligne, consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.rfi.fr/Actufr/Articles/039/article_20643.asp

ROBINSON, R., GALLAGHER, J. « The Imperialism of Free Trade », *Economic History Review*, 1953, Vol. 6.1.

ROWLEY, Emma, « Britain plunges into Deep Sea Mineral Rush with Help of Howard Hughes, *The Telegraph*, 18 mars 2013 [en ligne, consulté le 22 octobre 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.telegraph.co.uk/finance/commodities/9935942/Britain-plunges-into-deep-sea-mineral-rush-with-help-of-Howard-Hughes.html>.

« Suriname restates claim to New River Triangle », *Kaieteur News*, 10 juin 2011, [en ligne, réf. du 10 mai 2013]. Disponible à l'adresse: <http://www.kaieteurnews.com/2011/06/10/suriname-restates-claim-to-new-river-triangle/>

TETLEY, William, « L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982 », *Études internationales*, vol.16, n°4, 1985, p. 795-811 [en ligne, consulté le 4 mai 2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.erudit.org/revue/ei/1985/v16/n4/701927ar.html?vue=resume>.

URE, John, « Greenhill, Denis Arthur, Baron Greenhill of Harrow (1913–2000) », *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford, Oxford University Press, 2004 [Ressource électronique, consultée le 28 avril 2014]. Disponible à l'adresse: <http://www.oxforddnb.com/templates/article.jsp?articleid=59781&back=&version=2004-09>.

VICKERS, Rhiannon, « Harold Wilson, the British Labour Party, and the War in Vietnam », *Journal of Cold War Studies*, 2008, vol. 10, n°2, p. 41–70.

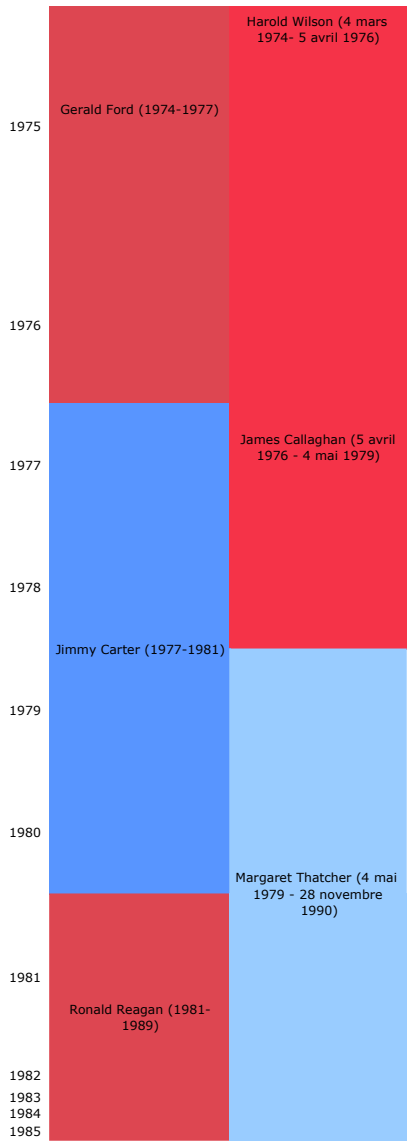
Annexes

<i>Tableau 1: Présidents américains, premiers ministres britanniques, ministres des Affaires étrangères, 1951 – 1985.....</i>	<i>397</i>
<i>Tableau 2: Théorie des "4 Ps" et guerre en Irak.....</i>	<i>399</i>
<i>Tableau 3: La Guerre des Malouines à la lueur du modèle rationnel</i>	<i>400</i>
<i>Tableau 4: Évolution de la fonction de ministre des Affaires étrangères.....</i>	<i>403</i>
<i>Tableau 5: Profil des ministres des Affaires étrangères, 1960 – 1968.....</i>	<i>403</i>
<i>Tableau 6: Profil des ministres des Affaires étrangères et du Commonwealth, 1968 - 1985</i>	<i>404</i>
<i>Tableau 7: Sous-secrétaire d'État permanent de 1962 à 1991 (Permanent Under-Secretary of State, PUS).....</i>	<i>405</i>
<i>Tableau 8: Chronologie de la fusion, 1964- 1969.....</i>	<i>406</i>
<i>Tableau 9 : Premiers ministres et ministres lors des différentes étapes de la fusion (1962-1968).....</i>	<i>407</i>
<i>Tableau 10: Répartition des départements du FCO (1968), d'après FCO 32/382.....</i>	<i>408</i>
<i>Tableau 11: Organisation du FCO en 1968, d'après FCO 77/41.....</i>	<i>410</i>
<i>Tableau 12: 1951-1962 - Personnel du Foreign Office et traitement.....</i>	<i>411</i>
<i>Tableau 13: 1967 - Personnel du service diplomatique (HMDS) et traitement</i>	<i>411</i>
<i>Tableau 14: Histoire institutionnelle du Guyana.....</i>	<i>412</i>
<i>Tableau 15: Le contentieux guyano-surinamie.....</i>	<i>413</i>
<i>Tableau 16: Le contentieux guyano-vénézuélien.....</i>	<i>415</i>
<i>Tableau 17: La Guyane britannique : acteurs britanniques en 1953</i>	<i>418</i>
<i>Tableau 18: La Guyane britannique : acteurs britanniques en 1963 - 1966.....</i>	<i>419</i>
<i>Tableau 19: Évolution du pouvoir exécutif en Guyane britannique</i>	<i>420</i>
<i>Tableau 20: Évolution des instances législatives en Guyane britannique.....</i>	<i>421</i>
<i>Tableau 21: Inscription sur les listes électorales au Guyana</i>	<i>422</i>
<i>Tableau 22: Chronologie de la négociation des accords UNCLOS III.....</i>	<i>423</i>
<i>Tableau 23: Chronologie des traités UNCLOS.....</i>	<i>425</i>
<i>Tableau 24: Principaux acteurs britanniques lors de la négociation des accords UNCLOS II et III</i>	<i>426</i>
<i>Tableau 25: Acteurs britanniques lors de la négociation de l'accord UNCLOS III</i>	<i>427</i>
<i>Tableau 26: Schéma des zones maritimes</i>	<i>428</i>
<i>Tableau 27: Acteurs participant au Symposium UNLOSC, 2 novembre 1982, Lancaster House.....</i>	<i>428</i>

Hormis mention contraire tous les tableaux sont produits par nos soins.

Tableau 1: Présidents américains, premiers ministres britanniques, ministres des Affaires étrangères, 1951 – 1985

	Président américain	Premier ministre britannique	Foreign Secretary	Secretary of State for Commonwealth Relations (1947 - 1966)	Secretary of State for the Colonies (1768 - 1966)	Permanent Under Secretary of State for Foreign Affairs	
1951	Harry S. Truman (1945-1953)	Sir Winston Churchill (26 octobre 1951-6 avril 1955)		Hastings Ismay (28 octobre 1951 - 12 mars 1952)			
1952			Anthony Eden (28 octobre 1951 - 7 avril 1955)	Robert Arthur James Gascoyne-Cecil (12 mars 1952 - 24 novembre 1952)	Oliver Lyttelton (28 octobre 1951 - 28 juillet 1954)		
1953	Dwight D. Eisenhower (1953-1961)	Sir Anthony Eden (6 avril 1955 - 10 janvier 1957)		Philip Cunliffe-Lister (24 novembre 1952 - 7 avril 1955)			
1954						Ivone Kirkpatrick (1953 - 1957)	
1955			Harold Macmillan (7 avril 1955 - 20 décembre 1955)			Alan Lennox-Boyd (28 juillet 1954 - 14 octobre 1959)	
1956			Selwyn Lloyd (20 décembre 1955 - 27 juillet 1960)	Alexander Douglas-Home (7 avril 1955 - 27 juillet 1960)			
1957							
1958					Iain Macleod (14 octobre 1959 - 9 octobre 1961)		
1959							
1960							
1961	John F. Kennedy (1961-1963)	Harold Macmillan (10 janvier 1957- 19 octobre 1963)	Douglas Home - The Earl of Home (27 juillet 1960 - 20 octobre 1963)		Reginald Maudling (9 octobre 1961 -13 juillet 1962)	Frederick Hoyer Millar (1957 - 1962)	
1962				Duncan Sandys (27 juillet 1960 - 16 octobre 1964)			
1963		Sir Alec Douglas Home (19 octobre 1963-16 octobre 1964)	R.A. Butler (20 octobre 1963 - 16 octobre 1964)		Duncan Sandys (13 juillet 1962 - 16 octobre 1964)	Harold Caccia (1962 - 1965)	
1964	Lyndon B. Johnson (1963-1969)	Harold Wilson (16 octobre 1964 -19 juin 1970)	Patrick Gordon Walker (16 octobre 1964 - 22 janvier 1965)		Anthony Greenwood (18 octobre 1964 - 23 décembre 1965)		
1965				Arthur Bottomley (18 octobre 1964 - 1 août 1966)	Frank Pakenham (23 December 1965 - 6 April 1966) & Frederick Lee (6 April 1966 - 1 August 1966)		
1966			Michael Stewart (22 janvier 1965 - 11 août 1966)				
1966						Secretary of State for Commonwealth Affairs	
1966				Herbert Bowden (1 août 1966 - 29 août 1967)		Paul Gore-Booth (1965 - 1969)	
1967			George Brown (11 août 1966 - 16 mars 1968)	George Thomson (29 août 1967 - 17 août 1968)			
1968							
1968							
1968							
1969	Richard Nixon (1969-1974)	Edward Heath (19 juin 1970 - 4 mars 1974)		Michael Stewart (17 octobre 1968 - 19 juin 1970)		Denis Greenhill (1969 - 1973)	
1970							
1971							
1972							
1973			Lord Douglas Home (20 juin 1970 - 28 février 1974)			Thomas Brimelow (1973 - 1975)	
1974							



James Callaghan (5 mars 1974 - 5 avril 1976)

Anthony Crosland (8 avril 1976-19 février 1977)

David Owen (22 février 1977- 4 mai 1979)

Michael Palliser (1975 - 1982)

Peter Carrington (5 mai 1979 - 5 avril 1982)

Francis Pym (6 avril 1982 - 11 juin 1983)

Sir Geoffrey Howe (11 juin 1983 - 24 juillet 1989)

Antony Acland (1982 - 1986)

Tableau 2: Théorie des "4 Ps" et guerre en Irak

Analyse de l'intervention britannique en Irak		
<p><i>L'opération Telic, décidée suite à la décision des parlementaires britanniques de participer à l'invasion de l'Irak le 18 mars 2003, se traduisit par le déploiement de 46 000 soldats en Irak du 19 mars 2003 au 22 mai 2011. La motion votée au Parlement fut soutenue par 412 députés contre 149. Les arguments utilisés par Tony Blair afin d'obtenir du Parlement l'autorisation pour intervenir font peu ou prou écho aux arguments américains, et les quatre notions définies par Jentleson peuvent ainsi servir de cadre à l'analyse de l'intervention britannique.</i></p> <p>Le tableau synthétique ci-dessous met en exergue le rééquilibrage des notions auxquelles nous avons recours afin d'analyser la position britannique face à la guerre en Irak.</p>		
	Arguments pro intervention : complémentarité des notions	Argument de l'opposition : Composantes en opposition
Pouvoir Puissance	S'associer aux États-Unis – principal acteur de la lutte antiterroriste (occuper une place de luxe auprès de l'acteur principal). Défense de la sécurité et des intérêts américains.	
Paix	Destituer Saddam Hussein et pacifier la région.	
Prospérité	Sécuriser les ressources pétrolières	La guerre peut conduire à l'instabilité économique et contribuer à l'accroissement des prix du pétrole. La situation économique de l'Irak ne s'améliorera pas.
Principes	Argument éthique, libération d'un peuple sous le joug de Saddam Hussein	Le recours à la force doit être le dernier recours. L'Irak ne représente pas une menace immédiate. Argument qui fait écho aux propos de Chirac: "S'affranchir de la légitimité des Nations unies, privilégier la force sur le droit, ce serait prendre une lourde responsabilité." ⁶⁷¹
<p>« Nos forces armées ont connu ce qui est peut-être la pire humiliation de leur histoire à Bassora »⁶⁷² affirma Lord Owen dans une interview accordée au Guardian en 2013. Perçue aujourd'hui comme un véritable échec, autant pour les Américains que pour les Britanniques,</p>		

⁶⁷¹ RFI - Irak - Déclaration de Jacques Chirac. [en ligne]. [Consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : http://www.rfi.fr/Actufr/Articles/039/article_20643.asp

⁶⁷² "Our army suffered possibly its greatest ever humiliation in Basra"

Richard Norton-Taylor, « Lord Owen calls for release of Blair and Bush Iraq evidence », *The Guardian* [en ligne]. 14 novembre 2013. [Consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/uk-news/2013/nov/14/lord-owen-iraq-release-blair-bush-evidence>

Former foreign secretary critical of Whitehall's refusal to disclose records and describes Blair's stance on the material « an affront ».

l'intervention fut premièrement justifiée par la présence d'armes de destruction massive⁶⁷³, et de facto le maintien de la paix (notions de pouvoir et de paix). Lorsque la présence d'armes de destruction massive fut mise en question et puis l'argument rendu nul et non avénu, la justification britannique ne reposa plus que sur la nécessité de libérer le peuple irakien, et donc la notion de « principes »⁶⁷⁴. Devant l'échec cuisant et l'impossibilité de pacifier le pays, ce dernier argument perdit lui aussi toute légitimité, le discours politique et l'intégrité des décideurs furent inévitablement contestés.

L'intervention britannique en Irak, écho à l'intervention américaine, reposa elle aussi sur les quatre notions de puissance, pouvoir, principes et paix. L'évolution du conflit et la redéfinition des arguments conduisirent non pas à l'opposition des différentes composantes de l'intérêt national mais à l'évaluation de la nature de ces composantes, les arguments de principe succédant ici à une argumentation fondée sur le pouvoir.

Enfin, se posa ici la question de la relation d'une part entre le Royaume-Uni et les États-Unis, et d'autre part entre le Royaume-Uni et les Nations unies. Le cadre proposé par Jentleson se révèle ici utilisable et il permet de mettre en exergue l'évolution de l'argumentaire britannique.

Tableau 3: La Guerre des Malouines à la lueur du modèle rationnel

Exemple d'utilisation du modèle décisionnel de la rationalité
<p><i>Situées à mille miles des côtes argentines, les Malouines comprennent une certaine d'îlots balayés par les vents et revendiqués à la fois par les Britanniques et les Argentins. En 1982, l'intérêt britannique pour les Malouines résidait essentiellement dans le maintien d'une base navale à proximité de l'Amérique du Sud ; il n'y avait guère d'autres intérêts économiques ou stratégiques majeurs. Les 1849 habitants des Malouines étaient, depuis 1933, sous souveraineté britannique et les Malouins faisaient entendre leur voix grâce à un lobbying efficace à Westminster. Alors que Margaret Thatcher était Premier ministre, Lord Carrington puis Francis Pym s'étaient vu confier le ministère des Affaires étrangères. La politique étrangère britannique avant l'invasion avait été marquée par une certaine continuité dans les choix stratégiques opérés pour les Malouines. De l'opinion générale, le FCO faisait preuve de désintérêt pour les Malouines. L'arrivée au pouvoir du Général Galtieri en 1982, une crise économique et politique, la nécessité de réunir une nation argentine divisée, conduisirent le président à hisser le drapeau argentin sur les Malouines le 19 mars 1982. Persuadé que les Britanniques n'interviendraient pas et dérouteré par un certain nombre de signaux mal interprétés (le retrait du bâtiment HMS Endurance des Malouines), Galtieri envahit les Malouines. Soutenu par les Nations unies et mené par un regain de fierté, le Royaume-Uni riposta. Le conflit dura</i></p>

⁶⁷³ Voir notamment le début du rapport *Iraq – its infrastructure of concealment, deception and intimidation*: "This report draws upon a number of sources, including intelligence material, and shows how the Iraqi regime is constructed to have, and to keep, WMD, and is now engaged in a campaign of obstruction of the United Nations Weapons Inspectors". *Iraq - A Government of Terror* [en ligne]. [Consulté le 13 décembre 2013]. Disponible à l'adresse : <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2003/02/07/uk0103.pdf>

⁶⁷⁴ A. Moravcsik, "Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 1997.

*trois mois, se solda par la perte de 900 soldats mais fut une victoire britannique qui participa sans nul doute à la réélection de Thatcher en 1983.*⁶⁷⁵

Afin de proposer une analyse de la Guerre des Malouines à la lueur du modèle rationnel, nous scinderons le conflit en deux phases distinctes. La première concerne la période précédant la guerre et s'étend de l'année 1979 au mois d'avril 1982. La seconde phase débute dès l'annonce de l'invasion argentine le 2 avril 1982.

La première période se caractérisa par l'établissement d'une politique étrangère sur le long terme. Si les Malouines étaient une question épineuse bien avant 1982, la politique britannique reposait sur trois principaux postulats. Il était d'abord entendu qu'une invasion serait prévisible et précédée de signes avant-coureurs : la situation se détériorerait progressivement et non subitement. Ensuite les acteurs britanniques affirmaient que tant que l'Argentine penserait que les Britanniques étaient prêts à négocier, aucune intervention militaire n'aurait lieu. Enfin, le coût élevé d'une intervention militaire britannique était aussi reconnu, ce qui proscrivait de facto toute intervention militaire importante. Gardant ces trois postulats en mémoire, et tenant compte du décalage entre ce que nous savons aujourd'hui de la situation et ce que les acteurs contemporains savaient, la lecture des mémoires⁶⁷⁶ de Carrington traduit une approche très rationnelle de la situation. Ainsi Carrington dressa-t-il une liste de trois options possibles afin de redéfinir la politique étrangère britannique aux Malouines. La première option, défensive, consistait à protéger les Malouines en refusant de négocier et en maintenant une présence militaire capable de repousser immédiatement toute attaque argentine⁶⁷⁷. La seconde possibilité se traduisait par l'ouverture de négociations dans certains domaines tout en refusant d'évoquer la question de la souveraineté⁶⁷⁸. Enfin la troisième alternative consistait à accepter de négocier la question de la souveraineté tout en insistant sur le caractère obligatoire de l'acceptation de toute modification par les Malouins. Carrington insista sur sa préférence pour la troisième option et considéra que les deux autres alternatives n'étaient guère rationnelles, ce qui sous-entend une étude attentive des conséquences de chaque alternative. La première option, définie comme « absurde » par Carrington, impliquait des dépenses et des difficultés logistiques incompatibles avec le budget de la défense. En revanche, si Carrington évoqua la rationalité de son choix, on peut cependant remarquer que c'est une rationalité limitée qui intervint ici, car un choix avait d'ores et déjà été opéré, et d'autres options, comme le retrait absolu des Malouines, ou bien l'installation d'une force dissuasive sur les îles, ne furent absolument pas évoquées. Les décisions étaient certes rationnelles, mais elles reposaient sur un socle instable de postulats erronés.

La seconde phase que nous évoquons débute à l'annonce de l'invasion argentine. Il demeure très difficile de proposer une analyse fidèle de l'environnement tel qu'il était en 1982, et surtout tel qu'il était perçu. On peut cependant se fonder sur le contexte historique et retrouver un certain nombre d'alternatives. L'année 1982 s'inscrivait dans un contexte général de décolonisation, et toute intervention avait des répercussions à la fois sur les esprits britanniques et ceux du Commonwealth. La situation économique et la réponse apportée par le Premier ministre prohibaient toute dépense jugée futile ou non indispensable.

⁶⁷⁵ Voir, pour la partie historique et une analyse des acteurs, Gill Bennett, *Six Moments of Crisis, Inside British Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 149-172.

⁶⁷⁶ Lord Carrington, *Reflecting on Things Past*, 1988, p. 354.

⁶⁷⁷ (to « adopt an attitude of Fortress Falklands »)

⁶⁷⁸ "To seek to negotiate further about practicalities, economic cooperation and so forth, while declining to consider any concessions whatsoever over sovereignty."

Au 2 avril 1982, on peut ainsi définir les alternatives offertes :

- *L'immobilisme*. La première solution consistait à ignorer l'intervention argentine et ne rien faire, ou en d'autres termes, capituler et déposer les armes. Une telle position aurait vraisemblablement été critiquée aux Malouines, au Parlement, et aurait probablement fait chuter la cote de popularité du Premier ministre, menaçant alors sa réélection.
- *La négociation*. La seconde alternative consistait à ouvrir les négociations sur la souveraineté des Malouines. Cette seconde forme de capitulation aurait vraisemblablement conduit aux mêmes critiques que la première alternative.
- *Réponse militaire unilatérale*. Une riposte à moindre échelle, peu coûteuse, n'aurait pas nécessairement été efficace. Une riposte virulente et onéreuse aurait pu s'avérer contraire au budget du Premier ministre, mais être efficace, du point de vue militaire et moral, en renforçant le sentiment de fierté nationale.
- *Réponse militaire multilatérale*. Cette solution semblait associer les aspects positifs de l'intervention militaire tout en insistant sur la légitimité de l'intervention. En associant les alliés britanniques, le coût de l'opération était de fait réduit.

Le vote de la Résolution 502 aux Nations unies traduisit le choix de cette dernière alternative. Soutenu politiquement et économiquement par la CEE et les États-Unis (soutien qui, du fait de la doctrine Monroe, n'était guère acquis) le Royaume-Uni opta pour une réponse militaire multilatérale.

Si l'approche rationnelle permet de proposer une analyse de la crise, elle ne suffit pas à expliquer l'ensemble des choix décisionnels notamment du fait de la multiplicité des acteurs de la politique étrangère britannique (Premier ministre, ministre des Affaires étrangères, du Commonwealth, Cabinet, FCO, Parlement...). Au sein même du Foreign Office 14 000 employés sont aujourd'hui présents dans 270 postes diplomatiques. Enfin les procédures et traditions du Foreign Office ne sont pas les mêmes que celles du ministère de la Défense. Au sein même du Cabinet les avis divergèrent et conduisirent à d'âpres négociations marquées par la concentration des grandes décisions stratégiques dans les mains de Thatcher. Tout porte à croire que l'analyse ne pourrait être rendue que plus précise à la lueur d'autres approches telles la théorie de la rationalité procédurale ou la théorie de la coalition.

Tableau 4: Évolution de la fonction de ministre des Affaires étrangères

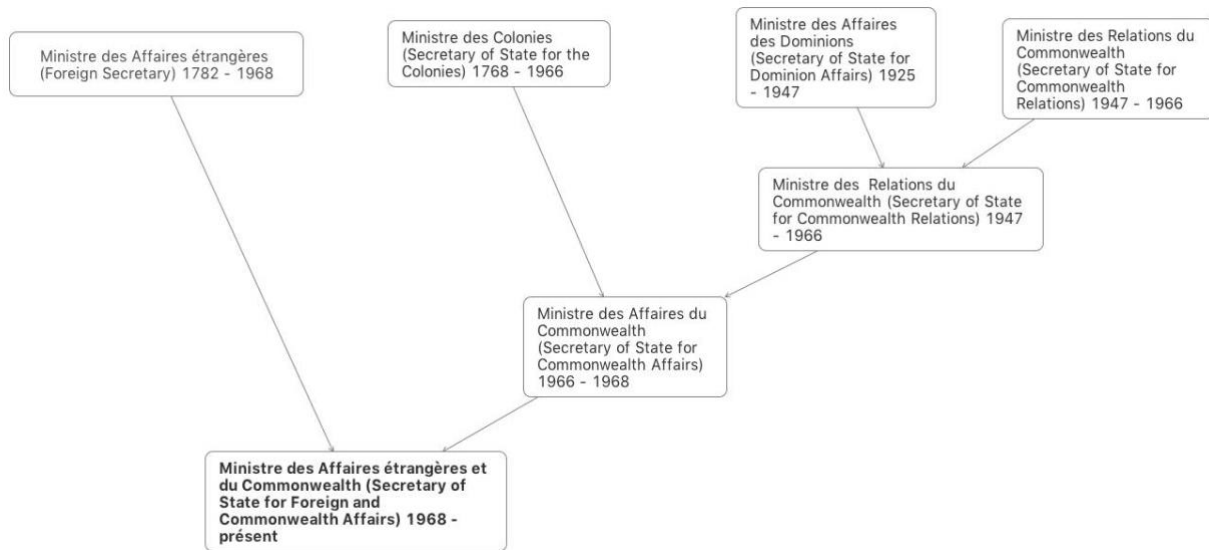


Tableau 5: Profil des ministres des Affaires étrangères, 1960 – 1968⁶⁷⁹

<i>ministre des Affaires étrangères</i>	Durée du mandat	Age (première nomination)	Expérience antérieure			
			aux Communes (en années)	au gouvernement (en années)	Affaires étrangères ou du Commonwealth	
Douglas Home	27.07.1960-20.10.1963	3 ans	57 ans	15 ans	10 ans	oui
Richard Austin Butler	20.10.1963- 16.10.1964	1 an	61 ans	38 ans	10 ans	oui
Patrick Gordon Walker	16.10.1964- 22.01.1965	3 mois	56 ans	19 ans	18 ans	oui
Michael Stewart	22.01.1965-11.08.1966	18 mois	58 ans	20 ans	3 mois	non
George Brown	11.08.1966- 16.03.1968	19 mois	51 ans	21 ans	2 ans	non

⁶⁷⁹ Adaptation par mes soins du tableau "Foreign Secretaries' career data", de James Callaghan à Jack Straw, proposé par K. Theakston. Kevin Theakston (ed), The Changing Role of the British Secretary. *British Foreign Secretaries since 1974*, Londres, Routledge, 2004, p. 6.

Tableau 6: Profil des ministres des Affaires étrangères et du Commonwealth, 1968 - 1985⁶⁸⁰

<i>ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth</i>	Durée du mandat	Age (nomination)	Expérience antérieure			
			aux Communes (en années)	au gouvernement (années)	Affaires étrangères ou Commonwealth	
<i>Michael Stewart</i>	17.10.1968- 19.06.1970	20 mois	61 ans	23 ans	4 ans	oui
<i>Alec Douglas-Home</i>	20.06.1970- 28.02.1974	4 ans	67 ans	non	9 ans	oui
<i>James Callaghan</i>	05.03.1974-05.04.1976	2 ans	62 ans	29 ans	10 ans	non
<i>Anthony Crosland</i>	08.04.1976-19.02.1977	10 mois	57 ans	22 ans	8 ans	non
<i>David Owen</i>	22.02.1977-04.05.1979	2 ans	38 ans	11 ans	5 ans	oui
<i>Lord Carrington</i>	05.05.1979- 05.04.1982	3 ans	60 ans	-	14 ans	oui
<i>Francis Pym</i>	06.04.1982- 11.06.1983	1 ans	60 ans	21 ans	9 ans	non
<i>Sir Geoffrey Howe</i>	11.06.1983- 24.07.1989	6 ans	56 ans	15 ans	8 ans	non
<i>John Major</i>	24.07.1989- 26.10.1989	3 mois	46 ans	10 ans	6 ans	non

⁶⁸⁰ *Ibid.*

Tableau 7: Sous-secrétaire d'État permanent de 1962 à 1991 (Permanent Under-Secretary of State, PUS)

Sous-secrétaire d'État permanent (Permanent Under Secretary of State, PUS)	Date (nomination)	Age (nomination)	Ancienneté au FCO (lors de la nomination)	Durée dans la fonction
<i>Edmund Hammond, 1st Baron Hammond</i>	1854	52 ans	31 ans	19 ans
<i>Sir Harold Caccia</i>	1 janvier 1962	57 ans	33 ans	3,5 ans
<i>Sir Paul Gore-Booth</i>	10 mai 1965	56 ans	32 ans	4 ans
<i>Sir Denis Greenhill</i>	1 février 1969	56 ans	23 ans	4,5 ans
<i>Sir Thomas Brimelow</i>	8 novembre 1973	58 ans	35 ans	2 ans
<i>Sir Michael Palliser</i>	22 novembre 1975	53 ans	28 ans	7 ans
<i>Sir Antony Acland</i>	8 avril 1982	52 ans	29 ans	4 ans
<i>Sir Patrick Wright</i>	23 juin 1986 - 1991	55 ans	31 ans	5 ans

Tableau 8: Chronologie de la fusion, 1964- 1969

3 février 1964	<ul style="list-style-type: none"> • Remise du rapport Plowden au Cabinet
1 janvier 1965	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place effective du Service diplomatique
1 août 1966	<ul style="list-style-type: none"> • Création du ministère du Commonwealth, fruit de la fusion du ministère des Colonies et du ministère des Relations du Commonwealth.
février 68	<ul style="list-style-type: none"> • Stewart et Thomson s'accordent sur un manque de coordination entre les deux départements sur les questions relatives à l'indépendance et impliquant d'autres pays
15 mars 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Démission de Brown, retour de Stewart. • Annonce de la fusion
19 mars 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Courrier de Wilson à Stewart
21 mars 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Demande d'un débat à la chambre des Communes
28 mars 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Explications de Wilson au Parlement
21 mai 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Communes: question relative au sort des Territoires dépendants
14 juin 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Publication du <i>Fulton Committee report on Civil Service</i>
18 septembre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Annonce du nom du nouveau ministère
16 octobre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Discours de Stewart aux Communes • Chambre des Lords: discours de Lord Shackleton (organisation des départements du gouvernement et fusion)
17 octobre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Fusion formelle effective
31 octobre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Communes: débat suite au discours de la reine au Parlement
5 novembre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Chambre des Lords: réponse au discours de la reine
7 novembre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Chambre des Communes: questions relatives aux projets de changements organisationnels des affaires extérieures et à la place du Commonwealth.
21 novembre 1968	<ul style="list-style-type: none"> • Communes: débat suite à la publication du rapport Fulton
1968-69	<ul style="list-style-type: none"> • rapport de Val Duncan

Tableau 9 : Premiers ministres et ministres lors des différentes étapes de la fusion (1962-1968)

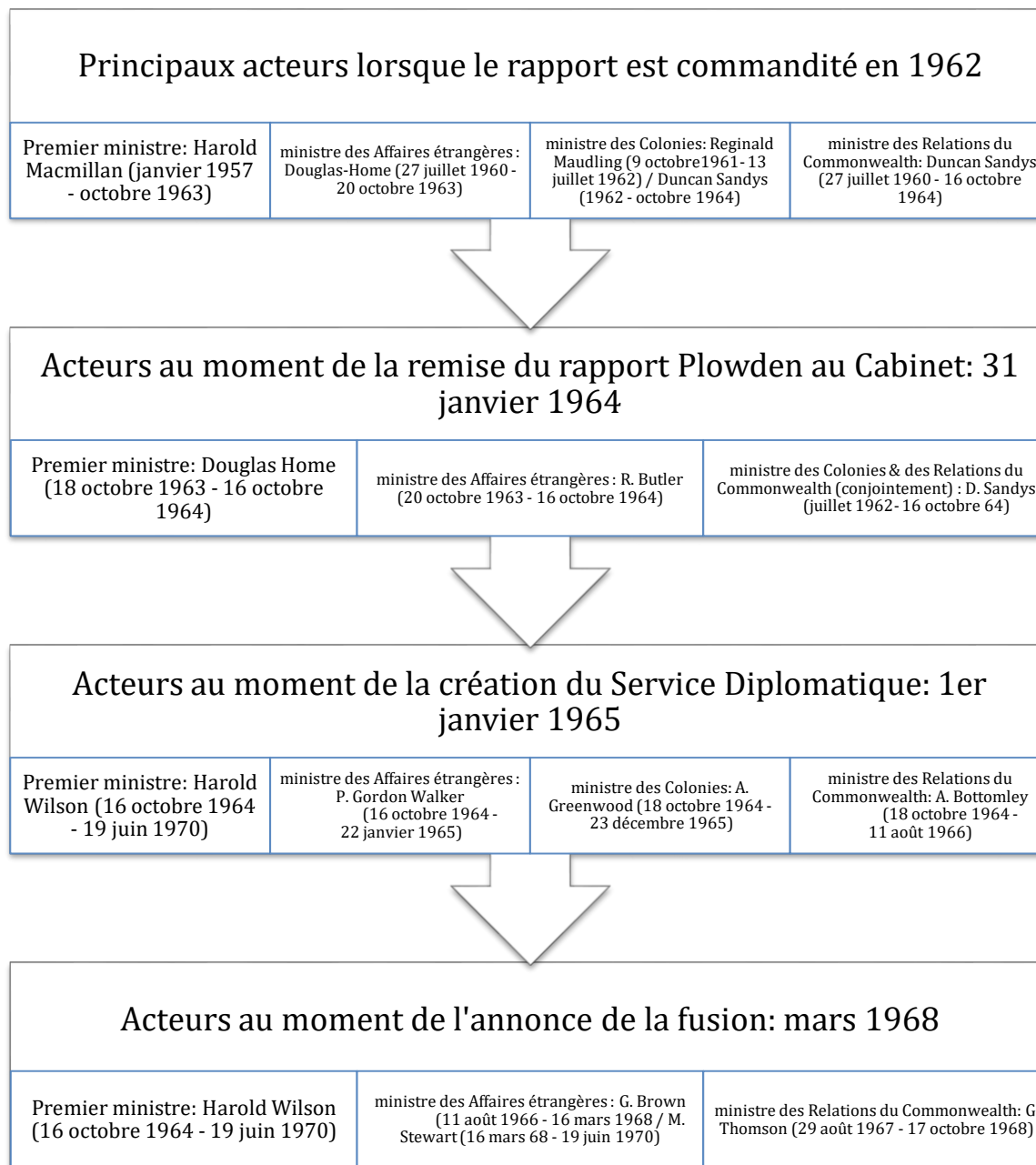


Tableau 10: Répartition des départements du FCO (1968), d'après FCO 32/382.

<p>Départements géographiques: Europe et Nations unies</p> <ul style="list-style-type: none">• Western European Department• Western Organisations Department• United Nations (Economic and Social) Department• United Nations (Political) Department• Southern European Department• Eastern European and Soviet Department
<p>Départements géographiques: Extrême-Orient</p> <ul style="list-style-type: none">• Hong Kong Department• South-West Pacific Department• South-East Asian Department• Far Eastern Department• India Office Library and Records
<p>Départements géographiques: Amérique et Moyen-Orient</p> <ul style="list-style-type: none">• North American and Caribbean Department• Latin American Department• North African Department• Arabian Department• Near Eastern Department
<p>Départements géographiques: Afrique</p> <ul style="list-style-type: none">• West African Department• East African Department• Central African Department• Southern African Department• Rhodesia Economic Department• Rhodesia Political Department
<p>Départements géographiques: Territoires dépendants</p> <ul style="list-style-type: none">• Pacific and Indian Ocean Department• West Indian Department• Gibraltar and South Atlantic Department
<p>Coordination du Commonwealth</p> <ul style="list-style-type: none">• Commonwealth Coordination Department
<p>Départements fonctionnels: Économie</p> <ul style="list-style-type: none">• Trade Policy Department• Export Promotion Department• Financial Policy and Aid Department• European Economic Integration Department• Scientific Relations Department• Commodities and Oil Department• Aviation Marine and Telecommunications Department• Economists' Department

Départements fonctionnels: Information - culture

- Guidance Department
- Information Policy Department
- Information Administration Department
- Cultural Relations Department
- Information Research Department
- East-West Contacts Department

Départements fonctionnels: Planning, recherche, défense et désarmement

- Defence Policy Department
- Defence Training and Supply Department
- Disarmament Department
- Consular Department
- Arms Control and Disarmament Research Unit
- Permanent Under-Secretary's Department
- Nationality and Treaty Department
- Migration and Visa Department
- Passport Office
- Claims Department
- Research Department
- Planning Staff
- Library and Records Department

Départements administratifs (départements du service diplomatique)

- Accommodation Department
- Communications Department
- Establishment and Organisation Department
- Finance Department
- Office Services and Supply Department
- Personnel Department (Operations)
- Personnel Department (General and Training)
- Protocol and Conference Department
- Security Department

News group

- News Department

Conseillers

- Legal Advisers
- Overseas Labour Adviser
- Overseas Police Adviser
- Military Adviser
- Historical Adviser

Tableau 11: Organisation du FCO en 1968, d'après FCO 77/41.

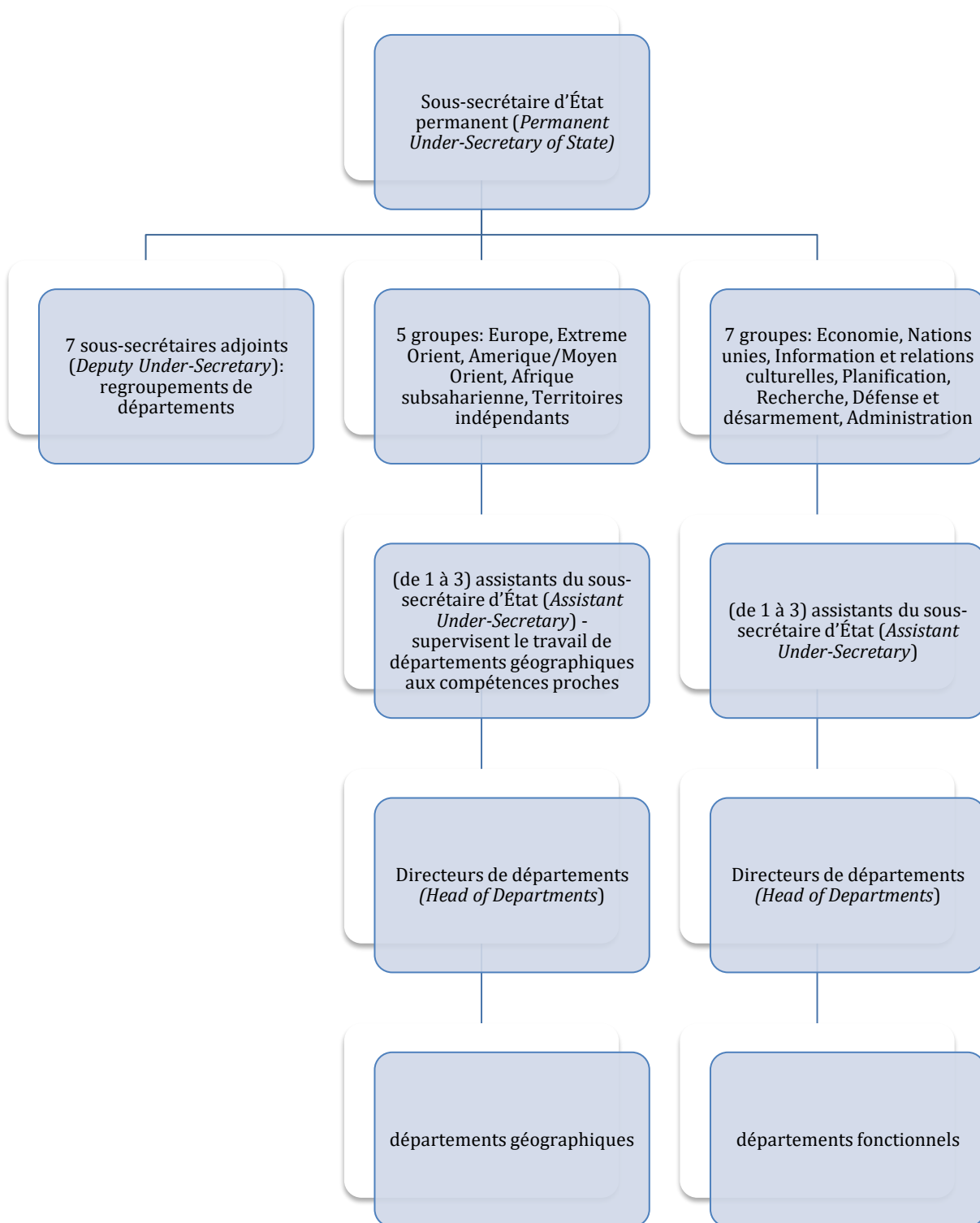


Tableau 12: 1951-1962 - Personnel du Foreign Office et traitement⁶⁸¹.

	Nombre de civil servants au FO	Emplois fixes	Emplois temporaires	Coût annuel de leur traitement
1^{er} avril 1951	4926	3437	1489 (= 43,3%)	2 918 000 £
1^{er} avril 1962	4173	3258	915 (= 28%)	6 474 000 £

Tableau 13: 1967 - Personnel du service diplomatique (HMDS) et traitement⁶⁸²

	Nombre de civil servants	Emplois fixes	Emplois temporaires	Coût annuel de leur traitement
1967	6570	5327	1243 (= 23,3%)	11 850 000 £

⁶⁸¹ MULLEY Fred. (Minister of State at the Foreign and Commonwealth Office, 1967-1969). *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 15 mars 1968 vol 760 c 382W [consulté le 28 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1968/mar/15/foreign-office-staff

⁶⁸² MULLEY Fred. (Minister of State at the Foreign and Commonwealth Office, 1967-1969). *Parliamentary Debates (Hansard)* (House of Commons) [en ligne]. 15 mars 1968 vol 760 c 382W [consulté le 28 octobre 2014]. Disponible à l'adresse: http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1968/mar/15/foreign-office-staff

Tableau 14: Histoire institutionnelle du Guyana

Date	Pouvoirs législatif et exécutif
1831	Pouvoir de la plantocratie : Deux organes sont dotés de pouvoirs législatifs et fiscaux: <i>The Court of Policy & The Combined Court</i> . Les membres élus des cours sont élus par le collège électoral des <i>Kierzers</i> composé de planteurs.
1891 - 1892	Recul du pouvoir de la plantocratie : Abolition du collège des <i>Kierzers</i> , 6 sièges supplémentaires sont accordés à <i>The Court of Policy</i> . Établissement de conseils locaux (<i>village councils</i>) dotés de pouvoirs fiscaux.
1928	Statut de <i>Crown colony</i> . Conseil exécutif (<i>Executive Council</i>) et Conseil législatif (<i>Legislative Council</i>).
1943	Recommandations de la commission Moyne. Réduction des restrictions au droit de vote et pour siéger. Nouvelle composition du conseil législatif.
1947	Développement des partis politiques à l'assemblée.
1953	Recommandations de la commission Waddington. Mesures révoquées lorsque la constitution est suspendue. <i>House of Assembly & State Council</i> puis suspension de la constitution. Pouvoir exécutif : <i>Court of Policy</i> .
53-57	Gouvernement d'intérim assuré par le gouverneur. Pleins pouvoirs au gouverneur.
1961	Nouvelle constitution : Assemblée législative et Sénat. Pouvoir exécutif : Premier ministre.
1966	Indépendance. Le pays demeure une monarchie. Un gouverneur général représentant la couronne.
23.02.1970	République coopérative. Gouverneur général remplacé par un président.

Tableau 15: Le contentieux guyano-surinamie

Un contentieux terrestre, fluvial et maritime	
1799	La frontière entre Guyane hollandaise et Guyane britannique est fixée sur la rive ouest (et non le talweg) du fleuve Courantyne (ou Corentyne) par le gouverneur de Berbice et le gouverneur de la Guyane hollandaise. Les îles du fleuve sont surinamiennes.
1840	R. Schomburgk remonte la Courantyne et décrit la rivière Kutari/Koetari comme sa source. ⁶⁸³ Ce fleuve est aussi appelé Haut Courantyne.
1871	C. Barrington Brown, géologue britannique remonte le second affluent, la rivière New River et la décrit comme la source du Courantyne. Brown n'établit cependant pas de carte déplaçant la frontière.
1895-1899	Le tribunal établi afin de résoudre le conflit vénézuélien définit la Kutari comme la frontière fluviale entre Suriname et Guyana, et alloue donc le Triangle de la New River au Guyana. Premier refus formel des Provinces-Unies. De 1899 à 1936 les revendications et la position des Provinces-Unies sur la Courantyne sont contradictoires.
1936	Traité établi par une commission bilatérale, proposant une frontière maritime et allouant le New River Triangle à la Guyane britannique. Seconde Guerre mondiale. Traité jamais ratifié.
1961	Les britanniques revendiquent le New River Triangle et proposent une limite maritime à 10°. Les Provinces-Unies revendiquent aussi le New River Triangle.
1966	Burnham entreprend la négociation d'un accord. Échec. Recrudescence des tensions.
1967	Un groupe de scientifiques surinamiens est sommé de quitter la zone contestée.
Août 1969	Une patrouille des Forces armées du Guyana découvre un camp militaire et une piste d'atterrissage partiellement achevée dans la zone contestée, preuve de l'intérêt surinamien pour l'occupation de la zone. Expulsion des Surinamiens. Altercations sur la Courantyne. 30 ans de rencontres et négociations infructueuses.

⁶⁸³ DONOVAN Thomas W. Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis. *Journal of Transnational Law and Policy* [en ligne]. Automne 2003, vol. 13, n°1 [réf. du 10 mai 2013]. Disponible sur : http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol13_1/donovan.pdf

1970	Accord Burnham – Sedney / trêve. En 1971 à Trinidad les deux pays acceptent de ne pas occuper militairement le Triangle.
1981	Projet hydro électrique surinamien de Kabalebo (projet de 2 barrages) refusé par le Guyana.
Juin 2000	Navires militaires et survols aériens pour arrêter les forages d'exploration (CGX) autorisée par le Guyana dans la zone contestée. (Pourtant en 1989 des projets conjoints d'exoration pétrolière avaient été envisagés.)
Février 2004	Invoquant l'annexe 7 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), le Guyana fait appel à la Cour permanente d'arbitrage, organisation internationale créée par la Convention de la Haye en 1899 pour le règlement des conflits internationaux. Un tribunal composé de 5 membres est constitué.
Septembre 2007	La cour permanente d'arbitrage établit la frontière maritime, différente des deux prétentions. Guyana et Surinam sont critiqués pour n'avoir cherché à parvenir à un compromis. L'intervention du Surinam en 2000 est déclarée illégale. ⁶⁸⁴

⁶⁸⁴ Sentence du tribunal arbitral : PERMANENT COURT OF ARBITRATION. *Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and in accordance with Annex VII, of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Matter of an Arbitration between Guyana and Suriname, Award of the Arbitral Tribunal.* [en ligne]. 17 septembre 2007 [réf. du 9 mai 2013] http://www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=664

Tableau 16: Le contentieux guyano-vénézuélien

1832	Indépendance du Venezuela
1835	Premières revendications territoriales du Venezuela délimitant la frontière orientale du Venezuela au fleuve Essequibo.
1835 - 1840	Robert Hermann Schomburgk, explorateur allemand commandité par les britanniques établit la frontière de la Guyane britannique. La ligne Schomburgk délimite la frontière ouest. L'estuaire du fleuve Orinoco est inclus, permettant ainsi un contrôle de la circulation maritime voire la levée de taxes pour les navires remontant l'Orinoco. La carte de Schomburgk est éditée en 1840.
1850	Aucun compromis n'est trouvé. Les deux pays acceptent de ne pas occuper la zone controversée entre la ligne Schomburgk et le fleuve Essequibo (qui représente aujourd'hui 62% du Guyana). Le territoire apparaît sous le nom de <i>Guayana Esequiba</i> sur les cartes vénézuéliennes (aujourd'hui « <i>Zona en reclamación</i> » sur la plupart des cartes).
1860' et 1870'	Découverte de ressources aurifères. Développement de l'industrie aurifère dans le bassin du Yuruari au Venezuela, région proche du Nord-ouest et des districts guyaniens de Mazaruni-Potaro. Création de la British Guiana Mining Company et déplacement des colons britanniques dans la région contestée.
1876-1879	Revendications vénézuéliennes demandant l'établissement de la frontière sur le fleuve Essequibo. Demande rejetée trois fois par les britanniques.
1887	Rupture des relations entre Venezuela et Royaume-Uni. Le Venezuela se tourne vers les États-Unis.
1895	Le conflit est à son apogée. Prise d'un poste de police britannique par le Venezuela. Soutien américain au Venezuela contre les britanniques. Juillet 1895 : le procureur général des États-Unis envoie une note au gouvernement britannique invoquant la doctrine Monroe. Refus britannique. Le président Cleveland demande la levée de fonds au Congrès afin de financer une commission devant établir les frontières (<i>Boundary Commission</i>). Cleveland prévient qu'il utilisera la force afin d'appliquer les recommandations de la commission. Le Royaume Uni accepte cette commission.

1897-1899	Commission/tribunal international composé de 5 juges, comprenant 2 britanniques, 2 américains et un russe. Annonce des résultats des travaux de la commission en 1899. Quelques morceaux de la Guyane britannique sont accordés au Venezuela. 94% du territoire contesté est accordé à la Guyane britannique.
1901-1905	Suite aux travaux de la commission la nouvelle frontière est établie par une commission conjointe Anglo-vénézuélienne entre 1901 et 1905.
1944	Le Venezuela réitère ses revendications après qu'un juriste américain a déclaré que la commission a été injustement menée par l'alliance entre membres britanniques et russe.
1962	A l'approche de l'indépendance de la Guyane britannique, le Venezuela annonce qu'il n'est pas satisfait de la frontière établie en 1899 et réitère ses revendications territoriales incluant la région <i>de Guayana Esequiba</i> . Le contexte politique est marqué par les craintes du Venezuela d'être pris entre deux états communistes, Cuba et le Guyana.
1966	Altercations le long du fleuve Cuyuni (frontière entre les deux pays dans la région nord-ouest)
1966	Le Guyana conteste la construction d'une piste d'atterrissage vénézuélienne sur l'île d'Ankoko (<i>Anacoco</i> en espagnol), sur le fleuve Cuyuni à la frontière établie en 1899. Manifestations à Georgetown devant l'ambassade du Venezuela. Le BG, s'appuyant sur la frontière de 1899, revendique la moitié de l'île d'Ankoko. Le Venezuela en revendique l'intégralité.
1967	L'admission du Guyana à l'OAS est refusée. (Les nouveaux membres ne peuvent alors être admis que s'ils ne sont pas en conflit avec les pays déjà membres)
1968	Au litige terrestre répond un litige maritime. <i>Decree of the Sea</i> : Le Venezuela inclut dans ses eaux territoriales une bande côtière de 12 milles nautiques au large du territoire contesté de l'Essequibo. Le Guyana ne revendique qu'une bande de 3 milles. La zone vénézuélienne est donc de 9 milles et la zone guyanienne de 3 milles. Les tensions sont exacerbées par le potentiel minéral de cette bande côtière. L'accès direct à l'océan est un enjeu pour le Venezuela qui fait face à un patchwork d'eaux territoriales des états caribéens.

1968	Soulèvement d'Amérindiens sécessionnistes dans la région d'Essequibo (Rupununi). Le Guyana accuse le Venezuela d'avoir fomenté le soulèvement.
Juin 1970	Signature d'un protocole entre Venezuela, Guyana et Royaume-Uni, signé à Port of Spain. Fin des tensions sur le fleuve Cuyuni. Suspension de l'accord de 1899 et moratoire de 12 ans.
1970	Incidents sur l'île d'Ankoko.
1970-1981	Upper Mazaruni Hydro-Electric Project : projet guyanien dans la région d'Essequibo. Implication du Venezuela puis refus de participer en 1979. Lorsque le Guyana lance un appel de fonds en 1981 le Venezuela dénonce le projet. Abandon du projet.
Juillet 1978	Guyana et Venezuela (et les 6 autres pays du bassin amazonien : Bolivie, Brésil, Équateur, Pérou, Suriname) signent le Traité de Coopération Amazonienne (Treaty of Amazonian Cooperation / Tratado de Cooperación Amazónica)
1981	Le Venezuela annonce que le moratoire ne sera pas prorogé. Le contentieux est porté devant les Nations unies.
1984	Tentatives de diplomatie secrète du gouvernement vénézuélien découvertes et critiquées au Venezuela.
1990	Admission du Guyana à l'OAS. Accord du Venezuela.
Octobre 1990	Signature d'un protocole entre l'armée vénézuélienne et les forces de défense Guyaniennes (<i>Guyana Defense Force</i>) semblant précéder un échange qui n'eut en réalité pas lieu.
1998	High Level Bilateral Commission / Comisión Bilateral de Alto Nivel (COBAN). Commission s'attachant à améliorer les relations bilatérales dans divers domaines.
2000	Refus et lobbying du Venezuela contre l'installation d'un lanceur de satellites dans la région d'Essequibo. Le Guyana avait accordé la location de la zone à la compagnie américaine Beal Aerospace Technologies. Beal abandonne le projet.
Évolution du contentieux	Contentieux terrestre et maritime périodiquement réactivés, et empêchant de surcroît l'exploration et l'exploitation pétrolière de la zone. Médiation des Nations unies.

Tableau 17: La Guyane britannique : acteurs britanniques en 1953

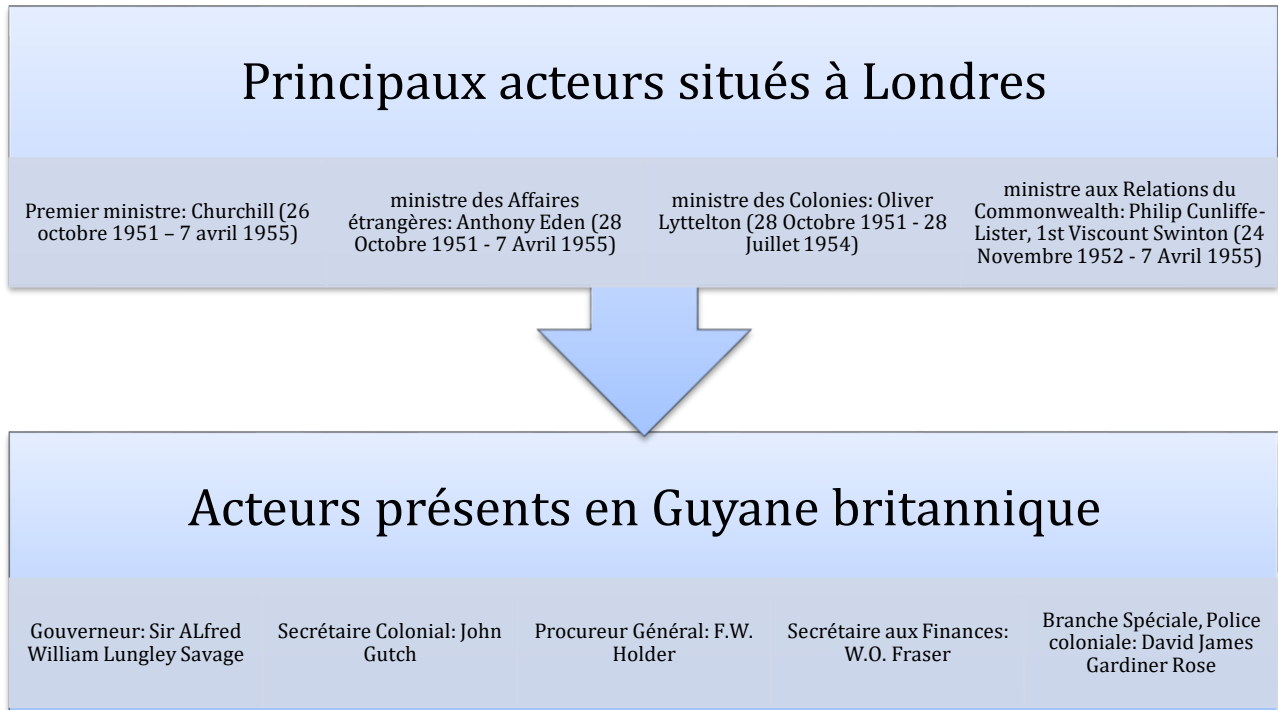


Tableau 18: La Guyane britannique : acteurs britanniques en 1963 - 1966

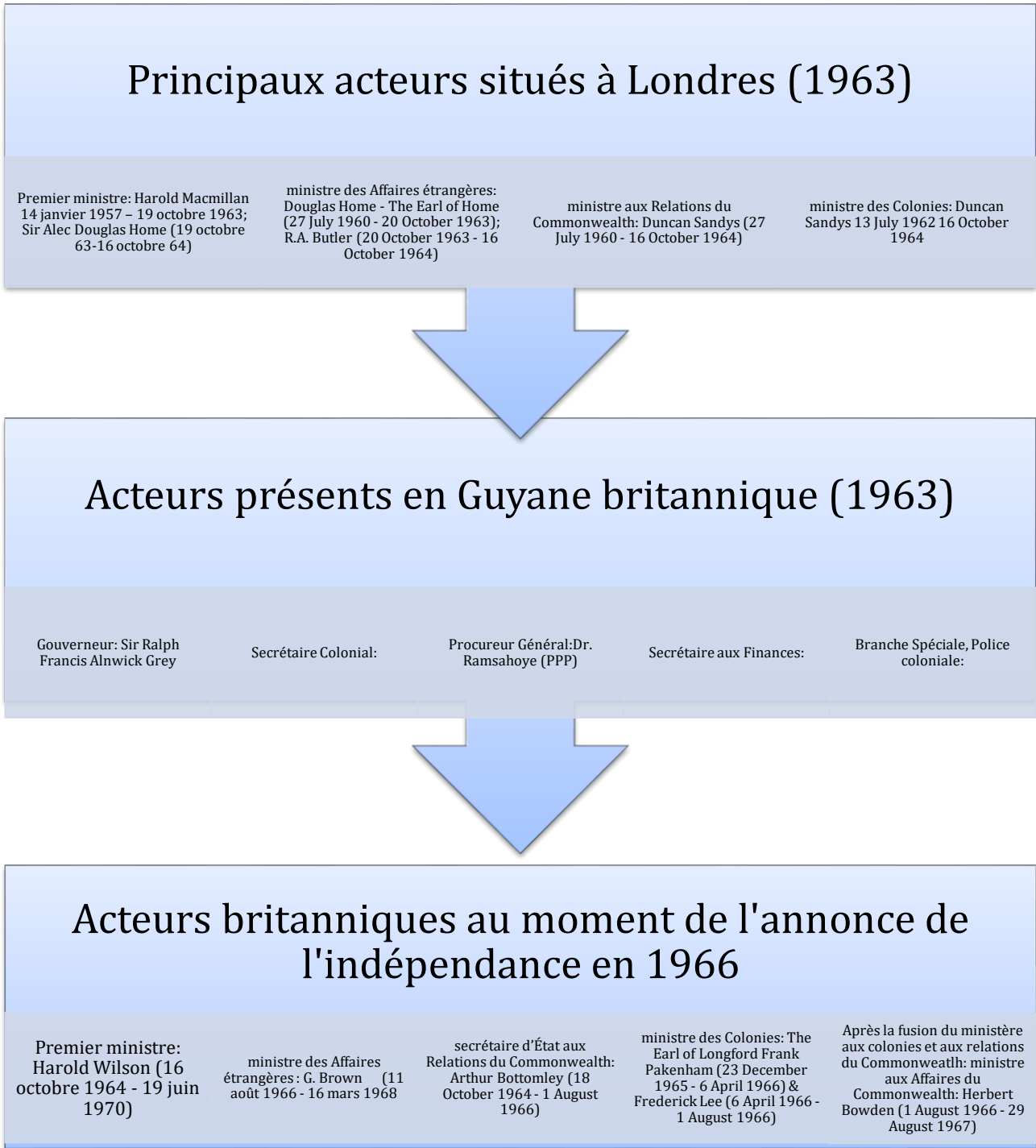


Tableau 19: Évolution du pouvoir exécutif en Guyane britannique

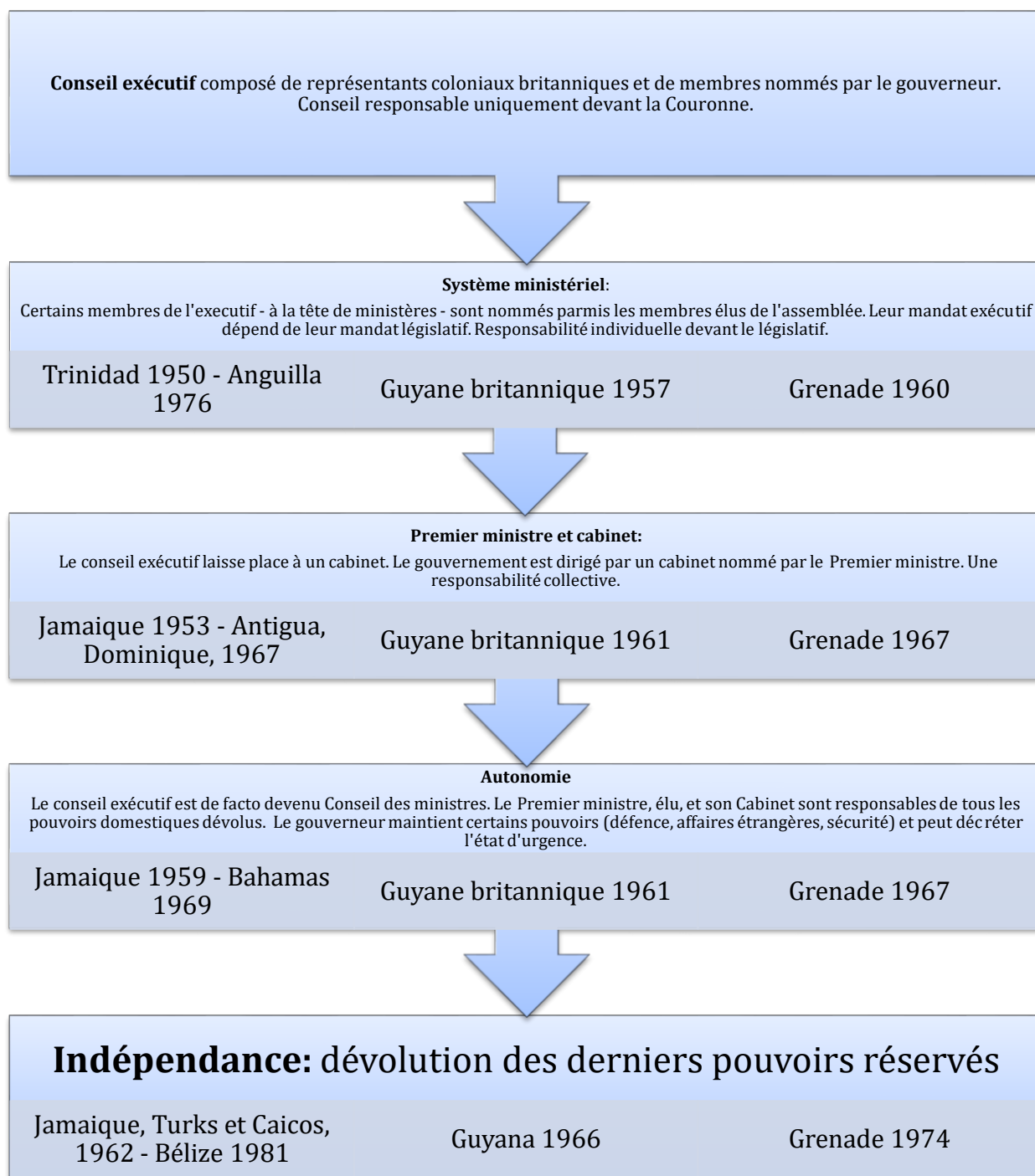


Tableau 20: Évolution des instances législatives en Guyane britannique

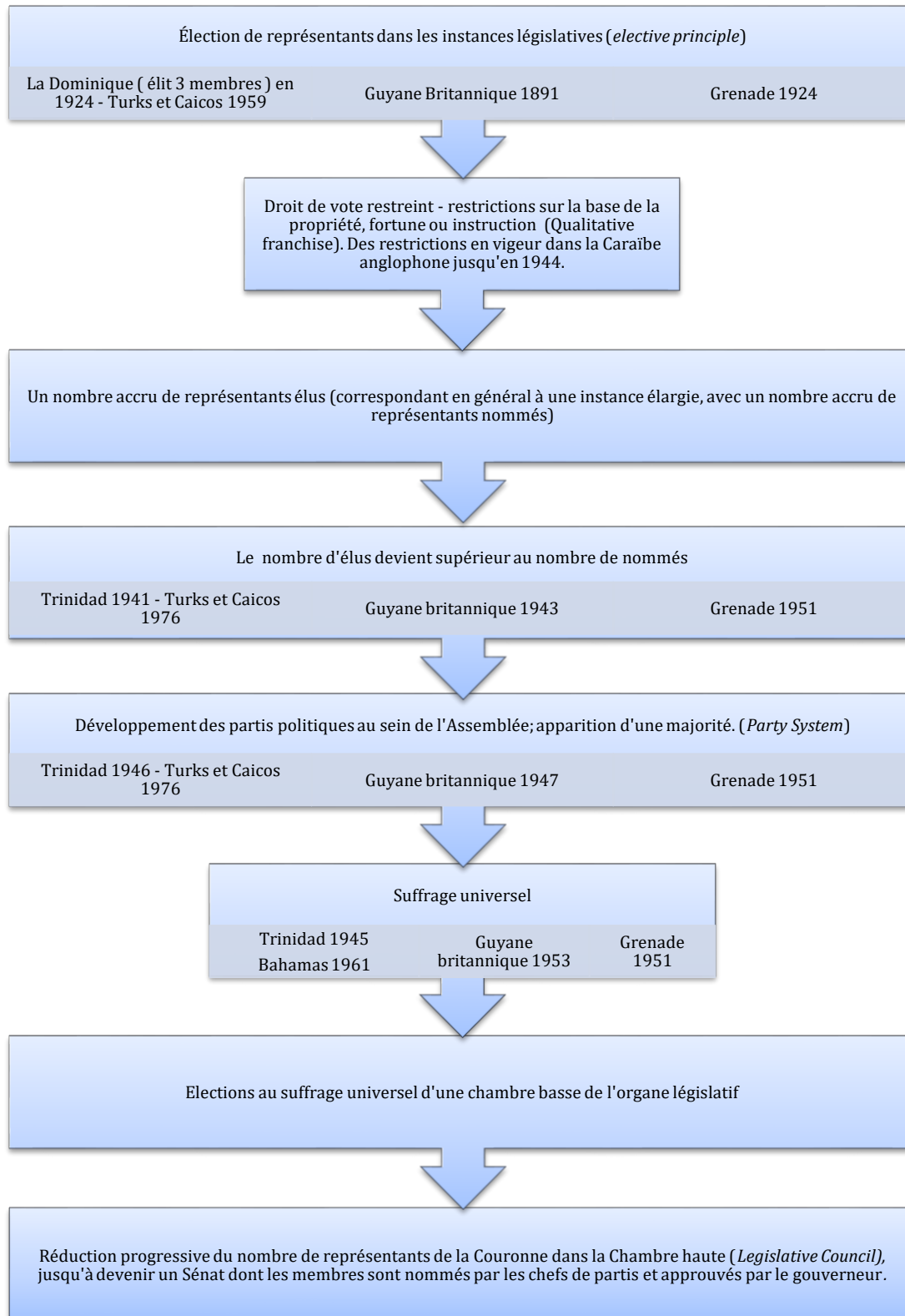


Tableau 21: Inscription sur les listes électorales au Guyana

Année	Population	Nombre d'inscrits⁶⁸⁵
1953	465470	
1964		247604
1965	640000	
1968		367945
1970	721000	
1973		431575
1980	759566	493550
1985	752000	399304
1991	723671	

⁶⁸⁵ Caribbean Elections, the Election Portal of the Caribbean. Consulté le 5 juin 2013.
<http://www.caribbeanelections.com/>

Tableau 22: Chronologie de la négociation des accords UNCLOS III

	1972 – 1982/84	1 ^{ère} phase d'exploration des nodules
1 ^{ère} session	3-15 septembre 1973	New York
2 ^{ème} session	20 juin – 29 août 1974	Caracas
3 ^{ème} session	17 mars- 9 mai 1975	Genève. Texte unique de négociation (officieux)
4 ^{ème} session	15 mars – 7 mai 1976	New York. Texte unique de négociation révisé.
5 ^{ème} session	2 août – 17 septembre 1976	New York
6 ^{ème} session	23 mai – 15 juillet 1977	New York. Texte de négociation composite (officieux)
7 ^{ème} session	28 mars – 19 mai 1978	Genève
	21 août – 15 septembre 1978	New York
8 ^{ème} session	19 mars – 27 avril 1979	Genève. Texte de négociation composite officieux, révision 1
	19 juillet-24 août 1979	New York
	28 juin 1980	Deep Seabed Hard Mineral Resources Act
9 ^{ème} session	3 mars – 4 avril 1980	New York. Texte de négociation composite officieux, révision 2
	28 juillet – 29 août 1980	Genève. Projet de convention, texte officieux
	20 Janvier 1981	Présidence de Reagan
	3 mars 1981	Réexamen du projet
10 ^{ème} session	9 mars – 24 avril 1981	New York
	3 – 28 août 1981	Genève. Projet de convention
	Janvier / 28 juillet 1981	UK Deep Sea Mining (Temporary Provisions) Act 1981
11 ^{ème} session	8 mars – 30 avril 1982	New York. Convention
	22 – 24 septembre 1982	New York

	9 Juillet 1982	Déclaration de Reagan, Annonce des américains du refus de signature
	2 décembre 1982	Annonce du refus au Parlement
Cérémonie de signature	7 – 11 décembre 1982	Montego Bay, Jamaïque,
	10 mars 1983	Proclamation relative à l'établissement d'une ZEE au large des côtes des Etats-Unis. & « United States Ocean Policy »
	6 décembre 1984	Confirmation de la non signature au Parlement
	9 décembre 1984	Date butoir pour signature. Le traité demeure toutefois ouvert pour accession aux états après cette date
	29 juillet 1994	Signature de la Partie XI
	25 juillet 1997	Ratification de UNCLOS et de la Partie XI (et déclaration)
	14 mai 2014	(UK) Deep Sea Mining Act 2014

Tableau 23: Chronologie des traités UNCLOS

1930	<ul style="list-style-type: none">• Conférence de la Haye
28 septembre 1945	<ul style="list-style-type: none">• <i>Proclamation on the Continental Shelf & on Fisheries</i>
1947	<ul style="list-style-type: none">• l'Assemblée générale des Nations unies instaure la Commission du droit international
1956	<ul style="list-style-type: none">• La Commission du droit international soumet son rapport aux Nations unies. les articles concernant le droit de la mer constituent la base des travaux de la CNUMD I.
1958	<ul style="list-style-type: none">• CNUMD I• Convention de Genève
1960	<ul style="list-style-type: none">• CNUMD II
1967	<ul style="list-style-type: none">• Arvid Pardo, représentant permanent de Malte aux Nations unies, réclame une constitution des océans et une charte de la gestion des fonds marins, du sous-sol et de l'espace aérien au dessus de la mer.
1973-1982	<ul style="list-style-type: none">• CNUMD III. Première session à Caracas. Sessions suivantes à Genève ou New York.
15 juillet 1980	<ul style="list-style-type: none">• Rencontre de Gymnich, Bonn
30 avril 1982	<ul style="list-style-type: none">• Vote et session finale à New York
10 décembre 1982	<ul style="list-style-type: none">• Signature de la Convention à Montego Bay, Jamaïque
1994	<ul style="list-style-type: none">• entrée en vigueur après ratification de la convention par le 60ème état (Guyana)

Tableau 24: Principaux acteurs britanniques lors de la négociation des accords UNCLOS II et III

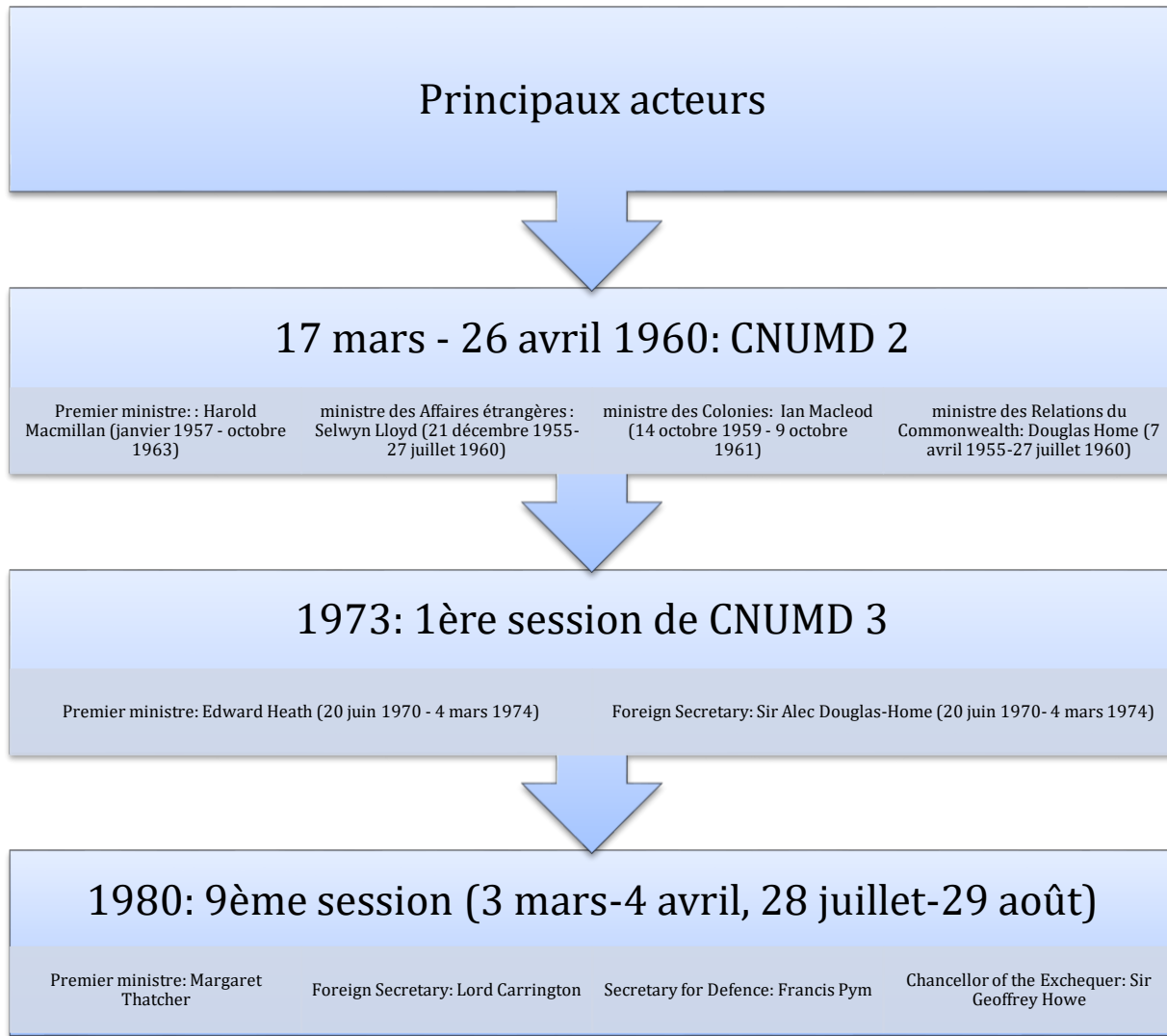


Tableau 25: Acteurs britanniques lors de la négociation de l'accord UNCLOS III

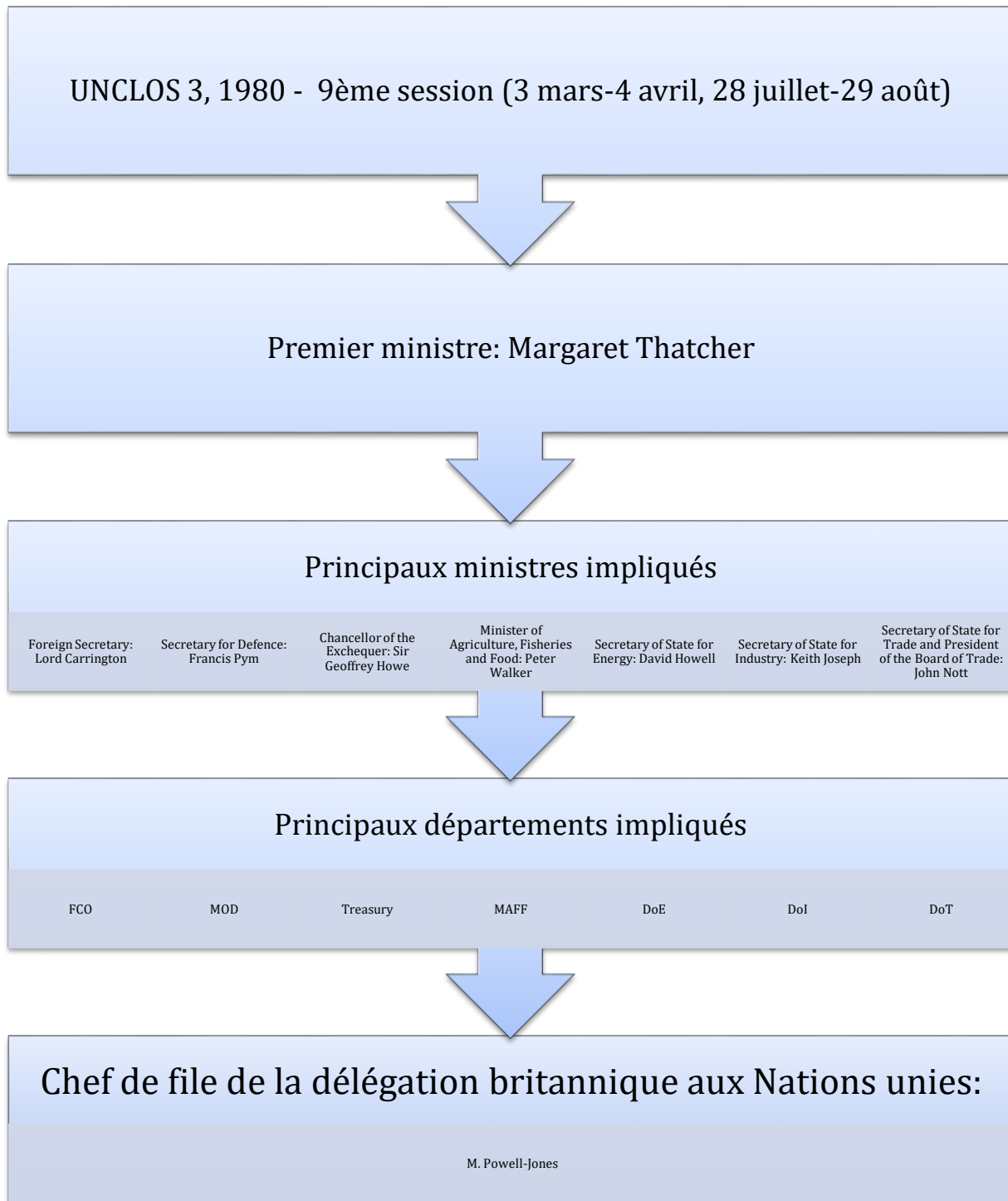


Tableau 26: Schéma des zones maritimes⁶⁸⁶

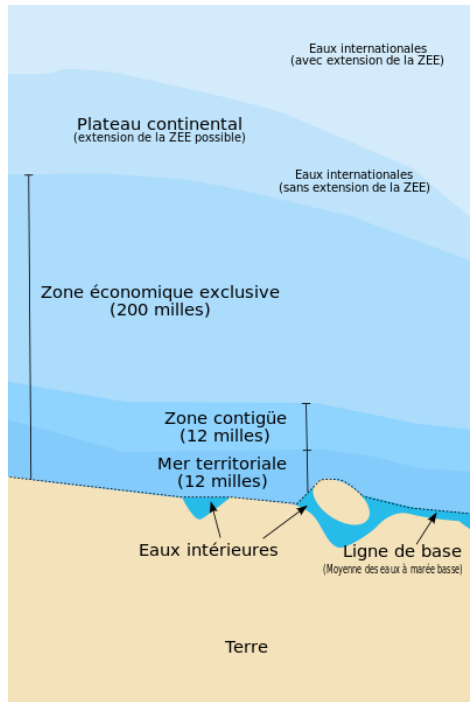
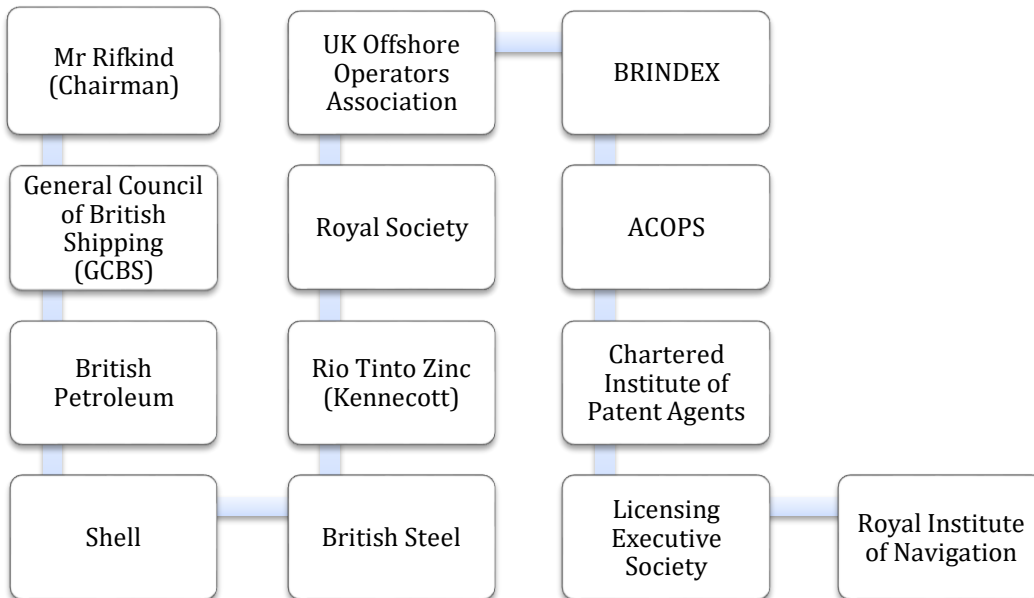


Tableau 27: Acteurs participant au Symposium UNLOSC, 2 novembre 1982, Lancaster House.



⁶⁸⁶ Schéma des zones maritimes du droit international. (22 avril 2006) [Schéma] In: Wikipédia: Eaux territoriales. Disponible sur: http://fr.wikipedia.org/wiki/Eaux_territoriales (Consulté le 20 février 2015)

Index

A

Acland, Antony, 141, 146, 147, 149, 150, 153, 154, 155,
156, 157, 349
Adams, Grantley, 269, 288, 289
Aldous, Richard, 174
Aldrich, W., 335, 351
Allende, Salvador, 30
Allison, Graham, 38, 42
Allison, Len, 87
Amerasinghe, H. S., 315, 369
Andrew, Christopher, 241, 242, 271, 384
Armstrong, Robert, 358
Aron, Raymond, 23, 25, 30, 31, 48, 385, 393
Attlee, Clement, 379
Avebury, Lord, 307

B

Badie, Bertrand, 17, 33, 101, 172, 385
Baker, Richard, 214
Baldwin, Stanley, 113, 187
Banda, Président, 228
Barkly, Henry, 255
Barrington Brown, C., 413
Barrington, Nicholas, 214
Benn, Tony, 65, 83, 123, 233
Bennett, Gill, 41, 385
Bennett, Harry, 78, 385
Bentham, Jeremy, 26
Berkeley, Humphry, 207
Bernoux, Philippe, 42, 44, 45, 47, 48, 385
Bevan, Aneurin, 292
Birk, Baroness, 324, 356
Bishop, K. A., 352
Blair, Tony, 65, 92, 180, 189, 235, 236, 392, 394, 399

Blom, Amélie, 385
Bogdanor, Vernon, 85
Bone, R. B., 352, 360, 375
Bonham-Carter, D., 197
Bottomley, Arthur, 299
Bourgeois, Léon, 27, 28
Bowden, Herbert, 58, 211
Boyd-Carpenter, John, 209
Brewer, 335
Brimelow, Lord, 106, 149, 150, 151, 152, 155, 349
Brockway, Fenner, 299
Bromley, Thomas, 221
Brown, George, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 118, 119, 120, 121,
122, 151, 172, 180, 212, 215, 216, 220, 233, 235, 263,
385
Bull, Hedley, 31, 32, 385
Burnham, Forbes, 239, 241, 242, 243, 259, 263, 265,
266, 267, 268, 270, 271, 274, 279, 290, 291, 295, 296,
301, 302, 304, 305, 306, 309, 310
Burton, 319, 347, 373
Bustamante, Alexander, 288, 289
Butler, Richard Austen, 196, 197, 198, 204, 205, 208,
209, 299
Butterfield, Herbert, 31
Buzan, Barry, 32

C

Caccia, Harold, 146, 147, 149, 210, 405
Caillard, Vincent, 249
Callaghan, James, 15, 16, 25, 55, 70, 73, 74, 75, 76, 77,
83, 90, 96, 104, 113, 114, 116, 126, 127, 128, 129,
130, 131, 134, 136, 155, 156, 158, 159, 166, 181, 187,
385
Calvin Hill, John, 306
Cameron, David, 329

Carlson, Ambassadeur, 306
Carr, E.H., 386
Carrington, Lord, 41, 78, 79, 80, 84, 98, 116, 137, 138,
139, 140, 154, 155, 156, 159, 160, 178, 198, 205, 206,
218, 321, 346, 347, 348, 349, 360, 361, 386, 400, 401
Carter, Martin, 266
Carter, Président, 297, 335
Case, Ashton, 265, 269
Castle, Barbara, 64, 212
Castro, Fidel, 30
Chamberlain, Neville, 114, 180
Champion, Ralph, 272
Charillon, Frédéric, 17, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30,
33, 34, 81
Churchill, Winston, 54, 55, 64, 65, 69, 74, 114, 136, 137,
146, 147, 149, 151, 153, 160, 196, 215, 231, 235, 236,
249, 258, 273, 274, 275, 276, 357, 358, 360
Clay, Edward, 191, 386
Cohen, Samy, 42, 43
Colomb, Christophe, 244, 245
Cousins, Frank, 212
Cowley, Philip, 185, 386
Cowrie, The Earl of, 340
Craddock, Percy, 176
Creech-Jones, Arthur, 289
Crick, Bernard, 386
Crosland, Anthony, 88, 131, 132, 133, 134, 155, 156,
158, 159
Crosland, Susan, 131, 132, 386
Crowe, Colin, 220
Crozier, Michel, 386
Cunliffe-Lister, Philip, 276
Curtis, Mark, 274
Curzon, Lord, 180
Cybert, Richard, 40

D

D'Aguiar, Peter, 259, 269, 296, 302, 304, 305, 306, 309
Daddow, Oliver, 386
Daly, Vere T., 254, 386

Darwin, H. G., 335, 347, 349
David Singer, J., 21
Davis, Lance E., 249
De Zulueta, Philip, 299, 371
Deutsch, Karl, 21
Dickie, John, 103, 104, 118, 124, 130, 142, 143, 156, 159,
166, 170, 177, 178, 203, 204
Diston, 335, 349
Douglas-Home, Alec, 62, 90, 114, 123, 124, 125, 126,
153, 155, 196, 197, 203, 204, 205, 206, 238
Duncan, Val, 165, 178, 238
Dupuy, R. J., 312, 387
Duvalier, 297, 368

E

Eden, Anthony, 113, 134, 180, 276
Engels, Friedrich, 29
Ennals, 351
Érasme, 26
Erroll, Lord, 340, 341, 342, 343
Ewans, Martin K., 251, 252, 264, 265, 372

F

Faulds, Andrew, 326, 357
Fauriol, Georges A., 254
Fenn, Nicholas, 178
Fingal, Ulrich, 271
Fisher, Nigel, 207, 216
Ford, Gerald, 297
Fraser, Simon, 148
Fraser, W. O., 278
Friedberg, Erhard, 386

G

Gaitskell, Hugh, 70, 91, 114, 234, 380
Gallagher, J., 249
Galtung, Johan, 29
Gammans, David, 250
Gilbert Scott, George, 110

Glasby, G. P., 330
Glawdyn, Lord, 206
Gordon Walker, Patrick, 117, 147, 205, 221, 233, 235,
403
Gore-Booth, Paul, 119, 146, 147, 149, 150, 155, 214,
215, 220, 221, 222, 387
Granger, David A., 240
Greenhill, Lord, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 214, 215,
220, 221, 222, 231, 387
Greenwood, Anthony, 299
Grey, Gouverneur, 168, 301, 302
Griffiths, James, 212, 290, 291, 379
Gromyko, 124, 126, 350, 351
Guinness, J. R., 352
Gutch, John, 241, 270, 278, 282, 284, 285, 371, 388

H

Hague, William, 191
Hale, Leslie, 280
Halifax, Lord, 114, 256
Hanoman-Singh, Dr., 271
Hart, Richard, 269
Hassner, Pierre, 30
Heath, Edward, 25, 54, 55, 56, 62, 70, 71, 72, 73, 90, 99,
105, 123, 126, 127, 128, 137, 139, 213, 216
Henderson, Arthur, 197
Henderson, Nicolas, 156
Hickman, John, 157, 158, 231
Hinden, Rita, 288, 289
Hinds, David, 248, 266, 268, 296, 297
Hobbes, 22, 34
Hobson, J.A., 249
Hoffman, Stanley, 30, 31
Holder, Frank, 278
Holt, Andrew, 124
Howe, Geoffrey, 115, 116, 141, 142, 143, 154, 155, 159,
173, 179, 182, 325, 349, 379
Howell, David, 84, 346, 347, 348, 373
Hubbard, HJM, 266
Hughes, Colin, 344, 345

Hughes, Emrys, 216, 219, 251, 381
Hughes, Hector, 216
Hunt, Norman, 64, 212, 237, 387
Hurd, Douglas, 103, 117, 140, 173, 319
Huttenback, Robert A., 249
Hynd, John, 291

I

Inchyra, Lord, 197, 203, 207, 210

J

Jacques I, 245
Jagan, Cheddi, 19, 100, 241, 242, 243, 244, 253, 257,
258, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 279,
282, 289, 290, 291, 292, 295, 296, 298, 300, 301, 302,
303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 311, 388
Jagan, Janet, 265, 269, 271, 273, 281, 285
Jakeway, Derek, 278
James, Morrice, 214, 216, 220
Jeangène Viler, Jean-Baptiste, 25, 30, 31
Jenkins, Hugh, 310, 380
Jenkins, Roy, 58, 59
Jentleson, Bruce, 34, 35, 36, 37, 297, 319, 320, 323, 345,
399, 400
Johnson, Gaynor, 112
Johnson, Lyndon B., 60, 69, 297, 313
Johnston, Jack, 220
Joseph, Keith, 349

K

Kaunda, Président, 86, 87, 228, 393, 394
Kenyatta, Président, 228
Keohane, Robert, 22, 24, 33, 34
Khrouchtchev, 178
Killearn, Lord, 207
Kindleberger, Charles, 22
King, Sydney, 267, 268, 285
Kissinger, Henry, 20, 23, 133, 353, 389
Koh, T.T.B., 315

Kwayana, Eusi, 266, 267, 269

L

L'Abbé de Saint-Pierre, 26

Lachmansingh, Dr., 271, 291

Langford-Holt, John, 216

Lee, Kuan Yew, 226, 229, 230, 373

Lénine, 249

Liesching, Percival, 197

Lloyd George, David, 65, 74, 113, 180

Lloyd, Selwyn, 147, 153, 173, 177, 178

Luard, Evan, 176, 352, 353, 369

Luckhoo, Lionel, 264

Luxembourg, Rosa, 29

Lyttleton, Oliver, 380, 389

M

MacDermot, Niall, 209

MacDonald, Malcolm, 168, 227, 228

MacDonald, Scott B., 254

Machiavel, 22, 34

Macleod, Iain, 57, 300

Macmillan, Harold, 58, 104, 196

Malone, James L., 337

Manley, Norman, 266, 269, 288, 289

Mao, 23, 70, 175

March, James, 39, 40, 389

Marshall, Peter, 15, 16, 18, 160, 161, 163, 164, 171, 189,
190, 191, 389

Martin, Selby W., 264

Marx, Karl, 29

Maudling, Reginald, 90, 216, 298

Mayhew, Christopher, 205, 207

McDonald, Ramsay, 187

McFarland, Daniel, 37, 38, 39, 45, 238

McGuinness, Martin, 177

Mero, J. L., 328

Mero, J.L., 328

Mikardo, Ian, 292

Mill, John Stuart, 26

Molitor, Michael R., 340

Moravcsik, A., 394

Morgan, Kenneth, 74, 158, 159, 181, 182

Morgenthau, Hans Joachim, 20, 23, 34

Mott-Radclyffe, Charles, 197, 207

Murray, James, 175, 176

N

Narine Singh, Jai, 271

Niebuhr, R., 23

Nixon, Richard, 23, 69, 126, 297

Nott, John, 84, 139, 346, 347, 348, 349, 358

Nugent, Richard, 123

Nye, Joseph, 22, 33, 34

Nyerere, Président, 228

O

Obote, Président, 228

Oliver, Lord, 247

Owen, Lord, 83, 90, 114, 115, 116, 131, 134, 135, 136,
137, 154, 155, 156, 158, 159, 167, 168, 180, 181, 183,
390, 399

Oxman, 335

P

Palliser, Michael, 88, 130, 136, 137, 146, 147, 149, 150,
152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 236, 319, 349,
351, 357, 360

Pardo, Arvid, 313

Parkyn, Brian, 175

Persaud, Mike, 307

Plane, Jean-Michel, 390

Plowden, Lord, 104, 196, 197, 203, 204, 207

Powell Jones, John Ernest, 100, 321, 325, 334, 335, 347,
349, 350, 351, 352

Powell, Charles, 182

Poynton, Arthur, 100, 299

Poynton, Hilton, 277

Pym, Francis, 84, 90, 115, 139, 140, 141, 154, 155, 159,
321, 334, 347, 348, 349, 360, 361, 400

R

Raleigh, Walter, 245
Ramkarran, Boysie, 266
Ramotar, Président, 240
Ramsay, 335, 347
Ranken, Michael, 340
Reagan, Ronald, 29, 41, 80, 95, 138, 142, 174, 175, 325,
326, 334, 335, 336, 337, 338, 357, 358, 359
Renison, Patrick, 168, 278, 301
Renwick, Lord, 192
Richardson, Elliot, 335, 351
Rifkind, Malcolm, 179, 326, 357
Ritchie-Calder, Lord, 355
Robertson, Lord, 207
Robinson, Kenneth, 212
Robinson, R., 249
Rose, D.J. Gardiner, 278
Rose, J.R., 187
Rosenau, James, 33
Rumsfeld, Donald, 333, 335, 336, 338, 358

S

Sauvy, Alfred, 44
Savage, Alfred, 168, 257, 258, 270, 273, 278, 279, 280,
281, 282, 283, 284, 286, 287, 293, 301, 303
Schlesinger, 303
Scott, Richard, 45, 238
Shackleton, Lord, 216, 218
Shahabuddeen, M., 264
Shinwell, Emanuel, 216, 218
Silverman, Julius, 310, 311
Simon, Herbert, 39, 40
Smith, Adam, 26
Smith, Ian, 78, 366
Smith, William, 256
Smouts, Marie-Claude, 33, 42, 101
Steel, David, 216

Stewart, Michael, 54, 58, 66, 67, 69, 117, 118, 124, 155,
175, 214, 215, 216, 217, 226, 231, 233, 235, 237, 263,
292, 380

Storm van's Gravesande, Laurens, 245

Strang, Lord, 116, 146, 207

Strange, Susan, 24

T

Taylor, Humphrey, 309

Tetley, William, 317, 319, 322, 323, 337

Thatcher, Margaret, 15, 41, 54, 56, 66, 75, 77, 78, 79, 80,
83, 84, 86, 87, 91, 92, 99, 137, 138, 139, 140, 141,
142, 143, 148, 150, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160,
172, 174, 175, 180, 182, 183, 189, 230, 332, 333, 334,
336, 338, 349, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 400, 401,
402

Theakston, Kevin, 79, 80, 116, 127, 128, 133, 134, 135,
138, 140, 142, 154, 167, 179, 182, 183, 192, 403

Thomas, Herbert, 271

Thucydide, 22

Trenchard, Lord, 341, 349, 354, 374

V

Védrine, Hubert, 30

Vernon, James, 280

Verville, 335

Vickers, Joan, 265

Vickers, Rhiannon, 68

Vukas, Budislav, 317

W

Waever, Ole, 31, 32

Walker, Peter, 349

Wallace, Henry, 266

Wallerstein, Immanuel, 30

Walston, Henry, 209, 380

Walters, Alan, 182

Waltz, Kenneth, 20, 21, 22, 23

Weber, Max, 44, 47, 51, 74, 122

Westmaas, Rory, 266, 285

Whittingham, 272

Wight, Martin, 31

Williams, Eric, 300

Wilson, Harold, 58, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75,
93, 120, 158, 195, 211, 212, 215, 216, 217, 218, 219,
227, 233, 234, 236, 237, 238, 263

Wilson, Woodrow, 27, 28

Wohlforth, William, 21

Wolfers, Arnold, 30, 31

Wong, Clinton, 266

Wood, 335, 349

Wood, Andrew, 292

Wyville Thomson, Charles, 329

Y

Young, Hugo, 235

Fonctions, pouvoirs et influences d'un acteur de la politique étrangère britannique : le *Foreign and Commonwealth Office* (1968-1985)

Mots clés : [ministère des Affaires étrangères, Foreign Office, ministère du Commonwealth, Commonwealth Office, FCO, ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth, Affaires étrangères, politique étrangère britannique, relations internationales, institution britannique, organisation, fusion, Guyana, Guyane britannique, CNUDM, Convention des Nations unies sur le droit de la mer]

The function, power and influence of an agent of British foreign policy: *The Foreign and Commonwealth Office* (1968-1985)

Keywords: [Foreign Office, Commonwealth Office, FCO, Foreign and Commonwealth Office, Foreign Affairs, British diplomacy, institution, organization, merger, British Guiana, Guyana, United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS]

UNIVERSITE SORBONNE NOUVELLE - PARIS 3
ED 514 EDEAGE
CREW
Université Sorbonne Nouvelle
MAISON DE LA RECHERCHE
Bureau A005
4, rue des irlandais
75005 PARIS