

Back to the East of Suez? Les Britanniques dans l'océan Indien

Jean-Loup Samaan

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/3 Automne** , PAGES 125 À 137
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365677202

DOI 10.3917/pe.173.0125

Date de mise en ligne : 06/09/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-3-page-125?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Back to the East of Suez? Les Britanniques dans l'océan Indien

Par Jean-Loup Samaan

Jean-Loup Samaan, docteur en science politique de l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, est *Associate Professor* en études stratégiques au Collège de défense nationale des Émirats arabes unis¹.

En décembre 2016, le gouvernement britannique annonçait son retour «à l'est de Suez». Or, au-delà de l'effet d'annonce, la capacité de Londres à jouer un rôle géopolitique dans la région reste limitée. Londres ne cache pas la priorité qu'elle accorde aux échanges commerciaux, en particulier avec la Chine, au détriment éventuel de l'Inde. Son *soft power*, en particulier dans le domaine de la formation, lui permet cependant de préserver sa présence hors des jeux de puissance locaux.

politique étrangère

Le 9 décembre 2016, en ouverture du Manama Dialogue qui se tenait à Bahreïn², le ministre des Affaires étrangères britannique Boris Johnson annonçait le «retour» de la Grande-Bretagne «à l'est de Suez», signifiant sa volonté de redevenir un acteur de premier plan dans l'océan Indien³. Si l'historiographie présente l'océan Indien du XIX^e siècle comme un «lac britannique», la zone s'est aujourd'hui émancipée de la tutelle de Londres⁴. En ce sens, au-delà de l'effet d'annonce de Boris Johnson, Londres a-t-elle les moyens de revenir «à l'est de Suez»? Existe-t-il une stratégie britannique pour la région?

Depuis le désengagement amorcé par le gouvernement Wilson en 1967, la diplomatie britannique reflète une approche principalement bilatérale, souvent de court terme et dépourvue d'une stratégie régionale

1. Les opinions exprimées ici ne reflètent pas celles du gouvernement des Émirats arabes unis. Ce texte est issu d'un travail rédigé pour le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. L'auteur remercie Frédéric Grare pour sa relecture et ses conseils avisés.

2. L'International Institute for Strategic Studies (IISS) organise annuellement le Manama Dialogue à Bahreïn, rencontre des ministres et responsables de la sécurité de la péninsule arabique.

3. Discours du ministre des Affaires étrangères Boris Johnson à Manama, «Britain is Back East of Suez», 9 décembre 2016, disponible sur : <www.gov.uk>.

4. E. Alpers, *The Indian Ocean in World History*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

qui s'appuierait sur un ensemble de partenariats avec les pays riverains de l'océan Indien. Or l'influence britannique reste perçue comme une clé d'entrée dans les sous-ensembles régionaux (Afrique de l'Est, golfe Persique, Asie du Sud et du Sud-Est). Sans jouer le rôle central des États-Unis, le Royaume-Uni bénéficie d'une visibilité politique en décalage avec la réalité des moyens déployés.

Quels intérêts britanniques dans l'océan Indien contemporain ?

Contrairement à une idée répandue, le Royaume-Uni n'a jamais eu à proprement parler une stratégie pour l'océan Indien, si ce n'est de sécuriser ses voies d'accès à l'Inde. En 1966, Alastair Buchan, fondateur de l'International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres, soutient que « l'océan Indien n'est rien de plus qu'une étendue d'eau entourée de terre et non un ensemble stratégique comme l'Atlantique et le Pacifique, qui lierait deux grands centres de pouvoir et de conflit. Pour les pays littoraux de l'océan Indien, il n'y a ni menace commune ni culture commune⁵ ». Le propos de Buchan reflète bien le scepticisme britannique quant à la construction d'un océan Indien comme ensemble géopolitique cohérent. Il explique en outre l'absence d'une « grande stratégie » britannique dans la zone. On ne trouve d'ailleurs aucune analyse sur l'océan Indien dans la *Strategic Defence and Security Review*⁶ (SDSR) britannique de 2015.

Si on doit les comparer, les intérêts britanniques dans l'océan Indien divergent significativement de ceux de la France. Sur le plan géographique, il n'existe juridiquement plus qu'un seul territoire britannique dans la zone, le Territoire britannique de l'océan Indien (TBOI), qui comprend l'archipel des Chagos composé de sept atolls et environ 1 000 petites îles qui, ensemble, ne représentent pas plus de 60 km². La plus grande île de l'archipel des Chagos est Diego Garcia. Sous souveraineté historique et légale de Maurice, Diego Garcia est néanmoins intégrée au TBOI en 1965. L'année suivante, Londres et Washington signent un accord bilatéral pour l'accès au TBOI des forces armées des deux pays, et ce pour une période de 50 ans – bail renouvelé en janvier 2017 pour 20 ans. Le déploiement des forces américaines à Diego Garcia constitue encore aujourd'hui un contentieux entre le gouvernement britannique et la population indigène qui avait alors été déportée. Après plusieurs années de débat parlementaire sur une politique de réinstallation (*resettlement policy*) de la communauté chagossienne, le gouvernement de Theresa May a indiqué en novembre 2016

5. A. Buchan, « Britain in the Indian Ocean », *Survival*, vol. 8, n° 7, 1966, p. 222-228.

6. Gouvernement britannique, *Strategic Defence and Security Review*, Londres, 2015, disponible sur : <www.gov.uk>.

que des compensations financières seraient offertes mais que les anciens résidents ne pourraient revenir sur Diego Garcia – annonce qui a suscité de vives protestations⁷.

Si les enjeux territoriaux restent minimes, la problématique énergétique n'apparaît guère plus structurante. Le Royaume-Uni est depuis 2005 importateur net de pétrole et de gaz, mais la majeure partie de ces importations ne passe pas par l'océan Indien. Selon l'US Energy Information Administration, les importations pétrolières britanniques proviennent seulement à 3 % de l'Arabie Saoudite, loin derrière la Norvège (47 %) et l'Algérie⁸ (15 %). Il serait donc erroné de voir dans l'activisme britannique dans le golfe Persique la conséquence d'une dépendance pétrolière.

Les véritables enjeux britanniques dans la zone sont liés à l'impact des crises de l'océan Indien sur la stabilité du commerce maritime. En raison du nombre d'organisations internationales, de sociétés d'assurances, de courtiers d'affrètement qu'elle héberge, Londres reste aujourd'hui l'une des grandes capitales mondiales du commerce maritime. Compte tenu des enjeux financiers qui se jouent là dans le secteur maritime, elle devance Singapour, Rotterdam ou encore le Pirée⁹. De nombreux opérateurs de l'économie londonienne dépendent donc de la stabilité des voies d'approvisionnement. Or la piraterie (dans le détroit de Malacca puis au large des côtes de Somalie), ajoutée à des conflits régionaux susceptibles de se projeter en mer (conflits indo-pakistanaï, irano-saoudien) font de l'océan Indien une zone de passage très incertaine. En 2008, en 12 mois, les coûts d'assurance londoniens pour un cargo transitant par le golfe d'Aden sont passés de 900 dollars à 9 000 dollars¹⁰.

Crises et commerce maritime

C'est donc moins sous le prisme de la dépendance énergétique ou des liens géographiques qu'il faut analyser l'approche britannique de la région, et plus sous celui de l'impact des crises régionales sur l'économie maritime du pays.

Le Royaume-Uni et les jeux de puissance dans la zone

L'océan Indien est le théâtre de rivalités de ce que les observateurs – en particulier aux États-Unis – appellent un « triangle stratégique » : les États-Unis,

7. « Chagos Islanders Will not Be Allowed Home, UK Government Says », *BBC*, 16 novembre 2016.

8. US Energy Information Administration, « Country Analysis Brief: United Kingdom », 9 mars 2016.

9. E. W. Jakobsen, C. Svane Mellbye et O. S. Sorevit, « The Leading Maritime Capitals of the World », *Menon*, publication n° 12, mai 2015, p. 16-17.

10. J. Stevenson, « Jihad and Piracy in Somalia », *Survival*, vol. 52, n° 1, février-mars 2010, p. 27-38.

la Chine et l'Inde¹¹. Comment le Royaume-Uni se positionne-t-il vis-à-vis de ce triangle ? Ici encore, des positions plutôt modestes, et la volonté de faire passer les intérêts économiques avant les considérations stratégiques, témoignent d'une approche régionale avant tout guidée par la conjoncture économique.

Du fait de son poids politique et militaire limité, Londres n'est pas un acteur de premier plan dans la compétition régionale entre l'Inde et la Chine. La relation indo-britannique reste difficile. En dépit – ou peut-être en raison – des liens historiques, New Delhi ne témoigne pas d'un grand désir de renforcer la relation avec Londres. En avril 2015, la première visite européenne du Premier ministre Narendra Modi avait inclus la France et l'Allemagne mais pas le Royaume-Uni. Il s'est finalement rendu à Londres en novembre 2015, mais c'était une première pour un Premier ministre indien depuis 2001¹². Parmi de nombreux autres exemples, le choix indien en faveur de l'achat de 36 avions de combat *Rafale*, plutôt que pour l'*Euro-fighter*, a été lu à Londres comme un désaveu pour le Royaume-Uni.

Londres n'a pourtant pas négligé les efforts diplomatiques pour resserrer les liens. Le Premier ministre Cameron avait visité trois fois l'Inde, et décrit le pays comme « un partenaire de choix » pour Londres. La Grande-Bretagne fut également un des premiers pays à lever le boycott de Modi sur le dossier de son implication dans les violences intercommunautaires au Gujarat en 2002. Nombre d'arguments pourraient justifier un rapprochement : une diaspora indienne de 2 millions de personnes au Royaume-Uni ou un commerce bilatéral qui s'élève à 15,8 milliards de dollars. Mais même dans le domaine économique, les perspectives semblent incertaines : le Brexit remettra en cause la place du Royaume-Uni dans l'accord commercial UE-Inde en cours de négociation, alors que la communauté des affaires indienne voyait Londres comme un point d'entrée vers les marchés européens¹³. La visite de Boris Johnson en Inde, fin janvier 2017, n'a pas dissipé les doutes sur la crédibilité d'un accord commercial indo-britannique¹⁴. Dans l'intervalle qui conduira à la sortie britannique de l'Union européenne, les investisseurs adopteront probablement une démarche prudente.

11. S. Fernando (dir.), *United States-China-India Strategic Triangle in the Indian Ocean Region*, New Delhi, K. W. Publishers, 2015 et R. Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*, New York, Random House, 2010.

12. S. Malhotra, « Britain-India: From Courted to Courtier », *The Diplomat*, 17 mai 2015, disponible sur : <<http://thediplomat.com>>.

13. M. Safi, « Trade between UK and India to Suffer Double Hit, Says Business Chief », *The Guardian*, 5 novembre 2015, disponible sur : <www.theguardian.com>.

14. « A Trade Deal with India Isn't as Easy as Boris Johnson and Theresa May Think », *The Independent*, 18 janvier 2017, disponible sur : <www.independent.co.uk>.

Au niveau politique, la distance maintenue par New Delhi vis-à-vis de Londres s'explique aussi par la politique britannique à l'égard de la Chine et du Pakistan. Ce dernier bénéficie en effet d'un soutien historique du Royaume-Uni, dans de multiples domaines. Islamabad reste le premier bénéficiaire des fonds du Department for International Development (350 millions de livres en 2015¹⁵). Le gouvernement de David Cameron a par ailleurs promu le principe d'un « dialogue stratégique renforcé » (*enhanced strategic dialogue*), qui a occasionnellement conduit Londres à cautionner le rôle d'Islamabad en Afghanistan, cette approche britannique étant peu à même de convenir aux décideurs indiens.

Mais c'est la politique du Royaume-Uni à l'égard de la Chine qui suscite le plus l'inquiétude de New Delhi. La SDSR de 2015 privilégie le prisme économique pour aborder la problématique chinoise : il y est avant tout question de promouvoir les relations commerciales britannico-chinoises. Dans le domaine stratégique, le texte annonce le renforcement de liens avec Pékin – avant l'Inde. Si les auteurs concèdent « ne pas envisager toujours d'être d'accord avec le gouvernement chinois », l'analyse tranche avec le discours bien plus combatif de l'administration américaine à l'égard de Pékin. Le but affiché dans cette SDSR est de faire de Pékin le premier partenaire de l'Occident¹⁶.

Des liens particuliers avec la Chine

Ces intentions se reflètent dans les relations commerciales entre les deux pays. La Chine occupe une position majeure dans l'économie britannique : Pékin y a investi 8,5 milliards de dollars en 2014 – énorme bond par rapport aux 510 millions de 2011. Ces chiffres sont supérieurs aux investissements chinois en France et en Allemagne réunis¹⁷. La Chine investit aussi dans les industries de souveraineté britannique. Dans le domaine nucléaire, le gouvernement de Theresa May a approuvé à l'automne 2016 la prise de participation, à hauteur de 33 %, de China General Nuclear (aux côtés d'EDF) dans la construction d'une nouvelle centrale à Hinkley Point¹⁸. La décision n'a pas suscité de controverse notable dans le pays.

15. Department for International Development, « Summary of DFID's Work in Pakistan 2011-2015 », juin 2012, disponible sur : <www.gov.uk>.

16. Gouvernement du Royaume-Uni, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review: A Secure and Prosperous United Kingdom*, Londres, novembre 2015, p. 71, disponible sur : <www.gov.uk>.

17. K. Barnato, « UK Pushes to Be "China's Best Partner" Despite Fears », *CNBC*, 22 septembre 2015, disponible sur : <www.cnbc.com> et J. McHugh, « China-UK Trade Relations: Despite Chinese Economic Slowdown, British Authorities Push For More Investment », *The International Business Times*, 19 octobre 2015, disponible sur : <www.ibtimes.com>.

18. G. Ruddick, « China Plans Central Role in UK Nuclear Industry after Hinkley Point Approval », *The Guardian*, 15 septembre 2016, disponible sur : <www.theguardian.com>.

Cette posture britannique vis-à-vis du développement de la Chine ne serait pas problématique si elle ne se traduisait par des positions, ou plus exactement par une absence de positions de Londres sur les contentieux de la zone. Contrairement aux États-Unis, le Royaume-Uni affirme ne pas prendre parti dans les conflits territoriaux entre la Chine et ses voisins des mers de Chine. Lors des deux derniers Shangri-La Dialogues organisés à Singapour, le secrétaire d'État à la Défense Michael Fallon a précisé à chaque fois : « Le gouvernement britannique ne prend pas position quant aux revendications de souveraineté en mers de Chine du Sud et de l'Est¹⁹. » Interrogé plus précisément sur les démonstrations de force répétées de la marine chinoise, Fallon tempère : « La Chine est un pays qui voit à long terme, et je suis sûr que cela reflète son aspiration à devenir une puissance mondiale, à développer une marine de haute mer [...] ; à mes yeux, il n'est pas dans l'intérêt de la Chine de se voir limiter sa liberté de navigation par quelque acteur que ce soit. » Des propos fort éloignés de ceux des secrétaires à la Défense américains, qui ont souvent utilisé le Shangri-La Dialogue pour réaffirmer leur soutien à leurs alliés asiatiques face à la Chine.

Ressort de cette configuration un Royaume-Uni peu déterminant dans la compétition régionale, et ce principalement en raison de la priorité donnée aux intérêts économiques avec la Chine. Pour autant, on ne peut en conclure une absence totale des Britanniques. Du fait de sa « relation spéciale » avec les États-Unis, et surtout parce qu'elle offre, avec Diego Garcia, un point d'appui à l'US Navy dans la zone, Londres est indirectement au centre des jeux de puissance dans l'océan Indien. Sur le plan logistique, Diego Garcia est une implantation modeste, avec quelques centaines de militaires et cinq navires de soutien déployés en permanence. Mais elle est un point de passage clé entre les théâtres d'opérations de la Navy au Moyen-Orient, en Asie du Sud et dans le Pacifique. Dans les années à venir, si les rivalités sino-indiennes ou indo-pakistanaïses venaient à escalader en conflit maritime, il y a fort à penser que les Américains utiliseraient cette base, poussant le Royaume-Uni à choisir son camp.

En attendant, le positionnement ambivalent de Londres vis-à-vis du triangle stratégique de l'océan Indien pourrait se révéler contreproductif. La politique chinoise du Royaume-Uni pourrait affaiblir à la fois la relation britanno-américaine – alors que Washington renforce son dispositif face à la Chine –, et le rapprochement souhaité avec l'Inde, sans pour autant obtenir les résultats économiques escomptés avec Pékin.

19. International Institute for Strategic Studies, retranscription du discours de Michael Fallon, 30 mai 2015, p. 3, disponible sur : <www.iiss.org>.

Dynamiques des politiques sous-régionales du Royaume-Uni

S'il n'existe guère de vision britannique de l'océan Indien, les sous-ensembles régionaux (golfe Persique, Afrique orientale, Asie du Sud-Est) font l'objet de politiques spécifiques. Parmi ces sous-ensembles, le golfe Persique est probablement la zone sur laquelle Londres exerce encore la plus grande influence. En dépit de la fin du protectorat britannique sur les États de la Trêve en 1971, le Royaume-Uni a maintenu des relations étroites avec l'ensemble des membres du Conseil de coopération du Golfe (Koweït, Émirats arabes unis, Oman, Arabie Saoudite, Qatar, Bahreïn). Ces partenariats sont identifiés comme « vitaux » par la SDSR de 2015. Ces dernières années, on a même constaté un regain d'activité britannique dans la région. Avant Boris Johnson, le Royal United Services Institute parlait déjà d'une stratégie de « retour à l'est de Suez²⁰ ».

Si les hydrocarbures arabes ne sont pas déterminants pour Londres, le Golfe constitue le plus gros marché de l'industrie de défense britannique, en particulier l'Arabie Saoudite. Celle-ci est depuis longtemps le récipiendaire principal d'armes britanniques. Riyad aurait passé, sous le seul mandat de David Cameron, pour environ 6,8 milliards de livres de commandes d'armements²¹. Le même Cameron a multiplié les visites diplomatiques et les discours tendant à annoncer une inflexion majeure dans la politique britannique envers la région. Celle-ci consisterait à réviser le prépositionnement des troupes britanniques dans le Golfe, et à faire de la base aérienne d'Al Minhad, à Dubaï, le *hub* des futures interventions britanniques²². À cela s'ajoutent un nouvel accord de défense signé en 2012 entre le Royaume-Uni et Bahreïn, et un mémorandum de sécurité signé en 2015 avec le Qatar, permettant l'échange de renseignements et le renforcement des agences de sécurité des deux pays.

Cet activisme est pourtant parfois de courte vue. À Bahreïn, l'accord de 2012 a été suivi d'annonces sur la construction d'une base navale britannique, mais son format reste, début 2017, incertain. La Royal Navy bénéficiant déjà de facilités d'accès à la base américaine de la 5^e flotte, cette nouvelle base pourrait n'être qu'une nouvelle appellation dépourvue de moyens

20. G. Stansfield et S. Kelly, « A Return to East of Suez? UK Military Deployment to the Gulf », Londres, Royal United Service Institute, avril 2013, disponible sur : <https://rusi.org>.

21. A. Ross, « British Arms Exports to Saudi Arabia to Be Scrutinised in High Court », *The Guardian*, 30 juin 2016, disponible sur : www.theguardian.com.

22. Dubaï accueille par ailleurs l'organisation du commerce maritime du Royaume-Uni qui assure la liaison avec les forces militaires dans l'océan Indien dans le cadre des opérations de contre-piraterie.

significatifs. De même, la SDSR de 2015 annonçait la publication d'une *Gulf Strategy*, et la création d'une mission interministérielle – *Gulf Strategy Unit* – : or aucun document n'a été rendu public à ce jour, et la nouvelle structure ne compte que trois membres (un militaire et deux civils). On est donc loin d'un « pivot » britannique vers le Golfe.

Enfin, l'opinion publique britannique reste sensible aux liens étroits entre le gouvernement de Londres et les monarchies arabes. Le scandale des pots-de-vin qui a entouré le contrat Al-Yamamah, et surtout les pressions politiques du gouvernement Blair pour stopper l'enquête, ont témoigné de quelques relations troubles du Royaume-Uni dans la péninsule arabique. À partir de 2015, l'utilisation d'avions de combat *Typhoon* par les pilotes de la coalition saoudienne bombardant le Yémen, a suscité de vives controverses sur ce qui apparaissait comme un soutien britannique à l'opération²³.

Sécurité maritime et lutte contre la piraterie

Le pourtour africain de l'océan Indien constitue un autre sous-ensemble régional où le Royaume-Uni maintient un important dispositif. Londres a joué un rôle central dans les opérations de contre-piraterie de l'UE (Atalante, première mission de la Politique de Sécurité et de Défense Commune européenne – PSDC – sous commandement britannique) et de l'OTAN (Ocean Shield), dont les quartiers généraux étaient co-localisés à Northwood.

Cet investissement diplomatique et militaire est logique, compte tenu de l'importance de l'industrie maritime dans l'économie britannique, et des risques de pertes encourus du fait de l'augmentation des attaques au large de la Somalie à partir de 2008. Active au sein du Groupe de contact sur la piraterie au large des côtes de la Somalie, Londres y encadre les programmes de développement des capacités régionales et de la coopération militaire. Ce qui rejoint l'approche capacitaire mise en avant par l'armée britannique dans ses partenariats : la dernière *National Strategy for Maritime Security* de 2014 souligne les efforts du Royaume-Uni pour la réforme du secteur de sécurité en Somalie, qui s'appuient sur des acteurs régionaux comme les Seychelles ou Maurice²⁴. Ces efforts ont été accompagnés d'un plan quadriennal de développement mis en œuvre par le département du Développement international (DFID) et supposé injecter 250 millions de livres dans les caisses de l'État somalien, pour renforcer ses capacités de réponse à la criminalité et au terrorisme.

23. R. Norton-Taylor, « UK Digs Deeper in the Gulf », *The Guardian*, 14 avril 2015, disponible sur : <www.theguardian.com>.

24. Ministère de la Défense, *National Strategy for Maritime Security*, Londres, mai 2014.

Par ailleurs, la Royal Navy participe, avec 26 autres partenaires, aux *Combined Maritime Forces* en charge de la sécurité maritime dans l'océan Indien et le golfe d'Aden. En particulier, la *Combined Task Force 151* conduit des opérations de contre-piraterie pour lesquelles le Royaume-Uni fournit un navire et un avion de reconnaissance.

Plus au sud, l'Afrique du Sud pourrait-elle constituer un allié britannique dans l'océan Indien ? Elle est aujourd'hui le premier partenaire commercial africain de la Grande-Bretagne, avec un essor continu du tourisme anglais²⁵. Des différends diplomatiques non négligeables demeurent entre les deux pays, notamment sur les dossiers de l'Irak et du Zimbabwe – le gouvernement sud-africain ayant maintenu des relations proches avec le président Mugabe. Le contenu des échanges bilatéraux ne témoigne pas d'un renforcement diplomatique susceptible d'avoir un impact plus large dans la zone. En outre, la politique étrangère sud-africaine a fait des investissements économiques sa priorité, conduisant Pretoria à se rapprocher non seulement de la Chine mais du Soudan, ou du Nigeria. Cette approche pragmatique, et parfois controversée, semble s'être traduite par une revue à la baisse des ambitions sud-africaines de contribution à une architecture de sécurité régionale, et par extension pour l'océan Indien²⁶.

Du côté asiatique, le Royaume-Uni peut compter sur plusieurs partenariats importants. Outre les relations entretenues avec un certain nombre d'acteurs asiatiques de l'océan Indien, le Royaume-Uni fait partie des *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) – ensemble d'accords de défense rassemblant à ses côtés depuis 1971 l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Malaisie et Singapour. Selon la même logique qu'avec les émirats du Golfe, les FPDA entendaient à l'origine fournir un nouveau cadre post-impérial à la coopération stratégique entre Londres, la Malaisie et Singapour.

Le périmètre de ces FPDA s'est, depuis leur mise en place, considérablement élargi. Au départ, il s'agissait d'un simple forum pour consultations multilatérales sans grande envergure, si bien que certains ont pu le décrire comme « l'organisation de sécurité inconnue d'Asie du Sud-Est²⁷ ». Or depuis, le forum s'est muni d'une structure et d'une composante militaire en charge d'exercices de défense aérienne et d'exercices militaires conjoints. Compte tenu de la faiblesse des autres organisations régionales

25. A. Vines Obe, « UK and South Africa: A Relationship Worth Maintaining », Londres, Chatham House, 15 septembre 2013, disponible sur : <www.chathamhouse.org>.

26. R. Anthony, P. Tembe et O. Gull, « South Africa's Changing Foreign Policy in a Multi-Polar World », Stellenbosch, Stellenbosch University, septembre 2015, disponible sur : <www.ccs.org.za>.

27. D. Bristow, « The Five Power Defence Arrangements: Southeast Asia's Unknown Regional Security Organization », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 27, n° 1, avril 2005, p. 6.

en matière de sécurité collective – en particulier l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) –, les FPDA font figure pour certains, notamment les Australiens, de référence²⁸. Ces dernières années, les gouvernements britanniques ont logiquement su tirer profit de l'existence des FPDA. Lors de son allocution au Shangri-La Dialogue de 2016, Michael Fallon, secrétaire d'État à la Défense britannique, l'a présenté comme le second plus ancien partenariat militaire du monde, avant de souligner que son existence était « plus nécessaire que jamais²⁹ ».

Au-delà de ce volet stratégique, l'avenir des relations économiques du Royaume-Uni en Asie reste incertain en raison du Brexit à venir. En sortant de l'Union européenne, Londres perdrait *de facto* un point d'entrée pour interagir avec les instances multilatérales et bilatérales telles que l'ASEAN, la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) ou encore l'Asia-Europe Meeting.

Le *soft power* britannique dans l'océan Indien

La présence britannique dans la zone ne peut être mesurée uniquement par le biais de la classique relation diplomatique. Nombre d'initiatives et d'instruments existent qui constituent pour le Royaume-Uni des vecteurs d'influence, et permettent à Londres de prétendre au statut de premier *soft power* dans le monde³⁰.

Le premier levier d'influence – le plus évident – est la langue anglaise, véritable langue commune de l'océan Indien. Langue et culture anglaises s'exportent dans les pays de la zone avec le British Council, mais aussi et surtout grâce aux médias comme la BBC (le Royaume-Uni est le deuxième exportateur de contenu télévisuel derrière les États-Unis³¹). Au-delà de sa diffusion mondiale, la BBC a un rôle de formation non négligeable *via* BBC Media Action, et le BBC College of Journalism auprès de médias africains et asiatiques.

Le deuxième outil d'influence est précisément celui de la formation. Le Royaume-Uni a maintenu, après son retrait de l'est de Suez, une activité centrale de formation et d'encadrement des élites locales. L'importance de la formation britannique est nette dans les pays riverains, où les écoles anglaises

28. M. Crossman, « Five Power Defence Arrangements (FPDA) », Canberra, département de la Défense, 15 octobre 2003, p. 3.

29. J. Chow, « Five Power Defence Arrangements "More Necessary than Ever" for Regional Stability: UK Defence Chief Fallon », *Straits Times*, 4 juin 2016, disponible sur : <www.straitstimes.com>.

30. *Strategic Defence and Security Review*, *op. cit.*, p. 13.

31. Chambre des Lords, « Persuasion and Power in the Modern World, Select Committee on Soft Power and the UK's Influence », mars 2014, p. 150.

sont massivement présentes³². Au niveau universitaire, cette influence britannique se fait tout autant sentir. Une bonne partie des responsables politiques ou militaires, en provenance d'Afrique, du Golfe ou encore d'Asie du Sud-Est ont été formés dans les écoles anglaises (Oxford, Cambridge, London School of Economics ou King's College). Prenons l'exemple de l'académie royale militaire de Sandhurst (équivalent de Saint-Cyr). Celle-ci compte parmi son réseau d'anciens le roi du Bahreïn, les émirs du Qatar et d'Abou Dhabi, et de nombreux membres de la famille royale saoudienne³³.

Le Royaume-Uni exerce aussi son influence dans la formation des cadres politiques et militaires, grâce à la stratégie de développement d'universités comme le King's College. King's fournit jusqu'en 2017, pour le compte du ministère de la Défense britannique, une équipe d'enseignants au Joaan Bin Jassim Joint Command and Staff College de Doha. Ce contrat en est un parmi d'autres obtenus par l'école. Le Center for Military Education Outreach de King's a ainsi fourni son expertise au Rwanda, au Koweït, à Oman, au Pakistan, ou encore au Bangladesh. Ce rôle des formateurs britanniques déployés dans la région est clairement décrit comme un outil d'influence dans la SDSR de 2015, ou la dernière *National Strategy for Maritime Security*.

Au niveau du débat stratégique, le Royaume-Uni dispose également de relais importants dans la zone. Alors que le paysage des *think tanks* se développe dans le Golfe et en Asie, les centres britanniques ont eux-mêmes ouvert sur place leurs succursales. Le Royal United Services Institute a ouvert voici plusieurs années un bureau au Qatar, qui produit de l'analyse géopolitique à destination des autorités qataries. Mais c'est surtout l'International Institute for Strategic Studies qui s'est rendu incontournable, avec ses bureaux à Bahreïn et à Singapour, et les événements que ceux-ci organisent. Si le Manama Dialogue a échoué pour l'heure à devenir la plateforme de sécurité collective du Golfe, le Shangri-La Dialogue est aujourd'hui un événement quasi officiel, auxquels se doivent de participer les décideurs de la région. Comme souvent avec des initiatives de type *track-2*, il est difficile d'évaluer la part de coordination, voire d'instrumentalisation, entre l'IISS et les autorités britanniques. Il n'en reste pas moins que ces activités contribuent sans nul doute au rayonnement britannique.

À côté de ces instruments, le Commonwealth, organisation intergouvernementale réunissant un certain nombre de pays riverains de l'océan Indien, a été paradoxalement assez peu utilisé par le gouvernement

32. *Ibid.*, p. 640.

33. M. Teller, « Sandhurst's Sheikhs: Why Do So Many Gulf Royals Receive Military Training in the UK? », *BBC Magazine*, 26 août 2014.

britannique comme outil de *soft power* dans la zone. Un rapport parlementaire de 2014 sur l'influence britannique dans le monde reconnaissait que «l'ampleur du Commonwealth moderne, en termes de marchés à forte croissance, en tant que voie d'accès vers les grandes puissances émergentes d'Asie, Afrique et Amérique latine, n'est pas exactement comprise à Whitehall³⁴».

Alors que rien n'indique vraiment un renforcement de l'agenda politique britannique dans l'océan Indien – si ce n'est éventuellement dans le Golfe –, les instruments de *soft power* témoignent d'une vraie réussite de Londres. Compte tenu du savoir-faire britannique en la matière, mais aussi au vu d'une conjoncture économique difficile, ce *soft power* devrait demeurer le principal prisme de la politique du Royaume-Uni dans la région.

Parler d'une stratégie régionale du Royaume-Uni dans l'océan Indien relève de la surinterprétation. L'examen détaillé de la politique étrangère britannique avec les pays de la région donne à voir des moyens diplomatiques et militaires limités. Londres ne cache pas la priorité accordée aux échanges commerciaux, en particulier avec la Chine, au détriment éventuel des considérations stratégiques vis-à-vis de l'Inde. Au nombre des sous-ensembles régionaux, le Golfe reste encore une zone d'influence, même si le lien avec les monarchies arabes s'étioule au fur et à mesure que celles-ci se tournent, elles aussi, vers l'Asie. En Afrique, Londres a surtout voulu jouer un rôle moteur dans le dossier de la contre-piraterie, en renforçant les capacités des partenaires locaux. Pour autant, aucun pays africain ne fait figure de partenaire privilégié pour les Britanniques. Enfin, il faudra en Asie surveiller attentivement les développements qui interviendront autour des *Five Powers Defence Agreements*. Une montée des tensions avec la Chine pourrait amener les partenaires asiatiques à vouloir le renforcer. Mais là aussi, cela demanderait au Royaume-Uni de s'afficher plus clairement dans la compétition régionale. Ce qui ne semble pas aujourd'hui une priorité du gouvernement de Theresa May, qui doit avant tout redéfinir sa relation à l'Europe et aux États-Unis.

La coopération franco-britannique dans l'océan Indien semble quant à elle peu envisageable. Non seulement les ressources limitées de Londres ne pourraient pas assurer une complémentarité avec les moyens français, mais nos échanges avec des responsables britanniques et français attestent

34. Chambre des Lords, «Persuasion and Power in the Modern World, Select Committee on Soft Power and the UK's Influence», *op. cit.*, p. 85.

d'un climat peu propice à la coordination. Si l'Atlantique est vu comme une zone de coopération avec Paris, officiers et diplomates britanniques observent avec suspicion, voire dédain, les initiatives françaises dans leur ancienne zone d'influence³⁵.

Pour autant, il faut modérer l'idée – assez populaire dans les cercles militaires et diplomatiques français – d'un effacement britannique de l'océan Indien. Le *soft power* dont bénéficie encore Londres permet de préserver et consolider sa présence dans la région, sans entrer trop avant dans les jeux de puissance locaux. La supériorité du Royaume-Uni dans le domaine de la formation des cadres (*via* ses universités et ses écoles militaires) et de l'animation du débat stratégique (Manama Dialogue, Shangri-La Dialogue), explique en grande partie l'écart, dans la perception locale, entre les politiques française et britannique. Si la coopération bilatérale ne peut que difficilement s'envisager, il serait par contre fort utile pour la France de tirer les leçons de la stratégie d'influence britannique dans ces deux domaines.



Mots clés

Royaume-Uni
Océan Indien
Circulation maritime
Soft power

35. Entretiens de l'auteur, Abou Dhabi, décembre 2016.

