

2015, L'ANNÉE STRATÉGIQUE ZÉRO DE LA GRANDE-BRETAGNE

PAR

JULIAN LINDLEY-FRENCH (*)

*« N'ayez crainte, car notre nature est celle du lion,
et nous ne saurions nous abaisser à la destruction
de souris et autres petites créatures »*

Sa Majesté la reine Elizabeth, décembre 2012

Toutes les relations stratégiques de la Grande-Bretagne vont changer au cours de la prochaine décennie, l'an 2015 s'approchant autant que possible d'une année zéro de la défense et de la stratégie. Avec le retrait du gros des forces britanniques d'Afghanistan en décembre 2014, sauf bouleversement majeur, le pays aura le loisir de réfléchir à sa place dans le monde hors du cadre d'opérations engagées, cela, pour la première fois depuis une génération. La période précédant la *National Security Strategy* (NSS) de 2014 et la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR) verra une réévaluation profonde des intérêts nationaux. En tant que telle, l'année 2015 représentera une année zéro pour la planification stratégique britannique, alors que bon nombre des présupposés concernant les intérêts stratégiques devront être et seront envisagés à la lumière des changements exceptionnels à l'œuvre en Europe et dans le monde. La planification stratégique ne se déroule jamais dans le vide total, comme l'a souligné Hew Strachan (1). Divers engagements en cours devront être maintenus. Cependant, avec la remise en question actuelle de la place de la Grande-Bretagne au sein de l'Union européenne et les interrogations sur l'avenir des Etats-Unis au sein de l'OTAN, les choix stratégiques du pays au cours des cinq années à venir représenteront la réorientation la plus profonde de la politique étrangère, de sécurité et de défense depuis 1945.

L'objectif principal de la politique stratégique britannique est celui de toute grande puissance : le rayonnement. Le retrait de la stratégie qui a touché une bonne part de l'Europe, y compris Londres, a vu la classe politique britannique adopter une série de clichés politiques reflétant davantage leur épuisement stratégique que les faits. Malgré l'indéniable changement à l'œuvre dans le monde, Londres a pour habitude d'exagérer

(*) Professeur à l'Académie militaire royale des Pays-Bas.

(1) Hew STRACHAN, « The lost meaning of strategy », *Survival*, vol. XLVII, n° 3, aut. 2005, p. 52.

la capacité et les ressources des puissances émergentes à façonner le paysage stratégique et de sous-estimer la sienne propre. Certes, aujourd'hui, la Grande-Bretagne n'est plus une superpuissance, ni même une puissance mondiale ; néanmoins, avec une économie de 18 100 milliards d'euros, une population de 63,5 millions d'habitants et un budget de défense de 57,9 milliards d'euros, elle reste un acteur international dont les intérêts, partout dans le monde, sont distincts de ceux de l'Union européenne (2) : en effet, la Grande-Bretagne fait résolument partie des dix plus grandes économies dans le monde et elle est dotée d'un arsenal diplomatique et militaire parmi les meilleurs (3). Si, cette année, le Brésil a supplanté le Royaume-Uni, en chiffres du moins, par l'envergure internationale de son économie, les Brésiliens sont les premiers à admettre qu'ils sont confrontés à de profondes contradictions internes. En comparaison, les nombreux problèmes de la Grande-Bretagne semblent insignifiants. En termes de puissance et de poids, le pays demeure et demeurera un acteur majeur pendant une grande partie du vingt et unième siècle, si l'élite londonienne parvient à sortir de son obsession exagérée pour la gestion d'un déclin.

Dans une certaine mesure, la Stratégie nationale de sécurité et l'Examen de défense stratégique et de sécurité de 2010 tentaient de surmonter le déclinisme derrière lequel Londres s'est trop souvent abrité. En effet, la Stratégie, dans la mesure où elle est envisagée dans une machine gouvernementale britannique profondément méfiante à l'égard des grands desseins, a longtemps consisté dans la recherche d'un terrain d'entente entre les Etats-Unis, la France et l'Allemagne. Cependant, ce terrain sera susceptible de s'éroder quand les Etats-Unis opéreront un rééquilibrage nécessaire vers l'Asie-Pacifique et que la France et l'Allemagne approfondiront l'union politique européenne autour de l'euro, en l'absence possible du Royaume-Uni, qui pourrait bien quitter l'Union européenne (UE) suite à un tel changement historique et, du point de vue britannique, profondément malvenu.

LA GRANDE ANNÉE ZÉRO DE LA STRATÉGIE

Pour la première fois depuis une génération au moins, les Britanniques vont devoir mener une réflexion libre, profonde et tournée vers l'avenir. Malheureusement, on peut réellement se demander si l'élite du pays a gardé l'intelligence et l'imagination de ses illustres ancêtres en matière de pensée stratégique. Dans une certaine mesure, la création d'un Conseil national de sécurité (NSC) était censée encourager une telle pensée, mais son envergure comme ses performances se sont avérées décevantes. En

(2) Les chiffres proviennent du Bureau des statistiques nationales du Royaume-Uni, sauf mention contraire.

(3) Cf. le *CIA World Factbook* de 2012. Selon le *Factbook*, en 2011, le Royaume-Uni figurait en 8^e place dans le classement des Etats classés par PIB en parité de pouvoir d'achat (PPP). Cependant, la Chine, l'Inde et la Russie sont toutes confrontées à de profonds défis internes et donc à de grandes contraintes relativement à leur capacité à transformer une richesse nominale en puissance.

conséquence, les tentatives de forger une culture stratégique impliquant l'ensemble du gouvernement, de Westminster à Whitehall, ont été au mieux limitées. Les trois grands départements stratégiques de l'Etat, le Foreign and Commonwealth Office, le Ministry of Defence et le Department of International Development, ont été trop souvent engagés dans des luttes intestines pour un budget alloué aux affaires étrangères de moins en moins important, luttes qui ont souvent pris la forme d'un combat idéologique entre ceux qui s'opposent à la culture britannique d'engagement militaire et ceux qui pensent que l'influence de la puissance douce britannique reflète, dans une grande mesure, la « marque » stratégique des forces armées nationales. La Stratégie nationale de sécurité de 2010 s'en est fait l'écho, ressemblant davantage à une liste d'envies qu'à une stratégie nationale permettant l'émergence d'une planification susceptible de servir de moteur. En outre, étant donné que bon nombre des choix implicites de défense stratégique de la SDSR de 2010 étaient guidés par l'aspect financier, les deux documents pris ensemble pouvaient être considérés comme le point le plus bas de l'influence stratégique britannique sur ses alliés, ses partenaires et ses adversaires.

Au fil du temps, il ressort clairement que 2010 n'est pas la fin de l'histoire britannique et l'équilibre revient lentement dans le débat entre coûts nationaux et valeur stratégique, même si ce dernier impose finalement à Londres une certaine rigueur en matière de stratégie, ainsi que la prise d'une décision longtemps évitée. Il se pourrait que le choix stratégique le plus profond des Britanniques ait été fait pour eux, si l'UE s'avance résolument vers l'union politique avec un nouveau traité. Comme David Cameron l'aurait dit lors d'une réunion privée à Downing Street en septembre 2012, « *ce n'est pas le Royaume-Uni qui quitte l'UE, c'est l'UE qui quitte le Royaume-Uni* ». Cette phrase contient une certaine vérité. La seule manière pour la France et l'Allemagne de sauver l'euro est de renforcer l'union politique et monétaire. Malgré ses dénégations, la Grande-Bretagne sera tôt ou tard confrontée à un choix : rejoindre la zone euro et accepter une intrusion encore plus poussée de Bruxelles dans sa vie quotidienne ou quitter l'Union européenne. Chaque jour, la pression publique croît en faveur d'un référendum sur l'engagement ou la sortie. Cette tendance augmentera certainement au lendemain des élections fédérales allemandes de 2013, où le Chancelier Merkel – si elle est réélue – agira probablement en faveur d'un nouveau traité sur l'union politique. L'heure de la décision est proche.

Les Etats-Unis, qui resteront l'allié indispensable de la Grande-Bretagne, ne lui faciliteront pas la tâche à cet égard. Les Européens du continent aiment à croire que l'influence britannique à Washington repose entièrement sur sa capacité à influencer des changements en Europe. Cela est faux. Après onze années d'opérations en Afghanistan et en Iraq, les Etats-Unis reconnaissent les Britanniques en tant qu'acteurs régionaux importants par eux-mêmes, surtout en ce qui concerne les renseignements stratégiques, leurs forces militaires limitées mais hautement capables et leur culture

d'engagement civil et militaire, qui confère une valeur ajoutée importante à l'effort américain. En effet, Washington envisage de plus en plus le monde en termes de partenaires plutôt que d'alliés et juge les Etats non seulement sur leur capacité à agir, mais aussi sur leur volonté de le faire.

Après une décennie de réticences, de mises en garde et de cartons rouges de la part de l'Europe en matière stratégique, Washington est davantage susceptible d'investir dans des coalitions d'Etats partageant ses opinions, qu'ils soient membres d'alliances et d'unions ou non. Ce réseau américain mondial de partenariats donnera aux Britanniques un rôle particulier, étant donné les relations de Londres avec des Etats importants pour les Etats-Unis dans le monde entier. Bien sûr, ces derniers ont leurs propres partenariats, mais les Britanniques peuvent encore ajouter de la valeur à la grande stratégie des Etats-Unis, qui connaît une réorientation rapide. Que la Grande-Bretagne ait fait son choix ressort clairement de sa décision de réduire l'armée de 104 000 à 82 000 militaires et de concentrer ses efforts sur une stratégie maritime future qui placera les deux grands porte-avions de la Royal Navy au cœur de la stratégie de défense britannique.

La relation stratégique avec la France demeurera essentielle, que le Royaume-Uni reste membre de l'UE ou non. Ce dernier est une puissance nucléaire et les opérations en Libye ont démontré l'importance des deux vieilles puissances en tant que moteurs de la rénovation stratégique européenne. Cependant, des efforts constants seront nécessaires afin de s'assurer du bon maintien de la relation, en concrétisant les ambitions du Traité franco-britannique de sécurité et de défense de 2010 (4). Londres doit investir davantage d'énergie politique dans cette relation qu'auparavant et Paris doit arrêter de dire au monde que ses forces sont meilleures que les britanniques. La réalité est que les forces armées britanniques ont subi un fardeau opérationnel bien plus lourd que les françaises au cours des dix années précédentes et que, pendant la phase de récupération, les nombreuses leçons de leur expérience leur assureront de rester les meilleures forces d'Europe, aux côtés des forces françaises.

Malheureusement, la décision française, en juin 2012, d'ouvrir le Traité aux autres Etats européens était une erreur, car elle n'a pas seulement donné aux Britanniques l'impression que Paris tentait d'attirer en cachette la Grande-Bretagne dans un arrangement avec l'UE, mais elle a aussi négligé de refléter une réalité stratégique simple : la Grande-Bretagne et la France, étant les deux puissances nucléaires de l'Europe, ne sont pas comme les autres. En effet, les tentatives de forcer la main à Londres afin de lui faire accepter le caractère central de la défense de l'Union européenne entraîneront un retour de bâton néfaste, si des regroupements tels que le Triangle de Weimar avec l'Allemagne et la Pologne laissent à penser que la France cherche des alternatives au Royaume-Uni. Dans ces circonstances,

(4) Cf. Julian LINDLEY-FRENCH, *Britain and France : A Dialogue of Decline ?*, Chatham House, Londres, 2010.

il est presque certain que les Britanniques laisseront la France se diriger où bon lui semble, s'intéresseront de plus près à l'anglosphère et investiront davantage d'efforts politiques dans le groupe Etats-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie (ABCA) (5).

Le débat récent sur une éventuelle fusion entre les systèmes BAE et EADS, dominé par la France et l'Allemagne, a démontré une fois de plus l'importance et le caractère sensible de la relation franco-britannique. Même si le Chancelier Merkel a fini par étouffer l'arrangement potentiel à cause de la question des droits de vote nationaux et du risque pour les emplois allemands, il apparaissait de plus en plus clairement que, à moins que l'Allemagne et la France ne soient disposées à sacrifier 20 % effectifs du contrôle de la nouvelle société, Londres n'accepterait pas l'accord. Cet arrangement laissait en outre entrevoir une contradiction dans l'attitude stratégique et de défense de la Grande-Bretagne. Pour de nombreuses personnes influentes à Londres, lors d'une époque de sombre incertitude politique sur l'avenir de l'Europe et sur la position de la Grande-Bretagne en son sein, il semblait peu utile qu'une stratégie de défense britannique clairement tournée vers les Etats-Unis et susceptible de le devenir davantage s'appuie sur une stratégie de défense industrielle visiblement tournée vers le continent. La question était bien plus que rhétorique.

En 2015, la Grande-Bretagne adoptera probablement une attitude de défense stratégique tournée vers les mers. Or, la France et l'Allemagne restent par essence des puissances continentales. Se pose alors la question de savoir si, à l'avenir, les exigences de défense industrielle de la Grande-Bretagne seront satisfaites dans cet arrangement. Bien que l'initiative de créer un géant de l'espace aérien couvrant à la fois les secteurs civils et militaires semble provenir du directeur d'EADS, Tom Enders, bon nombre de gens à Londres l'ont perçue comme une tentative brutale d'élever les coûts si la Grande-Bretagne décidait de quitter l'UE. L'enquête parlementaire prévue sur la fusion aurait presque sans aucun doute été en sa défaveur. En conséquence, il aurait été très difficile pour le gouvernement britannique d'approuver l'accord en l'absence de garanties, que ni la France ni l'Allemagne n'étaient ni en position, ni désireuses de fournir.

LES DÉFIS STRATÉGIQUES MAJEURS DE LA GRANDE-BRETAGNE

Malgré tout ce qu'on raconte depuis 2001, aucune des guerres dans lesquelles le Royaume-Uni s'est engagé n'ont été systémiques au regard de l'histoire. C'est la raison pour laquelle, comme tant d'autres Etats européens, il n'a engagé qu'une partie de ses ressources nationales. En

(5) Le groupe Etats-Unis, Grande-Bretagne, Canada et Australie, qui existe depuis 1947, a pour mission d'optimiser l'interopérabilité, la formation et les équipements entre ces quatre pays, plus la Nouvelle-Zélande, devenue membre à part entière en 2006.

effet, toujours au regard de l'histoire, cette période représente, par de nombreux aspects, une pause stratégique. Sous cet éclairage, la NSS a défini le concept d'opération stratégique futur de la nation d'après trois analyses imbriquées :

1) dans un monde imprévisible, la puissance sera par essence multipolaire, avec deux acteurs étatiques prédominants – mais non dominants –, les Etats-Unis et la Chine ;

2) aucun Etat ne peut satisfaire seul à toutes ses obligations de sécurité nationale ;

3) étant donné la nature des menaces, l'objectif doit être d'y répondre tôt et de les maintenir à distance. Cela reflète également le défi essentiel – et la contradiction inhérente – de la stratégie de sécurité britannique : la nécessité de travailler toujours plus étroitement avec des alliés et des partenaires aux ambitions et perspectives stratégiques profondément différentes et de trouver un terrain d'entente.

Le développement le plus intéressant était peut-être l'évaluation des risques pour la sécurité nationale (*National Security Risk Assessment*, NSRA) et la définition des tâches nationales de sécurité (*National Security Tasks*) qui en a découlé. En adoptant une telle approche, concrètement, la Grande-Bretagne est en train d'harmoniser ses pratiques stratégiques avec la stratégie de sécurité nationale américaine et, par extension, ses études de défense quadriennales, bien plus qu'avec l'Union européenne ou tout autre allié européen. Ainsi, la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) brille par son absence dans les documents de sécurité britanniques. Cela est dû en partie au fait qu'après l'expérience en Afghanistan et en Iraq – et ses 600 morts et blessés –, Londres ne croit plus vraiment que les alliés européens feront montre d'un engagement fiable au moment du contact avec le danger (6). L'opération Protecteur unifié de l'OTAN en Libye a aidé à engager le lent processus de guérison en soulignant à nouveau l'importance extrême d'une relation stratégique étroite avec la France.

Cependant, les récents discours politiques, s'appuyant de plus en plus sur le commandement et les structures de soutien de l'OTAN et de l'UE, reflètent davantage la nécessité de reconstruire les forces armées qu'une véritable croyance dans le fait que les alliés européens consacreront davantage leurs forces armées à lutter contre le mal et à accepter une réelle part de risque dans les conflits. Philipp Hammond, Secrétaire d'Etat à la Défense, nous a déclaré en novembre 2012 avoir détecté, au sein des alliés européens, une « réalité rampante » allant dans le sens d'une amélioration de leurs capacités et de leur engagement pour une solidarité

(6) D'après le ministère, en date du mois de décembre, 179 militaires britanniques avaient donné leur vie en Iraq, tandis que, en date du mois de novembre 2012, 438 d'entre eux étaient morts en Afghanistan. Cf. le site Internet www.mod.uk/DefenceInternet/FactSheets/OperationsFactsheets/OperationsInAfghanistanBritishFatalities.htm.

ferme (7). Cependant, étant donné la gravité de la crise de l'euro, les budgets de la défense seront vraisemblablement encore réduits sur le continent. Il existe de même pour la Grande-Bretagne le danger qu'avec la montée en puissance – compréhensible – de Berlin, l'Allemagne et, par extension, l'Europe continentale deviendront moins militarisées. Une telle évolution ne ferait que hâter le départ du Royaume-Uni de l'UE et de ses structures de sécurité et de défense.

L'une des caractéristiques essentielles de la NSRA est qu'elle offre aux décideurs politiques comme aux praticiens une évaluation naturelle des risques, visant à tenir compte des risques potentiellement destructeurs et perturbateurs pour le Royaume-Uni au fil du temps. Elle comporte trois niveaux. Les risques de haute priorité (niveau 1) représentent le terrorisme international touchant le Royaume-Uni, les cyber-attaques hostiles sur le cyber-espace britannique, un accident grave ou une catastrophe naturelle (pouvant inclure une épidémie de grippe) et une crise militaire internationale entre Etats. Le niveau 2 (priorité moyenne) inclut une attaque sur le Royaume-Uni ou ses territoires d'outre-mer par un autre Etat ou par procuration, à l'aide d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN), le risque d'une grave insurrection outre-mer dont les terroristes tireraient profit, une augmentation importante du crime organisé et une perturbation sévère des informations reçues, transmises ou collectées par des satellites. Le niveau 3 (priorité la plus basse) concerne entre autres une attaque classique majeure contre le Royaume-Uni, la perturbation de l'approvisionnement en énergie, une attaque classique sur un pays membre de l'UE ou de l'OTAN, une attaque sur un territoire d'outre-mer (comme les Malouines) et la perturbation des biens communs internationaux, des ressources appropriées et non appropriées du monde, ou une combinaison/intensification de tout ce qui précède.

En l'espace de deux ans seulement, cette évaluation commence déjà à évoluer, en partie du fait que les Etats-Unis eux-mêmes évoluent. Avec la mort d'Oussama Ben Laden le 2 mai 2011 à Abottabad au Pakistan et la fin des opérations majeures de combat en Afghanistan prévue pour décembre 2014, la stratégie américaine connaît une lame de fond implicite allant vers la sécurisation plus effective des « biens communs du monde », les ressources naturelles du monde non appropriées. Là encore, l'une des forces motrices est le réexamen de l'attitude de défense stratégique des Etats-Unis en janvier 2012, sans oublier les changements des flux des échanges internationaux, comme l'ouverture et l'exploitation potentielle du Grand Nord et, bien sûr, la concurrence exacerbée pour les ressources qui est le signe distinctif de l'époque post-Ben Laden, dont les Européens commencent à peine à prendre conscience. Avec les élites d'une coterie de puissances émergentes légitimées par la croissance économique plutôt que la démocratie, notamment la Chine,

(7) En réponse à une question de l'auteur adressée au chef des forces aériennes lors de la RUSI Air Power Conference, Londres, 1-2 nov. 2012.

la concurrence pour répondre aux aspirations des classes moyennes croissantes et critiques dans le monde entier entraînera certainement des frictions.

LES FACTEURS NATIONAUX DE LA STRATÉGIE

Bien sûr, il existe des facteurs nationaux ayant un impact sur la stratégie nationale. Deux d'entre eux se distinguent en ce qui concerne l'intérêt stratégique britannique : l'Ecosse et l'immigration.

Fin 2014, l'Ecosse tiendra un référendum sur la question de sa séparation d'avec le Royaume-Uni. Une majorité de « oui » conduirait à son indépendance totale et aurait des implications profondes sur les domaines de la politique et la défense. L'impact d'un « oui » au référendum fin 2014 sur les élections générales de 2015 n'est pas encore clair, mais il est peu probable que l'Ecosse quitte pour de bon le Royaume-Uni avant 2020 au plus tôt, étant donné le temps nécessaire pour résoudre tous les problèmes constitutionnels en suspens. Au moment où nous écrivons ces lignes, en novembre 2012, le pourcentage d'Écossais ayant l'intention de se prononcer en faveur de l'indépendance oscille entre 25 et 33, mais cela pourrait changer. Quoi qu'il en soit, l'Angleterre restera la puissance dominante du territoire, avec, d'après le recensement de 2011, une population de 53,2 millions de gens comparée à 5,2 millions d'Écossais (dont 400 000 à 500 000 sont anglais), 3,1 millions de Gallois et 1,8 million d'Irlandais du Nord. Et, en l'absence du bloc surreprésenté des travaillistes écossais au Parlement de Westminster, l'Angleterre deviendra probablement plus conservatrice, plus eurosceptique et anti-écossaise, ce qui rendrait la vie difficile à un gouvernement écossais à Edimbourg.

Un autre facteur pourrait avoir un impact plus fort : l'influence croissante des populations d'immigrés en Angleterre. Les minorités ethniques représentent désormais entre 10 et 12 % de la population, les influx majoritaires émanant d'Inde, d'Europe centrale et orientale, d'Afrique, d'Australie et de Chine. Selon certaines projections, ce chiffre pourrait atteindre 20 % d'ici 2050, une période où il est probable que les immigrés seront moins séparés du reste de la population qu'à l'heure actuelle. Cela suggère que les forces de mondialisation ayant touché le Royaume-Uni après son empire sont susceptibles d'accentuer la division avec le reste de l'Europe, alors que Londres tente d'exploiter des relations naturelles avec bon nombre des économies émergentes du monde. Ainsi, les partenaires de la Grande-Bretagne au sein du Commonwealth bénéficieront d'une importance stratégique accrue, tandis que la Grande-Bretagne tentera de contrebalancer une perte d'influence en Europe en saisissant le mouvement de mondialisation conduit par l'Asie et en revigorant des relations stratégiques nouvelles ou anciennes.

CHANGEMENT, STRATÉGIE ET INSTITUTIONS

Il est probable qu'un nouveau contrat stratégique transatlantique se développe autour de quatre axes, l'OTAN et la PSDC restant, au mieux, à un niveau stratégique régional dans leurs ambitions comme dans leur portée. Premièrement, l'approfondissement politique de la zone euro débordera, à terme, sur le secteur de la défense, à la fois en ce qui concerne les forces armées et les industries, quand cette zone se fondra avec l'UE. Deuxièmement, l'éthique civile et militaire de la culture stratégique de l'UE crée une identité sécuritaire distincte pour les puissances continentales centrées sur le terrestre, tandis que l'anglosphère est en train d'évoluer vers une stratégie centrée sur les forces maritimes. Troisièmement, l'anglosphère et l'eurosphère s'articulent autour de la relation stratégique critique franco-britannique. Quatrièmement, les petits Etats membres de l'UE se dirigent progressivement, par groupes régionaux, vers une intégration de la défense, cela, en direction de l'UE plutôt que de l'OTAN, tandis que le fossé de l'interopérabilité avec les États-Unis se creuse jusqu'à l'infranchissable.

Alors que la Grande-Bretagne est aux prises avec un profond changement dans l'UE, ce sont les événements extérieurs qui pourraient bien avoir le dernier mot sur la relation à venir de Londres avec l'OTAN et la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. D'abord, la réélection du président Obama, ensuite l'« élection » de Xi Jinping comme Président de la République populaire de Chine, puis – plus près de nous – l'échec du Royaume-Uni et de l'Allemagne à trouver un terrain d'entente sur une résolution de la crise de l'eurozone. Le rythme opérationnel soutenu des forces armées britanniques en Afghanistan et la perception d'un déséquilibre entre le risque et l'effort ont réduit la confiance accordée par le Royaume-Uni à ses nombreux alliés européens. Les relations de Londres devront donc prendre un nouveau départ si l'OTAN et l'UE doivent jouer un rôle substantiel – et non symbolique – dans la politique de sécurité britannique.

Avec le choix des Etats-Unis de se tourner davantage vers l'Asie-Pacifique, il est probable que Washington accordera une plus grande importance à des partenaires capables plutôt qu'à des alliés incapables. Même s'il faudra aux forces armées britanniques environ dix ans pour se reconstituer, leur intention de le faire est claire, malgré les défis financiers. Si la Grande-Bretagne doit choisir, elle cherchera à rester proche des Etats-Unis plutôt que d'une Europe qu'elle ne peut pas suivre, même si certains dans le gouvernement britannique le pensent, étant donné son élan vers une union politique nécessaire pour sauver l'euro. Le partenariat de renseignements stratégiques entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis rendra insupportables les coûts associés à toute structure alternative éventuelle. La plus forte probabilité est donc que la Grande-Bretagne s'insérera dans un réseau sécuritaire mondial d'Etats partageant une communauté d'esprit, dirigé par les Etats-Unis.

De plus en plus, le pilier de la défense européenne sera ciblé sur l'UE. Ainsi, les Britanniques inclineront plutôt davantage vers l'anglosphère, même si Londres cherche également à maintenir ses relations interétatiques stratégiques avec la France et d'autres Etats européens de premier plan. L'OTAN se verra probablement accorder une importance accrue dans le court et moyen terme. Toutefois, au fil du temps, l'Alliance pourrait se voir réduire au simple rôle de boîte à outils et de garante ultime de la défense collective au titre de l'article 5, plutôt que d'indispensable forum des discussions stratégiques transatlantiques. L'Alliance pourrait ainsi devenir génératrice de coalitions, gestionnaire et voie d'accès vers une direction américaine bâtie sur deux nouveaux piliers, l'anglosphère et l'eurosphère.

Au cours de ce qui sera une période de transition et de récupération pour les forces armées britanniques, l'OTAN aura un rôle essentiel à jouer. Les Britanniques pensent que la Libye et l'Afghanistan ont mis en évidence l'utilité de l'OTAN en tant qu'agent de cristallisation des forces pour les partenaires hors de l'Alliance. Ils souhaitent consolider tant l'expérience que les partenariats ainsi forgés. En particulier, l'objectif de Londres est de permettre aux partenaires n'appartenant pas à l'OTAN de façonner et de participer plus facilement à des opérations dirigées par l'Alliance. Les Britanniques imaginent ce qu'on pourrait appeler un concept de partenariat complet – c'est ainsi que Londres définit la « Défense intelligente » de l'OTAN – allant au-delà des relations militaires-militaires afin d'incorporer la sécurité de l'approvisionnement et le réapprovisionnement d'équipements critiques. Les Britanniques désirent également faire avancer de nouvelles formes d'interopérabilité entre armée et renseignement, à travers l'initiative d'interconnexion des forces (CFI), dans le but d'opérer une transformation radicale de la doctrine de l'Alliance et du rôle de l'OTAN en tant que son dépositaire et gardien.

STRATÉGIE, DÉFENSE ET AUSTÉRITÉ

D'après le philosophe politique écossais Adam Smith, « *dans une société civilisée, comme les soldats sont entretenus par le travail de ceux qui ne sont pas des soldats, le nombre de ceux-là ne saurait jamais excéder les capacités d'entretien de ceux-ci* » (8).

L'économie britannique est confrontée à une période difficile, comme tant d'autres en Europe. Le gouvernement de coalition a déterminé comme première priorité de la défense d'éradiquer un trou noir de 38 milliards de livres au cœur d'un budget de la défense intenable, exacerbé par le coût des opérations des dix dernières années. L'objectif spécifique du SDSR de 2010 était de mettre le Royaume-Uni sur les rails d'un avenir durable de la défense, avec une flexible et adaptable à l'horizon 2020, bien qu'en réalité

(8) Adam SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 393.

l'horizon 2025, voire 2030, soit plus probable pour la concrétisation de la vision de défense stratégique implicite dans le SDSR de 2010. L'organisation de la défense britannique doit être réformée de fond en comble dans ce but, ce qui ne sera pas une mince affaire : par le passé, nombre d'ambitions politiques y ont trouvé leur fin. La discipline budgétaire reste le moteur principal de la pensée britannique en matière de défense et de stratégie.

L'envergure de l'ambition du gouvernement se laisse voir dans les décisions difficiles prises au nom de la réforme de la défense. Pour de nombreux observateurs extérieurs, ces dernières expriment davantage des calculs comptables qu'une valeur stratégique, particulièrement en ce qui concerne les effectifs de l'armée de métier, qui passeront de 102 000 à 82 000 recrues, ainsi que la taille et le rôle de l'armée de réserve, qui, appelée à remplacer l'armée de terre, va gagner 30 000 hommes, ainsi qu'une formation et des équipements supplémentaires, ce qui rendra nécessaire un nouvel accord avec le secteur privé.

Il est intéressant de constater qu'après l'abandon de la décision du précédent gouvernement travailliste d'équiper les deux nouveaux porte-avions, le *HMS Queen Elizabeth* et le *HMS Prince of Wales*, de la version à atterrissage et décollage verticaux (STOVL) du F-35 Lightning II, le coût d'installation des systèmes de catapulte et de récupération sur les porte-avions a conduit à renverser cette décision en juin 2012. On est également revenu à la version STOVL du F-35, qui dispose de la moitié de sa portée et peut supporter environ la moitié de la charge d'un aéronef conventionnel. La raison de ce changement n'était pas seulement de permettre au gouvernement de remettre le budget de la défense à l'équilibre, mais de rendre possible des économies, de manière à ce que le deuxième porte-avions, le *HMS Prince of Wales*, soit commandé à la fin de la décennie. Le *HMS Queen Elizabeth* rejoindra la flotte en 2018. L'objectif est d'obtenir une force de frappe comportant des porte-avions continuellement en mer à l'horizon 2020 et donc toujours disponibles.

Ces changements s'inscrivent dans l'effort continu du gouvernement pour répondre à l'objectif de planification des imprévus inscrit en particulier dans *Army 2020* et aboutir à une force mobile, bien équipée et formée convenablement. Il s'agit de disposer d'une force capable de générer une capacité de première ligne crédible et durable, essentielle pour l'influence stratégique étendue du Royaume-Uni et renforcée par une intégration entre les trois armées et une coopération plus profondes à Whitehall et au-delà. Cela nécessitera une nouvelle approche des forces et de l'interopérabilité fonctionnelle entre les forces armées britanniques, ainsi que la constitution d'un noyau de collaboration entre les forces et les modes.

Le gouvernement pense que, à cause de sa discipline budgétaire, il est désormais prêt à abandonner les imprévus intégrés au SDSR 2010. Le feu vert a été donné à de nouveaux programmes d'équipement conçus pour mieux préparer les forces armées britanniques à des opérations futures à partir des leçons de l'Iraq, de l'Afghanistan et de la Libye. Ces équipements

incluent – entre autres – des missiles à tête chercheuse pour les jets Typhoon, une meilleure protection pour les Tornado GR4 et l'amélioration des hélicoptères Merlin. Treize escadrons Royal Air Force seront reformés afin d'exploiter un nombre doublé de Predator de la RAF sans pilote. En 2012 la Grande-Bretagne a accusé réception de son premier F-35 Lightning II, qui sera au cœur de la force de frappe future de porte-avions et de combat aérien, opérée par la Royal Air Force et la Royal Navy. Les capacités initiales d'opération sur terre sont prévues pour 2018, ainsi que les premiers vols décollant du *HMS Queen Elizabeth*. Cependant, il subsiste des inquiétudes sur le fait que, d'ici l'étude exhaustive sur les dépenses (*Comprehensive Spending Review*) en 2014, des coupes budgétaires ne puissent être évitées.

LES PARTENARIATS STRATÉGIQUES ET DE DÉFENSE DU ROYAUME-UNI

Les opérations en Libye ont démontré l'importance de la capacité du Royaume-Uni à créer des coalitions évoluant d'une opération à une autre et à agir dans leur cadre. Les grandes coalitions occupent donc une place centrale dans la pensée stratégique britannique. Ainsi, en Libye, 260 aéronefs provenant de 16 Etats ont effectué 16 500 missions (9). Il est essentiel de souligner que les partenaires dépassaient les limites traditionnelles de l'OTAN comme de l'UE.

Cependant, en mettant les partenariats au premier plan et au cœur de la stratégie de défense, le Royaume-Uni fait le pari politique que les alliés amélioreront la robustesse de leur culture politique respective, ainsi que les capacités de leurs forces armées, afin de rendre un tel partenariat crédible et stratégiquement significatif. Les opérations en Libye ont également révélé la mesure des insuffisances et des faiblesses des alliés européens, sapant dangereusement l'OTAN comme l'UE. Ainsi que l'a déclaré le secrétaire d'Etat à la Défense Philip Hammond dans un discours tenu en novembre 2012, la Libye a jeté « *un vif éclairage sur la relativité des capacités militaires et politiques de ceux qui "pourraient mais ne voudraient pas" et ceux qui "voudraient mais ne pourraient pas"* » (10). La nécessité de repenser radicalement la pratique de la défense britannique s'en est vue renforcée. Essentiellement, cela implique de trouver un nouvel équilibre entre capital humain et technologique, la réforme visant principalement à dégager des capitaux financiers à cette fin. Dans ce cadre, les Britanniques sont en train de façonner un concept de prise en charge totale (Total Support Concept), afin de mieux intégrer le secteur privé dans les forces et les opérations.

(9) Philip HAMMOND, Discours à la RUSI Air Power Conference organisée par le chef des forces aériennes, 1^{er} nov. 2012.

(10) *Id.*

Les Britanniques chercheront spécifiquement à tirer le meilleur parti de leur défense avec leurs partenaires de coalition, en investissant dans leurs capacités-clefs. Dans cette perspective, le Royaume-Uni rénove son ISTAR, ses capacités stratégiques de transport et de combat aérien, sous l'égide de Future Force 2020. Les New Atlas et Voyager en activité rejoindront les capacités en C-17, Sentry, Sentinel et Airseeker, sans compter l'acquisition grandissante de véhicules de combat et de drones.

La base industrielle de défense est essentielle à la stratégie industrielle de Londres. En effet, le secteur de la défense ne sera pas le seul à bénéficier d'un partenariat renforcé entre le gouvernement et l'industrie. Londres désire rééquilibrer l'économie britannique dans son ensemble, après une génération dominée par un appui excessif de l'économie sur les banques et les services. La base de défense industrielle est considérée comme essentielle à cette tâche. Pour obtenir un nouvel équilibre entre une force centrée sur les personnes et une force centrée sur la technologie, la relation avec l'industrie sera cruciale.

Le défi essentiel est de maintenir une base industrielle de défense qui soit compétitive, dans un monde où de nombreux acteurs supplémentaires entreront sur le marché en tant qu'acteurs de la défense comme en tant que producteurs d'équipements de défense. Cependant, cela nécessitera à son tour une relation très différente entre le gouvernement britannique et des prestataires essentiels tels que BAE Systems et Thales UK, ainsi que la fin de l'incertitude résultant d'une programmation excessive. Ainsi, l'industrie interviendra bien plus tôt dans le cycle du plan d'équipement pour réduire toute incertitude. Le temps n'est plus où, sous l'intitulé trompeur de Smart Procurement (approvisionnement intelligent), un gouvernement britannique pouvait faire baisser les coûts en transférant les risques et le contrôle à l'industrie. De même, les industries de la défense ne seront plus en mesure – du moins nous l'espérons – de récolter des subventions cachées en surtaxant les contribuables.

Une véritable collaboration entre le gouvernement et l'industrie sera essentielle pour que les coûts unitaires des équipements restent abordables, empêchant ainsi une inflation galopante des coûts de la défense. Des frais bas doivent aller de pair avec une haute technologie et les exportations doivent satisfaire de nombreux clients dans le monde entier. L'objectif est de transformer le ministère de la Défense en « client intelligent » – enfin –, avec un partenariat véritable et stable avec l'industrie, par le biais d'acquisitions comme de cycles de vie de l'équipement. On fera de plus grands efforts pour exploiter l'expertise et les capacités commerciales disponibles.

LES DÉFIS DE LA PLANIFICATION DES FORCES BRITANNIQUES

Le défi spécifique du Royaume-Uni est de déterminer comment un « producteur » relativement petit mais puissant et économe peut satisfaire à ses obligations de sécurité et de défense dans un « marché » très grand

et instable. Les caractéristiques déterminantes sont et resteront les frictions et troubles avec le principal signe distinctif des temps modernes qu'est la concurrence autour des ressources globales du monde.

Auparavant, la Grande-Bretagne avait trois services stratégiques à même de produire de l'influence de manière quasi autonome. A l'avenir, la Grande-Bretagne devra forger un seul service stratégique, avec une articulation naturelle et « monocellulaire », où aucun des services armés du royaume n'aura d'espace réservé, sur terre, mer, air ou cybernétique, mais où la terre, la mer, l'espace cybernétique ou aérien appartiendront à tous. La défense stratégique du pays devra avoir pour caractéristique une véritable innovation militaire, ce qui exigera un nouvel équilibre radical entre stratégie, structure et technologie.

A première vue, la performance britannique en Libye n'était pas très impressionnante, en raison du rythme opérationnel dans d'autres lieux et des engagements à long terme en Afghanistan, qui ont dépassé les hypothèses de la planification de défense. Le fait est que les Etats-Unis ont fourni 90% des facilitateurs, tandis que les Français ont fourni plus du double de munitions pour beaucoup moins de sorties que la RAF, ce qui démontre la nécessité de faire correspondre à nouveau les ambitions stratégiques aux capacités (11).

Malgré la transition amorcée d'une stratégie militaire centrée sur les mers après l'intervention en Afghanistan et le retrait définitif des forces terrestres britanniques du continent européen prévu pour 2020, l'armée de l'air aura un rôle essentiel à jouer. Le maréchal en chef de l'armée de l'air Sir Stephen Dalton a défini les forces aériennes comme « *la capacité de projeter notre puissance dans l'air et dans l'espace afin d'influencer le comportement des populations et le cours des événements* » (12). Toute stratégie de défense britannique digne de ce nom suggérerait que la flexibilité inhérente à l'armée de l'air doit être centrale dans la stratégie à venir. En effet, une stratégie britannique centrée sur les mers et dirigée par les Etats-Unis pourrait s'appuyer entièrement sur les forces aériennes, qu'il s'agisse d'une force de frappe basée sur les porte-avions et de manœuvres sur le littoral ou d'une protection des forces déployées et au-delà.

Cependant, des réformes radicales seront nécessaires afin d'obtenir le bon équilibre. La Royal Air Force est un exemple idéal, car il n'apparaît pas encore clairement s'il devra s'agir d'un programme multi-usages ou d'une force dotée de nombreux programmes capables d'assumer une série de rôles spécialisés. Il s'agit d'une décision critique, si on considère que les rôles et missions de la RAF seront bien plus grands et plus exigeants que les forces actuelles et si on admet la nécessité d'une portée stratégique, d'une défense aérienne, d'une protection des forces déployées et des transports stratégiques.

(11) D'après un rapport français mis à la disposition de l'auteur.

(12) Cf. *British Air and Space Power Doctrine*, AP 3000, OHMS, Londres, 4^e éd., p. 7.

Les aéronefs seront également nécessaires pour soutenir les fonctions de contre-insurrection (COIN), y compris une flotte d'hélicoptères avec capacité de tir intégrées aux manœuvres de l'armée, et les fonctions stratégiques, avec la question spécifique de l'impact sur l'armée des F-35 utilisés par la Royal Navy, en termes de financement comme d'opérations. Les drones seront aussi indispensables pour des reconnaissances en temps réel, ainsi que pour les attaques de longue portée, tandis que les yeux et les oreilles sur le théâtre seront constitués d'un mélange d'aéronefs à turboréacteurs, avec et sans pilotes embarqués, et, bien sûr, de satellites. Dans quelle mesure le Royaume-Uni possède-t-il ces capacités et dans quelle mesure peut-il s'appuyer sur ses alliés pour lui en fournir ? La transition vers des programmes sans pilote est-elle sûre du point de vue stratégique, opérationnel et financier ? Et, bien sûr, quel rôle joue l'espace – la ressource commune par excellence – et comment exploiter au mieux des technologies peu coûteuses et fiables telles que les petits satellites et les véhicules réutilisables de lancement pour des renseignements, une surveillance et une reconnaissance (ISR) réactifs ? Voilà des défis pour les chargés de planification britanniques en quête d'un équilibre entre coûts et capacités.

Ainsi, compte tenu de la nécessité d'équilibrer la maîtrise des forces et de l'appui accru sur les alliés et les partenaires, l'innovation militaire sera essentielle pour que le Royaume-Uni conserve sa capacité de constituer et de diriger des coalitions. Les choix effectués par les Etats-Unis, l'Europe et les nouveaux ou anciens partenaires devront également faire l'objet d'une réflexion idoine, tout comme les choix de défense stratégiques et technologiques d'adversaires et d'ennemis potentiels. L'impact de la technologie sur la structure et la stratégie des forces armées britanniques devra également être pris en compte. Trop longtemps, de tels choix ont été guidés par des exigences opérationnelles urgentes en Afghanistan ou par une évaluation largement guidée par les coûts de défense que le pays peut se permettre. Ces considérations incluront nécessairement, entre autres, l'impact des nouvelles défenses aériennes et technologies de rupture, ainsi que le fruit des réflexions américaines émergentes, telles que Air Sea Battle, Global Strike, Joint Operating and Access Concept (JOAC), Joint Forcible Entry Operations (JFEO), et leurs implications pour l'ordre de bataille britannique – sans parler du refus d'accès à la zone et des exigences cybernétiques et de réseau, particulièrement en ce qui concerne les opérations interdisciplinaires et l'interopérabilité (13).

Si les Britanniques doivent en outre investir un capital militaire et politique accru dans la structure de commandement de l'OTAN, l'Alliance

(13) Le rapport de décembre 2012, « The evolution of special operations power : purpose, application and theory » (Joint Special Operations University) indique : « si un ou plusieurs services militaires peuvent opérer dans un domaine de manière croisée [...] en règle générale, l'un des services s'arroge la prédominance et la responsabilité d'organiser, de former, d'équiper et d'appliquer des forces afin de s'assurer le domaine en question [...] Les menaces internationales émergentes envers la sécurité des Etats-Unis et de ses alliés dicteront également la taille et le type des forces organisées, équipées et employées pour y faire face dans tous les domaines ».

devra elle aussi réfléchir à de tels développements, faute de quoi la création de forces et l'interopérabilité se dégraderont rapidement et la « Défense intelligente » ainsi que l'« Initiative d'interconnexion des forces » rejoindront les slogans vides de sens de l'OTAN. Ce qui est évident, c'est la nécessité de partenariats plus profonds entre les forces armées britanniques et celle d'autres pays, ainsi que la reconnaissance du fait que ces partenariats exigeront une flexibilité de souveraineté et d'opérations encore plus grande.

GÉRER L'INCERTITUDE STRATÉGIQUE

Un refrain désormais bien installé à Londres est que, dans un âge d'incertitude, il est impossible et irréalisable de faire des choix. En réalité, c'est dans une époque d'incertitude qu'il faut faire des choix, car ces derniers sont nécessaires pour surmonter l'incertitude et donc y mettre fin. Ce que ce sophisme dit tout bas, c'est que les responsables stratégiques à Londres sont dépourvus de la volonté et de l'imagination nécessaires pour réformer comme il se doit les grands instruments étatiques afin de préparer les défis certains à venir.

Dans ce contexte, on peut résumer ainsi les finalités de la politique de sécurité et de défense britannique : garantir un Royaume-Uni sûr et résilient, façonner un monde stable en réduisant les risques. Ces aspirations orienteront la stratégie de sécurité et de défense. Etant donné le fossé entre les fins et les moyens, l'innovation, à la fois civile et militaire, sera essentielle.

Le professeur Paul Cornish a déclaré que toute stratégie doit avoir un objectif et que si l'avenir était imprévisible, il pouvait au moins être façonné avec suffisamment d'ambition et de stratégie (14). Selon lui, la stratégie est la poursuite d'objectifs nationaux dans un environnement international de plus en plus complexe et mouvant, avec des ressources nationales de plus en plus restreintes. C'est dans ce contexte qu'il convient d'envisager la stratégie de défense britannique. Le défi est de développer le rayonnement national en promouvant la culture stratégique dans l'ensemble du gouvernement et une profonde articulation entre les services de défense, jusqu'au point où les forces armées britanniques commenceront à ressembler davantage aux Marine Corps des Etats-Unis.

Telle est l'essence du Joint Operating Concept (concept d'opérations communes) et de l'Integrated Joint Force (forces intégrées communes) en train d'être créés. Les forces armées britanniques devront être au cœur de plusieurs relations d'influence sans chercher à posséder l'éventail entier des forces. En effet, l'une des premières leçons des dix dernières années est que, malgré le fait que les forces armées possèdent une puissance de planification critique, de tels projets sont voués à l'échec s'ils ne sont pas

(14) Paul CORNISH, « National strategy in the early 21st century : innovating for uncertainty », National Institute for Defence Studies, Tokyo, 25-26 oct. 2012.

assumés dès le départ par des partenaires-clefs, qu'il s'agisse d'autres ministères nationaux, d'alliés étatiques et/ou de partenaires ou de civils indispensables à leur réussite.

Pour cette raison, les Britanniques se focaliseront sur le développement d'une force expéditionnaire modeste, mais à forte capacité, en présupposant qu'elle fonctionnera normalement aux côtés des alliés et des partenaires en coalition et qu'elle sera capable d'agir seule en cas de nécessité. L'accent sera mis à nouveau sur les relations avec l'OTAN et l'Europe, que ce soit au sein de l'UE ou à l'extérieur, solutions qui se sont avérées peu fiables dans un passé récent. Il sera important de dégager les leçons et de tirer profit de l'expérience de nombreuses années d'opérations, afin d'exploiter le relatif avantage de l'armée professionnelle britannique et de façonner ainsi les choix des alliés. De nombreux efforts seront faits pour améliorer la défense, la doctrine et la formation militaires. La difficulté sera de placer le commandement et la structure de contrôle réformés de l'OTAN au centre du concept britannique d'une force armée du XXI^e siècle, Londres cherchant à faire de l'OTAN un intégrateur bien plus efficace des forces, qui repose sur une mobilité stratégique effective avec une logistique résiliente et durable.

De nombreux efforts seront consacrés à créer un noyau stratégique opérationnel grâce à un approfondissement des liens. Londres pense également, à juste titre, que la Royal Navy, la Royal Army et la Royal Air Force ne devraient pas perdre leurs identités uniques, qui sont par elles-mêmes des marques stratégiques de projection d'influence. Les effectifs futurs seront formés ensemble et l'accent sera mis davantage sur l'expérimentation au cours des exercices, de manière à ce que les capacités puissent se développer dans le temps grâce à une application plus scientifique de l'art militaire.

L'exploitation des connaissances sera également un agent de changement important pour le concept de la force britannique, tous les renseignements étant intégrés dans l'espace national, la guerre électronique et les capacités de cyber-défense, afin de créer une image des risques et menaces en temps réel et en évolution. En outre, Londres désire mieux lier et exploiter les leçons apprises au cours d'une décennie de pratique de communications stratégiques, d'abord pour créer une capacité de ciblage exhaustive et compétente, mais aussi pour mieux comprendre les données exploitables. Cette ambition nécessite que Londres soit beaucoup plus ouvert à un accès civil approfondi aux renseignements, comme à la planification militaires – ce qui impliquerait également la nécessité de mieux exploiter une pensée non conventionnelle.

En particulier, la coopération en Libye entre la RAF et l'Armée de l'air française a démontré une fois de plus l'importance des relations franco-britanniques, ainsi que les accords bilatéraux et multilatéraux d'interopérabilité utilisant principalement les normes de l'OTAN pour des opérations efficaces. Une grande part de cette coopération a été forgée

en Afghanistan, où la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) compte désormais quelque cinquante nations et reflète certains des partenariats stratégiques et opérationnels que la Grande-Bretagne est en train de former. Par exemple, les Tornado GR4 de la RAF à l'aéroport de Kandahar partagent Tango Ramp avec les F-16 des Emirats arabes unis. Le Camp Bastion, contrôlé par la RAF, gère jusqu'à 450 mouvements aériens multinationaux chaque jour. Décembre 2014 est proche. Les Britanniques cherchent à préserver et à utiliser comme socle ce souvenir : l'intégration des forces et des opérations avec des partenaires, façonnée dans des campagnes et des opérations. A cette fin, on travaille à maintenir l'expérience de la coalition par des exercices communs avec les Emirats arabes unis sur l'exercice SHAHEEN Start et avec le Five Power Defence Arrangement, dans le cadre de l'exercice BERSAMA LIMA 11 en Malaisie.

Après une décennie d'échec des programmes d'approvisionnement tels que FRES et MRA4, la Grande-Bretagne souhaitera ardemment éviter la tendance à traiter les programmes comme des sapins de Noël auxquels on se doit d'ajouter un nombre croissant de systèmes. Le mantra selon lequel le mieux – et le plus cher – peut être l'ennemi du bien tendra à dominer la pensée britannique, laquelle se concentrera très clairement sur le développement de lots de capacités complets, cherchant un nouvel équilibre entre masse et manœuvre. Des capacités promouvant et intégrant une puissance de combat de service unique à des coalitions communes, intergouvernementales et multinationales établies sur un commandement, un contrôle et des renseignements effectifs tiendront une place centrale dans le concept technologique implicite des forces britanniques à venir. L'impact des technologies de sixième génération (6G) sera également l'un des facteurs, y compris leur intégration aux programmes existants de 4^e et 5^e génération. L'innovation consiste en partie à faire des choix intelligents concernant les modes à ne pas suivre. Les forces armées britanniques devront renforcer leur capacité à exploiter des technologies civiles robustes, peut-être pas façonnées sur mesure pour l'armée, mais offrant rapidement des solutions abordables.

De même, il faudra traiter des défaillances-clefs dans les capacités. Les yeux et les oreilles du Royaume-Uni, sans le MRA4, sont très réduits, malgré Sentinel et Shadow. Aucune des réparations de l'avion de patrouille maritime (MPA) suggérées par le gouvernement, telles que l'utilisation de drones, ne pallie ce manque. La nécessité est d'autant plus pressante qu'une force de dissuasion permanente en mer dépend d'une capacité MPA. En octobre 2012, le Secrétaire d'Etat à la Défense annonçait qu'environ 350 milliards de livres seraient investis pour le remplacement à venir du Trident, qui coûtera au budget de la défense britannique – et non à la réserve d'urgence du Trésor –, après le Main Gate, environ 100 milliards de livres sur 25 ans.

2015, ANNÉE ZÉRO POUR LA STRATÉGIE DU ROYAUME-UNI

Il s'agit d'un grand moment stratégique et les choix que fera la Grande-Bretagne au cours de la prochaine décennie seront des choix lourds, dont certains pourront changer radicalement la donne. Deux rapports de novembre 2012 soulignent l'évolution de l'équilibre mondial et ont des implications profondes pour les hypothèses de planification stratégique du Royaume-Uni. Selon l'International Energy Authority, les Etats-Unis dépasseront l'Arabie saoudite en 2020 comme plus grand producteur de pétrole du monde, devenant autosuffisants en 2035. Le Centre for Economic and Business Research (CEBR) indique qu'en 2015, Hong Kong détrônera la City de Londres en tant que plus grand centre financier du monde.

Avec une direction politique visionnaire, la Grande-Bretagne pourrait tirer bénéfice de ces changements. Cependant, les preuves accumulées ces dernières années semblent indiquer que les responsables politiques et les bureaucrates anglais sont dépourvus de l'imagination, de l'unité d'effort et de l'objectif nécessaires pour bien saisir le changement. En effet, certains éléments de la planification à venir sont de vieilles rengaines remises au goût du jour. Cela s'applique également au domaine militaire, où on peut trop souvent lire entre les lignes de la « nouvelle pensée » des stratégies et des structures qui ont fait la preuve de leur inefficacité, saupoudrées des derniers mots à la mode du jargon militaire, avec un accent sur quelques membres des forces spéciales et de la réserve pour compenser une masse de défaillances critiques.

Le dilemme essentiel pour la stratégie de défense future de la Grande-Bretagne est l'équilibre à atteindre entre la maîtrise des forces et la nécessité de s'appuyer sur des alliés pour des facilitateurs opérationnels-clés, étant donné les leçons positives et négatives tirées de l'opération Telic en Iraq et de l'opération Herrick en Afghanistan. Toutes les relations de défense stratégiques du Royaume-Uni vont changer au cours des dix prochaines années. A moins que les structures de politique étrangère, de sécurité et de défense du pays ne reflètent ces changements, elles sont vouées à déperir. A moins que la SDSR de 2015 n'affirme clairement l'ambition de conserver une quantité suffisante de forces armées de capacité mondiale, tous les autres domaines d'influence stratégique de la Grande-Bretagne commenceront à s'atrophier.

Sans une telle affirmation, 2015 pourrait marquer le moment où la Grande-Bretagne décide qu'elle ne souhaite plus rester l'un des acteurs de défense stratégique les plus influents du monde, reflétant la cinquième ou sixième économie active du monde et la deuxième ou troisième puissance militaire du monde. Cependant, afin de réaliser cette ambition, le Royaume-Uni doit à nouveau se faire le pionnier – peut-être aux côtés de la France – d'une manière entièrement nouvelle de penser les relations entre pouvoir, influence, forces armées, technologie, la société que servent les forces armées britanniques et avant tout les idées. Après tout, les

Britanniques ont été pionniers des forces militaires professionnelles modernes à la fin des années 1950.

Par-dessus tout, les paroles des Britanniques doivent correspondre à leurs actes. L'intention générale de la stratégie est sûre et innovante, mais doit être poursuivie. Pour cela, il faudra que les prochains gouvernements restent cohérents et déterminés. En effet, la stratégie de défense britannique a compris les implications des changements à venir bien avant la plupart des alliés européens. Ce serait donc une erreur que de sous-estimer les Anglais. Les Jeux olympiques de Londres en 2012 ont démontré une fois de plus la puissance d'un pays qui, bien que centré sur l'individu, peut, une fois galvanisé, accomplir de grandes choses en groupe. En outre, une Grande-Bretagne sans l'Ecosse deviendra plus conservatrice et eurosceptique et donc plus susceptible que jamais de quitter l'Union européenne.

2015 sera l'an zéro de la stratégie de défense du Royaume-Uni. Il s'agit, en réalité, d'une opportunité à ne pas manquer.