

# LA POLITIQUE BRITANNIQUE DE SÉCURITÉ

PAR

JULIAN LINDLEY-FRENCH (\*)

La politique de sécurité britannique est à un tournant. Le pouvoir relatif de la Grande-Bretagne, son rôle et sa tradition en matière de sécurité l'obligent à tenir une position prédominante. Dans le même temps, les limites de son pouvoir renforcent la nécessité d'une organisation efficace de l'effort de sécurité avec ses partenaires, ainsi que de l'utilisation pertinente de tous les instruments de l'Etat en vue d'une politique de sécurité suprême, dont la sécurité n'est qu'une partie. En conséquence, après cinquante ans de «suivisme», un nouveau concept stratégique émerge en Grande-Bretagne, qui devra repenser la relation entre la stabilité recherchée avec les moyens et les objectifs de la politique de sécurité britannique.

Un tel changement de mentalité ne sera pas facile. Ces cinquante dernières années, l'effort de sécurité de la Grande-Bretagne s'est concentré, par nécessité, sur l'Europe sous domination américaine : avec l'effondrement de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954, la Grande-Bretagne prit un engagement, sans précédent dans son histoire, envers la défense physique de l'Europe en temps de paix ; puis, suite au fiasco de l'intervention franco-britannique à Suez en 1956, elle s'est déchargée sur les Etats-Unis du soin des grandes stratégies. Aujourd'hui, ces piliers jumeaux de la stratégie nationale de la Grande-Bretagne subissent un examen en profondeur. Ceci est dû en partie aux défis posés par un monde en rapide mutation, où la nature et les centres de pouvoir changent rapidement. Cependant, avec la puissance de la Grande-Bretagne, qui est la quatrième économie du monde, ses forces armées, qui peuvent être considérées comme les plus efficaces du monde, Londres se rend compte, de plus en plus, que le pays doit jouer un rôle bien plus affirmé en matière de sécurité s'il doit assurer celle de ses citoyens et de ses institutions étatiques dans un monde complexe et dangereux. En outre, le sentiment que le pays doit, dans une certaine mesure, repenser sa politique de sécurité est renforcé par des inquiétudes sur la nature et l'orientation de la politique de sécurité américaine, ainsi que sur le besoin d'introduire un certain degré de sobriété stratégique dans la sécurité et la défense de l'UE, qui semble trop souvent déconnectée du monde qui l'entoure.

(\*) Professeur en Science militaire à l'Académie militaire royale des Pays-Bas et chercheur associé à l'Académie de Défense du Royaume-Uni.

De même, la Grande-Bretagne du XXI<sup>e</sup> siècle n'est plus celle du XIX<sup>e</sup> siècle. Il serait impossible à un Secrétaire des Affaires étrangères britannique d'affirmer comme Lord Palmerston dans les années 1840 que la Grande-Bretagne n'a ni amis ni ennemis permanents, mais uniquement des intérêts. En effet, la nation a des amis permanents aujourd'hui et la France s'y trouve en tête, mais elle n'a pas de tels ennemis. Comme pour tous les Etats européens, le mélange de valeurs libérales – démocratiques – et d'intérêts étatiques conduit à un ensemble complexe de buts et d'objectifs qui, à leur tour, donnent naissance à une politique de sécurité. En conséquence, on peut dire que les motifs d'action de la Grande-Bretagne sont triples : normatifs, d'intérêt propre, de respect des obligations juridiques.

Ainsi, la Grande-Bretagne partage et subit certains des mêmes problèmes que la France. La politique de sécurité britannique se concentre d'abord sur le recours à des moyens importants pour étendre la sécurité humaine, afin d'améliorer sa sécurité nationale. Comme la France, la Grande-Bretagne est une puissance à la fois mondiale et européenne : alors que tous les autres acteurs européens sont des Etats, seules la Grande-Bretagne et la France sont des puissances. La Grande-Bretagne, comme la France, se détache de la plupart des autres Etats européens en raison du rôle prédominant qu'elle doit jouer pour assumer ses responsabilités. Comme la France et parce que la Grande-Bretagne prend sa sécurité très au sérieux, elle conserve son droit souverain d'appliquer ses efforts de la manière et par les moyens qu'elle estime les plus susceptibles d'être efficaces – l'ONU, l'UE, l'OTAN, le G8, le Commonwealth, les coalitions de volontaires ou simplement des efforts nationaux. Le Livre blanc de mars 2006 du Foreign Office, *Une diplomatie active pour un monde en mutation (Active Diplomacy for a Changing World)* le dit succinctement : « un système international fondé sur des institutions multilatérales efficaces et des valeurs partagées a longtemps été la pierre maîtresse de la politique étrangère britannique. A une époque d'interdépendance, cela est plus nécessaire que jamais. Cependant, l'échelle et la complexité des problèmes actuels pèsent sur un système conçu à une époque différente. Nous devons continuer à mener nos efforts de réforme de ces institutions, afin de garantir leur efficacité et leur respect durables » (1).

L'échelle de l'effort de sécurité britannique correspond en gros à celui de la France. On peut rappeler certaines données de base qui soulignent ce que partagent les deux pays. Selon le rapport militaire de l'IISS en 2006, la Grande-Bretagne a une population de 60,5 millions d'habitants contre 60,6 pour la France. Le produit national brut (PNB) de la Grande-Bretagne est de 1,74 trillion d'euros (2), tandis que celui de la France est de 1,69 trillion d'euros, ce qui fait de ces deux pays respectivement la quatrième et la cin-

(1) Foreign and Commonwealth Office, *Active Diplomacy in a Changing World*, Crown, Londres, 2006, p. 6.

(2) Toutes les conversions monétaires ont été calculées le 5 novembre 2006.

quième puissance économique du monde. En 2005, le budget de la défense britannique était de 39,5 milliards d'euros, ce qui représente plus de 20 % du budget de l'ensemble de l'Europe, et celui de la France était de 32,7 milliards d'euros; les deux budgets additionnés représentaient environ 45 % du total de l'effort de défense des 25 de l'UE (3). L'effort total de sécurité britannique est, dans la région, de 200 milliards d'euros par an (4).

#### LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE LA GRANDE-BRETAGNE

La politique de sécurité est au service de la stratégie militaire, qui à son tour implique la mise en place de priorités stratégiques au niveau politique suprême. A son tour, la politique de défense soutient la politique de sécurité, dont elle est l'une des composantes parmi d'autres, bien que d'une importance vitale. Selon le livre blanc du Foreign Office, la politique de sécurité britannique s'organise autour du respect de neuf priorités stratégiques (5) : protéger le monde du terrorisme mondial et des armes de destruction massive; réduire la nuisance causée au Royaume-Uni par la délinquance internationale, y compris les trafics de drogue, d'êtres humains et le blanchiment d'argent; la prévention et la résolution des conflits grâce à un système international fort; la construction d'une UE efficace et compétitive au niveau mondial, dans un environnement sécurisé; soutenir l'économie et les entreprises du Royaume-Uni grâce à une économie mondiale ouverte et croissante, la science, l'innovation et des ressources énergétiques sécurisées; encourager le développement durable et la réduction de la pauvreté par les droits de l'homme, la démocratie, une bonne gouvernance et la protection de l'environnement; gérer les migrations et combattre l'immigration illégale; un soutien efficace aux citoyens britanniques à l'étranger, en temps ordinaire comme en temps de crise; garantir la sécurité et la bonne gouvernance des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni.

En conséquence, l'élaboration de la politique de sécurité britannique met en jeu un ensemble d'acteurs et de responsables sous la direction du Premier Ministre et du cabinet; elle inclut de plus en plus le travail des ministères des Affaires étrangères et des autres dans le cadre de la nouvelle approche globale. Cela est dû au contexte politique complexe de la politique de sécurité et à la relation entre la nécessité, pour la Grande-Bretagne, de projeter son influence par des moyens à la fois coopératifs et coercitifs et de protéger la société en la rendant plus résistante à la menace de catastrophes. Les trois ministères qui ont une responsabilité primordiale sont, bien sûr, le Foreign Office (FCO), le ministère de la Défense (MoD), et le Département du développement international (DifD). En même temps, le

(3) IISS, *The Military Balance 2006*, Routledge, Londres, 2006.

(4) Recherches personnelles de l'auteur.

(5) Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*, p. 28.

rôle toujours plus important de la sécurité intérieure dans la politique de sécurité se reflète dans le rôle prédominant des ministères intérieurs dans la formation de la politique de sécurité britannique. Le besoin de protéger les infrastructures cruciales et de garantir une gestion consistante des conséquences est renforcé par le rôle accru des civils dans le succès de missions dans des régions telles que l'Afghanistan ou l'Iraq. En conséquence, le Home Office (ministère de l'Intérieur), le Département du Commerce et de l'Industrie, ainsi que leurs équivalents écossais, sont à présent d'importants acteurs de la sécurité dans le contexte britannique.

La hiérarchie de la politique de sécurité britannique est bien plus «européenne» qu'américaine dans sa formation. Cela est principalement dû au fait que le Pentagone a une plus grande influence que le département d'Etat sur la formation de la politique de sécurité américaine. Dans aucun pays d'Europe, y compris en Grande-Bretagne, le ministère de la Défense n'a plus d'influence sur la politique de sécurité que le ministère des Affaires étrangères. Cela peut expliquer en partie pourquoi, aux yeux de nombreux Européens, les Américains tendent à trop militariser la sécurité et pourquoi, pour de nombreux Américains, les Européens la rendent trop civile. La Grande-Bretagne a résolu ce dilemme d'une manière assez originale : le Foreign Office tend à se concentrer excessivement sur l'Europe et l'Union européenne, ainsi que sur les Etats-Unis, et le ministère de la Défense sur les forces armées américaines. Cela tient au fait que la politique de sécurité britannique a traversé une période où elle était avant tout réactive. Désormais, une grande partie du débat porte sur la meilleure façon de réorganiser les grandes institutions étatiques derrière une politique de sécurité britannique qui devient bien plus proactive, étant donné la nature et l'étendue du changement et la «re-mondialisation» de la politique extérieure de la Grande-Bretagne.

La «re-mondialisation» de la politique de sécurité britannique est renforcée par d'autres influences. Les spécialistes des questions internationales (conseillers politiques, diplomates et agents de renseignement) tendent à considérer la sécurité du point de vue étroit de l'ici et maintenant. Cependant, le rôle accru des relations extérieures et des chercheurs contribue à renouveler le débat sur la sécurité dans son sens le plus large, en particulier sur le rôle de la défense. De plus, le succès ne peut plus aujourd'hui se résumer à l'exercice continu d'un pouvoir écrasant, dominant le temps et la distance. Le terme de «puissance sensible» est peut-être la meilleure description de l'approche de la Grande-Bretagne envers sa politique de sécurité contemporaine. En plus du recours à des instruments de stratégie nationale, le rôle d'outils civils tels que l'aide, le développement, l'information et les stratégies médiatiques font partie intégrante d'une efficacité tactique, incorporée dans l'effort stratégique britannique.

Comme pour Paris, le vecteur le plus important de la politique de sécurité est l'environnement de sécurité qu'elle doit servir. La politique de sécurité britannique n'est pas différente, même si, comme en France, la politique reflète également des impératifs politiques internes, des choix de dépenses et l'influence d'individus et d'acteurs puissants. Cependant, la politique de sécurité britannique a certainement plus de charge affective depuis les événements en Iraq, en Afghanistan et les attentats du 7 juillet 2005 à Londres, ainsi que les liens existant ou non entre eux. De ce fait, le Livre blanc de 2006 du Foreign Office et le Livre blanc de 2003 de la Défense mentionnent les menaces à la sécurité de la Grande-Bretagne résultant du terrorisme international, de la prolifération d'armes de destruction massives et de l'accès qu'y auraient des groupes extrémistes; cette liste comprend également les implications régionales et potentiellement mondiales d'Etats en situation d'échec, l'impact des pressions sociales et démographiques, ainsi que les tensions ethniques et religieuses. De même, les Britanniques sont de plus en plus mis à l'épreuve par la réémergence d'une compétition étatique provoquée par la recherche de ressources énergétiques stables.

#### LE RÔLE ET LA POSITION DE LA GRANDE-BRETAGNE

C'est la position de la Grande-Bretagne dans le système international qui, comme pour la France, sépare le Royaume-Uni de la plupart des autres Etats européens. La Grande-Bretagne est une puissance traditionnelle et donc un architecte du système international. Le pays se perçoit lui-même comme un gardien du système de gouvernance institutionnalisé de la sécurité, que l'Occident a mis si longtemps à créer. En conséquence, contrairement à de nombreux Etats européens qui semblent persuadés d'être trop petits pour s'attirer des menaces terroristes, même si leur appartenance à des organisations telles que l'UE ou l'OTAN leur impose des responsabilités stratégiques bien au-delà de leurs traditions respectives, la Grande-Bretagne, comme la France, est trop puissante pour se cacher. Cependant, elle est aussi trop faible pour assurer ses intérêts de façon unilatérale : ce premier principe de réalité conduit à une politique de sécurité majoritairement orientée vers le bon fonctionnement des institutions internationales et vers des partenariats efficaces avec les alliés et voisins dans le monde entier.

En même temps, le pays n'est plus la grande puissance de jadis, si une telle puissance implique la capacité d'influencer l'évolution du monde à son propre avantage. Il est plus juste de dire que, comme la France, la Grande-Bretagne doit jouer un rôle mondial sur la base d'une puissance régionale et que, dans la poursuite de ses intérêts mondiaux légitimes, elle est ainsi forcée de choisir le meilleur domaine d'investissement pour réaliser les priorités stratégiques qui sont au cœur de sa politique de sécurité. Ces derniers temps, la majeure partie de ses ressources a été investie dans des régions

où les intérêts britanniques sont les plus susceptibles d'être affectés : l'Europe, le Golfe et la Méditerranée.

Toutefois, alors que le monde s'agrandit de jour en jour, le retour à un rôle mondial est une fois de plus réétudié. Cela apparaît dans les révisions à la politique de sécurité qui ont eu lieu au lendemain des attentats contre les Etats-Unis du 11 septembre 2001 : elles visaient à adapter la forme des pouvoirs et de la capacité britanniques au combat contre le terrorisme international et ses asiles. C'est dans la politique de défense qu'apparaît le mieux la reconnaissance renouvelée que le centre de gravité de la sécurité britannique se situe de plus en plus au-delà de l'Europe. Comme l'énonce l'Objectif de défense du Royaume-Uni, la mission du pays est « *de garantir la sécurité aux peuples du Royaume-Uni et de ses territoires d'outre-mer en les défendant, y compris contre le terrorisme, et d'agir en tant que puissance pour le bien en renforçant la paix et la stabilité internationales* » (6). Cela n'est pas un défi facile, étant donné les sources contemporaines d'insécurité affectant les intérêts britanniques et ceux de ses partenaires. Un examen succinct des engagements militaires de la Grande-Bretagne renforce le défi auxquels dirigeants et stratèges sont confrontés : utiliser au mieux les forces armées réduites de la Grande-Bretagne dans la poursuite de leurs objectifs stratégiques.

#### PREMIER AXE STRATÉGIQUE : LA STRATÉGIE INTERNATIONALE

Afin de combler l'écart entre les défis et les forces, la politique de sécurité britannique se fonde sur cinq points d'appui stratégiques : un partenariat stratégique fort avec les Etats-Unis, ainsi qu'avec la France et l'Allemagne ; le statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU ; le statut de dirigeant dans le contexte de l'OTAN et de l'UE ; de plus en plus, le Commonwealth ; la direction de coalitions *ad hoc*. Cependant, la pensée britannique connaît un revirement significatif. Pendant cinquante ans, l'effort stratégique britannique visait principalement à stabiliser l'espace de sécurité européen. Désormais, le Royaume-Uni prend en compte le monde dans son ensemble : il adapte sa politique et ses forces à la projection d'une stabilité mondiale. En conséquence, alors que le rôle légitimant des institutions reste central pour la stratégie britannique, Londres admet que si la Grande-Bretagne veut contribuer pleinement à un monde stable, elle doit se réserver un champ de manœuvre important pour la politique et la diplomatie. Pour autant, comme pour la France, le bon fonctionnement des institutions internationales reste central dans la stratégie nationale de la Grande-Bretagne et donc de sa politique de sécurité. Cette renaissance de la puissance

(6) Statistiques de défense du Royaume-Uni disponibles sur le site Internet [www.dasa.mod.uk/natstats/ukds/2005/html](http://www.dasa.mod.uk/natstats/ukds/2005/html).

et de la stratégie nationales change en elle-même le rôle des institutions dans la politique de sécurité britannique : elles ne sont plus tant des fins en elles-mêmes que des points d'appui de la stratégie britannique.

L'OTAN reste la pierre de touche de la politique britannique de sécurité et de défense, surtout parce les Britanniques l'ont inventée et parce qu'elle permet à Londres d'avoir la plus grande influence stratégique en son sein comme au-delà, précisément au moment où, une fois de plus, la politique de sécurité devient mondiale. Pour les Britanniques, l'OTAN reste le seul garant efficace de la défense collective de l'Europe et, grâce au lien avec les Etats-Unis, assure la stabilité européenne. De plus, en tant que mécanisme efficace sur le plan militaire et en tant qu'exemple de contrôle démocratique des forces armées, l'Alliance se développe dans la ligne de la pensée britannique : ainsi, l'OTAN joue un rôle vital de mécanisme de coordination de tous les Etats qui sont d'accord pour assurer la stabilité et modérer le comportement des Etats dans un monde troublé. Pour les Britanniques, l'Occident n'est plus un espace mais une idée. Une grande partie du rôle de l'OTAN est donc de changer les mentalités, les ressources militaires et les capacités nécessaires pour que l'Alliance tienne son rôle. C'est pourquoi la Grande-Bretagne accorde tant d'importance au développement de ressources militaires durables, pouvant être déployées grâce à une transformation et une organisation intelligentes. C'est une approche globale de la sécurité stratégique, *via* l'établissement de liens avec de nouveaux partenaires étatiques et des acteurs civils. Cette politique est renforcée par l'expérience des forces britanniques non seulement en Iraq, mais surtout en Afghanistan, sous commandement de l'OTAN.

La Grande-Bretagne a aussi endossé un rôle prépondérant dans le développement de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) comme de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) de l'UE. En effet, Londres est sensible à l'accusation que les Britanniques sont de mauvais Européens, car ses efforts, surtout dans le domaine de la sécurité et de la défense européenne, sont sans égal. Du point de vue britannique, le pays a été trop souvent attaqué par la France au motif qu'il n'aurait pas partagé – et donc financé – son ambition d'utiliser l'UE comme contrepoids à la puissance américaine – démarche française que la Grande-Bretagne n'acceptera jamais. Pour Londres, quel que soit le parti politique au pouvoir, même s'il peut y avoir, à l'occasion, de profondes inquiétudes sur la politique des Etats-Unis, ce ne sont pas, structurellement, les Américains qui doivent être contenus et rééquilibrés par les Européens, mais plutôt l'instabilité systémique à laquelle le monde est confronté, la stratégie terroriste, voire les nouveaux acteurs, tels l'Iran et la Corée du Nord, qui cherchent à déstabiliser des régions ou des intérêts cruciaux pour la sécurité européenne. Cela implique un Occident soudé dans un contexte mondial, où

la Grande-Bretagne et la France joueraient ensemble des rôles forts de dirigeants.

Dans ces conditions, le partenariat avec les Etats-Unis *via* l'OTAN reste central dans la pensée britannique, même si, dès à présent, la Grande-Bretagne critique la politique européenne plus ouvertement quand elle l'estime nécessaire. Ainsi, la Grande-Bretagne veut que la PESD se développe comme un outil complémentaire de celui de l'OTAN. C'est une approche de la sécurité et de la défense européenne qui comporte cependant beaucoup de points communs avec la France, avec la croyance que les Européens doivent jouer un rôle important et autonome dans la nouvelle mission de grande stabilisation de l'Occident. Les Britanniques n'accepteront donc jamais une PESD qui chercherait activement à rivaliser avec les Etats-Unis ou affaiblir la relation stratégique avec ces derniers : d'abord, parce qu'une telle politique serait mauvaise dans son principe même; ensuite parce que, avec autant d'Européens qui tendent à l'euro-isolationnisme, une telle politique conduirait à affaiblir leur sécurité. La Grande-Bretagne soutient ainsi une PESD plus soudée, dirigée par les Etats à partir du Conseil européen, pouvant réhabiliter les Européens comme acteurs importants de la sécurité, avec un objectif de sécurité et de stabilité en Europe comme aux alentours.

Pour cette raison, les Britanniques soutiennent les efforts pragmatiques d'amélioration de la prise de décision dans l'UE, en particulier pour la gestion des crises, comme une meilleure cohésion entre le Conseil et la Commission européenne en tant qu'élément d'une approche européenne globale et une interprétation réaliste des tâches de Petersberg (missions humanitaires et de sauvetage, maintien de la paix et gestion des crises), afin de renforcer les ressources et capacités civiles et militaires dans le cadre de l'Objectif 2010. Le Royaume-Uni soutient également le développement de partenariats stratégiques de l'UE et la Vision à long terme en tant qu'éléments de la rénovation du rôle de l'Europe dans le monde. C'est un engagement renforcé par le soutien au développement de l'Agence de la défense européenne (ADE), afin de rendre plus abordables l'accès et le développement de systèmes avancés militaires et de sécurité. La Grande-Bretagne préfère également les actes aux paroles, comme l'a montré le rôle primordial de Londres dans les opérations militaires de l'UE dans les ex-Républiques yougoslaves de Macédoine (FYROM) et de Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'un rôle moindre, mais important, dans la République démocratique du Congo (RDC).

Les Nations Unies restent essentielles dans la politique de sécurité britannique. Le Royaume-Uni prend très au sérieux sa position de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU : l'ONU doit rester, à ses yeux, le lieu de rencontre privilégié où la communauté internationale peut débattre des questions de sécurité de première importance. La Grande-Bretagne est bien déterminée à ce que l'organisation conserve ce rôle. Ainsi, les forces

du Royaume-Uni restent sur le qui-vive pour soutenir l'ONU, soit par action directe sur demande de celle-ci, comme en Sierra Leone en 2000, ou pour soutenir le Département des opérations du maintien de la paix. Certains suggèrent que le statut de membre permanent du Conseil de sécurité reflète l'état du monde en 1945 et pas en 2006. Cela est évidemment faux : en tant que quatrième pays le plus riche du monde et probablement deuxième plus grande puissance militaire, la Grande-Bretagne – comme la France – a tout à fait le droit d'être membre permanent, dans la mesure où le Conseil de sécurité est bien fondé sur le puissance. Ceux qui veulent transformer le Conseil de sécurité en Comité exécutif de l'ONU fondé sur d'autres critères, comme la dimension de la population, doivent aussi admettre que, dans un monde dominé par la puissance de grands Etats, ce sont bien ces grands Etats qui génèrent la plupart des changements dans ce monde. La Grande-Bretagne devra peut-être un jour renoncer à son siège... mais le moment n'est pas encore venu.

#### DEUXIÈME AXE STRATÉGIQUE : LA STRATÉGIE NATIONALE

Alors que la Grande-Bretagne résistait seule aux nazis en 1940, Churchill se tourna de l'autre côté de l'Atlantique et demanda à l'Amérique les outils nécessaires aux Britanniques pour, selon ses termes assez grandiloquents, «*finir le travail*» : l'Amérique accepta et la guerre fut gagnée. Aujourd'hui, la Grande-Bretagne croit toujours que si on donne aux gens les bons outils, ils «*finiront le travail*» eux-mêmes. Une partie importante de la politique de sécurité britannique se fonde sur ce postulat simple. Si les institutions et les partenaires sont les points d'appui internationaux de la politique de sécurité britannique qui façonnent l'effort du pays, il existe de nombreux points d'appui nationaux qui, selon Londres, peuvent contribuer à modeler l'environnement international. Comme on l'a noté précédemment, la stratégie nationale est conduite aujourd'hui avec trois instruments, diplomatique, économique et militaire. La Grande-Bretagne fournit un effort conscient pour mieux coordonner ces trois instruments en un outil stratégique qui maximise l'impact de sa politique de sécurité. Plus précisément, cette coordination a lieu sous la direction du ministère de l'Intérieur, afin d'harmoniser les objectifs et les intentions de tous les départements ministériels concernés et de permettre à Londres d'obtenir de meilleurs résultats dans les environnements complexes en matière de sécurité. Les leçons tirées des opérations précédentes ont renforcé la nécessité d'incorporer différentes disciplines et agences dans une organisation globale des missions pour atteindre et stabiliser les objectifs.

Connus sous le nom d'Approche globale, les efforts visant à produire des effets plus durables, qui font partie de la gestion du changement stratégique *via* la protection de tous les instruments nationaux appropriés, reposent sur

la construction de coalitions internes. L'accent est mis sur la rapidité des réactions et la prévention des crises, ainsi que sur leur gestion. En conséquence, il faut évaluer la composition de ces coalitions selon l'emplacement, la nature et l'étendue de la mission. Concrètement, la mise en place d'un cadre conceptuel visant à une meilleure application d'une influence britannique cohérente a aussi pour but d'empêcher certains conflits de compétences qui surgissent, inévitablement, entre des agences d'État très différentes, obligées de travailler ensemble. Cela n'est pas qu'une question de susceptibilités et de pratique. Une grande partie du débat renvoie à la doctrine, car chaque ministère possède sa manière de travailler. Ces particularités conditionnent le comportement qui sera adopté pendant des moments de crise complexes, dans l'utilisation de la puissance et des ressources. Aussi l'Approche globale accentue-t-elle la flexibilité, en faisant des agences ou des secrétariats du gouvernement des entités principales ou de soutien dans le domaine considéré. La stratégie et la doctrine militaires tendent à rester au premier plan, étant donné l'expérience de l'armée dans le temps et l'espace, mais cela n'est pas toujours nécessaire. Le concept est simple : du fait de la complexité des acteurs en jeu, on pourra avoir besoin des forces armées à certaines occasions pour créer un espace de sécurité – mais elles ne doivent pas, sur la durée, l'occuper.

L'Approche globale elle-même est dominée par une vision globale de ce qu'implique la sécurité dans le monde moderne. Ce concept est lui-même fondé sur la croyance ferme en la sécurité humaine comme objectif suprême auquel la stratégie nationale devrait tendre. La Grande-Bretagne comprend pleinement l'importance vitale des aspirations humaines et la responsabilité qu'ont les acteurs principaux de l'État dans la satisfaction de ces besoins. C'est pourquoi, par exemple, le Royaume-Uni était un des plus fervents défenseurs du programme de l'ONU sur la « Responsabilité de protéger ». Dans un monde qui s'est internationalisé, précisément à cause de la suprématie du système occidental de sécurité et de gouvernance démocratique, le désir d'être libéré de la violence, du besoin et de la peur et de satisfaire aux besoins primordiaux est au cœur de la conception britannique : être une force bénéfique dans le monde consiste donc à mettre en œuvre tous les efforts nationaux en ce sens. La Grande-Bretagne actuelle ne cherche pas la puissance pour elle-même, mais reconnaît la charge que cette puissance représente pour tout État prédominant. Ainsi, l'Approche globale met l'accent sur le renforcement de tous les aspects de la sécurité sociétale dans le combat contre l'instabilité qui sape la sécurité. Ces aspects sont l'état de droit, l'éducation, l'activité juridique et commerciale, les systèmes humanitaires et de santé, l'information libre, le contrôle des forces armées par des civils, la liberté économique, la diplomatie représentative, la gouvernance raisonnable et juste.

## LE RÔLE DES FORCES ARMÉES BRITANNIQUES

Le Livre blanc de mars 2006 du Foreign Office déclare : *«les forces armées du Royaume-Uni seront au cœur de nos grands objectifs internationaux et traiteront des menaces à notre sécurité, souvent en tant qu'éléments d'opérations multilatérales plus vastes impliquant les Etats-Unis, ainsi que d'autres alliés de l'OTAN ou partenaires de l'UE. Les nations européennes devront continuer à se réformer et à moderniser leurs ressources militaires. Les pays dont l'influence régionale et mondiale progresse, en particulier la Chine et l'Inde, joueront un rôle grandissant dans la sécurité internationale»* (7).

L'armée britannique professionnelle représente une force d'environ 104 000 hommes. Parmi ceux-là, 7 500 sont en Iraq, à la tête de la Division multinationale SE, tandis qu'environ 3 300 dirigent la Force de sécurité de l'OTAN (d'un effectif de 9 000 personnes) en Afghanistan, en plus de l'Equipe de reconstruction provinciale. Il y a des déploiements continus en Bosnie et au Kosovo, ainsi qu'en Sierra Leone, et des engagements permanents en Irlande du Nord, à Chypre, à Gibraltar et aux îles Malouines (8).

Etant donné la relation entre les objectifs de la politique de sécurité britannique, les engagements qui en résultent ainsi que l'échelle et la capacité des outils et ressources qui peuvent être mis à contribution, on ne saurait surestimer l'importance de décisions stratégiques raisonnables. A cette fin, la direction stratégique est un facteur primordial dans la politique de sécurité britannique, que ce soit pour influencer la politique américaine ou pour façonner et diriger les politiques d'autres partenaires cruciaux. Pour cette raison, le centre de gravité de l'organisation des forces stratégiques britanniques est le maintien des forces au sommet des positions de qui-vive et d'alerte. La France reste un partenaire essentiel à cet égard, comme l'atteste le lien solide entre les forces armées des deux partenaires : en effet, Londres considère Paris comme un co-dirigeant dans la production d'un effet stratégique, mais a du mal à comprendre pourquoi la France semble investir autant d'énergie politique à empêcher l'OTAN, en particulier, d'adopter le rôle requis par le Guide politique global de l'Alliance. Cette politique française, si contre-productive en apparence, semble placer l'avantage politique à court terme, avant la consolidation du partenariat franco-britannique, pourtant d'une importance cruciale, dont l'UE comme l'OTAN ont un besoin urgent.

Les choix stratégiques soutiennent également l'objectif de la défense et le rôle qu'y jouent les forces armées, en mettant en avant la direction britannique dans les aspects militaires de la sécurité. En particulier, comme leurs homologues français, les forces armées britanniques excellent dans les mis-

(7) Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*, p. 7.

(8) Recherches personnelles de l'auteur.

sions extérieures avancées. De telles qualités sont nécessaires dans le rôle que le gouvernement leur assigne, c'est-à-dire de dirigeants ou partenaires principaux d'opérations extérieures jointes et combinées, fondées sur une structure de forces adaptables et extensibles, configurées pour correspondre aux types d'opérations les plus fréquents, avec la capacité de répondre aux plus difficiles. Produire l'effet optimal selon les ressources et les capacités requiert de nombreux autres choix, car il est évident qu'il n'y aura probablement jamais assez de forces britanniques pour satisfaire à tous les engagements qu'un pays comme la Grande-Bretagne peut prendre. En conséquence, la taille des forces britanniques est conçue pour satisfaire à quatre critères, reposant sur une évaluation des engagements permanents et sur la probabilité d'opérations simultanées et aléatoires. Elle prévoit des scénarios où les forces armées britanniques devraient conduire trois missions simultanées – soit l'équivalent d'une opération moyenne et deux petites, ou bien une grande opération et une petite.

Les conceptions des forces futures placent les forces britanniques en tête de missions extérieures avancées en coalition en réseau et multi-tâches. Comme l'attestent la coopération avec la France dans les conceptions de la Marine future et le dialogue sur la stratégie étendue, Paris est un partenaire stratégique de premier ordre pour les Britanniques. Il est donc temps de prendre conscience du potentiel d'une relation qui n'a pas toujours tenu ses promesses.

#### LES DÉFIS POUR LA FUTURE POLITIQUE DE SÉCURITÉ BRITANNIQUE

Comme la France, la Grande-Bretagne est une puissance qui doit être reconnue. La Grande-Bretagne reprend confiance en elle du point de vue stratégique et de sa place légitime comme dirigeant stratégique. Beaucoup, à Londres, regrettent ce qui est considéré comme un débat excessif de la part de certains commentateurs français sur le déclin de la France. En réalité, une occasion existe pour les deux puissances car, comme la France, la Grande-Bretagne reste un acteur extrêmement puissant en Europe et dans le monde. La Grande-Bretagne est en outre une puissance souvent sous-estimée, particulièrement à Paris, au grand détriment de la politique française. Pour résumer, il ne se passe que peu de choses en Europe sans l'accord des Britanniques – ou des Français – et rien ne se passe dans le domaine de la sécurité et de la défense européenne sans l'accord des Britanniques – et/ou des Français. Il y a également à Paris une tendance à imaginer que la politique britannique est statique, dans sa conception de sa soi-disant relation particulière avec les Etats-Unis ou dans son rôle en Europe. Par exemple, du côté français, le stéréotype veut que l'isolation géographique de la Grande-Bretagne reflète celle des Britanniques. En fait, la Grande-Bretagne

est probablement la plus internationaliste des nations européennes, avec une compréhension bien meilleure des changements du monde que la plupart des isolationnistes d'Europe continentale, qui semblent croire que les seuls changements qui importent ont lieu en Europe, au sujet de l'Europe et de sa forme.

Il est sans doute incontestable que, après la crise de Suez en 1956, la Grande-Bretagne a bel et bien remis sa stratégie de haut niveau entre les mains des Etats-Unis. Après cela, elle s'est retrouvée à suivre la haute stratégie américaine dans le monde, et la stratégie européenne de la France dans «le monde de l'Europe». Cela est en train de changer : la Grande-Bretagne reprend lentement sa place dans la haute stratégie – un processus qu'on peut faire commencer en 1982, avec sa victoire militaire sur l'Argentine aux îles Malouines. Cette victoire par les armes étonnante, la plus longue invasion par la mer dans l'histoire, a contribué à rendre aux Britanniques leur fierté perdue après Suez.

Cette évolution se produit au bon moment. Ensemble, la Grande-Bretagne et la France doivent conduire les Européens vers une haute stratégie raisonnable, à un moment qui est un moment charnière dans les relations internationales. Cela ne sera pas facile. La stratégie américaine est devenue dangereusement unidimensionnelle, particulièrement dans cette région charnière qu'est le Moyen-Orient. La France se consume dans un débat excessif sur son déclin, qui ne rend pas justice au rôle prépondérant que Paris peut et doit jouer. L'Allemagne ne fait que commencer à émerger de l'isolationnisme qu'elle s'est imposé, alors que le passé continue de peser sur l'élaboration d'une stratégie nationale. Le reste des pays européens oscille entre l'inadapté et l'incongru, trop souvent obsédés par les détails architecturaux de l'Europe politique pour être des acteurs efficaces de la sécurité. La Grande-Bretagne et la France doivent se soutenir, sans tenir compte des élections ou des changements de direction politique, pour le bien de l'Europe, de la relation transatlantique et de la stabilité future d'un monde complexe.