L'examen stratégique 2015 de la défense du Royaume-Uni

Le dernier examen de la sécurité et de la défense du Royaume-Uni est plus cohérent et plus ambitieux que la version précédente. Mais les capacités de la Grande-Bretagne seront-elles à la hauteur de ses objectifs? Et quel serait l'impact d'une sortie du pays de l'Union européenne sur son approche stratégique nationale?

Par Daniel Keohane

Fin novembre 2015, en plein cœur des renégociations sur les conditions d'adhésion du pays à l'UE et du débat sur son engagement dans la campagne de bombardement contre l'État islamique en Syrie (comme il l'avait déjà fait en Irak) après les attaques terroristes qui venaient de toucher Paris, le gouvernement du Royaume-Uni a publié un nouvel examen de sa sécurité et de sa défense. Le document présente une stratégie de sécurité nationale associée à un «examen stratégique de la défense et de la sécurité» (strategic defense and security review, SDSR).

Ces dernières années, certains alliés de l'OTAN et experts en sécurité internationale ont reproché au Royaume-Uni de ne pas contribuer autant qu'il lui serait possible à la lutte contre les crises de plus en plus nombreuses qui frappent en Europe et à sa périphérie. Alors qu'il fut longtemps considéré comme la première puissance militaire d'Europe (avec la France), certains milieux politiques et spécialisés entrevoyaient le déclin du pays sur le terrain de la défense, au plan national comme international. À bien des égards, le nouvel examen de la défense du Royaume-Uni est une réponse à ces critiques.

Le HMS Queen Elizabeth au lancement le 17 Juillet 2014 à Rosyth en Ecosse. Le premier des deux nouveaux porte-avions de la Royal Navy sera disponible en 2020. *Royal Navy*

Contexte

Après les élections législatives de mai 2010, le premier gouvernement de coalition depuis la Deuxième Guerre mondiale a été formé en Grande-Bretagne. Entre autres mesures, le gouvernement libéral-conservateur de l'époque a adopté des lois prévoyant la fixation des législatures pendant cinq ans et la conduite d'un examen des politiques britanniques de sécurité et de défense – le premier examen stratégique complet de la défense depuis 1998, après un livre blanc sur la défense en 2003. Il a également obligé le gouvernement suivant à conduire un autre examen de la défense après les élections législatives de mai 2015 (au terme desquelles le Parti conservateur a remporté la majorité parlementaire).

L'examen de 2010 était davantage motivé par l'austérité budgétaire que par des préoccupations stratégiques: en raison du krach financier et de la crise économique qui en a découlé, le déficit budgétaire de l'État a plus que quadruplé entre 2007 et 2009 (passant de 36 à 156 milliards de

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

livres sterling, selon le Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni). Le budget de la défense a subi une coupe d'environ 8 % au cours des cinq années qui ont suivi 2010 et l'effectif de la British Army a été réduit à son niveau le plus bas depuis l'ère napoléonienne.

Certains équipements ont été retirés du service avec effet immédiat, à l'image du porte-avions emblématique HMS Ark Royal, et certains projets ont été annulés, par exemple le nouvel avion de patrouille maritime Nimrod. D'autres projets ont été différés, notamment deux nouveaux porte-avions – ce qui signifie que le Royaume-Uni n'aura pas de navire capable de transporter des avions de combat pendant une dizaine d'années. Ou alors, des commandes ont été modifiées, pour passer par exemple du modèle STOVL à la version conventionnelle embarquée sur porte-avions, moins chère, des avions de combat F-35 de nouvelle génération (l'État est revenu sur cette décision en 2012).

En raison de l'urgence à réduire les dépenses et d'un processus de réflexion relativement rapide, l'examen de novembre 2010 semblait «bricolé» et manquait de cohérence stratégique. Par exemple, il considérait que le risque d'attaque militaire à grande échelle par d'autres États était «faible», identifiant le terrorisme et la cybersécurité comme des priorités stratégiques. Pourtant, l'acquisition de deux nouveaux porte-avions figurait au rang des investissements d'équipement prioritaires.

Le SDSR de 2015 est plus cohérent et plus ambitieux que son prédécesseur.

À l'époque, la Grande-Bretagne était encore très impliquée dans les opérations anti-insurrectionnelles internationales en Afghanistan et avait retiré ses troupes de combat d'Irak en 2009 (certains formateurs sont restés jusqu'en 2011). Ces efforts extérieurs de longue haleine ont absorbé la majorité des ressources de défense du pays pendant près de dix ans. En 2010, face aux résultats mitigés obtenus en Afghanistan et en Irak et à l'urgence de la crise économique nationale, l'opinion publique britannique était lassée et manifestait une méfiance accrue à l'égard des opérations militaires internationales. Par exemple, alors qu'il a codirigé l'intervention de l'OTAN en Libye en 2011, le Premier ministre David Cameron a perdu en 2013 un vote parlementaire en faveur du bombardement des forces de Bachar el-Assad en Syrie, soupçonnées d'utiliser des armes chimiques.

Entre 2010 et 2015, cependant, plusieurs nouveaux défis stratégiques et opérationnels ont mis au jour des lacunes dans l'approche présentée par le SDSR de 2010. L'intervention de l'OTAN en Libye en 2011, que la Grande-Bretagne a menée avec la France, a montré l'utilité de disposer de groupes aéronavals et révélé une pénurie de munitions de précision et de certains équipements de renseignement, de surveillance et de reconnaissance. L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, et les incursions dans l'espace aérien et maritime de l'OTAN qui ont suivi, ont témoigné de la nécessité de prévenir aussi les menaces émanant d'États et du manque d'avions de patrouille maritime.

Une approche stratégique plus large

Le SDSR de 2015 est plus cohérent et plus ambitieux que son prédécesseur. Compte tenu des agressions russes en Ukraine depuis 2010 (qui s'ajoutent aux autres crises et à la montée de l'État islamique), la Grande-Bretagne doit désormais jouer sur deux tableaux et s'attaquer aux problèmes non étatiques, tout en prévenant les menaces émanant d'États. Pour ce qui concerne les enjeux transfrontaliers, le document de 2015 s'inscrit dans une certaine continuité par rapport à celui de 2010, en maintenant l'accent sur les menaces liées au terrorisme, à la cybersécurité, à la grande criminalité et au crime organisé. Le Royaume-Uni projette notamment de doubler les fonds alloués à la cybersécurité, pour atteindre un budget de 1,9 milliard de livres au cours des cinq prochaines années. Une nouvelle stratégie et un nouveau programme de cybersécurité au niveau national seront également élaborés en 2016.

Malgré les problèmes de sécurité urgents qui touchent le voisinage immédiat de l'Europe (Libye, Syrie, Ukraine), l'examen de 2015 – comme la version de 2010 – insiste sur le fait que la Grande-Bretagne doit conserver une vision globale. Le SDSR de 2015 détaille de façon plus cohérente que celui de 2010 l'ampleur et l'utilité du réseau diplomatique du pays, ainsi que de son programme de développement (le Royaume-Uni est le premier État du G7 à consacrer 0,7 % de son revenu national brut à l'aide au développement). Ces éléments illustrent l'influence de la Grande-Bretagne au niveau mondial et ses solutions pour renforcer la stabilité en complément des autres efforts de sécurité, y compris le recours aux moyens militaires.

En outre, le souhait de coopérer plus étroitement avec des partenaires d'Afrique, du Moyen-Orient (p. ex. Bahreïn) et de la zone Asie-Pacifique (tels que l'Australie et le Japon) sur les questions de sécurité est exprimé plus clairement qu'auparavant. Le Royaume-Uni a l'intention d'accroître considérablement ses investissements dans son «engagement en matière de défense» et déploiera du personnel militaire pour assurer des missions de formation et de renforcement des capacités avec des partenaires dans les pays du Golfe, d'Asie-Pacifique et d'Afrique durant l'année 2016.

Par ailleurs, l'examen de 2015 met fortement l'accent sur les alliances, et notamment sur les actions par le biais de l'OTAN, considéré par le Royaume-Uni comme «la base de notre défense nationale». Le pays entend rester «la plus forte puissance militaire de l'OTAN en Europe» et continuera à participer aux efforts défensifs de l'Alliance atlantique en Europe de l'Est, tels que la mission Baltic Air Policing ou les exercices militaires dans la région. Le Royaume-Uni souhaite également approfondir sa coopération bilatérale avec trois alliés clés en particulier: les États-Unis, la France et l'Allemagne.

Les chapitres traitant de l'OTAN et de la coopération bilatérale avec les principaux alliés sont suivis d'un chapitre sur la coopération sécuritaire à travers l'UE. Le document indique que l'UE dispose d'un «éventail de capacités pour renforcer la sécurité et répondre aux menaces, qui peuvent venir compléter celles de l'OTAN». Ces capacités incluent les missions de l'UE, à la fois militaires et civiles, ainsi que l'appui au développement et à la sécurité. Le Royaume-Uni souhaiterait en outre que l'UE et l'OTAN coopèrent plus efficacement pour faire face aux enjeux de sécurité, et notamment contrer les menaces hybrides.

Pour ce qui est des tâches militaires, l'examen de 2015 met en avant deux aspects spécifiques. Le premier est le besoin constant de disposer de moyens dissuasifs forts, représenté par la poursuite du programme nucléaire Trident. Le deuxième est la nécessité de pouvoir répondre rapidement et énergiquement à diverses crises de sécurité internationales, c'est-à-dire être en mesure de déployer rapidement à l'extérieur du pays des capacités de frappe allant des

forces spéciales aux groupes aéronavals. Les présences militaires prolongées à visée anti-insurrectionnelle qui ont caractérisé les opérations britanniques dans les années 2000, par exemple en Afghanistan, ne sont plus considérées comme une priorité opérationnelle. L'accent sera plutôt mis sur le déploiement rapide et énergique de forces militaires à travers le monde et sur le renforcement du rôle de la dissuasion.

Financements et capacités

Cette approche stratégique plus large nécessitera des ressources. Or, avant l'examen, certains craignaient que le Royaume-Uni continue les coupes dans le budget de la défense. De fait, après les élections législatives de mai 2015, le ministre des Finances George Osborne a clairement exprimé son souhait de poursuivre les politiques de réduction des déficits. Pourtant, à la surprise de certains, Londres projette d'augmenter ses dépenses militaires d'environ 5% d'ici 2020 et s'engage à atteindre l'objectif de l'OTAN prévoyant de consacrer chaque année au moins 2% du PIB à la défense au cours de la même période.

Le Royaume-Uni entend rester la plus forte puissance militaire de l'OTAN en Europe.

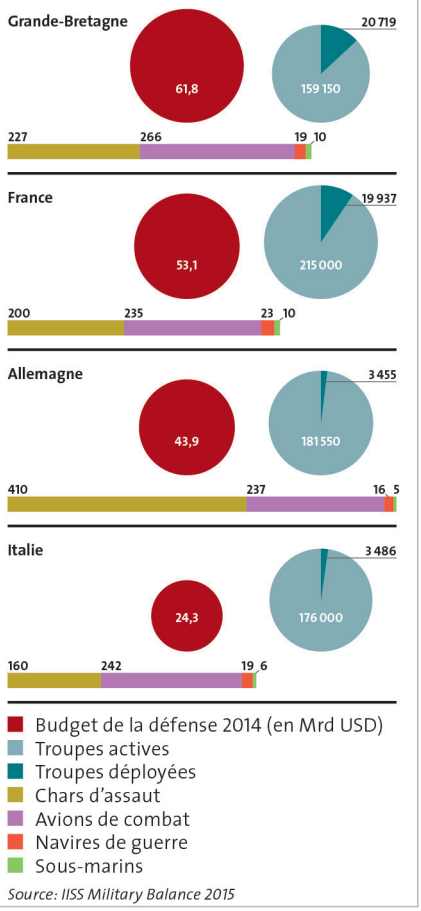
Il est important de réaliser l'objectif de 2% fixé par l'OTAN pour deux raisons. Premièrement, cet objectif a été convenu lors d'un sommet de l'OTAN organisé par la Grande-Bretagne en 2014 (au pays de Galles). Deuxièmement, selon les estimations de l'OTAN, trois autres pays membres européens seulement – l'Estonie, la Grèce et la Pologne – ont atteint ce chiffre en 2015. Par conséquent, la Grande-Bretagne est et entend rester à l'avant-garde de l'Europe en matière de dépenses militaires. Mais au moins deux facteurs pourraient compromettre la capacité du Royaume-Uni à réaliser cet objectif de 2% en termes réels au cours des cinq prochaines années. En effet, les projections économiques sur lesquelles cet engagement se fonde dépendent d'une croissance annuelle du PIB d'au moins 2% jusqu'en 2020. Un résultat inférieur entraînerait donc une réduction effective du budget de la défense, même sans baisse nominale (en gardant à l'esprit que le prix réel des projets d'équipements de pointe augmente généralement d'environ 5% par an).

Les conséquences économiques d'une sortie de la Grande-Bretagne de l'UE (généralement appelée «Brexit») constituent une autre incertitude. Le gouvernement britannique doit organiser un référendum sur son maintien dans l'UE d'ici la fin de l'année 2017, et le vote devrait avoir lieu à l'été ou à l'automne 2016. Les estimations quant aux répercussions économiques potentielles d'un Brexit varient considérablement, mais toute baisse du PIB aurait un impact sur le financement réel de la défense. Par exemple, une étude réalisée en 2015 par deux instituts de recherche allemands, la Fondation Bertelsmann et l'institut ifo, a établi que, dans le pire des cas, un Brexit pourrait faire chuter le PIB britannique d'environ 14 %, ce qui représenterait un coût de plus de 300 milliards d'euros pour l'économie du pays.

Plus spécifiquement, la Grande-Bretagne prévoit d'investir 178 milliards de livres (236 milliards d'euros) dans des équipements militaires au cours de la prochaine décennie, soit une hausse de 12 milliards de livres (16 milliards d'euros). Ces fonds seront affectés à des projets planifiés, tels que la poursuite du programme de dissuasion nucléaire Trident et le développement de deux nouveaux porte-avions, ainsi qu'à des mesures visant à combler certaines lacunes en matière de capacités engendrées par l'examen de 2010, axé sur l'austérité. Par exemple, les forces aériennes feront l'acquisition de neuf nouveaux avions de patrouille maritime pour surveiller les incursions sous-marines russes et déploieront 24 avions de combat furtifs F-35 sur les deux nouveaux porte-avions d'ici 2023 (le Royaume-Uni s'est engagé à acheter 138 F-35 pendant la durée du programme).

La marine sera dotée de nouveaux navires de combat, mais l'acquisition de seulement huit nouvelles frégates Type 26 est garantie – les amiraux en espéraient 13 –, éventuellement complétée par environ cinq bateaux de plus petite taille et moins coûteux. Certains spécialistes britanniques des questions maritimes craignent que le pays ne dispose pas de suffisamment de bâtiments de surface pour assurer des missions de plus en plus nombreuses dans les années à venir. La capacité totale de déploiement extérieur des forces armées britanniques au complet passera de 30 000 lors de l'examen de 2010 à 50 000 d'ici 2025. Sur ce chiffre, environ 40 000 personnes seront issues de l'armée. En particulier, l'armée sera en mesure de déployer dans un délai très court deux «brigades de frappe» de 5 000 militaires équipées des nouveaux véhicules blindés Ajax. Près de 2 000 agents de renseignement supplémentaires seront également recrutés pour pister les terroristes et les cybermenaces.

Défense britannique comparée



Source: IISS Military Balance 2015

Réactions et perspectives

Globalement, les Britanniques ont réservé un accueil relativement positif au nouvel examen, essentiellement en raison de l'engagement à mettre un terme à la réduction des dépenses militaires. Selon une analyse du Royal United Services Institute: «Ces cinq dernières années, le Royaume-Uni a été de plus en plus considéré par ses alliés [...] comme une puissance en recul. Ce SDSR [...] devrait aider à inverser cette perception.» Cependant, une autre analyse de Chatham House a exprimé des inquiétudes quant au fait que cet examen puisse dissimuler des problèmes pour l'avenir et soit davantage motivé par des pressions politiques interservices que par le souci d'accorder des moyens appropriés à ce qui devrait constituer des priorités stratégiques.

De plus, la nouvelle direction du principal parti d'opposition, le Parti travailliste, a

Ressources complémentaires

Ian Bond, **«Cameron's Security Gamble: Is Brexit a Strategic Risk?»**, in: *CER Insight,* 21. Dezember 2015.

Malcolm Chalmers, **«Steady as She Goes: The Outcome of the 2015 SDSR»**, in: *RUSI Commentary,* 23. November 2015.

Daniel Fiott und James Rogers, **«The Strategic Defense and Security Review 2015: ‹Offshore Balancer› and ‹Strategic Raider›?»**, in: *European Geostrategy,* 24. November 2015.

James de Waal, **«This SDSR Hides Problems for the Future»**, in: *Chatham House Expert Comment,* 2. Dezember 2015.

«UK augments military and counter-terrorism capacities», in: *IISS Strategic Comments,* 25. November 2015.

soulevé des questions concernant le coût croissant et l'utilité de la dissuasion nucléaire Trident, avant un vote parlementaire sur la poursuite du programme prévu en 2016. Estimé à 25 milliards de livres en 2010, le coût de remplacement des sous-marins armés Trident est désormais évalué à 31 milliards de livres au cours de la prochaine décennie (voir encadré).

La Grande-Bretagne étant le membre européen de l'Alliance atlantique investissant le plus dans la défense, son regain d'ambition militaire est important pour l'OTAN. Suite aux récriminations récentes de certains alliés de l'OTAN, en particulier les États-Unis, sur l'affaiblissement de la volonté militaire de la Grande-Bretagne et le déclin de ses capacités dans ce domaine, le message politique central qui se dégage du nouvel examen de la défense est que la Grande-Bretagne est de retour avec une puissance militaire sérieuse. Ces ambitions se concrétiseront-elles, alors que des événements imprévus révéleront peut-être des lacunes flagrantes dans les capacités ou que des difficultés budgétaires entraveront éventuellement certains projets d'équipement? Cela reste à voir, mais l'intention est claire.

Dans le contexte européen, il sera intéressant de comparer le document britannique à deux autres processus d'examen qui s'achèveront plus tard en 2016: le livre blanc sur la défense allemande et la stratégie globale de l'UE, qui définira les priorités de l'Union européenne en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Il est peu probable que ces deux documents présentent des ambitions militaires du niveau de celles de l'examen britannique.

Même si c'est le cas, comme expliqué plus haut, l'examen du Royaume-Uni souligne l'intérêt d'une coopération étroite avec les alliés européens, et en particulier la France et l'Allemagne, notamment à travers l'UE et l'OTAN. Il s'agit d'une attitude sensée, non seulement parce que la coopération européenne est vitale pour faire face aux multiples problèmes de sécurité transfrontaliers que le Royaume-Uni rencontre à l'intérieur et autour de l'Europe, mais aussi pour renforcer l'influence internationale du pays. Selon l'étude intitulée «Future Operating Environment 2035», réalisée par le ministère de la Défense britannique préalablement à l'examen, la Grande-Bretagne pourrait perdre de son poids au niveau mondial d'ici vingt ans en raison du nombre croissant de puissances influentes, telles que le Brésil, la Chine et l'Inde.

L'ombre du retrait du Royaume-Uni de l'UE plane sur ses ambitions internationales.

L'examen 2015 de la défense du Royaume-Uni est un plan de défense ambitieux selon les normes européennes, mais l'ombre du retrait du pays de l'UE plane sur ses ambitions internationales. Les sondages d'opinion réalisés au Royaume-Uni indiquent actuellement que 50 % des Britanniques voteraient pour le maintien du pays dans l'UE et 50 % pour sa sortie. Dans le pire des scénarios du Brexit, le Royaume-Uni resterait probablement une puissance militaire majeure (selon les retombées économiques) et conserverait sa place dans l'OTAN et son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. Néanmoins, un Brexit affaiblirait considérablement le rôle diplomatique du pays, qui perdrait de l'influence en Europe et n'aurait plus son mot à dire sur les politiques socio-économiques, étrangères et de sécurité de l'UE.

Dans le même temps, un Brexit porterait grandement atteinte à la politique de défense de l'UE, déjà en difficulté, et, par extension, à ses politiques étrangères. Pire encore, il pourrait compromettre la crédibilité de tout le projet européen en venant s'ajouter aux problèmes avec lesquels la zone euro est déjà confrontée: crise des réfugiés, attaques terroristes, montée des responsables politiques nationalistes, révisionnisme de la Russie et troubles au Moyen-Orient. D'un point de vue stratégique, il n'est pas dans l'intérêt de la Grande-Bretagne que l'UE perd davantage de sa stabilité. Comme l'affirme l'examen 2015 de la défense: «une Europe sûre et prospère est essentielle pour la sécurité et la prospérité du Royaume-Uni».

Daniel Keohane est chercheur senior au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zürich et membre du think tank «Swiss and Euro-Atlantic Security».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Un programme suisse pour l'Afrique du Nord 2.0 No 184
La lutte contre l'extrémisme violent No 183
L'acquisition d'armement (2): Dynamiques des projets No 182
L'acquisition d'armement (1): cadre politico-militaire No 181
Service militaire obligatoire en Europe: Nouvelle pertinence No 180
La non-prolifération et l'énergie nucléaire au Vietnam No 179

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich