

Les concepts stratégiques britanniques avril 2007

Le Royaume-Uni définit annuellement sa politique de défense dans un Livre blanc (White Paper) dans lequel il expose au regard du contexte international ses orientations stratégiques et l'organisation de ses forces armées. Ce document, considéré comme une déclaration politique, est réalisé par le Ministère de la Défense britannique (Ministry of Defence) sur commande du Premier ministre, et exposé devant les parlementaires, dont le rôle dans la conception de la politique de défense reste cependant limité et restreint à l'approbation des décisions gouvernementales. La mise à jour du Livre blanc britannique favorise une adaptation constante des forces armées à l'environnement géostratégique.

1. Des concepts stratégiques britanniques en constante évolution

A. La période de la Guerre Froide

Durant la Guerre Froide, le Royaume-Uni fonde sa politique de défense autour de l'Alliance Atlantique, seule organisation à même d'assurer une sécurité crédible face à la menace soviétique. Membre actif de l'Alliance, le Royaume-Uni participe aux grands commandements et assure quatre missions principales :

- L'apport des forces nucléaires. Cette force se caractérise par quatre sous-marins équipés de 16 missiles Polaris à ogives anglaises, ces forces peuvent être utilisées indépendamment par le gouvernement britannique dans la défense de ses intérêts nationaux ;
- Le maintien des forces conventionnelles en République Fédérale d'Allemagne. Cette force contribue à la défense du Nord de l'Allemagne ;
- La défense du sanctuaire britannique par les forces maritimes stationnées constamment dans les ports, les forces aériennes et les forces terrestres qui protègent les points clés ;
- L'action des forces navales de l'Atlantique jusqu'à la mer de Norvège dans l'interception des navires soviétiques, la défense des expéditions de renforts et le déploiement des forces amphibies.

B. La période post-guerre froide jusqu'aux attaques terroristes du 11 septembre 2001

En 1990, un nouvel environnement stratégique succède à la bipolarisation du monde. La politique de défense britannique doit faire face à la disparition de la menace soviétique et à l'apparition de nouveaux risques que sont les crises multiples et la prolifération diverse. Pour cela le Ministère de la Défense rédige, de 1990 à 1997, deux Livres blancs sur la défense qui confient successivement aux forces armées britanniques trois missions (protection et sécurité du pays et de ses dépendances, faire face à toute menace extérieure contre le Royaume-Uni ou ses alliés, maintien de la paix et de la stabilité internationale) scindés à leur tour en cinquante tâches militaires, puis sept missions (sécurité du Royaume-Uni, sécurité des territoires dépendants, assistance militaire, soutien à l'ordre international et aux principes humanitaires, conflit régional en dehors de la zone OTAN, conflit régional dans la zone OTAN et guerre totale). Ces missions visent à répondre aux objectifs de politique de défense suivants : la préservation de l'intégrité du territoire et de ses intérêts à l'étranger et la promotion de la stabilité internationale. Cette période est aussi caractérisée par le maintien d'une dissuasion nucléaire crédible, facteur déterminant de sécurité.

En 1998, face à l'apparition de la menace terroriste et du danger que représentent les Etats « non démocratiques », le gouvernement de Tony Blair commande auprès du Ministère de la défense un nouveau Livre blanc : la Strategic Defence Review, qui associe la défense à la diplomatie et qui définit deux objectifs prioritaires pour les forces armées : d'une part, la mise en place d'une capacité de projection pour une force expéditionnaire. Et d'autre part, le développement d'une capacité de coordination interarmées. A côté de ces deux objectifs, la dissuasion nucléaire est maintenue, notamment au sein de l'OTAN qui reste la meilleure garantie de sécurité. En ce qui concerne les missions des forces armées, il n'y a pas de grand changement, en dehors de l'apparition de la diplomatie de défense et le passage de 50 à 28 tâches militaires. Celles-ci sont au nombre de huit :

- La sécurité en temps de paix (lutter contre les actes terroristes, évacuation de citoyens, lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue)
- La sécurité dans les territoires outre-mer (protection, lutte contre le trafic de drogue et le crime international, présence militaire dans les Falklands, Chypre, Gibraltar et les Caraïbes)
- La diplomatie de défense (prévention des conflits)
- Le soutien aux intérêts britanniques (soutien aux exportations, soutien à la position internationale du Royaume-Uni, engagement dans les relations internationales, défense des intérêts nationaux)
- Le soutien aux opérations de paix et aux opérations humanitaires (participation à l'effort international, support logistique et médical dans des opérations de secours)
- Le conflit régional à l'extérieur de la zone OTAN (défense des intérêts britanniques (économiques et politiques) dans le Golfe, en Afrique du Nord, en Asie occidentale, capacité de déploiements,...)
- Le conflit régional à l'intérieur de la zone OTAN (contribution politique et militaire à la défense collective, maintien du rôle dissuasif ou actif de l'OTAN)
- L'attaque stratégique contre l'OTAN (maintien d'une dissuasion nucléaire crédible)

La mission de diplomatie de défense a fait son apparition dans les nouvelles missions confiées aux forces armées britanniques ; mais elle concerne aussi les attachés de défense à travers le monde. Cette mission vise à prévenir les conflits, elle est jugée moins onéreuse que les activités traditionnelles de défense. La diplomatie de défense britannique est définie comme suit : « Fournir des forces afin que le Ministry of Defence puisse entreprendre les diverses activités propres à dissiper l'hostilité, construire et entretenir la confiance et aider aux développement de forces armées responsables devant les autorités démocratiques, ce qui contribue de manière significative à prévenir et résoudre les crises ». Cette mission vise à renforcer la paix et la sécurité dans le monde. Il ne s'agit pas pour les forces armées britanniques d'une nouveauté, déjà expérimentées dans la prévention des crises. Cette mission est assurée non seulement par le ministère de la défense mais aussi par le ministère des Affaires étrangères, cela au profit de la politique internationale de l'état. Cette prévention est principalement orientée vers les pays d'Europe centrale, orientale et balkanique ainsi qu'en Asie centrale. Il ne s'agit pas d'une mission opérationnelle ; les activités peuvent se résumer à des visites militaires, des échanges de personnels, des entraînements conjoints, des vérifications concernant les accords de limitation des armements.

Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 et à l'engagement des forces britanniques en Afghanistan, aux côtés des Américains, le gouvernement décide d'ajouter un nouveau chapitre à la Strategic Defence Review de 1998 : The New Chapter. Ce nouveau document n'est pas une nouvelle revue et ne traite pas de l'ensemble des questions de défense : il s'agit uniquement d'adapter les forces

britanniques à la menace asymétrique que constitue le terrorisme international. Pour cela le nouveau chapitre définit trois objectifs:

- la prévention et la stabilisation avec l'utilisation de la diplomatie de défense
- la dissuasion et la coercition en maintenant un choix large et flexible d'options militaires ou non dans le but de dissuader toute activité terroriste
- la force militaire, l'utilisation de la force pour détecter et détruire toute menace terroriste

Ces trois points favorisent l'émergence du concept d'opérations basées sur les effets (Effects-based opérations). Le nouveau chapitre identifie deux champs où les futurs efforts devront être concentrés : le développement d'une capacité de communication en réseau (Network Enabled Capability) afin d'accélérer l'acquisition de renseignements ainsi que la prise de décision et l'utilisation d'une force militaire réquisitionnée en temps réel pour la défense du territoire (Homeland Defence). La lutte contre le terrorisme international reste le principal objectif des forces armées. Par conséquent, elles doivent prévenir, dissuader, contraindre, perturber ou détruire le terrorisme international ou les régimes qui l'abritent mais aussi contrer les efforts des terroristes dans l'acquisition d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. L'ensemble de ces effets militaires s'intègre dans la notion d'opérations basées sur les effets et ne concerne pas uniquement le domaine militaire comme c'est le cas avec la diplomatie de défense. Cet effet a un rôle-clé à jouer dans la prévention du terrorisme dans les états en décomposition. Pour protéger les intérêts britanniques et ceux de ses alliés notamment menacés par l'utilisation d'ADM, le RU maintient sa dissuasion stratégique qui associe l'ensemble des forces armées. La réponse sera proportionnée à l'attaque et pourra inclure des armes conventionnelles. La dissuasion s'élargit bien au-delà de la dimension militaire et intègre aussi dans la lutte contre le terrorisme des sanctions politiques, financières et économiques contre des Etats ou des individus. Ce chapitre apporte aussi un éclairage sur le rôle des autres départements. Plusieurs d'entre eux (Foreign and Commonwealth Office, the Home Office, the Cabinet Office, ...) devront prendre en compte les conclusions de ce document afin d'améliorer les décisions intergouvernementales liées à la défense.

2. Le concept stratégique britannique actuel

A. Le rôle des forces armées britanniques dans le contexte géopolitique actuel

Les opérations militaires en Afghanistan, en Irak et les tensions géopolitiques au Moyen-Orient incitent le gouvernement britannique à éditer deux Livres blancs, l'un en décembre 2003 et l'autre en septembre 2004. On y définit les trois grandes menaces auxquels est confronté le pays : la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme international et les états instables principalement situés aux frontières de la zone OTAN et en Afrique. Cependant d'autres menaces sont prises en compte : les tensions ethniques et religieuses ; la croissance démographique mondiale et les tensions liées à l'accès aux matières premières. Pour y faire face, les deux Livres blancs définissent une mission de défense et 18 tâches militaires pour les forces armées, correspondant aux priorités stratégiques. La mission de défense (The Defence Aim) correspond à la défense des citoyens sur le territoire et à l'étranger. Les 18 tâches militaires sont divisées en quatre rubriques :

- Les obligations stratégiques (incluant la dissuasion nucléaire)
- Les obligations nationales (défense aérienne et maritime, intégrité du territoire)
- Les obligations internationales (défense des territoires et des bases britanniques, soutien aux alliances, lutte contre le trafic de drogue et contrôle des armements)

- Les opérations militaires à l'étranger (évacuation de citoyens britanniques, assistance humanitaire, maintien de la paix, projection de forces, ...)

Ces tâches ou capacités ne sont pas exclusives et peuvent être associées lors d'une même opération militaire.

Ce Livre blanc développe aussi l'approche basée sur les effets dans la lutte contre les menaces asymétriques, déjà entamée dans les Livres précédents. Dans cette optique le Livre blanc identifie 8 effets stratégiques que les forces armées devront être capable de délivrer dans le respect des 18 tâches militaires. La menace, la technologie et les coalitions engagées devront permettre l'utilisation appropriée d'un ou plusieurs effets pour lequel ou lesquels les forces armées devront se déployer et agir rapidement. Ces huit effets stratégiques sont les suivants :

- Prévenir (Diplomatie de défense)
- Stabiliser (Sécurisation et assistance militaire)
- Contenir (limiter le développement d'une crise ou l'action d'un adversaire)
- Dissuader (Dissuader un adversaire d'agir en augmentant le coût de son action)
- Contraindre (Dissuader par la force)
- Perturber (Utilisation de la force militaire pour déstabiliser un adversaire)
- Vaincre (Réduire la capacité offensive d'un adversaire et le contraindre à cesser les hostilités)
- Détruire (Détruire le potentiel militaire d'un adversaire étatique ou non étatique)

Ces deux Livres blancs poursuivent la politique du nouveau chapitre en associant les autres départements gouvernementaux dans la formulation d'une politique de défense. Les menaces auxquelles sont confrontées le Royaume-Uni doivent être prise en compte non seulement par le Ministère de la défense mais aussi par les autres départements et particulièrement par le Foreign and Commonwealth Office et le Department for International Development. Ils doivent associer leurs compétences avec celle du MoD dans la planification militaire et dans la prévention et la gestion de crises.

B. Comparaison avec le modèle français

La France, comme le Royaume-Uni, possède un Livre blanc sur la défense qui expose la stratégie militaire du pays. Pour autant, il existe certaines différences entre ces deux Livres.

La France a édité un seul Livre blanc sur la défense après la chute de l'URSS, celui de 1994. Ce document était orienté sur le long terme. Le Royaume-Uni à l'opposé publie chaque année un Livre blanc, elle oriente sa politique de défense sur le court terme. Cependant d'une année à une autre, les orientations stratégiques du pays n'évoluent pas clairement, du fait d'un environnement géopolitique plutôt stable.

En ce qui concerne les risques et les menaces, il n'existe pas de divergences fondamentales entre les deux pays. En conséquence les objectifs de défense sont proches.

Les missions des forces armées sont similaires entre les deux pays, seul le vocabulaire utilisé est différent. On parle d'effets stratégiques au Royaume-Uni et de fonctions stratégiques en France. La fonction prévention en France à son équivalent britannique avec l'effet de prévention qui intègre la notion de diplomatie de défense. La notion de dissuasion est plus large en Grande-Bretagne et ne

s'appuie pas uniquement sur l'aspect nucléaire et militaire. La protection du territoire reste une priorité dans la politique de défense des deux pays. Enfin la Grande-Bretagne, en réponse à une crise, défend l'idée d'opérations basées sur les effets. Une situation précise de crise entraîne une réponse adaptée qui s'étend de la contrainte à la destruction. La France envisage cette question sous l'aspect de la projection qui recouvre l'ensemble des opérations militaires à l'étranger. La définition est bien entendu moins précise.