JACQUES LERUEZ [1]

LA DÉMOCRATIE BRITANNIQUE À L'ÉPREUVE DE LA GUERRE D'IRAK

Malgré certains intellectuels de gauche, nostalgiques du marxisme, et quelques chercheurs et universitaires mieux informés des réalités britanniques mais néanmoins très réticents face à la « troisième voie » incarnée par le *New Labour* [2], Tony Blair avait plutôt eu bonne presse en France depuis son élection triomphale en 1997. On l'avait reçu avec sympathie à l'Assemblée nationale, au printemps de 1998, encore que l'enthousiasme avait été plus grand sur les bancs de l'opposition de droite que sur ceux de la majorité gouvernementale.

Même en juin 2001, on avait noté avec satisfaction que l'électorat britannique lui avait accordé sans hésiter un nouveau mandat (la majorité dont il pouvait disposer aux Communes étant, à quelques sièges près, de même ampleur qu'en 1997) face à des conservateurs mal inspirés et mal dirigés et que leur délire « eurosceptique » déconsidérait aux yeux des élites modernistes. On avait remarqué, en outre, que, grâce à Tony Blair, le Parti travailliste obtenait un deuxième mandat « plein », c'est-à-dire avec une majorité suffisante – du moins le croyait-on – pour gouverner à l'aise pendant cinq ans, pour la première fois de toute son existence [3]. C'est à peine si on avait noté la très forte

1. Chercheur associé au CERI. Directeur de recherche émérite au CNRS.

2. En particulier, parce que les dirigeants du parti rénové ne cachaient pas leur refus de mettre en cause les réformes économiques et sociales décidées sous Thatcher tandis que le thatchérisme était considéré par ces intellectuels comme le mal absolu. Pourtant, plus le temps passe, plus l'on doit admettre qu'il a ouvert la voie à une rénovation économique spectaculaire – et inespérée – du Royaume-Uni.

3. Le Parti travailliste a été créé par les organisations syndicales pour assurer au Parlement une représentation directe du mouvement ouvrier. Le *Labour Party* est né en 1906 ; en 1918, il s'est doté de statuts qui sont restés à peu près inchangés jusqu'en avril 1995, date où Tony Blair a fait modifier la fameuse « clause 4 », qui prônait « la nationalisation des biens de production, de distribution et d'échange », dont on pouvait considérer qu'elle était la seule formule qui fît de la formation travailliste un parti socialiste. On conçoit que, dès lors, le futur Premier ministre n'ait plus parlé que de *New Labour.* Au 1er mai 2004, Tony Blair avait déjà gouverné la Grande-Bretagne plus longtemps (7 ans) qu'aucun autre Premier ministre travailliste à l'exception d'Harold Wilson (7 ans et 9 mois en deux fois). Il n'y a eu que cinq Premiers ministres travaillistes en tout depuis 1906 et quatre depuis 1945 : Clement Attlee, Harold Wilson, James Callaghan et Tony Blair.

abstention : 40,6 % au lieu de 28,6 % en 1997, déjà la plus importante, pour des élections générales, depuis 1945. Bien que cette désaffection ne fût pas propre à la Grande-Bretagne, ailleurs en Europe, le plus souvent, c'étaient les partis de gouvernement qui en pâtissaient ; or le *New Labour* s'en tirait plutôt bien, puisque, si l'abstention était plus forte dans les zones de force travaillistes traditionnelles, elle n'en affectait pas pour autant le résultat final. Vue de Paris, de Berlin ou de Moscou, c'était la seule chose qui semblait importer.

TONY BLAIR, LE 11 SEPTEMBRE ET L'AFGHANISTAN

Avant le 11 septembre 2001, l'opinion générale, semble-t-il partagée par le gouvernement, en Grande-Bretagne comme ailleurs en Europe, était que l'issue de l'élection présidentielle américaine ne faisait pas honneur à la démocratie occidentale. L'amitié personnelle qui avait lié Tony Blair et Bill Clinton marquait encore les esprits, d'autant plus qu'elle s'était soldée par une proximité politique considérable, perceptible notamment dans l'art de la communication politique[4]. De plus, le président Clinton, en jouant vigoureusement de son influence sur les nationalistes nord-irlandais, avait permis la conclusion, à Belfast, de l'accord du Vendredi Saint, en avril 1998 ; puis, en acceptant que l'OTAN intervienne au Kosovo, il avait sauvé la mise aux Européens, Britanniques compris ; enfin, suivant une ligne très proche de la politique moyen-orientale du *Foreign Office*, il s'était impliqué jusqu'au bout dans les négociations israélo-palestiniennes. George Bush, au contraire, outre qu'il avait rejeté le protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre dès avant son élection, tenait un discours isolationniste et paraissait se concentrer sur le pré carré américain et sur la défense des intérêts, surtout commerciaux et financiers, de son pays.

Puis survint le 11 septembre 2001. Il semble que Tony Blair y a vu, comme le président Bush, moins des représailles liées aux haines farouches que suscitent les frustrations et les humiliations entraînées par une politique extérieure qui, à la plupart des pays en développement, apparaît égoïste et cynique, qu'une menace générale contre le monde libre. Quelques jours plus tard, il n'hésitait pas à déclarer non seulement sa sympathie envers le peuple américain mais aussi son soutien « inconditionnel » et « total » au président Bush.

De fait, lorsque ce dernier présenta, immédiatement, le combat contre le terrorisme comme une croisade du Bien contre le Mal, Tony Blair ne vit rien à redire à ce schéma « simpliste », selon le ministre des Affaires étrangères français d'alors, Hubert Védrine. Dès le 2 octobre, devant le congrès annuel du Parti travailliste, usant de son style oratoire favori, un peu à la manière churchillienne, plus proche du prédicateur que du tribun politique, il n'hésita pas à s'engager à aider les États-Unis à remettre en ordre les affaires du monde, « des bidonvilles de Gaza aux montagnes de l'Afghanis-

4. Tony Blair s'était entouré, pour sa première campagne électorale, d'experts en communication qui avaient participé, de près ou de loin, aux campagnes de Clinton, en 1992 et en 1996.

tan ». Déjà, le rôle réservé aux Nations unies dans cette « croisade » n'apparaissait pas clairement. Néanmoins, lorsque la décision américaine de renverser le régime des talibans en Afghanistan fut prise, dès l'automne 2001, sous l'égide de l'OTAN, la solidarité britannique apparut tout à fait légitime, à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume-Uni. Si l'intervention militaire britannique fut réduite à assez peu de choses, le rôle diplomatique de Tony Blair fut en revanche considérable. Très vite, il se rendit au Proche-Orient, dans les pays du Golfe, en Russie et les pays voisins de l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde, tentant, grâce au crédit de la Grande-Bretagne dans ces pays, d'obtenir, sinon le soutien proclamé, du moins la neutralité des gouvernements concernés. Dans un premier temps, ces démarches furent couronnées de succès, puisqu'il réussit à rallier presque tous les pays musulmans modérés à la stratégie américaine. Mais, dès le 13 octobre, une manifestation anti-guerre rassembla, à Londres, plus de 35 000 personnes. Certes, il s'agissait surtout d'anti-blairistes qui avaient toujours vu en lui un « digne héritier »[5] de Thatcher et qui trouvaient là le soutien du vieux fond d'anti-américanisme, minoritaire et le plus souvent dormant, mais qui ne demande qu'à renaître en cas de crise. Il y avait aussi des manifestants « ethniques », indignés par ce que les Occidentaux faisaient subir aux civils afghans, tout en consentant à la répression musclée des Palestiniens par Israël. Quoi qu'il en soit, après quelques semaines de bombardements intenses qui semblaient ne mener nulle part, les médias de centre gauche commencèrent à craindre l'enlisement et à s'interroger sur le bien-fondé de l'attitude du Premier ministre, dont la deuxième tournée au Proche-Orient, en novembre, avait montré que, dans certains pays (Syrie et même Jordanie), il n'était plus jugé crédible en tant qu'« honnête courtier » entre les dirigeants américains et le monde musulman. Il fallut la chute de Kaboul et de Kandahar (décembre) et la mise sur pied, apparemment rapide, d'un gouvernement afghan provisoire pour calmer les esprits. Une chose était sûre : Tony Blair gardait son aura auprès des Britanniques (en octobre, 88 % d'entre eux estimaient qu'il « maîtrisait bien la crise ») et même des opinions publiques européennes. Certes, on parlait de lui quelquefois comme de « l'ambassadeur » des États-Unis ou de « l'aide de camp » de Bush, ce qui n'est pas très flatteur, mais on le voyait encore en « modérateur » de la puissance américaine. C'est ainsi que le correspondant du *Monde* pouvait conclure de l'épisode afghan que Tony Blair « avait redonné du lustre à la vieille alliance anglo-américaine et rehaussé la diplomatie britannique[6] ».

Un an plus tard, il n'était plus question d'un jugement aussi indulgent. La presse européenne, reflétant les opinions publiques, était devenue très hostile. L'attitude du Premier ministre n'était pas mieux comprise par la majorité de son parti et du peuple britannique. Si la presse de Londres, dans l'ensemble, continuait de le soutenir, il s'agissait souvent moins de les défendre, lui et sa politique, que d'approuver bruyam-

5. Voir, en français, Keith Dixon, *Un digne héritier*, Paris, Éditions Raisons d'agir, 2000.
6. Jean-Pierre Langellier, *Le Monde*, 25 octobre 2001.

ment – dans la presse Murdoch, par exemple – toutes les initiatives passées, présentes et futures du président Bush et de son entourage, qu'elles fussent dangereuses ou pas pour la paix du monde.

L'irrésistible montée vers la guerre en Irak

Qu'est-ce qui explique le changement d'humeur de l'opinion ? D'abord, les objectifs de la guerre qui se préparait n'apparaissaient pas clairement définis et présentés. Même George Bush ne pouvait avouer ce que beaucoup de gens soupçonnaient, c'est-à-dire que la lutte contre le terrorisme était un prétexte et que son but véritable était d'en finir avec Saddam Hussein. Après tout, au moment du conflit du Golfe, en 1991, une partie de l'opinion mondiale avait reproché à son père d'avoir arrêté la guerre trop tôt, évitant ainsi l'effondrement du dictateur. S'il s'agissait de continuer le combat contre Al-Qaïda, alors il fallait prouver que Saddam Hussein avait partie liée avec Ben Laden. Ce qui était facile à faire croire quand il était question du régime des talibans, l'était beaucoup moins concernant un pays, certes dictatorial, mais laïque et dont le chef avait construit son pouvoir contre l'islamisme plus radical des chiites. Les deux dirigeants sentirent vite la difficulté de faire valoir de tels arguments. Du coup, ils préférèrent mettre l'accent sur le danger représenté par la puissance militaire irakienne et sa possession d'armes de destruction massive (chimiques et bactériologiques). Aussi, mirent-ils en marche leurs machines de propagande, assez formidables lorsqu'elles s'appuient mutuellement : le 24 septembre 2002 le gouvernement britannique publia un mémorandum accusateur[7], présenté comme une estimation objective des capacités de l'Irak en matière d'armes de destruction massive. Ce mémorandum contenait la fameuse formule « en moins de 45 minutes », impliquant que la menace représentée par l'Irak était quasi immédiate, formule qui allait, plus tard, provoquer la polémique.

Ensuite, il y avait la volonté du président américain de procéder unilatéralement, avec ou sans l'approbation de l'ONU. Certes, Tony Blair avait réussi, le 8 novembre, à obtenir de George Bush qu'il accepte de se rallier à une résolution, votée par le Conseil de sécurité à l'unanimité, enjoignant à Saddam Hussein d'accepter sans conditions le retour en Irak des inspecteurs de l'ONU, au risque d'être confronté à de « sérieuses conséquences », non précisées par ailleurs. Le président irakien ayant accepté ce retour, non sans tergiversations, les inspecteurs du désarmement étaient à l'œuvre dès la fin novembre.

Mais l'affaire n'était pas réglée pour autant. George Bush, qui, depuis l'été, avait amassé une grande quantité de troupes et de matériel aux frontières méridionales de l'Irak, supportait avec peine la lenteur des inspections qui, pour lui, n'avaient été acceptées par le dirigeant irakien que pour gagner du temps. Le premier rapport de Hans Blix, le chef des inspecteurs, présenté le 27 janvier à l'ONU, ne convainquit pas les dirigeants américains de douter de la véracité des accusations accumulées par

7. Intitulé *Irak's Weapons of Mass Destruction*.

eux contre l'Irak, mais, au contraire, ils y virent la preuve de la duplicité de Saddam Hussein. En fait, ils commençaient à s'impatienter : en effet, à partir de la fin février, on pouvait craindre des tempêtes de sable dans le sud de l'Irak, qui risquaient de gêner considérablement la progression de troupes mécanisées. Cependant, l'opinion britannique en général[8] et le Parti travailliste en particulier refusaient de considérer la résolution de novembre du Conseil de sécurité comme suffisante pour justifier le déclenchement d'une guerre au nom des Nations unies. Aussi Tony Blair tenta-t-il, pendant tout le mois de février, d'obtenir du Conseil de sécurité le vote d'une deuxième résolution constatant la duplicité et « l'absence de coopération » du président irakien et, à partir de cette constatation, autorisant le recours à la force par la coalition anglo-américaine. C'était, en quelque sorte, inverser la charge de la preuve : ce n'était plus aux inspecteurs de l'ONU de découvrir l'existence d'armes de destruction massive par l'Irak, mais à Saddam Hussein lui-même de fournir la preuve qu'il n'en avait pas.

Dans son ralliement, apparemment sans états d'âme, à la politique américaine, Tony Blair avait pu marquer un grand coup : la fameuse lettre de soutien à Washington publiée le 30 janvier par douze journaux européens et signée par huit dirigeants européens, membres actuels de l'Union européenne ou futurs membres[9]. José Maria Aznar, Premier ministre espagnol, en avait pris l'initiative officielle, mais elle avait été suggérée par le *Wall Street Journal*, farouche supporter du président américain et, sans doute, par la diplomatie britannique elle-même, dont le triomphe fut modeste car elle cherchait encore à se concilier la France, l'Allemagne et la Russie. La division des Européens apparut encore plus nettement après la déclaration du groupe de Vilnius[10] (le 5 février), de la même veine que la lettre des Huit. Les dirigeants américains et britanniques avaient réussi à enfoncer un coin entre la « vieille Europe » – selon l'expression de Donald Rumsfeld, le ministre américain à la Défense – regroupant la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, et la « nouvelle Europe », qui soutenait le leadership américain. Néanmoins, il était clair que si les gouvernements étaient à couteaux tirés, il n'en était pas de même pour les peuples. En effet, les succès diplomatiques remportés par Tony Blair n'étaient nullement parvenus à ébranler l'opinion publique européenne qui, de l'Atlanti-

8. Selon le *Sunday Times* du dimanche 26 janvier 2003, le soutien à une guerre « préventive » était tombé à son plus bas niveau. Seuls 26 % des Britanniques étaient convaincus par les arguments du Premier ministre. En outre, 20 % d'entre eux approuvaient une invasion de l'Irak sans l'aval de l'ONU. Par contre, en cas de vote d'une seconde résolution, plus des deux tiers des Britanniques (72 % selon un sondage au début de février) déclaraient se rallier à l'hypothèse d'un conflit armé.

9. Il s'agissait du Royaume-Uni, de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie, du Danemark, de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie.

10. Créé en 2000, ce groupe de dix anciens États du bloc communiste (Lettonie, Estonie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie, Albanie, Croatie et Macédoine) visait à faciliter une adhésion collective et simultanée des dix pays à l'OTAN. De fait, les sept premiers allaient rejoindre l'OTAN en 2004, alors que seuls les cinq premiers devaient entrer dans l'Union européenne en juillet de la même année.

que à l'Oural, demeurait farouchement contre la guerre [11]. Toutefois, le sommet européen du 17 février parvint à un compromis : les Quinze s'engageaient à « travailler avec tous leurs partenaires, et en particulier avec les États-Unis, pour le désarmement de l'Irak », tout en recherchant une solution pacifique dans le cadre de l'ONU, mais sans exclure la guerre, « en dernier recours ».

De toute façon, pour Tony Blair, il n'était déjà plus question de ressusciter la « grande coalition » de la première guerre du Golfe, en 1991, mais de parvenir à une deuxième résolution donnant un quasi feu vert aux États-Unis, quitte à ce qu'elle soit approuvée du bout des lèvres par une courte majorité du Conseil, mais à condition que la France et la Russie renoncent à leur veto. On sait ce qui s'est passé. Le jeudi 20 mars, les troupes américaines et britanniques envahissaient l'Irak après un échec diplomatique de Tony Blair, puisque, malgré tous les efforts déployés par les dirigeants britanniques, il n'y avait pas eu de deuxième résolution, en raison de la menace de veto de la France [12]. Sans doute aussi, parce qu'il n'y avait pas de majorité pour la voter dans des termes qui soient satisfaisants à la fois pour les États-Unis et les pays hésitants. Malgré cet échec – après tout, il avait promis de ne rien engager d'irréparable sans l'aval de l'ONU – , il parut avoir traversé la période sans trop de dommages puisqu'il avait été suivi par une majorité de son parti et l'opposition officielle (voir l'encadré ci-dessous). Certes, la rébellion parlementaire avait été énorme : plus du tiers des députés travaillistes lors de la séance décisive du 18 mars. Mais les démissions de ministres avaient été limitées au minimum : trois sur une équipe gouvernementale d'une centaine de membres [13] dont un seul membre du Cabinet [14].

11. Comme le montrèrent les manifestations du samedi 15 février dans les grandes capitales : 750 000 manifestants à Londres selon la police (un million et demi selon les organisateurs), en tout cas, la plus grande manifestation jamais vue en Grande-Bretagne ; 650 000 manifestants à Rome selon la police (près de 3 millions selon les organisateurs) ; plus d'un million à Madrid, au moins autant à Barcelone ; pour ne citer que celles qui se sont déroulées dans les pays dont les gouvernements étaient prêts à suivre Washington, et qui ont été, de loin, les plus fortes. Les sondages confirmaient l'hostilité des populations : 92 % des citoyens de l'Union européenne étaient hostiles à une guerre sans l'aval de l'ONU, dont 84 % au Royaume-Uni, 80 % en Espagne, 79 % au Danemark, 72 % en Italie. Ces pourcentages étaient à peine plus faibles en Europe centrale et de l'Est : 75 % au total, dont 82 % en Hongrie.

12. On ne discutera pas ici la question de savoir s'il était opportun pour la diplomatie française de brandir une menace de veto, alors qu'il apparaissait que la résolution avait, de toute façon, des bonnes chances d'échouer.

13. Sur la distinction entre Cabinet et gouvernement dans l'exécutif britannique, voir J. Leruez, *Le Système politique britannique. De Winston Churchill à Tony Blair*, Paris, Armand Colin, « Compact », 2e édition, 2001, p. 99-109.

14. Robin Cook, alors leader des Communes, ancien ministre des Affaires étrangères (1997-2001), partisan d'une politique étrangère éthique et qui n'avait pas digéré son limogeage. Claire Short, autre membre du Cabinet, qui était également hostile à la guerre et l'avait déclaré publiquement, attendit la fin des hostilités pour quitter le gouvernement. Robin Cook s'est expliqué de sa décision dans un ouvrage paru en octobre : *Point of Departure* où il estime que, dès avant le début du conflit, Blair savait que l'Irak ne possédait pas d'armes chimiques susceptibles d'être déployées rapidement, mais que, comme le président américain, il était bien décidé à faire la guerre, quels que fussent les résultats des inspections de l'ONU en cours depuis novembre 2002.

Il n'empêche qu'on avait craint le pire et que, jusqu'à la fin, on redouta un incident fâcheux qui remette en question l'assentiment précaire que le Parlement avait accordé au gouvernement. La tension dans le cercle gouvernemental entre le 10 mars et le 9 avril fut particulièrement forte[15]. Toutefois on pouvait penser que la rapidité avec laquelle la guerre allait être menée (chute de Bagdad le 9 avril, déclaration de victoire le 1er mai par George Bush) serait mise au crédit du Premier ministre par une population patriote et fière de son armée.

Les Communes et la guerre d'Irak

1. Votes du 26 février

Un amendement travailliste, déposé par l'ancien ministre Chris Smith, estimant que « les arguments en faveur d'une action militaire contre l'Irak restent encore non prouvés », fut rejeté par 393 voix contre 199. 122 élus travaillistes avaient voté pour. Il s'agissait de la plus forte « rébellion » du groupe parlementaire travailliste (412 députés après les élections de juin 2001) depuis la première élection de Tony Blair, en 1997. (En mai 1999, 67 députés travaillistes avaient déjà voté contre une décision gouvernementale de réduire le budget consacré aux handicapés, mais cette « rébellion » visait davantage le chancelier de l'Échiquier que le Premier ministre.)

Motion du gouvernement demandant aux députés d'approuver sa gestion de la crise irakienne par l'entremise de l'ONU : 434 voix pour, 124 contre, dont 59 travaillistes.

2. Votes du 18 mars

L'amendement déposé par les députés hostiles à la guerre était rejeté par 396 voix contre 217, dont 139 travaillistes (17 de plus qu'en février).

Motion gouvernementale autorisant le gouvernement à entrer en guerre contre l'Irak : 412 voix pour, 149 contre, dont 84 travaillistes, sur un total de 659 députés.

15. Peter Stothard la décrit fort bien dans *30 Days, a Month at the Heart of Blair's War*, Londres, Harper Collins, 2003 (*30 Jours au cœur du système Blair, Downing Street en guerre*, Paris, Éditions Saint-Simon, 2003). Il montre comment fonctionnait le « Cabinet de guerre », très informel d'ailleurs, qui se réunissait tous les jours où Blair était présent au 10 Downing Street. Outre les ministres incontournables en raison de leur poids, soit dans le gouvernement, soit dans le parti – John Prescott (vice-Premier ministre et leader adjoint du parti), Jack Straw (ministre des Affaires étrangères), Geoff Hoon (ministre de la Défense), Gordon Brown (chancelier de l'Échiquier), Claire Short (ministre de la Coopération) –, il y avait le chef de la Fonction publique, qui est aussi Secrétaire général du Cabinet, le chef des Services secrets et le chef d'état-major des Armées et, enfin, quelques conseillers personnels du Premier ministre, dont, toujours, semble-t-il, Alastair Campbell, porte-parole du Premier ministre. Le « Cabinet de guerre » n'était pas une nouveauté au sein du gouvernement britannique, après ceux, célèbres, de Lloyd George et de Churchill pendant les deux guerres mondiales. Il y avait eu aussi celui de Margaret Thatcher au moment de la guerre des Malouines (1982) et celui de John Major à l'époque de la première guerre du Golfe (1990-1991). Ce qui était plus nouveau était la présence en son sein de personnalités non élues du peuple et non fonctionnaires.

Le gouvernement et l'affaire Kelly

Il y a eu, en effet, une embellie dans l'opinion et les médias, en avril et mai, ce qui permit au Premier ministre d'apparaître, pendant quelque temps, en chef de guerre triomphant (toujours la tentation churchillienne) et tomba à point nommé pour atténuer l'impact de l'impopularité de la guerre d'Irak sur les élections locales et régionales [16]. Si le Parti travailliste céda un peu de terrain en Écosse, ce ne fut pas au point de perdre le contrôle de l'exécutif autonome qu'il continua d'animer en coalition avec les libéraux-démocrates. En outre, grâce au recul du mouvement autonomiste (*Plaid Cymru*), il retrouva les fortes positions qu'il a traditionnellement au Pays de Galles et qui avaient été quelque peu mises à mal en 1999. Quant aux élections locales proprement dites, elles furent certes favorables aux deux formations d'opposition, mais pas plus qu'il n'est souvent le cas pour le parti gouvernemental après six ans de pouvoir.

Toutefois, ce répit fut de courte durée, d'abord, parce que l'Irak ne connut pas la paix civile que la coalition avait annoncée à grand renfort de propagande un peu naïve, ensuite parce que la recherche d'armes de destruction massive sur son territoire s'est révélée vaine.

C'est dans ce contexte que survint l'affaire Kelly. David Kelly, expert en armes biologiques au ministère de la Défense, qui s'était rendu en Irak 37 fois, entre 1991 et 1998, pour participer aux inspections de l'ONU, était autorisé à « briefer » des journalistes, mais uniquement sur des questions techniques relevant de sa spécialité. Le 22 mai, il a un entretien confidentiel avec le correspondant pour les questions de défense du programme radio de la BBC, *To-Day*, Andrew Gilligan. L'entretien porte sur le programme d'armement irakien et aborde sans doute le malaise des services secrets concernant le mémorandum gouvernemental de septembre 2002 et sur lequel les députés avaient fondé leur décision d'approuver l'invasion de l'Irak. Le 29, Gilligan commence une série d'émissions. Dans l'une d'elles, il remarque que, selon son informateur, le dossier a été rendu « plus sexy » dans la semaine précédant la publication et cite en exemple la formule choc – qui, en effet, avait été reprise dans les gros titres de la presse – selon laquelle les armes de destruction massive irakiennes pourraient être opérationnelles, « en moins de 45 minutes », après la décision de les déployer. Dans une autre émission, il revient à la charge et précise que le gouvernement savait que « cette affirmation était sujette à caution ». Le 1er juin, dans un article du *Mail on Sunday*, il ajoute que son informateur, à une question sur l'origine de l'« embellissement » du dossier, avait répondu par un simple nom : « Campbell ». Celui-ci ne peut que se rebiffer. Le 6, il écrit à Richard Sambrook, le directeur de l'information de la société, pour protester contre des émissions qui visent à donner l'impression que le gouvernement a entraîné la Grande-Bretagne dans la guerre sous de faux prétextes. La querelle Gilligan-Campbell, qui

16. Voir ma Lettre d'Édimbourg : « Heurs et malheurs de la dévolution : les élections parlementaires du 1er mai 2003 en Écosse », *Pouvoirs*, n° 107, 2003, p. 145-159.

n'est pas encore une querelle BBC-gouvernement, mais qui s'en rapproche, prend de l'ampleur. Le 19, Gilligan est convoqué devant la commission des Affaires étrangères de la chambre des Communes [17], qui enquête déjà sur les conditions dans lesquelles la Grande-Bretagne est entrée en guerre contre l'Irak. Il refuse de donner ses sources, mais indique qu'il a eu affaire à « un des hauts fonctionnaires en charge de la préparation du dossier ». Le 25, Campbell est à son tour convoqué devant la même commission et déclare qu'il prend très au sérieux les accusations de Gilligan, qu'il qualifie de mensongères. Il écrit à nouveau à Sambrook, exigeant des excuses. Le lendemain, ce dernier, loin de s'exécuter, défend son journaliste et accuse Campbell de se livrer à une « vendetta personnelle » contre Gilligan. Le soir même, Campbell s'invite au journal télévisé de la chaîne indépendante *Channel 4* et proteste violemment contre « cette attaque d'ampleur contre l'intégrité du gouvernement » et il ajoute « qu'ils [les gens de la BBC] doivent admettre, pour une fois, qu'ils se sont trompés ». Le 30 juin, David Kelly, qui commence à se sentir troublé d'être l'homme par qui le scandale arrive, confesse à son supérieur hiérarchique qu'il est l'expert que Gilligan a rencontré le 22 mai. Le 3 juillet, le ministre de la Défense, Geoff Hoon, téléphone à Downing Street qu'une source possible s'est fait connaître au sein du ministère. À partir de là, les choses s'emballent, et l'étau se resserre sur Kelly, d'autant plus que le 7 juillet, le conseil des gouverneurs de la BBC publie une déclaration accordant un soutien inconditionnel, « dans l'intérêt du public », à Andrew Gilligan et à ses supérieurs. Le 8 juillet, quelques journalistes commencent à mettre un nom sur la source de Gilligan et le ministère de la Défense, après quelques hésitations et avec l'aval de Downing Street, décide de ne plus cacher le nom de Kelly à la presse. Le 10 juillet, le *Guardian*, le *Times* et le *Financial Times* révèlent le nom de David Kelly. Bien que son ministère cherche à le protéger des médias, l'expert est soumis à de rudes pressions, d'autant plus que, le même jour, ses supérieurs décident qu'il devra comparaître devant les commissions des Affaires étrangères et de la Sécurité et du Renseignement des Communes. Ces comparutions ont lieu respectivement les 15 et 16 juillet, dans une atmosphère tendue. Kelly comprend qu'aux yeux de certains députés il apparaît comme un traître ou un mythomane ; il est interrogé sans ménagement. Le 17, alors que Gilligan comparaît pour la seconde fois devant la commission des Affaires étrangères, Kelly quitte sa maison et son épouse vers 15 heures « pour une promenade» dont il n'est pas revenu à minuit, heure où sa famille prévient la police. Le lendemain, les policiers retrouvent son cadavre non loin de chez lui : il s'est donné la mort en absorbant du coproxamol et en se sectionnant le poignet gauche.

Le suicide de David Kelly – l'idée qu'on aurait pu l'aider à mourir est très

17. Les commissions d'enquête des Communes (*select committees)* ont une composition proportionnelle aux effectifs de la Chambre (voir J. Leruez *Le Système politique britannique*, *op. cit.*, p. 23-26). La commission dont il est question ici comprenait 7 travaillistes, 3 conservateurs et un libéral-démocrate.

vite écartée – est donc l'aboutissement tragique d'une polémique monstrueuse entre la BBC et le gouvernement. Rapidement, des doigts accusateurs sont tendus vers Campbell et Geoff Hoon, qu'on soupçonne d'avoir fait de Kelly une victime expiatoire. Ce n'est qu'un peu plus tard qu'il apparaît que la BBC n'est pas non plus indemne de tout reproche. Dès le 18 juillet, le Premier ministre, qui, ce jour-là, se déplace de Washington[18] à Tokyo, comprend que la mort de David Kelly met sa survie politique dans la balance (un reporter ne vient-il pas de lui demander perfidement s'il songe à démissionner ?), décide sans attendre de confier une enquête indépendante concernant les circonstances de la mort de Kelly[19] à Lord Hutton, un des *law lords*[20] et ancien *lord chief justice* (le plus haut magistrat) d'Irlande du Nord.

Le 1er août, Lord Hutton annonce qu'il désire avoir accès à tous les documents relatifs, de près ou de loin, à l'affaire Kelly et entendre les personnalités concernées : la famille Kelly, Andrew Gilligan, le ministre de la Défense, les hauts fonctionnaires, les journalistes et les dirigeants de la BBC, sans oublier le Premier ministre et, bien sûr, Alastair Campbell. Les auditions auront lieu du 11 août au 13 octobre. Alastair Campbell est entendu le 19 août. Loin de paraître en accusé, ne se laissant embarrasser par aucune question, il montre l'aplomb qui lui est habituel, non seulement réitérant ses accusations contre la BBC mais assurant aussi qu'il n'était pas au courant des changements apportés au dossier sur l'Irak avant sa publication, ce qui est une façon de mettre en cause les services secrets eux-mêmes. Campbell est entendu une seconde fois par la commission Hutton le 22 septembre, mais il a été largement disculpé par les auditions d'autres fonctionnaires et du Premier ministre. De toute façon, il a quitté ses fonctions de porte-parole de Tony Blair depuis un mois. Faut-il considérer Campbell comme une victime politique de la guerre d'Irak ? Certainement pas, puisqu'il avait indiqué bien avant qu'il désirait partir. Toutefois, il eût certainement préféré quitter Downing Street dans des circonstances plus sereines et plus glorieuses.

De tous les ministres, Geoff Hoon était de loin le plus impliqué dans l'affaire. En tant que ministre de la Défense, il était le chef des fonctionnaires qui avaient préparé le mémorandum de septembre 2002. Il était également l'employeur de David Kelly et à l'origine de la stratégie qui avait mis les médias sur la piste de l'expert. Au cours de ses deux auditions (27 août

18. Suprême honneur, le 17, il a pris la parole devant le Congrès des États-Unis. Qu'un Premier ministre britannique fût accueilli de la sorte n'était pas arrivé depuis Margaret Thatcher, en 1985, sous la présidence de Donald Reagan.

19. Les obsèques de David Kelly eurent lieu le 6 août. C'est le vice-Premier ministre John Prescott qui y représenta le gouvernement.

20. La section judiciaire de la Chambre des Lords, dans laquelle siègent 10 hauts juges (*law lords*), sert d'instance d'appel suprême, notamment au civil. Voir J. Leruez, *Le Système politique britannique*, *op. cit.*, p. 59 et 208-209. Il est d'ailleurs question de la séparer de la Chambre et d'en faire une sorte de Cour de cassation. L'office de Lord Chancellor, à la fois président des Lords et partiellement ministre de la Justice, a été aboli en juin 2003 : voir *Pouvoirs*, n° 107, p. 162.

et 22 septembre), il chercha à s'abriter derrière ses fonctionnaires, mettant en avant que la décision de « nommer » David Kelly avait été une décision collective. On attendait évidemment l'intervention de Tony Blair lui-même, qui eut lieu le jeudi 28 août. Revenu récemment de vacances, calme et détendu, n'ayant plus le physique épuisé qu'il avait en juillet, il justifia sa réputation d'être l'homme des grands moments. Loin de s'abriter derrière ses collègues, il assuma pleinement la responsabilité du déclenchement et de la conduite de la guerre. Sur les deux points les plus controversés de l'enquête, il réfuta toute manipulation du dossier des armements irakiens, jugeant que, s'il y avait eu manipulation, elle venait de Gilligan, et se montra convaincant à propos de la stratégie médiatique qui mena à l'identification de David Kelly, estimant que cette identification paraissait inévitable et que, par conséquent, il devenait inutile de cacher plus longtemps le nom du savant. Lors de l'audition de Blair, on comprit que le Premier ministre serait très probablement exonéré de toute accusation de mensonge ou même de manipulation par le futur rapport. Mais on pensait que Campbell et Hoon s'en sortiraient moins bien et, comme Campbell n'avait plus rien à perdre, on s'attendait, au cas où l'attitude générale du gouvernement serait mise en cause, à ce que Hoon soit livré en victime expiatoire à la vindicte de l'opinion. Or, ce ne fut même pas nécessaire, compte tenu de la teneur du rapport Hutton.

L'ÉPILOGUE DE L'AFFAIRE KELLY : LE RAPPORT HUTTON ET LA SUITE

La fin de l'année a été difficile pour Tony Blair. Certes, le congrès travailliste (28 septembre-3 octobre) lui a fait un triomphe. Cependant, il n'en a pas moins voté deux motions condamnant des mesures que le Premier ministre considère comme des éléments cruciaux de sa politique de réforme : la construction d'hôpitaux privés au sein du Service national de santé et la réforme du financement des universités. La vieille gauche du parti, alliée à quelques syndicats du secteur public où le blairisme ne fait plus du tout recette [21], y avait veillé. Ensuite, le 10 octobre, le Premier ministre a dû assister, en compagnie du prince Charles, de son épouse Chérie Blair, et en présence de deux mille personnes à une cérémonie œcuménique à la cathédrale Saint-Paul [22] en souvenir de toutes

21. Remarquons que, depuis quelques années, on assiste à une nouvelle radicalisation des syndicats. Quelques grèves dures, dans les services publics notamment, l'ont montré. De nouveaux leaders plus à gauche, voire à l'extrême gauche, sont apparus, qui n'ont de cesse de mettre le gouvernement Blair en difficulté. Certains syndicats ont même décidé de ne plus participer au financement du parti et, donc, de rompre toute relation institutionnelle avec lui.

22. Cérémonie co-présidée par l'archevêque de Canterbury, Rowan Williams, chef de l'Église anglicane et par le primat catholique, l'archevêque Cormac Murphy O'Connor. Les deux prélats, à la veille de la guerre, avaient, dans une déclaration commune, émis des doutes sur sa légitimité et mis en garde le pouvoir politique contre une aggravation de la situation au Moyen-Orient.

les victimes de la guerre et, plus particulièrement, à la mémoire des 51 militaires britanniques morts en Irak [23]. Il s'est heurté à une sourde hostilité de la part des familles, dont certaines n'ont pas voulu s'asseoir sur les mêmes bancs que les ministres et il a dû entendre jusqu'au bout l'homélie de l'archevêque Williams qui incitait le gouvernement à faire son examen de conscience et estimait que « les dirigeants, comme le peuple, devront rendre des comptes » un jour. Pour quelqu'un d'aussi religieux que Tony Blair, cette pilule a dû être difficile à avaler.

Puis, le jeudi 20 novembre, la visite de George Bush à Londres a donné l'occasion aux nombreux groupes hostiles à la guerre de montrer, une fois de plus, que ce conflit avait laissé une plaie douloureuse dans la conscience des Britanniques. Plus de 100 000 manifestants ont défilé dans Whitehall, au large de Downing Street. Si cela n'a rien eu de comparable avec les défilés monstres de l'automne 2002 et de l'hiver 2003, cette manifestation était d'autant plus significative que les Britanniques sont, en général, moins enclins que les Français à protester contre la présence d'un dirigeant étranger dans leur capitale et que l'anti-américanisme est beaucoup moins virulent à Londres qu'à Paris [24]. Enfin, aux Communes, le 19 novembre, au cours de la discussion de la législation controversée qui, selon Tony Blair, doit moderniser les grands services publics, le gouvernement a échappé de peu à une défaite retentissante. La loi créant des « fondations d'hôpitaux » en Angleterre – c'est-à-dire des établissements construits avec des capitaux privés mais gérés par le Service national de santé qui devra payer des loyers élevés – n'a été votée, en troisième lecture par les Communes, que par 17 voix de majorité. Pour un gouvernement qui dispose d'une avance de 164 sièges sur les autres partis réunis, ce n'était pas très glorieux, d'autant que le vote n'eût pas été acquis si le Secrétaire d'État à la Santé, John Reid, lui-même député écossais, n'avait réussi à persuader 44 députés travaillistes écossais de voter pour le gouvernement, alors que l'Écosse n'était pas concernée par la législation en cause.

La publication du rapport Hutton, le 28 janvier, a été précédée, la veille, d'un autre épisode de corde raide parlementaire. Il s'agissait, cette fois, du vote, en deuxième lecture – c'est-à-dire sur les grandes lignes –, d'un projet de loi, toujours de « modernisation », autorisant les universités à prélever des

23. Depuis, il y a eu 8 morts supplémentaires, d'après *Le Monde* du 18 mars 2004. Les 51 morts britanniques se répartissaient ainsi : 27 tués au combat et 24 tués par accident, dont 5 victimes de « tirs amis ». En mars 2004, il y avait encore en Irak 100 000 soldats américains contre 8 700 britanniques.

24. C'est pourtant dans cette veine qu'il faut situer le dernier ouvrage de John Le Carré, *Absolute Friends*, publié à l'automne 2003 (*Une amitié absolue*, Éditions du Seuil, 2004) qui n'évoque avec nostalgie la première période du blairisme que pour mieux s'attaquer à Tony Blair et à son « suivisme » de « la junte conservatrice qui contrôle les États-Unis ». Sur les déçus du blairisme, on se référera à l'émission télévisée de la BBC, *The Tony Blair Years*, présentée sur Arte, le 16 septembre 2003 et reprise par la Chaîne parlementaire quelques jours plus tard.

droits supplémentaires (*top-up fees*)[25]. Certains membres du Cabinet avaient conseillé au Premier ministre de surseoir au projet, mais ce dernier en avait fait une question de principe. Aussi, les adversaires de Tony Blair au sein du groupe parlementaire travailliste y virent-ils une occasion supplémentaire de le mettre en difficulté. D'autant plus que tout ce que la chambre des Communes compte d'opposants – conservateurs, libéraux-démocrates, nationalistes écossais et gallois, unionistes et républicains d'Irlande du Nord – étaient bien décidés, quel que fût leur jugement sur le fond du projet, à voter contre le gouvernement. Ce dernier l'emporta d'extrême justesse avec 5 voix de majorité (316 voix contre 311, sur un effectif total de 659). Il faut dire que, dans les derniers jours, le ministre chargé de la réforme avait fait des concessions non négligeables et que, dans les dernières heures, les tractations de couloir n'avaient pas manqué. Il semble, en effet, que le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, sut convaincre, au dernier moment, une partie de ses partisans de rejoindre, encore une fois, le camp gouvernemental. Qu'aurait signifié une défaite à ce stade de la procédure parlementaire ? Certainement pas la chute immédiate du gouvernement. On lui prêtait l'intention de poser la question de confiance, dans les jours suivants, sur sa politique générale, et il l'aurait emporté sans difficulté. Mais il est clair que le projet de loi aurait dû être abandonné et, qu'en conséquence le gouvernement aurait été considérablement affaibli. Car il est extrêmement rare qu'un projet de loi soit rejeté aux Communes en deuxième lecture ; on ne trouve que deux exemples d'un tel rejet depuis 1945. Comme on s'attendait au pire, ce vote serré, malgré l'importance de la « rébellion » travailliste, n'en apparut pas moins comme une victoire. Le Premier ministre en fut d'autant plus soulagé qu'il savait déjà que le rapport Hutton, qui lui avait été remis à midi, lui était favorable ainsi qu'à son entourage. Il n'était pas le seul à le savoir, d'ailleurs, car le quotidien tabloïd, le *Sun*, bénéficiant d'une fuite malgré toutes les précautions prises, s'apprêtait à publier des indications précises dans ce sens, dès sa première édition du lendemain (vers minuit).

Si bien qu'avant que Lord Hutton présente lui-même les conclusions de son enquête, à midi le 28 février, la cause était entendue, d'autant plus que le rapport ne pouvait guère prêter à interprétation tant il était sans nuances. Au grand effarement des médias, tous les gouvernants et les fonctionnaires impliqués dans l'affaire Kelly étaient mis hors de cause, y compris Geoff Hoon et Alastair Campbell. Selon Lord Hutton, ni Tony Blair ni son directeur de la communication n'étaient coupables d'avoir « embelli » le mémorandum sur l'armement irakien. La BBC se voyait reprocher d'avoir lancé des accusations erronées, « très graves »,

25. Actuellement, les droits universitaires, déjà élevés comparés à ce que paient les étudiants français, sont les mêmes dans toutes les universités. La réforme n'est pas vraiment impopulaire dans le pays, les Britanniques considérant avec sagesse qu'il est normal que les usagers des universités contribuent à leur propre formation, d'autant plus que, pour les moins aisés, des bourses importantes sont prévues et qu'on ne demande pas aux étudiants de payer ces droits pendant leurs études, mais pendant les premières années de leur vie active et en proportion des revenus que leur formation leur permet d'obtenir.

inexcusables puisqu'elles n'émanaient que d'une seule source et que son journaliste n'avait eu recours à aucun supplément d'enquête après les premières protestations gouvernementales. La BBC, en tant qu'institution, était « fautive », puisqu'à aucun moment elle n'avait désavoué Andrew Gilligan mais, au contraire, l'avait couvert jusqu'au bout. Le juge reprenait également à son compte les explications gouvernementales concernant la formule des « 45 minutes » à propos du délai d'utilisation des armes de destruction massive supposées détenues par l'Irak et sur la procédure qui avait amené le ministère de la Défense à révéler le nom de Kelly. Ainsi, deux journées qui, depuis des semaines, étaient annoncées comme « noires » se terminaient pour Tony Blair en apothéose. Lorsqu'il se leva à son banc pour dire ce qu'il pensait du rapport – ce qu'il aurait été obligé de faire, quel qu'eût été son contenu –, il avait une expression de jubilation contenue. Il loua la grande qualité du rapport (on eût été surpris qu'il l'eût trouvé mauvais !), avant de passer à la contre-attaque : « L'allégation que moi-même ou quelqu'un d'autre a menti à la Chambre ou a délibérément trompé le pays en falsifiant les renseignements sur les ADM est en soi le vrai mensonge. » Et il ajouta : « Ceux qui me mettent en cause doivent retirer leurs accusations de duplicité et de tromperie. » Cette attaque visait, bien sûr, la BBC, mais aussi le leader de l'opposition, Michael Howard [26].

Si ce dernier ne s'excusa pas, la BBC, elle, dut rendre des comptes. Le président du conseil des gouverneurs – qui nomme le directeur général – Gavin Davies, qui avait personnellement pris fait et cause pour le reportage de Gilligan, démissionna immédiatement. Greg Dyke, le directeur général, présenta aussi des excuses, tout en refusant de désavouer ses journalistes et le programme *To-Day.* Mais le Premier ministre exigeait plus, tout en se défendant de vouloir mettre en cause l'indépendance de l'institution. Le lendemain, 29 janvier, les gouverneurs faisaient, à l'unanimité, de plates excuses et Greg Dyke démissionnait à son tour [27], ce que le personnel accepta mal. Dans certains centres, il y eut des manifestations spontanées dans la rue. Mais c'est alors seulement que Tony Blair consentit à tourner la page.

Qu'en est-il de l'avenir de la BBC ? Cette institution, dont la charte ancienne était déjà en train d'être renégociée, est trop populaire chez les Britanniques – même après le rapport Hutton, les Britanniques lui faisaient davantage confiance qu'au gouvernement [28] – pour que son statut privilégié

26. Ce dernier a, en effet, remplacé Ian Duncan Smith comme leader conservateur en novembre 2003. Il n'y a pas eu d'élection, ses principaux rivaux s'étant retirés en sa faveur pour ne pas davantage diviser le parti. Ian Duncan Smith avait été élu leader à la suite de la défaite électorale de juin 2001 qui avait provoqué la démission de William Hague (lui-même avait remplacé John Major après la déroute de mai 1997). Ian Duncan Smith n'avait jamais paru en mesure de ramener son parti au pouvoir d'où son congédiement brutal par les députés conservateurs, par 90 voix contre 75.

27. Quelques jours plus tard, Andrew Gilligan quittait également la BBC.

28. Du moins selon un sondage ICM pour le *Guardian* (30 janvier 2004), portant sur 532 adultes interrogés immédiatement après la publication du rapport Hutton : 31 % des électeurs faisaient davantage confiance à la BBC qu'au gouvernement ; à l'inverse, seuls 10 %

soit véritablement mis à mal. Elle n'en devra pas moins revenir à des méthodes de reportage moins inquisitoriales et à une présentation plus rigoureuse des nouvelles politiques. C'est d'ailleurs ce que voulait faire, dès avant le rapport Hutton, Mark Byford, directeur général adjoint, qui a succédé provisoirement à Greg Dyke.

Le rapport Hutton n'a eu, dans l'immédiat, aucun impact notable sur l'opinion publique. Si le sondage cité en note page 184 indiquait que, pour 47 % des électeurs, David Kelly était « au moins partiellement responsable de son propre malheur » (35 % pensaient le contraire), néanmoins, plus du tiers d'entre eux (37 %) estimaient toujours que Tony Blair aurait dû démissionner (contre 35 % pour Greg Dyke, 41 % pour Geoff Hoon et 49 % pour Andrew Gilligan), dont 25 % des électeurs travaillistes. C'est dire le gouffre qui s'est creusé entre le Premier ministre, l'opinion publique en général et les sympathisants travaillistes en particulier. Un autre sondage, plus politique celui-là, confirmait le précédent (voir tableau *ci-dessous*)

L'impact de Hutton (en %)

	Avant Hutton	*Après Hutton*	*Variation*
Q. 1 : S'il y avait demain une élection générale, pour quel parti voteriez-vous ?			
Cons.	40	39	- 1
Trav.	35	36	+1
L.-D.	19	19	0
Divers	6	6	0
Q. 2 : Pensez-vous que le gouvernement a, l'un dans l'autre, été honnête et digne de confiance ?			
Oui	26	30	+ 4
Non	66	61	- 5
NSP	8	9	+ 1
Q. 3 : Êtes-vous satisfait de Tony Blair comme Premier ministre ?			
Oui	32	34	+ 2
Non	60	59	- 1
NSP	8	7	- 1

d'entre eux avaient plus confiance dans le gouvernement. Il est intéressant de noter que 17 % des électeurs travaillistes avaient foi dans le gouvernement contre 25 % qui maintenaient leur confiance dans la BBC.

Q. 4 : Pensez-vous que le PM disait la vérité, quand il a dit, l'été dernier, qu'il n'avait pas autorisé la révélation aux médias du nom de David Kelly, l'expert gouvernemental en armement ?

Oui	27	40	+ 13
Non	50	44	- 6
NSP	23	16	- 7

SOURCE : *You Gov poll*, *Daily Telegraph*, 31 janvier 2004.

Tony Blair était-il enfin sorti du guêpier où il s'était mis en se précipitant dans la « guerre de Bush », comme on dit souvent en Grande-Bretagne ? Certainement pas et ce pour deux raisons au moins. D'abord, parce que la situation sur le terrain en Irak maintenait le conflit à la une des journaux, ensuite et surtout parce qu'il devenait de plus en plus difficile de justifier la guerre par la détention par ce pays d'armes de destruction massive. La démission, en janvier, de David Kay, le chef américain des inspecteurs britanniques et américains renvoyés sur le terrain après la guerre, est révélatrice à cet égard. Ne déclarait-il pas, la veille même de la publication du rapport Hutton, qu'il « s'avère que nous avions probablement tous tort, selon moi ». À la suite des déclarations de David Kay et à l'instar de George Bush, Tony Blair se voyait contraint – le 3 février, moins d'une semaine après le rapport Hutton – d'installer une nouvelle commission d'enquête, concernant, cette fois, les informations fournies par les services spéciaux avant la guerre d'Irak. Elle est présidée par Lord Butler, ancien chef de la Fonction publique et, en tant que tel, ancien Secrétaire du Cabinet [29], et comprend quatre autres membres : Lord Inge, ancien haut responsable de la Défense, Sir John Chilcot, ancien diplomate, et deux députés des Communes, Ann Taylor, ancien ministre et fidèle de Tony Blair, et un représentant de l'opposition, Michael Mates, conservateur. La commission Butler doit rendre son rapport en juillet [30]. Le parti social-démocrate a refusé de cautionner la commission car, selon lui, son champ d'investigation est trop limité (il avait fait les mêmes reproches à l'enquête Hutton). Pour les mêmes raisons, le parti conservateur a retiré son représentant le 1er mars. En outre, les travaux de la nouvelle commission ont lieu à huis clos. Au cours des débats parlementaires qui ont suivi la décision

29. Robin Butler a une grande expérience des affaires de l'État et des affaires d'État. Chef du Secrétariat privé du Premier ministre sous Thatcher (1983-1987), il a été nommé secrétaire du Cabinet le 1er janvier 1988 et il l'est resté jusqu'au début de 1998, date où il a été nommé pair à vie et remplacé par Sir Robert Wilson, qui est toujours en place. Il a donc « servi » sous trois Premiers ministres. Voir J. Leruez, *Le Système politique britannique*, *op. cit*., p. 137-142).

30. À la différence de la commission américaine qui ne rendra ses conclusions qu'après l'élection présidentielle.

de nommer la commission, Tony Blair a été forcé de reconnaître qu'il ne s'était pas interrogé sur la nature exacte des ADM mises en cause dans le mémorandum de septembre 2002 ; pour les services secrets et le ministère de la Défense, il s'agissait d'armes tactiques, à rayon d'action limité : canons, mortiers, lance-roquettes et non de missiles balistiques à plus longue portée susceptibles d'atteindre Israël, Chypre ou Istanbul. On peut comprendre pourquoi Michael Stewart s'est saisi de cet aveu pour demander au Premier ministre s'il n'était pas temps pour lui de démissionner. Ce n'était pas la première fois, bien sûr, et ce ne sera pas la dernière. Toutefois, cet incident montre à quel point le débat parlementaire est empoisonné par l'aventure irakienne.

L'opposition est dorénavant en alliance objective avec un petit groupe d'opposants irréductibles au sein du parti parlementaire, qui sont de mieux en mieux organisés et en connivence permanente avec certains partis locaux et certains syndicats, avec pour seul objectif : se débarrasser de Blair. Aux nostalgiques du « vieux » *Labour* s'allient des déçus sincères du blairisme et d'anciens ministres qui ne pardonnent pas à Tony Blair de les avoir congédiés ou poussés à la démission et dont la liste s'allonge [31].

Claire Short est un assez bon exemple de la première et troisième catégories. C'est pour son profil « vieux » *Labour* qu'elle est entrée dans le Cabinet, en 1997 ; néanmoins, lorsque survint la guerre d'Irak, elle y était de plus en plus mal à l'aise. Après avoir, au cours d'une interview à la radio, peu avant l'invasion de l'Irak, qualifié le Premier ministre d'« irresponsable », elle surprit tout le monde en restant dans le Cabinet et en votant pour la guerre aux Communes. Qualifiée de « renégate » par ses « amis » de la gauche, elle fit profil bas pendant toute la durée du conflit armé, participant toutefois au Cabinet de guerre [32]. Elle n'en démissionna pas moins en mai. Ce comportement qui, au minimum, manquait de cohérence ne lui valut pas que des admirateurs. Depuis, elle ne cesse d'attaquer l'action gouvernementale : non contente de refuser sa voix aux Communes, elle appelle, en toute occasion, à la démission du Premier ministre. Ainsi, le 26 février, elle a assuré dans une interview sur le programme *To-Day* de Radio 4 (encore lui) que, dans les semaines qui ont précédé le conflit, Kofi Annan, le Secrétaire général de l'ONU, a été mis sur écoutes par les services secrets britanniques, déclenchant immédiatement une polémique qui a embarrassé une fois de plus le Premier ministre, qui a dû démentir ces déclarations cinq fois dans la même journée. Quelques jours plus tard, elle affirmait que l'*Attorney General* [33], Peter Golds-

31. La formation d'une sorte de syndicat des « anciens » ministres est un des problèmes des Premiers ministres en Grande-Bretagne, surtout quand leur mandat se prolonge longtemps. Il y a en effet un remaniement ministériel annuel en juillet, qui fait presque toujours plusieurs victimes, sans compter les départs individuels en cours d'année, provoqués ou pas. Et, à la différence de ce qui se passe en France, ces démissionnaires ou « démissionnés » restent membres du Parlement.

32. Si l'on en croit Peter Stothard, *op. cit*., p. 166 de l'édition française.

33. Qui, sans être membre du Cabinet, est le conseiller juridique principal, et la caution, du gouvernement.

mith, avait été « manipulé » dans la période précédant la guerre. Début mars, en effet, ce dernier aurait écrit au Premier ministre pour le mettre en garde contre « l'illégalité » probable – en droit international – d'une guerre sans l'autorisation explicite du Conseil de sécurité. Or, le chef d'état-major des armées, Sir Michael Boyce, ayant eu les mêmes scrupules, et alors qu'il devenait évident qu'il n'y aurait pas de deuxième résolution, Peter Goldsmith n'en publia pas moins un avis (le 17 mars), estimant que les résolutions déjà votées [34] constituaient ensemble un appareil juridique suffisant pour permettre l'usage de la force contre l'Irak, ce qui rassura du même coup les chefs militaires. Il avait donc changé d'avis. Cependant les adversaires de Tony Blair estiment maintenant que, puisqu'il n'y avait pas de fait politique nouveau, il n'a pu le faire que sous les pressions, et peut-être les ordres, du Premier ministre lui-même, toujours anxieux de « coller » à Washington.

Conclusions

La guerre d'Irak, en générant une guérilla quasi permanente, non seulement entre les oppositions et la majorité mais aussi à l'intérieur du parti gouvernemental lui-même, a créé un climat détestable au sein de la démocratie britannique. Ce climat n'a pas été amélioré, au contraire, par le rapport Hutton, qui est apparu trop déséquilibré pour vraiment convaincre. De même, les attentats des 11 et 14 mars derniers, en Espagne, ne devraient pas être de nature à réduire les divisions de l'opinion, à rendre plus crédibles les discours gouvernementaux et, surtout, à désarmer les adversaires du Premier ministre. A moins que – on ne sait jamais dans un pays comme la Grande-Bretagne –, ce qu'on a appelé l'esprit de Dunkerque ne soit pas complètement mort, et que la concrétisation d'un danger terroriste imminent sur le sol national ne contribue à provoquer un ralliement au gouvernement en place, ralliement qui ne serait pas une « relégitimation » totale mais un recours sans illusion à une équipe aguerrie pour organiser la réplique.

Il n'empêche que la vision « blairiste » d'une société de « partenariat » (*stakeholding*), réformée, policée et modernisée, fonctionnant harmonieusement parce que débarrassée des idéologies, et donc des divisions traditionnelles, qui avait déjà du plomb dans l'aile au moment des élections de 2001, a fini par sombrer totalement, avec les affrontements de 2003. La place que la politique internationale a prise dans les actions du Premier ministre a entraîné un immobilisme relatif en politique intérieure. La réforme constitutionnelle qui, dans les premiers temps, a été un des points forts du réformisme blairiste est virtuellement arrêtée au milieu du gué : le Premier ministre adjoint, John Prescott, n'en finit pas de mettre en place les régions anglaises, annoncées pourtant dès 1997 ; la transformation des *Lords*, de chambre partiellement héréditaire en chambre presque exclusivement nommée, n'est sûrement pas un symbole de démocratie modernisée ; le rôle que jouent les députés travaillistes écossais aux Communes comme force d'appoint gouvernementale dans des votes qui ne

34. La 678 (novembre 1990), la 687 (avril 1991), la 1441 (novembre 2002).

concernent plus l'Écosse montre bien que la politique de dévolution, louable en soi, n'a pas été pensée dans toutes les conséquences qu'elle pourrait avoir sur le fonctionnement des Communes et sur le gouvernement de la principale nation du Royaume : l'Angleterre (83 % de la population totale). La réforme des services publics, nous l'avons vu, se heurte à des résistances idéologiques considérables, non seulement au sein du Parti travailliste lui-même, mais aussi chez les syndicalistes concernés. Si bien que la tactique du donnant-donnant (crédits accrus contre une modernisation des tâches), qui était celle du gouvernement dans ce domaine, se heurte à des difficultés : d'un côté, les crédits sont là en abondance, au prix d'un déficit budgétaire important (qui commence à inquiéter les couches intermédiaires – *middle England*[35] – qui s'étaient ralliées en masse au blairisme en 1997 et étaient restées loyales en 2001) ; de l'autre, le secteur public tarde à montrer les signes indubitables d'un meilleur fonctionnement, qu'il s'agisse, par exemple, du service national de santé ou du système d'éducation. C'est pourtant là-dessus, outre sa politique internationale, que le gouvernement Blair sera principalement jugé, lors des prochaines élections générales, au plus tard en juin 2006, mais plus vraisemblablement, au printemps ou à l'automne 2005.

Une deuxième conséquence, plus stratégique, de la guerre est la rupture, qui semble maintenant irrémédiable, entre le nouveau *Labour* et le parti libéral-démocrate. Or, quand il était encore dans l'opposition, en 1994-1997, Tony Blair avait caressé l'espoir de former une grande coalition du « centre radical » et même de confier un grand ministère au leader libéral-démocrate d'alors, Paddy Ashdown. Toutefois, l'ampleur de la victoire travailliste avait été telle que toute idée de coalition immédiate avait été abandonnée. Mais, Blair avait persévéré, en créant un comité mixte de coopération avec les libéraux-démocrates au sein même du réseau officiel des comités du Cabinet[36], et en chargeant, dès octobre 1997, une commission indépendante du Parlement, sous la présidence de Lord Jenkins, pair libéral-démocrate mais ancien ministre travailliste, d'indiquer au gouvernement quel serait le meilleur mode de scrutin à substituer au système actuel – qui, on le sait, privilégie le parti dominant aux dépens de l'opposition et surtout des tiers partis – pour favoriser l'émergence d'un « centre radical »[37]. Dès octobre 1998, la commission Jenkins publiait un rapport prudent, suggérant un mode de scrutin mixte qui, à partir des résultats de 1997, aurait doublé la représentation libérale-démocrate, sans pour autant empêcher la formation d'un gouvernement travailliste disposant seul d'une solide majorité absolue. Le Premier ministre avait promis de soumettre le projet à référendum. Une consultation de la base travailliste, en 2000, montra que celle-ci était très hostile à un changement de scrutin. Aussi le manifeste électoral du parti, en 2001, se contenta-t-il de rappeler le projet,

35. Selon l'expression des médias, à l'époque, ce qui n'avait pas un sens sociologique bien précis.

36. Voir J. Leruez, *op. cit.*, p. 101-105.

37. Sur le débat à propos du mode de scrutin, *ibid*., p. 231-234.

tout en restant très vague sur les échéances. Malgré la mort de Lord Jenkins, en 2002, gageons que, si les perspectives électorales se présentent mal pour les travaillistes, le projet de réforme redeviendra d'actualité. Le problème sera, pour les deux partis du « centre radical », de trouver un terrain d'entente minimum. Or, si Paddy Ashdown ménageait toujours le gouvernement aux Communes, même quand il était en désaccord, il n'en est pas de même de son successeur, Charles Kennedy, élu en 1999. Non seulement, il n'y a plus de comité mixte, mais les deux partis sont quasiment en conflit sur tout, Kennedy, avec beaucoup d'habileté, mettant constamment le doigt sur les couleuvres que les députés de base travaillistes ont le plus de mal à avaler, en politique intérieure comme en politique internationale. Une alliance entre les deux partis paraîtrait donc bien artificielle [38].

Les deux partis auraient pu se rapprocher à propos de l'Europe. Les libéraux-démocrates ont toujours été de farouches partisans de l'intégration européenne. Or, en juin 2001, après la seconde victoire travailliste, beaucoup d'observateurs pensaient, en Grande-Bretagne mais aussi en France et dans les pays de la zone euro, que Tony Blair profiterait de la débandade de l'opposition principale pour se lancer, avec tous les pro-européens, dans une campagne vigoureuse en faveur de la monnaie unique et organiser enfin le fameux référendum promis dès avant les élections de 1997. Il n'en a rien été. Le Premier ministre a encore tergiversé par crainte d'entrer en conflit avec la presse tabloïd – notamment celle qui dépend du groupe Murdoch au populisme de droite virulent et qui, par sa large diffusion, détient une influence considérable sur une opinion populaire qui ne demande qu'à être convaincue du pire quand il s'agit de l'Union européenne. Or, cette presse s'était acharnée contre John Major en 1997 (favorisant ainsi le *New Labour* [39]) et était restée neutre en 2001. Elle a, en outre, été le meilleur soutien de Blair pendant toute l'affaire d'Irak et continue de l'être. Mais c'est pour mieux essayer de l'étouffer s'il devient indocile à propos de l'Europe. Par ailleurs, le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, son administration et la Banque d'Angleterre demeurent très réticents devant la perspective d'un abandon de la livre sterling. Le ministre, qui est en fait le n° 2 du Cabinet, a, dès le début (octobre 1997), posé cinq conditions [40] pour que la Grande-Bretagne puisse rejoindre la zone euro sans danger pour son économie. Ces conditions ne sont pas suffisamment objectives pour lui interdire toute latitude de décision personnelle. C'est d'ailleurs ce

38. Même s'ils collaborent contraints et forcés, dans l'exécutif écossais, voir Jacques Leruez, « Heurs et malheurs de la dévolution… », art. cit., p. 157-159.

39. Il semble même que Tony Blair ait conclu un pacte de non-agression tacite avec Rupert Murdoch, en 1995, lors d'un séjour en Australie, en tant que leader de l'opposition.

40. Ces cinq critères sont les suivants : il faut 1. qu'il y ait convergence durable entre la Grande-Bretagne et la zone euro, 2. que le marché du travail et la politique fiscale restent assez flexibles, compte tenu de la rupture avec la politique financière traditionnelle, pour que 3. l'effet sur l'investissement ne soit pas négatif, 4. de même que pour les institutions financières (notamment la *City* de Londres), 5. et que ce soit bon pour la croissance et l'emploi. Voir à ce sujet l'article de Jean-Paul Betbèze, *Le Monde de l'économie*, 27 mai 2003.

qui lui a permis de juger, le 9 juin 2003, dans une déclaration solennelle aux Communes, au nom du gouvernement, donc avec l'aval résigné du Premier ministre, que la Grande-Bretagne n'était pas « prête » à une entrée prochaine dans la zone euro. Politiquement, c'était le cas sans aucun doute, compte tenu de l'état de l'opinion et des pressions de la majorité des médias ; économiquement, on peut en discuter [41]. Il n'empêche que cette nouvelle dérobade a constitué une défaite politique de taille pour Tony Blair. C'était le prix à payer pour le soutien, apparemment inconditionnel bien que fort silencieux, que lui avait accordé le Chancelier durant toute la période qui a précédé le déclenchement du conflit avec l'Irak.

Certes, il n'y a pas que l'euro et, dans d'autres domaines, le Premier ministre continue d'avancer des pions favorables à la construction européenne, notamment en matière de défense et concernant le projet de constitution européenne [42]. Toutefois, même dans les domaines où la polémique n'est pas trop vive, Tony Blair doit procéder avec prudence. Mais peut-il en être autrement, compte tenu des retombées de cette guerre en politique intérieure et de l'affaiblissement du Premier ministre dans l'opinion britannique ?

D'autant qu'il n'est pas sorti du guêpier. La situation s'aggrave chaque jour en Irak. Surtout, l'attentat du 11 mars à Madrid rend la Grande-Bretagne plus vulnérable à des attaques terroristes sur son sol. En outre, l'Espagne désormais dirigée par le parti socialiste, va, sans nul doute, chercher à se rapprocher de l'Allemagne et de la France, ce qui risque d'isoler un peu plus le gouvernement de Tony Blair, à la fois dans sa fidélité à la « relation spéciale » et dans ses hésitations européennes. C'est peut-être là le but ultime de la déclaration du 20 avril : il s'agirait non seulement de demander au peuple britannique son sentiment sur un texte de compromis auquel il s'intéresse peu, mais plus généralement, et, espérons-le, définitivement, de décider de l'avenir de son pays dans l'Union européenne. Si, pour l'heure, cette contre-attaque est, avant tout, destinée à faire sortir le Premier ministre de l'impasse européenne où il s'est engagé du fait de la guerre d'Irak, on peut penser que, même si le pari n'est pas gagné, il contribuera à redresser l'image de Tony Blair en Europe sinon dans son pays.

41. Il reste qu'au moment de la présentation du budget, le 17 mars 2004, le Chancelier a pu se targuer d'une situation économique florissante qu'il a implicitement comparée avec les difficultés de la zone euro.

42. Dans sa déclaration du 20 avril aux Communes – et contrairement à ses déclarations antérieures –, Tony Blair s'est engagé à organiser un référendum sur cette question, qu'il a, en effet, plus de chances de gagner qu'une consultation sur l'euro... mais, après les futures élections législatives.