

## La politique de défense britannique et le « *special relationship* » anglo-américain : vers un rééquilibrage euro-atlantique ?

Jean-Sylvestre MONGRENIER



L'engagement des armées occidentales en Afghanistan et l'élaboration d'un nouveau concept stratégique de l'OTAN nourrissent les débats autour de la défense et des orientations géopolitiques. Le Royaume-Uni est l'un des pays où ce débat est le plus d'actualité. Dans le sillage des Etats-Unis, l'armée britannique a été engagée en Afghanistan (2001) puis en Irak (2003-2009). 9500 soldats sont toujours sur le front afghan. Les pertes humaines ne sont pas négligeables, les équipements militaires s'usent et il en va de même du soutien du public à ces opérations qui s'érode. Aussi, les vertus d'un « *special relationship* » qui a mené le Royaume-Uni à se réengager sur des théâtres d'opérations à l'est de Suez sont parfois contestées. Une révision de la stratégie de défense est en cours, avec les prochaines élections législatives, le 6 mai 2010, en toile de fond. Cependant, les propos relatifs aux coopérations militaires franco-britanniques ne sont pas le signe d'un grand intérêt en faveur de la défense européenne ; la capacité d'attraction de la France et de l'Union européenne (UE) est probablement surestimée. Plus sûrement qu'une réorientation d'ensemble de la politique britannique, c'est un rééquilibrage des principaux engagements diplomatico-militaires britanniques qui doit être envisagé, dans une logique de partenariat entre l'OTAN et l'UE.

The engagement of the Western armies in Afghanistan and the elaboration of a new NATO Strategic Concept feeds the debates about defence issues and geopolitical orientations. The United Kingdom is a country where this debate is highly topical. In the wake of the US, the British Army has been engaged in Afghanistan (2001) and then in Iraq (2003-2009). Around 9500 soldiers are still on the Afghan front. The casualties are not marginal, military equipment is becoming worn out, as is public support for these operations. Hence, the virtues of a "special relationship" leading the UK to reengage itself on theatres of operations to the east of Suez are sometimes put into question.\*\* A strategic defence review is under way with the forthcoming general election, on 6 May, as a backdrop. However, talk of any French-British military cooperation is not the sign of significant interest in favour of the "European Defence". The power of attraction of France and the EU are probably overrated. More than a global reorientation of British policy, a new balance between the main British diplomatic and military commitments could be contemplated together with a partnership between NATO and the EU.

⇨ Jean-Sylvestre MONGRENIER, docteur en géopolitique et professeur agrégé d'Histoire et de Géographie, est chercheur associé à l'Institut Thomas More et chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis), fondé par Yves LACOSTE. Auteur du *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* (ed. Unicom, 2005), de *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français* (ed. Unicom, 2006) de (en collaboration) *La Russie, de Poutine à Medvedev* (Institut Thomas More/DAS, ed. Unicom, 2008) et de *La Russie menace-t-elle l'Occident ?* (Choiseul, 2009), il est ancien auditeur de l'IHEDN (Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationales, Paris), où il a reçu le Prix Scientifique 2007 de l'IHEDN pour sa thèse sur « les enjeux géopolitiques du projet français de défense européenne » Il est également collaborateur régulier de la revue *Hérodote*.

« Deuxième Eden, Ile couronnée, Parcelle de  
Paradis,  
Bastion que la nature s'offrit à elle-même,  
Bijou serti d'une mer d'argent  
Qui lui est un rempart,  
Un fossé qui défend la maison. »

Shakespeare

Voici maintenant près de huit années que l'armée britannique est engagée de vive force sur des théâtres militaires à l'est du canal de Suez, réinvestissant ainsi des espaces qui autrefois relevaient du *British Empire*. Chronologiquement, le premier de ces théâtres est l'Afghanistan, en réponse aux attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain. D'abord partie prenante d'une « coalition de bonnes volontés » emmenée par les Etats-Unis (« Enduring Freedom »), les unités britanniques se sont ensuite inscrites dans un cadre atlantique plus large et elles constituent la seconde composante en importance du corps expéditionnaire de l'OTAN. En l'état actuel des choses, la victoire et le prochain retour aux bases ne sont pas encore assurés. Dans l'intervalle, les troupes britanniques se sont placées aux côtés des troupes américaines pour renverser le régime de Saddam Hussein et accoucher au forceps d'un « nouvel Irak » (avril 2003). Là encore, la phase qui a suivi le choc initial s'est révélée difficile et la présence militaire britannique a été maintenue jusqu'à l'été 2009. La complexité et la difficulté de ces missions ont invalidé la maxime britannique : « *Go Fast, Go First, Go Home* ». Entrer de vive force sur un théâtre d'opération est une chose, s'en retirer rapidement en est une autre (« *Quick In, Long In !* »).

Les hommes, les matériels sont mis à mal et une partie de l'opinion publique se montre rétive à ces coûteuses interventions extérieures, pensées et conduites dans le sillage des Etats-Unis. En conséquence, le « *special relationship* » anglo-américain et la capacité de Londres (en situation de *junior partner*) à influencer de manière décisive la stratégie politico-militaire du *senior partner* américain semblent remis en cause. Spéculant sur les effets dans la durée de ces guerres, diverses analyses anticipent le proche ralliement de Londres à la « défense européenne », ce fil conducteur de la diplomatie française depuis les années 1990. A bien des égards pourtant, ces analyses exagèrent la portée des inflexions que les discours et textes officiels britanniques comportent. Qui plus est, la capacité d'attraction de la France et celle de l'Union européenne (UE), prétendument en ordre de marche depuis la ratification du traité de Lisbonne, sont probablement surestimées. Plus sûrement qu'une réorientation d'ensemble de la politique britannique, c'est un rééquilibrage des engagements diplomatico-militaires qui peut être envisagé et ce dans une logique de complémentarité entre l'OTAN et l'UE. Par ailleurs, la victoire des Conservateurs aux prochaines élections législatives (mai 2009), ne manquerait pas de limiter la portée de ce rééquilibrage.

## L'acteur géostratégique britannique au seuil des années 2000

Au seuil des années 2000, les armées britanniques font figure de référence en Europe alors que les réformes militaires (le passage de dispositifs statiques hérités de la Guerre froide à un modèle expéditionnaire) sont à peine amorcées. Lorsque, le 22 février 1996, Jacques Chirac annonce la professionnalisation des armées françaises – « le développement des capacités de projection jugées nécessaires ne peut se faire que dans le cadre d'une armée professionnelle » -, le voisin britannique offre l'exemple d'une armée de ce type à la portée de l'effort national. Le 14 juillet 2002, alors que la professionnalisation est menée à terme, le président français, dans son message à la Nation, observe : « Nous avons, depuis quelques temps, décroché de l'Angleterre (...). Cela a des conséquences lourdes pour ce qui est de notre puissance politique » (1). Au risque de froisser les susceptibilités nationales, Jacques Chirac pose donc comme objectif quasi-explicite de mettre les armées françaises au niveau de celles du Royaume-Uni (votée à l'Assemblée nationale le 15 janvier 2003, la Loi de programmation militaire 2003-2008 est axée sur le redressement militaire et elle définit un « modèle 2015 » censé accroître la capacité de projection de forces et de puissance des armées françaises).

De fait, le système militaire britannique est tourné vers les nouveaux types de conflits, tels qu'on les envisage au lendemain de la Guerre froide du moins (le réengagement militaire dans la durée, à l'est de Suez, n'a pas été anticipé et il suit la « surprise stratégique » du 11 septembre 2001). Marqués par le caractère maritime et insulaire de l'histoire anglaise depuis les XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, le style diplomatique et la culture stratégique – soit l'ensemble des règles et traditions qui gouvernent l'emploi de la force – prédisposent aux interventions extérieures. L'Empire et la thalassocratie d'autrefois, leur héritage en termes de « globalisation » invitent à des raisonnements stratégiques d'ordre planétaire. En

d'autres termes, les traditions diplomatiques et militaires britanniques sont en phase avec l'univers fluide, les risques multiples et les menaces omnidirectionnelles qui sont envisagés par les stratèges de l'après-Guerre froide. Les différents *White Papers* du MoD (*Ministry of Defence*) soulignent la nécessité d'agir à l'extérieur dans le cadre d'alliances et de coalitions (l'OTAN en tout premier lieu).

La professionnalisation des armées britanniques est un autre héritage historique en phase avec le contexte géopolitique et stratégique. La primauté de la *Navy* sur l'*Army* (Armée de Terre), la tradition politique libérale et la philosophie de l'*Habeas Corpus* (1679) expliquent le refus de la conscription alors que les armées du Continent, suite aux guerres révolutionnaires et napoléoniennes, adoptent le principe de la conscription. Lors de la Première Guerre mondiale, le Royaume-Uni attend l'année 1916 pour s'y rallier et il y renonce dès 1918. En 1940, la conscription est rétablie et elle perdure dans les années qui suivent ce conflit, la décolonisation et ses besoins militaires expliquant la chose. Annoncée en 1957, la disparition du service militaire est effective en 1963 et les armées britanniques sont depuis plusieurs décennies composées de professionnels des armes, ce qui concourt à leur mobilité et leur disponibilité. La guerre des Malouines (1982) avait déjà mis en évidence la capacité du Royaume-Uni à intervenir sur un théâtre d'opérations éloigné mais c'est avec la guerre du Golfe et l'opération *Desert Storm* que le modèle expéditionnaire britannique s'impose comme référence (2). Experts de la chose militaire et analystes se sont alors penchés sur les vertus de cette armée tant décriée parce que « otanisée ». Le système militaire britannique repose sur de solides assises financières, les budgets de défense se maintenant à des niveaux supérieurs à ceux de la France ou encore de l'Allemagne : au cours des années 1990, l'effort militaire annuel reste supérieur à 2% du PIB alors que le budget français passe en dessous de ce ratio (celui de l'Allemagne est inférieur à 1,5%). L'effort budgétaire britannique est valorisé par le principe du « *best value for money* », une politique dite de « *smart acquisition* » (externalisation de différentes fonctions) et le recours à des financements innovants (partenariats public-privé) (3).

Au début des années 2000, le système militaire britannique est donc éprouvé. L'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan (octobre 2001) et les débuts de la guerre en Irak (avril 2003) témoignent de sa capacité à projeter forces et puissance (près de 40 000 hommes sont engagés en Irak). Les armées britanniques comptent alors environ 211 000 hommes qui fonctionnent en « flux tendus » et les chefs militaires le font déjà savoir à l'autorité politique (été 2004). Le retour d'expérience de ces conflits influe sur les restructurations en cours et le *White Paper* publié en décembre 2003 a pour idée directrice la détermination d'« un meilleur équilibre structurel entre forces légères d'intervention et divisions blindées » ainsi qu'« une plus grande disponibilité » des forces. Dans les mois qui suivent ce document, le MoD met un chantier « une modernisation radicale » en vue de disposer d'une armée « plus facile à déployer, plus agile et plus flexible » et de faire face aux « défis du XXI<sup>e</sup> siècle » (4). La restructuration d'ensemble du système vise à renforcer la disponibilité des troupes, la fusion ou l'appariement de bataillons au sein de « super-régiments » étant censés compenser la réduction des effectifs. Ainsi les armées britanniques comptent-elles, en 2009, un effectif total de 160 280 hommes (95 780 pour l'*Army*, 30 880 pour la *Navy* et 33 620 pour l'*Air Force*) (5). L'entrée en fonction de deux porte-aéronefs de 50 000 tonnes (le porte-avions français « fait » 45 000 tonnes) – à l'horizon 2012-2015 – renforcera les capacités de projection britanniques. Soulignons de suite que l'armée britannique, aussi performante soit-elle, souffre aujourd'hui de la faiblesse de ses effectifs et de rotations accélérées induites par ses lourds engagements extérieurs des dernières années.

Si le système militaire britannique est en partie l'héritier d'une culture stratégique qui s'est formée au fil de l'histoire diplomatique et militaire de l'Angleterre (la géohistoire de l'archipel britannico-celtique peut justifier la synecdoque), l'importance que Londres accorde à la forte alliance bilatérale avec Washington et au rôle de l'OTAN dans les questions de défense – en Europe et sur les théâtres extérieurs où de nouvelles menaces prennent forme – est par contre en rupture avec le « splendide isolement » et la « *Blue Water Strategy* » de l'époque impériale. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la fraternité d'armes entre Anglo-Saxons a été hissée au rang de mythe fondateur – que l'on songe à la figure de Churchill et à l'écho du discours de Fulton – et la relation personnelle entre Tony Blair et George W. Bush, lors de la crise irakienne, a réactualisé ce thème un temps mis à mal durant les années 1990 (nous y reviendrons). Coalitions réversibles, alliances informelles et détachement géostratégique ne sont donc plus de mise : le renouvellement du « *special relationship* » et les cadres diplomatico-militaires dans lesquels s'inscrivent les interventions britanniques sont principalement transatlantiques (bilatéralisme anglo-américain, OTAN et coalitions à dominante anglo-saxonne).

Ce « *special relationship* » peut faire l'objet de différentes catégories d'analyse qui ne sont d'ailleurs pas mutuellement exclusives : une alliance au caractère de « destinée manifeste » avec une forte dimension affective et passionnelle, une association fonctionnelle d'intérêts bien compris fondée sur une collaboration étroite des systèmes de sécurité ou encore un héritage historique en partie sublimé et voué au dépérissement. Il est possible aussi de discuter des rôles respectifs des relations interpersonnelles entre les *leaders* des deux pays (variables) et de la dimension institutionnelle de cette étroite alliance. Enfin, une lecture critique n'aura guère de difficultés à mettre en évidence les vicissitudes des relations anglo-américaines (6). Pourtant, ce « *special relationship* » est un fait qui s'inscrit dans la durée, avec des racines historiques antérieures à la Deuxième Guerre mondiale (voir l'annexe A).

## Les « relations spéciales » dans l'après-Guerre froide

Avec la réunification allemande et la dislocation de l'URSS, le « *special relationship* » semble désormais relever d'une rhétorique désuète. Dès 1989, l'administration Bush père propose à la nouvelle Allemagne « *a partnership in the leadership* ». Pour les Etats-Unis, le Royaume-Uni n'a d'importance, interprète-t-on, qu'en tant que composante de l'Europe et relais de puissance sur le Vieux Continent. Or Londres reste en marge de l'UE : le traité de Maastricht n'est signé et ratifié qu'une fois obtenue une option de sortie (« *opting out* ») qui lui permet de ne pas participer à l'Union économique et monétaire (la zone euro). De ce fait, la diplomatie britannique ne semble pas en mesure d'influencer de manière décisive les processus européens, ce qui réduirait son utilité auprès des instances décisionnelles américaines. C'est dans ce contexte que Philippe Moreau-Defarges, à propos des relations entre Londres et Washington, écrit : « Comme dans nombre de couples, il y en a toujours un qui aime plus que l'autre. (...) En ce qui concerne le Royaume-Uni et les Etats-Unis, le premier est clairement celui qui aime le plus et ne le dissimule guère » (7). La nouvelle donne européenne et transatlantique semble conduire à une normalisation inévitable.

Ce pronostic est alors en phase avec les représentations géoéconomiques du monde qui font un temps office de nouveau paradigme des relations internationales dans l'après-Guerre froide. Elu en 1992 sur un programme privilégiant les intérêts domestiques, Bill Clinton mène en effet une « diplomatie de marché », une *war room* coordonnant réseaux d'appui et d'information pour aider les entreprises américaines à conquérir les « marchés émergents ». Edward Luttwak théorise cette évolution : Les Etats évoluent dans un univers « post-napoléonien », c'est à dire post-héroïque ; la guerre est dévaluée en tant qu'instrument politique et les facteurs technico-économiques sont déterminants dans la circulation des cartes de la puissance (8). La place des Etats dans la hiérarchie internationale du pouvoir serait donc conditionnée par les performances mesurées en parts de marché, masses de capitaux et contrôle des technologies-clefs. Dans ce monde de concurrences tous azimuts, il n'y aurait plus d'ami désigné et moins encore de « splendide ami » ou de « relations spéciales ». A cette époque, il est déjà question d'une plus grande implication militaire britannique dans la coopération militaire européenne, sur fond de nouvelle « entente cordiale » avec la France. De fait, Jacques Chirac et Tony Blair signent à Saint-Malo, le 4 décembre 1998, une « déclaration » qui ouvre la voie au lancement de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) au sein de l'UE.

Pourtant, le discours géoéconomique sous-estime le poids des questions territoriales, militaires et stratégiques dans la marche du monde et par là même l'importance et la pérennité des relations stratégiques entre Londres et Washington. L'opération « Renard du désert » vient remettre les pendules à l'heure. En décembre 1998, deux semaines après la déclaration de Saint-Malo, les *Tornado* britanniques participent aux bombardements américains sur le territoire irakien (Saddam Hussein ayant remis en cause le système d'inspection du désarmement). Bill Clinton charge Tony Blair d'informer en personne Jacques Chirac et Gerhard Schröder qui sont mis devant le fait accompli. Interrogé par *Le Monde* sur ce « retour de flamme », Lawrence Freeman, professeur au *King's College*, explique l'étroitesse de la relation anglo-américaine. « Cette alliance repose d'abord sur la participation au commandement intégré de l'OTAN, où les deux armées jouent [...] un rôle central. [Elles] obéissent à des logiques et à des doctrines similaires. » Il poursuit : « La stratégie de dissuasion nucléaire britannique est totalement intégrée via l'OTAN à celle des Etats-Unis (les sous-marins Trident succédant aux Polaris) » (9).

Il faudrait aussi souligner les échanges institutionnalisés depuis 1947 entre les deux pays dans le domaine du renseignement. Ancien directeur du *Centre for European Reform*, Charles Grant traite ce point dans un numéro de 2000 des *Cahiers de Chaillot* : « La relation privilégiée entre Londres et Washington en matière de renseignement est en fait l'une des caractéristiques les plus stables et les plus constantes du paysage géopolitique ». Cette relation s'ordonne à plusieurs niveaux : entre la CIA et le *Secret Intelligence Service* (le MI6) pour le renseignement de source humaine (*humint*) ; entre la *Defence Intelligence Agency* américaine et le *Defence Intelligence Staff* britannique pour le renseignement militaire ; entre le *National reconnaissance Office* américain et le *Joint Aerial Reconnaissance Intelligence Centre* britannique pour le renseignement « vertical » (images satellitaires, avions-espions et drones) ; entre la *National Security Agency* américaine et le *General Communications Headquarters* britannique pour le renseignement électronique, coopération déjà abordée avec l'accord USUKA et le réseau Echelon. Pour Charles Grant, « il serait inconcevable qu'un gouvernement britannique souhaite abandonner cette relation privilégiée ». S'interrogeant sur la possibilité d'adapter cette coopération à la PESD, il précise plus loin qu'« un obstacle potentiel au partage du renseignement entre les Européens est la relation très médiocre qui existe entre les services américains et français [...]. Une véritable guerre du renseignement les oppose » (10).

Aux domaines de coopération précédemment identifiés doit être ajouté celui de la défense antimissile. Deux bases américaines implantées en Grande-Bretagne – la base de Menwith et celle de Fylingdales, dans le nord du Yorkshire – pourraient devenir des maillons essentiels dans la chaîne de surveillance du système américain ; Tony Blair et le gouvernement britannique ont vite apporté leur ferme appui à la *Missile Defense* de l'Administration George W. Bush (remaniée depuis par l'Administration Obama). Enfin, les attentats du 11 septembre 2001 et le lancement de la « *Global War On Terrorism* » contre Al-Qaida puis les « Etats-voyous » (les *Rogue States* seront ensuite qualifiés de *Concern States*) confirment le renouveau des « relations spéciales ». D'aucuns, expliquant la prise de distance antérieure par le désintérêt de l'Administration Clinton pour l'Europe, constatent que l'on revient vite à l'étroite alliance entre « cousins ». La manière dont Tony Blair est accueilli au Congrès, le 20 septembre 2001, témoigne de la chose. Devant les parlementaires américains, qui font au Premier ministre britannique une ovation, George W. Bush lui déclare : « L'Amérique n'a pas d'ami plus véritable que la Grande-Bretagne. Merci d'être venu, ami ». Ce renouveau du « *special*

*relationship* » est ensuite confirmé par le commun engagement diplomatico-militaire anglo-américain dans la crise irakienne et dans la guerre qui suit (2002-2003). A l'été 2009, les armées britanniques peuvent se retirer de ce théâtre d'opérations mais elles restent engagées en Afghanistan.

## Le retour des Britanniques à l'est de Suez

Historiquement, le Moyen-Orient était l'une des zones de force de la *Pax Britannica* mais Londres s'est largement désengagé de la zone entre 1956, avec la crise de Suez, et 1971, année au cours de laquelle les troupes britanniques se retirent de l'est de Suez. Les Etats-Unis prennent progressivement, et non sans hésitations, le relais dans cette aire géopolitique (voir l'annexe B). A la fin de la décennie 1970 et dans les années 1980, trois ondes de choc balayaient le golfe Arabo-Persique : l'effondrement du régime du Shah et l'ombre portée de la révolution islamique sur l'ensemble de la zone (1979) ; la guerre Iran-Irak (1980-1988) ; l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan (1979-1980). Ces événements et leurs contrecoups mèneront à un engagement plus prononcé des Etats-Unis dans le Golfe, puis à des interventions militaires directes, avec le Royaume-Uni dans leur sillage. La doctrine Nixon et le repli britannique sont bientôt caducs. Si l'on raisonne par grandes masses, la révolution islamique en Iran débouche sur la guerre Iran-Irak, avec des risques induits pour l'approvisionnement énergétique de l'Occident. Simultanément est amorcée la guerre d'Afghanistan (1979-1989) qui fait craindre que les champs pétrolifères moyen-orientaux et le détroit d'Ormuz ne soient le prochain objectif de l'URSS.

Enoncée en 1979, la doctrine Carter proclame que la liberté de navigation dans le Golfe et le détroit d'Ormuz relèvent des intérêts vitaux des Etats-Unis ; une force de déploiement rapide est mise sur pied (la base de Diego Garcia prend une importance croissante) et l'US-Navy renforce sa présence dans le Golfe (11). En 1980, les armées irakiennes partent à l'assaut de l'Iran, en proie au désordre, et l'année suivante, l'Arabie Saoudite et les régimes arabo-sunnites de la région mettent sur pied, sous l'égide des Etats-Unis, le Conseil de Coopération du Golfe. A l'issue de la guerre Iran-Irak, l'Irak de Saddam Hussein argue du combat mené au nom des Arabes contre l'« ennemi héréditaire » perse pour légitimer ses exigences politico-financières à l'endroit des régimes arabo-sunnites du Golfe. En août 1990, l'invasion du Koweït par l'Irak déclenche une crise diplomatique qui s'ouvre sur une intervention militaire américaine directe (« Tempête du désert »), en février-mars 1990, avec une forte composante britannique (environ 40 000 hommes). Menée dans le cadre juridico-international d'une résolution des Nations unies, cette coalition chasse les armées irakiennes du Koweït mais la guerre ne met pas à bas le régime de Saddam Hussein (l'offensive s'arrête à la frontière nord du Koweït). Le renforcement de la présence militaire américaine en Arabie Saoudite, pour matérialiser sur le terrain les garanties de sécurité, aura ensuite d'importants contrecoups (12). Oussama Ben Laden et la mouvance islamoterroriste (Al Qaïda) se retournent contre Riyad et les Etats-Unis dont la présence armée sur le territoire des lieux sacrés de l'Islam est jugée sacrilège. Les attentats du 11 septembre 2001, le lancement de l'opération « *Enduring Freedom* » en Afghanistan puis l'extension de la « guerre contre le terrorisme » à l'Irak – avec un fort engagement britannique aux côtés des Américains –, sont en partie les retombées de la guerre du Golfe. L'engrenage est irréductible à une simple complicité entre George W. Bush et Tony Blair, même si l'enchaînement des causes et des effets laisse toujours des interstices pour la décision politique.

A la suite de la guerre du Golfe, les Américains et, dans une moindre mesure, les Britanniques bénéficient de la grande majorité des contrats d'armement dans la région. L'Irak est placé sous embargo international, ses programmes d'armement sont démantelés sous le contrôle de la communauté internationale (l'Agence Internationale pour l'Energie Atomique met en place un régime d'inspection) et les zones d'exclusion aérienne définies pour limiter la répression à l'encontre des communautés chiite (au sud) et kurde (au nord) ôtent au régime de Saddam Hussein la maîtrise de son espace aérien ; l'ensemble du dispositif est légitimé par plusieurs résolutions des Nations unies. Les buts de guerre ayant été définis de manière étroite et légaliste (la seule libération du Koweït et non pas la chute du régime), ce qui aura peut-être constitué une erreur de portée historique, l'enjeu est de maintenir sous surveillance étroite Bagdad et de pratiquer une forme de « double endiguement » (« *dual containment* ») entre l'Irak bassiste et l'Iran islamique (13). Le Royaume-Uni est étroitement associé à cette politique qui éprouve ses limites au fil des années.

A l'automne 1996, Saddam Hussein viole les dispositions du cessez-le-feu dans les zones kurdes où les institutions autonomes mises en place sous l'égide des Etats-Unis sont supprimées. L'année suivante, le système d'inspection des Nations unies est remis en cause puis progressivement démantelé. Suite au départ des inspecteurs, les forces aériennes anglo-américaines bombardent divers objectifs (la France se retire du dispositif d'exclusion aérienne), sans autres conséquences que tactiques et ponctuelles. Prévu pour appuyer le programme de démantèlement des armes de destruction massive, les sanctions économiques sont adoucies dès la fin 1996, lorsqu'est lancé un programme de l'ONU permettant à l'Irak de vendre une partie de son pétrole afin d'acheter des produits alimentaires et pharmaceutiques (accord dit « Pétrole contre nourriture »). Dans les débats au sein du Conseil de sécurité, la question des sanctions prend progressivement le pas sur celle des inspections ; les ambassadeurs des Etats-Unis et du Royaume-Uni doivent faire face à l'opposition d'un nombre grandissant de membres du Conseil (membres non-permanents inclus), partisans d'une levée de l'embargo. C'est dans les remugles du 11 septembre 2001, avec la crainte de connexions entre



puissances proliférantes et mouvements terroristes, que la question des programmes d'armement irakiens revient au premier plan (crise irakienne de 2002-2003).

Lorsque les attentats du 11 septembre 2001 se produisent, le contexte euro-atlantique est en partie dominé par les débats relatifs à l'« Europe de la défense ». Théoriquement prévue par le traité de Maastricht, la mise en œuvre d'une « politique de défense » européenne était bloquée par les différences de conception entre Londres et Paris (portée de cette politique et articulation avec l'OTAN, en charge de la défense collective de l'espace euro-atlantique). Précédemment mentionné, l'accord passé à Saint-Malo, le 4 décembre 1998, lève les verrous. Cette déclaration franco-britannique stipule que l'UE disposera d'une « capacité d'action autonome, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser » d'une part, que les Etats membres de l'Union européenne agiront « en conformité avec (leurs) obligations respectives au sein de l'OTAN » et contribueront à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres » d'autre part. A travers ce compromis, les Britanniques cherchent à renforcer les capacités militaires en Europe pour consolider l'OTAN quand les Français privilégient une future défense européenne indépendante. On loue alors les vertus des « ambiguïtés constructives » qui permettent le lancement de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) lors des conseils européens de Cologne (juin 1999) et Helsinki (décembre 1999) (14). Le 11 septembre 2001 met fin à ces « ambiguïtés » et marque le plein retour de Londres à ses « fondamentaux » : le « *special relationship* » est réaffirmé en Afghanistan comme en Iran.

En Afghanistan, l'Administration Bush privilégie le recours à une « coalition de bonnes volontés » (alors que les membres de l'OTAN avaient invoqué l'article 5 du traité de Washington et proposé leur appui collectif), coalition au sein de laquelle le Royaume-Uni se place au premier rang ; l'opération britannique « *Veritas* » s'inscrit dans « *Enduring Freedom* ». Les armées britanniques reviennent ainsi sur le théâtre de ce que Rudyard Kipling avait nommé le « grand jeu » (cf. *Kim*, publié en 1901). L'OTAN en tant que telle est ensuite mobilisée, à partir de 2003, et se voit confier le commandement de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité) créée en 2001, suite à la destruction du régime des Talibans (15). Le Royaume-Uni est le principal contributeur militaire, hors Etats-Unis, du corps expéditionnaire actuellement déployé, avec un total de 9500 hommes (en 2010). Suite au « *surge* » militaire finalement décidé par l'Administration Obama, le Premier ministre britannique a promis 500 hommes de plus. Dans l'intervalle, la crise diplomatique puis l'ouverture d'un nouveau front en Irak, à partir d'avril 2003, ont confirmé la réalité du « *special relationship* ». Dans la première phase de la guerre, Londres déploie 40 000 hommes (aucune autre armée européenne n'est considérée comme apte à un tel effort opérationnel) puis assume la responsabilité d'un large secteur dans le sud de l'Irak (Bassorah) jusqu'à l'été 2009. De retour sur un espace au cœur de la « grande stratégie » de l'entre-deux-guerres (entre la partie du Proche-Orient sous mandat de la SDN et le Golfe), le Royaume-Uni est arrimé à la politique américaine de libéralisation du « Grand Moyen-Orient ». (16).

## Une politique de défense britannique à l'heure des choix ?

L'implication des armées britanniques dans les guerres en chaîne du « Grand Moyen-Orient » – avec de longs engagements militaires directs du golfe Arabo-Persique à l'Hindou-Kouch –, a d'importantes retombées sur les hommes, les matériels, les finances et, *in fine*, les opinions publiques. La situation est aggravée par la gravité de la récession et des déficits publics qui ont suivi la crise boursière et financière de l'automne 2008, avec pour corollaire une montée de la dette publique. Il nous faut d'abord prendre en compte les pertes humaines générées par ces guerres, certes sans commune mesure avec d'autres époques (pas si lointaines au demeurant), mais bien supérieures à celles que les armées britanniques ont connues dans leurs engagements sur des théâtres d'opérations extérieurs au cours des décennies précédentes (17). Sur le théâtre irakien, le chiffre des pertes humaines est de 179 (2003-2009). Engagés en Afghanistan depuis 2001, les Britanniques ont perdu 278 hommes (chiffre du 27 mars 2010). Ces pertes sont bien en-deçà de ce que les Etats-Unis ont dû supporter sur ces mêmes théâtres, y compris en valeur relative, mais leur médiatisation n'en a pas moins un certain retentissement sur les opinions publiques (bien que les Britanniques acceptent plus volontiers que d'autres nations occidentales le fait que leurs troupes soient engagées dans des missions de combat). A cela s'ajoutent les polémiques récurrentes sur les circonstances de l'entrée en guerre contre l'Irak, polémiques relancées par la commission parlementaire Chilcot sur cette question, quand bien même il ne faudrait pas en exagérer l'impact. L'opération irakienne a notamment soulevé la question de l'autonomie politique du Royaume-Uni à l'égard des Etats-Unis et donc celle du « *special relationship* ». Le Premier ministre de l'époque, Tony Blair, s'est vu reprocher son suivisme et la surestimation de sa capacité d'influence sur la politique américaine. Les slogans et les invectives sur la thématique : « Blair, caniche de Bush » sont des plus réducteurs – la décision d'entrer en guerre pour mettre à bas le régime de Saddam Hussein cadre en partie avec la « doctrine Blair », telle qu'elle a été exposée dans son discours de Chicago (24 avril 1999) (18) – mais il est de fait que le déroulement du conflit a mis en évidence le fossé militaro-opérationnel qui existe entre les armées américaines d'une part, les armées britanniques d'autre part, au point de remettre en cause leur interopérabilité. Quant à la rationalité politique censée guider la stratégie militaire, hormis la définition en termes généraux des buts de guerre, l'écart de puissance est tel que Londres n'a guère eu d'influence sur la « grande stratégie » américaine. Dans une coalition ou une alliance, fût-elle définie en termes de « relations spéciales », l'on pèse à raison de ses capacités et de ses moyens (19).

Depuis le retrait britannique d'Irak, à l'été 2009, l'engagement militaire en Afghanistan est désormais au centre des débats politico-militaires, le légalisme de cette opération – sous mandat des Nations unies et dans le cadre du multilatéralisme atlantique – ne constituant pas en soi une réponse aux défis rencontrés sur le terrain. Cette guerre soulève des questions concrètes quant aux effectifs militaires engagés, aux matériels dont les troupes sont équipées et à la stratégie. Soumises à des cycles de déploiement de plus en plus rapides, les troupes sont sous tension et l'actuel Premier ministre Gordon Brown, n'a consenti qu'à un effort supplémentaire modéré dans le cadre du « *surge* » civilo-militaire finalement décidé par Barack Obama en décembre 2009, à un niveau inférieur à celui qui était recommandé par ses conseillers militaires (500 hommes en plus des 9500 qui sont déjà déployés sur le terrain). La guerre met aussi en évidence des lacunes en termes d'équipement, notamment pour les hélicoptères de transport et d'attaque, ce qui expliquerait une partie des pertes humaines : l'armée dispose de moins de 30 appareils pour les 5000 soldats concentrés dans la province du Helmand, l'une des plus conflictuelles (20). Sur un plan plus général, les armées britanniques doivent s'inscrire dans une approche globale et civilo-militaire (« *Comprehensive approach* »), démarche complexe qui leur pose d'autres défis sur le plan de la conception d'ensemble et de la mise en œuvre (ces défis se posent à l'ensemble des armées occidentales et les stratégestes américains travaillent particulièrement ces questions) (21). Par ailleurs, la fragilité du président Karzaï et son manque de légitimité, la corruption et la fraude électorale qui marquent le système politique afghan, et donc les incertitudes quant à l'« afghanisation » du conflit, posent des problèmes d'un autre ordre. A quel horizon les armées britanniques peuvent-elles espérer sortir de ce conflit et sur quels critères pourra-t-on parler de victoire politico-militaire? Enfin, le renforcement de l'engagement américain sur le théâtre afghan – avec 30 000 hommes de plus, les Américains représenteront près des deux-tiers des 100 000 soldats de l'OTAN – relativise le déploiement britannique (le second en importance) et son influence sur le cours des choses.

La lourdeur de l'effort militaire à consentir, les contraintes financières, les défis stratégiques et le renouvellement des situations géopolitiques ont amené le gouvernement britannique à entamer un processus de révision d'ensemble de la politique de défense. En octobre 2009, deux rapports portant sur le processus d'acquisition des matériels ont été publiés : les rapports Gray et Haddon-Cave. Ces deux documents mettent en évidence le décalage entre les objectifs politico-militaires d'une part, les moyens budgétaires d'autre part, ainsi que les imperfections du système d'acquisition des équipements militaires (avec les surcoûts qui en découlent). Le premier de ces rapports recommande des mesures qui vont dans le sens d'une plus grande efficacité budgétaire, avec notamment une externalisation d'un certain nombre de tâches vers le secteur privé ; le second insiste plus sur la claire définition des intérêts de sécurité comme préalable à la réforme du système militaire. Une question fondamentale sous-tend ce travail d'analyse : le Royaume-Uni s'épuise-t-il à vouloir suivre les Etats-Unis, sans véritable influence sur la « grande stratégie » américaine et guère de retombées évidentes en termes d'objectifs politiques ? Faut-il reconsidérer le bien-fondé des « relations spéciales », censées renforcer la posture diplomatico-stratégique et l'influence de Londres sur les affaires internationales ? En filigrane, une autre option est envisagée (et même anticipée en France) : un plus grand investissement britannique dans la « défense européenne », théoriquement renforcée par la ratification finale du traité de Lisbonne. De fait, si le « livre vert » présenté par le gouvernement britannique devant le Parlement, en février 2010, rappelle qu'aucune coopération bilatérale « n'est plus importante que celle entretenue avec les Etats-Unis » (l'OTAN demeurant l'alliance de référence dans l'aire euro-atlantique), ce même document mentionne la possibilité de développer les coopérations européennes (22).

Plus précisément, il est souligné que « le retour de la France au sein des structures militaires intégrées de l'OTAN offre l'occasion de coopérations accrues avec un partenaire clef dans un éventail d'activités de défense ». La France est, avec le Royaume-Uni, le pays qui dépense le plus pour la défense et ces deux pays pourraient mettre en place des programmes d'armement communs ; on notera cependant que le projet de porte-avions conçus en commun, exploré au milieu des années 2000, n'a finalement pas abouti (la France a depuis renoncé à construire un second porte-avions). Plus récemment, *The Guardian* du 19 mars 2010 a annoncé que Paris aurait proposé à Londres de développer une forme de dissuasion partagée en développant des synergies entre leurs forces nucléaires. De part et d'autre, l'information a été démentie – les forces nucléaires sont par définition nationales – mais Gordon Brown a déclaré devant la presse : « Nous sommes convenus d'un niveau de coopération qui est, je pense, plus important que ce que nous avions auparavant » (23).

## L'improbable « défense européenne »

Les inflexions du discours britannique sur la défense, qui ne sont pas nouvelles du reste (voir le processus amorcé avec la déclaration de Saint-Malo, en décembre 1998) ont eu un retentissement non-négligeable dans les milieux diplomatiques et militaires français, nonobstant l'incertitude des prochaines échéances électorales britanniques, le 6 mai 2010 (le document du parti conservateur relatif à la défense insiste plus encore sur l'OTAN et l'UE est réduite à la portion congrue (24)). Schématiquement, l'orientation future de la politique de défense britannique est appréhendée de la manière suivante : l'arrivée d'Obama au pouvoir marquerait le passage à une « Amérique post-européenne » – plus focalisée sur le Moyen-Orient, l'Asie et le Pacifique – frappant ainsi de caducité un « *special relationship* » déjà mis à mal (25). *A contrario* se développerait une « Europe post-américaine » appelée à gagner en cohérence politique et militaire

avec le traité de Lisbonne. Dès lors et selon une logique tenant de la sociophysique, le Royaume-Uni serait amené à se réorienter vers le « grand attracteur » européen (26). Ce semblant de syllogisme est pour le moins réducteur. Faut-il parler d'une « Amérique post-européenne » ? Rappelons au préalable que nombre d'analystes politiques, en novembre 2008, présentaient l'élection d'Obama comme le signe d'une plus grande convergence entre les deux rives de l'Atlantique. En raison de la dynamique des risques et des menaces dans l'après-Guerre froide, on a effectivement pu observer un déplacement des centres d'application de la géostratégie américaine, et donc un intérêt croissant pour des pays-clefs susceptible d'offrir des facilités à proximité des théâtres d'opérations (bases de rebond, nœuds logistiques, couloirs aériens) ou des capacités militaires. C'était l'esprit du fameux : « la mission définit la coalition », lancé par Donald Rumsfeld à l'automne 2001. Dans les années qui suivirent, une partie du débat porte sur la « globalisation » de l'OTAN avec sa possible ouverture à des pays comme le Japon, la Corée du Sud ou encore l'Australie, considérés comme des « partenaires globaux » (la Suède et la Finlande sont également concernées). La diplomatie américaine cherche aussi à développer ses relations avec l'Inde (accords sur le nucléaire civil en 2006) et il est alors question de former un « arc des démocraties » en Asie du Sud et de l'Est (cette perspective est plus incertaine aujourd'hui).

Le cours des événements a depuis montré les limites d'une stratégie excessivement globalisée qui viserait à transformer l'OTAN en simple « boîte à outils », banalisant ainsi les alliés européens (Royaume-Uni compris). Le fait est que, sur le terrain afghan, aucun allié « non-OTAN » est susceptible d'apporter des moyens équivalents à ceux des armées européennes, en dépit des lacunes de ces dernières en termes d'équipement, des problèmes d'interopérabilité et des règles d'engagement extrêmement restrictives de certains contingents (les « *caveat* »). De surcroît, après quelques mois d'hésitation, l'Administration Obama semble vouloir se réinvestir plus en Europe, à travers la « transformation » continue de l'OTAN (un nouveau concept stratégique atlantique est en cours d'élaboration) et le déploiement de systèmes antimissiles en Europe du Sud-Est (le projet a été reconfiguré mais non point abandonné) va dans le sens d'un espace de sécurité indivisible qui renouvelle le lien stratégique transatlantique (27). A cet égard, le discours tenu par le secrétaire d'Etat américain, Hillary Clinton, à Paris, le 29 janvier 2010, marque la volonté de placer l'Europe au cœur de la sécurité des Etats-Unis : « L'Europe, a-t-elle souligné, est le point d'ancrage de notre politique de sécurité ». L'importance de l'OTAN, la souveraineté et le principe d'intégrité territoriale des Etats européens (voir l'affaire géorgienne) et la primauté des organisations existantes – l'OTAN et le Conseil OTAN-Russie ainsi que l'OSCE plutôt que la proposition russe d'un traité de sécurité paneuropéen – dans l'ordonnement des relations de sécurité en Europe (Russie comprise) ont été soulignés. La place de l'Europe et de l'OTAN dans la stratégie globale des Etats-Unis nécessiterait une analyse plus approfondie qui dépasse le cadre de cet article mais l'affirmation selon laquelle les Etats-Unis se désintéresseraient purement et simplement de l'Europe est pour le moins sommaire. Fréquemment reprise en France, elle semble plus refléter l'état des relations entre Paris et Washington ou, pour être précis, entre Barack Obama et Nicolas Sarkozy.

La vision selon laquelle une « Europe post-américaine » jouerait le rôle de « grand attracteur » vis-à-vis du Royaume-Uni est encore plus discutable. En dépit des clauses de solidarité et d'assistance mutuelle introduites par le traité de Lisbonne (28) ainsi que des « coopérations structurées permanentes » (un dispositif censé permettre l'émergence d'une sorte de « noyau dur militaire » au cœur de l'Europe), l'UE ne constitue pas un acteur global des relations internationales et la faiblesse des dépenses militaires dans la plupart des Etats membres ne va pas dans le sens d'une quelconque affirmation politico-stratégique (29). Ce phénomène retentit sur le bon fonctionnement de l'Alliance atlantique- la plupart des Etats européens sont à la fois membres de l'OTAN et de l'UE, qui reposent sur le même jeu de forces – mais plus encore pour les opérations strictement européennes qui ne font pas appel à des moyens militaires américains ou turcs (la Turquie dispose de la deuxième armée, en effectifs du moins, de l'OTAN). Pour les besoins de la cause, le nouveau traité a été présenté comme la réponse aux problèmes que rencontrait l'« Europe de la défense » : la création d'une présidence stable pour le Conseil européen (Herman Van Rompuy) et d'un poste de Haut-Représentant pour la politique étrangère (Catherine Ashton), à la tête d'un futur Service d'action extérieure, étaient censés conférer à l'UE une capacité d'action commune renforcée sur le plan diplomatique et militaire. Comme l'on pouvait s'y attendre, la mise en œuvre se révèle difficile, avec de complexes luttes de pouvoir et jeux de balance entre les différentes institutions et les Etats membres.

Ces difficultés ne relèvent pas seulement des rivalités d'ego et de bureaux ; ce sont des rivalités entre Etats aux conceptions opposées et aux intérêts partiellement divergents. Bref, l'UE n'est pas un « *Commonwill* », pour reprendre les catégories de Thomas Hobbes, mais plutôt un « *Commonwealth* » paneuropéen regroupant des Etats dont les intérêts de sécurité reposent, en dernière instance, sur l'engagement militaire américain en Europe. Les destinées des instances euro-atlantiques (UE et OTAN) sont liées et le rôle des Etats-Unis – comme « balancier au large » et « assureur en dernier ressort » dans les équilibres de puissance transatlantiques et transeursiens (l'aire « Vancouver-Bruxelles-Vladivostok ») – demeure essentiel. A l'intérieur de l'UE, il est déjà ardu de s'entendre sur les politiques économiques (voir l'absence de plan de relance global et le recours au FMI pour secourir un Etat membre de la zone euro) ou sur des questions qui relèvent de la « *soft security* » (sécurité énergétique, notamment). Quant à imaginer que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne auraient suffisamment de volonté et de crédibilité pour garantir la sécurité des Etats centre et est-européens, on ne peut que rester dubitatif. A cet égard, la possible vente par la France de bâtiments de projection et de commandement de type *Mistral*, avec ses conséquences sur l'équilibre des forces en Baltique et en mer Noire, ne va pas non plus dans le sens d'une véritable défense européenne et d'une reconnaissance du *leadership* français en la matière.



## Le chantier des relations franco-britanniques

La vision d'une « défense européenne » susceptible de passer de la puissance à l'acte, pour peu que chacun y mette un peu du sien, défense européenne qui pour Londres représenterait une alternative au « *special relationship* », ne semble pas être la grille de lecture adéquate. Les projets politiques des Etats européens sont dispersés et il n'existe pas dans l'UE d'acteur étatique à même de rassembler les énergies, les volontés et les capacités, pour « produire » des biens collectifs (défense et sécurité) et assumer un rôle d'« hégémon bienveillant » (à l'instar des Etats-Unis au sein de l'OTAN). Aussi bien sur le plan politique et militaire qu'économique, les dirigeants allemands ne prétendent certainement pas jouer un tel rôle et deux décennies après la réunification, l'« Europe » devient plus un moyen qu'une finalité (30). L'idyllique représentation du « couple franco-allemand » n'est plus guère opératoire – elle ne rend que très imparfaitement compte du réel et ne constitue pas une idée-force mobilisatrice – et il faudrait donc s'interroger sur les représentations de l'avenir qui fondent la politique française. A Paris, le retour dans les structures militaires intégrées atlantiques n'a pas encore débouché sur une vision prospective et dynamique de l'OTAN et la décision procède avant tout d'une reconnaissance des faits : l'OTAN est la structure qui permet d'engager les Etats-Unis dans la sécurité européenne et de faire face aux menaces les plus lourdes (agression directe sur le territoire de l'un des pays alliés), l'opération afghane devant demeurer un cas d'exception. Dans le cadre de la crise iraniennne comme dans d'autres affaires d'ordre planétaire, l'objectif français consiste plutôt à ouvrir la voie à une « relation spéciale » bilatérale avec les Etats-Unis. Simultanément, la diplomatie française vise à nouer des partenariats avec d'autres puissances et pays-clés : la Russie dans les profondeurs de l'Eurasie, l'Egypte à travers l'Union pour la Méditerranée, le Qatar et Abu Dhabi dans le golfe Arabo-Persique (voir l'ouverture d'une base française à Abu Dhabi), le Brésil en Amérique du Sud. La ligne directrice est de préserver le statut de « puissance moyenne à vocation mondiale » de la France (nous ne discuterons pas ici des incohérences de cette politique d'ensemble et du caractère performatif des énoncés qui la fondent).

C'est dans cette perspective que les relations avec le Royaume-Uni prennent leur sens. La mise en avant du projet de « défense européenne » ne doit pas occulter que les enjeux réels portent en grande partie sur la relation franco-britannique et l'appui respectif que ces deux puissances pourraient se porter. Depuis la fin de la Guerre froide et la réunification de l'Allemagne, le thème est récurrent. Sur fond de nouvelles guerres balkaniques, la France et le Royaume-Uni renforcent alors leur coopération militaire. En 1994, ils célèbrent le centenaire de l'Entente cordiale, prélude au lancement, l'année suivante, d'un « partenariat global » (31). Porté au pouvoir en 1997, Tony Blair prône une « Europe gaullienne » au sein de laquelle Paris et Londres agiraient de concert et cette dynamique mène à la déclaration de Saint-Malo, voie de passage vers la PESD (l'« Europe de la défense » procède, on l'a vu, de cette initiative franco-britannique). Avec la crise irakienne, les partenaires de cette nouvelle entente abattent leur jeu et les relations se tendent plus encore suite à l'échec du traité constitutionnel (juin 2005). Pourtant, l'épuisement de la relation franco-allemande et l'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Élysée ont conjugué leurs effets pour rapprocher une fois encore les deux pays. Le signe manifeste de cette embellie serait la plus grande participation britannique à l'« Europe de la défense » dont la relance était l'une des priorités de la présidence française de l'UE (second semestre 2008).

De fait, le Royaume-Uni a décidé de contribuer au renforcement des capacités militaires en Europe (sans grands investissements dans l'Agence européenne de défense, toutefois) et de prendre la direction d'une opération navale de l'UE contre la piraterie en mer d'Oman, commandée depuis Northwood (opération « Atalante »). On ne saurait pourtant y voir un ralliement aux conceptions françaises en matière de défense. A Saint-Malo, l'idée britannique était déjà de renforcer les capacités militaires des alliés européens, pour revitaliser l'Alliance atlantique et prévenir un éventuel repli américain, non pas fonder un système européen de défense. Si l'on en croit le « livre vert » 2010, les enjeux (tels qu'ils sont perçus outre-Manche) sont à peu près les mêmes. En ce domaine, ce serait plutôt les Français qui ont fait mouvement vers les positions britanniques. Ainsi Paris a-t-il mis de côté l'idée d'un d'état-major stratégique opérationnel européen (le « quartier général de Tervuren »), un projet qui depuis le début des années 2000 opposait les deux capitales (Londres y voit une duplication des moyens de l'OTAN).

Lors de la réunion des ministres de la Défense de l'UE (sous présidence française) organisée à Deauville, les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2008, c'est l'approche capacitaire qui a prévalu : définir un cadre adéquat pour accroître les moyens d'action militaires qui seront ensuite mises en œuvre dans un cadre national, européen ou atlantique (l'Europe comme processus et moyen, non pas comme but). Il faut donc se défier des « éléments de langage » divulgués auprès de la presse et de la philosophie du « comme si » (les officiels espèrent mettre ainsi en forme le réel en fonction du modèle souhaité). On peut voir dans ce discours français la volonté de former un axe diplomatique entre Paris et Londres sur la question des forces nucléaires, l'ambitieuse politique de non-prolifération de l'Administration Obama et la signature entre Américains et Russes d'un nouveau traité sur les engins nucléaires stratégiques, à Prague le 8 avril 2010, menaçant les positions françaises (32).

## Rééquilibrage et non point rupture

Le dernier « livre vert » et les déclarations des responsables britanniques ne sont donc probablement pas les avant-signes d'une rupture, Londres tournant le dos au « grand large », en y mettant les formes, pour rallier le projet français de défense européenne. Il semble que la vision d'une « Amérique post-européenne » se désintéressant du Royaume-Uni, et plus généralement de l'OTAN, ne soit une extrapolation hasardeuse de certaines tendances à l'œuvre outre-Atlantique (modification des équilibres ethno-politiques et exigences géostratégiques de la lutte contre le terrorisme). L'heure est à une stratégie de type « bismarckien », avec des alliances en bonne et due forme que Washington entretient, plutôt qu'à une stratégie planante variant les « partenariats » au gré de la conjoncture géopolitique. Parmi les alliances existantes, l'OTAN est la plus importante, avec un acquis diplomatique et stratégique que les Etats-Unis ne sauraient négliger dans la perspective de relations internationales plus tendues, compte tenu de l'affirmation chinoise, des risques et menaces aux limites de l'ensemble euro-atlantique et de l'émergence de nouvelles puissances. Au sein de l'OTAN, le Royaume-Uni demeure le principal allié politico-militaire, l'engagement en Afghanistan le montre. Les relations anglo-américaines ne sont certes pas exclusives, elles ne l'ont d'ailleurs jamais été, et la diplomatie américaine prendra soin de se rapprocher d'autres alliés européens, de renforcer les relations avec l'UE en tant que telle (dans les domaines non-militaires et via un partenariat UE-OTAN) et de développer ses liens avec des alliés « non-OTAN » (le Pakistan, par exemple, avec un difficile jeu d'équilibre à l'égard de l'Inde).

Vues de Londres, ces « relations spéciales » ont permis de rehausser le statut international du Royaume-Uni. Il faudra certainement privilégier une perception moins affective et plus fonctionnelle de ces liens historiques (encore que les Américains n'aient pas le monopole du réalisme stratégique), et renforcer la relation anglo-américaine par des coopérations concrètes avec la France dans certains domaines. Il s'agirait donc d'un simple rééquilibrage visant à préserver le lien transatlantique, développer l'interopérabilité avec d'autres alliés (la France, notamment) et rationaliser les dépenses militaires. Cette possibilité ne doit pas être vue comme une alternative au « *special relationship* » qui repose sur une longue histoire et des représentations géopolitiques globalisantes, très prégnantes au Royaume-Uni, plus en phase peut-être avec les présentes évolutions que la traditionnelle vision française de l'Europe. Au rythme des élargissements successifs, l'UE a pris les allures d'une « Europe à l'anglaise » : une vaste zone de libre-échange doublée d'une communauté de droit, avec des coopérations sélectives et ciblées entre certains des Etats membres. Dans ce *Commonwealth* sans grande cohérence, y compris sur le plan économique et monétaire, il y a certes place pour une coopération militaire accrue entre les forces armées nationales, franco-britanniques en tout premier lieu, mais la formation d'un « noyau dur » politico-militaire semble improbable. Les jeux de puissance entre les différentes capitales s'élaborent dans un ensemble euro-atlantique qui dépasse et englobe la seule Union européenne. De fait, il existe une géopolitique occidentale, passablement négligée tant l'objet « Europe » a focalisé les espoirs.

(1) Cité par Jacques Isnard, « La défense française et le modèle anglais », *Le Monde*, 17 juillet 2002.

(2) Alors que la France peinait à rassembler 12 000 hommes, et pour ce faire déstabilisait la quasi-totalité des régiments, le Royaume-Uni envoya 35 000 hommes et leur matériel dans le golfe Arabo-Persique.

(3) Ces modes de financement sont étendus à l'acquisition de capacités de communication satellitaire (Skynet V) et de ravitaillement en vol (A-330). Au mois de mars 2010, le MoD a commandé à Astrium (la filiale spatiale d'EADS) un quatrième satellite qui va renforcer la constellation Skynet V et le contrat de services exclusif a été prolongé jusque 2022. Signé en 2003 avec l'opérateur anglais Paradigm (filiale d'Astrium Services), ce PPP (partenariat public privé) aurait permis une économie de 20%.

(4) Les citations sont extraites d'un discours prononcé aux Communes par le ministre de la Défense de l'époque, Geoffrey Hoon, le 18 décembre 2004.

(5) Ces chiffres sont issus du *Military Balance 2004*, publié par l'IISS (International Institute of Strategic Studies) de Londres.

(6) Sur ce questionnement, voir Valérie André, « Redéfinir la relation spéciale », in Daniel van Eeuwen et Isabelle Vagnoux (dir.), *Les Etats-Unis et le monde d'aujourd'hui*, Editions de l'Aube, 2008.

(7) Cf. Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), *Ramses 95*, Dunod, 1995, p. 341.

(8) Edward Luttwak, *Le rêve américain en danger*, Odile Jacob, 1995.

(9) Cité par Marc Roche, « Une nouvelle démonstration de la « relation spéciale anglo-américaine », *Le Monde*, 20 décembre 1998.

(10) Cf. *Cahiers de Chaillot* (revue publiée par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE), n°42, Septembre 2000.

(11) C'est ensuite que le Centcom (Central Command), basé à Tampa (Floride) – le grand commandement en charge du Moyen-Orient – est créé (1983). Actuellement, les opérations en Irak et en Afghanistan sont dirigées depuis Tampa avec un avant-poste au Qatar (base d'Al-Ubeid).

(12) La guerre du Golfe entraîne l'implantation en Arabie Saoudite de 10 000 soldats américains répartis sur cinq bases. La base « Prince Sultan » abrite le centre de commandement des opérations aériennes dans la région. Ce dispositif nourrit l'hostilité des groupes islamistes. Depuis le 11 septembre 2001, seuls quelques centaines de soldats américains sont maintenus du la base aérienne de Dahrhan.

(13) Henry Kissinger estime qu'en 1991, l'alternative n'était pas de marcher sur Bagdad ou de mettre fin à la guerre. La destruction méthodique et continue de la Garde républicaine, dernier rempart du régime, aurait pu ouvrir la possibilité d'un coup d'Etat militaire chassant du pouvoir Saddam Hussein. Dans les années 1990, l'Irak est à la fois trop faible pour endiguer l'Iran et trop fort pour ne pas inquiéter ses voisins du Golfe. Cf. Henry Kissinger, *La nouvelle puissance américaine*, Le Livre de Poche, 2004, pp. 274-283.

(14) Il faut ici souligner le fait que l'« Europe de la défense », comme on la nomme en France, n'est pas la défense de l'Europe. La PESD a pour mission de remplir les missions de Petersberg (évacuation de ressortissants, missions de maintien de la paix, voire missions de combat pour imposer la paix), définies en 1992 dans le cadre de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale). La PESD relève plus de la sécurité que de la défense et son rôle est présenté comme complémentaire de celui de l'OTAN.

(15) La création de la FIAS était prévue par les accords de Bonn du 5 décembre 2001. Déployée à Kaboul et sur ses approches pour assurer le maintien de la paix sous la responsabilité d'une « nation-cadre » (en rotation), la FIAS passe sous commandement de l'OTAN (Conseil de l'Atlantique Nord, 16 avril 2003). Progressivement, les effectifs de la FIAS et sa zone géographique de responsabilité prennent de l'ampleur jusqu'à ce que la mission de sécurisation (OTAN) et celle de lutte contre le terrorisme en viennent à se recouper.

(16) Sur les similitudes entre la « grande stratégie » britannique de l'entre-deux-guerres et celle des Etats-Unis à partir de 2001, voir Jean-Claude Casanova, « Moyen-Orient : la voie la plus difficile », *Le Monde*, 15 avril 2004. Ces deux entreprises globales de remaniement des équilibres locaux et régionaux ont des effets similaires notamment dans les passions qu'elles éveillent ou attisent, l'étude de ces « émotions » (ce qui meut) et des représentations qui leur sont liées relevant pleinement de la géopolitique.

(17) Depuis la constitution de la *New Model Army* en 1645 (une armée professionnelle obéissant directement à l'Exécutif), les armées britanniques ont été constamment engagées dans les opérations les plus diverses et l'on ne compte qu'une seule année sans perte (en 1967). Les militaires britanniques sont constamment sollicités, près de la moitié d'entre eux servant à l'extérieur du territoire.

(18) Dans le discours qu'il prononce à Chicago, le 24 avril 1999, Tony Blair présente les lignes de force de sa vision d'un nouvel ordre global et de la politique étrangère britannique. Dans la droite ligne de l'internationalisme libéral, il y exprime son attachement au multilatéralisme et à la constitution d'une véritable communauté internationale mais il insiste aussi sur le devoir moral de surmonter l'obstacle de la paralysie des institutions internationales et d'imposer par la force si nécessaire normes et valeurs universelles. Concurrément aux Nations unies, alliances et coalitions sont vues comme d'autres sources de légitimation des interventions armées. Les nouvelles guerres balkaniques et la guerre du Kosovo, avec le long attentisme des nations occidentales, constituent la toile de fond de ce discours.

(19) Sur le plan technico-industriel par exemple, le Royaume-Uni éprouve de grandes difficultés à peser sur le programme américain de F-35 (un nouvel avion de combat) auquel Londres et d'autres capitales européennes participent financièrement.

(20) La publication en juillet 2009 d'un rapport de la *United Kingdom National Defense Association* mettant l'accent sur ces lacunes (les rapporteurs parlent de « honte pour la nation ») et le passage en revue, ce même mois, du théâtre afghan par le chef d'état-major, Richard Dannat, sur un hélicoptère emprunté aux Américains, ont mis le gouvernement Brown sous tension. La politique de préférence nationale en faveur du de l'industriel britannico-italien Agusta Westland, société à laquelle ont été commandés 62 hélicoptères *Lynx* (disponibles en 2014), au détriment d'un achat « sur étagère » de 60 *Black Hawks* à la société américaine Sikorsky, a été mise en cause.

(21) La question est de savoir s'il faut continuer à privilégier des scénarios de guerre asymétrique, « au milieu des populations », ou anticiper de futurs conflits interétatiques nécessitant des moyens lourds afin de détruire ce qui menace de détruire les nations occidentales.

(22) Cf. Ministry of Defence, *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review*, February 2010.

(23) Cité par Nathalie Nougayrède in « Paris et Londres explorent une relance de leur coopération militaire », *Le Monde*, 23 mars 2010. Ce n'est pas le partage à proprement parler de la dissuasion nucléaire dont il est question mais d'une coordination entre Paris et Londres des patrouilles de leurs SNLE (sous-marins nucléaires lance-engins). Ce débat a été relancé suite à la collision, en février 2009, du *Triomphant* français et du *Vanguard* britannique. En septembre 2009, Gordon Brown a proposé de réduire de quatre à trois la flotte de sous-marins, ce qui pose le problème de la permanence à la mer, avec en toile de fond le débat sur la modernisation des systèmes nucléaires britanniques mais aussi l'objectif de désarmement nucléaire posé par la diplomatie Obama (la stratégie française risque d'être bousculée par cet objectif).

(24) Conservative Party, *A Resilient Nation. National Security Green Paper*, Policy Green Paper n°13, 2010.

(25) Une étude du European Council on Foreign Relation menée par Jeremy Schapiro et Nick Whitney, *Towards a Post-American Europe: a power-audit of EU-US relations*, développe cette analyse. En France, elle a eu un certain impact dans le monde de la défense et la thématique de l'« Amérique post-européenne » est souvent reprise sur le mode de l'évidence.

(26) Partant du principe que les être humains obéissent à des lois, tout comme les atomes, la sociophysique utilise des concepts et des techniques issus de la physique pour décrire et expliquer des phénomènes sociopolitiques.

(27) Réunis à Tallin (Estonie), le 23 avril 2010, les ministres des Affaires étrangères de l'Alliance atlantique ont souligné que l'OTAN resterait déterminée à assurer la sécurité de ses Etats membres au moyen d'une dissuasion globale fondée sur un *mix* entre armes nucléaires et systèmes antimissiles. Quelques jours plus tôt, la publication par l'Administration Obama de la nouvelle *Nuclear Posture Review* avait précisé que les Etats-Unis n'entendaient pas retirer la totalité de leurs armes nucléaires tactiques (ANT) d'Europe mais en moderniser une partie. Le couplage géostratégique entre les deux rives de l'Atlantique devrait donc être réaffirmé dans la durée. Par ailleurs, cette position rassure la diplomatie française qui craignait que le « *Global Zero* » affiché par nombre de membres de l'Administration Obama (voir le discours de Prague du président américain, le 6 avril 2009) et le souhait de certains pays membres de l'OTAN de voir partir les ANT ne laissent la France esseulée pour défendre le rôle du nucléaire militaire et sa propre force de frappe, particulièrement dans le cas où le Royaume-Uni renoncerait à moderniser ses propres forces nucléaires.

(28) Voir les articles 27 (clause d'assistance mutuelle) et 188 (clause de solidarité). L'article 27 stipule que cette clause n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense et de sécurité de certains Etats (Etats « non alliés » que caractérise par une tradition de neutralité) et il y est rappelé que l'OTAN reste le fondement de la défense collective des Etats de l'UE membres de l'Alliance atlantique.

(29) Dans l'Union européenne, les budgets militaires représentent en moyenne 1,3% du PIB. Si le Royaume-Uni et la France maintiennent encore leurs dépenses militaires à quelque 2% du PIB, il faut pourtant souligner le fait que ce sont des niveaux historiquement bas. A la fin de l'affrontement Est-Ouest, les valeurs oscillaient entre 3 et 4% du PIB.

(30) Tout au plus pourrait-on évoquer dans le cas allemand un *leadership* « en creux » tourné vers l'économique et le monétaire ainsi que le montrent les fortes réserves d'Angela Merkel et de son gouvernement à l'égard de la Grèce et de ses déficits (le plan du 11 avril 2010 est fondé sur le recours à des mécanismes bilatéraux au sein de l'UE et au FMI ; l'idée d'un Fonds monétaire européen n'a pas été reprise).

(31) L'accord militaire qualifié d'Entente cordiale est signé le 8 avril 1904 et il ne constitue pas une véritable alliance entre les deux pays. L'expression est antérieure. Elle a été forgée par François Guizot lors de la rencontre entre Louis-Philippe et la Reine Victoria au château d'Eu, en septembre 1843.

(32) La décision de moderniser la force de frappe du Royaume-Uni devra être prise par le gouvernement qui sortira des prochaines élections législatives, le 6 mai 2010. Sur la scène politique britannique, Nick Klegg et les Libéraux-Démocrates ont adopté des positions très favorables à un désarmement unilatéral du Royaume-Uni. Réunis à Prague, le 8 avril 2010, pour signer le nouveau traité nucléaire stratégique, B. Obama et D. Medvedev n'ont pas repris la formule d'« un monde sans armes nucléaires ».

## Annexe A

### Une approche historique du « *special relationship* »

C'est en 1822 que le Tory George Canning, à la tête du *Foreign Office*, jette les bases de la future entente anglo-américaine. Contre la politique de la Sainte Alliance, il reconnaît l'indépendance des républiques espagnoles d'Amérique Latine et amorce alors un lent rapprochement avec les Etats-Unis (l'attitude du Royaume-Uni, qui « tient » la mer, a été autrement plus importante que la doctrine Monroe). Confrontés au cours du XIX<sup>e</sup> siècle à la montée en puissance de la Russie puis de l'Allemagne, les dirigeants britanniques se montrent pragmatiques. Ils oublient les rancœurs nées de la « guerre d'indépendance » et se tournent vers l'ancienne colonie américaine. A la fin de l'ère victorienne, Cecil Rhodes se fait le chantre de la *Pax Britannica*, et rêve d'une fédération anglo-saxonne englobant les Etats-Unis (ce « rêve » aboutira à la constitution de puissants réseaux d'influence transatlantiques) ; on trouve des vues similaires dans l'ouvrage du géopolitologue anglais Homer Lea - *The Day of the Saxon* -, publié en 1912. Les années de « paix froide » sont marquées par la rapide montée en puissance, y compris sur le plan naval, du Reich wilhelminien. A cette époque, écrit Bruno Colson, « la classe politique anglaise a décidé que, le jour où l'Angleterre perdrait la maîtrise des mers, la *pax americana* était le seul substitut acceptable à la *pax britannica* » (1). La Grande Guerre accélère la redéfinition des rapports anglo-américains. Lorsqu'il était confronté à la flotte de guerre de l'amiral Tirpitz, lors de la « Paix armée » (les années précédant la Grande Guerre), le Royaume-Uni cherchait encore à maintenir le principe du « *two powers standard* » : la *Home Fleet* devait être au moins égale aux flottes des deux puissances navales qui suivaient. Avec la signature du Traité de Washington, en 1922, il doit accepter la parité navale avec la flotte des Etats-Unis et renoncer à l'alliance contractée en 1902 avec le Japon.

La Deuxième Guerre mondiale amplifie ce transfert de puissance. Le 14 août 1941 est signée la Charte de l'Atlantique, premier document consacrant une unité de vues durable entre Américains et Britanniques. Très vite, Washington prend l'ascendant sur Londres et Churchill cherche à compenser les déséquilibres par une active stratégie d'influence et de persuasion auprès de Roosevelt (2). La fondation de l'Alliance atlantique, le 4 avril 1949, sera en partie le fruit des « relations spéciales » développées pendant la Deuxième Guerre mondiale. Face à la menace soviétique, l'objectif du *Foreign Office* est de renforcer plus encore les liens avec les Etats-Unis. A Fulton (Missouri), le 5 mars 1946, ce n'est pas à l'Occident euro-américain que Churchill adresse son discours mais aux « peuples de langue anglaise ». Une fois la doctrine Truman énoncée, le 12 mars 1947, les événements s'accélèrent, sur fond de Guerre froide. Les délégations américaine, britannique et canadienne se réunissent au Pentagone pour négocier les formes de l'engagement américain en Europe et rédigent le *Pentagon Paper* (1<sup>er</sup> avril 1948). Ce document final contient en germe le Traité de l'Atlantique Nord (3). Du point de vue britannique, l'OTAN n'a pas pour seule fonction de dissuader l'URSS mais de conserver, par délégation, une certaine primauté européenne. Lord Ismay, premier secrétaire général de l'OTAN, résume excellemment les conceptions qui sous-tendent l'Alliance atlantique et son organisation militaire : « Le rôle de l'OTAN est de garder l'Amérique dedans, la Russie dehors et l'Allemagne en bas. » De fait, Londres obtient dans la structure militaire intégrée des commandements majeurs. La proximité n'exclut pas les désaccords, sur le plan du nucléaire par exemple (4) ; c'est contre la volonté des Etats-Unis que le Royaume-Uni procède à son premier essai atomique, le 3 octobre 1952. Finalement, la logique des « relations spéciales » l'emporte avec la signature des accords de Nassau (21 décembre 1962) : Londres, tout en gardant une autonomie de décision, s'équipe de missiles américains Polaris (5). Les « relations spéciales » anglo-américaines sont aussi d'ordre planétaire : le Royaume-Uni et les Etats-Unis signent en 1948 un accord secret de coopération en matière de renseignement électronique - l'accord UKUSA (United Kingdom-United States of America) - et la « communauté UKUSA » est bientôt élargie au Canada, à l'Australie ainsi qu'à la Nouvelle-Zélande. C'est sur la base de cette structure qu'au cours des années quatre-vingts est déployé le réseau « Echelon », un système mondial de surveillance des télécommunications; la tête du réseau se trouve aux Etats-Unis, à Fort Meade, et la station d'écoute la plus importante en Grande-Bretagne, à Menwith Hill.

(1) Bruno Colson, *Europe : repenser les alliances*, Economica, 1995, pp. 88-92.

(2) S'exprimant à propos de la volumineuse correspondance qu'il a entretenue avec F. D. Roosevelt, W. Churchill écrivait : « Aucun amoureux n'a étudié les lubies de sa maîtresse comme je l'ai fait avec celles du président Roosevelt ».

(3) Bien qu'aucun autre Etat signataire n'ait été convié, cette solidarité anglo-américaine ne doit pas nous amener à sous-évaluer le rôle de la diplomatie française dans l'établissement d'un système de défense transatlantique. Signé le 17 mars 1948, le traité de Bruxelles fondateur de l'Union de l'Europe Occidentale (France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) était conçu dans l'optique de la future Alliance atlantique.

(4) La question du partage de l'information en matière de recherche nucléaire avait donné lieu à une crise américano-britannique, de juillet 1942 à août 1943, crise qui s'acheva avec l'accord du Québec du 19 août 1943 (les deux parties s'accordèrent un droit de veto réciproque sur le transfert de toute information à une puissance tierce, ce qui préfigurait la politique de non-prolifération de l'après-guerre).

(5) En décembre 1962, Les Etats-Unis annoncent abandonner le *Skybolt*, un projet de fusée dont Londres était partie prenante, et De Gaulle rejette les propositions de coopération nucléaire avancées par Harold MacMillan, le premier ministre britannique (rencontre de Rambouillet, 15-16 décembre 1962). Le 21 décembre suivant, le premier ministre britannique se concerta avec John F. Kennedy, à Nassau, et il est décidé que la force de frappe britannique recevrait des missiles Polaris, Londres construisant les sous-marins et les ogives. Cette force de frappe est l'une des composantes de la force de dissuasion de l'OTAN mais Londres en conserve le libre usage, si ses intérêts vitaux sont en jeu. Des conditions similaires ont été proposées à la France mais De Gaulle, le 14 janvier 1963, fait connaître son refus des accords de Nassau.



## Annexe B

### Moyen-Orient : le passage de relais entre Anglais et Américains

Les polémiques relatives aux conditions d'engagement de la guerre d'Irak (mise en avant de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, pour justifier le renversement du régime baasiste) et sur le rôle des liens personnels entre Tony Blair et George W. Bush dans les choix politico-stratégiques britanniques ont éclipsé un phénomène géopolitique essentiel : le retour en force des armées britanniques dans des espaces qui, pendant une période plus ou moins longue, ont relevé de la *Pax Britannica* et des politiques d'influence de Londres. C'est au XIX<sup>e</sup> siècle que les Anglais ont instauré leur emprise sur le golfe Arabo-Persique, après trois siècles de présence portugaise puis de rivalités entre puissances européennes (1). Dès 1798, l'Angleterre conclut une alliance avec le sultan de Mascate, à l'entrée du Golfe, alliance qui exclut les Français. Les navires anglais luttent contre la piraterie et la traite des esclaves – suite au « traité général de paix » du 15 mars 1820, la « côte des Pirates » devient la « côte de la Trêve – et Londres s'impose comme puissance arbitrale entre cheikhs et tribus de la région. A partir de 1835, la flotte anglaise fait respecter une trêve de six mois pendant la saison perlière. Edictée pour dix années en 1843, cette trêve est transformée en un « traité de paix perpétuelle ». Dans les décennies qui suivent, le protectorat britannique est renforcé et les principautés du Golfe doivent accepter des traités exclusifs qui suspendent l'autorisation d'entretenir des relations diplomatiques ou commerciales avec des puissances tierces à l'assentiment de Londres (des traités similaires sont signés avec Bahreïn, les cheikhs de la côte d'Oman, le Koweït et le Qatar).

Le rapprochement économique et militaire entre l'Allemagne wilhelminienne et l'Empire ottoman (le processus est entamé dès 1880) et la réalisation du chemin de fer de Bagdad (le « Bagdad-Bahn »), avec une possible extension jusqu'au Golfe, viennent menacer les positions britanniques au Koweït. Bientôt, le chemin de fer parvient jusqu'à Mossoul mais l'engagement plus prononcé de Londres auprès du cheikh du Koweït, tour à tour menacé et courtisé par la Sublime Porte, aboutit à une convention anglo-ottomane qui confie à une société britannique la réalisation du tronçon Mossoul-Koweït (29 juillet 1913). Par cet accord, le Sultan reconnaît tous les traités conclus antérieurement entre Londres d'une part, les principautés du Golfe d'autre part, et il entérine donc l'hégémonie britannique dans la région. Tant bien que mal, la « trouée » allemande - depuis le nord vers le Golfe - est contenue. Une autre puissance qui vient rivaliser avec le Royaume-Uni dans la région : l'Empire des tsars. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la Russie s'étend au détriment de la Perse et développe son influence dans l'empire des Qâdjârs (cette dynastie turque règne sur la Perse de 1794 à 1925) (2). La diplomatie russe multiplie les missions dans le golfe Arabo-Persique et la marine du Tsar croise dans le détroit d'Ormuz. Ce sont d'ailleurs les menées russes auprès du Koweït, initialement négligé par Londres, qui appellent l'attention de la diplomatie britannique sur ce territoire. Le 23 janvier 1899, un traité signé secrètement accorde au Koweït la « protection exclusive » du Royaume-Uni : les Russes sont écartés. En 1907, Londres signe avec Saint-Petersbourg – alors que la Russie des tsars est épuisée par la défaite face au Japon (1904-1905) et les troubles révolutionnaires qui ont suivi –, un accord de délimitation des zones d'influence en Perse : le nord du pays va aux Russes et le sud, aux Anglais (3). La domination britannique sur le Golfe en sort renforcée.

La Première Guerre mondiale et la disparition de l'Empire ottoman viennent ensuite bouleverser la scène régionale. A la fin du conflit, les Anglais contrôlent l'Irak – qu'ils reçoivent sous la forme d'un mandat de la Société des Nations – et ils dominent un temps la situation en Iran. Depuis le début du siècle, le pétrole renouvelle les intérêts géopolitiques régionaux. En 1901, William Knox d'Arcy a obtenu une concession de la part du Shah et le pétrole jaillit en 1908 ; l'*Anglo-Persian Oil Company* est constituée le 20 mai 1914. L'Irak apparaît comme un autre espace producteur d'« or noir ». Après 1918, la *Turkish Petroleum* devient l'*Iraq Petroleum Company* (IPC) : la part initialement détenue par l'Allemagne va à la France (1920) et un consortium pétrolier américain entrera par la suite dans l'IPC (1928). Si la préoccupation initiale des Anglais dans le Golfe était le contrôle et la sécurité de la route des Indes, les motivations et les intérêts sont désormais plus larges : Londres est tout à la fois le gendarme et la puissance arbitrale du Golfe, le garant de la libre circulation et de l'approvisionnement en produits bruts des économies industrielles, le représentant des intérêts occidentaux dans la région (non sans rivalités). Certes, l'hégémonie britannique au Moyen-Orient – de la Méditerranée orientale au golfe Arabo-Persique (4) – est battue en brèche dans les années 1950 (voir le conflit pétro-diplomatique avec l'Etat iranien, puis la crise de Suez), mais Londres continue à maintenir une forte présence diplomatique et des forces militaires jusqu'en 1971. A cette date, la détérioration de la situation économique et la réduction de la capacité d'action conduisent à un retrait « de l'est de Suez », les Etats-Unis prenant progressivement le relais (les Emirats Arabes Unis sont formés en 1971 ; Bahreïn et le Qatar deviennent indépendants).

C'est à l'aune de ce passé impérial et des liens qui persistent depuis, tant sur le plan diplomatico-militaire que commercial et financier (voir le rôle de la place de Londres dans la « finance islamique »), que les prolongements moyen-orientaux du « *special leadership* » anglo-américain doivent être compris. Entre Londres et Washington, le passage de relais n'est pas allé sans tensions et animosités réciproques. Dès les années 1920, Washington argue des principes de la « porte ouverte » pour contester la situation privilégiée dont bénéficient les intérêts pétroliers en Irak, jusqu'à ce que le compromis de 1928 permette aux sociétés américaines de ne pas être complètement écartées de Mésopotamie. L'Iran leur étant fermé, Washington et les compagnies pétrolières privilégient l'Arabie Saoudite avec laquelle une alliance se met progressivement en place (5), alliance consolidée par le « pacte de Quincy » (1945). En 1951, lorsque l'Iran de Mossadegh nationalise les installations de l'*Anglo-Iranian Oil Company* (ex-APOC), Washington n'est pas sur la même ligne que Londres. Dans le cadre de leur stratégie globale de *Containment*, les Etats-Unis soutiennent les nationalismes du tiers-monde et donc la volonté de Mossadegh de nationaliser le pétrole, pourvu que les formes et le droit international (l'indemnisation des propriétaires, entre autres) soient respectés. Toutefois, leur mission de conciliation échoue et le conflit entre Londres et Téhéran tourne à la guerre d'usure économique (6). C'est alors que Washington cesse de considérer Mossadegh comme un rempart contre le communisme : la CIA apporte son soutien actif au général Zahédi, sénateur et chef de l'opposition monarchiste, le principal artisan du coup de force qui permet le retour du Shah (19 août 1953). Suite à cette longue crise iranienne, la part des intérêts britanniques dans l'exploitation du pétrole iranien est réduite au bénéfice des compagnies américaines. En novembre 1956, la crise de Suez et l'opposition des Etats-Unis à l'expédition franco-britannique destinée à reprendre le contrôle du canal, nationalisé par le colonel Nasser, montre là encore que les intérêts des puissances anglo-saxonnes ne coïncident pas mécaniquement.

Pourtant, les autorités britanniques estiment dès lors que le Royaume-Uni, pour demeurer une puissance de quelque importance, doit se placer dans le sillage des Etats-Unis y compris au Moyen-Orient. Le passage de relais est amorcé avant même la crise de Suez : le Royaume-Uni et les Etats-Unis soutiennent et promeuvent conjointement le pacte que la Turquie et l'Irak signent à Bagdad, le 24 février 1955 (7). La perte d'influence de Londres et de Paris dans la région, suite à l'opération de Suez, et le rapprochement entre l'URSS d'une part, l'Egypte et la Syrie d'autre part, amènent les Etats-Unis à s'engager plus directement avec l'annonce de la doctrine Eisenhower, adoptée par le Congrès le 9 mars 1957. Le coup d'Etat militaire en Irak, la fin de la monarchie irakienne (le roi Fayçal II et son premier ministre, Nouri Saïd, sont physiquement éliminés) et l'onde de choc dans la région conduisent à une intervention anglo-américaine au Liban (15 juillet 1958) ainsi qu'en Jordanie (17 juillet 1958), pour éviter que ces deux pays ne tombent à leur tour. Pourtant, la présence américaine repose encore avant tout sur l'alliance avec Israël, au Proche-Orient (dans le cadre d'une autre « relation spéciale » amorcée sous Truman), et l'alliance avec l'Arabie Saoudite, dans le golfe Arabo-Persique.

L'annonce par le gouvernement Wilson (premier ministre travailliste) du retrait britannique « de l'est de Suez », en 1968, met en jeu la sécurité du golfe Arabo-Persique : le 1<sup>er</sup> décembre 1971, les 6000 soldats britanniques basés à Bahreïn et à Chardja sont partis (la coopération militaire avec le sultanat d'Oman est maintenue). Divers éléments amènent les Etats-Unis à ne pas prendre directement le relais du Royaume-Uni : la guerre du Vietnam accapare les efforts militaires, l'opinion publique américaine est hostile à de nouveaux engagements et la détente avec l'URSS réduit la menace directe sur les approvisionnements énergétiques de l'Occident. La doctrine en vigueur est celle énoncée par Nixon, le 25 juillet 1969, dans l'île de Guam : les Etats-Unis continueront d'offrir leur protection, leurs ressources et leur aide militaire aux pays menacés dans leur indépendance et leur intégrité, mais ils n'enverront plus de forces à l'étranger, exception faite de l'Europe occidentale (zone OTAN). La préférence américaine va au développement d'un système régional fondé sur le renforcement politico-militaire des régimes du Golfe mais la rive arabe est faible et divisée. Il faut donc composer avec la montée en force de l'Iran qui se pose en puissance régionale, protectrice des régimes arabo-sunnites et gendarme du Golfe (les îles d'Abu-Mussa et des deux Tomb sont annexées dès 1971). La rivalité entre l'Iran impérial et l'Irak baasiste, lié depuis 1972 à l'URSS (8), débouche sur des accrochages armés en 1973-1974 et le Shah propose, sans succès, la formation d'un système de sécurité régional dirigé contre Bagdad. Toutefois, la nouvelle donne pétrolière tend à resserrer les rapports entre les Etats riverains du golfe Arabo-Persique (l'accord du 6 mars 1975 sur le Chatt-al-Arab met fin au différend territorial irano-irakien) et Téhéran peut relancer son projet de sécurité régionale, avec pour noyau l'Iran, l'Irak et l'Arabie Saoudite. Le rôle de « gendarme du Golfe » que revendique Téhéran, en bonne intelligence avec Washington, et l'apaisement des tensions régionales semblent alors pouvoir compenser les retombées négatives du retrait britannique. La révolution islamique iranienne, la guerre entre l'Irak et l'Iran ainsi que l'irruption des troupes soviétiques en Afghanistan vont amener les Etats-Unis à s'engager de manière plus résolue. Les deux guerres d'Irak (1991 et 2003) s'inscrivent dans le prolongement de ces événements.

(1) Dix ans après que Vasco de Gama ait passé le Cap de Bonne-Espérance, en 1497, et remonté la côte orientale de l'Afrique, Alfonso d'Albuquerque conquiert Ormuz et les Portugais s'installent à Bahreïn ainsi qu'à Mascate. Ils construisent un réseau de forts et de citadelles pour protéger leurs activités et Manuel Ier porte le titre de « Seigneur de la conquête, de la navigation et du commerce d'Inde, d'Ethiopie, d'Arabie et de Perse ». Avancés jusqu'à Bassorah, ils entrent en conflit avec l'Empire ottoman (1529). Au siècle suivant, les possessions portugaises tombent sous les coups de la Perse Safavide. Anglais, Français et Hollandais établissent leurs propres comptoirs dans le Golfe. Le « partage » régional est mis en cause lors de la Guerre de Sept Ans (1756-1763) et plus encore avec l'expédition d'Egypte de Napoléon Bonaparte (1798).

(2) Avec le traité de Goulistan, en 1813, la Perse cède à la Russie la Géorgie, le Daghestan et Kakou. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la poussée russe en Asie centrale étend la zone de contact avec le monde turco-iranien.

(3) Espace-tampon entre l'Empire des tsars et l'Empire des Indes, l'Afghanistan est aussi partagé en zones d'influence. Ce règlement d'ensemble des litiges anglo-russes permet de donner forme à la Triple-Entente.

(4) Rappelons que, suite à la disparition de l'Empire ottoman, la Palestine, la Transjordanie et l'Irak ont été placés sous contrôle britannique, au moyen d'un système de mandats de la SDN. Par ailleurs, Londres contrôle aussi Chypre, sous administration britannique depuis l'accord anglo-ottoman du 4 juin 1878, qui reçoit le statut de colonie de la couronne en 1925. Depuis l'Egypte et la Méditerranée orientale jusqu'au Golfe, l'ensemble Proche-Orient/Moyen-Orient est donc largement sous contrôle britannique.

(5) Dès avant-guerre, Londres s'inquiétait de la percée des compagnies américaines en Arabie Saoudite et la coopération anglo-saxonne prend des formes conflictuelles durant le conflit. Après être passé par les Britanniques pour dispenser les fonds destinés à l'Arabie Saoudite, Washington décide de négocier directement avec Riyad qui, à partir de 1943, bénéficie du Prêt-Bail moyennant l'approvisionnement de la flotte américaine et des avantages stratégiques (base de Dahrhan). En février 1945, Ibn Saoud rencontre Roosevelt avant d'entrer en guerre contre l'Allemagne, trois semaines plus tard. En 1948, l'US-Navy entre dans le Golfe et jette l'ancre à Damman. L'Arabie Saoudite devient un élément essentiel du dispositif américain au Moyen-Orient.

(6) Sur place, la situation politique se dégrade. Le Toudeh (le parti communiste) recourt à l'agitation de rue, le Shah est contraint au départ et le parti chiite, fidèle au principe monarchique, se désolidarise de Mossadegh. Le premier ministre cherche à instrumentaliser le Toudeh et la crainte de l'URSS pour faire pression sur les Américains qui lui maintiennent leur aide économique. Une demande supplémentaire d'aide est repoussée en mai 1953. Le premier ministre réagit en concentrant plus encore le pouvoir. Dès lors, on voit converger les intérêts politiques du Shah, de l'armée (fidèle au monarque) et du parti religieux, les Etats-Unis jouant les facilitateurs.

(7) Londres adhère au Pacte de Bagdad, le 4 avril 1955. A l'automne 1955, le Pakistan et l'Iran rallient aussi cette structure que les Etats-Unis soutiennent et financent. A la suite du violent coup d'Etat militaire en Irak, le 14 juillet 1958, l'Irak se retire et le pacte devient le CENTO (Central Treaty Organisation), dissous en 1979 une fois que le Pakistan, l'Iran puis la Turquie se sont retirés à leur tour.

(8) Après le coup d'Etat militaire du 14 juillet 1958, le groupe d'officiers « progressistes » (nationalistes, irakiens et/ou arabes, de gauche) se déchire. Le général Kassem est hostile aux nationalistes arabes et il s'appuie sur le Parti communiste irakien ; il est renversé le 8 février 1963. Après la période marquée par les frères Aref, de tendance nassérienne, le *Baas* (Renaissance) s'empare du pouvoir en juillet 1968. A partir de 1970, l'homme fort du pays est Saddam Hussein et le régime se radicalise plus encore. En 1972, il signe un traité d'amitié avec l'URSS et nationalise l'*Irak Petroleum Company* qui contrôle la principale richesse du pays.

## D E R N I È R E S P U B L I C A T I O N S e t M A N I F E S T A T I O N S A V E N I R

disponibles sur notre site Internet ou sur demande à [publications@institut-thomas-more.org](mailto:publications@institut-thomas-more.org)

### **Union pour la Méditerranée : quelle relance après le sommet de Barcelone ?**

Rencontre, en partenariat avec Confrontations Europe  
12 mai 2010, Bruxelles  
Programme d'études **Enjeux géopolitiques** Série **Géopolitique européenne**

### **Peut-on encore être libéral ?**

Rencontre, intervenants : Pascal SALIN, François HUGUENIN  
4 mai 2010, Paris  
Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Politiques & enjeux démocratiques**

### **Il est temps que l'Union Européenne fasse face à la crise !**

Paul GOLDSCHMIDT  
Article – Fr – Avril 2010  
Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Enjeux économiques européens**

### **Vers la fin du « Tiers Monde » ? La compétitivité doit-elle remplacer la « lutte contre la pauvreté » comme nouvelle priorité des politiques de développement en**

Patrick SEVAISTRE  
Article – Fr – Avril 2010  
Programme d'études **Mondes en développement** Série **Nouvelles solutions de développement**

### **Katyn et l'hémiplégie historique française**

Jean-Sylvestre MONGRENIER  
Article – Fr – Avril 2010  
Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Identités européennes**

### **Nord-Caucase : les guerres inachevées**

Laurent VINATIER  
Article – Fr – Avril 2010  
Programme d'études **Enjeux géopolitiques** Série **L'Europe face au monde**

### **L'assurance emprunteur : paradigme des enjeux de la microassurance**

Marc NABETH  
Article – Fr – Avril 2010  
Programme d'études **Mondes en développement** Série **Nouvelles solutions de développement**

### **Pour une sécurité durable au Maghreb : une chance pour la région, un engagement pour l'Union Européenne**

Rapport – Fr, Eng & Esp – Avril 2010  
Programme d'études **Enjeux géopolitiques** Série **Géopolitique européenne**

### **Europe : chronique d'une crise annoncée**

Paul GOLDSCHMIDT  
Article – Fr & Eng – Avril 2010  
Programme d'études **Vivre l'Europe** Série **Enjeux économiques européens**

Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à une condition : faire apparaître LISIBLEMENT sa provenance. Pour toute information, réaction ou suggestion, vous pouvez adresser un message à [info@institut-thomas-more.org](mailto:info@institut-thomas-more.org) ou téléphoner au + 33 (0)1 49 49 03 30.

Etabli à Bruxelles et Paris, réunissant des personnalités de nombreux pays européens, l'Institut Thomas More est un think tank d'opinion, européen et indépendant.

Il diffuse auprès des décideurs politiques et économiques et des médias internationaux des notes, des rapports, des recommandations et des études réalisés par les meilleurs spécialistes.

L'Institut Thomas More est à la fois un laboratoire d'idées et de propositions neuves et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

#### **Bruxelles**

Avenue Eugène Demolder, 112  
B-1030 Bruxelles  
Tel : +32 (0)2 647 32 34  
Fax : +32 (0)2 646 28 21

#### **Paris**

49, boulevard de Courcelles  
F-75 008 Paris  
Tel : +33 (0)1 49 49 03 30  
Fax : +33 (0)1 49 49 03 33

[info@institut-thomas-more.org](mailto:info@institut-thomas-more.org)  
[www.institut-thomas-more.org](http://www.institut-thomas-more.org)