

Mai 2013

Fiche de l'Irsem n°29

**La politique de défense britannique en 2013 :
une posture incertaine**

Alice PANNIER

Pour citer ce document :

Alice PANNIER,
*« La politique de défense britannique en
2013 : une posture incertaine »*

Fiche de l'Irsem n°29, Mai 2013, 9 pages

www.defense.gouv.fr/irsem

Mai 2013

Face à une transformation des menaces sécuritaires, des forces armées sollicitées à l'excès et de fortes contraintes budgétaires, le gouvernement britannique de coalition cherche, depuis 2010, à s'adapter au nouvel environnement stratégique et économique. Cette fiche a pour objectif de faire état des changements récents de la politique de défense britannique et de mettre en lumière les débats qui entourent cette nouvelle posture, dont les objectifs à long terme paraissent incertains. Du point de vue académique, la question actuellement soulevée par nombre d'auteurs est celle de la possibilité pour le Royaume-Uni d'éviter le déclassement stratégique.

Les invariants de la politique de défense britannique

La « relation spéciale » avec les Etats-Unis constitue sans conteste la pierre angulaire de la posture de défense du Royaume-Uni, et plus largement de sa politique étrangère. Les gains stratégiques de cette alliance sont régulièrement rappelés et parmi eux le fait qu'elle constitue pour le gouvernement britannique un moyen de parvenir à ses objectifs internationaux. Cette position est parfois critiquée, car jugée trop déférente à l'égard du partenaire américain, et l'influence réelle qu'elle procure au Royaume-Uni est bien souvent questionnée. Aussi, nombreux sont ceux qui arguent en faveur d'une approche plus pragmatique de ce partenariat, notamment depuis la crise politique engendrée par la participation britannique à la guerre en Irak. Le scepticisme s'est renforcé plus récemment après la publication de la stratégie de sécurité américaine de 2010, qui a officialisé une réorientation stratégique vers le Pacifique, et le discours de Robert Gates en juin 2011 qui a révélé les doutes profonds des Etats-Unis au sujet de la défense en Europe, Grande-Bretagne comprise.

La relation britannique à l'Europe est, pour sa part, caractérisée par une certaine retenue concernant les questions de défense. D'une part, si depuis les accords de Saint-Malo en 1998, le Royaume-Uni a semblé favorable au développement de capacités militaires européennes autonomes, les discours politiques ont quant à eux systématiquement donné l'ascendant à l'OTAN et cherché à éviter les duplications. La Politique commune de sécurité et de défense (PCSD) constitue davantage, pour les Britanniques, un outil de gestion des crises qui doit se coupler à la puissance économique et diplomatique de l'Europe, plutôt qu'un moyen de projection de force. Jolyon Howorth est l'un des rares experts britanniques à s'être toujours positionné en faveur d'un développement de la PCSD, tout en proposant qu'elle se concentre sur la défense du territoire et laisse la main à l'OTAN pour les interventions extérieures. D'autre part, le Royaume-Uni a une approche pragmatique de la coopération européenne de défense, relativement dénuée de vision symbolique. Aussi, les structures de coopération ne doivent se développer que dans la mesure où elles offriraient des avantages stratégiques. C'est pourquoi le Royaume-Uni s'oppose à la création d'un état-major opérationnel permanent à Bruxelles. Une telle structure est jugée lourde et non nécessaire puisque les états-majors opérationnels non permanents fonctionnent de manière satisfaisante.

Références :

Sur la politique de défense britannique en général :

- BROWN David, *"The development of British defence policy : Blair, Brown and beyond"*, Londres, Ashgate, 2010.
- « Cent ans d'entente cordiale : la défense au Royaume-Uni », *Champs de Mars, numéro spécial*, 2004.
- GOMIS Benoit et GOUSSOT Christophe, « *Quelles perspectives pour la politique de défense britannique ?* », *Politique étrangère*, 2010/2.

Mai 2013

Sur les relations transatlantiques :

- ARONSSON Lisa, "Strategic considerations for the Anglo-American alliance", in Michael Clarke et Michael Codner (dir.), "A question of security, the British defence review in an age of austerity", New York, Palgrave Macmillan, 2011.
- DORMAN, Andrew, "Transatlantic Relations: the United Kingdom" in Dorman, Andrew & Kaufman, Joyce, (dir.), "The Future of Transatlantic Relations", Stanford, Stanford University Press, 2011.
- HOOD, Frederick, "Atlantic dreams and European realities: British foreign policy after Iraq", *Journal of European integration*, vol.30, n°1, 2008, pp.183-197.
- WALLACE, William et PHILIPPS, Christopher, "Reassessing the special relationship", *International Affairs*, Vol. 85, No 2, 2009.

Sur le Royaume-Uni et « l'Europe de la défense » :

- DOVER, Robert, "Europeanisation of British defence policy", Londres, Ashgate, 2007.
- HOWORTH, Jolyon, "The Euro-Atlantic dilemma: France, Britain, and the ESDP", *Journal of transatlantic studies*, vol.3, n°1, 2005.

La Strategic defence and security review

La *Strategic defence and security review* (SDSR, accompagnée de la *National Security Strategy*, NSS) publiée en 2010 était attendue de longue date. Son prédécesseur, publié en 1998, ne correspondait manifestement plus au contexte international « post-post-Guerre froide », malgré une révision en 2002 incluant la menace du terrorisme transnational. Par ailleurs, la crise économique de 2008 a durement frappé le Royaume-Uni, menant au constat de l'incapacité de l'État à financer les programmes d'armement prévus par le gouvernement Blair. De plus, le retrait des troupes britanniques d'Irak en 2009, l'engagement à rester en Afghanistan jusqu'en 2014, et l'approche de la *General election* ont réuni les conditions d'une réflexion plus large sur la politique de défense britannique. Avant de quitter le pouvoir en mai 2010, le gouvernement travailliste de Brown a donc entamé un vaste processus de consultation avec le *Green Paper: Adaptability and Partnership*, soulignant l'importance d'une armée plus flexible et interopérable. Dans la même veine, la SDSR initie le concept de « posture adaptable » censée répondre à la variété des menaces et des conflits potentiels.

Principaux thèmes de la SDSR et de la NSS

Nouveau contexte stratégique : le terrorisme transnational et ses causes (états faillis, radicalisation) arrivent en tête des défis à relever. D'autres nouveaux dangers sécuritaires sont identifiés. Ils concernent les risques environnementaux et sanitaires, les attaques informatiques, la sécurité énergétique, la sécurité des frontières et la nécessité d'un dialogue stratégique avec la Chine, l'Inde, et les autres pays « émergents ». Le nouveau contexte stratégique doit conduire, selon la *National Security Strategy*, à « une transformation radicale » de la manière dont est pensée la sécurité nationale britannique.

Mai 2013

Ainsi, la SDSR propose notamment d'adopter une approche interministérielle (symbolisée par la création du *National Security Council*) et multilatérale.

Partenariats : Les Etats-Unis et la France sont présentés dans la SDSR comme les deux principaux partenaires du Royaume-Uni. D'ailleurs, le document a été publié deux semaines avant la signature du traité bilatéral de Lancaster House. Si l'importance des relations avec les autres partenaires européens est rappelée dans le document, Londres ne prévoit pas de rapprochement significatif avec eux.

Renouvellement du *Trident* : La SDSR poursuit la réflexion en cours depuis le *White Paper* de 2006, sans pour autant apporter de réponse claire à la question du renouvellement du programme *Trident*. Ce débat fait l'actualité car des décisions doivent être prises pour la modernisation de l'arsenal britannique, dont le coût est estimé entre 15 et 20 milliards de livres. Les partis politiques sont divisés sur la décision à prendre et en filigrane se dessine l'enjeu d'un désarmement nucléaire ou, *a minima*, d'un abandon de la dissuasion permanente en mer (*continuous-at-sea-deterrence*, CASD). Avant les élections de 2010, les libéraux-démocrates militaient en effet pour un processus de désarmement multilatéral dans lequel le Royaume-Uni pourrait jouer un rôle clé, et Nick Clegg continue aujourd'hui de soutenir une alternative aux sous-marins nucléaires. Toutefois, le maintien de la force de dissuasion britannique n'a jamais réellement été remis en question par les conservateurs. Bien qu'ils affirment que la décision finale concernant le renouvellement du *Trident* est repoussée à 2016, le récent investissement d'un million de livres dans les réacteurs des futurs SNLE laisse à penser que le choix est déjà fait.

Réforme des armées : Les retraits d'Irak et d'Afghanistan posent la question des rôles et formats futurs des forces armées britanniques, notamment dans le cas de l'armée de terre. Pour l'heure, la SDSR envisage en priorité de soutenir l'effort en Afghanistan jusqu'au retrait en 2014, un an avant la prochaine *Defence review*. Elle prévoit également de réorganiser les forces terrestres en brigades multirôles. L'objectif du gouvernement est ainsi d'avoir en 2020 des armées professionnelles moins nombreuses, mais mieux équipées, flexibles et capables d'intervenir sur l'ensemble du spectre conflictuel (c'est le projet « *Future force 2020* »).

Ainsi, la SDSR prévoit d'importantes réductions d'effectifs : l'objectif est la suppression de 45 000 postes militaires et civils. En juin 2011, le ministre de la Défense a annoncé qu'une nouvelle coupe de 8 000 personnes toucherait l'armée de terre, qui avait jusqu'alors été relativement épargnée compte tenu de son engagement en Afghanistan. En contrepartie de ces compressions, le gouvernement offre aux forces de réserve un rôle plus important. A cette fin, leur nombre va augmenter de 50% – pour passer, par exemple, à 30 000 dans la composante terrestre – et elles pourront être déployées à l'étranger pendant des périodes de 6 mois.

Références :

Publications du gouvernement britannique :

- "A secure Britain in an age of uncertainty: the strategic defence and security review", octobre 2010.
www.direct.gov.uk/sdsr

- "A strong Britain in an age of uncertainty: the national security strategy", octobre 2010.
www.direct.gov.uk/nationalsecuritystrategy

Mai 2013

- *Joint committee on the national security strategy, "First review on the national security strategy 2010", First report of session 2010-12, mars 2012.*

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtnatsec/265/265.pdf>

- *"Future reserves 2020: the independent commission to review the United Kingdom's reserve forces", juillet 2011.*

<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/263D5F71-30CE-45BC-9442-398B1DC12C93/0/futurereserves2020.pdf>

- *"The future of United Kingdom's nuclear deterrent", décembre 2006.*

http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/AC00DD79-76D6-4FE3-91A1-6A56B03C092F/0/DefenceWhitePaper2006_Cm6994.pdf

Débats actuels dans la communauté académique

Une politique de défense sans réelle stratégie?

Avant et après sa publication, la SDSR a fait l'objet de nombreux débats, publiés particulièrement par les *think tanks* britanniques comme le RUSI et Chatham House, cherchant à en influencer certaines orientations. Cependant, les espoirs que l'exercice mène à une redéfinition des grandes orientations de la défense britannique et de ses aspirations internationales ont été déçus.

D'abord, la SDSR a été produite en peu de temps (moins de six mois) et est jugée incomplète compte tenu de l'écart de 12 ans avec la SDR précédente. Ensuite, son contenu s'inscrit largement dans la continuité de la revue de 1998. Pour Michael Codner, cela indique à la fois une continuité dans la posture britannique mais aussi, du même coup, l'absence d'une réelle stratégie face à l'évolution du contexte international. De la même manière, une étude réalisée par le RUSI démontre que 68% de la « communauté de défense » britannique considère la SDSR comme une « occasion manquée » de revoir en profondeur le rôle du Royaume-Uni dans le monde.

De nombreux analystes estiment que la SDSR est essentiellement un exercice de réduction des coûts et regrettent que les décisions stratégiques soient subordonnées à des impératifs fiscaux. La SDSR a été conduite en même temps que la révision générale des dépenses publiques et annonce une réduction de 8% du budget de la défense d'ici à 2015. De plus, pour beaucoup, l'intervention en Libye a rendu la SDSR caduque en quelques mois, car lors de cette intervention, les forces britanniques ont dû faire appel à plusieurs capacités aéronavales que le gouvernement avait décidé de retirer du service¹. Ceci étant, il s'avère que les choix budgétaires de défense soient assez favorables à cette dernière, en comparaison des réductions prévues pour les autres ministères et qui vont jusqu'à 30% (même s'il faut noter que d'autres coupes pourraient intervenir avant la fin du présent mandat). Cette baisse modérée a donc été source de soulagement pour nombre d'analystes comme Chalmers qui conclut que malgré la priorité accordée au déficit, le gouvernement n'a pas souhaité abandonner ses engagements internationaux.

- CLARKE, Michael, MALCOLM Chalmers, et. al., *"The defence and security review survey"*, RUSI, Occasional paper, octobre 2010. http://www.rusi.org/downloads/assets/SDSR_SURVEY_FINAL.pdf

¹ En mars 2011, le gouvernement a retiré du service le porte-aéronefs *HMS Ark Royal*. Seul le *HMS Illustrious* reste en service en tant que porte-hélicoptères, jusqu'en 2014, alors que la nouvelle classe de porte-avions (*Queen Elizabeth*) ne sera pas en service avant 2016 au plus tôt. Les avions *Harrier* (STOVL) ont également été abandonnés ; ils seront remplacés d'ici à 2020 par les *Joint Strike Fighters* F-35C. Cela laisse donc une période de 10 ans sans capacités aéronavales britanniques.

Mai 2013

- CODNER, Michael et MICHAEL Clarke (dir.), *“A question of security: The British defence review in an age of austerity”*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.
- CORNISH, Paul et ANDREW Dorman, *“Smart muddling through: rethinking UK national strategy beyond Afghanistan”*, *International Affairs*, vol.88, n°2, 2012.
- RITCHIE Nick, *“Rethinking security: A critical analysis of the Strategic defence and security review”*, *International Affairs*, vol.87, n°2, 2011.
- STRACHAN Hew, *“The strategic gap in British defence policy”*, *Survival*, vol.51, n°4, pp.49-70.

Une bonne partie des travaux académiques se concentre aussi sur l'avenir des armées britanniques après l'Irak et l'Afghanistan, et sur la stratégie à adopter face aux nouvelles formes de conflits. A titre d'exemple, on peut retenir les recommandations suivantes :

- Éviter une spécialisation sur les opérations de contre-insurrection, telle qu'entamée actuellement. Cela nuirait à la sécurité du Royaume-Uni dans la mesure où les armées ne seraient plus en mesure de faire face à de potentielles menaces étatiques.
- Mettre la doctrine actuelle de « stabilisation », résultant des RETEX d'Irak et d'Afghanistan, en perspective avec une réflexion plus large à partir des approches classiques des interventions militaires.
- Revoir la structure des forces armées britannique suite aux retraits d'Afghanistan et l'opération en Libye et mettre davantage l'accent sur les éléments aérien et maritime. Une révision de la SDSR devrait donc être envisagée avant 2015.
- Accompagner l'accroissement du rôle des réserves d'une intégration accrue de tous les éléments des forces armées.

- CHAREYRON, Pierre, « Les armées britanniques, un modèle en crise », *Focus stratégique*, n°23, juillet 2010.
- GRIFFIN, Stuart, *“Iraq, Afghanistan and the future of British military doctrine: from counterinsurgency to Stabilization”*, *International affairs*, n°87, vol.2, 2011.
- PHILIPPS, Mark, *“Reserves in transformation”*, RUSI, conference report, janvier 2011.
- TILL, Geoffrey, *“British strategy after Afghanistan”*, CHALMERS Malcolm, *“The lean years: defence consequences of the fiscal crisis”* et MICHAEL Codner, *“A force for honour? UK military strategic options”* in CODNER Michael et MICHAEL Clarke (dir.), *“A question of security: the British defence review in an age of austerity”*, New York, Palgrave Macmillan, 2011.

Le renouvellement du Trident

C'est autour de la question du nucléaire militaire que l'on constate les plus fortes divergences au sein de la communauté académique britannique. Les auteurs réalistes tendent à considérer que la position du Royaume-Uni sur la scène internationale en dépend largement, et refusent sa remise en question. Pour leur part, les auteurs critiques sont nombreux, mais divisés sur les arguments en faveur du

Mai 2013

désarmement. Certains arguent que la dépendance vis-à-vis des Etats-Unis pour la maintenance (voire l'usage) de sa force de dissuasion nuit à la souveraineté du Royaume-Uni. Toutefois, développer une force de dissuasion en propre serait non seulement un imposant défi technologique et financier, mais selon certains, affaiblirait nécessairement la relation transatlantique. Au contraire, d'autres auteurs « atlantistes », comme Portillo, considèrent que le Royaume-Uni serait un meilleur allié de Washington s'il ne dépensait pas autant dans ses programmes nucléaires. Au-delà de la relation à Washington, des auteurs constructivistes, tels que tel que Nick Ritchie soulignent la nécessité d'une réflexion sur l'identité collective britannique et sur la place de la force de dissuasion dans cette identité. Enfin, de nombreux analystes observent qu'étant donné la nature transnationale/non-étatique des menaces actuelles identifiées dans la NSS, la dissuasion nucléaire ne devrait pas constituer la pierre angulaire de la stratégie de sécurité britannique.

- CHALMERS, Malcolm, "Britain's new nuclear debate: a credible roadmap for disarmament", *RUSI Journal*, vol.154, n°2, 2009, pp.34-41.

- FENWICK, Toby, "Dropping the bomb: a post Trident future", *Centre Forum*, 2012.

- FREEDMAN, Lawrence, "The evolution of nuclear strategy", 3^{ème} éd., New York, Palgrave MacMillan, 2003. Voir le chapitre "The European nuclear option: Anglo-Saxon views".

- MILLER, Franklin, "The future of the United Kingdom's nuclear deterrent", *RUSI Journal*, vol.155, n°2, 2010, pp. 34-39.

- PLESCH, Dan, "A state in denial: Britain's WMD dependency on the United States", *The economics of peace and security journal*, vol.3, n°1, 2008, pp.40-48

- PORTILLO, Michael, "Does Britain need nuclear missiles? No. Scrap them", *The Times*, 19 juin 2005
RITCHIE, Nick, "Deterrence dogma? Challenging the relevance of British nuclear weapons", *International Affairs*, vol.85, n°1, 2009, pp.81-98

Le traité de coopération franco-britannique

Le traité de Lancaster House signé le 2 novembre 2010 a été reçu de manière positive par les experts de la défense britannique. Nombreux sont ceux qui ont salué la première initiative d'envergure en Europe depuis les accords de Saint-Malo. Certains auteurs voient dans le traité bilatéral l'opportunité d'approfondir l'intégration européenne, mais d'une nouvelle manière : plutôt que de chercher l'intégration à 27, les analystes envisagent le développement d'une coopération par petits groupes de pays de même taille et partageant la même culture stratégique. D'autres observateurs avertissent au contraire qu'il ne faut voir dans l'accord franco-britannique que ce qui s'y trouve ; autrement dit, ne pas croire à un nouveau Saint-Malo et à une relance de « l'Europe de la défense ». Au-delà de ces divergences autour de la vision à long terme, la plupart des auteurs, issus du milieu académique ou non, défendent l'idée d'une coopération fondée sur le pragmatisme et non sur des envolées lyriques politiques. En effet, la coopération apparaît à tous comme le seul moyen pour la France et le Royaume-Uni de préserver les moyens de leur puissance et de leur autonomie stratégique et d'ainsi éviter le déclassement.

Toutefois, nombreux sont ceux qui s'interrogent au sujet de la durabilité de ce partenariat qui fait face à quelques défis. D'abord, Il faut noter que l'absence de prise de position, dans le traité aussi bien que

Mai 2013

dans les discours ultérieurs, au sujet du rapport entre le « franco-britannique » et l'OTAN et l'UE, montre à la fois la nature particulière de l'accord et le malaise qui pèse toujours à ce sujet entre les deux alliés. Ensuite, la France et le Royaume-Uni doivent composer avec les relations particulières de leur partenaire avec leur allié traditionnel : respectivement l'Allemagne et les Etats-Unis. Concernant l'Allemagne, les discours du gouvernement socialiste sur une relance de l'Europe de la défense, et la lettre d'intention signée entre Paris et Berlin en juin 2012 pour une coopération industrielle accrue, ont entraîné quelques crispations outre-Manche. Avant cela, la décision britannique en 2011 de retirer du service le *HMS Ark Royal* et de se procurer d'ici à 2020 des avions de combat F35-C non compatibles avec le Charles de Gaulle mais moins coûteux, avait illustré un autre défi de la coopération franco-britannique, qui est la baisse des budgets de défense, alors même que cette baisse est pour une bonne partie à l'origine de la décision de coopérer.

Malgré ces difficultés, on peut noter plusieurs aspects positifs. D'abord, la coopération entre armées autour de la *Combined Joint Expeditionary Force* fonctionne bien, et l'intérêt de cette force non-permanente d'un nouveau genre n'est remis en cause par personne. Ensuite, la décision française de lancer le programme de missiles ANL (FASGW-H), qui devrait être suivie par l'aval de Londres pour la coopération sur la guerre des mines, montre que le partenariat franco-britannique est assez solide dans le domaine capacitaire et que le changement de gouvernement en France n'a pas rendu l'accord de Lancaster House obsolète. En outre, on note un accroissement de l'interdépendance entre les deux politiques de défense nationales, dans la mesure où le MoD a suivi avec beaucoup d'attention le travail sur le Livre Blanc 2013, craignant que des coupes drastiques côté français n'entraînent une décision similaire au Royaume-Uni en 2015. Au final, le gouvernement britannique s'est dit « satisfait » des décisions prises par la France et qui devraient permettre une continuation de cette coopération.

- DE DURAND, Etienne, "Entente or oblivion: Franco-British defence cooperation", in MICHAEL Clarke et CODNER Michael (dir.), "A question of security, the British defence review in an age of austerity", New York, Palgrave Macmillan, 2011.

- JONES, Ben, "Franco-British military cooperation: a new engine for European defence?", EUISS, Occasional paper n°88, février 2011.

- LINDLEY-FRENCH, Julian, "Britain and France: a dialogue of decline?", Chatham House, ISPP 2010/2.

- VALESECK, Tomas, "Surviving austerity: the case for a new approach to EU military collaboration", Center for European Reform, avril 2011.

Conclusion

Le gouvernement de coalition continue d'affirmer que le Royaume-Uni est une puissance de premier rang et qu'il entend maintenir ce statut. Malgré la situation économique du pays, les dirigeants ne sont donc pas tentés par le repli sur soi. La question pour le Royaume-Uni est alors d'avoir des capacités à la hauteur de ses ambitions. D'un point de vue stratégique, les décisions du gouvernement visent notamment à préserver suffisamment de capacités militaires pour continuer à être considéré par Washington comme un allié crédible, tout en affirmant une certaine autonomie diplomatique et militaire. Ainsi, la SDSR de 2010 a entendu revoir la posture britannique de défense et l'adapter aux nouvelles menaces sécuritaires dans un contexte de très fortes contraintes économiques. Cependant, si le document met au jour les défis auxquels fait face le Royaume-Uni, il n'y apporte que des réponses

Mai 2013

partielles. La réforme des forces armées et la coopération accrue avec la France constituent les deux grands chantiers lancés par l'actuel gouvernement, mais ils manquent pour l'instant de clarté. Toutefois, bon nombre d'interrogations de long terme restent encore en suspend, comme les trous capacitaires et la dissuasion nucléaire. Ainsi, le gouvernement de coalition semble vouloir repousser les décisions les plus difficiles jusqu'après les prochaines élections en 2015, avec le risque de produire à nouveau une SDSR hâtive et en demie teinte.