



International

**Claire Sanderson,
Mélanie Torrent (dir./eds.)**

**La puissance britannique
en question**

Diplomatie et politique étrangère
au 20^e siècle

**Challenges to British Power
Status**

Foreign Policy and Diplomacy
in the 20th Century



International

**Claire Sanderson,
Mélanie Torrent (dir./eds.)**

**La puissance britannique
en question**

Diplomatie et politique étrangère
au 20^e siècle

**Challenges to British Power
Status**

Foreign Policy and Diplomacy
in the 20th Century

Introduction

Claire SANDERSON et Mélanie TORRENT

Université de Reims et Université Paris Diderot – Paris Sorbonne Cité

La puissance britannique au 20^e siècle évolue dans le cadre de changements internationaux mais aussi en raison de ses propres réponses à ces changements. Grande puissance en déclin, la Grande-Bretagne doit désormais s'adapter à de nouvelles réalités internationales. Ce déclin doit néanmoins être nuancé. Comme le souligne l'historien David Reynolds, la Grande-Bretagne est aussi une puissance en transformation : l'importance de son poids au 19^e siècle doit être relativisée ; l'affaiblissement de son influence au 20^e siècle mérite une mise en perspective¹. Ainsi, si elle perd en puissance et s'impose plus difficilement sur la scène internationale, elle fait preuve aussi de résilience et d'adaptabilité dans la réévaluation de sa politique étrangère et de sa diplomatie traditionnelles. La première partie de cet ouvrage aborde les premières étapes de cette évolution.

L'héritage du passé a néanmoins sa place dans l'analyse de l'évolution de la puissance britannique en termes d'influence politique, de poids économique, et de priorités stratégiques. Il est présent aussi dans les mentalités, chez les décideurs, diplomates et militaires pour qui l'effritement du statut international de la Grande-Bretagne est difficile à accepter². La contribution de certains de ces acteurs est ainsi décisive

¹ Reynolds, David, *Britannia Overruled, British Policy and World Power in the 20th Century*, Londres, Longman, 2000, p. 2.

² Au Foreign Office, notamment : « Si notre influence ne se fait pas sentir, non seulement les objectifs nationaux mais également les objectifs internationaux en souffriront. Il est de l'intérêt général que la voix de la Grande-Bretagne continue à être entendue et à compter à travers le monde. Pour parvenir à cette fin, en dépit des contraintes plus étroites de nos ressources économiques et militaires, il nous faudra utiliser au mieux la "diplomatie" et la "persuasion" ». *Miscellaneous No. 5 (1964), Report of the Committee on Representational Services Overseas Appointed by the Prime Minister Under the Chairmanship of Lord Plowden, 1962-1963* (Plowden Report), Londres, HMSO, Cmnd. 2276, paragraphe 9, pp. 2-3.

dans l'évolution de son rôle à l'échelle mondiale, de manière positive comme de manière plus négative. Elle est perceptible aussi dans sa volonté de maintenir une capacité de défense indépendante, dimension symbolique et nécessaire de sa politique étrangère pendant toute la période. La capacité de défense de la Grande-Bretagne, puissance maritime, passe d'abord par la Royal Navy, garante de la sécurité des îles britanniques et des passages maritimes vitaux pour la défense (et les routes commerciales) de l'empire. Or, au début du 20^e siècle, la suprématie de la Royal Navy semble de plus en plus menacée et son développement futur bridé par des contraintes budgétaires³. Christopher Martin démontre que le maintien de cette suprématie navale reste une priorité en dépit de ces contraintes, et que la modernisation de la marine britannique en termes de construction, de capacité et de nombre se fait grâce à la détermination et à la force de caractère de l'amiral sir John Fisher. Fisher est convaincu que le statut de la Grande-Bretagne, tout comme le maintien de son empire, dépendent de la suprématie de la Royal Navy, et que la force de dissuasion britannique est essentielle pour le maintien de la paix mondiale. Le programme de développement qu'il lance dès 1905 mène à un renouvellement de la flotte qui a aussi des conséquences stratégiques. La construction de sous-marins modifie la défense locale traditionnelle, constitue une véritable force de dissuasion (c'est une éventuelle menace à l'échelle globale qui préoccupe l'amiral, et non celle venant de l'Allemagne), et permet aussi une projection de la puissance à l'échelle internationale. Les nouveaux sous-marins passent plus facilement par les passages étroits⁴, et les nouveaux croiseurs de bataille répondent à l'importance de la vitesse afin de mieux servir la capacité d'action internationale –, et ce de manière indépendante. Cette capacité d'action indépendante, si ardemment défendue par les Britanniques, sera néanmoins mise à l'épreuve⁵.

En cette même période d'avant-Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne est tout aussi soucieuse du maintien de son statut et de son influence politique sur la scène internationale, statut qui dépend nécessairement de ses relations avec d'autres grandes puissances et de leur propre perception de la puissance britannique. Andrew Williams aborde la façon dont les Britanniques perçoivent l'étude et la pratique

³ Voir Paul Kennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Londres, Penguin, 1976.

⁴ Notamment les principales bases navales britanniques, les fameuses « cinq clés [qui] verrouillent le monde » selon l'amiral Fisher : Douvres, Suez, Singapour, Gibraltar, et le cap de l'Espérance.

⁵ Par ailleurs, la Royal Navy va devoir s'adapter à l'avènement de l'aéronautique (à partir des années 1930, notamment), changement de donne considérable pour une puissance maritime autrefois protégée par sa géographie.

des relations internationales à travers les relations entre la Grande-Bretagne, les États-Unis et la France, la contribution de cette dernière ayant été à ses yeux délaissée par l'historiographie. Grâce à une analyse d'acteurs, de penseurs et d'intellectuels français, britanniques et américains, il plaide pour une meilleure compréhension de ces questions à travers l'exemple français et la vision spécifiquement française du monde, et s'intéresse au débat dans les trois pays face à un système de plus en plus global. Ainsi, il remet en question la relation anglo-américaine dans l'étude et la conduite des relations internationales au 20^e siècle et identifie les raisons pour lesquelles cette relation n'explique que partiellement l'évolution des rapports entre « les Anglo-Saxons » et la France. À travers les réactions françaises, britanniques et américaines vis-à-vis de la situation politique à la veille de la Première Guerre mondiale, il met en évidence une vision française des relations internationales dont la sensibilité sociologique et culturelle trouve ses origines dans une « expérience historique profondément différente » et s'oppose ainsi à l'approche britannique, plus pragmatique, plus rationnelle.

Ce pragmatisme est tout aussi présent au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, dans le contexte des nouveaux défis d'un monde occidental de plus en plus volatile. Face à la réalité grandissante du début de guerre froide, la nécessité de la coopération multilatérale s'impose, et Londres doit agir en conséquence. En parallèle, face au dialogue des deux superpuissances, la Grande-Bretagne va devoir appréhender différemment sa place dans les relations internationales, et sa politique étrangère se définit par rapport à ses trois sphères d'influence : l'Europe, l'Empire-Commonwealth, et l'Amérique du Nord et *English-speaking world*, les fameux « trois cercles » définis en 1948 par Winston Churchill. Dans une mise en perspective qui couvre toute la période de l'après-guerre, Richard Davis offre une réévaluation de la théorie de Churchill. Il démontre comment les Britanniques ont tenté de jouer entre (et en dehors de) ces trois cercles, dont la taille, la forme et l'identité sont en constant mouvement face aux différentes priorités et défis internationaux. Il souligne les échecs de cette politique, ainsi que l'incertitude et l'indécision, non sans conséquence pour la conduite de la politique étrangère de la Grande-Bretagne et pour la redéfinition de son identité internationale. N'ayant plus le poids de son statut de grande puissance d'autrefois, elle se trouve de plus en plus écartée de l'intersection de ces « trois cercles », et n'a plus la capacité de répondre à « l'ambition noble » de Winston Churchill⁶.

⁶ Sur la théorie des « trois cercles », voir notamment Deighton, Anne, « Britain and the Three Interlocking Circles » in Varsori, Antonio, *Europe 1945-1990s, The End of an Era?*, Londres, Macmillan, 1995, pp. 155-169.

Ainsi, malgré une lente mais réelle prise de conscience de la part des décideurs quant à la nécessité de réévaluer la politique étrangère, l'évolution des priorités reste limitée dans la pratique, en partie freinée par les relents d'une mentalité de grande puissance parmi les dirigeants et diplomates appartenant à une génération qui accepte difficilement le nouveau statut de deuxième rang de la Grande-Bretagne, ainsi que la nécessaire dimension d'interdépendance dans la politique que cela implique. Londres refuse dans un premier temps toute initiative de construction européenne et continue de donner la priorité à sa « relation spéciale » avec les États-Unis. Elle sera cependant contrainte de s'y associer, dans un monde désormais bipolaire où son poids sur la scène internationale s'amenuise.

Si la nécessité du choix européen est enfin acceptée au début des années 1960⁷, le débat pro-européen en Grande-Bretagne prend sa source dans l'entre-deux-guerres. Christophe Le Dréau retrace cette évolution et souligne le rôle important des associations pro-européennes dans le débat. À travers « l'âge d'or » de l'europhisme en Grande-Bretagne pendant les années 1938-1948, il explique la naissance de ces associations et souligne le poids des différents personnages déterminants dans cette importante naissance d'un « tissu associatif » pro-européen. Malgré les différents courants d'europhisme importés du continent, une idée européenne tout à fait spécifique à la Grande-Bretagne se dessine. L'auteur montre que malheureusement, pendant la période post-1951, ce fut un échec, en partie à cause de la position de Winston Churchill, mais aussi en raison du changement dans la nature des mouvements européens, plus proches des *think tanks* que des organisations populaires. Si le Foreign Office accorde enfin un rôle consultatif aux associations pro-européennes lors de la première candidature britannique à la CEE (ce qui avait été refusé au moment des plans Briand et de la mise en place de la CECA, la Communauté européenne du charbon et de l'acier), les tentatives pro-européennes plus récentes ont connu l'échec. À la suite du « non » français au traité constitutionnel européen en 2005, les activités de la dernière association, Britain in Europe, prennent fin.

En fin de compte, si la Grande-Bretagne accepte que le « cercle européen » a néanmoins toute son importance dans la redéfinition de sa politique étrangère, c'est pour des raisons d'intérêt économique et politique (et non par conviction quant à l'idée européenne) qu'elle se tourne vers la Communauté européenne grandissante. Or, cette prise de

⁷ Voir notamment Ludlow, N. Piers, *Dealing With Britain, The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

conscience arrive trop tard, et son influence sera limitée⁸. Elle continue de chercher d'autres terrains d'influence afin de renforcer son statut international, davantage affaibli depuis la « perte » de son empire. En effet, l'évolution du « cercle Commonwealth » redéfinit l'équilibre et l'influence de ses sphères d'influence politique et économique à l'échelle internationale, mais les conséquences réelles de cette évolution, d'une portée considérable, ont un impact beaucoup plus profond.

Souvent marginalisé dans l'historiographie de la politique étrangère britannique, le Commonwealth des Nations, réseau de relations bilatérales et forum multilatéral novateur⁹, constitue pourtant une aire essentielle pour interpréter la transformation de la définition, instruments et manifestation des intérêts, de la puissance et de l'influence britanniques au 20^e siècle. La place unique du Commonwealth dans une diplomatie britannique qui le distingue de la sphère des affaires « étrangères » est soulignée par la genèse même du ministère de King Charles Street : du Dominions Office (1925) au Commonwealth Relations Office (1947) et au Commonwealth Office (1966), l'identité Commonwealth du FCO qui naît le 17 octobre 1968 reflète à la fois la perte de l'empire britannique et le maintien des relations politiques, économiques, culturelles et personnelles privilégiées entre la Grande-Bretagne et ses anciennes possessions. La deuxième partie de cette étude analyse ainsi les négociations de pouvoir, les conflits d'intérêts et les alliances raisonnées entre la Grande-Bretagne et un Commonwealth qui se transforme, au cours du siècle, d'un club élitiste et blanc à une organisation multilatérale dotée de ses propres organes de fonctionnement. De l'Amérique du Nord à l'Afrique et à l'Asie-Pacifique, les auteurs s'interrogent sur les ressorts, les manifestations et les limites de la diplomatie britannique dans le contexte du Commonwealth.

Les spécificités de la sphère Commonwealth sont réelles : les hauts commissaires se distinguent des ambassadeurs ; le secrétariat général¹⁰

⁸ George, Stephen, *An Awkward Partner, Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 2004 ; Schnapper, Pauline, *La Grande-Bretagne et l'Europe, Le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 ; Wall, Stephen, *A Stranger in Europe, Britain and the EU From Thatcher to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2008 ; Young, Hugo, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, Londres, Macmillan, 1999 ; Young, John W., *Britain and European Unity, 1945-1999*, Londres, Macmillan, 2000.

⁹ May, Alex (ed.), *The Commonwealth and International Affairs*, London, Routledge, 2010 ; Mayall, James (ed.), *The Contemporary Commonwealth, 1965-2009: An Assessment*, Londres, 2009.

¹⁰ McIntyre, David, « Britain and the creation of the Commonwealth Secretariat », *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp. 135-158. Voir également Smith, Arnold, *Stitches in Time: the Commonwealth in World Politics*, Don Mills, Ontario, General Publishing Co. Limited, 1981 ; Ramphal,

abrite depuis 1965 une haute fonction publique qui gère les relations au sein de l'Organisation ; lors des sommets bisannuels des chefs d'État et de gouvernement du Commonwealth (CHOGM), la pratique de la « retraite » des leaders politiques, loin des larges délégations et de la presse, tente de préserver l'intimité et le caractère informel d'une organisation qui compte 54 membres au début de l'année 2012. Toutefois, ces structures diplomatiques privilégiées ne sont ni le fruit ni le lieu de relations intergouvernementales idéalisées ou la marque d'alliances indéfectibles. Laurence Cros et Mélanie Torrent démontrent ainsi qu'entre la Grande-Bretagne et le Canada, la force des liens personnels et, dans une certaine mesure, culturels entre diplomates ne conduit aucunement à une politique sentimentale, où les intérêts nationaux occuperaient une place secondaire. L'émergence d'une diplomatie canadienne au début du 20^e siècle, comme les concertations anglo-canadiennes menées sur les affaires africaines à l'ère des décolonisations soulignent les compromis et renégociations admis par les Britanniques.

De même, le cercle des premiers Dominions, aux gouvernements essentiellement « blancs », ne constitue pas le centre de toutes les politiques britanniques au sein de l'Organisation, même avant que le Commonwealth, avec la déclaration de Singapour de 1971¹¹, ne cesse de se présenter comme « britannique ». La crise de Rhodésie et sa genèse, comme le démontre Virginie Roiron, est essentielle pour comprendre les ambiguïtés, choix et contraintes des politiques britanniques dans un contexte impérial et international. Les services de renseignements, la situation internationale (y compris le Vietnam) ou les impératifs économiques ont pesé sur les décisions politiques de Harold Wilson et le refus d'une intervention militaire¹². C'est en réalité l'existence même du Commonwealth qui est mise à l'épreuve dans les années 1960. Les tensions générées au sein du Commonwealth par la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud entraînent son départ en 1961¹³ ; le Ghana et la

Shridath, *One World to Share: Selected Speeches of the Commonwealth Secretary-General, 1975-1979*, Londres, Hutchinson, 1979 ; Anyaoku, Emeka, *The Missing Headlines: Selected Speeches*, Liverpool, Liverpool University Press, 1997.

¹¹ *The Commonwealth at the Summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings, 1944-1986*, Londres, Commonwealth Secretariat, 1987.

¹² Murphy, Philip, « An intricate and distasteful subject: British planning for the use of force against the European settlers of central Africa, 1952-65 », *English Historical Review*, CXXI, 492, 2006, pp. 746-777 ; Watts, Carl, « The United States, Britain, and the Problem of Rhodesian Independence, 1964-65 », *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 3, 2006, pp. 439-470. Voir également Castle, Barbara, *The Castle Diaries*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1984.

¹³ Hyam, Ronald, « The parting of the ways: Britain and South Africa's departure from the Commonwealth, 1951-61 », *The Journal of Imperial and Commonwealth Studies*, Vol. 26, No. 2, pp. 157-175. Si la crise de Suez avait déjà marqué un tournant notable

Tanzanie rompent les relations diplomatiques avec Londres en 1965, suite à la crise de Rhodésie ; et la Grande-Bretagne elle-même remet en cause sa propre appartenance à l'organisation en 1966-1967¹⁴. Certes, le Commonwealth survit. Le secrétaire général canadien, Arnold Smith, convainc le Ghana et la Tanzanie de ne pas quitter le Commonwealth mais de restreindre leur rupture à la Grande-Bretagne seule, et les services diplomatiques britanniques estiment que quitter le Commonwealth porterait durablement atteinte à leurs relations bilatérales avec les pays de l'Organisation, dont les géants indien et nigérian.

Les dynamiques, cependant, sont largement transformées au cours de ces années 1960. Année du départ de l'Afrique du Sud, 1961 voit également la Grande-Bretagne déposer sa première candidature auprès de la Communauté économique européenne¹⁵. Dans son étude des politiques britanniques en Asie-Pacifique et Océanie, Adrien Rodd démontre l'importance des relations régionales dans une politique étrangère qui se construit de moins en moins sur les bases d'un passé partagé. Les spécificités de la décolonisation dans la région – ratification tardive du Statut de Westminster par l'Australie et la Nouvelle-Zélande sous l'impulsion des combats et traumatismes de la Seconde Guerre mondiale¹⁶, maintien d'une politique d'immigration blanche jusque dans les années 1970, latence des nationalismes dans les petits États du Pacifique – expliquent la marginalisation britannique.

Mais si la Chine, le Japon, les États-Unis ou même l'Indonésie sont des acteurs essentiels pour l'ancien monde britannique du Pacifique, la perte d'influence britannique ne saurait se confondre avec un déclin du Commonwealth. Au début du 21^e siècle, les nouveaux centres du Commonwealth sont des moteurs influents des relations internationales, importants pour la formulation de la politique étrangère britannique. En Afrique, par exemple, les relations franco-britanniques impulsées par le Traité de Saint-Malo de 1998¹⁷, ne peuvent être comprises qu'en lien avec les influences concurrentes de l'Inde ou du Canada ou les

dans l'histoire du Commonwealth, la question sud-africaine en 1961 démontre les limites de la cohésion du « vieux Commonwealth ».

¹⁴ Ashton, Sarah R., « British Government Perspectives on the Commonwealth, 1964-1971: An Asset or a Liability? », *The Journal of Imperial and Commonwealth Studies*, Vol. 35, No. 1, 2007, pp. 73-94.

¹⁵ May, Alex (ed.), *Britain, the Commonwealth and Europe: The Commonwealth and Britain's Applications to Join the European Communities*, Londres, Palgrave Macmillan, 2001.

¹⁶ Stewart, Andrew, *Empire Lost: Britain, the Dominions and the Second World War*, Londres, Hambledon Continuum, 2008.

¹⁷ Chafer, Tony, Gordon Cumming, *From Rivalry to Partnership? New Approaches to the Challenges of Africa*, Farnham, Ashgate, 2011.

politiques continentales des États africains eux-mêmes, en particulier l'Afrique du Sud et le Nigeria, membres du Commonwealth¹⁸. Près de quarante ans après la crise de Rhodésie, la crise au Zimbabwe, les tensions qu'elle a générées au sein du Commonwealth¹⁹ et les prises de position du gouvernement néo-travailliste de Tony Blair²⁰, ont souligné les limites du multilatéralisme et la nécessité d'une réforme globale des institutions internationales. Les questions du développement, des migrations et de la citoyenneté qui sont fortement présentes dans les relations internationales du début du 21^e siècle, ainsi que le rôle du souverain britannique, chef d'État de seize royaumes et chef symbolique du Commonwealth depuis 1949, continuent de faire du Commonwealth une aire importante pour l'exercice de l'influence britannique dans le monde.

Fondé sur la libre association, le Commonwealth n'a jamais constitué un bloc parfaitement harmonieux ou une politique étrangère harmonisée. Vecteur d'influence, il n'est pas un instrument au service de la politique étrangère et de la diplomatie britannique – s'il l'a jamais été exclusivement. C'est ainsi la négociation, consciente ou incidente, pragmatique mais raisonnée, de cette influence ainsi que la redistribution des centres de pouvoir qui l'accompagne, que la deuxième partie de cette étude analyse, à travers le temps long de la décolonisation.

La troisième partie de cet ouvrage est consacrée au renouvellement de la diplomatie et de la défense britanniques pendant la période post-1945, période pendant laquelle la primauté de la relation anglo-

¹⁸ Black, David, « Canada and Africa: Activist Aspirations in Straitened Circumstances » in Ian Taylor, Paul Williams (eds.), *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*, London, Routledge, 2004, pp. 136-154 ; Cheru, Fantu, Cyril Obi, *The Rise of China and India in Africa: Challenges, Opportunities and Critical Interventions*, London, Zed Books, 2010 ; Adebajo, Adekeye, Chris Landsberg (eds.), *South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era*, Scottsville, University of KwaZulu Natal Press, 2007 ; Adebajo, Adekeye, Abdul Raufu Mustapha (eds.), *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy After the Cold War*, Scottsville, University of KwaZulu Natal Press, 2008.

¹⁹ Taylor, Ian, Williams, Paul, « The Limits of Engagement: British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe », *International Affairs*, Vol. 78, No. 3, 2002, pp. 547-565 ; Bourne, Richard, *Catastrophe: What Went Wrong in Zimbabwe*, London, Zed Books, 2011.

²⁰ Voir par exemple Abrahamsen, Rita, Williams, Paul, « Ethics and Foreign Policy: the Antinomies of New Labour's "Third Way" in Sub-Saharan Africa », *Political Studies*, Vol. 49, pp. 249-264 ; Primorac, Ranka, Chan, Stephen (eds.), « Zimbabwe and the Space and Silence », Special Issue of *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 95, No. 384, 2006 ; Ware, Zoe, « Reassessing Labour's Relationship with Sub-Saharan Africa », *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 95, No. 383, 2006, pp. 141-152.

américaine reste au cœur de la politique étrangère du pays²¹. À travers les exemples de Clement Attlee et de Tony Blair, Michael F. Hopkins évalue ainsi la nature et l'efficacité de la relation Londres-Washington. Il démontre comment ces deux Premiers ministres, malgré d'apparentes similarités d'éducation et d'origine sociale, diffèrent dans leurs personnalités et dans leur manière de gouverner. Ils diffèrent tout autant dans leur conception des valeurs du Parti travailliste et dans leur manière d'aborder la politique étrangère, dans son élaboration comme dans sa pratique. Le style dit « présidentiel » de Tony Blair et sa volonté de gérer lui-même la politique étrangère du pays marque un contraste avec le gouvernement d'Attlee, où le fonctionnement du cabinet dans le processus démocratique parlementaire est plus traditionnel, et où la contribution du ministre des Affaires étrangères, Ernest Bevin, est reconnue comme étant importante. Parallèlement, la priorité à la « relation spéciale » et la position pro-américaine de Blair s'opposent à la prudence d'Attlee dans l'analyse des différences anglo-américaines. Selon l'auteur, Attlee se montre bien plus conscient des conséquences de la politique de Washington que Tony Blair. Le contexte de la guerre illustre bien ces différences : son évaluation des relations entre Attlee et Truman pendant la guerre de Corée de 1950-1953, puis entre Blair et Bush pendant celle d'Iraq à partir de 2003, montre que si le contexte, les objectifs, l'échelle et les conséquences de ces deux conflits sont nécessairement différents, dans les deux cas, la Grande-Bretagne « croit encore en son rôle mondial ».

Niklas Roszbach compare quant à lui les années Edward Heath et les années Margaret Thatcher. Plus précisément, il analyse leurs « grandes stratégies » dans un monde post-empire à travers une comparaison des deux périodes de gouvernement. Il démontre que certaines dimensions de la politique impériale pèsent encore sur la politique étrangère de la Grande-Bretagne, et que le vocabulaire de l'empire, qui renvoie aux origines de son statut international, demeure longtemps dans les mentalités. Or, ces dimensions ont aussi inspiré une nouvelle « grande stratégie » de grande puissance. Après une analyse de l'héritage de Churchill dans la politique étrangère britannique, l'auteur souligne la « grande stratégie » ambitieuse de Heath et sa conviction quant à la nécessité de l'adhésion britannique à la CEE et d'un rôle britannique important sur la scène européenne. Ainsi, si l'adhésion est essentielle en termes économiques, la motivation de Heath est beaucoup plus politique et

²¹ Dumbrell, John, *Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006 ; Hopkins, Michael F., *Oliver Franks and the Truman Administration: Anglo-American Relations, 1948-1952*, London and Portland, Oregon, Frank Cass, 2003, Reynolds, David, « Rethinking Anglo-American Relations », *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, 1989, pp. 89-111.

tente de renverser le déclin de la puissance britannique. Si la Grande-Bretagne devient enfin membre de la Communauté européenne, elle ne poursuit pas la véritable grande stratégie de Heath, c'est-à-dire une intégration politique et économique plus poussée. Toutefois, cette stratégie aura néanmoins des conséquences positives pour le futur statut international du pays.

L'importance de cette analyse réside dans la réévaluation nécessaire des années Thatcher à la lumière de l'héritage d'Edward Heath. Selon l'auteur, le gouvernement de Margaret Thatcher ne fait pas preuve d'une stratégie comparable. La politique de Thatcher regarde vers l'avenir ; l'empire appartient au passé. Elle est pratique, pragmatique et idéologique. Elle applique sa vision du libéralisme économique, mais elle n'a pas de « grande stratégie » en matière de politique étrangère et de sécurité²². En revanche, elle vise un rôle de grande puissance pour la Grande-Bretagne, et fait preuve de conviction et d'intransigeance à cet égard. La guerre des Malouines de 1982, par exemple, lui permet de raviver non seulement la « relation spéciale » avec les États-Unis, mais aussi le statut international de la Grande-Bretagne, ce qui lui donne également plus de poids lors de sa contribution au dialogue diplomatique Est-Ouest et aussi au moment de la fin de la guerre froide. Ainsi, selon l'auteur, on peut conclure que dans une certaine mesure, elle a réussi là où Heath a échoué, c'est-à-dire dans le renversement du déclin britannique qu'elle n'a cependant pas su maintenir – à l'exception du domaine économique. Si, contrairement à Heath, sa politique européenne évolue, dans le domaine économique justement, les intérêts britanniques et la défense de la souveraineté britannique (et de la livre sterling) restent prioritaires, la relation anglo-américaine aussi (la dimension nucléaire de la défense britannique est ainsi renouvelée), et son opposition à l'intégration européenne s'intensifie. En fin de compte, c'est la « grande stratégie » européenne de Heath qui aurait permis à la Grande-Bretagne de jouer un rôle important en Europe, de dépasser son statut d'État-nation, et d'avoir plus de possibilité de maintenir une influence de grande puissance.

Cette influence en tant que grande puissance passe également par la réputation de la diplomatie britannique à travers le monde, et la guerre des Malouines, outre les conséquences déjà évoquées, met en scène le rôle d'un ambassadeur de Sa Majesté dans une situation de crise. À travers l'exemple de sir Nicholas Henderson, Claire Sanderson souligne l'importance du diplomate expérimenté, homme « sur le terrain ». Henderson fait preuve d'initiatives qui s'avèrent décisives pour la résolution de la crise, à la fois lors des négociations à Londres et à

²² Son programme politique est centré sur la politique intérieure.

Washington, mais aussi auprès de l'opinion publique américaine, où son impact est tout aussi important pour le renouveau de la perception américaine de la position britannique. Parallèlement, alors que le débat sur la nature et structure de la diplomatie britannique évolue – évolution des priorités, contraintes économiques, poids de la diplomatie commerciale, rencontres directes entre chefs d'État, entre autres²³ – le cas de Henderson au moment de la guerre des Malouines relance le débat, toujours pertinent aujourd'hui, sur l'évolution de la nature de la diplomatie britannique, sur la définition du rôle de l'ambassadeur, et sur le fonctionnement de la diplomatie de manière plus générale.

Pendant toute cette période de l'après-guerre, la politique de défense de la Grande-Bretagne connaît également une évolution, et la politique nucléaire est une dimension essentielle de sa politique étrangère. Heurté par les conséquences de l'acte McMahon voté par le Congrès américain en 1946 et qui met fin à toute coopération anglo-américaine dans le domaine nucléaire, Londres prend conscience de la nécessité d'élaborer sa propre bombe atomique. Les Britanniques sont cependant tout aussi soucieux de faire leurs preuves auprès de Washington afin de pouvoir reprendre la coopération nucléaire anglo-américaine²⁴. L'objectif principal de la politique étrangère britannique dans l'immédiat après-guerre – la signature du traité de l'OTAN en 1949 – étant atteint, Londres aligne sa politique de défense sur celle de l'OTAN, et rejette les tentatives de défense européenne lancées par la France au début des années 1950²⁵.

La coopération nucléaire avec les États-Unis reprend progressivement, notamment à partir de 1958, grâce aux efforts de Harold Macmillan à la suite de la crise de Suez de 1956. Le nucléaire demeure prioritaire dans la politique étrangère britannique, comme force de dissuasion mais aussi comme projection de la puissance dans un monde en transformation²⁶. Comme le souligne Jean-Claude Sergeant, cette priorité reste une constante de la politique de défense du pays. Dotée de l'arme atomique depuis 1952, Londres devient cependant dépendant de l'expertise américaine. L'évolution de la capacité nucléaire de la Grande-Bretagne se fait en effet grâce aux États-Unis ; l'accord de

²³ Sanderson, Claire, *Perfide Albion ? L'affaire Soames et les arcanes de la diplomatie britannique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2011, pp. 229-234.

²⁴ Baylis, John, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, Londres, Macmillan, 1984.

²⁵ Sanderson, Claire, *L'impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe 1945-1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

²⁶ Voir par exemple Wicker, Brian, Beach, Hugh (eds.), *Britain's Bomb: What Next?*, Londres, SCM Press, 2006.

Nassau de 1962 (missiles *Polaris*) est renégocié dans les années 1980 par Margaret Thatcher (missiles *Trident*). Le renouvellement de l'accord et de cette force de dissuasion sous Tony Blair est néanmoins contesté : la capacité nucléaire par rapport aux besoins réels en matière de sécurité est surdimensionnée ; les besoins en termes de dissuasion ne sont plus ceux de la guerre froide ; l'obligation britannique de désarmement nucléaire suite au traité de non-prolifération de 1968 est également à prendre en compte. Désormais, la menace vient d'ailleurs – du terrorisme international, notamment –, ce qui implique une nouvelle politique de l'emploi des armes et de définition de la cible. L'auteur analyse ce débat, les dimensions techniques, les considérations industrielles, les contraintes économiques, la dépendance britannique à l'égard de la technologie américaine, et aussi l'autonomie de l'emploi de la capacité de défense britannique, défendue par Tony Blair puis Gordon Brown. Si le gouvernement de David Cameron est favorable à la dissuasion, il est divisé sur les moyens de l'assurer. Pour Jean-Claude Sergeant, une refondation de la problématique de défense britannique est aujourd'hui inévitable.

Ainsi, face aux défis internationaux du 20^e siècle, la puissance britannique a dû s'adapter. Elle fait preuve de compromis et de souplesse dans le renouveau et renouvellement de sa politique étrangère : politique de défense, diplomatie et institutions diplomatiques. Toutefois, elle reste trop souvent attachée à son désir de reconquérir son ancien statut de grande puissance. Elle accepte un certain degré d'interdépendance – économiquement au sein de l'Europe, militairement au sein de l'OTAN – mais son poids international et sa capacité d'action, tout comme celui de ses rivaux d'autrefois, sont désormais relatifs.

Introduction

Claire SANDERSON and Mélanie TORRENT

*Université de Reims and Université Paris Diderot –
Paris Sorbonne Cité*

Britain's power status in the twentieth century evolved both in relation to changes in the international context and because of its responses to these changes. Britain is often portrayed as a great power in decline which had to adapt to new international realities. Yet this decline needs to be qualified. As the historian David Reynolds has pointed out, Britain was also a great power in transformation: its influence in the nineteenth century needs to be relativised, and its weakened position during the twentieth century put into context.¹ Thus, although it lost power and found it more difficult to impose itself in the international arena, Britain showed resilience and adaptability in the re-evaluation of its foreign policy and traditional diplomacy. The first part of this book explores the initial stages of this evolution.

The past does however weigh heavily in any analysis of the evolution of British power status during this period in terms of political influence, economic weight, and strategic priorities. The past is also present in the mentality of the decision-makers, diplomats and military personnel for whom the erosion of Britain's international status was difficult to accept,² and whose contribution to the evolution of Britain's role on a global scale was decisive, in both positive and negative ways.

¹ Reynolds, David, *Britannia Overruled, British Policy and World Power in the 20th Century*, London, Longman, 2000, p. 2.

² Especially within the Foreign Office: "Si notre influence ne se fait pas sentir, non seulement, les objectifs nationaux mais également les objectifs internationaux en souffriront. Il est de l'intérêt général que la voix de la Grande-Bretagne continue à être entendue et à compter à travers le monde. Pour parvenir à cette fin, en dépit des contraintes plus étroites de nos ressources économiques et militaires, il nous faudra utiliser au mieux la 'diplomatie' et la 'persuasion'". Miscellaneous No. 5 (1964), *Report of the Committee on Representational Services Overseas Appointed by the Prime Minister Under the Chairmanship of Lord Plowden, 1962-1963* (Plowden Report), London, HMSO, Cmnd. 2276, paragraph 9, pp. 2-3.

The past is also perceptible in Britain's desire to maintain an independent defence capability, both a symbolic and necessary dimension of its foreign policy. Britain's defence had been traditionally maintained by the Royal Navy, guarantor of the security of the British Isles and of the maritime routes necessary for the defence (and the commercial routes) of the British empire. Yet at the beginning of the twentieth century, the supremacy of the Royal Navy seemed increasingly threatened, and its future development hindered by economic constraints.³ Christopher Martin shows however that at this time, the maintaining of naval supremacy remained a priority for Britain despite these constraints, and that the modernisation of the British navy in terms of construction, capacity and number, was achieved thanks to the strength and determination of Sir Admiral John Fisher. Fisher was convinced that Britain's status and empire depended on the supremacy of the Royal Navy, and that a strong British deterrent was essential to maintain world peace. The development programme he launched in 1905 led to the renewal of the British fleet and had strategic consequences. The building of submarines, for example, modified traditional local defence and came to represent a true deterrent (Fisher was more concerned with an eventual global threat than with the threat from Germany), whilst projecting British power status on a global scale. The new submarines passed more easily through narrow maritime passages,⁴ and the new armoured battle cruisers confirmed the importance of speed for the maintaining of an international and independent naval capacity. But this independent capacity, so ardently defended by the British, was nevertheless to be tested.⁵

During this same period, Britain was similarly anxious to maintain its international status and influence in political terms, involving both its relations with other major powers and their own perception of Britain's power status on the international stage. Andrew Williams looks at the way the British perceive the study and practice of international relations in the light of relations between Britain, the United States and France during this time, highlighting the contribution of France, in his view somewhat neglected by historiography. Through the analysis of French, British and American actors, thinkers and intellectuals, he defends a

³ See Paul Pennedy, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, London, Penguin, 1976.

⁴ Notably the principal British naval bases, Admiral Fisher's famous "five keys [which] lock up the world": Dover, Suez, Singapore, Gibraltar, and the Cape of Good Hope.

⁵ Furthermore, the Royal Navy would soon have to adapt to the arrival of aeronautics (from the 1930s onwards, especially) which changed things considerably for a naval power which had always been protected by its geography.

better understanding of these questions through the French example and the specific French vision of the world, addressing the debate in all three countries in the face of an increasingly global system. He thus challenges the traditional definition of Anglo-American relations in both the study and practice of international relations in the twentieth century, and explains why these relations only partly explain the evolution of those between the 'Anglo-Saxons' and France. Analysing French, British and American reactions to the political situation on the eve of the First World War, he underlines a French vision of international relations whose sociological and cultural sensibility originated from a "profoundly different historical experience" contrasting thus with the more pragmatic, rational British approach.

British pragmatism was equally present immediately following the Second World War, in the context of new challenges to Britain in an increasingly volatile world. In the face of the growing reality of the Cold War, the need for multilateral cooperation was to become inevitable. In parallel, the East-West superpower dialogue meant that Britain had to approach its place in international relations differently. Its foreign policy was defined in relation to its three spheres of influence: Europe, the Empire-Commonwealth, and the North American and English-speaking world, the famous 'three circles' evoked in 1948 by Winston Churchill. In an analysis covering the entire post-war period, Richard Davis offers a reevaluation of Churchill's theory. He shows how the British tried to play between (and outside of) these 'three circles', whose size, shape and identity were in constant movement in the face of new international priorities and challenges. He underlines the failures of this policy and the uncertainty and indecision it entailed, the consequences for the conduct of Britain's foreign policy and for the redefinition of its international identity. No longer having great power status, Britain found itself increasingly pushed out of the intersection of these 'three circles'. It no longer had the capacity to fulfil Churchill's "noble ambition".⁶

Thus, in spite of a slow but increasing awareness on the part of decision-makers regarding the need to reevaluate British foreign policy objectives, this change remained limited in practice, partly hindered by the vestiges of a great power mentality among the leaders and diplomats of a generation for whom Britain's new second rank status, and the necessary dimension of political interdependence that this implied, were difficult to accept. London initially refused all initiatives towards

⁶ On the "three circles" theory, see Deighton, Anne, "Britain and the Three Interlocking Circles" in Varsori, Antonio, *Europe 1945-1990s, The End of an Era?*, London, Macmillan, 1995, pp. 155-169.

European construction and continued to give priority to its 'special relationship' with the United States. Britain would however be obliged to associate itself with Europe, in a now bipolar world where its weight on the international scene was significantly reduced.

Although the necessity of the European dimension was finally accepted at the beginning of the 1960s,⁷ the pro-European debate in Great Britain took place much earlier, during the inter-war period. Christophe Le Dréau retraces this evolution and underlines the important role of pro-European associations in the European debate. Through the 'golden age' of Europeanism in Britain during the years 1938-1948, he explains the birth of these associations and underlines the influence of certain personalities in the development of a pro-European associative network. Despite the different currents of Europeanism imported from the continent, a European idea specific to Britain took shape. The author shows that unfortunately, during the post-1951 period, this idea was to fail, partly because of the position of Winston Churchill, but also because of the change in the nature of European movements themselves, closer to think tanks than to popular organisations. Although the Foreign Office finally conceded an advisory role to pro-European associations when Britain first applied to join the EEC (this had previously been refused at the time of the Briand Plan and the establishment of the ECSC, the European Coal and Steel Community), the more recent pro-European endeavours enjoyed little if no success. Further to the French 'no' to the European constitutional treaty in 2005, the activities of the last remaining association, Britain in Europe, were to cease.

In the end, Britain did accept that the 'European circle' had an important place in the redefinition of its foreign policy, but it was for reasons of economic and political interest (and not conviction regarding the European idea) that it turned towards the growing European Community. Yet this change came too late, and Britain's influence remained limited.⁸ It continued to search for other areas of influence in order to reinforce its international status, which had been further weakened since the 'loss' of the empire. In fact, the evolution of the

⁷ See particularly Ludlow, N. Piers, *Dealing With Britain, The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁸ George, Stephen, *An Awkward Partner, Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 2004; Schnapper, Pauline, *La Grande-Bretagne et l'Europe, Le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000; Wall, Stephen, *A Stranger in Europe, Britain and the EU From Thatcher to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2008; Young, Hugo, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*, London, Macmillan, 1999; Young, John W., *Britain and European Unity, 1945-1999*, London, Macmillan, 2000.

‘Commonwealth circle’ redefined the balance and influence of Britain’s spheres of political and economic interest on an international scale. But the real consequences of this evolution, which were considerable, had of course a much deeper impact.

The Commonwealth of Nations, as a network of bilateral relations and an innovative multilateral forum,⁹ has often been relegated to the margins in the historiography of British foreign policy. However, it constitutes an essential sphere to interpret how the definition, instruments and manifestation of British interests, power and influence were transformed over the course of the twentieth century. The history of the foreign ministry on King Charles Street shows that the Commonwealth occupies a unique place, distinct from “foreign” affairs, in British diplomacy: from the Dominions Office (1925) to the Commonwealth Relations Office (1947) and the Commonwealth Office (1966), the identity of the Foreign and Commonwealth Office, created on 17 October 1968, reflects both the loss of the British empire and the preservation of privileged political, economic, cultural and personal relations between Britain and its former possessions. The second part of this book analyses conflicts, reasoned alliances and negotiations for power between Britain and the Commonwealth, which develops from a white elitist club into a multilateral organisation with its own administration over the course of the twentieth century. From North America to Africa, Asia and the Pacific, the authors reflect on the mechanisms, actions and limits of British diplomacy in a Commonwealth context.

The Commonwealth sphere presents undeniable specificities: relations operate via high commissioners rather than ambassadors; Commonwealth officials in the Secretariat¹⁰ have been in charge of administering Commonwealth affairs since 1965; and since 1973, the “retreat” during the biennial Commonwealth Heads of Government Meetings (CHOGM) has given Commonwealth leaders the opportunity to discuss affairs away from the large delegations and the press, in an effort to preserve the intimacy and informality of an organisation which counted, in early 2012, fifty-four members. But these privileged

⁹ May, Alex (ed.), *The Commonwealth and International Affairs*, London, Routledge, 2010; Mayall, James (ed.), *The Contemporary Commonwealth, 1965-2009: An Assessment*, London, 2009.

¹⁰ McIntyre, David, “Britain and the Creation of the Commonwealth Secretariat”, *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 28, No. 1, 2000, pp. 135-158. See also Smith, Arnold, *Stitches in Time: the Commonwealth in World Politics*, Don Mills, Ontario, General Publishing Co. Limited, 1981; Ramphal, Shridath, *One World to Share: Selected Speeches of the Commonwealth Secretary-General, 1975-1979*, London, Hutchinson, 1979; Anyaoku, Emeka, *The Missing Headlines: Selected Speeches*, Liverpool, Liverpool University Press, 1997.

diplomatic structures are neither the result of nor the framework for idealised intergovernmental relations; nor should they be interpreted as the sign of indefectible alliances. Laurence Cros and Mélanie Torrent demonstrate that although British and Canadian diplomats entertained strong personal, and to some extent cultural, links, key national interests prevailed over sentiment in policy-making. With the emergence of a Canadian diplomacy in the early twentieth century, and during the later Anglo-Canadian consultations on African affairs in the era of decolonisation, Britain conceded compromises but also drove its own interests in the renegotiations of international power that took place.

Britain's Commonwealth policies, however, did not exclusively focus on the old Dominions or privilege the largely 'white' governments – even before the Commonwealth ceased to define itself as British, with the Singapore Declaration of 1971.¹¹ As Virginie Roiron argues, the history of the Rhodesian crisis is essential to understand the ambiguities, choices and constraints of Britain's imperial and international policies. Intelligence services, the international context (Vietnam included) and economic imperatives weighed on Harold Wilson's political decisions and on the British government's rejection of military action.¹² In reality, the very existence of the Commonwealth was threatened in the 1960s. Following the tensions generated by its apartheid policies, South Africa left the Commonwealth in March 1961;¹³ Ghana and Tanzania broke diplomatic relations with London in 1965, following the Rhodesian crisis; and Britain itself carried out an assessment of the value of Commonwealth membership in 1966-1967.¹⁴ The Commonwealth did survive. Its first Secretary-General, Canadian diplomat Arnold Smith, persuaded Ghana and Tanzania not to leave the Commonwealth but to confine their diplomatic sanctions to Britain alone, while Britain's

¹¹ *The Commonwealth at the Summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings, 1944-1986*, London, Commonwealth Secretariat, 1987.

¹² Murphy, Philip, "An Intricate and Distasteful Subject: British Planning for the Use of Force against the European Settlers of Central Africa, 1952-65", *English Historical Review*, CXXI, 492, 2006, pp. 746-777; Watts, Carl, "The United States, Britain, and the Problem of Rhodesian Independence, 1964-65", *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 3, 2006, pp. 439-470. See also Castle, Barbara, *The Castle Diaries*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1984.

¹³ Hyam, Ronald, "The parting of the ways: Britain and South Africa's departure from the Commonwealth, 1951-61", *The Journal of Imperial and Commonwealth Studies*, Vol. 26, No. 2, 1998, pp. 157-175. The Suez crisis had already shown the limits of cohesion (if there had ever truly existed) among the so-called "old Commonwealth", but the South African question in 1961 further proved the point.

¹⁴ Ashton, Sarah R., "British Government Perspectives on the Commonwealth, 1964-71: An Asset or a Liability?", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 35, No. 1, 2007, pp. 73-94.

diplomats considered that if Britain left the Commonwealth, its bilateral relations with individual members, including the Indian and Nigerian giants, would be severely and lastingly affected.

But with the events of the 1960s, Commonwealth dynamics were largely transformed. Beyond South Africa's exit, the year 1961 also marked a turning point as Britain applied for membership of the European Economic Community (EEC) for the first time.¹⁵ In his analysis of British policies in Asia and the Pacific, Adrien Rodd shows the importance of regional relations for British foreign policy, increasingly detached from the links to a common past. Britain's marginalisation in the region can partly be explained by the specificity of decolonisation there: Australia and New Zealand were the last of the Dominions to ratify the Statute of Westminster, following the fighting and the trauma of the Second World War;¹⁶ a white immigration policy was enforced in both countries until the 1970s; and nationalism remained latent in the Pacific small states.

China, Japan, the United States and even Indonesia are therefore essential actors for the ex-British world of the Pacific. However, Britain's declining influence should not be confused with a decline of Commonwealth influence. In the early twenty-first century, the new Commonwealth centres are influential poles in international relations and matter in the formulation of British foreign policy. In Africa for instance, Franco-British policies after the Saint-Malo agreement of 1998¹⁷ can only be understood in relation to the competing influence of India and Canada or the continental policies of the African States themselves, particularly South Africa and Nigeria, all Commonwealth members.¹⁸ Almost forty years after the Rhodesia crisis, the Zimbabwe

¹⁵ May, Alex (ed.), *Britain, the Commonwealth and Europe: The Commonwealth and Britain's Applications to Join the European Communities*, London, Palgrave Macmillan, 2001.

¹⁶ Stewart, Andrew, *Empire Lost: Britain, the Dominions and the Second World War*, London, Hambledon Continuum, 2008.

¹⁷ Chafer, Tony, Gordon Cumming, *From Rivalry to Partnership? New Approaches to the Challenges of Africa*, Farnham, Ashgate, 2011.

¹⁸ Black, David, "Canada and Africa: activist aspirations in straitened circumstances" in Ian Taylor, Paul Williams (eds.), *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*, London, Routledge, 2004, pp. 136-154; Cheru, Fantu, Obi, Cyril, *The Rise of China and India in Africa: Challenges, Opportunities and Critical Interventions*, London, Zed Books, 2010; Adebajo, Adekeye, Landsberg, Chris (eds.), *South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era*, Scottsville, University of KwaZulu Natal Press, 2007; Adebajo, Adekeye, Abdul Raufu, Mustapha (eds.), *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy After the Cold War*, Scottsville, University of KwaZulu Natal Press, 2008.

crisis – the tensions it generated within the Commonwealth¹⁹ and the stand of Tony Blair's New Labour government²⁰ – has shown the limits of multilateralism and demonstrated the need for a global reform of international institutions. Issues of development, migrations and citizenship are key concerns for international relations in the early twenty-first century. The importance of the role of the British monarch also derives from her status as the head of sixteen realms and the symbolic head of the Commonwealth since 1949. All this means that the Commonwealth still is a useful sphere for the exercise of British influence in the world.

Based on free association, the Commonwealth never was a perfectly harmonious bloc and never proposed a harmonised foreign policy. It is a channel for influence, but not an instrument that can be utilised for the service of British foreign policy and diplomacy. What part two of this book seeks to demonstrate is how in the *temps long* of decolonisation, influence was negotiated, consciously or incidentally, pragmatically and strategically, and how centres of power were consequently redistributed.

The third part of this study focuses on the renewal and revival of British diplomacy and defence policy during the post-1945 period, a period during which Anglo-American relations remained at the heart of British foreign policy.²¹ Using the examples of Clement Attlee and Tony Blair, Michael F. Hopkins evaluates the nature and efficiency of relations between London and Washington. He shows how these two Prime Ministers differ in their personalities and in their way of governing, despite apparent similarities in education and social origin. They differ just as much in their conception of the values of the Labour Party and in the way they each approach foreign policy, both its elaboration and its practice. The so-called 'presidential' style of Tony

¹⁹ Taylor, Ian, Williams, Paul, "The Limits of Engagement: British Foreign Policy and the Crisis in Zimbabwe", *International Affairs*, Vol. 78, No. 3, 2002, pp. 547-565; Bourne, Richard, *Catastrophe: What Went Wrong in Zimbabwe*, London, Zed Books, 2011.

²⁰ See for instance Abrahamsen, Rita, Williams, Paul, "Ethics and Foreign Policy: the Antinomies of New Labour's 'Third Way' in Sub-Saharan Africa", *Political Studies*, Vol. 49, pp. 249-264; Primorac, Ranka, Chan, Stephen (eds.), "Zimbabwe and the Space and Silence", Special Issue of *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 95, No. 384, 2006; Ware, Zoe, "Reassessing Labour's Relationship with Sub-Saharan Africa", *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 95, No. 383, 2006, pp. 141-152.

²¹ Dumbrell, John, *Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006; Hopkins, Michael F., *Oliver Franks and the Truman Administration: Anglo-American Relations, 1948-1952*, London and Portland, Oregon, Frank Cass, 2003; Reynolds, David, "Rethinking Anglo-American Relations", *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, 1989, pp. 89-111.

Blair and his desire to oversee foreign policy himself marks a contrast with Attlee's government, where the role of the cabinet in the democratic parliamentary process operated in a more traditional way, and where the contribution of a Foreign Secretary, in this case Ernest Bevin, was recognised as important. In the same way, the priority given to the 'special relationship' and the pro-American position of Tony Blair are in marked contrast to the prudence of Clement Attlee, particularly regarding the analysis of Anglo-American differences. According to Hopkins, Attlee proved to be much more conscious of the consequences of US policy than Tony Blair. The context of war is an illustration of this. The author's evaluation of the relations between Attlee and Truman during the Korean War of 1950-1953, and of those between Blair and Bush during the Iraq war from 2003 onwards, show however that although the context, objectives, scale and consequences of the two conflicts were of course very different, in both cases, Britain still "believed in its world role".

Niklas Rossbach compares the Edward Heath and Margaret Thatcher years. More precisely, he analyses their "grand strategies" in a post-imperial world by comparing both periods of government. He shows that certain dimensions of Britain's imperial policy still weighed upon its foreign policy, and that the vocabulary of empire, which harked back to the origins of Britain's international position, remained present in mentalities for some time. However, these aspects also inspired a new great power 'grand strategy'. After an analysis of Churchill's legacy in British foreign policy, the author underlines the ambitious 'grand strategy' of Edward Heath and his conviction of the need for British accession to the EEC, together with an important role for Britain on the European stage. If membership of the EEC was essential in economic terms, Heath's motivation was in fact much more political and aimed to reverse the decline of British power. Yet although Britain finally became a member of the European Community, it did not pursue Heath's true 'grand strategy' of further political and economic integration. However, this strategy nevertheless had positive consequences for the future status of the country.

The importance of this analysis lies in the necessary reevaluation of the Thatcher years in the light of Heath's legacy. According to the author, Margaret Thatcher's government did not adopt a comparable strategy. Thatcher's policy looked towards the future; the empire belonged to the past. Her policy was practical, pragmatic and ideological. She applied her vision of economic liberalism, but had no 'grand strategy' in foreign and security policy.²² On the other hand, she did

²² Her political programme focused particularly on domestic policy.

strive for a great power role for Britain, showing conviction and intransigence in her attempts to achieve this objective. The Falklands conflict of 1982, for example, enabled her to revive not only the 'special relationship' with the United States, but also the international status of Great Britain, in turn giving more weight to her contribution to the East-West diplomatic dialogue and the end of the Cold War. Thus, according to the author, we may conclude that to a certain extent, she succeeded where Heath failed in the reversal of the British decline, which she was however unable to maintain – except in economic terms. Although, contrary to Heath, her European policy evolved, and in the economic field, British interests and the defence of British sovereignty (and of the pound sterling) remained a priority, as did Anglo-American relations (the nuclear dimension of Britain's defence policy was thus revived), while her opposition to European integration intensified. In the end, according to the author, it was in fact Heath's European 'grand strategy' which enabled Britain to play an important role in Europe, to go beyond its status of nation-state, and to have a better opportunity of maintaining great power influence.

This great power influence also depended on the reputation of British diplomacy across the globe, and the Falklands conflict, in addition to the consequences already evoked, highlighted the essential role of the ambassador in a time of crisis. With the example of Nicholas Henderson, Claire Sanderson underlines the importance of the experienced diplomat, the 'man on the spot'. Henderson showed initiative, expertise and courage which proved decisive for the resolution of the conflict, both during negotiations in London and Washington and in the face of American public opinion, where his impact helped to influence the American perception of the British position in a positive way. In parallel, as the debate about the nature and structure of British diplomacy evolves – changing priorities, economic constraints, the weight of commercial diplomacy, direct meetings between heads of states, among other considerations²³ – the case of Henderson during the Falklands crisis renews the debate, still very relevant today, on the evolution of the nature of British diplomacy, the definition of the role of ambassador, and the functioning of diplomacy more generally.

During the post-1945 period, Britain's defence priorities also experienced an evolution, and nuclear policy was to remain an essential dimension of its foreign policy. Shaken by the consequences of the McMahon Act of 1946 which terminated Anglo-American cooperation in the nuclear field, London became immediately aware of the need to

²³ Sanderson, Claire, *Perfide Albion ? L'affaire Soames et les arcanes de la diplomatie britannique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2011, pp. 229-234.

develop its own atomic weapon, although also with a view to renewing Anglo-American nuclear cooperation.²⁴ The main objective of British foreign policy immediately following the Second World War (the signature of the NATO treaty in 1949) having been achieved, London brought its defence policy into line with that of NATO and rejected attempts for a European Defence Community launched by France at the beginning of the 1950s.²⁵

Nuclear cooperation with the United States was to take up again after 1958, thanks to the efforts of Harold Macmillan following the Suez crisis of 1956, and the nuclear dimension remained a priority for British foreign policy, both as a deterrent and as a means to project British power status in an ever-changing world.²⁶ As Jean-Claude Sergeant shows, this priority remains a permanent characteristic of Britain's defence policy to this day. Yet despite the successful development and testing of its own atomic weapon, London became increasingly dependent on American expertise. The evolution of Britain's nuclear capacity was only possible because of the United States, and the 1962 Nassau agreement (Polaris missiles) was renegotiated in the 1980s by Margaret Thatcher (Trident missiles). The renewal of the Trident agreement and of the nuclear deterrent under Tony Blair was however fiercely contested: nuclear capacity was deemed out of proportion to actual security requirements; needs in terms of deterrence were clearly no longer those of the Cold War; and the British commitment to nuclear disarmament following the 1968 Non-Proliferation Treaty also needed to be taken into consideration. The threat now came from elsewhere – from international terrorism, notably, implying a new policy on both the use of arms and the definition of targets. The author analyses this debate: its technical dimensions, industrial considerations, economic constraints, the British dependence on American technology, and also the autonomous dimension of the British defence capacity, as defended by Tony Blair then Gordon Brown. Although David Cameron's government is in favour of deterrence, it is divided on the means to guarantee this. For Jean-Claude Sergeant, a fundamental re-thinking of British defence policy is today both necessary and inevitable.

Thus, in the face of the international challenges of the twentieth and early twenty-first century, Britain has learnt to adapt. It has learnt to

²⁴ Baylis, John, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984*, London, Macmillan, 1984.

²⁵ Sanderson, Claire, *L'impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe 1945-1958*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

²⁶ See for example Wicker, Brian, Beach, Hugh (eds.), *Britain's Bomb: What Next?*, London, SCM Press, 2006.

compromise, and has shown flexibility in the renewal and revival of its foreign policy, its defence, its diplomacy, and its diplomatic institutions. However, it has often remained too close to its desire to recover former great power status. It may have accepted a certain degree of interdependence – economically within Europe, militarily within NATO – but its international weight and its capacity of action, as is also the case for its former rivals, are now more limited.