

UDK 341.2(410:4-672EU)  
327(410)

Miloš JOVANOVIĆ\*

## LE ROYAUME-UNI ET LE PLAN BRIAND : UNE RÉACTION TOUJOURS D'ACTUALITÉ ?

*Du désintérêt pour la Communauté européenne du charbon et de l'acier à l'adhésion aux Communautés européennes en 1973 pour en venir, enfin, au référendum de 2016 sur la sortie de l'UE, les relations formelles entre le Royaume-Uni et l'UE ont connu de grandes vicissitudes. Toutefois, derrière ces changements de statut de membre, l'article examine la question d'éventuelles continuités dans la vision britannique de l'intégration européenne en prenant comme point de départ le premier « non » du Royaume-Uni à l'Europe – à savoir sa réaction au projet d'Union fédérale européenne d'Aristide Briand de 1930 – et tente d'en éclairer les causes.*

Mots clefs: *Le plan Briand, Union européenne, Royaume-Uni, insularité, Brexit, géopolitique*

*« La politique de toutes les puissances  
est dans leur géographie »<sup>1</sup>  
Napoléon Ier*

« Si on dit que l'Angleterre est une île, personne n'en revient », pourtant, c'est bien ce constat, d'une évidente banalité, qui doit constituer le point de départ de toute réflexion portant sur les relations entre le Royaume-Uni et le reste du continent.<sup>2</sup> En effet, omettre ce simple fait géographique aux conséquences géopolitiques multiples

\* Maître de conférences à la Faculté de droit de l'Université de Belgrade, milosjovanovic@ius.bg.ac.rs. Cet article a été élaboré dans le cadre du projet de la Faculté de droit de l'Université de Belgrade intitulé « Transformation identitaire de la Serbie ».

1 Napoléon, lettre au roi de Prusse du 19 brumaire an XIII (10 novembre 1804), cité d'après Martin Motte, « Genèse et significations de la géopolitique, des origines à 1945 » in Hervé Couteau-Bégarie, Martin Motte, *Approches de la géopolitique*, Economica, Paris 2013, p. 66.

2 « Quand on dit ce qui est, on fait scandale. Si on dit que l'Angleterre est une île, personne n'en revient. Si on dit que l'OTAN a un commandement américain, tout le monde est choqué. C'est pourtant la vérité. Et c'est toute la philosophie de cette affaire » tel est le mot du général de Gaulle à propos du premier refus de la France de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Tome 1, Editions de Fallois/Fayard, Paris 1994, p. 351.

nous priverait très certainement de la seule explication valable du rapport que ce pays a toujours entretenu avec l'Europe et l'idée d'intégration européenne.<sup>3</sup>

Ce rapport précisément, quel est-il ? Il commença dès la fin des années vingt du siècle passé avec la réaction britannique au projet d'Union fédérale européenne d'Aristide Briand et le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il a connu depuis quelques vicissitudes, notamment dans les relations que le Royaume-Uni entretenait avec l'Union européenne (UE). L'Angleterre, qu'on ne comptait pas parmi les pays fondateurs des premières Communautés européennes, y adhéra en 1973 mais n'entra jamais pleinement et véritablement dans l'aventure de la construction d'une Europe unie. Cependant, il était permis de croire que le processus d'intégration européenne ne serait pas réversible et que les pays membres suivraient le processus de l'approfondissement des liens, d'autant plus que demeurait la possibilité pour chaque État de pouvoir le faire à son propre rythme. Pourtant, force est de constater que la relation entre le Royaume-Uni et l'UE s'est soldée par un échec – à savoir le retrait du Royaume-Uni qui a été décidé par les citoyens britanniques au référendum du 23 juin 2016. Ce rejet de l'Europe, qui inévitablement fait apparaître une continuité historique dans la vision britannique de l'intégration européenne et qui éclaire d'une lumière nouvelle et puissante ce rapport particulier que les Britanniques peuvent avoir quant à leur destin européen, nous oblige à nous interroger sur l'existence de causes profondes qui sont susceptibles d'expliquer l'ambivalence anglaise, celle d'une nation européenne existant en dehors de l'Europe. Avant et afin de le faire, nous nous devons d'établir cette continuité historique, ce que l'on fera de deux façons: en constatant premièrement que ce rejet de l'Europe que représente le *Brexit* a fortement réactualisé le premier « non » du Royaume-Uni à l'Europe – à savoir sa réaction au projet d'Aristide Briand de 1930 (I); en rappelant ensuite que c'est désormais à l'aune du retrait du Royaume-Uni qu'il faut analyser et juger la période, empreinte de distance, durant laquelle la Grande-Bretagne fut un pays membre de l'UE et dont les attermoissements ne peuvent s'expliquer autrement que par des considérations culturalistes, elles-mêmes découlant d'une spécificité géographique et géopolitique (II).

## 1. UNE ACTUALITÉ CRIANTE

Une boucle a indéniablement été bouclée en juin 2016. En disant non à l'Union européenne et mettant ainsi un terme à la participation directe du Royaume-Uni au projet européen (1.2.), les Britanniques sont revenus en quelque sorte au point de départ, à savoir leur « premier non » à l'Europe, celui du rejet du plan Briand en 1930 (1.1.).<sup>4</sup>

### 1.1. Du rejet du plan Briand

Avant d'examiner les raisons qui poussèrent le Royaume-Uni à rejeter le plan Briand (1.1.2.) nous allons brièvement revenir sur le contexte historique ainsi que sur les principaux éléments contenus dans le *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne* (1.1.1.).

3 Nous utiliserons indistinctement les appellations de Royaume-Uni, Grande-Bretagne ou encore Angleterre pour désigner l'État dont la dénomination officielle est *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*.

4 Nous empruntons la formule à Robert W. D. Boyce, « Britain's first 'no' to Europe: Britain and the Briand Plan, 1929–1930 », *European Studies Review* 10 (1), 1980.

### 1.1.1. L'idée d'une Union fédérale européenne

C'est le 5 septembre 1929 à la tribune de la Société des Nations (SDN), lors de sa dixième Assemblée, qu'Aristide Briand lança son appel en faveur de l'unité européenne en préconisant la *création d'un lien fédéral entre des peuples qui sont géographiquement groupés*.<sup>5</sup> Sans donner de détails particuliers et sans réelle élaboration quant à la nature exacte du lien fédéral en question, il fut cependant précisé que l'association qui en résultera agira avant tout dans le domaine économique.<sup>6</sup> Cette première ébauche sera étoffée quelques mois plus tard dans le *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne* qui sera soumis aux gouvernements d'États européens membre de la SDN le 1<sup>er</sup> mai 1930.<sup>7</sup> Ce mémoire que l'on doit à Alexis Léger, directeur de cabinet d'Aristide Briand, même s'il place la création de ce lien de solidarité entre nations européennes dans le cadre de la SDN – qui elle-même *recommande les ententes régionales* comme ne manque pas de le rappeler l'auteur du Mémoire – prévoit tout de même la création d'institutions propres à l'organisation européenne nouvellement envisagée.<sup>8</sup> Est prévue ainsi une *Conférence européenne*, « organe représentatif et responsable, composée des représentants de tous les Gouvernements européens membres de la SDN, et qui demeurerait l'organe directeur essentiel de l'Union européenne, en liaison avec la SDN ». D'autre part, il est prévu d'établir un *Comité politique permanent*, « organe exécutif, composé seulement d'un certain nombre de Membres de la conférence européenne et assurant pratiquement à l'Union européenne son organisme d'étude en même temps que son instrument d'action ». Enfin, cette architecture institutionnelle est complétée par l'instauration d'un *Service de secrétariat*, « pour assurer administrativement l'exécution des instructions (...) ».<sup>9</sup> Les considérations d'ordre économique semblent toujours guider la volonté de créer cette nouvelle union. Il est ainsi question de « fractionnement territorial » en raison de nouvelles frontières – et donc de barrières douanières – qui sont apparues en Europe après la Grande guerre et qui doivent être compensées par l'établissement d'un lien de solidarité. Le modèle présent à l'esprit reste celui du grand continent américain et des États-Unis qui s'affirment peu à peu en tant que véritable puissance mondiale face à une Europe morcelée. Est de même évoqué le danger qui menace la paix européenne du fait « de l'état d'incoordination où se trouve encore l'économie générale

5 « Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral; ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter leurs intérêts, de prendre des résolutions communes, d'établir entre eux un lien de solidarité, qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves, si elle venaient à naître. C'est ce lien que je voudrais m'efforcer d'établir », « Discours de M. Briand du 5 septembre 1929 », in Boris Mirkin-Guetzevitch, Georges Scelle, *L'Union européenne*, Librairie Delgrave, Paris 1931, p. 34.

6 « Evidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique: c'est la question la plus pressante (...) Mais je suis sûr aussi qu'au point de vue politique, au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant (...) », *Ibid.*, pp. 34–35.

7 Voir « Mémoire sur l'organisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne » in B. Mirkin-Guetzevitch, G. Scelle, pp. 59–70.

8 *Ibid.*, p. 61.

9 *Ibid.*, pp. 64–66.

de l'Europe ». <sup>10</sup> Pourtant, à la différence du discours du 5 septembre de l'année précédente, le Mémorandum de 1930 opère un important revirement en subordonnant le problème économique au problème politique: « Toute possibilité de progrès dans la voie de l'union économique étant rigoureusement déterminée par la question de sécurité et cette question elle-même étant initialement liée à celle du progrès réalisable dans la voie de l'union politique, c'est sur le plan politique que devrait être porté tout d'abord l'effort constructeur tendant à donner à l'Europe sa structure organique ». <sup>11</sup> Il se peut que ce renversement fut une erreur, que les thèses fonctionnalistes ultérieures, celles de David Mitrany ou Ernst Haas sauront éviter en mettant l'accent sur la nécessité d'une approche davantage pratique et non-politique lorsqu'il s'agit de créer des liens de solidarité entre nations. Cependant, et au-delà de la question de savoir si cette ambition de construire une Europe politique ait été prématurée ou non, le fait est que l'idée d'une *Union fédérale européenne* ne fut pas tout-à-fait étrangère à l'esprit d'une époque marquée du sceau tragique de la Grande guerre. Comme le remarque un auteur américain, elle procédait assez naturellement d'un triple courant. <sup>12</sup> Un courant « théorique » façonné particulièrement par le Comte Richard Coudenhove-Kalergi et son *mouvement paneuropéen* (dont Aristide Briand assura en outre la présidence d'honneur en 1927); un mouvement diplomatique caractérisé principalement par le rapprochement franco-allemand dont les porteurs furent Aristide Briand et Gustav Streseman et symbolisé par les Accords de Locarno de 1925; et enfin un mouvement économique œuvrant en faveur d'une libéralisation des échanges qui s'étaient ralentis en Europe à cause de nombreuses barrières tarifaires. <sup>13</sup> Toutefois, si l'idée d'une *Union fédérale européenne* était dans l'ère du temps, c'est précisément de temps qu'elle manqua. En effet, comme le rappellent Serge Bernstein et Pierre Milza, les années vingt du siècle passé furent une période de prospérité (relative) retrouvée. <sup>14</sup> Le rétablissement des circuits et flux financiers internationaux a pu être opéré grâce au règlement de la question de la réparation allemande ainsi que celle des dettes interalliées ce qui participa à la normalisation de l'économie mondiale. L'augmentation de la production industrielle entre 1920 et 1929, qui était de l'ordre de 50% aux États-Unis et 60% en Europe, témoigne elle aussi d'un relèvement économique significatif. <sup>15</sup> Pourtant, le plan Briand intervient très exactement à la fin de ce cycle, au moment donc où les effets bénéfiques de la prospérité commencent à pâlir. De fait, c'est dans un contexte de crise que Briand tente de réaliser son idée d'*Union fédérale européenne* et son échec « marque symboliquement la fin d'une époque ». <sup>16</sup>

10 *Ibid.*, p. 60.

11 *Ibid.*, p. 66.

12 Francis J. Murphy, « The Briand Memorandum and the Quest for European Unity », *Contemporary French Civilization* 4 (3), 1980, pp. 319–321.

13 Voir notamment pour les origines du *Plan Briand*: « Penser l'Europe sans la réaliser » in Sylvie Guillaume (dir.), *Penser et construire l'Europe de 1919 à 1992*, Ellipses, Paris 2007, pp. 102–124 ou encore Robert Frank, « Les contretemps de l'aventure européenne », *Vingtième siècle – Revue d'histoire* No. 60, 1998, pp. 83–89.

14 Serge Bernstein, Pierre Milza, *Histoire du XX<sup>e</sup> siècle, Tome 1, 1900–1945*, Hatier, Paris 1996, pp. 126–130.

15 *Ibid.*, p. 129.

16 Serge Bernstein, Pierre Milza, *Histoire de la France au XX<sup>e</sup> siècle*, Editions Complexe, Bruxelles 1995, pp. 256–258.

### 1.1.2. La réaction britannique

En ce qui concerne la réaction britannique au plan du ministre des Affaires étrangères, elle ne fut pas réellement dictée par le contexte de crise. Les réponses officielles lors des trois moments clefs de l'élaboration du projet d'une *fédération européenne* sont assez claires et dénotent un refus poli mais net de l'idée d'une intégration européenne. Il apparaît de même très clairement que les causes de ce refus résident fondamentalement dans la situation géopolitique particulière du Royaume-Uni. Ainsi, lors de la dixième session de l'Assemblée de la SDN c'est M. William Graham qui se chargera, dans son allocution du 9 septembre, de répondre au nom de l'Empire britannique à Aristide Briand: « Il n'est nullement dans l'intention d'un membre de la délégation du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de jeter une douche froide sur un projet destiné à rapprocher plus étroitement les pays d'Europe dans le domaine politique ou économique » commença-t-il, avant de poursuivre « mais nous n'aboutirons à aucun résultat utile si, dans cette Assemblée de la Société des Nations, nous ne sommes pas parfaitement francs et sincères entre nous, quand nous examinons les difficultés qui peuvent se présenter ». <sup>17</sup> Et pour le gouvernement britannique, la principale difficulté réside dans le « péril de la discrimination » qu'un tel projet pourrait faire naître, à l'égard notamment des États-Unis d'Amérique qu'il ne faut en aucun cas considérer comme une puissance rivale aux yeux des Britanniques. Puis pour le représentant du gouvernement de Sa Majesté de faire une contre-proposition qui consisterait à ne pas élever les tarifs douaniers au-dessus du niveau existant pour une période de deux ans. <sup>18</sup>

La réponse officielle du gouvernement britannique au mémorandum sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne du 17 mai 1930, ne diffère guère de cette première réaction. Il y est dit que la Grande-Bretagne éprouve « la plus grande sympathie » pour le dessein français consistant à favoriser une coopération plus intime entre les nations d'Europe et renforcer ainsi les garanties contre une nouvelle guerre européenne. Le gouvernement de Sa Majesté y voit toutefois deux problèmes majeurs. D'une part les Britanniques jugent indésirable la création d'institutions internationales nouvelles et indépendantes. Ils considèrent que de telles institutions ne feraient que nuire à l'efficacité et à l'autorité des organes de la SDN. D'autre part, ils veulent éviter toute possibilité de rivalités et d'hostilités intercontinentales et ils pensent qu'une *fédération européenne* pourrait en ce sens produire de fâcheuses conséquences. Puis, très ouvertement, le gouvernement explique sa position en disant la chose suivante: « Il apparaîtra certainement au Gouvernement français qu'il existe à cet égard des considérations particulières dont le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, en sa qualité de membre du *British Commonwealth of Nations*, doit tenir compte ». <sup>19</sup>

Finalement, lors de la onzième session de l'Assemblée de la SDN en septembre 1930, le ministre britannique Arthur Henderson réaffirma que le Gouvernement de Sa Majesté éprouve la plus grande sympathie pour le dessein français puis réaffirma

17 B. Mirkine-Guetzevitch, G. Scelle, p. 44.

18 *Ibid.*, pp. 45-49.

19 *Ibid.*, pp. 143-146.

que tout doit rester dans le cadre de la SDN, d'autant plus que les problèmes économiques du monde comme le montre les événements – il est ici question de la grande dépression – doivent être résolus au plus haut niveau international, donc uniquement dans le cadre de la Section économique de la SDN. Enfin, dans son intervention du 13 septembre, William Graham fit un discours sur la situation économique mondiale sans faire aucune référence directe au projet d'Union fédérale européenne. Pour les Britanniques donc, il apparaît évident que l'affaire était close et qu'ils considéraient l'enfant de Briand comme étant mort né.<sup>20</sup> Donc, *Commonwealth*, États-Unis et SDN (car les solutions doivent être trouvées au niveau international) – telles ont été les raisons officielles du rejet du plan Briand et il semble bien qu'il ne faille pas véritablement aller plus loin et rechercher des causes profondes car les raisons officielles ont été données avec beaucoup de franchise. Il est nécessaire de souligner au demeurant que les britanniques ont éprouvé un réel et profond manque d'intérêt à l'égard du plan d'Aristide Briand. En effet, le gouvernement britannique avait formé le 28 mai 1929 un petit groupe de travail qui était censé réfléchir à la question et élaborer une réponse au mémorandum français. Ce comité interministériel ne s'est réuni qu'une seule fois, et ce le 14 juillet – soit un jour avant l'expiration du délai qui a été fixé pour l'obtention des réponses et sans que le chancelier de l'Échiquier Philip Snowden ou le secrétaire pour les dominions James H. Thomas soient présents, tout deux ayant auparavant affirmé leur position d'hostilité à l'égard du mémorandum.<sup>21</sup> Ce désintérêt est en fait la conséquence d'un contexte très précis – celui de l'existence de l'Empire britannique et d'un choix fait depuis longtemps par les Britanniques – celui du Grand large et du commerce international qui se trouvait à la base de la prospérité de la Grande-Bretagne. Il faut en effet garder à l'esprit que 50% des échanges extérieurs de la Grande-Bretagne se déroulaient toujours, vers la moitié du siècle passé, avec les pays du Commonwealth. De même, lors de la crise économique des années trente, la Grande-Bretagne s'en est retournée vers son empire et a adopté en 1932 la clause de préférence impériale qui a permis l'affermissement de l'activité économique britannique et a accru le niveau des échanges commerciaux au sein de l'Empire britannique. Le Royaume Uni était donc à l'époque davantage tourné vers son empire qu'il ne l'était vers le continent européen. Winston Churchill avait d'ailleurs fourni une bonne illustration de la position britannique à l'égard de l'Europe en disant en 1930 que la Grande-Bretagne « était avec l'Europe mais ne faisait pas partie d'elle; qu'elle y portait son intérêt et qu'elle y était associée mais non absorbée par elle », constat de nature fondamentalement géopolitique sur lequel nous aurons l'occasion de revenir et sur lequel Winston Churchill lui-même revint à plusieurs reprises.<sup>22</sup>

## 1.2. Au rejet de l'Union européenne

Ce qui se passa en 1930, se répéta, en termes de résultats du moins, en 2016 avec un second « non » des Britanniques à l'Union européenne (1.2.1.). Les raisons de ce second rejet sont bien évidemment diverses mais ne sont pas entièrement

20 *Ibid.*, pp. 208–209, 252.

21 R. Boyce, p. 36.

22 F. J. Murphy, p. 325.



sans liens avec celles qui existaient déjà dans les années vingt du siècle passé. Les événements de 2016 réactualisent ainsi fortement ceux de 1930 et donnent une cohérence d'ensemble à l'attitude britannique.

### 1.2.1. Une continuité quant au résultat final

A la question de savoir « si le Royaume-Uni devait rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? », presque 52% des votants ont choisi de cocher « Leave » au référendum qui s'est tenu le 23 juin 2016. Ainsi, et pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, un État membre décida de quitter l'Union provoquant un véritable séisme politique et mettant à mal l'avenir même de l'UE. De manière inédite, l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, qui reconnaît un droit de retrait volontaire et unilatéral et définit une procédure de retrait – assez sommaire il est vrai – sera ainsi déclenché par le gouvernement britannique.<sup>23</sup> Les négociations qui doivent s'en suivre sont censées aboutir à la signature d'un accord fixant les modalités de retrait du pays concerné. Si le résultat du référendum a pu constituer une surprise, la tenue même de celui-ci procède d'une mécanique qui s'était mise en place dès 2010. En effet, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sans référendum en 2009, les eurosceptiques étaient montés au créneau et le premier gouvernement de David Cameron décida d'introduire dans la législation l'obligation de recourir à un référendum pour le cas où le Royaume-Uni serait amené à de nouveaux transferts de compétence vers Bruxelles.<sup>24</sup> A partir de ce moment, et en raison notamment de la crise financière que subissait l'UE et à son incapacité à la surmonter, l'idée d'un référendum sur la sortie de l'Union et les pressions pour l'organisation de celui-ci se sont sensiblement accrues. Comme le rappelle Pauline Schnapper, ce sont d'abord les partisans d'un retrait de l'UE au sein du Parti conservateur qui déposèrent en 2011, suite à une pétition électronique qui avait recueilli plus de 100.000 signatures, une motion au Parlement exigeant l'organisation d'un référendum sur la sortie du Royaume-Uni. La motion en question fut repoussée mais 81 députés conservateurs votèrent tout de même en sa faveur contre leur propre gouvernement.<sup>25</sup> La pression s'accrut en 2012 puis en 2013 lorsque plusieurs ministres du gouvernement s'interrogèrent publiquement sur le bienfondé du maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE. Ces événements, auxquelles il faut ajouter une constante progression dans les urnes du *United Kingdom Independence Party* (UKIP) ainsi que l'échéance électorale de 2015, poussèrent David Cameron à s'engager clairement lors de son discours du 23 janvier 2013 en faveur d'une renégociation avec l'UE et, suite à la conclusion d'un accord avec les partenaires européens, d'un référendum sur le maintien du Royaume-Uni au sein de l'UE après les élections de 2015. Et l'année 2015 arriva vite. Le premier

23 Suite à la décision de la Cour suprême du Royaume-Uni en date du 24 janvier 2017, le gouvernement du premier ministre britannique Theresa May fut contraint d'adopter une loi autorisant le gouvernement de sa Majesté à notifier au Conseil européen son intention de se retirer de l'UE. C'est à partir de la notification en question que les négociations, qui ne doivent pas en principe excéder une période de deux ans, peuvent commencer.

24 Voir Pauline Schnapper, *Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne ?*, La Documentation française, Paris, 2014, pp. 128–138.

25 *Ibid.*, p. 130.

ministre britannique engagea effectivement des négociations avec ses partenaires de l'UE, en adressant le 10 novembre 2015 une lettre avec les exigences britanniques au président du Conseil européen Donald Tusk. Ces exigences étaient au nombre de quatre: gouvernance économique, compétitivité, souveraineté et immigration.<sup>26</sup> Suite à un semblant d'accord obtenu avec l'UE, qui s'était montrée très réservée, notamment en ce qui concerne la demande britannique d'instaurer des mesures restrictives pour les travailleurs immigrés, la voie pour l'organisation du référendum fut ouverte. Contre toute attente, les Britanniques choisirent à cette occasion de sortir de l'Union européenne.

### 1.2.2. Des raisons diverses

Comment expliquer la décision des Britanniques au référendum du 23 juin 2016 ? « La seule chose qui est certaine » écrivait un auteur britannique dans un article de 2002 en parlant de la relation entre le Royaume-Uni et l'Europe, « c'est que le langage de 1948 ne peut plus servir à en rendre compte ».<sup>27</sup> Et de fait, à la différence de 1929/1930 et du rejet du Plan Briand, ainsi que des années d'après-guerre et du désintérêt pour les premières communautés européennes, l'argumentaire tenant à la place et à l'importance du *Commonwealth* pour le Royaume-Uni a bien évidemment, en tant que tel, entièrement disparu. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'aucune espèce de continuité ne puisse être décelée quant aux choix que les Britanniques ou leurs élites aient pu faire en 1930 et en 2016. Comme le rappellent deux auteurs, en prenant appui sur les travaux de sociologie (et psychologie) électorale d'Angus Campbell, les choix des électeurs procèdent toujours de deux sortes de raisons: des raisons immédiates, que l'on peut aussi appeler *raisons contextuelles* et des raisons ultimes.<sup>28</sup> En ce qui concerne les premières, il va sans dire qu'elles sont particulières à une situation donnée et à un contexte précis. En ce sens, celles de 2016 ne peuvent réellement entretenir une relation de continuité avec les raisons qui ont mené au rejet du Plan Briand en 1930. En l'occurrence, les partisans d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne avaient mis en avant plusieurs arguments qui relèvent précisément de cette sorte de raisons immédiates. Le problème de l'immigration, dans un pays avec un solde migratoire net de 330.000 personnes pour l'année 2015, arriva en première place et ce d'autant plus qu'il a pu être décliné de deux façons différentes, l'une ayant trait à l'économie, l'autre à la sécurité.<sup>29</sup> Tout d'abord, il a été question de l'immigration, notamment intra-européenne (et spécialement de celle qui provient des pays de l'Europe de l'Est membres de l'UE) qui fournit une main d'œuvre moins onéreuse sur le marché du travail britannique, ce qui dans un contexte d'appauvrissement de certaines régions du Royaume-Uni (Pays de Galles par exemple) a clairement favorisé le choix d'un vote de sortie de l'UE.<sup>30</sup> La question de sécurité a de même joué un rôle non-négligeable, certains

26 Voir Bernard Cassen, « 'Brexit', David Cameron pris à son propre piège », *Le Monde diplomatique*, Février 2016.

27 John Crowley, « Le Royaume-Uni, le Commonwealth et l'Europe », *Politique européenne*, (n° 6) 2002/2, pp. 51-52.

28 James Dennison, Noah Carl, « The Ultimate causes of Brexit: history, culture, and geography », LSE, British Politics and Policy, Internet, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/explaining-brexit/>.

29 Paul Masson, « 'Brexit', les raisons de la colère », *Le Monde diplomatique*, Août 2016, p. 12.

30 *Ibid.*



partisans du « Leave » affirmant que l'UE est incapable de protéger ses frontières et qu'elle met ainsi en danger la sécurité du Royaume-Uni.<sup>31</sup> D'une manière générale, et indépendamment du débat traditionnel entre eurosceptiques et pro-européens existant outre-manche, le contexte de crise aiguë dans lequel s'est trouvée l'UE, en raison notamment des conséquences cumulées des crises financière et migratoire, a joué un rôle décisif dans le déclenchement et le résultat du référendum du 23 juin 2016.<sup>32</sup> Mais au-delà de ces raisons immédiates, il existe indubitablement des causes plus profondes, des causes *ultimes* qui relèvent en effet de « l'histoire, de la culture et de la géographie ».<sup>33</sup> Elles ont été sous-jacentes au débat sur le *Brexit* et on en trouve par exemple un écho dans l'affirmation du professeur de Cambridge Brendan Simms, selon laquelle « le Royaume-Uni est une puissance exceptionnelle » et que « parmi les États européens, la Grande-Bretagne est presque le seul à pouvoir survivre en s'appuyant sur lui-même ».<sup>34</sup> Ce sentiment d'exceptionnalisme est un trait de la culture profonde britannique et résulte avant tout d'une position géographique, et de fait géopolitique, bien particulière. Avant de revenir sur ces raisons ultimes dans le cadre de notre dernière partie, il faut souligner que celles-ci ont toujours défini le rapport du Royaume-Uni au reste du continent. Ces raisons expliquent aussi bien le double rejet historique de l'intégration européenne que la position très spécifique du Royaume-Uni au sein de l'Europe intégrée.

## 2. UNE RÉSERVE CONSTANTE

Un mot anglais revient souvent dans les articles qui ont pour objet les rapports existant entre le Royaume-Uni et l'Europe – celui d'« aloofness » qui signifie « réserve » et « attitude distante ».<sup>35</sup> Et de fait, c'est le terme qui historiquement correspond le mieux à la relation que le Royaume-Uni entretenait avec l'Europe continentale, qu'il s'agisse d'un simple rejet des tentatives d'intégration des pays européens comme en 1930 ou encore en 2016 ou de la revendication d'une position à part au sein des Communautés puis de l'Union européenne comme nous allons le voir présentement (2.1.). Dans les deux cas, les agissements britanniques étaient avant tout le fruit d'une position géopolitique tout à fait singulière qui résulte de la géographie du pays (2.2.).

### 2.1. Une position spécifique au sein de la CEE/UE

Le Royaume-Uni a longtemps été récalcitrant à l'idée de se joindre au projet européen après la Seconde guerre mondiale. Un changement d'attitude pour le

31 Alan Sked, « The Case for Brexit », *The National Interest*, November/December 2015.

32 Le débat qui existe traditionnellement entre eurosceptiques et pro-européens au Royaume-Uni est d'ailleurs emprunt d'un grand nombre de contradictions, chaque camp (qui ne recoupe au demeurant pas les deux principales familles politiques) se saisissant de mêmes faits tout en les interprétant différemment. Voir notamment pour les différents arguments utilisés au sein du Parti travailliste: Renaud Lambert, « 'Brexit', malaise chez les travaillistes », *Le Monde diplomatique*, Juin 2016.

33 J. Dennison, N. Carl, *op. cit.*

34 Brendan Simms, « The Churchillian solution », *New statesman*, July 2015, p. 29.

35 Voir notamment: Allan Hovey, « Britain and the Unification of Europe », *International Organization* 9 (3), 1955, p. 333; Roy Denman, « Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century », *Political Quarterly* 66 (1), 1995, p. 36.

moins pragmatique a été opéré à la fin des années cinquante mais à ce moment là, la Grande-Bretagne a du faire face au refus du général de Gaulle. Finalement, ce n'est qu'en 1973 que le Royaume-Uni accéda aux Communautés européennes. L'originalité de la participation britannique à l'aventure européenne ne s'arrêta pas toutefois à cette entrée laborieuse (2.1.1.). En effet, dès 1973 le Royaume-Uni s'était démarqué par la volonté de se voir octroyer une position spécifique dans le cadre du processus d'intégration européenne (2.1.2.).

### 2.1.1. Une entrée difficile

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, le Royaume-Uni avait une position tout-à-fait distincte de celle du reste des pays de l'Europe occidentale qui étaient ravagés et appauvris par le conflit mondial. Défendue par la mer, la *Royal Navy* et la *Royal Air Force*, la Grande Bretagne ne fut jamais envahie par l'Allemagne nazi et pouvait en outre compter sur ses colonies réunies dans le cadre du Commonwealth pour assurer sa relative prospérité économique. En raison de cette spécificité, elle fit montre d'un désintérêt, non pas spécialement pour la construction européenne en tant que telle, qu'en ce qui pourrait concerner sa propre participation à ce projet.<sup>36</sup> La relative indifférence par rapport au plan d'Aristide Briand de la fin des années 1920 s'était de fait retrouvée lors de la conférence de Messine en 1955 où les Britanniques n'avaient envoyé, en guise d'observateur, qu'un fonctionnaire du Ministère de l'Industrie.<sup>37</sup> En conséquence, comme en 1950, quand le Royaume-Uni ne voulut pas faire partie du projet de la CECA refusant de voir sa souveraineté s'éroder dans un domaine d'industrie – le charbon et l'acier – qu'il venait de nationaliser, il en alla de même en 1957 lors de la signature des Traités de Rome. La principale raison du refus évoqué par les Britanniques à l'époque résidait dans le fait que l'instauration d'une union douanière les aurait pénalisés dans leurs relations avec les pays du Commonwealth. En effet, la Grande-Bretagne n'avait rien contre l'établissement d'une zone de libre-échange entre pays européens. En revanche, la création d'une union douanière et l'instauration d'un tarif commun à l'égard des pays tiers auraient effectivement pénalisé la Grande-Bretagne qui importait un certain nombre de produits (notamment agricoles comme les produits laitiers de Nouvelle-Zélande) des pays du Commonwealth à tarif préférentiel.<sup>38</sup> Cependant, vers la fin des années 1950, les relations politiques et économiques entre la Grande-Bretagne et ce qui fut jadis son vaste empire ont commencé à décliner. En effet, les échanges commerciaux du Royaume-Uni avec les pays du Commonwealth s'étaient sensiblement ralentis passant de 45% en 1950, à 30% à la fin des années 1950 et ne représentant plus que 20% à la fin des années 1960.<sup>39</sup> D'autre part, l'Association européenne de libre échange créée en 1960 et conçue comme rivale de la CEE n'avait pas produits les

36 Le discours de Winston Churchill sur l'Europe, prononcé à Zurich le 19 septembre 1946, illustre parfaitement cette idée de création des « États-Unis d'Europe » mais dont la Grande-Bretagne ne devrait pas faire partie. Internet, <http://mjp.univ-perp.fr/textes/churchill19091946.htm>.

37 P. Schnapper, p. 12.

38 Voir Lincoln Steel, « L'économie britannique et le marché commun », *Politique étrangère*, 22 (3), 1957.

39 François-Charles Mougel, « Les 'enfants terribles' de l'Europe: le Royaume-Uni et la France gaullienne dans les années 1960 », in S. Guillaume (dir.), p. 69.

résultats escomptés alors que le marché commun apparaissait en revanche assez prometteur, le taux de croissance en France ayant atteint 8% en 1960 et la production industrielle allemande étant multipliée par 2,5 depuis 1950.<sup>40</sup> Par conséquent, les élites anglaises, de manière fort pragmatique au demeurant, changèrent de point de vue et le premier ministre conservateur Harold Macmillan obtint l'accord de son cabinet pour ouvrir les négociations d'adhésion à la CEE en 1961. Pourtant, tout au long des années 1960, c'est le général de Gaulle qui barrera la route au Royaume-Uni. Evoquant des raisons économiques, mais aussi et fondamentalement celles qui ressortent principalement de la géopolitique et de la politique étrangère – le fait que l'Europe des six est « conforme aux réalités » en ce qu'il s'agit d'*Etats continentaux qui sont contigus, qui s'interpénètrent et se prolongent les uns les autres par leurs communications*, et que l'Angleterre est en revanche, « maritime et insulaire, liée par ses échanges, ses marchés, son ravitaillement, aux pays les plus divers et souvent les plus lointains » et qu'elle est de surcroît « liée aux États-Unis par toutes sortes d'accords spéciaux » – le président français lui refusera l'accès à la CEE aussi bien en 1963 qu'en 1967.<sup>41</sup> Ce n'est qu'après le départ du général que le Royaume-Uni deviendra enfin membre des Communautés européennes en 1973. La date du 1<sup>er</sup> janvier 1973 ne marqua pourtant pas la fin de cette entrée laborieuse du Royaume-Uni dans l'Europe. En effet, suite à l'arrivée au pouvoir en 1974 du Parti travailliste, mécontent des conditions d'adhésion, un référendum sur le maintien du Royaume-Uni fut organisé en 1975. Ce n'est qu'avec la victoire du « oui » au maintien, que débuta définitivement l'aventure européenne de la Grande-Bretagne, singulière à beaucoup d'égards.

### 2.1.2. Une position toujours à part

Singulière, la participation britannique ne le fut pas uniquement en raison de cette adhésion compliquée. Elle le fut principalement en raison d'une position toujours à part dans le cadre de la construction européenne. Il aurait pu en être différemment si l'on avait pris conseil auprès de Jean Monnet qui était convaincu que les Anglais seraient de bons associés au sein du Marché commun et dans la construction de l'Europe mais à une seule condition: « c'est qu'il n'y ait pas d'exceptions aux règles communes qui créeraient des divisions d'intérêts entre l'Angleterre et les autres membres de la Communauté ».<sup>42</sup> Et pourtant, d'exceptions et d'exemptions, il y en eut un certain nombre en faveur de la Grande-Bretagne tout au long de la construction européenne. Le pays fut en effet toujours soucieux de préserver sa propre souveraineté et peu enclin à approfondir l'intégration européenne d'où le rejet constant de la supranationalité et du fédéralisme et la volonté de s'en

40 P. Schnapper, p. 14.

41 Voir Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, Tome IV, Plon, Paris 1970, pp. 66–71 et Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, Tome V, Plon, Paris 1970, p. 170. De Gaulle ne voit pas en outre comment la politique des Britanniques et celle des Continentaux pourraient se confondre « sauf si les Britanniques reprenaient, notamment quant à la défense, l'entière disposition d'eux-mêmes, ou bien si les Continentaux renonçaient à faire jamais une Europe qui soit européenne », *Ibid.*, p. 172.

42 Jean Monnet, *Mémoires*, LDP – Librairie Générale Française, Paris 2011, p. 674.

tenir à la méthode intergouvernementale dans la construction européenne. Il est difficile de revenir dans le cadre de cette contribution sur l'ensemble des pierres d'achoppement entre l'Europe et la Grande-Bretagne de 1973 à 2016. La réserve britannique à l'égard de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et le refus de participer au système monétaire européen dans les années 1970; une réelle méfiance à l'égard de la prise de décision selon la règle de la majorité; l'éternelle question de la contribution financière du Royaume-Uni; le refus de la Grande-Bretagne de bâtir l'*Europe de la défense* (choix dicté en raison de liens forts qui unissent traditionnellement le pays aux États-Unis et à l'OTAN), présentent toutefois suffisamment d'exemples de cette volonté britannique d'indépendance.<sup>43</sup> Nous pourrions dire qu'en définitive, c'est uniquement d'une *Europe à la carte* dont les Britanniques pouvaient s'accommoder comme le démontre d'ailleurs le nombre d'options de retrait (*opts-out*) exercé par le Royaume-Uni qui demeurerait champion en la matière. Ainsi, ce dernier obtint le droit de ne pas participer à l'espace Schengen (rejeté afin de sauvegarder le contrôle de ses frontières), à l'Union économique et monétaire (en raison notamment du statut de la Banque centrale européenne), à la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (par crainte de devoir changer les normes en matière de droit du travail) et à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'attitude anglaise à l'égard de l'Europe se donne peut-être le mieux à voir à travers la lancinante question de la participation britannique au budget européen. Même si elle fut un contributeur net au budget des Communautés (mais elle ne fut toutefois pas le seul) et avec une part assez élevée, la fameuse phrase de Margaret Thatcher – « I want my money back » prononcée à Dublin en 1979 – continue de résonner comme une parfaite illustration d'un rapport particulièrement pragmatique et d'une approche en fin de compte utilitariste de la Grande-Bretagne à l'égard de la construction européenne.<sup>44</sup>

Cette approche, nous l'avons vu, jouit d'une constance historique remarquable. Illustré aussi bien par le rejet du Plan Briand de 1930 que par le Brexit en 2016, ainsi que par une position bien à part au sein de l'Union européenne tout au long de la période durant laquelle elle en fut membre, le rapport de la Grande-Bretagne à l'Europe, d'évidence peu sensible aux contextes particuliers et changeants, procède incontestablement d'une réalité plus profonde et tangible. Il s'agit d'une réalité géopolitique.

43 Pour un rappel plus exhaustif voir P. Schnapper, pp. 25–53; Bino Olivi, Alessandro Giaccone, *L'Europe difficile*, Gallimard, coll. Folio Histoire, Paris 2007, pp. 112–117, 138–140, 156–162, et 359–365 notamment; ou encore Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, La documentation française, Paris 2014, pp. 81–82. Nous pourrions au demeurant rallonger cette liste d'exemples en mentionnant la suppression de la référence à la « vocation fédérale » de l'Europe du Traité de Maastricht obtenue par John Major ou encore la volonté de David Cameron, lors des élections européennes de 2014, de ne pas donner suite à la volonté des partis politiques au niveau européen de lier la compétence du Conseil européen dans le cadre de la nomination du président de la Commission.

44 La question de la contribution britannique provoqua une crise qui dura cinq ans et qui fut résolue en 1984 par l'octroi d'un rabais équivalent aux deux tiers de la différence entre la contribution financière britannique aux Communautés et les financements européens obtenus par la Grande-Bretagne de la part des Communautés.

## 2.2. Éternelle géopolitique

Dans son discours prononcé lors du congrès du parti Conservateur en 1948, Winston Churchill parla de « trois cercles majestueux », soulignant que la Grande-Bretagne était l'unique pays ayant une grande part dans chacun d'entre eux. La description faite par Churchill résume bien les larges possibilités d'action de la Grande-Bretagne de par le monde et repose de fait sur les traditions et les spécificités de la politique étrangère britannique, les « trois cercles » en question étant le Commonwealth britannique et l'empire, puis le monde anglophone avec notamment les États-Unis, et enfin « l'Europe unie » (2.2.2.).<sup>45</sup> Toutes ces traditions et spécificités, pour ne pas dire potentialités britanniques qui ont façonnés la politique étrangère du Royaume-Uni à travers les siècles, trouvent cependant leur origine dans un simple fait géographique – à savoir la position insulaire de la Grande-Bretagne (2.2.1.).

### 2.2.1. L'insularité

L'insularité du Royaume-Uni, qui représente toujours une position spécifique aux conséquences multiples, a indubitablement façonné le rapport que ce pays a toujours entretenu avec l'Europe, sa politique étrangère, sa vision du monde. En géopolitique, l'insularité a une importance fondamentale. Symétrique à l'enclavement, au sens où il s'agit d'un isolement – dans les mers pour l'insularité, dans les terres pour l'enclavement, – la position d'insularité présente cependant, à l'inverse de la position d'enclavement, des avantages stratégiques significatifs.<sup>46</sup>

Le premier d'entre eux réside dans le fait que les mers qui isolent l'île constituent une barrière naturelle contre les invasions. A cet égard, il n'est guère surprenant qu'il n'existe qu'une seule Tapisserie de Bayeux et que depuis le XI<sup>e</sup> siècle et Guillaume le Conquérant, l'Angleterre ne fut plus jamais envahie. D'autre part, même s'il s'agit d'un isolement physique, la position d'insularité, ouverte par définition sur les mers, offre une possibilité d'ouverture sur le monde. De fait, l'Angleterre commença à fonder des colonies et ouvrir des comptoirs commerciaux dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. Sa position insulaire, conjuguée à l'existence des marines de guerre et marchande extrêmement puissantes, lui permit ainsi de bâtir un vaste empire colonial et d'assurer sa suprématie mondiale tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle. Enfin, ces deux éléments réunis, à savoir un sentiment de sécurité d'un côté et une relative prospérité économique de l'autre, ne pouvaient que forger un état d'esprit particulier et engendrer une vision spécifique des relations internationales chez le peuple britannique et ses élites. D'ailleurs, celles-ci ont toujours eu une conscience aigüe de l'importance de la position insulaire de leurs pays et de toutes les conséquences qui pouvaient en découler, notamment en politique étrangère. Ainsi, de Lord Salisbury, inventeur de l'expression de « splendide isolement », qui à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pensait que la Grande-Bretagne « du fait de sa position insulaire, devait déployer son activité sur les mers et rester à l'écart des alliances continentales habituelles » et qui affirma même un jour « Nous sommes des

45 Winston S. Churchill, « Conservative Mass Meeting: a speech at Llandudno, 9 October 1948 », Internet, <https://web-archives.univ-pau.fr/english/special/SRdoc1.pdf>.

46 Voir Aymeric Chauprade, *Géopolitique, Constantes et changements dans l'histoire*, Ellipses, Paris 2003, pp. 126–127.

poissons ». <sup>47</sup> Ainsi encore d'Anthony Eden qui, à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, déclarait que l'histoire britannique était avant tout une histoire insulaire et que le peuple britannique restait un peuple insulaire de pensée et de tradition. <sup>48</sup> Son successeur Harold Macmillan écrivit de même que la notion d'incompatibilité entre le Commonwealth et l'Europe relevait d'une « peur instinctive », donc profondément ancrée dans l'âme du peuple britannique. <sup>49</sup> De cette conscience d'une position spécifique de la Grande-Bretagne, on retrouve témoignage à notre époque aussi comme l'illustre le discours sur l'Europe de l'ancien Premier ministre David Cameron tenu en janvier 2013, et dans lequel est affirmé « l'exceptionnalisme britannique » en ces termes: « Nous avons le caractère d'une nation insulaire: indépendante, franche, farouche défenseur de sa souveraineté. Nous ne pouvons pas davantage changer cette sensibilité britannique que nous ne pouvons vider la Manche ». <sup>50</sup>

Il est indéniable que ce sentiment d'exception est présent de manière continue chez les Britanniques et qu'il n'est pas seulement fondé en théorie, mais bien en pratique comme le démontre la tradition britannique de politique étrangère.

### 2.2.2. *La tradition britannique de politique étrangère*

Revenons aux trois cercles énoncés par Winston Churchill. L'Empire britannique d'abord, qui eut pour point de départ l'établissement de comptoirs commerciaux dès la fin du XVI<sup>e</sup> siècle. Aux dominions « qui étaient devenus pratiquement indépendants (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) », la Grande-Bretagne avait ajouté en trois cent ans, « la plus grande partie de l'Afrique australe et orientale, les Antilles, Ceylan et le 'joyau de l'Empire', l'Inde », recouvrant plus de 30 millions de km<sup>2</sup> avec 400 millions d'habitants, soit le quart de la population mondiale. <sup>51</sup> A l'aube de la Grande guerre cet empire fut tellement vaste que le « soleil ne s'y couchait jamais ». L'Empire britannique assura durant de longues décennies la grandeur et la prospérité de la Grande-Bretagne. Le Commonwealth lui succéda progressivement, de 1884, où l'Empire fut décrit pour la première fois comme étant le « Commonwealth of Nations » à 1949, date de son établissement formel. Nous avons vu que c'étaient précisément l'attachement du Royaume-Uni au Commonwealth, par des liens de nature principalement (mais non uniquement) commerciale, qui lui permit de regarder avec une certaine distance l'évolution du continent et les idées d'union de l'Europe, que ce soit en 1929 ou au début des années 1950. Ce n'est qu'avec le déclin économique et le ralentissement des échanges commerciaux au sein du Commonwealth que le Royaume-Uni se décida à embarquer sur le navire européen. <sup>52</sup> Toutefois, ce passé de grandeur impériale, au-delà du fait qu'il servit d'argument aussi bien en 1929/30 qu'en 1957, marqua indéniablement et durablement l'esprit de la nation britannique. Comme nous

47 D'après Henry Kissinger, *Diplomatie*, Fayard, Paris 1996, p. 160.

48 A. Hovey, p. 333.

49 *Ibid.*

50 P. Schnapper, p. 66.

51 S. Berstein, P. Milza, *Histoire du XX<sup>e</sup> siècle*, Tome 1, 1900–1945, *op. cit.*, p. 56.

52 Cependant, sans jamais avoir tranché définitivement le débat de son appartenance au continent européen. V. Stuart Woolf, « Britain and Europe – Of-shore or On-board », *History Today*, January 1999.



l'avons vu précédemment, on en retrouve des échos jusque dans le débat récent sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE.<sup>53</sup>

Les États-Unis ensuite, avec lesquels les Britanniques entretiennent une relation particulière, surtout depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Relation si particulière au demeurant, qu'elle a pu faire dire à Charles de Gaulle que les Anglais étaient devenus « une colonie de leur colonie ».<sup>54</sup> En fait, cette *relation spéciale* (*the Special Relationship*) a débuté par une coopération étroite dans le domaine militaire et celui du renseignement et a été formalisée dès la fin du second conflit mondial par la signature d'un certain nombre de traités secrets, dont l'*Untited Kingdom – United States Communications Intelligence Agreement* en 1946. Même si certains désaccords ont pu surgir à l'occasion de quelques crises internationales, comme ce fut le cas en 1956 lors de la crise du canal de Suez ou encore durant la guerre du Vietnam, la *relation spéciale* entre les deux pays n'a jamais été véritablement remise en question, que ce soit durant la Guerre froide ou après la chute du mur de Berlin. La seconde guerre du Golfe de 2003 ou les révélations d'Edward Snowden sur le gigantesque réseau de surveillance de la *National Security Agency* en 2013 en fournissent quelques illustrations significatives. Toutefois, c'est dans un domaine précis, et qui est plus est de la plus haute importance stratégique – celui de la coopération nucléaire – que la *relation spéciale* se donne le mieux à voir. C'est en 1958, avec l'Accord sur la défense mutuelle (*US-UK Mutual Defence Agreement*) que les deux pays ont commencé une coopération étroite dans le domaine du nucléaire avec l'échange d'informations classifiées, le transfert de matériaux sensibles nécessaires à la fabrication d'armements nucléaires et d'équipements correspondants ainsi qu'avec la possibilité offerte au Royaume-Uni de réaliser des essais nucléaires dans le désert du Nevada. Plus important encore est l'Accord de Nassau de 1962 qui a vu la Grande-Bretagne renoncer à fabriquer ses propres vecteurs nucléaires et s'en remettre aux États-Unis pour l'équipement de ses sous-marins lanceurs d'engins avec les missiles balistiques *Polaris*. Avec ces accords, le Royaume-Uni a atteint un niveau de coopération avec les États-Unis dont aucun autre pays ne peut se prévaloir. Il s'agit d'une coopération si étroite que les Britanniques, aux dires mêmes des auteurs anglais, sont considérés comme n'étant que semi-indépendants dans l'utilisation des codes et des protocoles d'activation de leur armement nucléaire.<sup>55</sup> C'est précisément cette *relation spéciale* qui explique l'attachement britannique à l'OTAN et le refus de construire une *Europe de la défense*.<sup>56</sup>

L'Europe enfin, dont les Britanniques n'ont jamais fait pleinement partie. Il est d'ailleurs intéressant de noter à cet égard une certaine continuité de vue: du Comte Coudenhove-Kalergi qui dans son livre *Panurope* excluait l'Angleterre du reste du continent qui lui devait s'unir dans une sorte d'États-Unis d'Europe afin de rivaliser

53 Voir la note de bas de page 35.

54 « C'est un peuple qui a trop d'énergie, trop de vitalité, pour qu'il ne redevienne pas lui-même un jour ou l'autre, pour qu'il se résigne à n'être plus qu'une colonie des États-Unis. Colonie de sa colonie ! Non, ce serait trop bête ! », Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Tome 2, Édition de Fallois/Fayard, Paris 1997, p. 311.

55 John Dumbrell « The US-UK Special Relationship in a World Twice Transformed », *Cambridge Review of International Affairs* 17 (3), 2004, p. 437.

56 Le refus constant de la Grande-Bretagne de donner son accord à la création d'un quartier général militaire permanent de l'UE en fournit un exemple parmi tant d'autres.

avec quatre autres ensembles planétaires qui étaient précisément la Panamérique, l'Empire britannique, l'Empire russe et l'Asie orientale, à Winston Churchill, qui militait pareillement en 1946 (discours prononcé à Zurich) pour la création d'États-Unis d'Europe mais dont la Grande-Bretagne ne ferait bien évidemment pas partie.<sup>57</sup> La non-appartenance de l'Angleterre au reste du continent était donc perçue comme une évidence. La position insulaire en constituait l'origine. L'histoire qui s'était forgée à partir de ce fait géographique ne faisait que la renforcer en la perpétuant par la suite. En effet, la Grande-Bretagne pouvait se permettre de mener une politique de « Splendide isolement » à l'égard du reste du continent. Non pas tant parce que les affaires du continent ne la concernaient point. Après tout, ses plus grands rivaux dans la lutte pour la domination mondiale étaient précisément les puissances continentales, l'Espagne d'abord, la France ensuite, puis la Russie et enfin l'Allemagne. Mais ces combats se passaient sur les mers et non dans les terres de l'île anglaise. En ce sens, et comme le dit Henry Kissinger en parlant du contexte européen après la Guerre de Crimée, la Grande-Bretagne « restait assez forte pour faire bande à part, et les avantages de l'isolement géographique la rendaient imperméable aux soubresauts intérieurs des pays continentaux ».<sup>58</sup> Et de fait, sa seule préoccupation était de maintenir l'équilibre des puissances sur le continent européen afin qu'aucune puissance ou coalition de puissances européennes ne prenne un ascendant décisif. En d'autres termes, le Royaume-Uni pouvait rester à l'écart tout en faisant attention à ce qu'aucun État européen ne devienne si puissant pour pouvoir menacer les intérêts de la couronne britannique. Ce souci constant de rééquilibrage des forces lui fit mener une politique étrangère fondée uniquement sur des principes d'ordre pratique. Le mot de Lord Palmerston l'illustre parfaitement: « nous n'avons pas d'alliés éternels ni d'ennemis permanents (...) nos intérêts sont éternels et il est de notre devoir de nous y conformer ».<sup>59</sup> Par conséquent, quand ses alliés se montraient trop gourmands, « l'Angleterre changeait de camp ou organisait de nouvelles coalitions contre ses alliés d'hier pour préserver l'équilibre (...) sa persévérance dénuée de sentiment et sa détermination égoïste lui valurent le sobriquet de 'perfide Albion' ».<sup>60</sup>

Au fond, cet esprit pratique a toujours guidé la conduite de la politique étrangère du Royaume-Uni, y compris dans ses rapports avec l'Europe. Du premier non à l'idée d'une intégration continentale en 1929/30 au désintérêt pour la création des communautés européennes après la seconde guerre mondiale, de l'adhésion en 1973 (assortie de la revendication permanente d'une position spécifique) au retrait de 2016, c'est au final toujours une analyse en termes de coûts/bénéfices qui a présidé aux décisions du Royaume-Uni, ce qui après tout n'est guère surprenant pour une nation commerçante. La phrase prononcée par Margaret Thatcher – *I want my money back* – demeure très certainement le meilleur condensé et le parfait révélateur de l'essence même de l'attitude en question. Attitude pragmatique au demeurant fort légitime et découlant avant tout d'une histoire et d'une culture façonnées par une position géographique et géopolitique spécifique qui est celle du Royaume-Uni.

57 R. Frank, p. 85.

58 H. Kissinger, p. 82.

59 *Ibid.*, p. 83.

60 *Ibid.*, p. 85.