

POLITIQUE DE DÉFENSE BRITANNIQUE: PRESSION RÉFORMISTE

La Grande-Bretagne a annoncé récemment l'élaboration d'une nouvelle *Strategic Defence Review*. La politique de défense britannique est soumise à une pression réformatrice considérable. Des défis opérationnels et stratégiques en Afghanistan et les réductions prévisibles du budget de défense pèsent sur les débats actuels. Mais le processus stratégique va aussi devoir se pencher sur des questions fondamentales comme le futur niveau d'ambition de la politique de sécurité et la relation de la Grande-Bretagne avec l'Europe. Les résultats du processus seront également importants pour d'autres Etats européens, puisque les Britanniques ont considérablement influencé la transformation des forces armées sur le continent.



Soldats britanniques à Helmand, Afghanistan, 27 juillet 2009

REUTERS / Omar Sobhani

La Grande-Bretagne fait face à un nouveau processus stratégique en matière de politique de défense. M. Ainsworth, le ministre de la défense britannique, a pris en été 2009 l'initiative de la première *Strategic Defence Review* (SDR) depuis 1998. Le ministère de la défense (MOD) identifiera d'abord d'ici début 2010, dans un rapport préliminaire (*Green Paper*), les thèmes centraux du processus stratégique, sondera le besoin de réforme et soumettra les premières propositions de solutions. Des consultations publiques devraient ensuite être organisées sur cette base. La SDR à proprement parler aura alors lieu après les élections parlementaires imminentes du printemps 2010. Un remaniement de la stratégie de sécurité nationale adoptée en 2008 est prévu en parallèle. On aspire

à une concordance étroite entre ce document cadre de politique de sécurité et la nouvelle stratégie de défense.

Il règne en Grande-Bretagne un consensus non partisan quant à la nécessité d'un processus stratégique. La *Strategic Defence Review* de 1998 est le résultat des bouleversements vécus sur le plan de la politique de sécurité et de défense après la fin de la guerre froide et était influencée par les expériences faites dans les Balkans. Les conditions cadres ont considérablement changé depuis lors pour la politique de défense britannique. La Grande-Bretagne a certes réagi à ces évolutions par différents ajustements stratégiques. C'est ainsi que, depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, un livre blanc sur la politique de dé-

fense (2003/04) a également été rédigé en plus d'un chapitre complémentaire sur la SDR (2002). Ce livre blanc désigne par exemple l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne comme régions clés supplémentaires (en plus de l'Europe, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient) et modifie les structures des forces armées. Mais, dans l'ensemble, ces compléments sont restés incomplets. C'est pourquoi on discute surtout aujourd'hui en Grande-Bretagne de l'idée de réaliser à l'avenir, à l'instar des Etats-Unis et de leur *Quadrennial Defense Review*, un processus stratégique régulier.

On peut détecter une pression réformatrice considérable face à la nouvelle *Strategic Defence Review*. Les interventions en Afghanistan et en Irak ont poussé les forces armées britanniques jusqu'aux limites de leur résistance, mis à découvert des défauts opérationnels et soulevé de nombreuses questions de nature politico-stratégique. Les expériences faites lors des missions des dernières années ont en outre démontré la nécessité d'entendre la gestion des crises comme un partenariat civilo-militaire global, ce qui constitue un grand défi pour les forces armées. Des réductions du budget de la défense britannique se dessinent simultanément sur fond de crise financière.

Mais, au-delà de cette pression immédiate, la nouvelle stratégie de défense devra aussi tenir compte de questions stratégiques fondamentales à plus long terme. Des réflexions sur les futures formes de conflits possibles et les types de missions militaires

sont par exemple indispensables pour planifier les forces armées. Il faut aussi redéfinir à nouveau le rôle international de la Grande-Bretagne et sa position en matière de politique de sécurité et de défense entre la *Special Relationship* avec les Etats-Unis et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). D'autres capitales européennes suivent avec intérêt la manière dont Londres réagit à tous ces défis. Avec la France, la Grande-Bretagne continue en effet d'être l'acteur majeur dans le domaine de la politique de défense en Europe.

Débat sur l'Afghanistan

Les forces armées britanniques incarnent comme nulle autre armée européenne l'armée expéditionnaire par excellence. En principe, cette circonstance n'est guère contestée au niveau intérieur. Les interventions en Irak et en Afghanistan ont toutefois déclenché d'intenses controverses en matière de politique de défense. La question de la surtension des forces armées a longtemps été en point de mire. Londres a participé à l'intervention en Irak avec 46'000 soldats en 2003 et ensuite avec jusqu'à 8500 hommes dans le sud du pays. Avec les missions parallèles en Afghanistan, dans les Balkans et par exemple en Afrique, le nombre total de soldats mobilisés pour des missions étrangères s'élevait quelquefois à plus de 16000, ce qui représentait un grand fardeau pour les forces armées.

Depuis le départ d'Irak en été 2009, le retrait presque complet du Kosovo et de Bosnie et l'augmentation du nombre de troupes britanniques en Afghanistan à 9500 soldats actuellement, on peut cependant détecter plusieurs controverses parallèles autour de la politique de défense, principalement attisées par l'engagement britannique en Asie du Sud-Ouest. L'opération en Afghanistan a par exemple déclenché un débat sur les lacunes de l'armement militaire. On a en particulier critiqué le manque de disponibilité de véhicules blindés et d'hélicoptères. Les déficiences en matière d'armement ont même été directement assimilées à la mort de plusieurs soldats. L'«Afghanistan» symbolise aussi aujourd'hui le problème rencontré par les forces armées britanniques qui doivent, ces dernières années, intervenir dans le cadre de cycles de rotation de plus en plus courts en raison du nombre croissant de missions. La critique portant sur l'insuffisance des mesures d'encadrement pour les soldats de retour au pays a elle aussi enflé.

Les forces armées britanniques en 2009

Effectifs (sans forces de réserve)	Total: 160'280; dont armée de terre: 95'780; marine: 30'880; forces aériennes: 33'620
Dépenses de défense (part du PIB)	2.14 % (1980: 4.95 %; 1990: 3.71 %; 2000: 2.51 %)
Missions (sélection)	OTAN ISAF (Afghanistan): 9500; International Military Assistance Training Team (Sierra Leone): 50; EUFOR Althea (Bosnie): 10; OTAN KFOR (Kosovo): 8
Pertes en Afghanistan et en Irak	Afghanistan : 224 (depuis 2001), y compr. 87 entre janvier et octobre 2009; Irak: 179 (2003–2009)
Stationnements (sélection)	Allemagne: 19'060; Irlande du Nord: 4370; Chypre: 2930; Gibraltar: 280; Asie/Extrême-Orient: 270; Îles Malouines: 230

Sources: UK Public Spending; IISS Military Balance 2009; Defence Analytical Services and Advice; site Web de l'EUFOR Althea, KFOR et ISAF; BBC.

Le nombre élevé et rapidement croissant de victimes britanniques en Afghanistan et l'absence de progrès dans la stabilisation du pays ont en outre engendré un certain scepticisme vis-à-vis des missions opérationnelles dans l'Hindu Kush et soulevé la question du sens des pertes britanniques. C'est d'autant plus accablant que la société britannique compte historiquement parmi les sociétés d'Europe les plus prêtes à faire des sacrifices si l'on considère sa longue expérience dans la guerre expéditionnaire. C'est pourquoi la *Strategic Defense Review* devra, sur la toile de fond du changement stratégique déjà multiple et de la modification des objectifs dans la politique afghane de la Grande-Bretagne, thématiser aussi des constatations pour de futures opérations de gestion des crises. Il faudra notamment discuter les conditions nécessaires pour des nouvelles missions, des possibilités et des limites de la création d'un Etat et donc du niveau d'ambition de ces interventions ainsi que des critères de constatation de la réalisation des objectifs et de définition d'une stratégie de sortie.

Comprehensive Approach

L'Afghanistan a mis en évidence de manière exemplaire la nécessité d'une approche globale de la gestion des crises internationales. On a longtemps accordé trop peu d'importance au processus politique en Afghanistan, à l'interaction des acteurs civils et militaires et à l'importance d'une régionalisation des efforts de stabilisation. L'intégration de la *Comprehensive Approach* dans la nouvelle *Strategic Defense Review* est incontestée en Grande-Bretagne. Mais il n'est pas clair dans quelle mesure des ministères autres que le ministère de la défense, comme par exemple le ministère des affaires étrangères (FCO), le ministère de la coopération (DFID), le ministère de l'environnement (DETR) et le ministère du commerce (DTI) ainsi que les services de rensei-

gnements, participeront à la formulation de la nouvelle stratégie de défense.

L'approche globale a déjà trouvé accès dans la stratégie de sécurité nationale de 2008. Ce document de base rédigé sous la direction du *Cabinet Office* est toutefois très général et ne définit guère des directives stratégiques. On comprend parfaitement, étant donné la nécessité d'une concordance étroite entre cette stratégie de base et la *Strategic Defense Review*, que le ministère de la défense exige d'être impliqué davantage que lors de la première formulation dans le remaniement de la stratégie de sécurité. On craint cependant qu'une influence plus grande du MOD ne se fasse aux dépens de l'ancrage d'une vision étendue de la sécurité et de l'intériorisation d'une coordination civilo-militaire stratégique et opérationnelle.

Pression financière et Trident

La situation financière déplorable de la Grande-Bretagne exercera aussi ces prochaines années une grande pression réformiste sur la politique de défense britannique. Le gouvernement travailliste a réellement augmenté le budget de défense de 1.5% par an depuis 2003. Le pourcentage du produit intérieur brut britannique consacré aux dépenses de défense a toujours été supérieur à la moyenne par rapport au reste de l'Europe. Mais la crise financière aura aussi pour résultat des réductions budgétaires marquées dans le secteur de la défense. La Grande-Bretagne est, en raison de sa grande dépendance vis-à-vis du secteur financier et de ses dépenses publiques élevées, particulièrement touchée par la crise financière mondiale. Le nouvel endettement pour le prochain exercice financier devrait s'élever selon M. Darling, le ministre des finances, à approximativement £175 milliards, soit à peu près cinq fois le budget de la défense.

Le poste exact de la défense qui subira ces réductions reste en suspens pour le moment. Mais la perspective de réductions financières massives a déjà attisé l'esprit de concurrence entre les différentes branches armées. Elles essaient par exemple de décider si c'est le programme de porte-avions de la marine, les Typhoon de la Royal Air Force (RAF) ou l'achat d'autres véhicules blindés pour l'armée de terre qu'il faudrait sacrifier aux économies. De telles décisions peuvent s'avérer très explosives sur le plan politique. Mais une meilleure fixation des priorités en matière de politique de défense et d'armement sera incontournable pour Londres.

Dans le contexte de la pénurie financière, une nouvelle discussion a éclaté au sujet du programme nucléaire britannique. La Grande-Bretagne dispose actuellement de quatre sous-marins nucléaires (et 160 ogives nucléaires), dont un est toujours prêt à intervenir. Gordon Brown a proposé en septembre 2009 de réduire la flotte Trident à trois sous-marins. Le Premier ministre britannique a présenté son initiative comme une contribution au désarmement nucléaire. Mais le fait est qu'il incite seulement à remplacer l'ancien arsenal Trident par trois sous-marins au lieu de quatre sous-marins neufs. Ses réflexions sont par conséquent à n'en pas douter dictées par le facteur coût. La Grande-Bretagne pourrait, selon les estimations, économiser en réduisant la flotte trois à cinq milliards de livres, les coûts d'entretien n'ayant pas encore été inclus. Une telle mesure serait parfaitement susceptible de rallier une majorité – et ce, par contraste avec l'idée vieille de décennies d'une stratégie nucléaire anglo-française récemment remise sur le tapis par M. Malcom Rifkind, ancien ministre conservateur de la défense.

Planification des forces armées et définition du rôle mondial

La *Strategic Defense Review* ne doit néanmoins pas seulement répondre à des questions opérationnelles pressantes mais aussi offrir une base solide pour la planification à plus long terme de la défense et des forces armées. Pour pouvoir s'exprimer sur les capacités militaires nécessaires à moyen et long terme, une analyse prospective des scénarios possibles de conflit est par exemple nécessaire. Les avis sont partagés quant aux probabilités de ces scénarios: la majorité des experts considère les missions de stabilisation et la lutte contre la rébellion comme des formes d'intervention les plus importantes même à l'avenir. Ces missions s'assortissent d'un besoin accru de troupes mobiles et prêtes à intervenir ainsi que de spécialistes

pour la reconstruction civile. Certains experts mettent cependant en garde contre un retour des guerres interétatiques et partent du principe d'une recrudescence de la guerre conventionnelle. On ne cesse enfin d'attirer l'attention, étant donné la montée de la Chine et de l'Inde et les déplacements de pouvoir mondiaux de l'Occident vers l'Asie qui s'ensuivent, sur l'importance de capacités de projection de puissance comme par exemple porte-avions, chasseurs à grand rayon d'action ou sous-marins.

En outre, une fois de plus, la question importante de leur rôle futur dans la politique mondiale se pose pour les Britanniques. La Grande-Bretagne peut s'enorgueillir d'une longue tradition d'internationalisme et d'interventionnisme et n'a jamais cédé sa prétention de participation mondiale malgré la baisse de son potentiel de pouvoir. Etant donné les rapports de pouvoir géostratégiques changeants d'une part et les restrictions financières d'autre part, il pourrait néanmoins devenir de plus en plus difficile à Londres de s'imposer dans le concert des puissances mondiales. Ni les travaillistes ni les conservateurs n'ont jusqu'à présent présenté un concept de rôle plausible pour l'avenir.

Special Relationship et Europe

La relation avec les Etats-Unis et l'Europe devrait en particulier donner lieu à de nouvelles discussions pour ce qui est de la question du futur rôle britannique. La *Special Relationship* avec Washington est depuis des dizaines d'années l'ancre centrale de la politique de sécurité et de défense britannique. Cette politique a cependant été critiquée au niveau intérieur en raison des expériences faites à l'époque de l'administration Bush. L'intervention en Irak a surtout suscité dans de vastes milieux de la société britannique l'impression que Londres ne pouvait guère influencer la politique des Etats-Unis malgré sa fidélité et ses grandes privations. Obama, le nouveau président des Etats-Unis, n'a lui aussi accordé jusqu'à présent qu'une importance plutôt faible à la *Special Relationship*, ce qui a parfois suscité l'irritation du gouvernement travailliste.

Certains experts britanniques en sécurité allèguent en conséquence que le pays doit davantage concevoir sa politique de défense future dans le cadre européen qu'auparavant. Ils n'y voient pas un abandon des Etats-Unis mais une condition indispensable pour continuer à se faire entendre de Washington. La Grande-Bretagne restera en effet surtout un partenaire intéressant pour les Etats-

Documents importants

- ▮ National Security Strategy 2008 [↗](#)
- ▮ Defence White Paper 2003 [↗](#)
(Complément 2004) [↗](#)
- ▮ Strategic Defence Review New Chapter 2002 [↗](#)
- ▮ Strategic Defence Review 1998 [↗](#)

Unis si elle fait office de pont vers l'Europe et peut unifier derrière elle le poids potentiel de la politique de défense des Etats de l'UE.

Mais le dilemme traditionnel des Britanniques s'est accentué dans le contexte de la crise financière: d'une part, la position de la Grande-Bretagne dans la politique mondiale dépend plus que jamais de son influence en Europe. La Grande-Bretagne pourrait aussi économiser beaucoup d'argent dans des domaines comme la production d'armes et la logistique par le biais d'une coopération renforcée avec la PESD. Mais d'autre part, la société britannique continue de faire preuve d'un scepticisme toujours aussi virulent vis-à-vis de l'UE. Si les conservateurs sous David Cameron gagnent les élections parlementaires de 2010, la peur de contacts avec l'UE pourrait encore augmenter chez les Britanniques.

La manière dont Londres se positionnera à l'avenir par rapport à l'Europe sera aussi importante pour la PESD. Autant l'Europe est importante pour le poids politique de la Grande-Bretagne, autant la Grande-Bretagne est importante pour la politique européenne de sécurité et de défense. Depuis que le gouvernement Blair a donné, conjointement avec la France, le coup d'envoi décisif de la création de la PESD en 1998, la Grande-Bretagne revêt un rôle important en tant que précurseur de la coopération et de la modernisation militaires en Europe. Le support britannique à la PESD n'était pas guidée par une volonté d'intégration politique mais par un pragmatisme prononcé après les expériences dans les Balkans, douloureuses pour l'Europe. La mesure dans laquelle la Grande-Bretagne misera à l'avenir sur la carte européenne pourrait influencer considérablement tant la capacité d'agir de l'UE sur le plan de la politique de sécurité que les processus de transformation militaire des Etats partenaires européens.

▮ Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch