



Robert Frank

Être ou ne pas être européen ?

LES BRITANNIQUES ET L'EUROPE
DU XVII^e SIÈCLE AU BREXIT

T E X T E S C H O I S I S

Belin:

Être ou ne pas être européen ?

TEXTES CHOISIS
Une collection dirigée par Martine Allaire

Malgré ses efforts, l'éditeur n'est pas parvenu à identifier et/ou contacter les ayants droit de certains extraits cités dans cet ouvrage. Néanmoins, toute personne justifiant d'un droit de propriété intellectuelle sur ces textes est cordialement invitée à prendre contact avec l'éditeur.

Conception couverture : Offparis.fr
Illustration de couverture : © iStockphoto.com/oversnap

Le code de la propriété intellectuelle n'autorise que « les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » [article L. 122-5]; il autorise également les courtes citations effectuées dans un but d'exemple ou d'illustration. En revanche « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » [article L. 122-4]. La loi 95-4 du 3 janvier 1994 a confié au C.F.C. (Centre français de l'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands Augustins, 75006 Paris), l'exclusivité de la gestion du droit de reprographie. Toute photocopie d'œuvres protégées, exécutée sans son accord préalable, constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

© Belin Éditeur / Humensis 2018

170 bis, boulevard du Montparnasse, 75680 Paris cedex 14

ISBN 978-2-410-01540-9

Robert Frank

Être ou ne pas être européen ?

Les Britanniques et l'Europe
du XVII^e siècle au Brexit

Belin:

INTRODUCTION

Le 23 juin 2016, 51,9 % des Britanniques votent par référendum pour le Brexit – abréviation de *British Exit* –, c'est-à-dire pour la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne.

La question du maintien (*Remain*) ou du retrait (*Leave*) fait débat depuis l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne en 1973. Avant cette date, la question « Adhérer ou ne pas adhérer ? » a durablement agité les esprits. Après le vote de 2016, les Britanniques se demandent si leur décision est bonne ou non, si le Brexit doit se faire ou non, s'il doit être *soft* ou *hard*. Pourquoi s'interrogent-ils d'une façon continuelle et cyclothymique sur l'éventualité de l'entrée quand ils sont dehors et celle de la sortie quand ils sont dedans ?

Une longue histoire

Le passé donne déjà une réponse : jamais, le futur européen de ce pays n'a été fixe et définitif ! Depuis trois siècles, en effet, l'Angleterre, puis le Royaume-Uni, tergiverse, virevolte et ne cesse de se demander s'il faut être *in* ou *out*, s'il faut être impliqué ou non dans les affaires européennes.

Au Moyen Âge, au temps de la guerre de Cent Ans, c'était plus simple car les Anglais n'avaient aucune hésitation : ils voulaient conquérir le Royaume de France. Mais après ce long conflit, boutés hors du territoire français, ils renoncent désormais à toute ambition territoriale sur le continent.

Assurer leur sécurité en Europe pour pouvoir conquérir le monde : tel est l'objectif des Anglais à partir du XVII^e siècle. Au moment d'ailleurs où ils construisent le Royaume de Grande-Bretagne avec les Écossais et les Irlandais, ils s'engagent dans une expansion coloniale qui leur donne une vocation maritime et mondiale, les confirmant dans l'idée que l'Europe est un horizon trop étroit et qu'elle a peu d'utilité pour eux. Pourtant, la belle ambition de conquérir un empire à dimension planétaire, un empire « sur lequel le soleil ne se couche jamais », risque d'être anéantie si une puissance européenne réussit à envahir les îles Britanniques. Si l'Europe n'est pas utile à la Grande-Bretagne, elle lui est néanmoins nécessaire : il lui faut trouver sur le continent des alliés pour assurer sa sécurité. Pendant qu'elle regarde le grand large, elle doit

veiller sur ses arrières afin d'éviter tout risque d'invasion. D'où cette alternance entre forte implication dans le « système européen » et volonté de « splendide isolement » : les Britanniques entretiennent une relation tantôt étroite avec les continentaux lorsque certains d'entre eux se montrent menaçants, tantôt relâchée quand ils ne présentent aucun danger et qu'elle peut se consacrer entièrement à son expansion outre-mer.

Le présent ouvrage tente d'illustrer et d'approfondir la question de ce va-et-vient continu en présentant des documents de nature très variée : des traités de paix, des discours, des articles de presse, des textes de poètes ou d'économistes. Ils mettent en perspective les raisons et les modalités de cette histoire cyclique depuis trois cents ans, et donnent le point de vue des gouvernements et des partis politiques, des élites économiques et intellectuelles, ainsi que des différentes composantes du Royaume-Uni, de l'Angleterre à l'Écosse, et de l'Écosse à l'Irlande.

Ces documents révèlent la succession de trois périodes : celle du « système européen », entre le XVII^e siècle et 1904, dans lequel les Anglais et les Britanniques acceptent de s'impliquer, avec des moments d'interruption ; puis une époque de transition, de 1904 à 1961, où ils sont à la fois confrontés à l'ancien « système européen » en crise et aux nouveaux projets de « construction européenne » plus intégrée qui les met mal à l'aise ; et enfin le temps de leur difficile engagement dans la construction de l'Europe après 1961.

Entre Empire et Europe (1713-1904)

Du XVII^e siècle à 1904, la Grande-Bretagne contribue grandement à la mise en place d'un « système européen » censé assurer sa sécurité et celle du continent. De temps à autre, elle prend de la distance avec lui, mais elle est contrainte de veiller à son bon fonctionnement.

Les Britanniques combinent une identité culturelle européenne et une vocation mondiale. De Londres à Oxford, d'Édimbourg à Dublin, les élites sont marquées par les courants européens de la Renaissance au XVI^e siècle. Elles participent pleinement, et pour longtemps, à cette culture fondée sur le passé antique et une vision humaniste de l'avenir. À la fin de ce siècle et au début du suivant, William Shakespeare en est complètement pénétré et il s'interroge déjà sur la relation que l'Angleterre doit avoir avec cette Europe nourricière.

Au XVII^e siècle, la Grande-Bretagne commence son expansion coloniale, tout en cherchant à endiguer sur le continent les ambitions des Habsbourg contre lesquels elle s'engage aux côtés des Français, dans la guerre de Trente Ans. Puis, c'est la France de Louis XIV qui constitue à la fois un danger en Europe et une rivale outre-mer. L'objectif des Britanniques est double : il faut assurer la sécurité du Royaume-Uni en veillant à l'équilibre des puissances sur le continent, c'est-à-dire en empêchant que la puissance française soit dominante et capable de l'envahir et, d'autre part, lui arracher le plus grand nombre possible de colonies.

Le traité d'Utrecht de 1713 consacre cette double politique. La Grande-Bretagne sort victorieuse de tous les conflits qui jalonnent cette seconde guerre de Cent Ans (1689-1815), sauf de la guerre d'indépendance des États-Unis. La guerre de Succession d'Autriche (1740-1748) et la guerre de Sept Ans (1756-1763) ne lui font gagner aucun bénéfice territorial sur le continent, mais son empire sort grandi de chacun de ces conflits et tous les risques d'invasion sont anéantis. C'est l'époque aussi où deux de ses penseurs, tous deux écossais, David Hume et Adam Smith, forment des doctrines que les Britanniques inscrivent durablement dans leur culture politique et économique : le premier théorise la notion de *balance of power* qu'ils ont déjà mise en pratique et qui structure leur vision du système européen ; le second leur offre les outils conceptuels pour penser l'économie de marché, la libre concurrence, la division internationale du travail dans un monde où s'amorce la révolution industrielle, inaugurée chez eux grâce, en partie, à un troisième Écossais, James Watt.

En 1792, le Royaume-Uni refuse de faire la guerre à la Révolution française. Doté d'un régime politique libéral depuis sa propre révolution de 1688, il n'entend pas s'allier aux puissances contre-révolutionnaires. Mais William Pitt change d'avis en 1793 et donne priorité aux intérêts géopolitiques d'équilibre européen. À partir de cette date, jusqu'en 1815, la Grande-Bretagne participe à toutes les coalitions contre la France révolutionnaire et napoléonienne, dont elle veut endiguer les ambitions de conquête. Il est un événement qui

traumatise les Britanniques pour longtemps : le blocus continental que Napoléon, à la faveur de ses vastes conquêtes en Europe, institue pour étouffer l'économie britannique. Vaincre l'Empereur, c'est restaurer à la fois la sécurité et la prospérité du pays.

Après la victoire de Waterloo sur Napoléon, le Royaume-Uni se place au cœur du système européen pour en garantir la stabilité. Il s'agit de revenir à l'équilibre des puissances, non plus en s'engageant aux côtés des plus faibles contre la plus forte, comme dans cette interminable guerre qui vient de se terminer, mais en organisant entre elles une concertation continue afin d'assurer une paix durable. Le secrétaire britannique aux Affaires étrangères, Castlereagh, contribue à l'invention de ce « concert européen » au Congrès de Vienne de 1814-1815.

La participation à ce concert est active, mais irrégulière. Pendant les années 1820, la Grande-Bretagne ne partage pas les conceptions réactionnaires des trois puissances de la Sainte-Alliance et n'accepte pas de donner son concours à leurs interventions en Espagne, en Italie et en Allemagne pour étouffer des mouvements révolutionnaires. À l'inverse, elle exerce un véritable *leadership* pour faire accepter l'indépendance de la Grèce et de la Belgique. Puis, comme le consensus est difficile à obtenir au sein de ce concert européen, elle s'appuie sur la France de Louis-Philippe, puis de Napoléon III, deux moments forts d'« entente cordiale ». Le nouveau danger à ses yeux est la volonté d'expansion de la Russie en Méditerranée orientale, préjudi-

cialable à la sécurité de la route des Indes : elle s'allie donc à l'empereur des Français dans la guerre de Crimée. En revanche, elle veille à ne pas être impliquée dans les guerres de l'unité italienne et de l'unité allemande, ni dans la guerre de 1870-1871 d'où la France sort vaincue.

À cette époque apparaît un libre-échange à la britannique, comme instrument de paix européenne. La Grande-Bretagne entend en effet utiliser cet outil économique pour stabiliser l'Europe. Après une grande campagne de propagande conduite par Richard Cobden, un industriel de Manchester, elle commence à baisser unilatéralement les droits de douane à l'importation des produits agricoles en 1846, espérant que les autres pays ouvriront leurs frontières à ses produits industriels. La France de Napoléon III est le premier État à jouer le jeu en signant avec elle un traité de commerce en 1860, et d'autres suivent dans les années suivantes. L'idée de Richard Cobden, dans le prolongement du libéralisme d'Adam Smith, est que le libre-échange favorise la prospérité des nations et la paix entre elles. Ce pacifiste a d'ailleurs été en 1849 le vice-président du Congrès de la Paix présidé par Victor Hugo, au cours duquel celui-ci a prononcé son grand discours prônant la création des « États-Unis d'Europe ». À défaut de voir réaliser ce rêve de poète, Cobden est heureux de constater que l'influence de son pays, à travers ses propres idées, a été assez forte pour créer une Europe libre-échangiste. Concert européen et libéralisme économique vont donc de pair

pour établir l'équilibre européen. Cette trêve douanière dure jusqu'à ce que le continent redevienne protectionniste, dans les années 1890.

Le Royaume-Uni s'enferme-t-il dans un splendide isolement entre les années 1860 et 1904 ? En tout cas, le Royaume-Uni, jugeant qu'il y a moins de dangers de l'autre côté de la Manche, décide de moins s'impliquer dans les affaires politiques du continent. Après 1871, une fois l'unité allemande réalisée, elle laisse même à Bismarck le soin de maintenir la paix par un système renouvelé de concert européen qu'il anime si bien : au Congrès de Berlin de 1878, il réussit à modérer les appétits russes dans les Balkans, ce qui ravit Disraeli, le Premier ministre britannique. Celui-ci peut ainsi se consacrer en toute tranquillité à la seconde expansion coloniale de son pays, en Afrique et en Asie orientale. Cet isolement, cependant, est très relatif. À bien des égards, il relève d'un mythe. À la fin du XIX^e siècle, Lord Salisbury, réputé pour en être un des principaux chantres, explique que si cet « isolement » signifie un refus d'engagement dans un système d'alliances, il n'exclut pas un fort désir de participation à ce nécessaire concert européen, dans lequel il voit même une « Fédération européenne naissante », une drôle de fédération puisqu'il précise que les États qui la composent doivent prendre leurs décisions à l'unanimité !

Puis, la roue tourne à nouveau : la menace que représente l'Allemagne de Guillaume II conduit le Royaume-Uni à revenir en Europe pour endiguer les ambitions

du nouveau Reich qui, comme la France naguère, est devenu à la fois un envahisseur potentiel et un rival colonial.

Les cycles d'engagement et de désengagement européen, 1904-1961

La seconde période est une période de transition. Du début du ^{XX}^e siècle à 1961, la Grande-Bretagne continue à chercher le meilleur « système européen » possible pour sa sécurité, sans le trouver d'ailleurs. En même temps, elle est confrontée à l'émergence d'un nouveau concept qui la met mal à l'aise : « l'unité européenne », avec des idées d'intégration économique et politique, avec même un début de réalisation de ces projets à partir de 1950.

De 1904 à 1918, le Royaume-Uni s'engage dans un système de blocs. L'accord colonial avec la France en 1904, puis l'accord de 1907 avec la Russie ne valent pas alliance, mais fondent une Triple Entente face à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, rendant possible l'affrontement entre les deux camps en 1914 : ce système bipolaire consacre la faillite du concert européen. Celui-ci avait eu ses limites au ^{XIX}^e siècle, mais il avait contribué à empêcher une guerre généralisée entre les puissances d'Europe. Aucun texte diplomatique ne contraint le Royaume-Uni à entrer dans le conflit qui éclate en 1914 et, en juillet, le gouvernement Asquith ne souhaite pas se laisser entraîner dans l'engrenage fatal. Mais la violation de la neutralité de la Belgique

par l'Allemagne de Guillaume II décide les Britanniques à s'engager totalement dans la Grande Guerre, avec leur empire colonial, et à s'allier étroitement avec la France jusqu'à la victoire.

Entre les deux guerres, les Britanniques hésitent entre anciennes et nouvelles options pour assurer leur sécurité. Après la victoire de 1918, ils ne veulent pas revenir à une alliance qui les lie, mais ils ne réussissent pas à choisir entre les autres options qui s'offrent à eux pour préserver leur sécurité. Les unes sont traditionnelles, les autres nouvelles.

À la conférence de la Paix en 1919, la Grande-Bretagne offre à la France un traité de garantie contre toute éventuelle agression allemande, mais elle conditionne son engagement à celui des Américains qui accordent la même assurance aux Français. Comme le Congrès des États-Unis refuse de ratifier, la garantie britannique devient caduque.

En 1924, le gouvernement travailliste de Ramsay MacDonald et le gouvernement du « Cartel des Gauches » d'Édouard Herriot croient trouver la solution dans le cadre de la nouvelle Société des nations (SDN) : établir un système de sécurité collective contre tout État agresseur, qui rassurerait la France. Pour ce faire, il faut réformer la jeune SDN dont le Pacte qui la fonde prévoit un vote à l'unanimité pour une telle action. Les deux pays proposent le Protocole de Genève qui contourne la difficulté : la mobilisation des États membres est automatique, sans vote, dès que l'agression est constatée et que l'agresseur refuse l'arbitrage. Mais

les conservateurs de retour au pouvoir à la fin de l'année 1924 rejettent le projet parce qu'il prive le pays de la liberté de décision en matière de guerre ou de paix. Les Français, déçus, se tournent alors vers l'Allemagne : une entente avec l'ancien ennemi est sans doute plus efficace qu'avec l'ancien allié. Cette garantie qu'ils réclament à cor et à cri depuis la fin de la guerre, ils l'obtiennent par les accords de Locarno de 1925 dans un cadre multilatéral. Signés par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Italie, ces accords stipulent que ces puissances garantissent les nouvelles frontières que le traité de Versailles a établies autour du Rhin. Il est même question que ces pays se concertent désormais pour sauvegarder la paix. Mais dans ce nouveau concert européen, qui ne dure pas d'ailleurs, le couple moteur n'est pas franco-britannique ; il est franco-allemand, incarné par Aristide Briand et Gustav Stresemann.

La crise de 1929, la grande dépression économique et l'avènement d'Adolf Hitler en 1933 changent la donne. La Grande-Bretagne opère un « repli impérial », se désengageant des affaires européennes. Elle change de cap à nouveau en 1938 lorsque la politique extérieure hitlérienne se fait plus menaçante. Elle se met en première ligne lors de la crise des Sudètes, cette région de Tchécoslovaquie à majorité allemande, réclamée par Hitler. Son Premier ministre, Neville Chamberlain, négocie directement avec le Führer et préconise un équilibre européen nouveau, plus juste pour le Reich et susceptible d'« apaiser » Hitler. À la conférence de

Munich, fin septembre 1938, entraînant la France derrière lui, il accepte l'annexion allemande des Sudètes. Il croit ainsi que la « politique d'apaisement » britannique a sauvé la paix et fondé en Europe un ordre plus équitable et donc plus durable que celui des traités de paix de 1919-1920. Très vite, en 1939, il comprend que son pari est perdu et que Hitler n'a jamais eu l'intention d'être « apaisé ».

Des solutions nouvelles ont aussi été pensées pendant l'entre-deux-guerres. Beaucoup considèrent que cette notion de « système européen » est obsolète, l'éclatement du conflit de 1914-1918 ayant prouvé qu'il était inopérant. La SDN, mise en place grâce au président américain Wilson, a soulevé beaucoup d'espairs, y compris en Grande-Bretagne. Mais, elle se montre vite impuissante. D'où l'émergence d'une « conscience européenne », de l'idée que, pour éviter le retour de la guerre, il est urgent d'unir et d'intégrer l'Europe, puisque la concertation entre États pleinement souverains est insuffisante. Nombreux sont les Britanniques qui cherchent des outils de paix hors des conceptions traditionnelles. Dès 1919, l'économiste Keynes propose une union libre-échangiste pour contrer tout risque de nouvelle « guerre civile européenne ». Le mouvement « Paneurope » a du succès dans certains milieux économiques, politiques et intellectuels du Royaume-Uni. Winston Churchill et Leo Amery, deux personnalités fortes et originales du parti conservateur, en font partie. « Européens » enthousiastes, ils le sont, mais pour les autres. Tous deux

désirent ardemment l'unité de l'Europe mais sans le Royaume-Uni. En 1930, le premier vante dans un article de presse les vertus d'une union européenne, en ajoutant pour le compte de ses compatriotes : « Nous sommes avec l'Europe, mais pas dedans. Nous sommes liés, mais pas inclus. Nous sommes associés et intéressés, mais pas absorbés¹. » Le second participe au congrès paneuropéen de 1930 et, tout en assurant l'auditoire de sa foi en l'Europe unie, il les prévient : « Pas pour la Grande-Bretagne. Notre cœur est hors d'Europe et nous ne pourrions jamais faire nôtre un point de vue européen ni partager un patriotisme européen. Nous ne renoncerions jamais au patriotisme de notre empire à échelle mondiale même pour une si noble cause que celle de Pan-Europa². »

Voilà des propos typiques qui s'ancrent pour longtemps dans la conception britannique de l'unité de l'Europe. Il existe cependant d'autres militants au Royaume-Uni qui souhaitent l'inclusion de leur pays dans l'ensemble européen à construire. Tel est le cas d'Arthur Salter, haut fonctionnaire, ami de Jean Monnet, qui préconise des « États-Unis d'Europe » avec la Grande-Bretagne comme membre. Cela ne l'empêche pas d'être critique à l'égard du Plan d'union fédérale de l'Europe, présenté par Aristide Briand en 1930. Tel est aussi le cas de ceux qui lancent une seconde vague d'europhisme britannique en 1938-1940, au moment où pourtant le mouvement européen décline sur le continent. Fait rare dans l'histoire britannique, une association, la Federal Union, accepte même

l'idée d'abandons limités de souveraineté nationale. Ainsi, le curieux projet d'union franco-britannique, qui surgit au moment de la débâcle française en juin 1940, n'est pas né de nulle part. Il est le produit de tout un bouillonnement d'idées, conçues quelques années plus tôt dans le cadre d'un projet d'intégration européenne et adoptées dans l'urgence par les deux pays plongés dans l'adversité. Ce n'est pas un hasard si les protagonistes dans cette affaire s'appellent Jean Monnet, Arthur Salter, Winston Churchill et Leo Amery.

Les nouvelles solutions n'ont donc pas su s'imposer dans les années 1920 et 1930 et le recours à l'ancien système européen n'a pas empêché le retour à la guerre en 1939. Après la défaite de la France en 1940, la Grande-Bretagne, sous la direction de Churchill, affronte seule l'Allemagne hitlérienne. Lorsque les États-Unis entrent en guerre à ses côtés en décembre 1941, s'opère un tournant lourd de conséquences à long terme : l'allié privilégié des Britanniques, capable d'assurer leur sécurité, n'est plus européen mais américain, n'est plus en Europe mais outre-Atlantique. Ainsi, après la Seconde Guerre mondiale, au moment où commence la Guerre froide, le Royaume-Uni accepte de se placer dans un réseau d'alliances qui le lie pour la première fois en temps de paix, celui du traité nord-atlantique de 1949. Le système européen proprement dit est mort, remplacé à l'Ouest par un système atlantique plus large. Ne dépendant plus des Européens pour leur sécurité, comme depuis trois siècles, les Britanniques réduisent la question de l'Europe à sa dimension économique. Dans la lignée