



## Revue Française de Civilisation Britannique

French Journal of British Studies

XXII- Hors série | 2017

The United Kingdom and the Crisis in the 1970s

---

# L'Etat britannique et la crise en Irlande du Nord : de Wilson à Thatcher

*The British State and the Northern Irish Crisis: from Wilson to Thatcher*

Philippe Cauvet

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1704>

DOI : 10.4000/rfcb.1704

ISSN : 2429-4373

### Éditeur

CRECIB - Centre de recherche et d'études en civilisation britannique

### Référence électronique

Philippe Cauvet, « L'Etat britannique et la crise en Irlande du Nord : de Wilson à Thatcher », *Revue Française de Civilisation Britannique* [En ligne], XXII- Hors série | 2017, mis en ligne le 30 décembre 2017, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfcb/1704> ; DOI : 10.4000/rfcb.1704

---

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.



Revue française de civilisation britannique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# L'Etat britannique et la crise en Irlande du Nord : de Wilson à Thatcher

*The British State and the Northern Irish Crisis: from Wilson to Thatcher*

Philippe Cauvet

---

- 1 L'année 1968, qui marque le début des *Troubles* en Irlande du Nord, est une année où, dans beaucoup de pays, comme en France, aux USA, en Tchécoslovaquie, la population se soulève. Pourtant, malgré cette simultanéité, chacun de ces soulèvements a des causes bien spécifiques. En Irlande du Nord, ce sont les manifestations pacifiques du mouvement des Droits Civiques et l'opposition violente d'une partie de la majorité unioniste nord-irlandaise à ces manifestations qui dégénèrent et se transforment en quasi guerre civile. Mais si la cause première de cette crise se trouve en Irlande du Nord, elle n'engage pas moins la responsabilité de l'Etat britannique. L'Irlande du Nord jouissait d'un gouvernement et d'un parlement autonomes depuis sa création, gouvernement qui constitutionnellement était subordonné au gouvernement central de Londres. Pourtant, après le début des violences en 1968, ni l'intervention de l'armée britannique à partir d'août 1969, ni la suspension des institutions nord-irlandaises de 1972 (*Direct Rule*), ni l'Accord de Sunningdale de 1973, ne parviennent à créer les conditions d'une normalisation des relations inter-communautaires en Irlande du Nord. Au contraire, la situation s'aggrave très rapidement. Dans les deux camps, unionistes et nationalistes, les modérés se trouvent confrontés à la montée des extrémismes et de la violence. Du côté nationaliste, le choix de la violence est incarné principalement par la *Provisional IRA* et sa branche politique (*Provisional Sinn Fein*). Côté unioniste, Ian Paisley crée le D.U.P. (*Democratic Unionist Party*) en 1971, qui entretient des liens avec de multiples groupes paramilitaires loyalistes (*U.V.F., U.D.A....*). L'augmentation brutale du nombre de victimes liées aux violences politiques révèle la gravité du conflit. 1974 (294 morts) et 1976 (297 morts) sont respectivement la deuxième et la troisième années les plus meurtrières en Irlande du Nord, après 1972 qui elle reste la plus meurtrière des trente années du conflit avec 480 morts<sup>1</sup>.

- 2 La crise que traverse l'Irlande du Nord à partir de la fin des années 1960 et au cours des années 1970 marque donc, de manière criante, l'incapacité totale du gouvernement londonien, quelle que soit la majorité au pouvoir, à faire respecter, sur le territoire nord-irlandais, les règles élémentaires de la démocratie libérale britannique. La question de la responsabilité de Londres va même au-delà de cette simple incapacité. La journée tragique du dimanche sanglant de 1972 (*Bloody Sunday*) à Derry/Londonderry montre que l'armée britannique ne s'est pas contentée de répondre à la violence ou de chercher à la contenir: elle a été elle-même un facteur d'aggravation de la violence et de déstabilisation.
- 3 La question qui se pose est donc : pourquoi ? Pourquoi la politique londonienne en Irlande du Nord a-t-elle échoué à ce point ? Comment expliquer que Londres ait été incapable d'apporter les solutions politiques, institutionnelles et sécuritaires propres à résoudre cette crise ? Que traduit cet échec ? Toutes ces questions sont d'autant plus importantes historiquement que, paradoxalement, Londres a su, au cours des années 1990, faire émerger une solution pacifique globale validée par l'Accord de Belfast de 1998, solution qui, sur le fond, n'est pourtant pas très différente de celle qui avait été proposée dans le cadre de l'Accord de Sunningdale en 1973. La politique nord-irlandaise menée par Londres à partir de 1968 et au cours des années 1970 aurait-elle été différente de celle qu'elle a menée ultérieurement dans les années 1990 ? Que se passe-t-il donc de particulier dans les années 1970, qui empêche Londres d'agir ou qui limite très sensiblement l'efficacité de son action en Irlande du Nord ?
- 4 Depuis les accords de paix signés en 1998, de nombreux chercheurs se sont penchés sur cette question et ont tenté d'analyser la politique britannique pendant ce conflit. L'une des réponses développées a été celle de la continuité et de la constance de l'action britannique, depuis le début des *Troubles* jusqu'à l'Accord de Belfast. Pourtant cette thèse, même si elle apporte un éclairage utile et enrichissant sur la politique britannique en Irlande du Nord, n'est pas sans soulever des questions et reste sujette à caution. La première partie de cet article a donc pour but d'identifier les problèmes et les questions que soulève cette thèse. Dans une deuxième et une troisième parties, cet article apporte des éléments de réponses à ces questions. Il s'agit en particulier de montrer que, du début des *Troubles* jusqu'aux années Thatcher, il y a bien une spécificité de l'action Londonienne, qui tient essentiellement dans son alliance, passive mais aussi active, avec le bloc unioniste nord-irlandais. C'est cette alliance qui limite fortement l'efficacité de l'action londonienne, tant dans le domaine sécuritaire (deuxième partie) que dans la recherche de solutions politiques globales (troisième partie).

## La politique britannique en Irlande du Nord après 1968: la continuité en question

- 5 Depuis le processus de paix initié dans les années 1990 et qui aboutit à l'Accord de Belfast de 1998, de nombreux analystes se sont interrogés sur la politique britannique au cours de ces trente années de *Troubles*. Le débat scientifique a porté essentiellement sur la question de la continuité et des changements dans l'approche britannique de la question nord-irlandaise. Michael Cunningham et Paul Dixon ont ainsi défendu l'idée d'une constance et d'une continuité dans l'action du gouvernement britannique en Irlande du Nord entre 1968 et 1998<sup>2</sup>. Leur thèse est la suivante : l'ensemble des actions londoniennes

en Irlande du Nord servait un triple objectif politique de long terme qui était présent dès le début des *Troubles* et qui se réalise finalement en 1998:

- Le principe de consentement, c'est-à-dire, aucun changement de statut de l'Irlande du Nord sans le consentement d'une majorité en Irlande du Nord (*Principle of Consent*).
  - L'instauration en Irlande du Nord d'un véritable partage équitable du pouvoir entre les deux communautés dans le cadre d'un gouvernement autonome (*Power Sharing + Devolution*).
  - La reconnaissance d'une dimension irlandaise, c'est-à-dire l'institutionnalisation d'un droit donné à Dublin de participer aux affaires nord-irlandaises.
- 6 Plusieurs grands arguments viennent étayer cette thèse. Premièrement, la similitude marquante des trois grands accords ou projets d'accord initiés par Londres. Sunningdale en 1973, l'Accord Anglo-Irlandais de 1985 et l'Accord de Belfast de 1998 se fondent effectivement, tous les trois, sur ce triple principe. Cette similitude révèle pour Cunningham et Dixon une seconde caractéristique de la politique britannique en Irlande du Nord: l'existence d'un consensus bipartisan en Grande Bretagne sur la question nord-irlandaise. Chaque gouvernement étant soumis aux mêmes contraintes, il ne pouvait réellement dévier de la voie tracée par son prédécesseur, même s'ils appartenaient à des partis adverses. Finalement, et c'est la troisième caractéristique de la politique britannique selon Dixon et Cunningham, il n'y a ni rupture, ni évolution profonde dans la politique britannique au cours des trente années du conflit en Irlande du Nord. Tout au plus Cunningham et Dixon ne voient que quelques ajustements tactiques, ponctuels et conjoncturels.
- 7 Cette thèse est intéressante dans la mesure où elle a le grand mérite d'éclairer certains aspects de la politique nord-irlandaise de Londres. Elle démontre en particulier que la solution politique trouvée et acceptée en 1998 était proposée par Londres dès 1973, à tel point qu'un des négociateurs du SDLP qui avait participé aux discussions de Sunningdale, Seamus Mallon, a pu déclarer que l'Accord de Belfast n'était rien d'autre qu'un « *Sunningdale pour des mauvais élèves* »<sup>3</sup>. En revanche, en voulant insister sur la continuité de l'action britannique, elle soulève aussi quelques problèmes de fond.
- 8 Premièrement, la thèse de la continuité ne prend pas vraiment en compte la stratégie militaire et juridico-policière du gouvernement britannique. D'ailleurs elle passe sous silence la période comprise entre le début des troubles (octobre 1968) et la suspension du *Stormont*, le parlement nord-irlandais en 1972 (*Direct Rule*). Or, pendant cette période, la priorité de Londres n'est pas la dimension irlandaise. Le gouvernement Wilson (1968-1970) puis le gouvernement Heath répondent à la crise nord-irlandaise en cherchant une solution purement interne, qui s'appuie sur deux stratégies parallèles dénuées de toute dimension irlandaise:
- l'envoi de l'armée associé à une réforme du système judiciaire et policier en Irlande du Nord
  - la mise en œuvre de réformes politiques, sociales et économiques internes à l'Irlande du Nord visant à satisfaire certaines revendications des Droits Civiques .
- 9 Or, la réaction britannique lors des premières années du conflit a un caractère exceptionnel indéniable: le déploiement de l'armée britannique sur le sol nord-irlandais en Août 1969 par le gouvernement central n'est pas un détail historique mineur, et ne peut être considéré comme un simple «ajustement tactique». De plus les réformes que propose le Premier ministre nord-irlandais O'Neill, sous la pression de Londres, ne parviennent pas à apaiser la situation. Au contraire, aux élections législatives nord-irlandaises de 1969, O'Neill démissionne, forcé de reconnaître qu'il n'est pas soutenu par

une majorité dans son propre camp. La majorité des unionistes s'oppose effectivement à ses projets de réformes qu'elle juge trop favorables à la minorité. Pourtant, Londres ne change pas de politique. Ce n'est qu'au lendemain de la tragédie de *Bloody Sunday* que le gouvernement central reprend, en direct, le contrôle des affaires nord-irlandaises (*Direct Rule*, Mars 1972). Ainsi, si l'on veut comprendre la politique britannique en Irlande du Nord, l'action de Londres pendant la période 1968-1972 doit donc, elle aussi, être prise en compte et analysée. Quelle signification faut-il donner à l'action militaire, sécuritaire et policière de Londres? Que se passe-t-il pendant les trois années et demie qui vont du déploiement de l'armée à la *Direct Rule*? Pourquoi Londres attend-il la tragédie du *Bloody Sunday* pour suspendre le gouvernement nord-irlandais? La *Direct Rule* marque-t-elle une rupture réelle dans la politique que mène Londres depuis 1968?

- 10 Deuxièmement, en traçant une ligne continue entre Sunningdale en 1973, l'Accord Anglo-irlandais de 1985 et l'Accord de Belfast de 1998, la thèse de la continuité de l'action londonienne, minimise certaines différences importantes entre ces trois initiatives<sup>4</sup>. Elle minimise aussi grandement l'échec de Sunningdale qui n'aboutit à rien. Dixon n'aborde cette question d'ailleurs que de manière très marginale. Or, les nouvelles institutions irlandaises et nord-irlandaises établies en 1973 ne résistent pas à la réaction des unionistes les plus radicaux (loyalistes) qui entament une grève générale et le blocage des infrastructures sociales et économiques d'Irlande du Nord. Face à ce mouvement de rejet des initiatives londoniennes – rejet qui gagne rapidement une grande partie du bloc unioniste – le gouvernement de Harold Wilson, qui revient au pouvoir en 1974, réagit plutôt mollement. On peut même dire qu'il laisse faire. Or ce ne fut pas le cas en 1985, avec l'Accord Anglo-irlandais. Margaret Thatcher ne céda pas à la pression, aux menaces et aux manifestations monstre organisées par Ian Paisley et ses amis contre l'Accord Anglo-Irlandais qu'elle avait signé avec Dublin. Pour comprendre la politique britannique en Irlande du Nord, en particulier celle qui est menée dans les années 1970, il faut donc aussi comprendre l'échec de Sunningdale et l'immobilisme de Londres face au mouvement de contestation qu'organise la communauté unioniste nord-irlandaise en 1974. Pourquoi Londres cède aux unionistes en 1974 mais pas en 1985?
- 11 Ces deux questions que soulève la thèse défendue par Cunningham et par Dixon montrent à quel point l'Etat britannique, malgré la déstabilisation rapide et tragique de la situation en Irlande du Nord à partir de 1968, reste dans les premières années du conflit, fortement lié à la majorité unioniste locale. Une analyse de la politique nord-irlandaise de Londres, ne peut donc pas se limiter à ses objectifs politiques de long terme, même s'il est vrai que l'on peut voir dans ceux-ci une grande continuité. Elle doit aussi s'intéresser à la façon dont Londres est parvenu ou a échoué à mettre en œuvre ces objectifs. Elle doit s'intéresser en particulier à cette relation particulière qu'entretient le gouvernement central avec la majorité unioniste locale, relation qui ne sera remise en cause que dans les années 1980 par Margaret Thatcher.

## Londres et la majorité unioniste nord-irlandaise pendant les années 1970: l'approche sécuritaire

- 12 Certes dès le début de la crise nord-irlandaise, puis au cours des années 1970, Londres parvient malgré tout à faire pression sur Belfast ou à faire passer directement des réformes pour mettre fin à certaines pratiques discriminatoires en Irlande du Nord mises

en place depuis fort longtemps par la majorité unioniste locale. C'est le cas par exemple de la réforme du logement social (Housing Executive Act [Northern Ireland] 1971), de la réforme des autorités locales (Local Government Boundaries Act [Northern Ireland] 1971), de la réforme des procédures et des circonscriptions électorales (Electoral Law Act [Northern Ireland] 1968) ou de la lutte contre les discriminations au travail (Fair Employment [Northern Ireland] Act 1976). Mais, en dehors de ces réformes, ponctuelles et ciblées, qui tardent néanmoins à avoir des effets visibles<sup>5</sup>, les politiques londoniennes ne remettent jamais vraiment en cause le pouvoir et l'influence des unionistes, en particulier des plus radicaux. Parfois même, elles les renforcent. Cette alliance est particulièrement visible dans la façon dont Londres traite les questions d'ordre public (*Law and order*) en Irlande du Nord.

### L'armée britannique en Irlande du Nord: force d'interposition ou lutte anti-terroriste?

- 13 En Août 1969, Londres décida d'envoyer l'armée en renfort pour aider les forces de police locales à rétablir l'ordre. L'arrivée de l'Armée britannique en Irlande du Nord est perçue comme positive de la part de la minorité nord-irlandaise. Londres avait envoyé l'armée à la demande de Belfast, officiellement pour aider la *Royal Ulster Constabulary*, la police locale, à rétablir l'ordre public. Il s'agissait donc pour cette armée d'être une force neutre d'interposition. Toutefois, avec l'implication grandissante de l'IRA Provisoire (*PIRA*) à partir de 1970/1971, l'armée britannique se transforma très rapidement en une force anti-terroriste dont le but premier était la défaite de la *PIRA*<sup>6</sup>. Cette évolution se fit non seulement à l'initiative du gouvernement de Londres (notamment sous le gouvernement Heath) mais il s'agissait aussi pour Londres de répondre à la demande de la communauté unioniste locale. Tout comme celle-ci avait initialement demandé l'intervention militaire, cette communauté unioniste faisait pression politiquement pour influencer les modalités de l'action de l'armée. Par exemple, dès Octobre et Novembre 1971, au Parlement et au Sénat nord-irlandais, les unionistes demandaient un renforcement de la présence militaire près de la frontière avec la République, pour lutter contre les activités des terroristes républicains<sup>7</sup>. L'armée ne pouvait donc pas être neutre, comme le démontra le massacre du *Bloody Sunday*, où, échappant à tout contrôle politique, les soldats ouvrirent le feu sur des manifestants des Droits Civiques<sup>8</sup>. Parallèlement au déploiement de l'armée, Londres engage aussi des réformes de cette police locale et des procédures judiciaires. Or, même si les pratiques discriminatoires et sectaires de la police locale étaient officiellement connues des autorités britanniques depuis la publication du rapport Hunt<sup>9</sup>, les réformes engagées par Londres ne changent pas vraiment les choses. Parfois même, elles contribuent à renforcer les pratiques sectaires. La relation entre Londres, son armée et les forces de police locale est donc l'illustration, presque parfaite, de l'alliance entre les autorités britanniques et le bloc unioniste nord-irlandais, car, dès son déploiement, l'armée dû agir non seulement sous la pression politique des unionistes, mais aussi en étroite collaboration avec les forces policières et judiciaires locales.

## Irlande du Nord: un système judiciaire et policier aux mains des unionistes

14 Comme le recommandait le rapport Hunt, la création de l'*Ulster Defense Regiment (UDR)* avait pour but de remplacer les *B-Specials*, force de police de soutien, créée par le gouvernement nord-irlandais en 1924, qui ne recrutait que dans la communauté protestante. Or, très rapidement, le nombre de catholiques dans les rangs de l'*UDR* tomba de 18% à 3%. De nombreuses questions se posaient sur la légitimité et l'impartialité de ce nouveau régiment. Il fut même accusé à l'époque de recruter d'anciens membres des *B-Specials* ou même des paramilitaires loyalistes<sup>10</sup>, accusation confirmée plus tard: un rapport secret datant de 1973, rendu public en 2004, révèle que les services de renseignement britanniques savaient que de nombreux membres de l'*UDR* appartenaient aussi à des groupes paramilitaires loyalistes<sup>11</sup>. Quant à la *Royal Ulster Constabulary (RUC)*, qui elle resta en place, elle n'eut jamais plus de 7,78% de catholiques dans ses rangs<sup>12</sup>. Le système policier en place, en dépit des réformes britanniques, restait donc structurellement dominé par la majorité unioniste et servait essentiellement ses propres intérêts<sup>13</sup>. La création de procédures judiciaires d'exception accentua d'autant plus ce déséquilibre. Les *Diplock Courts*, créées en 1973, en changeant les règles de recevabilité des aveux et en supprimant les jurys, donnaient encore plus de pouvoir à la police et aux juges, or le corps judiciaire était lui aussi presque exclusivement unioniste et très impliqué dans l'Ordre d'Orange<sup>14</sup>. Quant à la procédure d'*internment*, demandée par le Premier Ministre Nord-Irlandais Faulkner, et mise en œuvre de 1971 à 1975, qui devait permettre de mieux lutter contre les activités terroristes, elle fut utilisée par l'institution policière et judiciaire de manière extrêmement disproportionnée et presque exclusivement contre la minorité catholique: 1874 catholiques furent emprisonnés dans le cadre de cette procédure contre seulement 107 protestants<sup>15</sup>. D'ailleurs, les arrestations dans le cadre de cette procédure d'*internment* furent réalisées par l'armée à partir du 9 Août 1971, à Derry/Londonderry sur la base d'une liste de suspects transmise par la R.U.C.<sup>16</sup>.

15 Dans ce contexte, le choix fait par Londres en 1977 (seulement cinq ans après la *Direct Rule*) de rendre aux forces de police locales le rôle principal dans le domaine de l'ordre public et de ne faire de l'armée qu'une force de soutien (*Police Primacy/Ulsterization*) démontre bien que l'Etat britannique n'a jamais voulu remettre en cause le pouvoir et l'influence unionistes dans les domaines de la sécurité et de l'ordre public. Dans les faits, l'*Ulsterization* n'était rien d'autre qu'une « Protestantisation » de la politique sécuritaire<sup>17</sup>. L'action de l'armée, ses relations avec les forces de polices locales ainsi que les réformes du système judiciaire n'ont jamais fragilisé l'alliance qui existait depuis la création de l'Irlande du Nord en 1921, entre l'Etat britannique et la majorité unioniste locale. Malgré la dérive tragique des événements, et même si cela allait à l'encontre des règles fondamentales de la démocratie libérale britannique, Londres déléguait toujours au bloc unioniste nord-irlandais le pouvoir de police et le pouvoir judiciaire. Il est assez symptomatique, par exemple, que lors des réunions à Londres auxquelles fut convoqué Faulkner, suite au massacre du *Bloody Sunday* perpétré par l'armée, le gouvernement londonien lui révéla sa volonté de reprendre le contrôle total des pouvoirs de police et de sécurité dans la province. Faulkner, qui ne s'attendait probablement pas à cette décision, menaça de démissionner, pensant que cela serait suffisant pour que Londres cède<sup>18</sup>. Cependant, même après la *Direct Rule*, la gestion militaire et policière du conflit restait

une gestion très largement partagée avec la majorité unioniste locale et laissait à celle-ci beaucoup d'initiative et d'influence.

- 16 Globalement, si l'on doit dresser un bilan de la l'action britannique dans ce domaine entre 1968 et la fin des années 1970, il apparaît clairement que l'armée ne fut jamais une force neutre de maintien de la paix. Elle fut, dès son déploiement, intégrée au système policier et judiciaire local, qui restait aux mains des unionistes. Une analyse récente de l'intervention militaire britannique en Irlande du Nord produite par le Ministère de la Défense français résume la situation en ces mots:
- 17 «[L]a loi et l'ordre [devinrent] ainsi un élément flexible au milieu des relations complexes entre les différents acteurs. Si les forces armées se targuent de leur impartialité politique, dans les faits, elles [furent]dans l'obligation de collaborer avec le gouvernement de l'Ulster [sic]et la RUC. »<sup>19</sup>

## Londres, les unionistes nord-irlandais et les solutions politiques

- 18 Au lendemain de *Bloody Sunday* et de la suspension de Stormont, Londres devait reconnaître que, depuis 1968, rien n'avait vraiment changé pour la minorité et que son action militaire et sécuritaire était peu efficace, pour ne pas dire contre-productive. Il était donc urgent de prendre des initiatives politiques plus fortes mais surtout aussi plus équilibrées et moins asymétriques, c'est-à-dire plus favorables à la minorité. Certes, puisque Londres refusait à la fois le retour au statu quo ante, l'intégration de l'Irlande du Nord dans le Royaume-Uni ou la réunification avec la République d'Irlande, ses initiatives de 1973 peuvent être comprises comme une façon de trouver une solution modérée et d'inciter les unionistes à tenir compte de certaines revendications de la minorité nationaliste. Toutefois, pour comprendre toute leur portée, il faut aussi les remettre dans leur contexte et étudier les raisons de leur échec.

### Sunningdale: chronique d'un échec annoncé

- 19 Suite à la publication d'un livre vert en Octobre 1972<sup>20</sup>, Londres dévoile, en mars 1973, son projet de loi pour créer un gouvernement autonome en Irlande du Nord fondé sur un partage équitable du pouvoir (*Power Sharing*) et la reconnaissance d'une dimension irlandaise par la création d'une institution pan-irlandaise<sup>21</sup>. Le projet de loi présenté à la Chambre des Communes est voté le 3 mai. Les élections sont organisées en Irlande du Nord le 28 juin: les unionistes opposés au projet britannique gagnent 26 sièges sur 52. A l'issue de l'élection nord-irlandaise, Londres réunit les principaux protagonistes nord-irlandais favorables à leur projet qui s'entendent sur la création d'un gouvernement, rassemblant les principaux partis élus à la nouvelle Assemblée d'Irlande du Nord. Celle-ci est inaugurée le 22 novembre et le gouvernement de coalition doit se mettre en place le 1er Janvier 1974. Parallèlement, en Décembre, Londres invite le gouvernement de Dublin et les représentants du nouveau gouvernement nord-irlandais à une conférence à Sunningdale consacrée à la dimension irlandaise. Cette conférence débouche sur un accord qui propose la création d'une institution pan-irlandaise, le Conseil d'Irlande (*Council of Ireland*).



- 20 A partir de la publication de cet accord, les unionistes, qui étaient déjà divisés sur les projets britanniques, s'organisent non seulement pour faire tomber les nouvelles institutions nord-irlandaises mais surtout pour empêcher la création du Conseil d'Irlande. Ils créent un nouvel organe, l'*Ulster Army Council*, qui regroupe les principaux mouvements paramilitaires loyalistes, chargé de s'opposer à ce Conseil d'Irlande. Le 4 janvier, l'*Ulster Unionist Council*, organe politique central des unionistes nord-irlandais vote le rejet du Conseil d'Irlande et désavoue donc Brian Faulkner, le Premier ministre unioniste. Or, seulement un mois plus tard, le gouvernement Heath dissout quant à lui, la Chambre des Communes pour organiser une élection générale anticipée le 28 février. Si cette décision britannique s'explique par l'instabilité sociale en Grande-Bretagne et n'a rien à voir avec la question nord-irlandaise, il est néanmoins évident que cette élection générale et la campagne qui la précède donnent aux anti-Sunningdale une opportunité inattendue de se faire entendre, en Irlande du Nord et à Londres. En Irlande du Nord, l'élection se transforme en un référendum pour ou contre Sunningdale. Contrairement aux pro-Sunningdale qui s'engagent en ordre dispersé, l'ensemble des unionistes anti-Sunningdale se rassemble en une plateforme unique, l'*U.U.U.C. (United Ulster Unionist Council)* et proposent des candidats uniques dans chaque circonscription d'Irlande du Nord. Ils gagnent ainsi 11 des 12 sièges nord-irlandais avec 51.1% des voix. En Grande-Bretagne, les résultats du scrutin sont si serrés que chacun des deux potentiels chefs de gouvernement a besoin de ces sièges pour pouvoir former un gouvernement. De facto, cela revient à donner un droit de veto aux anti-Sunningdale, qui ne vont pas tarder à intensifier l'offensive. L'*UUUC* s'associe avec l'*Ulster Army Council* et l'*Ulster Workers Council*, un syndicat exclusivement unioniste, fondé lui aussi quelques mois plus tôt. Profitant de ses soutiens dans des secteurs clé de l'économie nord-irlandaise (Energie, Transports) et de ses liens avec les paramilitaires loyalistes, l'*Ulster Workers Council* lance une grève générale qui ressemble plus à un coup d'Etat (blocage des routes, des centrales électriques et des dépôts d'essence par des hommes armés et cagoulés). La revendication est simple: abolition des nouvelles institutions nord-irlandaises, abandon des accords de Sunningdale et organisation d'une élection en Irlande du Nord dont le gouvernement devra avoir les pleins pouvoirs en matière de sécurité et de police. La grève dura 14 jours. Peut-être devrait on dire qu'on lui permit de durer 14 jours car, malgré des déclarations très dures, et la déclaration symbolique de l'état d'urgence, le nouveau gouvernement Wilson ne prit aucune mesure répressive contre les grévistes. Il n'engagea non plus aucune négociation avec eux. Dans de telles conditions, les nouvelles institutions ne pouvaient pas durer. Le 28 mai, Faulkner démissionne. La grève fut suspendue le lendemain. Westminster déclara immédiatement la suspension de l'Assemblée nord-irlandaise et le retour à la *Direct Rule*.
- 21 Même si de multiples facteurs peuvent expliquer l'échec de cette initiative, les événements révèlent assez clairement que Londres, malgré sa volonté de trouver une solution équilibrée, n'a jamais souhaité s'aliéner la majorité unioniste nord-irlandaise. Les deux principaux partis britanniques n'ayant pas de majorité, chacun avait potentiellement besoin des élus unionistes nord-irlandais dans sa majorité, même si, parallèlement, ces élus étaient activement engagés dans la mise en échec de la politique britannique en Irlande du Nord. Avant de reconnaître sa défaite et de passer la main à Harold Wilson, Heath est même allé jusqu'à tenter de former une coalition avec les Libéraux et sept des onze unionistes du *U.U.U.C.*, en leur proposant même le *Whip conservateur*.<sup>22</sup> Ce lien avec la majorité unioniste dépasse toutefois la stricte tactique électorale. Dès l'annonce initiale de ses projets pour l'Irlande du Nord, le gouvernement

Heath organisa un référendum sur le statut de l'Irlande du Nord (*Border Poll*, Mars 1973). Or, la formulation manichéenne des deux questions qui étaient posées interdisait aux modérés d'exprimer clairement leur position sur le statut de l'Irlande du Nord. Londres refusa néanmoins de modifier les questions comme le demandait le SDLP, parti des nationalistes modérés. Tout le monde savait à l'avance que ce référendum, boycotté finalement par tous les nationalistes, serait un plébiscite en faveur du maintien de l'Irlande du Nord dans l'Union. Il ne servait donc qu'à rassurer les unionistes sur l'avenir de la province<sup>23</sup>. Par ailleurs, en ce qui concerne l'attitude des autorités britanniques pendant la grève, certaines analyses ont démontré que les dirigeants militaires et les dirigeants politiques de l'époque n'ont pas été très réactifs. Brendan O'Leary va même jusqu'à dire que cette passivité dépassait les espérances des grévistes qui ne s'attendaient pas à une victoire aussi facile<sup>24</sup>. Ne rien faire de la part de Londres, revenait, de fait, à leur laisser le champ totalement libre. Du référendum de mars 1973, à la passivité devant la grève de l'UWC, en passant par les tactiques électorales au cours de l'élection générale de 1974, l'on voit bien que Londres restait très lié politiquement – pour ne pas dire soumis – au bloc unioniste nord-irlandais. Le gouvernement central restait enfermé dans une approche contradictoire: même s'il engageait des initiatives pour trouver une solution politique équilibrée, il faisait tout pour ne pas avoir à risquer une confrontation avec la partie de la population nord-irlandaise qui refusait tout compromis avec la minorité nationaliste.

## De l'échec de Sunningdale à l'Accord Anglo-Irlandais de 1985

- 22 Après l'échec de Sunningdale, l'Etat britannique mit d'ailleurs beaucoup de temps à en tirer les leçons et à faire évoluer son approche. En termes de sécurité, il fit le choix de l'*Ulsterization* qui redonnait à la police locale le rôle leader dans la gestion de l'ordre public (voir plus haut). Quant à ses initiatives pour trouver des solutions politiques, elles restaient timorées et ne faisaient que reproduire les mêmes erreurs. Lors de la Convention Constitutionnelle de 1975, par exemple, le gouvernement central ne brilla pas par sa capacité à influencer les débats entre les différents partis nord-irlandais. Pourtant, vu le poids qu'y occupaient les unionistes opposés au partage équitable du pouvoir et à une dimension irlandaise, regroupés sous l'étiquette du *UUUC*, le gouvernement, s'il voulait que cette convention aboutisse, n'avait pas d'autre choix que d'intervenir dans les débats. A nouveau en n'intervenant pas, il permettait aux unionistes de l'*UUUC* de bloquer toute possibilité d'accord<sup>25</sup>. Il fallut attendre l'élection de Margaret Thatcher, en 1979, pour que les choses commencent à bouger. Cela est pour le moins paradoxal, vu l'unionisme farouchement traditionaliste qu'affichait depuis longtemps la leader des conservateurs: parmi ses formules restées célèbres, elle déclara en 1981 que l'Irlande du Nord était aussi britannique que Finchley!
- 23 Certes l'action de Margaret Thatcher ne faisait pas table rase de tout ce qu'avaient pu faire ses prédécesseurs. La sécurité et la lutte contre l'IRA Provisoire restaient ses priorités absolues et elle ne remit pas en cause l'*Ulsterization* mise en oeuvre par le gouvernement Callaghan. Comme Wilson et Callaghan l'avaient fait, son gouvernement mit aussi en place une Assemblée en Irlande du Nord, purement consultative, afin d'inciter les deux communautés à s'entendre sur un système de partage de pouvoir. De même, l'Accord Anglo-Irlandais de 1985, reprenait les trois principes de Sunningdale, et comme Sunningdale, d'ailleurs, il fut un échec dans la mesure où il ne parvint pas à

établir de nouvelles institutions stables en Irlande du Nord. A court terme, il polarisa encore plus les relations entre les deux communautés. Toutefois, l'Accord Anglo-Irlandais marque une rupture fondamentale dans la politique nord-irlandaise de Londres. Comme elle le déclara elle-même dans ses mémoires, pour être plus efficace dans la lutte contre le terrorisme républicain, M.Thatcher avait besoin de la coopération de la République d'Irlande, dont le territoire servait de base arrière à l'IRA Provisoire<sup>26</sup>. Pour ce faire, elle était prête à faire des concessions sur la dimension irlandaise<sup>27</sup>. En revanche, en négociant cet accord directement avec le gouvernement de Dublin<sup>28</sup>, dans le cadre des relations entre deux Etats souverains, l'exécutif britannique était libre de prendre les initiatives qu'il souhaitait sans avoir à en rendre compte aux unionistes. M. Thatcher leur envoyait ainsi un message radicalement nouveau: la relation avec Dublin, y compris sur les questions de sécurité en Irlande du Nord, n'était plus un domaine partagé. Pour la première fois, Londres décidait de s'opposer aux unionistes nord-irlandais et reprenait seul les rênes de la relation avec Dublin<sup>29</sup>. C'est bien le sens de sa déclaration devant l'Assemblée d'Irlande du Nord, deux mois avant la signature de l'Accord: « *It must be the Government of the United Kingdom and Parliament that determine the policy to be adopted in respect of relations with other countries, including the Republic of Ireland* »<sup>30</sup>. Une fois l'accord signé, rien, ni les manifestations monstre organisées par Ian Paisley et ses amis à Belfast, ni la démission des M.P.s unionistes à la Chambre des Communes, ni la procédure judiciaire que deux unionistes nord-irlandais, les frères McGimpsey, lancèrent en République d'Irlande, ne la firent changer de stratégie. L'unionisme nord-irlandais avait perdu son allié historique et était désemparé<sup>31</sup>. Par cet accord, Londres avait réussi à créer une institution permanente de coopération avec Dublin, la Conférence Intergouvernementale, et choisissait de négocier avec Dublin, et non plus avec la majorité unioniste, son action en Irlande du Nord, y compris dans le domaine sécuritaire et judiciaire. En d'autres mots, pour certains analystes, cet accord marque la fin de la suprématie unioniste en Irlande du Nord<sup>32</sup>. Les unionistes ne sont plus les seuls décideurs politiques, ou s'ils veulent de nouveau contribuer aux décisions politiques en Irlande du Nord, ils doivent accepter le partage de pouvoir avec la minorité nationaliste et la coopération avec Dublin comme le leur impose Londres désormais. Il est donc une étape cruciale dans l'évolution de la politique britannique en Irlande du Nord: pour la première fois, Londres choisissait de rompre avec le bloc unioniste et cessait de lui déléguer ou de partager avec lui l'administration de cette partie du territoire britannique. Alors que d'une certaine manière, comme on a pu le voir plus haut, l'échec de Sunningdale avait révélé et renforcé cette dépendance britannique à l'égard du bloc unioniste nord-irlandais, l'Accord Anglo-Irlandais, lui, y mettait fin<sup>33</sup>.

## Conclusion

- 24 En somme il apparaît clairement que la crise nord-irlandaise qui commence en 1968 et qui s'aggrave rapidement au cours des années 1970, est aussi et surtout la crise de l'État britannique et plus particulièrement la crise de la relation entre son centre et l'une de ses périphéries. Elle révèle l'incapacité des gouvernements londoniens, des deux bords politiques, et malgré la gravité de la situation, à remettre en cause l'alliance avec la majorité unioniste locale. Même si, au cours des années 1970, Londres a bien tenté de réformer la société et les institutions nord-irlandaises dans le sens d'un meilleur équilibre entre les deux communautés, aucun gouvernement, avant celui de M.Thatcher et l'Accord

Anglo-Irlandais, ne prit le risque d'une confrontation avec le bloc unioniste. L'échec de Sunningdale et l'inefficacité de la stratégie militaire, policière et judiciaire de Londres jusqu'au début des années 1980, résultent principalement de son refus de rompre avec le bloc unioniste nord-irlandais.

- 25 Le choix de cette alliance fut lourd de conséquences car le chaos dans lequel s'enfonça l'Irlande du Nord marque aussi la faillite de la démocratie libérale britannique. L'armée échappa au contrôle du politique. Le gouvernement central laisse aux institutions judiciaires et policières locales la liberté d'emprisonner ou de juger de manière arbitraire, en dehors du cadre du droit commun. Londres perd toute capacité de trouver une solution consensuelle et constitutionnelle à la question nord-irlandaise.
- 26 Si l'on regarde les faits avec un regard historique plus large, il semble évident que Londres ne parvient pas à innover dans sa façon d'administrer et de gouverner cette périphérie. Malgré la nature exceptionnelle de la crise, l'État britannique reste enfermé dans une alliance ancienne avec le bloc unioniste, ancienne puisqu'elle datait de la fondation même de l'Irlande du Nord en 1920. C'est cette alliance qui empêche Londres de répondre aux besoins sociaux, politiques et institutionnels spécifiques d'une large partie de la population qui vit dans cette partie du territoire britannique. Ce n'est qu'en 1985 que Margaret Thatcher, avec l'Accord Anglo-Irlandais, parvient à trouver une solution innovante, solution qui marque la fin de cette alliance. Si l'on regarde la situation avec un regard géographique plus large, l'on constate aussi que la façon dont Londres traite les deux autres périphéries, galloise et écossaise, au cours des années 1970, montre une similitude troublante avec sa politique nord-irlandaise. L'échec des premiers référendums sur la *devolution* en Ecosse et au pays de Galles démontre que, sur la question écossaise et galloise aussi, les élites londoniennes restaient encore figées dans des pratiques de gouvernement datées et obsolètes, qui n'apportent aucune solution aux problèmes posés par ces périphéries.
- 27 Les années 1970 en Irlande du Nord marquent donc bien la crise d'un État central britannique qui est comme paralysé, prisonnier d'une culture unioniste dépassée, incapable d'innover pour répondre aux besoins culturels, socio-économiques et politiques spécifiques de ses territoires périphériques.
- 28 **Philippe Cauvet est Maître de conférences en études irlandaises et britanniques. Ses recherches portent principalement sur les rapports entre nation, Etat et territoire dans les îles britanniques, en particulier autour des questions soulevées par le processus de *Devolution* ou de la notion de territoire national dans le nationalisme irlandais.**
- 

## NOTES

1. Sutton M., *Bear in mind these dead ... An Index of Deaths from the Conflict in Ireland 1969-1993*, Belfast, Beyond the Pale Publications, 1994. Voir <http://www.cain.ulst.ac.uk/sutton/book> (Visité le 25/07/2016).

2. La thèse de la continuité de l'action britannique a été développée principalement dans les travaux suivants:

Cunningham, M., *British Government Policy in Northern Ireland, 1969-2000*, Manchester, Manchester University Press, 2001.

Dixon, P., *British policy towards Northern Ireland 1969-2000: continuity, tactical adjustment and consistent 'inconsistencies'*, *British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 3, N° 3 (2001) pp. 340-368.

-----, *Northern Ireland: the Politics of War and Peace*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

3. « *Sunningdale for slow learners* ».

4. Wolff, S., *Context and comment: Sunningdale and Belfast compared* in Wilford, R. (ed), *Aspects of the Belfast agreement* (Oxford, Oxford University Press, 2001), pp.11-27.

-----, *Conflict management in Northern Ireland*, *International Journal on Multicultural Societies*, Vol.4, N° 1 (2002), pp. 41-73.

5. Ruane, J. & Todd, J., *The Dynamics of Conflict in Northern Ireland*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

6. Kennedy Pipe, C., *The origins of the present troubles in Northern Ireland*, London, Longman, 1997, p. 77. Voir aussi Edwards, A., *The Northern Ireland Troubles, Operation Banner 1969-2007*, Oxford, Osprey Publishing, 2015.

7. Northern Ireland Senate Debates, VOL.56, Col.358-9, 9 Novembre 1971, Northern Ireland House of Commons Debates, VOL.82, Col.1112, 7 Octobre 1971.

8. Un premier rapport officiel sur Bloody Sunday, le rapport Widgery blanchissait l'armée. Le second rapport, celui de la Commission Saville, rendu public en 2010, contredit le rapport Widgery mais n'aborde pas la totalité de la chaîne de commandement et ne se concentre que sur les décisions prises sur le terrain par les militaires britanniques, excluant la partie politique du processus de décision. En l'état actuel des connaissances, ce sont donc les militaires qui ont pris l'initiative de tirer. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101103103930/http://report.bloody-sunday-inquiry.org/> (Consulté le 25/07/16). Voir aussi l'article de Henry Patterson dans le *Belfast Telegraph*: <http://www.belfasttelegraph.co.uk/opinion/henry-patterson-for-many-the-bloody-sunday-saville-report-has-fallen-short-28541900.html> (consulté le 25/07/2016).

9. Hunt Report on Police in Northern Ireland, Cmd 535 (Belfast, HMSO, 1969).

10. Buckland, P., *A History of Northern Ireland*, Dublin, Gill & Macmillan, 1981, p. 138.

11. Subversion in the UDR (Ulster Defence Regiment), by British Military Intelligence (1973) [http://cain.ulst.ac.uk/publicrecords/1973/subversion\\_in\\_the\\_udr.htm](http://cain.ulst.ac.uk/publicrecords/1973/subversion_in_the_udr.htm) (visité le 25/07/16).

12. <http://cain.ulst.ac.uk/ni/security.htm> (Visité le 25/07/2016).

13. Ruane, J. & Todd, J., *History, Structure and Action in the settlements of complex conflicts: the Northern Ireland case*, *Irish Political Studies*, Vol. 29, N°1 (2014), pp 15-36.

14. Mailhes, C., *Les Diplock Courts, une procédure pénale d'exception en Irlande du Nord*, *Etudes Irlandaises*, Vol.24, N°1 (1999), pp.163-77.

15. Voir <http://cain.ulst.ac.uk/events/intern/chron.htm> (Visité le 25/07/2016).

16. McCleery, M.J., *Operation Demetrius and its aftermath, A new history of the use of internment without trial in Northern Ireland 1971-75*, Manchester, Manchester University Press, 2015.

17. Todd, J., *Thresholds of State Change: Changing British State Institutions and Practices in Northern Ireland after Direct Rule*, *Political Studies*, Volume 62, Issue 3 (October 2014), pp. 522-538.
18. Loughlin, J., *The Ulster question since 1945*, London, Palgrave Macmillan, 2004, p.83.
19. Cahiers du RETEX, *L'Armée britannique en Irlande du Nord (1969-2007)* (Paris, Ministère de la Défense/CDEF, Février 2015), p.24.
20. *The Future of Northern Ireland, a paper for discussion* (London, HMSO, 1972).
21. *Northern Ireland Constitutional Proposals* (London, HMSO, 1973) Cmnd 5259.
22. Bogdanor, V., *The fall of Heath and the end of the postwar settlement* in Ball, S. & Seldon, A., *The Heath government, a reappraisal*, London, Routledge, 1996, pp.371-90, p.372.
23. Bogdanor, V., *The people and the party system : referendum and electoral reform in British politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p.63.
24. O'Leary, B., *Northern Ireland*, in Hickson, K. & Seldon, A., *Old Labour, New Labour, the Wilson and Callaghan governments, 1974-1979*, London, Routledge, 2004, pp.240-259.
25. Todd, J., *Thresholds of State Change: Changing British State Institutions and Practices in Northern Ireland after Direct Rule*, *Political Studies*, Volume 62, Issue 3 (October 2014), pp. 522-538.
26. Depuis 1979, l'IRA Provisoire perpétrait des attentats spectaculaires (En 1979, exécution de Lord Mountbatten et de 18 soldats à Warrenpoint; en 1984, attentat au Grand Hotel de Brighton pendant la Conférence du Parti Conservateur) qui révélèrent la nécessité absolue pour Londres de renforcer la lutte anti-terroriste.
27. Thatcher, M., *The Downing Street Years*, London, Haper Collins, 1993, p.385.
28. Les relations avec Dublin s'étaient intensifiées depuis l'arrivée au pouvoir de Charles Haughey à Dublin, en 1979. Son successeur Garret Fitzgerald, signataire de l'accord de 1985, joua aussi un rôle crucial dans le rapprochement entre les deux gouvernements sur la question nord-irlandaise. Les pressions américaines jouèrent aussi un rôle important pour convaincre M. Thatcher de conclure un accord avec Dublin. Voir Gillissen, C., *Une relation unique: Les relations irlando-britanniques de 1921 à 2001*, Caen, Presses Universitaires de Caen, 2005.
29. Brennan, P., *L'Accord Anglo-Irlandais*, in Charlot, M., *L'Effet Thatcher*, Paris, Economica, 1989, pp. 137-54. Voir aussi, McKittrick D. & McVea, D., *Making Sense of the Troubles: The Story of the Conflict in Northern Ireland*, Chicago, New Amsterdam Books, 2002, pp. 149-66.
30. Northern Ireland Assembly, *Official Report*, 28 August 1985, pp. 151-2.
31. Hutchinson, W., *Espaces de l'imaginaire unioniste nord-irlandais*, Caen, Presses Universitaires de Caen, 2000.
- , *Quis separabit ? Comment l'unionisme nord-irlandais gère la menace d'un avenir post-colonial*, *Hérodote*, N° 120 (2006), pp. 200-214.
32. O'Leary, B., *The Anglo-Irish Agreement: Folly or Statecraft?* *West European Politics*, Vol. 10, N°1 (January 1987), pp.5-32
33. Ruane, J. & Todd, J., *History, Structure and Action in the settlements of complex conflicts: the Northern Ireland case*, *Irish Political Studies*, Vol. 29, N°1 (2014), pp 15-36.

---

## RÉSUMÉS

Cet article analyse la politique britannique en Irlande du Nord à partir du début des *Troubles* et au cours des années 1970. Il montre que, jusqu'aux années Thatcher, il y a bien une spécificité de l'action Londonienne, qui tient essentiellement dans son alliance, passive mais aussi active, avec le bloc unioniste nord-irlandais. Une première partie montre que malgré une certaine continuité de l'action britannique au cours des trente années de conflit en Irlande du Nord, la fin des années 1960 et les années 1970 sont marquées par le refus londonien de rompre son alliance avec le bloc unioniste nord-irlandais. C'est cette alliance qui limite fortement l'efficacité de l'action londonienne, dans le domaine sécuritaire (deuxième partie). L'inefficacité des initiatives politiques londoniennes comme celle de Sunningdale fait l'objet de la troisième partie, qui compare Sunningdale et l'Accord Anglo-Irlandais de 1985. Dans ce domaine aussi, c'est cette alliance qui explique l'échec de Londres.

This paper analyses the successive British governments' action in Northern Ireland from 1968 through the seventies. It shows that in this period, London's action was marked by its sometimes passive, sometimes active alliance with the Northern Irish unionist bloc. The first section shows that until the election of Margaret Thatcher as Prime minister, the central government's action was defined by its refusal to confront the unionist majority in Northern Ireland, which makes this period a specific phase of governmental action in the 30 years of conflict. The second section demonstrates that this alliance resulted in the limited effectiveness or even failure of London's action in the field of law and order. The third section compares the 1973 Sunningdale initiative and the 1985 Anglo-Irish Agreement showing that the failure of Sunningdale can also be explained by London's dependence on Northern Irish unionist forces.

## INDEX

**Mots-clés** : Irlande du Nord, années 1970, Wilson, Heath, Callaghan

**Keywords** : Northern Ireland, 1970s, Heath, Wilson, Callaghan

## AUTEUR

**PHILIPPE CAUVET**

*MIMMOC (EA 3812) Université de Poitiers*