

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA « DOCTRINE » DU PARLEMENT BRITANNIQUE EN MATIÈRE D'INTERVENTION ET LES ACTIONS MILITAIRES INTERNATIONALES DU ROYAUME-UNI EN IRAQ (2003) ET EN LIBYE (2011)

PAR

FRANK AFOM (*)

Pourquoi et comment le Royaume-Uni est-il intervenu en Iraq en 2003 et en Libye en 2011 ? Et quelles conséquences peut-on tirer de l'expérience de ces guerres au regard de la « doctrine » d'intervention formulée dans les rapports d'enquête parlementaire relatifs à ces interventions ? C'est autour de ces questionnements que cette recherche est problématisée.

Gagé sur la certitude du succès, le processus de génération de la légitimité de la guerre a été dicté, dans l'histoire, par la nécessité de la survie et de l'efficacité (1). Cependant, en raison de la moralisation des relations internationales (2), la mobilisation par l'Etat de « *la force organisée exercée [...] pour changer la politique de l'adversaire ou pour le détruire* » (3) est de plus en plus jaugée, soupesée et évaluée à l'aune de ses conséquences. La création et la codification d'une « doctrine » d'intervention au niveau domestique à travers les rapports d'enquête parlementaire destinés à encadrer les décisions d'actions militaires internationales s'inscrivent dans cette dynamique. Si de telles décisions sont stimulées par le désir de tirer des leçons de précédents non entièrement satisfaisants, elles produisent par conséquent des effets d'attente suscités par les demandes d'observance des normes qu'elles prescrivent. Bien qu'il faille, conformément au conseil de John Vincent (4), éviter de monter en épingle la distinction entre la théorie et la pratique lorsqu'on considère leur relation quel que soit le domaine, il faut néanmoins la prendre au sérieux dans un pays comme le

(*) Enseignant-chercheur à l'Université Yaoundé II-Soa (Cameroun).

(1) P. BUHLER, « Intervention militaire et légitimité », in A. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, p. 273.

(2) A. COLONNOS, *La Morale dans les relations internationales*, Odile Jacob, Paris, 2005.

(3) N. MACFARLANE, « Entre politique internationale et conflit local : l'intervention », in P. HASSNER / R. MARCHAL (dir.), *Guerres et sociétés. Etats et violence après la Guerre froide*, Karthala, Paris, 2003, p. 77.

(4) J. VINCENT, « The place of theory in the practice of human rights », in C. HILL / P. BESHOFF (dir.), *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Routledge, Londres / New York, p. 29.

Royaume-Uni, où la politique étrangère résulte davantage d'une agrégation de décisions *ad hoc* et de ses critiques que d'une planification (5).

En associant la visée prescriptive de l'intervention « juste » et la visée interprétative des actions militaires antérieures, ces rapports profilent une division sociale de l'intervention entre les parlementaires qui sont du côté de l'invention des normes d'intervention et les dirigeants politiques et militaires censés les observer. Or, s'il existe une convention donnant au Parlement l'opportunité de débattre des décisions engageant les troupes britanniques dans un conflit armé, exception faite des situations d'urgence, les demandes de formalisation du rôle du Parlement en matière d'intervention font toujours l'objet de procrastinations de la part des différents gouvernements et de réserves de la part de certains officiers généraux (6). Cependant, la difficulté de cette « doctrine » d'intervention à constituer un *input* significatif à travers lequel les cabinets et les militaires peuvent façonner la décision d'intervenir militairement est relative au fait que, en étant postérieurs aux conflits, ces rapports entérinent de fait le décalage entre ce que peuvent être de « bonnes » interventions selon le Parlement et ce qu'elles ont réellement été.

La guerre étant un désordre (7), dire ce que peut être une intervention sans y participer revient à succomber au biais « intellectualiste » de Pierre Bourdieu (8) en l'absence d'une immersion dans le contexte du réel, les parlementaires n'étant ni ceux qui décident, ni ceux qui font la guerre. Cela d'autant plus que l'acceptation ne constitue pas l'unique modèle d'adaptation des militaires à la norme « interventionniste » globale (9), à titre d'illustration. Certes, contrairement à certains documents de doctrine, ces rapports d'enquête, parce que fondés sur des leçons d'après guerres, n'appellent pas nécessairement à être tempérés par des ajustements tactiques et le pragmatisme. Ils tendent néanmoins, comme le rapport publié par Gareth Evans et Mohammed Sahnoun (10), à produire des critères d'intervention *ex ante*.

D'une manière générale, la littérature relative aux interventions internationales ayant recours à la force armée aborde la question au prisme de la légalité et de la légitimité. En s'inscrivant dans le domaine d'analyse touchant aux crises et aux conflits dans les affaires internationales, cette

(5) J. CABLE, « Foreign policy-making. Planning or reflex? », in C. HILL / P. BESHOFF (dir.), *Two Worlds of International Relations: Academics, Practitioners and the Trade in Ideas*, Routledge, Londres / New York, 2005, pp. 93-116.

(6) C. MILLS, « Parliamentary approval for military action », n°7 166, 2015, pp. 1-61, disponible sur le site Internet www.parliament.uk/commons-library/intranet.parliament.uk/commons-library/papers@parliament.uk/@commonslibrary.

(7) N. CARREL, « Braoum ! : la guerre est un désordre », in Y. ARIFFIN / A. BIELMAN SANCHEZ (dir.), *Qu'est-ce que la guerre ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2012, p. 159.

(8) P. BOURDIEU, *Méditations pascaliennes*, Seuil, Paris, 2007.

(9) P. VENNESSON, « S'adapter aux normes internationales : les militaires face à la norme 'interventionniste' », in Y. SCHEMEIL / W.-E. EBERWEIN (dir.), *Normer le monde*, L'Harmattan, Paris, 2009.

(10) G. EVANS / M. SAHNOUN, *La Responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, 2001.

recherche prend son ancrage théorique dans l'approche psychologique et le courant perceptuel inaugurés par Michael Brecher (11) dans l'analyse de la politique étrangère. En expliquant la cause de toute situation de crise majeure à partir du déséquilibre des compréhensions entre individus agissant soit en leur nom propre, soit pour le compte d'un Etat, John Burton conviait à privilégier également l'irrationalité de la nature humaine et des choix dans l'étude des conflits. Car, estimait-il, quel que soit son avancement dans le degré de gravité, une situation de conflit ne répond pas à une définition objective, mais à la perception que s'en fait le décideur (12).

Bien qu'héritier de la *Realpolitik*, Henry Kissinger s'était déjà attaché à mettre en évidence l'influence de ces prédispositions personnelles du décideur en recherchant, à partir des exemples de Castlereagh et Metternich, les facteurs susceptibles de modifier la rationalité de l'environnement : attributs personnels, caractère, personnalité, intuition et perception de l'environnement opérationnel, des événements, des lieux et des hommes (13). L'influence de ces dispositions en relations internationales est d'autant plus importante que en s'associant à la mémoire, aux attentes, aux croyances et aux opinions, le phénomène perceptuel qui en résulte crée alors souvent une dichotomie entre ce que le décideur perçoit et la réalité. Or, en précédant la décision, la perception peut alors prendre « *le pas sur la réalité elle-même et [aboutir] à des décisions faussées par l'écran déformateur de l'image du décideur* » (14). Robert Jervis écrivait aussi qu'il est « *souvent impossible d'expliquer des décisions cruciales et des politiques sans se référer aux croyances des décideurs sur le monde et l'image qu'ils ont des autres* » (15).

Dans cette optique, l'intérêt de se pencher sur les interventions britanniques en Iraq et en Libye est d'identifier les représentations que se faisaient les Premiers ministres Tony Blair et David Cameron de l'environnement mondial au moment de ces interventions. Ces représentations, en illustrant le passé (la guerre du Golfe, les événements du 11 septembre 2001, le massacre de Srebrenica), le présent (la menace des armes de destruction massive, la bataille de Benghazi) et le futur (la paix et la sécurité internationales au XXI^e siècle, l'extinction des massacres collectifs et des génocides) constituaient alors leur « vision du monde » ou encore leur « code opérationnel ». Dans le sillage des travaux de

(11) M. BRECHER *et al.*, « A framework for research on foreign policy behavior », *Journal of Conflict Resolution*, vol. I, n°1, 1969, pp. 75-101.

(12) J. BURTON, *Conflict and communication*, Macmillan, Londres, 1969.

(13) H. KISSINGER, *Le Chemin de la paix*, Denoël, Paris, 1972.

(14) M. HEARN, « La perception », *Revue française de science politique*, vol. XXXVI, n°3, 1986, pp. 323,

(15) R. JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976, p. 28.

Nathan Leites (16) et d'Alexander L. George (17), celui-ci permet de saisir les croyances politiques de certains décideurs en étudiant leur système d'attitudes à l'interface de la culture et de la psychologie.

Si cet angle et l'approche décisionnelle en politique étrangère tendent à se chevaucher, il existe néanmoins une différence d'éclairage. L'approche décisionnelle déduit de l'imperfection humaine le caractère procédural et non substantiel de la rationalité des décideurs et, de là, dégage la permanence des situations de décision en temps de crise (18). Le « code opérationnel » est quant à lui une structure cognitive et n'envisage la reproductibilité de la décision qu'à partir de la psychobiographie spécifique d'un dirigeant. Il est de la même encre que la conscience de Bergson, c'est-à-dire une « *conservation et [une] accumulation du passé dans le présent* » et simultanément une « *anticipation de l'avenir* » (19).

De ce point de vue, cette recherche tente de rendre compte des interventions du Royaume-Uni en Iraq et en Libye à partir des motifs des décideurs britanniques. Elle se détache dès lors de la tendance de la plupart des théories de Relations internationales à expliquer les interventions par les intérêts des belligérants, ceux-ci étant déduits de la structure internationale, de la politique domestique, ou des normes internationales. Ces mobiles d'intervention, en plus d'être difficiles à objectiver comme variables explicatives, passent sous silence non seulement la manière dont les acteurs reconstruisent en pratique les dynamiques d'influence en usant du processus diplomatique multilatéral afin d'intervenir (20), mais aussi « *l'image globale, construction théorique fondée sur la vision personnelle du décideur* » (21) dans l'analyse des interventions.

L'interrogation est donc aussi pragmatique : car se pencher sur des interventions dont la légitimité fut assez contestée tant sur le plan domestique que sur le plan international revient immanquablement à se demander à quelles attentes elles répondaient chez les dirigeants y ayant eu recours. Les débats sur les interventions en Iraq et en Libye ont en effet été des moments de disputes, de conflits et de controverses publiques, où des personnes appartenant à des régimes de différents (monde de la renommée, monde civique notamment) ont mis en œuvre des justifications ou des critiques prétendant à une validité générale, pour emprunter aux grammaires de l'engagement public de Luc Boltanski et Laurent Thévenot (22). C'est aux « *visées immédiates* » des décideurs inscrits dans

(16) N. LEITES, *The Operational Code of Politburo*, New York, 1951, et *A Study of Bolshevism*, Glencoe, 1953.

(17) A. L. GEORGE, « The 'operational code': a neglected approach to the study of political leaders and decision-making », *International Studies Quarterly*, vol. XIII, 1969, pp. 190-222.

(18) H. SIMON, *Administration et processus de décision*, Economica, Paris, 1983.

(19) H. BERGSON, *L'Énergie spirituelle*, PUF, Paris, 2009, pp. 5-6.

(20) R. ADLER-NISSEN / V. POULIOT, « Power in practice: negotiating the international intervention in Libya », *European Journal of International Relations*, vol. 20, n°4, 2014, pp. 889-911.

(21) M. HEARN, *op. cit.*, p. 324.

(22) L. BOLTANSKI / L. THEVENOT, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris, 1991.

leur dimension situationnelle et aux « *processus par lesquels le passé passe dans le présent* » (23) que nous serons attentifs. En remettant le décideur ici au centre de l'analyse, l'objectif, à la suite de Jean-Frédéric Morin (24), est effet de mettre en exergue le rôle des perceptions (méfiance, biais d'attribution), de la cognition (code opérationnel, cartographie cognitive) et des émotions (psychobiographie, dimensions affectives) dans la politique étrangère des États.

En analysant l'intervention contemporaine comme étant alternativement motivée par des intérêts égoïstes ou par la poursuite de valeurs normatives particulières ou universelles en fonction d'une structure internationale particulière, Neil MacFarlane l'inscrit dans un cadre légal susceptible de la contraindre et de l'influencer tant dans sa conduite que dans sa fréquence (25). Toutefois, en raison justement de la difficulté des interventions à atteindre les buts pour lesquels elles sont menées, Eric Chevallier estime, à partir de quelques leçons faisant suite à des guerres, que leur légitimité ne peut être établie qu'*ex post* (26). Une telle incertitude des résultats peut alors d'une certaine manière justifier l'aversion des « réalistes » vis-à-vis des interventions (27) qui, pour Pierre Buhler, puisent leur justification au premier chef dans l'ordre interne et non pas dans la « communauté internationale » (28).

Bien qu'elle soit indissociable des travaux portant sur la légalité et la légitimité des interventions militaires, la question de la capacité d'un cadre doctrinal ou d'un ensemble de croyances à influencer ou à orienter le cours et la conduite d'un processus d'intervention est restée relativement peu investie dans ces débats. Car l'utilité du concept de « code opérationnel » comme instrument d'analyse et la promotion de l'individu comme unité d'analyse demeurent controversées dans l'analyse de la politique étrangère (29). Par ailleurs, le contraste est souvent frappant entre la belle géométrie de la doctrine décrite dans un rapport d'enquête ou un livre blanc et le processus d'intervention mis en action. Aussi l'enjeu devient-il non pas tant de montrer les spécificités propres à chaque mise en jeu de la violence par l'intervention, mais d'expliquer, pour paraphraser les termes

(23) N. DODIER, « Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, n° 62, 1993, pp. 68.

(24) J.-F. MORIN, « Le décideur », in J.-F. MORIN (dir.), *La Politique étrangère*, Armand Colin, Paris, 2013, pp. 213-233.

(25) N. MACFARLANE, *op. cit.*

(26) E. CHEVALLIER, « Leçons d'après guerres et légitimité *ex post* », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2013, pp. 153-170.

(27) P. VENNESSON, « Les 'réalistes' contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère », *Annuaire français des relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 234-252.

(28) P. BUHLER, *op. cit.*

(29) O. HOLSTI, « The 'Operational Code' approach to the study of political leaders: John Foster Dulles' philosophical and instrumental beliefs », *Canadian Journal of Political Science*, vol. III, n°1, 1970 ; J.-F. MORIN, *op. cit.*

de Roscoe Pound, la difficile rencontre entre le processus d'« *intervention en action* » et le processus d'« *intervention dans les livres* » (30).

Si une telle entreprise ne semble pas aisée, nous tenterons toutefois d'y contribuer. Dans cette optique, nous mettrons en exergue les dynamiques pré-, in- et post-conflit qui ont marqué les interventions britanniques en Iraq et en Libye. Des dynamiques qui sont décrites dans les rapports d'enquête parlementaire portant sur ces interventions et constituant de ce fait le matériau empirique de cette recherche.

Bien que les aménagements de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs consacrent la marginalité du Parlement et l'usage extensif de la « *prérogative royale* » du Premier ministre dans l'élaboration de la politique étrangère et de défense (31), il convient néanmoins de relativiser le paradigme, développé dans les études sur le parlementarisme, du « *parlement affaibli* » (32). D'autant que, dans les systèmes politiques unifiés dans lesquels les mandats du pouvoir exécutif et du Parlement procèdent du même électorat et auquel le Royaume-Uni appartient, le Parlement est susceptible de peser sur l'exécutif avec un effet sur l'autonomie de ce dernier pour entrer en guerre. Depuis 2003, la pratique de la mise en débat des opérations militaires à la Chambre des Communes avant le déploiement des troupes à l'étranger renforce cette contrainte institutionnelle sur l'exécutif, tant il devient dans la réalité politiquement difficile d'engager une action militaire sans le soutien du Parlement. Si bien que, constitutionnellement dessaisi de la production législative en matière de défense, le Parlement renforce ainsi ses fonctions de contrôle du gouvernement, ses capacités d'expertise et d'analyse et ses fonctions d'information et de communication à travers les rapports parlementaires. Notre travail s'appuie sur ces derniers en tant qu'outils d'évaluation des politiques publiques.

Il convient néanmoins ici de considérer quelques précautions méthodologiques. Un tel réinvestissement parlementaire des formes indirectes de participation à l'élaboration des politiques publiques de défense émerge souvent sous la pression des opinions publiques, « *lorsqu'un pays [...] engagé militairement dans des opérations extérieures [...] subit des pertes importantes* » (33). En outre, le Parlement n'ayant reçu qu'une note succincte de l'Attorney-General en réponse à une question parlementaire sur le sujet pourtant crucial du fondement légal de la guerre en Iraq en 2003, cette mesure d'attention du Parlement peut apparaître comme la revanche de cette institution sur le secret et la concentration du processus décisionnel au sein de l'exécutif. A ce sujet, bien que l'usage du mot « *doctrine* » à propos d'un débat parlementaire puisse paraître ici assez

(30) R. POUND, « Law in books and law in action », *American Law Review*, vol. XLIV, 1910.

(31) A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, 1959.

(32) F. KERROUCHE, « The French Assemblée Nationale: the case of a weak legislature? », *The Journal of Legislative Studies*, vol. XII, n°3-4, 2006, pp. 336-365.

(33) M. FOUCAULT / B. IRONDELLE, « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. XVI, n°3, 2009, p. 465.

paradoxal, c'est que la critique parlementaire des guerres en Libye et en Iraq semble avoir été portée pour mieux justifier l'intervention. Dans son volet prescriptif, l'économie de ce débat constitue ainsi une série de motifs dont la légitimité paraît forte aux opinions des parlementaires ayant rédigé ces rapports et ces motifs conduisent à réhabiliter l'intervention dans la politique étrangère britannique, en dépit des erreurs stratégiques commises en Iraq et en Libye.

Trois éléments paraissent majeurs pour présenter cette analyse. D'abord, la dimension nécessairement subjective de l'évaluation en contexte réel du processus d'intervention par les dirigeants britanniques, contrairement à l'objectivité postulée des critères de décisions d'intervention dans ces rapports qui, comme l'oiseau de Minerve, ne prennent leur envol que la nuit. Ensuite, l'incapacité du Royaume-Uni à imposer sa stratégie à ses partenaires des coalitions en Iraq et en Libye. Enfin, le corpus de stratégie qui énonce les critères de participation du Royaume-Uni à une intervention militaire constituant un *package* de quatre questions, alors que les réponses à toutes ces questions n'ont pas toujours été conformes au canevas que cherche à imposer la « doctrine » au moment où les forces armées sont engagées dans le conflit. D'où alors un décalage dans l'histoire entre ce que sont réellement les guerres et leur formulation doctrinale, tant, par rapport à cette dernière, la guerre apparaît comme une suite de phénomènes désarticulés.

L'ÉVALUATION, EN CONTEXTE RÉEL, DE L'OPPORTUNITÉ DES INTERVENTIONS BRITANNIQUES

L'évaluation de la gravité et de l'urgence de la situation qui provoque une intervention est souvent construite par des intérêts, des traditions et des solidarités diverses (34). Une telle inclination peut dès lors induire une évaluation impartiale de la justification d'une action militaire internationale, lorsque le processus de génération de sa légitimité n'est pas suffisamment questionné, notamment dans l'ordre interne. Si, en effet, la participation du Royaume-Uni à une intervention militaire doit être soumise à des critères stratégiques qui en constituent le corpus doctrinal (35), elle est en pratique assujettie à l'épreuve des préférences bureaucratiques du Cabinet, du Conseil national de sécurité et du chef d'Etat-major de la défense évaluées à l'aune des renseignements fournis par les services secrets.

On peut alors s'interroger sur la question de savoir si la décision du recours à la force, loin de s'imposer d'évidence, est une réponse à la pression des critères relevant de l'intérêt national, des « intérêts vitaux »,

(34) P. HASSNER, « Des dilemmes de l'action aux contradictions des institutions, les ambiguïtés de l'ordre », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2013, p. 446.

(35) « Libya: examination of intervention and collapse and the UK's future policy options », Third Report of Session 2016-17, 14 sept. 2016, §89, p. 28.

de la sécurité nationale définis par les préférences collectives de la société. Si, selon Hugh Heclo (36)(37), une telle incertitude de la construction de l'intérêt national peut être à la source même d'un processus décisionnel, elle emporte de ce fait l'idée d'un recours à l'intervention en tant que *learning approach* impliquant que des composantes de l'Etat agissant supposément à la poursuite de l'intérêt national puissent prendre des décisions sans une opposition sérieuse d'acteurs externes. L'autonomie ici postulée du gouvernement et de la hiérarchie militaire dans le processus politique conduisant à une intervention peut alors biaiser la fiabilité de l'évaluation, en contexte réel, de l'opportunité d'enclencher une action militaire internationale. De fait, en raison des traditions et des solidarités diverses entretenues avec leurs alliés, américains notamment, comme dans une sorte d'« étreinte fondée sur une communauté d'intérêts et de conceptions » (38), il y a ainsi eu, dans l'évaluation de la nécessité des interventions en Libye et en Iraq notamment, la tendance au dévoiement des renseignements relatifs au niveau de la menace à la sécurité. Cela, même si les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont souvent eu des positions différentes sur des crises majeures des relations internationales depuis 70 ans, telles que les guerres des Malouines et du Vietnam, les interventions en Bosnie et à Grenade et, quelques fois, sur la question nord-irlandaise (39). Cela, conjugué à la prépondérance du Premier Ministre dans le processus décisionnel conduisant au déploiement des forces armées dans les situations de conflit armé, aboutit nécessairement à un hiatus entre la doctrine du Parlement en matière d'intervention et les interventions en pratique en Iraq et en Libye.

La perception des questions iraquienne et libyenne dans les dynamiques pré-conflits

Le corpus stratégique qui fournit les critères de déploiement des forces armées britanniques dans les situations de conflit ne dit malheureusement rien de la légitimité, ni de la nécessité des interventions. La première est pourtant tributaire de la perception de la politique internationale par l'appareil décisionnaire et la seconde de la fiabilité des évaluations des services de renseignement. Ce qui peut alors affecter l'évaluation, en contexte réel, de l'opportunité d'une intervention, étant entendu qu'une vision fonctionnelle de la réalité peut guider les pratiques et les comportements d'un individu ou d'un groupe jusque dans leur finalité à partir de son propre système de référence. C'est l'effet du « théorème de

(36) P. SACKS, « State structure and the asymmetrical society », *Comparative Politics*, vol. XII, 1980.

(37) H. HECLLO, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.

(38) M. BERDAL, « Les Nations Unies, le multilatéralisme et l'ordre international », in G. ANDREANI / P. HASSNER (dir.), *Justifier la guerre ?*, Presses de Sciences-Po, 2013, p. 330.

(39) « The report of the Iraq inquiry. Executive summary », 6 juil. 2016, §376, p. 53.

Thomas », que Robert K. Merton traduisait ainsi : « *if men define situation as real the are real in their consequences* » (40).

En effet, depuis la fin de la guerre du Golfe en 1991 et la guerre civile iraquienne, on croyait de manière tenace, au sein du gouvernement et de la communauté des renseignements britanniques (41), que le régime de Saddam Hussein détenait des armes chimiques et biologiques et était déterminé à préserver et accroître ses capacités de fabrication d'armes nucléaires dans un futur proche tout en poursuivant une politique active de dissimulation de ses programmes d'armement malgré les inspections des Nations Unies sous l'égide de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA). Cette illusion allait dès lors construire la perception d'une menace iraquienne à la fois sérieuse et imminente. Si la politique iraquienne du Royaume-Uni reposait alors sur l'endiguement (*containment*) de l'Iraq, les événements du 11 septembre 2001 allaient alors conspirer à la dramatisation, par le premier ministre Tony Blair, de l'enjeu d'une action militaire immédiate en Iraq. Car son issue dépassait désormais singulièrement la destinée du régime et du peuple iraqiens pour déterminer plus généralement la politique internationale du XXI^e siècle. Aussi cette fixation sur l'Iraq allait-elle conduire à un engagement militaire inconsidéré du Royaume-Uni, en l'absence d'une évaluation systématique des différentes options possibles intégrant les risques et les capacités britanniques. Une telle évaluation aurait été nécessaire avant toute action en Iraq (42) car les renseignements et les évaluations y afférentes étaient tendancieusement orientés vers un soutien des positions du gouvernement de manière à les rendre incontestables en dépit de leurs limites avérées. La fiabilité de ces renseignements, qui justifiaient l'intervention militaire en Iraq par la présence d'armes de destruction massive, avait souvent été récusée par les rapports d'inspections de Hans Blix, le directeur de la Commission de contrôle de vérification et d'inspection des Nations Unies sur les armes en Iraq, et Mohammed El Baradei, le Directeur général de l'AIEA d'alors.

Dans cette représentation de l'Iraq, la consistance cognitive du premier ministre Blair se muait en une consistance irrationnelle par laquelle Lord Goldsmith, conseiller juridique au 10 Downing Street, était conduit à procéder à une interprétation du droit international ne remplissant plus son office. Cela, dans le but de confirmer la vision de l'Iraq pré-conflit du Premier Ministre et finir du même coup par donner une base légale à l'intervention. Au point où cette palinodie du conseiller juridique fut mise sous le boisseau afin qu'elle ne fût jamais expliquée aux autres membres du gouvernement en cabinet (43). Au moment de l'intervention en Libye, c'est la mémoire individuelle et collective des événements épouvantables de Srebrenica, durant lesquels l'armée serbe bosnienne

(40) R. K. MERTON, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, Paris, 1965, p. 140.

(41) « The report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §326, p. 45.

(42) *Ibid.*, §617, p. 82.

(43) *Ibid.*, §§431-494, pp. 62-69.

avait en juillet 1995 tué 8 000 Musulmans, qui semble avoir façonné les perceptions – inexactes – (44) des dirigeants politiques britanniques en l'absence de renseignements fiables sur lesquelles construire une stratégie d'intervention (45). C'est cette hantise de voir se reproduire un nouveau Srebrenica – qui fut une expérience de formation pour les hommes politiques britanniques quadragénaires, dont le premier ministre Cameron faisait partie –, lorsque Mouammar Kadhafi lança sa contre-offensive contre les rebelles à Benghazi le 15 février 2011, qui explique le rejet des alternatives politiques proposées à David Cameron par l'ancien premier ministre Blair pour éviter le recours à la force en Libye et la focalisation exclusive du gouvernement sur l'intervention militaire. Cela, alors qu'entre février et mars 2011 le Guide libyen était manifestement prêt à s'exiler au Venezuela (46). Même s'il faut néanmoins reconnaître que la déshumanisation d'un groupe, notamment à travers son assimilation à des animaux comme mécanisme de sous-reconnaissance – *misrecognition* – des autres peut avoir des effets réels sur la sévérité de la violence civile (47). Il faut à cet égard rappeler que, dans ses interventions sur les médias publics libyens, Mouammar Khadafi qualifiait les insurgés de Benghazi de « rats » et de « cafards » à éradiquer.

La prépondérance du Premier ministre dans le processus décisionnel et le mode de délibération en cabinet

L'influence de ces paramètres irrationnels dans la mise en jeu de la violence en Iraq et en Libye est aussi dévoilée au travers de la manière dont le processus décisionnel l'ayant générée avait été modelé par les premiers ministres d'alors. Si une sociologie de ces décisions permet de réinterroger certaines manières de faire et de penser dans la politique étrangère britannique, tendant à conforter le fameux cliché selon lequel « [*b*]ritish interests are best protected by identifying them with American interests » (48), elle est davantage intéressante en ce qu'elle permet de reprendre la mesure des prérogatives royales exercées par le Premier ministre en matière d'intervention. Un pouvoir qu'Albert V. Dicey décrivait comme « *the remaining portion of the Crown's original authority, and it is therefore [...] the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the king himself or by his Ministers* » (49). Et qui, en l'absence de dispositions constitutionnelles légitimant le rôle du Parlement dans l'approbation du déploiement des forces armées, ouvre la voie à la prépondérance du

(44) R. JERVIS, *op. cit.*

(45) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §§39-40, pp. 15-16.

(46) *Ibid.*, §56, p. 19.

(47) H. C. KELMAN, « Violence without moral restraint: reflections on the dehumanization of victims and victimizers », *Journal of Social Issues*, vol. XXIX, n°4, 1973, pp. 25-61.

(48) Propos d'un leader britannique, sous anonymat, dans le journal *The Times* du 25 mars 1992, cité par J. CABLE, *op. cit.*, p. 111.

(49) A. V. DICEY, *op. cit.*, p. 424.

Premier ministre dans le processus décisionnel conduisant à une action militaire extérieure. Or, si depuis Robert Dahl la décision apparaît comme un processus complexe mêlant plusieurs acteurs, on peut s'interroger sur son caractère optimal lorsque, du point de vue de la théorie économique normative, elle devient le fait d'un seul acteur. Car, depuis sa lettre du 28 juillet 2002 au président George W. Bush, dans laquelle il lui promettait son soutien indéfectible (50) après en avoir fait une question à la fois morale et stratégique, le premier ministre Blair s'était assuré, à travers le mode délibération et l'organisation du travail en cabinet, le contrôle du processus décisionnel lié à l'intervention en Iraq.

Essentiellement motivée par la crainte des fuites (51), la méthode de travail de Tony Blair avait conduit ce dernier à confier l'analyse de la question iraquienne aussi bien sur le plan militaire que sur le plan diplomatique à un comité de cabinet *ad hoc* (52). Il en avait résulté une évocation parcimonieuse en cabinet de la question iraquienne, cette dernière n'ayant été discutée en profondeur que pendant les réunions du 28 février 2002 et du 17 mars 2003 (53). Ce format réduit des réunions en cabinet a ainsi eu pour effet un difficile partage de l'information à l'intérieur même du gouvernement entre les différents départements ministériels (54). Ceux directement concernés par l'intervention n'étant d'ailleurs parfois pas suffisamment informés sur cette question. Ce dévoiement du rôle du cabinet dans l'organisation du travail gouvernemental ainsi que la manière de travailler caractéristique du premier ministre Blair, décrite comme expéditive en matière de résolution de conflits par Lord Turnbull, secrétaire du cabinet de 2002 à 2005 (55), étaient porteurs d'inconvénients pour juger de la justesse de l'intervention en Iraq. Si cette faiblesse dans le processus décisionnel est expliquée par l'absence, en 2003, d'un mécanisme formel de prise de décision, les choses ne semblent pas avoir fondamentalement changé en 2011 au moment de l'intervention en Libye. En dépit de la création du Conseil national de la sécurité, le premier ministre David Cameron conservait un rôle décisif lorsque l'intervention en Libye y était mise en discussion. L'intervention en Libye n'y était pas discutée pour recueillir les avis des autres membres dès lors qu'elle avait été considérée par le Premier ministre comme relevant de l'intérêt national britannique. Cela, malgré les réserves du chef des services de renseignement d'alors, Sir John Sawers, et de l'ancien chef d'Etat-major de la Défense, Lord Richards (56).

(50) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §94, pp. 15-16.

(51) *Id.*, §422, p. 61.

(52) *Id.*, §404, p. 57.

(53) *Id.*, §417, p. 60.

(54) *Id.*, §604, p. 81.

(55) *Id.*, §401, p. 56.

(56) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §§62-66, pp. 21-22.

L'ÉCHEC DE LA STRATÉGIE DU ROYAUME-UNI
DANS LA PARTICIPATION
AUX INTERVENTIONS MILITAIRES EN IRAQ ET EN LIBYE

Si la pratique de l'intervention dans l'après-Guerre froide est dominée par des coalitions, des Etats particuliers et des organisations internationales dans quelques cas (57), elle pose de manière particulière un problème à la doctrine du Parlement britannique lorsqu'elle est envisagée sous le premier mode. Les « *Etats doivent [alors] la fonder à partir d'un certain consensus qui [...] doit reposer sur un compromis, implicite ou explicite, entre des motifs, des programmes et, au moins, des priorités différentes* » (58). Or, aussi bien en Libye qu'en Iraq, l'incohérence stratégique du Royaume-Uni a conduit ce dernier à être dominé dans les coalitions en raison de son incapacité à influencer ses partenaires.

L'incohérence stratégique du Royaume-Uni

Ce qui marque fondamentalement l'incohérence stratégique du Royaume-Uni dans les interventions en Iraq et en Libye, c'est que Londres y est allé en changeant la politique et les objectifs qui étaient préalablement les siens pour poursuivre l'agenda défini par ses alliés au sein des différentes coalitions. Cela, sans nécessairement réinterroger de manière subséquente les autres critères stratégiques de participation militaire selon la doctrine du Parlement britannique. Dans les deux cas, cela allait conduire à des résultats contre-productifs par rapport aux premières intuitions des Britanniques, bien que le propre du jeu des alliances et des coalitions consiste à toujours trouver, sans se renier totalement, un espace de congruence entre ce qu'on veut et ce que veulent les partenaires. Qu'à cela ne tienne, le revers de la stratégie britannique s'explique ainsi en partie par l'abandon de ses propres objectifs dans les actions militaires extérieures. D'où une certaine inadéquation stratégique entre les fins et les moyens. Inadéquation de laquelle la sécurité a continûment émergé comme un défi central, même à la fin des combats aussi bien en Libye qu'en Iraq. En 2011, le plan de campagne du Royaume-Uni incluait une pause, après que Benghazi eut été sécurisée, pour permettre à la communauté internationale d'explorer les options politiques. Cependant, l'armée française n'avait pas intégré une telle pause dans sa stratégie. En l'absence d'une coordination internationale pour développer une stratégie d'intervention commune, toute pause potentielle destinée à faire place à la politique devint inaccessible. Dès lors, le Royaume-Uni, dans le sillage de la France, allait cesser de poursuivre la protection des civils en Libye au profit du *regime change*, tout en mettant fin à une décennie de politique étrangère qui avait apporté quelques succès dans la lutte contre l'extrémisme islamiste, le développement des relations libano-britanniques,

(57) N. MACFARLANE, *op. cit.*, p. 92.

(58) P. HASSNER, *op. cit.*, p. 446.

la collaboration avec l'Afrique du Nord dans la gestion de l'immigration, *etc.* (59).

De même, en 2003, bien qu'ayant une stratégie pré-conflit différente de celle des Etats-Unis, stratégie qui consistait en un désarmement de l'Iraq, si possible, à travers des moyens pacifiques, le Royaume-Uni avait fini par la faire concilier avec l'objectif américain du *regime change* après le 11 septembre 2001. Et, même en adhérant au *regime change*, le Royaume-Uni avait dû se résoudre à y parvenir par le truchement d'une action militaire, alors que, dans sa stratégie de *regime change*, l'idée du premier ministre Blair était de monter et de soutenir militairement une rébellion interne en Iraq (60). Au point que, les armes de destruction massive en Iraq étant finalement devenues une arlésienne après la guerre, la légitimation *ex post* de l'invasion de l'Iraq consista à faire de ce pays un exemple dans la lutte contre les régimes tyranniques et une illustration de la manière dont il fallait traiter la menace à la paix et à la sécurité internationales au XXI^e siècle (61). Cela, alors que Tony Blair et son ministre des Affaires étrangères, Jack Straw, avaient toujours pensé que le *regime change* était illégal (62).

Si on tente une analyse contrefactuelle sans tomber dans la tentation d'une uchronie réactionnaire, on peut alors imaginer que, si l'alternative politique proposée par T. Blair avait été sérieusement exploitée par le premier ministre D. Cameron (63), l'intervention en Libye aurait uniquement consisté en la protection des civils. Elle n'aurait pas alors entraîné un renforcement significatif des capacités des groupes terroristes en Algérie, en Egypte, au Mali et en Tunisie, ainsi qu'une prolifération des armes légères et de quelque artillerie plus lourde en Afrique du Nord et de l'Ouest, qui pour certaines avaient fini entre les mains des militants de Boko Haram. Des externalités négatives que le Panel des experts des Nations Unies avaient relevées dans leur rapport sur l'impact de la résolution 1973, qui avait donné mandat à l'Alliance atlantique pour intervenir en Libye (64). De même, les rapports de la communauté des renseignements montrent que l'intervention militaire en Iraq en 2003 n'avait fait qu'accroître et renforcer la menace terroriste au Royaume-Uni. Et les attentats de juillet 2005 à Londres en constituaient une illustration manifeste (65).

(59) « Libya: examination of intervention and collapse... », *op. cit.*, §50, p. 18.

(60) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §59, p. 11.

(61) *Id.*, §§302-303, p. 41.

(62) *Id.*, §74, p. 13.

(63) En dehors de l'offre d'un dialogue avec le Guide libyen, les autres alternatives à l'intervention militaire étaient les sanctions et l'application de la pression diplomatique. Cf. « Libya: examination of intervention and collapse... », §51, p. 18.

(64) « Libya: examination of intervention and collapse... », §85, p. 27.

(65) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §§340-358, pp. 47-51.

Le Royaume-Uni, partenaire dominé des coalitions d'intervention en Iraq et en Libye

Non seulement le Royaume-Uni a renoncé à la vision dont il était porteur en vue de la résolution des questions iraquienne et libyenne, mais en outre sa position de partenaire dominé au sein des coalitions dans lesquelles il s'était engagé est aussi constitutive de l'échec de sa stratégie dans la participation à ces actions militaires internationales. Si la mise en exergue de ce déséquilibre ne vise nécessairement pas à réinterroger l'assertion, devenue banale, selon laquelle le multilatéralisme est toujours de loin préférable à l'unilatéralisme (66), elle souligne néanmoins cette observation encore pertinente d'Inis L. Claude Jr (67) : « *les organismes multilatéraux ne se lancent dans des entreprises difficiles et risquées que lorsqu'un Etat puissant décide d'en prendre la direction – direction qui consiste non pas à s'en rapporter à la majorité et à la suivre, mais à avancer en entraînant la majorité* ». Car si l'action militaire en Iraq était multilatérale, sa gestion fut, en revanche, davantage unilatérale. Il en a résulté dans la coalition américano-britannique une unipolarité américaine, relativisant alors le postulat selon lequel « *tout l'art de la politique internationale est dans la combinaison d'une inégalité incomplète et d'une réciprocité imparfaite* » dans laquelle « *[l]e plus fort n'est jamais tout puissant [et] le plus faible [...] jamais totalement dénué de pouvoir* » (68). La tentation à l'excès de puissance des Etats-Unis après le 11 septembre 2001 ne garantissait plus l'équilibre de cette réciprocité, laquelle tendait dès lors à disparaître au sein de la coalition.

Le gouvernement britannique de Tony Blair s'est engagé à soutenir et à suivre les Etats-Unis dans l'intervention militaire en Iraq essentiellement pour deux raisons. D'une part, parce que des domaines vitaux de la coopération entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis pouvaient en pâtir si le premier n'apportait pas son plein soutien au second sur l'Iraq. D'autre part, croyait-il, la meilleure voie pour influencer la politique américaine vers la direction préférée par le Royaume-Uni était de soutenir les Américains de manière indéfectible tout en cherchant à les persuader de l'intérieur (69). Toutefois, toutes les considérations en lien avec cette motivation émises par T. Blair comme devant faire partie du *package* de la politique internationale sur l'Iraq furent ignorées par l'administration Bush.

Il était en effet question de donner une chance de succès au régime onusien des inspections, d'inscrire toute action américaine dans un cadre multilatéral bénéficiant d'un soutien international, d'entreprendre une

(66) Sur cette question, cf. M. BERDAL, *op. cit.*, pp. 297-335 ; P. HASSNER, *op. cit.*, pp. 460-463.

(67) I. L. CLAUDE JR, « The tension between principle and pragmatism in international relations », *Review of International Studies*, vol. XIX, n°3, 1993, p. 225.

(68) P. HASSNER, *op. cit.*, p. 461.

(69) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §365, p. 51.

campagne d'information publique afin d'expliquer la nature du régime de Saddam Hussein et la menace qu'il représentait. En outre, toute action militaire devait avoir une incontestable base légale. La stratégie militaire devait garantir une éviction rapide et réussie de Saddam Hussein du pouvoir. L'élaboration d'un cadre convainquant pour un Iraq post-Saddam Hussein, qui serait acceptable à la fois pour la population iraquienne et ses voisins, était par ailleurs nécessaire pour donner à la dynamique post-conflit une légitimité partagée. La relance du processus de paix israélo-arabe était aussi considérée comme importante pour accroître les chances de soutien d'une action militaire contre l'Iraq au Moyen-Orient, l'enclenchement d'une telle action devant améliorer plutôt que dégrader la stabilité de la région. Enfin, pour le Premier ministre du Royaume-Uni, le succès de l'intervention en Afghanistan était la condition pour démontrer les bénéfices d'un *regime change* en Iraq (70).

Ainsi, malgré la spécificité de la relation entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis et l'étroitesse des liens de travail noués et établis entre l'administration Bush et le cabinet Blair après le 11 septembre 2001, l'influence du Royaume-Uni sur son partenaire était molle. Et, même dans le temps de la stratégie post-invasion, la résolution 1483 est apparue comme un compromis hégémonique dans cette coalition restée inégalitaire et non harmonieuse. En ayant fourni l'écrasante majorité des ressources de l'Autorité provisoire de la coalition en Iraq, les Etats-Unis étaient peu disposés à accorder au Royaume-Uni un rôle influent pour décider de la manière dont ces ressources devaient être utilisées. Manquant de volonté et de leviers pour insister, les Britanniques ne purent alors parvenir au mémorandum d'entente qu'ils proposaient aux Américains afin d'établir des procédures de travail communes sur les questions relatives à l'occupation de l'Iraq. Dans cette situation, on comprend que, en dehors des points sur lesquels les Britanniques influençaient l'Autorité provisoire de la coalition, les principales décisions au sein de cet organisme eussent été prises sans leur avis (71).

POUR UNE CONSTRUCTION EMPIRICO-NORMATIVE
DES INTERVENTIONS BRITANNIQUES :
LES ACTIONS MILITAIRES INTERNATIONALES DU ROYAUME-UNI
ENTRE DOCTRINE ET EXPÉRIENCE HISTORIQUE

En mettant bien en évidence le contraste entre ce que doivent être les actions militaires internationales britanniques et ce qu'ont été les interventions du Royaume-Uni en Iraq et en Libye, les rapports d'enquête parlementaire britannique y afférents permettent de réinvestir le concept de guerre comme réalité morale. Dans la dynamique conflictuelle, celle-ci

(70) *Id.*, §79, pp. 13-14.

(71) *Id.*, §§655-698, pp. 90-93.

désigne, selon Michael Walzer (72), le fait que toute guerre implique, aussi bien dans ses motivations que dans son déroulement, un ensemble de décisions prises à différents niveaux, militaire et politique notamment. Ce qui modifie alors profondément le cours comme les conséquences d'un conflit. Dans cette optique, la guerre devient une affaire de choix qui ne sont ni seulement normatifs, ni seulement stratégiques et tactiques (73). Il faut alors étudier cette voie sous un double prisme : l'un critique, l'autre méthodologique. D'un point de vue méthodologique, examiner la guerre passe ici par une description de la « doctrine » parlementaire britannique en matière d'intervention. Et, d'un point de vue critique, un tel examen passe par la mise en exergue de l'écart entre la formulation de cette « doctrine » et le récit de la mécanique des combats tels qu'ils furent menés en Iraq et en Libye (B).

La « doctrine » parlementaire du Royaume-Uni en matière d'intervention militaire

De la lecture des deux rapports d'enquête de la Chambre des Communes sur les actions militaires en Iraq et en Libye, il appert que la doctrine parlementaire britannique en matière d'intervention repose sur quatre critères de légitimité *ex ante* qui concernent la période précédant tout recours à la force. Libellés sous la forme de questions auxquelles tout gouvernement envisageant de participer à une intervention militaire devrait apporter des réponses plausibles, ces critères en résumé les fins et les moyens, dont la définition est un préalable. Ces critères constituent un *package* qui implique non seulement de répondre à toutes ces questions, mais aussi que la modification de l'une d'elles entraîne *de facto* la révision des trois autres pour en garder la cohérence stratégique.

Le premier porte sur l'objectif recherché à travers une intervention. C'est le critère central tant il est au cœur de sa justification. Malgré la poursuite de valeurs normatives particulières ou universelles généralement alléguée, il pose néanmoins la question de leur sincérité si on considère que les motivations de l'intervention peuvent aussi être des intérêts égoïstes au sens traditionnel (74). Ne faudrait-il pas peut-être alors se résoudre à une dose d'ambiguïté, comme le suggère Pierre Hassner (75) ? Le deuxième critère consiste à s'assurer qu'un tel objectif soit réalisable. Ce qui est alors en jeu c'est de pouvoir construire une planification militaire opérationnelle et d'évaluer ses capacités militaires. Le troisième critère stratégique de participation à une intervention proposé par la Chambre des communes pose la question du mode d'intervention – unilatéral ou multilatéral – lorsqu'elle convie à décider de la participation ou non à cette ingénierie.

(72) M. WALZER, *Guerres justes et injustes. Argumentation morale avec exemples historiques*, Gallimard, Paris, 2006.

(73) C. NADEAU / J. SAADA, *Guerre juste, guerre injuste. Histoire, théories et critiques*, PUF, Paris, 2009.

(74) N. MACFARLANE, *op. cit.*, p. 80.

(75) P. HASSNER, *op. cit.*, pp. 444-446.

Enfin, le quatrième critère pose à tout gouvernement britannique la condition de mesurer jusqu'à quel point il peut supporter les suites fâcheuses d'une intervention. Ce qui appelle la responsabilité particulière, le cas échéant, de soutenir la reconstruction économique et politique du pays d'intervention.

Bien que, en tant qu'offre parlementaire de politique de défense, un tel corpus doctrinal soit affecté par l'expérience historique même des interventions qu'il décrit et par les analogies qu'en tirent les parlementaires et qu'on puisse y voir une illustration de la guerre comme phénomène social, il n'en demeure pas moins qu'un certain anti-intellectualisme inconscient ou revendiqué des militaires reprend, à travers nombre de formules, le thème d'un art de la guerre « *simple et tout d'exécution* » (76). Car « [r]endre ces pratiques explicites reviendrait à dévoiler des choix tactiques et stratégiques à l'adversaire, ce qui serait contraire au but recherché » (77). En outre, sur certains fronts, certaines idées et doctrines se sont souvent révélées contreproductives. C'est le cas lorsque le stratège britannique Basil Liddell Hart, dans ses *Mémoires* (1970), met en cause les idées de Clausewitz pour expliquer l'immobilité du front au cours de la Grande Guerre et le lourd bilan humain qui en a découlé.

Historiciser la guerre : les interventions britanniques en Iraq et en Libye au concret

En fait, malgré les tentatives de normer le cours et les temporalités de la guerre, celle-ci apparaît historiquement comme une aventure incertaine et son issue, contingente. Dès lors, si les militaires et les responsables politiques peuvent, dans la guerre, conduire leurs actions selon des choix tactiques et stratégiques prédéfinis, elles sont toujours en dernier recours déterminées selon les rapports de force présents dans le conflit en train de se faire. Or ces derniers présentent souvent, par rapport à la mécanique prévue des combats, une dynamique imparfaite. L'efficacité militaire en tant que réalisation des objectifs politiques et capacité des forces armées à remplir les missions qui leur sont assignées par le pouvoir politique devient aléatoire si on conçoit que, parce qu'elle n'entre pas dans les livres, la guerre comme art ne peut s'étudier, mais se vit comme une tourmente qui ne laisse souvent pas le temps de penser posément (78). L'expression anglaise *war crisping* et l'idée du dévoiement des conflits armés qui lui est attachée accrédite l'idée que la guerre échappe souvent aux belligérants ; ce faisant, on ne fait pas toujours la guerre comme on l'a prévu. Aussi normer les interventions militaires revient-il à « *définir hypothétiquement [...] des situations futures que personne ne [peut] réellement imaginer ou*

(76) Napoléon, cité par P. VENNESSON, « Idées, politiques de défense et stratégie : enjeux et niveaux d'analyse », *Revue française de Science politique*, vol. LIV, n°5, pp. 753.

(77) P. VENNESSON, « Idées, politiques de défense... », *op. cit.*, p. 754.

(78) R. S. McNAMARA / B. VAN DE MARK, *In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*, Vintage, New York, 1996, pp. 177-178.

envisager » (79). Ce qui n'est, pour George F. Kennan, que la conséquence d'une approche légaliste-moraliste des problèmes internationaux (80). Si « *la guerre est bien un phénomène au sens où l'on peut lui appliquer le projet scientifique d'une tension assumée entre empirie et théorie* » (81), il faut également essayer de la comprendre en suspendant les cadres structurels et prévisionnels d'action prescrits par les doctrines et les normes stratégiques au dérangement et aux impondérables que produisent régulièrement ce rapport à l'expérience *sui generis*. Dans l'histoire, ce rapport est alors souvent celui du défaut de concordance entre ce que peut être une guerre selon une doctrine, une valeur et ce qu'elle est réellement. Ce décalage est aussi observable entre la « doctrine » du Parlement britannique en matière d'intervention et les actions militaires du Royaume-Uni en Iraq et en Libye.

Ainsi, concernant l'intervention britannique en Libye, c'est dans la dynamique même des combats, en raison de l'irrésistible progression des troupes du régime Kadhafi vers Benghazi en dépit de l'imposition d'une zone d'exclusion aérienne par l'Alliance atlantique, que le Royaume-Uni et ses alliés avaient dû faire évoluer l'objectif de cette intervention de la protection des civils au *regime change*. Quant au deuxième critère, la surexpansion militaire (*l'overstretch*) du fait de la contre-insurrection sunnite et terroriste et le glissement de la guerre en Iraq vers une temporalité plus longue que celle qui avait été prévue montrent le caractère aléatoire de l'emploi proprement dit de la force armée aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique et l'impossibilité de garantir à échéance des résultats spectaculaires. En allongeant l'ombre de portée de cette intervention sur le plan politique, dès le milieu de l'année 2005, plusieurs officiers militaires et ministres avaient commencé à parler d'un échec stratégique du Royaume-Uni en Iraq. Pour l'illustrer étaient alors cités entre autres la « victoire » des groupes terroristes, la destruction de la réputation militaire et politique du Royaume-Uni, la persistance de l'insécurité et de l'instabilité à Basra, ainsi que l'effondrement du processus démocratique, la détérioration des relations avec les Etats-Unis et l'Iraq (82). La décision finale du Royaume-Uni d'intervenir en Iraq sans l'appui du Conseil de sécurité des Nations Unies aux côtés des Etats-Unis illustre un autre décalage entre la guerre telle qu'on peut souhaiter la faire et telle qu'elle est réellement faite à partir du prisme du troisième critère d'intervention de la « doctrine » du Parlement britannique.

Enfin, en confrontant le quatrième critère à la gestion britannique des environnements post-confliktuels en Iraq et en Libye, la guerre contraste

(79) G. F. KENNAN, *Memoirs (1925-1950)*, Pantheon Books, New York, 1967, p. 408.

(80) G. F. KENNAN, *American Diplomacy (1900-1950)*, The University of Chicago Press, Chicago, 1951, pp. 95-103.

(81) J. LEVY, « Guerre, fin et suite. Le rôle de l'histoire dans la violence », in Y. ARIFFIN / A. BIELMAN SANCHEZ (dir.), *Qu'est-ce que la guerre ?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2012, p. 31.

(82) « The Report of the Iraq Inquiry... », *op. cit.*, §§788-789, p. 109.

avec les prescrits de la « doctrine ». Ainsi, alors que le coût financier de l'intervention en Libye était estimé à quelque 320 millions de livres, le Royaume-Uni n'avait consenti approximativement que 25 millions dans les programmes de reconstruction de la Libye post-Kadhafi. Estimé en valeur relative et en y intégrant ses contributions aux programmes dirigés par les Nations Unies et l'Union européenne, l'effort britannique représentait un peu moins de la moitié (48,72%) du coût de cette intervention (83). De même, étant donné son rôle dans le conflit et la déstabilisation subséquente de la Libye, le Royaume-Uni avait une responsabilité particulière dans la crise des migrants et des réfugiés, exacerbée par l'effondrement de l'Etat libyen. Pourtant, sa contribution aux opérations Mare Nostrum et Triton lancées par l'agence de contrôle des frontières de l'Union européenne Frontex est restée parcimonieuse (84). En Iraq, c'est la réticence des chefs d'état-major britanniques à renforcer les effectifs militaires en dépit de la dégradation du climat sécuritaire au printemps 2004 qui tend à démontrer que le Royaume-Uni n'était pas disposé à supporter le coût de cette intervention. D'où l'« iraqisation » hâtive des quatre provinces du Sud-Est dont il assurait la sécurité en vue de permettre le retrait des troupes britanniques, alors qu'au même moment, en janvier 2007, les Etats-Unis annonçaient un personnel militaire en renfort en Irak (85).

* *
*

En jugeant les guerres britanniques en Iraq et en Libye, le Parlement du Royaume-Uni pose de nouveau la question de la distinction centrale entre ce qu'est une intervention confirmée par l'expérience et ce qu'elle devrait être en se soumettant aux prescrits d'une stratégie donnée. Il en résulte une doctrine parlementaire en matière d'intervention qui, si elle répond à la préoccupation du comment intervenir en énonçant les principes d'une conduite stratégique, ne débouche néanmoins ni sur un *jus ad bellum*, ni sur un *jus in bellum sui generis*. Bien que de telles enquêtes puissent inventer une interprétation favorable à la doctrine décrite par le Parlement, il n'en demeure pas moins qu'une tentative de comprendre une guerre après coup puisse être élevée à l'objectivité. En dégageant notamment de la description des dynamiques pré-conflits la prépondérance des critères d'une préférence subjective dans le processus de déclenchement des interventions en Iraq et en Libye, on en déduit qu'elles n'échappent pas à la relativité, à la contingence, au contexte, aux situations spécifiques et incommensurables. En ce sens, toute tentative de normer la guerre devient incertaine et ne peut alors par abduction que réinventer des solutions aux problèmes posés par des actions militaires antérieures non satisfaisantes,

(83) Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options. Third Report of Session 2016-17, 14 septembre 2016, paragraphes 80-83, pp. 26-27.

(84) Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options. Third Report of Session 2016-17, 14 septembre 2016, paragraphes 98-105, pp. 31-32.

(85) The Report of the Irak Inquiry. Executive Summary, 6 juillet 2016, paragraphes 681-741, pp. 93-102.

en créant l'hypothèse d'interventions « justes ». Enfin, ces rapports d'enquête parlementaire sur les interventions militaires britanniques en Iraq et en Libye montrent que le postulat de la construction rationnelle de leurs intérêts par les Etats peut avoir des limites. Ces derniers, en fonction des circonstances et des hommes qui les incarnent, n'ont pas toujours une autorité décisionnelle absolue sur leurs engagements internationaux. A rebours du paradigme réaliste des Relations internationales, il faut alors considérer, avec Jean-Jacques Rousseau, que « [s]i *c'est la raison qui fait [a priori] l'homme [d'Etat], c'est le sentiment qui le conduit [parfois] »*. Enfin, puisque la guerre apparaît finalement, comme tout phénomène historique, inimitable, ne faudrait-il pas alors considérer, avec l'historien François Hartog, qu'on ne peut tirer des leçons de l'histoire, mais des faits expérimentaux qui permettent de réfléchir sur notre propre temps ? Dans ce cas, la guerre comme phénomène d'étude des Relations internationales, ancre davantage celles-ci dans les sciences à déictique.