



Les grandes espérances : la Grande-Bretagne et l'inclusion de la Russie soviétique et post-soviétique dans le système de sécurité européen (1984-1994)

Massimiliano Guderzo

DANS **RELATIONS INTERNATIONALES** 2023/4 (N° 196), PAGES 47 À 61
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 0335-2013

DOI 10.3917/ri.196.0047

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2023-4-page-47.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les grandes espérances : la Grande-Bretagne et l'inclusion de la Russie soviétique et post-soviétique dans le système de sécurité européen (1984-1994)

En accord avec le débat méthodologique sur l'opportunité et l'utilité d'un recours prudent à l'approche contre factuelle dans l'interprétation historiographique, cet article propose une réflexion sur la question de l'inclusion/exclusion de la Russie dans les organisations régionales comme pivot de la transformation des relations Est-Ouest à la fin de la guerre froide et dans ses lendemains immédiats. Le choix du Royaume-Uni, l'un des plus importants acteurs étatiques de l'Occident, permet de revenir sur l'action de Londres durant la décennie 1984-1994, face d'abord aux initiatives de Mikhaïl S. Gorbatchev dans le bref laps de temps où l'Union soviétique pouvait encore être perçue comme une superpuissance bien que déclinante, puis face à la Fédération de Russie au début de l'administration de Boris N. Eltsine, flanqué de son jeune ministre des Affaires étrangères, Andreï V. Kozyrev¹. On a jugé utile en particulier de rechercher dans quelques échantillons de sources, avec toutes les limites méthodologiques que cela peut comporter, des éléments qui permettraient, selon un axe interprétatif traditionnel mais toujours utile, de préciser si des facteurs de continuité ou de discontinuité ont prévalu dans la transition Thatcher-Major à la fin de 1990 et, surtout, dans quelle mesure l'action britannique a influencé les politiques euro-occidentales en matière d'intégration européenne et atlantique, dans une perspective d'inclusion ou, à l'inverse, d'exclusion de l'Union soviétique, puis de la Fédération de Russie.

1. Cet article ne mentionne que les publications postérieures à 2020 et ne donne que les indications indispensables concernant les sources télématiques, toutes contrôlées en juin 2023. La présente étude s'inscrit dans le sillage de remarquables études générales et contributions plus spécifiques, entre autres : James Ellison *et al.*, « The War in Ukraine », *Cold War History*, 2023, n° 1, p. 121-206 ; Marie-Pierre Rey, *La Russie face à l'Europe. D'Ivan le Terrible à Vladimir Poutine*, Paris, Flammarion, 2022 ; Jussi M. Hanhimäki, *Pax Transatlantica. America and Europe in the Post-Cold War Era*, Oxford, Oxford University Press, 2021 ; Archie Brown, *The Human Factor: Gorbachev, Reagan, and Thatcher and the End of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

En resserrant la focale sur la construction institutionnelle communautaire au moment crucial de la transformation des Communautés en Union européenne (UE), l'auteur est convaincu – et c'est le concept central qu'on propose ici, au-delà de l'observation du seul cas britannique – qu'à un niveau plus général, à la frontière entre l'enquête historiographique, l'histoire des idées et l'analyse politologique, ces réflexions peuvent aider à examiner l'hypothèse selon laquelle l'absence d'une autorité fédérale européenne forte depuis les années 1990 aurait joué un rôle important dans le désordre international de la période qui a suivi, et ce jusqu'à nos jours.

SI NOUS VOULONS QUE RIEN NE CHANGE, TOUT DOIT CHANGER ²

La visite de Gorbatchev en Grande-Bretagne, à la tête d'une délégation parlementaire soviétique, du 15 au 22 décembre 1984, marque le point de départ de notre étude ³ ; et l'adhésion de la Fédération de Russie, le 22 juin 1994, au Partenariat pour la Paix (PpP) de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ainsi que la signature, deux jours plus tard, à Corfou, de l'Accord de partenariat et de coopération avec les Chefs d'État et de Gouvernement des Communautés européennes, son terme. Cette décennie 1984-1994 peut être divisée en deux ou plusieurs arcs chronologiques inégaux, selon le point de vue de Moscou et de Londres. Vue de Moscou, la rupture de la continuité institutionnelle et identitaire est plus qu'évidente : elle se révèle en 1991, d'abord avec le coup d'État manqué du mois d'août, puis avec la fin de l'Union soviétique. Il s'agit d'un tournant fondamental du reste, y compris d'un point de vue systémique, qui complète la transformation symbolique associée au concept de « fin de la guerre froide », d'abord avec le démantèlement du mur de Berlin en novembre 1989, puis avec le retour à l'unité de l'Allemagne en octobre 1990 ⁴.

Vue de Londres au contraire, la continuité institutionnelle prévaut incontestablement : les conservateurs dirigent encore le pays en 1994, et jusqu'en mai 1997. Il nous faut réfléchir cependant sur le passage de relais entre Margaret Thatcher et John Major à la fin de 1990 et sur les ajustements perceptibles de la politique étrangère, liés au tournant international de l'année suivante et aux négociations du nouveau Traité sur l'Union européenne. Signé à Maastricht le 7 février 1992, juste après la dissolution de l'Union soviétique, celui-ci est ratifié par la Chambre des Communes

2. « *Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.* », Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Milan, Feltrinelli, 1958.

3. Archie Brown, *The Human Factor...*, op. cit., p. 50-54, 123-125.

4. Par exemple, Vladislav M. Zubok, *Collapse. The Fall of the Soviet Union*, New Haven, Yale University Press, 2021 ; id. et al., « A Cold War Endgame or an Opportunity Missed? Analysing the Soviet Collapse Thirty Years Later », *Cold War History*, 2021, n° 4, p. 541-599.

en mai 1993 et entre en vigueur le 1^{er} novembre de cette même année, déjà marquée en janvier par l'inauguration de la nouvelle présidence démocrate de Bill Clinton à Washington ⁵.

Gorbatchev et Thatcher

Lorsque Gorbatchev arrive à Londres en décembre 1984, le monde n'a guère changé encore, surtout aux yeux de ceux qui sont nés juste avant, pendant ou après la Deuxième Guerre mondiale : c'est le cas de Gorbatchev qui, à 53 ans seulement, est déjà le numéro deux de la *nomenklatura* soviétique et le successeur probable de Konstantin U. Tchernenko, secrétaire général du Parti Communiste de l'Union soviétique (PCUS) depuis février ; c'est aussi le cas de Margaret Thatcher, qui vient de fêter ses 59 ans. Tous deux étaient adolescents lorsque, quarante ans plus tôt, en octobre 1944, leurs prédécesseurs, Winston Churchill et Joseph Staline, s'étaient rencontrés à Moscou, pour fixer les conditions des relations anglo-soviétiques dans le nouvel ordre international à mettre en place après la fin de la guerre. Tous deux ont été formés pendant les phases de tension de la guerre froide et ont atteint leur maturité dans le contexte des différentes phases de détente. Ce n'est pas un hasard si, aux Chequers, le 16 décembre, ils discutent en profondeur des perspectives de détente générale, ainsi que de l'amélioration des relations bilatérales. Et ce n'est pas non plus un hasard si, comme W. Churchill et J. Staline à Moscou en 1944 et plus tard à Yalta, Gorbatchev et Thatcher songent avant tout à l'attitude des États-Unis.

M. Thatcher est une alliée atlantique loyale pour le président américain, Ronald Reagan, qui vient d'être réélu pour un second mandat au début de novembre. Comme R. Reagan, elle est convaincue qu'il ne faut pas consentir à des compromis avec l'Union soviétique et le communisme, qu'il soit national ou international. Pour elle, l'OTAN est un point focal de la projection internationale du Royaume-Uni, désormais dépouillé de son ancienne grandeur impériale mais engagé en faveur du Commonwealth, et doté de surcroît d'une force nucléaire autonome et du droit de veto au Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies.

En totale harmonie avec ceux qui considéraient alors – et considèrent aujourd'hui – la construction européenne comme un moyen plutôt qu'une fin, Thatcher perçoit en 1984 les Communautés européennes, auxquelles le Royaume-Uni a adhéré un peu plus d'une décennie auparavant, en 1973, comme une arène où il lui incombe de promouvoir, avec

5. Sur l'action britannique dans le contexte atlantique et euro-occidental au cours de ces années : Patrick Salmon, Keith Hamilton, Stephen R. Twigge (eds.), *Documents on British Policy Overseas*, série III, vol. VII : *German Unification, 1989-1990*, Londres, Routledge – Foreign and Commonwealth Office (FCO), 2010.

sagacité, l'intérêt national britannique et de freiner, avec autant de zèle, les dérives proto-fédérales, implicites ou explicites. Aucun doute dans son esprit : il faut contenir, aux endroits et aux moments les plus opportuns, l'enthousiasme et les élans progressistes des mouvements pro-européens actifs dans les dix États membres ainsi que des responsables politiques et des fonctionnaires opérant dans les structures supranationales de Strasbourg, de Luxembourg et de Bruxelles⁶.

Ces positions en matière de politique étrangère, ainsi qu'une remarquable stratégie de gestion du pouvoir, cruciale pour fonder l'action internationale du Royaume-Uni dans la durée (trois mandats de Premier Ministre, de mai 1979 à novembre 1990), sont maintenues pendant les six ans qui suivent la visite de Gorbatchev de décembre 1984, c'est-à-dire à l'époque même de la phase finale de détente. À la fin de 1984, il est vrai, les démarches de Moscou sont encore perçues avec une profonde méfiance, surtout dans le climat de regain de tension déclenché par l'invasion de l'Afghanistan en décembre 1979 et ravivé le 8 mars 1983 par le discours de Reagan à Orlando, dans lequel il qualifie l'Union soviétique d'« empire du mal », et, deux semaines plus tard, le 23, par l'annonce télévisée de l'Initiative de Défense Stratégique (IDS). Raison de plus, pour le gouvernement britannique, d'inscrire les relations bilatérales avec Moscou au premier plan de sa politique étrangère.

En fait, on estime à Londres que c'est précisément l'action diplomatique déployée en direction de l'Union soviétique, l'adversaire idéologique et ennemi militaire par excellence, qui pourrait contrebalancer à la fois trois menaces : le risque d'un effacement excessif dans l'ombre du *leadership* américain au sein de la sphère atlantique ; la probabilité d'une dilution du prestige britannique au sein du groupe querelleur des Communautés européennes ; et, dans ce contexte, la perspective d'une diminution parallèle de la force de négociation de Londres dans l'épineux dossier des déséquilibres budgétaires, lequel a atteint un point crucial lors du Conseil européen de Fontainebleau des 25-26 juin 1984. Dans les années capitales du « moment Gorbatchev », à partir de mars 1985, Thatcher ajuste son objectif et réussit, avec un dynamisme comparable à celui des États-Unis, à tirer le meilleur parti des opportunités offertes par l'attitude soviétique, désormais plus coopérative à l'égard de l'Occident euro-atlantique.

Mais, ce faisant, la Première Ministre se contente d'exploiter intelligemment la situation sans aller plus loin. Comme de nombreux hommes et femmes d'État européens contemporains, elle n'accomplit pas le saut vers une stratégie de sécurité paneuropéenne renouvelée, capable de briser le vieux paradigme des confrontations entre l'Est et l'Ouest hérité de l'époque moderne et contemporaine, et ne se risque pas à imaginer de nouvelles solutions pour la gouvernance mondiale. Cette stratégie

6. Entre autres, Stephen Wall, « Margaret Thatcher and the Single European Act », *Global Policy*, 2022, suppl. n° 2, p. 30-38.

aurait exigé, en effet, qu'elle s'écarte à l'excès des postulats évoqués plus haut – pour elle, comme pour tant d'autres, un exercice contre nature – mais aussi, avant tout, de valeurs comme la protection de l'intérêt national et de la souveraineté britanniques, la poursuite d'une grandeur planétaire, le tout dans une vision obsolète héritée de Lloyd George sans Wilson, de Churchill sans Roosevelt. Les circonstances, pourtant, auraient dû rendre l'analogie évidente avec les Première et Deuxième Guerres mondiales et un nouvel ordre international engendré par l'une et l'autre ; elles auraient dû, à plus forte raison, induire des comportements novateurs fondés sur les leçons de l'histoire. Ce ne fut pas le cas.

Cela ne contredit pas l'évolution de plus en plus favorable de l'attitude de M. Thatcher à l'égard de M. Gorbatchev et du dialogue avec l'Union soviétique à partir de 1985, qu'Archie Brown a parfaitement dépeint en 2020⁷. Il observe à juste titre qu'après avoir critiqué le Foreign and Commonwealth Office (FCO) au début des années 1980 pour ses positions jugées trop accommodantes à l'égard de Moscou, la Première Ministre finit, dans la seconde moitié de la décennie, par être considérée dans les milieux diplomatiques britanniques eux-mêmes comme bien trop enthousiaste à l'égard des réformes de Gorbatchev et des perspectives de coopération avec Moscou. Il est très révélateur à cet égard, comme le rapporte son conseiller Percy Cradock, ancien ambassadeur à Pékin, que M. Thatcher juge son voyage en Union soviétique en mars 1987, comme « tout simplement, la visite à l'étranger la plus fascinante et la plus importante [qu'elle ait] faite »⁸ ; tout aussi révélateurs sont les commentaires de l'ambassadeur britannique à Moscou de 1988 à 1992, Rodric Braithwaite, sur la troisième visite officielle de M. Gorbatchev au Royaume-Uni, en avril 1989⁹.

M. Thatcher développe progressivement la coopération anglo-soviétique avec la conviction profonde que celle-ci profite aux intérêts britanniques en accentuant le rôle de Londres dans la triangulation avec Washington et Moscou. Elle recrée, ce faisant, les conditions d'une stratégie post-impériale du Royaume-Uni, fier de son autonomie de manœuvre dans le contexte atlantique, et surtout libre – illusoirement – de liens d'interdépendance substantielle avec les partenaires des Communautés européennes.

C'est à cet égard précisément que nous nous autorisons ici un pari méthodologique, sans entrer dans la reconstruction précise et parfaitement documentée proposée par Brown et d'autres auteurs des années

7. Archie Brown, *The Human Factor...*, *op. cit.*

8. The National Archives (ci-après : TNA), Prime Minister (PREM) 19/2456 ; Percy Cradock, *In Pursuit of British Interests: Reflections on Foreign Policy under Margaret Thatcher and John Major*, Londres, Murray, 1997, p. 99-101, cité par Archie Brown, *The Human Factor...*, *op. cit.*, p. 383, 406 ; Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Londres, Harper Collins, 1993, p. 487 (citation) ; Archie Brown, *op. cit.*, p. 195-200.

9. *Ibid.*, PREM 19/2868, 19/2869 ; FCO 28/9603-9611, 28/9615 ; Rodric Braithwaite, « Gorbachev and Thatcher », *Journal of European Integration History*, 2010, n° 1, p. 31-44 : 38 (égale-

1985-1990 : extrapoler un détail des conversations avec M. Gorbatchev aux Chequers le 16 décembre, proposer celui-ci comme une clé de compréhension de l'attitude de M. Thatcher, puis du gouvernement Major et constater une continuité semi-totale entre les choix faits par ce dernier à l'égard de la question soviéto-russe et ceux de M. Thatcher. N'oublions pas que la Première Ministre s'apprête à partir aux États-Unis lorsqu'elle rencontre, le 16 décembre, M. Gorbatchev pour des entretiens empreints, comme on le sait, de cordialité et de volonté constructive sur tous les dossiers¹⁰. La lettre d'accompagnement par laquelle Charles Powell, le secrétaire privé de Thatcher depuis 1983, transmet leur procès-verbal à Leonard Appleyard, chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth, Geoffrey Howe, contient un détail révélateur : à la question de savoir dans quelle mesure le contenu de la réunion doit être communiqué « à nos partenaires européens », Thatcher ordonne que le *briefing* soit le plus bref possible¹¹.

À quoi attribuer cette réticence ? À la prudence, certainement, mais aussi à l'intention consciente d'investir le capital diplomatique nouvellement acquis sur Washington, le marché considéré comme le plus important pour le jeu britannique. En effet, la conversation entre M. Thatcher et M. Gorbatchev porte d'abord sur les relations Est-Ouest et le contrôle des armements, une entrée en matière que M. Thatcher met à profit en parlant des « intérêts communs » de l'Occident et de l'Union soviétique et d'un nécessaire « respect mutuel » dans la « reconnaissance des différences ». Vient ensuite une série de remarques que les alliés européens n'auraient pas appréciée de lire : de même que la Hongrie, où M. Thatcher s'est rendu récemment, s'est déclaré un fidèle allié de Moscou, la Grande-Bretagne et les États-Unis sont très proches, et Londres est un allié tout aussi fidèle de Washington. De plus, c'est la relation « unique » entre les deux pays qui donne précisément au Royaume-Uni « une influence plus forte que n'importe quel autre État membre à l'exception des États-Unis » au sein de l'OTAN, ainsi que la faculté de parler « plus facilement et plus franchement » aux Américains que d'autres gouvernements¹².

Ainsi, lorsque la conversation glisse, comme prévu, vers les soupçons nourris par les Soviétiques à l'égard du comportement et des intentions de R. Reagan pour son second mandat, notamment sur l'IDS, M. Thatcher laisse immédiatement entendre que le Royaume-Uni pourrait jouer un rôle de grand médiateur entre les parties et désamorcer ce mécanisme pervers né de perceptions mutuellement faussées entre Moscou et

ment dans Archie Brown, *The Human Factor...*, op. cit., p. 383, 406). L'ensemble du numéro de la revue, édité par Ilaria Poggiolini, est d'un grand intérêt.

10. *Ibid.*, PREM 19/1394, p. 43-51, 58-69 ; FCO 28/6477, 344, Powell à Appleyard, 16 décembre 1984, et le procès-verbal annexé (publié par le National Security Archive en 2016, « The Gorbachev File », <https://nsarchive.gwu.edu/document/21538-document-01>).

11. *Ibid.*, FCO 28/6477, procès-verbal cité, p. 1-2.

12. *Idem*.

Washington, qui ne peut que nuire aux intérêts de chacun. Au diapason, M. Gorbatchev déclare qu'une position américaine « égotiste » sur l'IDS serait préjudiciable à l'Europe occidentale en particulier. Proposant ensuite d'aborder les questions bilatérales, il souligne la possibilité d'améliorer en profondeur les relations économiques, commerciales, scientifiques et culturelles. M. Thatcher, comme l'indiquent clairement les documents préparatoires à la réunion, ne pourrait espérer mieux et entre pleinement dans le jeu de son interlocuteur, concluant finalement que Londres et Moscou devraient viser des relations d'amitié et de coopération dans le respect mutuel et la protection de leurs intérêts respectifs en matière de sécurité¹³.

Trois mois plus tard, le 13 mars 1985, lorsque M. Thatcher rencontre M. Gorbatchev, tout juste installé au sommet de la hiérarchie du pouvoir soviétique à Moscou, en marge des funérailles de Tchernenko, l'entretien se déroule à nouveau dans une atmosphère franche et cordiale. On parle encore de la nécessité d'améliorer les relations politiques entre Moscou et Washington parallèlement aux *Talks* sur les armes nucléaires et spatiales (NST), inaugurés la veille à Genève, et des perspectives qui s'ouvrent devant les relations bilatérales anglo-soviétiques, que le nouveau secrétaire général du PCUS entend développer sur tous les plans¹⁴.

Dans son rapport au Cabinet le lendemain matin, M. Thatcher observe que M. Gorbatchev ne se fait pas d'illusion sur sa capacité à semer la discorde entre Londres et Washington ; en fait, il est parfaitement conscient de la forte influence que la Grande-Bretagne peut exercer sur le comportement des États-Unis. Il n'est cependant pas sans risque pour l'Occident que le Kremlin abrite désormais une direction plus affable et plus compétente, conclut-elle prudemment, surtout si l'Union soviétique utilise plus astucieusement ses cartes à Genève que par le passé¹⁵.

Par la suite, au cours de ces « sept années qui vont changer le monde », comme A. Brown a intitulé son livre sur la *perestroïka*¹⁶, le Royaume-Uni concentre précisément ses efforts dans la direction prise instinctivement, pour ainsi dire, par M. Thatcher en 1984 : il cherche à se maintenir au premier plan sur la nouvelle toile de fond qui se dessine. La stratégie est élaborée et progressivement ajustée dans une relation dialectique entre le 10 Downing Street et le Foreign and Commonwealth Office, dirigé par Howe jusqu'en juillet 1989, puis par Douglas Hurd jusqu'en octobre de la même année, après le bref intermède Major. Modeste, D. Hurd, qui occupera ce poste dans le cabinet Major jusqu'en juillet 1995, écrit : dans

13. *Ibid.*, p. 8-12 ; PREM 19/1394, p. 38-39, Powell à Appleyard, 17 décembre 1984, pour les différentes informations à communiquer aux États-Unis notamment et aux partenaires des Communautés européennes.

14. *Ibid.*, Cabinet (CAB) 128/81/9, « Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street », 14 mars 1985, p. 4-6.

15. *Idem* ; Archie Brown, *The Human Factor...*, op. cit., p. 132-134.

16. Archie Brown, *Seven Years That Changed the World: Perestroika in Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

les relations avec Moscou, « ma fonction, aussi mineure soit-elle, était d'aider le Premier Ministre à développer le rôle bâti par Margaret Thatcher pour la Grande-Bretagne lorsque M. Gorbatchev était arrivé au pouvoir ¹⁷ ».

L'enjeu est de taille. À l'approche de plus en plus claire de la fin de la guerre froide, puis à la proposition gorbatchévienne d'une Maison commune européenne, formulée dans le discours du 6 juillet 1989 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg et aux relations apaisées entre les États-Unis et l'Union soviétique, il s'agit de réagir au mieux, en partie sur le modèle des précédents épisodes de détente :

C'est seulement en unissant leurs efforts que les Européens sauront relever les défis du siècle à venir. Nous sommes animés par la conviction qu'ils ont besoin d'une Europe unie, pacifique et démocratique, gardant tout son caractère hétérogène et fidèle aux idéaux humanistes universels, une Europe prospère, tendant la main à toutes les autres parties du monde. Une Europe qui progresse avec assurance vers son avenir. C'est dans cette Europe que nous situons notre propre avenir ¹⁸.

Bref, il s'agit de changer l'attitude britannique face à l'émergence possible d'un nouvel ordre international où Moscou travaillerait en coopération avec l'Occident, plutôt qu'en opposition avec lui.

Gorbatchev, Eltsine et Major

Sous M. Thatcher puis sous J. Major et D. Hurd, face à ces défis aggravés par l'effondrement de l'Union soviétique à partir de 1991 et donc la nécessité de définir un nouveau paradigme pour les relations avec la Fédération de Russie eltsinienne et la galaxie post-soviétique, Londres est convaincu de pouvoir encore jouer un rôle au niveau mondial, comme quarante ans plus tôt, à Yalta. C'est précisément cette conviction qui, contrairement à l'approche privilégiée par la France, l'Allemagne ou même l'Italie, empêche le Royaume-Uni de mener une action innovante et plus constructive au sein des institutions communautaires. Ce qui vaut pour les années Thatcher comme on le sait, vaut aussi, à y regarder de près, pour les deux ministères Major, de fin novembre 1990 aux élections générales d'avril 1992 ¹⁹, puis jusqu'en mai 1997. Sans doute D. Hurd atténue-t-il jusqu'en 1994 bon nombre des positions les plus nettement anti-européennes de la décennie précédente, mais sans aller jusqu'à surmonter la traditionnelle méfiance britannique à l'égard de toute formule

17. Douglas Hurd, *Memoirs*, Londres, Little, Brown, 2003, p. 496. Voir en particulier ses évaluations concernant Eltsine et Kozyrev, p. 496-497.

18. Mikhaïl S. Gorbatchev, « La Maison commune européenne », 6 juillet 1989, <https://www.cvce.eu>.

19. Élections remportées pour la quatrième fois consécutive par les conservateurs,

qui transcenderait la dimension intergouvernementale dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité²⁰. Si dans ces années, le Royaume-Uni négocie puis signe le Traité de Maastricht, il contribue aussi, et de manière décisive, à en orienter les choix institutionnels fondamentaux, en particulier ceux essentiels aux futurs rapports de force entre la nouvelle Union européenne en gestation et le monde en voie de globalisation, vers une perte de coopération intergouvernementale à l'ancienne. Ainsi, le 6 décembre 1990, lorsque la France de François Mitterrand et l'Allemagne réunifiée d'Helmut Kohl proposent, malgré des désaccords sur des détails significatifs, un projet d'union politique européenne centré sur le concept d'une politique étrangère et de défense commune, le gouvernement britannique freine et, entraînant derrière lui l'Irlande, le Danemark et le Portugal dans un euroscepticisme transnational, s'installe dans une position résolument atlantiste et la fidélité à la méthode intergouvernementale. Et il le fait cette fois avec succès, comme il a longtemps freiné l'entrée de la livre sterling dans le Système monétaire européen avant d'y renoncer en octobre, et la réalisation d'une union économique et monétaire.

Un an plus tard, toute mention de la vocation fédérale de l'Union disparaît dans les négociations et Major, triomphant, rentre à Londres après le Conseil européen de Maastricht en décembre 1991, en proclamant avoir remporté une victoire sur tous les fronts : « game, set, and match to Britain²¹ » (jeu, set et match pour la Grande Bretagne). Cette appréciation fait référence bien entendu à la politique sociale, mais aussi à la nouvelle Politique étrangère et de sécurité commune, piégée (à l'exception de quelques touches cosmétiques) dans le marécage décisionnel de l'unanimité. Le 18 décembre, à la Chambre des Communes, J. Major déclare avec satisfaction : « le mot “fédéral”, trompeur et controversé, a maintenant été supprimé du texte du traité » ; il souligne que le Royaume-Uni a joué un rôle essentiel dans l'établissement d'une « distinction cruciale » entre les aspects de l'intégration européenne bien traités par l'approche communautaire, tels que le marché unique, et ceux, « tels que la politique étrangère et la lutte contre la criminalité », pour lesquels de bons résultats, selon lui, ne peuvent être obtenus que par une coopération directe entre les gouvernements des États membres²².

Cette attitude à la fois préjudiciable à soi-même et à tous – comportement bien repéré par Carlo Cipolla dans son amusante typologie des bizarreries humaines²³ – et réitérée plus tard par l'auto-expulsion maladroite du Royaume-Uni de l'Union européenne traduit une incapacité

20. John Major, *The Autobiography*, Londres, Harper Collins, 1999, en particulier p. 202 sq. ; Douglas Hurd, *op. cit.*, p. 375 sq.

21. <https://johnmajorarchive.org.uk/1991/12/11> et, par exemple, <https://www.heraldsotland.com> du jour.

22. <https://johnmajorarchive.org.uk/1991/12/18>.

23. Carlo M. Cipolla, *Les Lois fondamentales de la stupidité humaine*, Paris, Puf, 2012.

fondamentale : l'inaptitude, une fois de plus, à voir dans les institutions communautaires et leur éventuel renforcement, et plus encore à accepter, le ferment le plus révolutionnaire de transformation pacifique de l'ordre européen et mondial qui ait émergé du désastre de la Deuxième Guerre mondiale.

Ainsi les paramètres de la politique étrangère du Royaume-Uni au XX^e siècle demeurent-ils inchangés jusqu'à l'effondrement de l'Union soviétique en 1991 et au-delà : attachés, comme on l'a rappelé, à la relation prioritaire avec les États-Unis et attentifs au cadre de l'OTAN tout au plus comme une toile de fond fonctionnelle pour articuler cette relation, ils sont en effet presque entièrement dépourvus de conscience euro-communautaire. Bien aidée par ceux qui, en Italie et ailleurs, se cachent alors derrière le paravent de l'opposition britannique à un progrès institutionnel substantiel sur le plan politique afin d'éviter des choix inconfortables ou redoutés pour leurs répercussions internes, Londres contribue ainsi de manière décisive, en cette heure d'opportunité extraordinaire, à ce que la fondation, à l'avenir au moins, d'une Union fédérale, fidèle à la lettre de la déclaration Schuman du 9 mai 1950, ne soit pas adoptée comme la seule solution véritablement adéquate pour contrebalancer à moyen et long terme le poids de l'Union soviétique, puis de la Russie post-soviétique. Ce retard tragique, ainsi cumulé, est maintes fois dénoncé par le véritable pro-européanisme politique de l'époque et des trois décennies suivantes, tandis que l'euroscpticisme habituel retrouve de l'élan. Bref, à Maastricht, une option gagnante est écartée, une option perdante est adoptée.

Dans les années suivantes, le Traité de Maastricht entre en vigueur en novembre 1993 seulement, une fois ratifié au Communisme au terme d'une guérilla parlementaire surmontée à grand-peine. La nouvelle Union européenne illustre l'entière inadéquation des choix opérés en matière de politique étrangère commune, non seulement dans le cas le plus souvent évoqué, la dissolution de la Yougoslavie et les nouvelles guerres balkaniques, mais aussi pour la relation avec la Fédération de Russie. Ce constat est bien plus perceptible avec le recul et dans une perspective historiographique qu'il ne l'était à l'époque.

Contrairement à la Yougoslavie, la Russie est néanmoins l'objet d'initiatives communes, éventuellement couronnées de succès, notamment dans les domaines économique et financier. On pense en particulier au programme TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*), lancé avec un budget considérable à l'été 1991, à la veille pour ainsi dire de l'effondrement soviétique, et conduit à son terme en 2006. Mais ces initiatives, comme tant d'autres, sont en réalité éclipsées par les politiques propres des États membres à l'égard de la Fédération de Russie, marquées en filigrane par leurs intérêts nationaux et la tentation de tirer le maximum d'avantages de la faiblesse temporaire de leurs interlocuteurs russes.

Ces critiques sévères, qui ne concernent certainement pas uniquement le Royaume-Uni ou d'autres Européens, peuvent sembler contredites par le fait que, jusqu'en 1994, la Fédération de Russie entretient des relations de coopération croissantes avec les pays d'Europe occidentale et les organisations internationales, de sécurité ou autres, dont ils sont membres. Dès 1992, le gouvernement de Moscou demande à entrer au Conseil de l'Europe ; surtout, en juin 1994, la Russie adhère au Partenariat pour la Paix de l'OTAN et signe l'Accord de partenariat et de coopération avec les Communautés européennes. Il s'agit d'opérations d'inclusion très importantes auxquelles, pour rester sur le thème de départ de cet article, le Royaume-Uni collabore avec plus ou moins d'enthousiasme selon le contexte, de manière effective en tout cas, ainsi que les autres États membres des Communautés puis de l'Union européenne. Les relations bilatérales anglo-russes durant ces années brillent en effet par le nombre d'initiatives et de visites cordiales. Pour ne citer que celles situées au plus haut niveau, on mentionnera les deux missions de Major à Moscou, en mars puis en septembre 1991, quelques jours après la tentative de coup d'État du mois d'août²⁴ ; puis, immédiatement après la fin de l'Union soviétique, la visite de B. Eltsine en Grande-Bretagne le 30 janvier 1992 : une occasion idéale pour signer la Déclaration conjointe dans laquelle les gouvernements du Royaume-Uni et de la Fédération de Russie disent « ouvrir [ir] une nouvelle page dans leurs relations » et constater l'absence de « barrières idéologiques et d'obstacles politiques au développement de l'amitié et de la compréhension mutuelle entre les peuples britannique et russe »²⁵.

Sur le pas de la porte du 10 Downing Street, J. Major déclare que Londres et Moscou « ont toujours eu des intérêts en commun [*shared*] ; désormais, ils partagent aussi des valeurs, celles de la démocratie, de l'économie libre, de l'engagement en faveur de la paix et de la stabilité ». B. Eltsine lui fait écho, avec ce commentaire qui, aujourd'hui, sonne de façon sinistre :

La Russie est un grand pays [...]. Si les réformes échouent, nous devons faire face à un nouveau leadership, qui annulera les progrès réalisés jusqu'à présent et la Russie plongera dans l'abîme qui s'est ouvert il y a 74 ans. Par conséquent, non seulement la Russie et son peuple, mais aussi l'ensemble de la communauté mondiale, ainsi que le Royaume-Uni, ont intérêt à ce que nos réformes soient couronnées de succès²⁶.

En novembre 1992, B. Eltsine est à nouveau à Londres, et concourt à un exploit que l'on peut qualifier d'historique : pour la première fois

24. Voir les discours et déclarations de Major à ces occasions, <http://johnmajorarchive.org.uk/1991-2> ; John Major, *op. cit.*, p. 499-502.

25. TNA, PREM 19/3926 et 19/3926/1 (pas encore consultable). Voir le texte sur <http://johnmajorarchive.org.uk/1992-2> ; également, le discours prononcé par Major à la Chambre des communes 3 février 1992, *ibid.*

26. Les textes sont disponibles sur <https://johnmajorarchive.org.uk/1992/01/30>.

depuis 1766, le Royaume-Uni et la Russie signent un traité d'amitié²⁷. Après la crise constitutionnelle d'octobre 1993, au cours de laquelle J. Major se consacre à exprimer et à organiser le soutien international à Eltsine et à ses réformes politiques et économiques²⁸, le Premier Ministre se rend à Moscou en février 1994 et, dans son discours du 15, souligne qu'Eltsine est parvenu à faire entrer la Russie dans les forums des démocraties avancées grâce à sa « détermination », à son « courage » et avec le « soutien total » de Londres ; il dit son espoir que le Royaume-Uni et la Russie puissent être des « partenaires pour la paix » en Europe, au sein du Conseil de l'Europe et dans le cadre de l'accord désormais en vue entre la Russie et l'Union européenne, et prône un partenariat qui « ne [soit] pas seulement des mots mais des actes », tant dans le domaine des relations militaires et nucléaires que sur le plan de l'économie et du commerce²⁹. Tous ces thèmes sont repris lors de la visite informelle d'Eltsine à Londres en septembre 1994³⁰. Enfin, pour sceller de façon presque triomphale cette année décisive pour le rapprochement entre la Russie et les institutions de sécurité européenne (en dépit de la crise bosniaque et des décisions de l'OTAN qui en découlent), comme pour l'efficacité des efforts diplomatiques britanniques en ce sens, la reine Elisabeth II se rend en octobre en Russie pour une visite d'État, accompagnée de son époux, le prince Philip d'Édimbourg, et du ministre des Affaires étrangères, Hurd³¹.

Mais le plus frappant est le fait que l'efficacité de cette démarche d'inclusion soit entièrement axée au début des années 1990, sur des bases peu avisées : la faiblesse de la Russie, son besoin d'aide d'un pays nécessairement disposé, par conséquent, à coopérer et à accepter de manière transitoire le rôle de parent pauvre, d'acteur périphérique et déclassé par rapport à ses ambitions et traditions impériales séculaires, qui frappe aux portes des institutions financières internationales, des États-Unis, de l'Europe occidentale. Libérée de menaces immédiates venant de l'Est, cette même Europe aurait pu au contraire accomplir un pas décisif hors des mécanismes figés de la guerre froide : c'est-à-dire qu'elle aurait pu remplacer l'Union soviétique dans son rôle de contrepoids à la puissance américaine jusqu'à ce moment-là. Avec une différence fondamentale : Moscou avait choisi de jouer ce rôle sur un mode conflictuel et antagoniste depuis 1947, alors que l'Europe aurait pu créer une véritable interdépendance coopérative et compétitive avec Washington dans les années

27. TNA, PREM 19/3927 et 19/3927/1 (pas encore consultable).

28. <https://johnmajorarchive.org.uk/1993/10/04>.

29. TNA, PREM 19/4943, 19/4964 et 19/4943/1 (pas encore consultable) ; <https://johnmajorarchive.org.uk/1994/02/15> ; également, les autres déclarations des 15-16 février 1993, *ibid.* Sur les difficultés rencontrées lors de cette visite, en marge de la crise en Bosnie : Douglas Hurd, *op. cit.*, p. 467.

30. <https://johnmajorarchive.org.uk/1994/09/25> ; Douglas Hurd, *op. cit.*, p. 471.

31. Voir en particulier comment D. Hurd évalue la visite : Douglas Hurd, *op. cit.*, p. 498-499. Pour une synthèse, James Ellison *et al.*, *op. cit.*, p. 136-137.

1990. Au lieu de cela, on ne parvint pas à construire à Maastricht l'unité politique proto-fédérale, puis fédérale, qui aurait pu, seule, assurer à l'Europe une autonomie suffisante pour réussir cette transformation.

En fait, le Royaume-Uni accomplit au moins partiellement ce pas, en général comme sur le plan spécifique de ses relations avec la Russie : il réagit à la fin de la guerre froide en cherchant à renforcer son rôle de coopération compensatoire face à la prépondérance américaine, surtout dans la sphère atlantique, en s'appuyant sur une relation renouvelée avec Moscou³². C'est ainsi que, le 17 mars 1997, peu avant les élections générales remportées le 1^{er} mai par les travaillistes de Tony Blair, J. Major écrit à B. Eltsine pour le féliciter des grands progrès accomplis tant dans les relations bilatérales, caractérisées par de nombreux échanges de visites ministérielles dont celle d'Evgueni M. Primakov, le successeur de Kozyrev aux Affaires étrangères, que dans la consolidation des bonnes relations entre l'OTAN et la Russie, malgré les inquiétudes de Moscou devant l'élargissement de l'alliance. Il conclut : « J'espère vraiment apprendre que vous vous entendrez à Helsinki avec Bill [Clinton] sur tout, y compris sur la manière d'intégrer de plus en plus la Russie aux principales institutions internationales³³ ».

Des comportements similaires à celui de Londres sont également adoptés, avec plus ou moins d'enthousiasme, au début des années 1990 par Paris, Berlin, Rome, et d'autres capitales. D'où le climat de confiance et d'optimisme de l'époque. Mais c'est précisément ce climat qui aveugle les contemporains et cache l'incapacité de l'Europe, en tant que sujet collectif, à réaliser un saut qualitatif : comme l'affirmaient déjà à l'époque ceux qui critiquaient l'Union européenne (dans sa phase constitutive puis naissante) non pas par euroscepticisme mais, au contraire, par euro-enthousiasme – surtout ceux liés, au Royaume-Uni comme ailleurs, à des mouvements d'opinion transnationaux et dégagés des contraintes dictées par les intérêts nationaux poursuivis par les États membres – seule une union politique dotée d'une réelle autonomie stratégique aurait probablement pu contribuer à dépasser effectivement et efficacement la guerre froide, en jetant les bases d'une relation équilibrée, à l'avenir, avec un géant russe passagèrement en difficulté.

MYOPIE

Peut-être est-il donc possible, au vu de ces réflexions sur le cas britannique corroborées par la comparaison avec d'autres acteurs occidentaux

32. Pour une vue d'ensemble de la politique étrangère britannique au début de 1995 : TNA, PREM 19/5227, lettre, Lyne à Sawers, et annexe, « Seminar on the United Kingdom's External Policy », Chequers, 13 janvier 1995, notamment la section « 2. Russia », p. 5-7.

33. *Ibid.*, PREM 19/6244, lettre, Major à Eltsine, 17 mars 1997.

importants, d'avancer l'hypothèse interprétative suivante : l'échec du décollage d'une entité fédérale européenne forte au début des années 1990, substantiellement autonome dans ses choix en matière de sécurité, et donc capable de dialoguer d'égal à égal avec les États-Unis, la galaxie soviétique et post-soviétique, la Chine ainsi que d'autres puissances régionales et d'autres acteurs, grands et petits, du nouveau scénario mondialisé, serait l'une des principales causes du désordre international des trente dernières années ; ce même désordre, toujours caractérisé par l'immaturité de l'Union européenne et de ses États membres, jaloux de leurs prérogatives nationales et incapables d'européaniser à fond leurs politiques étrangère, énergétique et de sécurité, dans lequel s'est insérée en février 2022, avec une rationalité cynique, l'agression violente de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

Sergey Radchenko l'a bien écrit dans sa recension des mémoires de Kozyrev : à présent que nous voyons le monde qui a émergé de la fin de la guerre froide, il est très important de « revisiter les années 1990 et de comprendre ce qui n'a pas fonctionné, quelles voies ont été empruntées (ou non) et quelles en ont été les conséquences »³⁴. Il ne s'agit pas seulement d'une simple question d'occasions perdues, pour utiliser une expression et une approche que les historiens considèrent souvent avec condescendance mais qui, selon l'auteur, est au contraire d'une grande valeur interprétative. Ne parlons pas seulement d'occasions manquées en tout cas, car nous mettons en cause avant tout une insuffisance morale et politique, une incapacité à interpréter de manière créative et post-impériale, comme l'a récemment écrit Timothy Garton Ash dans *Foreign Affairs*³⁵, les analogies avec des périodes antérieures de transformation du système international au cours du XX^e siècle, en particulier après la Première et la Deuxième Guerre mondiale. À Maastricht et par la suite, des omissions notamment, plus ou moins conscientes, ont été commises, ainsi que des erreurs qui, en général, se paient³⁶.

Malheureusement, il est fort probable que, dans trente ans, on se demandera pourquoi les États membres de l'Union européenne, même soulagés par l'auto-exclusion temporaire du Royaume-Uni de la politique communautaire continentale, ont réagi à l'attaque criminelle menée au cœur de l'Europe en 2022 par la Russie de Poutine, cent ans après la conférence de Gênes de 1922 et la faillite du rattachement de la Russie

34. Sergey Radchenko, « H-Diplo Review Essay », 2020, n° 292, <https://networks.h-net.org> ; Andreï V. Kozyrev, *The Firebird. The Elusive Fate of Russian Democracy*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 2019.

35. Timothy Garton Ash, « Postimperial Empire. How the War in Ukraine Is Transforming Europe », *Foreign Affairs*, 2023, n° 3 ; également, Mitchell A. Orenstein (ed.), « Transformation of Europe after Russia's Attack on Ukraine », *Journal of European Integration*, 2023, n° 3 ; Luigi Lonardo, *Russia's 2022 War against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU: Context, Diplomacy, and Law*, Berlin, Springer, 2022.

36. Tuomas Forsberg, Heikki Patomäki, *Debating the War in Ukraine. Counterfactual Histories and Future Possibilities*, Londres, Routledge, 2022.

soviétique à une authentique coopération avec l'Europe occidentale, en recourant à la coopération intergouvernementale et sa myopie auto-justificatrice, et non pas en promouvant, avec courage et sens de la responsabilité, la seule solution adéquate à une vision à long terme : l'unité politique supranationale et fédérale mise à l'ordre du jour par les hommes et les femmes d'État des années 1950, en parfait accord avec les pro-Européennes et les pro-Européens actifs dans la société civile de part et d'autre de l'Atlantique.

Massimiliano GUDERZO
Université de Sienne