
Les armées britanniques

Un modèle en crise

Pierre Chareyron

Juillet 2010



Laboratoire
de **R**echerche
sur la **D**éfense

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-86592-716-6

© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion peut être adressée à publications@ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

« Focus stratégique »

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

L'auteur

Officier supérieur de l'armée de Terre, le Chef de bataillon Pierre Chareyron est détaché comme chercheur au sein du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD). Il est diplômé de l'Ecole Spéciale Militaire de Saint-Cyr, du Cours Supérieur d'Etat-major et du Collège Interarmées de Défense (CID).

Le comité de rédaction

Rédacteur en chef : Etienne de Durand

Rédacteur en chef adjoint : Marc Hecker

Assistante d'édition : Caroline Aurelle

Comment citer cet article

Pierre Chareyron, « Les armées britanniques : un modèle en crise », *Focus stratégique*, n° 23, juillet 2010.

Sommaire

Introduction	5
Orientations générales de la politique de défense	7
Adaptations et tensions liées à la nature des « guerres de Blair »	17
Conséquences de la faiblesse des budgets de défense	25
Conclusion	35
Annexes	37
Références	43

Introduction

Les armées britanniques ont acquis au fil des siècles une riche expérience de la guerre et des expéditions militaires. Depuis la constitution de la *New Model Army* en 1645, on ne compte qu'une seule année sans perte, 1967¹. Depuis 1945, l'engagement sur les théâtres d'opérations extérieurs est permanent, à l'exception de l'année 1968². En outre, les conquêtes coloniales, les guerres de décolonisation en Asie et au Moyen Orient, et surtout le conflit en Irlande du Nord ont forgé une véritable expertise des guerres asymétriques, que ce soit Outre-mer ou sur le territoire national.

En raison de son efficacité opérationnelle, le modèle britannique a largement influencé les systèmes militaires des autres nations. C'est particulièrement vrai en France car la taille similaire des armées et des ambitions équivalentes facilitent les comparaisons. La modernisation de la défense, initiée par Pierre Joxe et qui aboutit à la professionnalisation voulue par le président Chirac, est directement les conséquences du décrochage par rapport au Royaume-Uni constaté lors de la guerre du Golfe de 1991³.

Les armées de Sa Majesté sont aujourd'hui engagées depuis dix ans dans des opérations de guerre intensives en Irak et en Afghanistan, que l'histoire militaire britannique retiendra semble-t-il sous le nom de *Blair's Wars*⁴. Alors que presque tous les systèmes militaires occidentaux sont confrontés aux réductions d'effectifs, aux restrictions budgétaires engendrées par la dérive des comptes publics et aux difficultés stratégiques imposées par le retour des campagnes contre-insurrectionnelles, quels enseignements tirer de l'expérience britannique ?

Le Royaume-Uni est entré dans l'ère post-11 septembre avec un modèle d'armée repensé à la fin des années 1990 en fonction de deux grands axes de réflexion. L'absence de menace conventionnelle majeure a paru justifier l'abandon des « gros bataillons » et des investissements importants consacrés à la défense. La *Revolution in Military Affairs* et les nouvelles technologies ont, en parallèle, suscité l'espoir que des unités

¹ Jean-Sylvestre Mongrenier, « L'armée britannique, projection de puissance et géopolitique euratlantique », *Hérodote*, vol. 116, n° 1, 2005, accessible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-herodote-2005-1-page-44.htm>.

² Thomas Rid et Marc Hecker, *War 2.0: Irregular Warfare in the Information Age*, US, Praeger Security International, 2009, p. 79.

³ Jean-Sylvestre Mongrenier, *op. cit.*

⁴ John Kampfner, *Blair's wars*, London, Free Press, 2003.

interarmées polyvalentes et projetables, mises en synergie par des réseaux d'information et capables d'effets militaires précis, pourraient emporter la victoire sur tout le spectre conflictuel. Ces réflexions entraînent les orientations définies dans le document stratégique majeur de la décennie, la *Strategic Defence Review* (SDR) de 1998.

Ce modèle est remis en question à partir de 2005 par l'enlisement et l'usure des armées dans deux conflits simultanés où elles peinent à produire des résultats positifs. La crise financière de 2008 et le coût de la guerre achèvent le processus, au point que le modèle de défense britannique ne semble désormais plus viable. La nouvelle *SDR*, annoncée dans les prochains mois, va devoir concrétiser des choix difficiles, dans un contexte financier particulièrement contraint. L'avenir des armées britanniques est donc en question.

Orientations générales de la politique de défense

Après plus d'une décennie de pouvoir, le bilan du parti travailliste en matière de défense est pour le moins mitigé. On doit au gouvernement Blair la modernisation des forces armées et l'adaptation de la défense britannique au contexte stratégique de l'après-guerre froide. Cependant, l'engagement controversé en Irak et la difficile campagne en Afghanistan, conjugués à un effort budgétaire insuffisant pour financer cet interventionnisme militaire, ont peu à peu conduit le système militaire britannique dans une impasse.

Cadre général du modèle britannique

Avant d'étudier plus en détail les évolutions de cette dernière décennie, il nous faut préciser succinctement quelques éléments structurants du modèle militaire du Royaume-Uni. C'est à Oliver Cromwell que l'on doit l'acte fondateur de l'armée britannique moderne, lorsqu'il crée en 1645 la *New Model Army*⁵. Contrairement aux autres nations européennes, le Royaume-Uni refuse le recours à la conscription en raison notamment de l'importance de la tradition libérale et de la philosophie de l'*Habeas Corpus* (1679), qui font apparaître la conscription comme une soumission attentatoire aux libertés de l'individu⁶. En outre, la situation insulaire du pays permet de se passer d'une armée de masse. N'ayant eu qu'exceptionnellement recours à la conscription, l'armée britannique a toujours eu pour vocation d'intervenir hors de la métropole, soit pour en protéger les abords, soit pour garantir les possessions coloniales, soit enfin pour prévenir les tentatives hégémoniques sur le continent européen.

Après la guerre de Crimée, et à l'approche de la Première Guerre mondiale, les responsables politiques et militaires prennent conscience des besoins grandissant en effectifs⁷. Sous l'égide de Cardwell, des réformes fondamentales sont entreprises, avec notamment la création du système régimentaire toujours en vigueur. Chaque bataillon de métropole est lié à une zone géographique particulière. Les « milices » de l'époque sont assimilées à ce système, et forment le socle de la future *Territorial Army* créée en 1907 pour fournir des renforts à l'armée professionnelle. Le Royaume-Uni recourt ainsi exceptionnellement à la conscription de 1916 à 1918 et à nouveau en 1940, puis le service national disparaît dès 1963.

⁵ Sur l'histoire militaire britannique, voir David Chandler et I.F.W. Beckett, *The Oxford History of the British Army*, New edition, Oxford Paperbacks, 1996.

⁶ Voir les thèses de John Locke, *Second traité sur le gouvernement civil*, 1690.

⁷ Hew Strachan, *The First World War: A New History*, London, Free Press, 2006.

Reposant sur le couple *Territorial / Professional Army*, ancré localement autour du *Regimental System*⁸ et soudé par de très fortes traditions, la remarquable stabilité de l'organisation de l'armée britannique contribue à lui donner un esprit de corps probablement sans équivalent.

Aux côtés de l'*Army*, la *Royal Navy* fut créée dès le XVI^e siècle, sous le règne d'Henry VIII, avec un ministère propre, des arsenaux militaires et une flotte permanente de navires de guerre. Forcée par une véritable culture stratégique maritime, elle a largement contribué à la puissance de l'empire. La marine britannique est donc une institution prestigieuse qui occupe une part prépondérante dans l'histoire militaire du pays. La *Royal Air Force*, la plus ancienne armée aérienne indépendante du monde, est quant à elle fondée le 1^{er} avril 1918. Aussi glorieuse que ses aînées, elle peut notamment se prévaloir d'avoir sauvé le royaume lors de la bataille d'Angleterre en 1940.

Ce modèle d'armée professionnelle, avec une faible empreinte territoriale et destiné à l'intervention Outre-mer, a engendré une relation spécifique entre l'armée et la société civile : le *Military Covenant*⁹. Par ailleurs, en raison de la faiblesse des effectifs et de l'absence de service national, les élites politiques sont peu familières de la chose militaire et il y a, au fond, peu de différence entre les partis politiques sur les questions de défense¹⁰. Les officiers sont issus des mêmes collèges aristocratiques que l'ensemble des élites civiles et, commissionnés par la Reine, ils sont traditionnellement peu politisés¹¹.

C'est avec cet outil militaire séculaire que le Royaume-Uni aborde les défis stratégiques du XXI^e siècle et, en particulier, la série particulièrement intense d'interventions lancée par le parti travailliste au pouvoir. Il importe enfin de rappeler que ce modèle militaire s'insère lui-même dans un cadre stratégique largement conditionné par la *Special Relationship* avec les Etats-Unis. Cette politique de « partenariat privilégié », initiée par le discours de Winston Churchill du 5 mars 1946, constitue la clé de voûte de la stratégie du Royaume-Uni depuis les accords de Nassau en 1962. Les Anglais tirent en effet du fiasco de Suez une interprétation opposée à celle de la France, qui avec le général De Gaulle choisit d'arc-bouter l'indépendance nationale et le rayonnement international sur l'autonomie de la dissuasion. Pour conserver leur rang de puissance mondiale, les Britanniques optent à l'inverse pour une politique d'influence vis-à-vis des Etats-Unis, ce qui suppose de devenir leur allié indéfectible et de maintenir des forces militaires classiques suffisamment crédibles pour prétendre jouer ce rôle.

⁸ Recrutement dans une aire géographique précise et stabilité des cadres qui sont commissionnés pour toute leur carrière au sein d'un même régiment.

⁹ Helen McCartney, « The civil-military contract in Britain », *International Affairs*, vol. 86, n° 2, March 2010, pp. 411-428.

¹⁰ Entretien avec Christopher Langton, IISS, Londres, avril 2010.

¹¹ Entretien avec la mission militaire française, Londres, avril 2010.

1998-2005 : entre RMA et contrainte budgétaire

Lorsque les travaillistes de Tony Blair gagnent les élections du 1^{er} mai 1997, avec la plus grande majorité de l'histoire du *Labour*, ils ambitionnent d'ouvrir une nouvelle ère politique pour le Royaume-Uni. Dans le domaine de la défense, ils héritent d'une décennie de diminution des dépenses militaires permise par la disparition de la menace représentée par le Pacte de Varsovie. Les documents stratégiques *Options for Change* de 1991 et 1993, et *Frontline First: The Defence Costs Study* de 1994 ont moins analysé les conséquences de la chute du mur de Berlin que mis l'accent sur les problématiques budgétaires, avec pour objectif des économies substantielles. Le budget de la défense diminue de 23 % entre 1990 et 1998¹², les effectifs militaires sont réduits d'un tiers (de 306 000 à 211 000), le nombre de chars de bataille de 50 % et celui des sous-marins de 57 %¹³.

La marge de manœuvre stratégique du nouveau gouvernement est considérablement réduite par les grands programmes d'armement, décidés à l'époque de l'affrontement des blocs. L'avion de chasse *Eurofighter* est commandé en 1984, les Sous-marins Nucléaires Lanceurs d'Engins (SNLE) de classe *Vanguard* en 1986, le char *Challenger II* est étudié dès 1986. Même si le budget a nettement baissé dans les années 1990, les grands programmes de renouvellement d'équipements ont été maintenus. La majeure partie de la réduction des formats a été réalisée par le démantèlement des forces en Allemagne. En outre, l'Irlande du Nord continue de mobiliser d'importantes ressources¹⁴. C'est en tenant compte de ces réalités économiques et industrielles, tout en ayant l'ambition de « préparer les forces armées aux challenges du XXI^e siècle »¹⁵, que l'administration Blair se lance dans la rédaction d'un document majeur pour la décennie suivante : la *SDR* de 1998¹⁶.

Modern Forces for the Modern World constitue la première analyse fondamentale du nouveau contexte apparu après la dissolution de l'URSS. Ce Livre blanc britannique s'appuie sur les leçons des opérations militaires conduites dans le Golfe et dans les Balkans depuis 1991. Cette analyse est une réussite dans nombre de domaines, bien que des failles soient soulignées par les spécialistes¹⁷. L'ambition affirmée à travers le document est de rester la nation européenne leader de l'OTAN, pierre angulaire de la sécurité britannique. Les grandes orientations révèlent une vision nouvelle de l'emploi des forces armées, dans la droite ligne de la nouvelle politique étrangère lancée par le Labour : « *force for good* »¹⁸. Les armées doivent

¹² Malcolm Chalmers, « Preparing for the Lean Years, Future Defence Review Working papers », *RUSI*, July 2009, p. 9, accessible à l'adresse : http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR_Working_Paper_1.pdf

¹³ *Military Balance 1990*, vol. 90, n° 1, 1990. *Military Balance 1998*, vol. 98, n° 1, 1998. MoD, *Strategic Defence Review 1998: White Paper*, July 1998, p. 6.

¹⁴ Environ 20 000 hommes en permanence pendant les années 1990.

¹⁵ MoD, *Strategic Defence Review 1998*, *op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Andrew Dorman, « A new SDR must not repeat the mistakes of 1998 », *Parliamentary Brief*, mars 2010, accessible à : http://www.parliamentarybrief.com/2010/03/a-new-sdr-must-not-repeat-the-mistakes-of-1998#page_1.

¹⁸ Voir le discours de Robin Cook du 7 mai 1997, accessible à : <http://www.guardian.co.uk/world/1997/may/12/indonesia.ethicalforeignpolicy>.

être construites désormais non plus en fonction d'une menace clairement identifiée mais comme un réservoir de capacités adaptables pour répondre à une variété de *scenarii*. L'analyse souligne donc le besoin de disposer de forces flexibles et projetables et de rééquilibrer les capacités pour répondre à un spectre d'action plus large.

En matière d'équipement, le constat est sévère. En 1998, le Royaume-Uni consacre 9 milliards de £ par an aux équipements mais le délai moyen entre la date prévue et la date effective de livraison est de 37 mois. Lord Robertson lance donc l'initiative du *smart procurement* qui vise à diminuer les coûts de 20 % à l'horizon 2002 en adoptant les techniques de management moderne. De telles initiatives de rationalisation des politiques d'équipement avaient déjà été mises en œuvre par les conservateurs dès les années 1980, mais sans grand succès jusqu'alors¹⁹.

Malgré sa pertinence et son ambition, ce document stratégique n'est pas, à proprement parler, une vision d'avenir, car il tire surtout les enseignements des expériences récentes²⁰. Le scénario dimensionnant pour l'engagement militaire britannique reste la guerre du Golfe de 1991, avec une vision très orientée par la *Revolution in Military Affairs* (RMA) développée en parallèle aux Etats-Unis. L'analyse qui transparait dans l'ensemble du document est que seules des forces équipées et entraînées pour la guerre de haute intensité, s'appuyant sur les bénéfices engendrés par le *gap* technologique, ont la capacité et l'aspect dissuasif pour être efficaces dans tout le spectre de la conflictualité, allant de l'imposition de la paix aux opérations humanitaires. Dès lors, un faible intérêt est porté aux opérations asymétriques et à la *counterinsurgency* (COIN). A l'aube du XXI^e siècle, le Royaume-Uni fonde sa sécurité et sa prospérité sur les concepts de promotion internationale de la liberté et de développement²¹. Elle compte s'appuyer sur des forces polyvalentes, numériquement faibles et technologiquement avancées. Rien ne laisse cependant présager l'engagement dans deux guerres de contre-insurrection majeures en moins d'une décennie.

Les attentats du 11 septembre 2001 constituent donc une surprise stratégique pour les armées britanniques. Paradoxalement, les documents édités jusqu'en 2004 avalisent plutôt les orientations prises en 1998, tout en prenant acte de la menace terroriste et en tenant compte d'un contexte budgétaire fortement marqué par le coût croissant de la guerre en Irak. En juillet 2002, le gouvernement décide donc de publier la *SDR : a New Chapter*²². Ce document considère que les travaux de 1998 sont validés par les engagements récents au Kosovo en 1999, en Sierra Leone en 2000, et en Afghanistan en 2001. Pour autant, il prend acte de l'apparition de menaces asymétriques, essentiellement envisagées sous la forme du terrorisme, qui ne font plus seulement partie du spectre tactique mais qui peuvent avoir un effet stratégique. Le document prône l'usage de forces

¹⁹ Gianni de Fraja et Keith Hartley, « Defence Procurement: Theory and UK Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, December 1996.

²⁰ Andrew Dorman, *Transforming to Effects-Based Operations: Lessons from the United Kingdom Experience*, Strategic Studies Institute, January 2008, p. 9.

²¹ MoD, *Strategic Defence Review: A New Chapter*, July 2002.

²² *Ibid.*

d'interventions projetables et réactives fournissant des « effets militaires dévastateurs obtenus avec une vitesse et une précision inégalées jusqu'ici²³ » par la mise en réseau d'armes de précision et de technologies de partage de l'information grâce au *Network Centric Capability*²⁴. Il appelle en outre à une meilleure coordination et compréhension entre les acteurs majeurs du gouvernement qui doivent jouer un rôle dans la lutte contre le terrorisme : Défense, Affaires Etrangères, Développement, Finances, agences de renseignement, Intérieur.

En fait, le gouvernement Blair ne tire les leçons du changement engendré par les attentats du 11 septembre 2001 qu'à travers les enseignements des opérations limitées en Afghanistan et de l'opération *Telic*²⁵ en Irak (voir annexes). Cette opération majeure, qui est initialement un succès, valide en effet les orientations de la réforme de 1998. Le corps expéditionnaire britannique de 46 000 hommes participe à la nouvelle démonstration de la supériorité des armées occidentales face à celles de Saddam Hussein. Les suites de la guerre d'Irak et l'enlèvement en Afghanistan montrent que ces leçons ont pourtant été tirées trop vite. Toujours est-il qu'en décembre 2003 et juillet 2004, deux nouveaux documents, le *Defence White Paper « Delivering Security in a Changing World »*²⁶ et sa partie consacrée à l'analyse capacitaire « *Future Capabilities* »²⁷, ont pour ambition de synthétiser la vision stratégique de 1998 avec les enseignements des opérations en cours, tout en essayant de faire face aux dérives budgétaires qui s'accumulent. Ces travaux sont comparables, par l'importance des réformes, à ceux de 1998 mais n'ont pas été dénommés *SDR* sans doute parce que l'administration Blair ne voulait pas reconnaître l'obsolescence partielle de son œuvre stratégique majeure.

Le *White Paper* de 2003 prend désormais acte d'un engagement opérationnel plus soutenu, plus long et sur des théâtres d'opérations plus variés et lointains que ce qui avait été anticipé. Les forces armées doivent désormais être capables de s'engager simultanément dans trois opérations de faible à moyenne ampleur²⁸, alors que la *SDR* n'en prévoyait que deux. En outre, le succès dans la gestion des crises requiert désormais une planification intégrée entre les acteurs militaires, diplomatiques et économiques, au niveau national et international, ce qui est formalisé plus tard sous le concept « d'approche globale ». Dans la droite ligne de la pensée « *RMAïste* », le concept d'opérations basées sur les effets (EBAO) est formellement adopté, concrétisant l'évolution entreprise dès 2002. La

²³ *New Chapter*, p. 14 « precision weapons and shared information technologies could be linked together to produce devastating military effects with unparalleled speed and accuracy », nous traduisons.

²⁴ Concept de guerre en réseau dérivé du *Network Centric Warfare* américain et qui est plus tard décliné sous le terme de *Network Enabled Capability*.

²⁵ MoD, « Operation Telic: UK Military Operation in Iraq », *National Audit Office*, December 2003.

²⁶ MoD, *Delivering Security in a Changing World*, December 2003, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/UnitedKingdom-2003.pdf>.

²⁷ MoD, *Delivering Security in a Changing World, Future Capabilities*, July 2004, http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/IMG/pdf/future_capabilities.pdf.

²⁸ Classification des niveaux d'engagement ; faible : l'engagement britannique en Macédoine ; moyen : Afghanistan en 2001 ; important : l'opération *Telic* en 2003.

nécessité de disposer d'un *Network Enabled Capability* qui permette de dominer le tempo opérationnel de l'adversaire, y compris asymétrique, est à nouveau soulignée. Cette capacité s'avère en outre indispensable pour rester interopérable avec l'allié américain, même si le coût engendré par ce besoin n'est pas évalué. Ce document reconnaît d'ailleurs explicitement que la participation britannique à une opération de grande ampleur (type *Telic*) n'est envisagée qu'aux côtés des Etats-Unis.

L'exercice est surtout marqué par les contraintes budgétaires engendrées par le coût de la guerre en Irak. En 2003, le gouvernement constitue une *Special Reserve* de 3 milliards de livres pour financer la guerre, réserve portée à 5 milliards en 2005, hors budget courant du *Ministry of Defence* (MoD)²⁹. Il s'agit là d'une démarche qui n'a rien d'exceptionnel, si ce n'est par son ampleur, pour financer les opérations imprévues. Le gouvernement doit donc stabiliser le budget et cherche à faire des économies. A titre d'exemple, le nombre de civils de la défense doit diminuer de 10 000 avant avril 2008. Le *Head Office* du ministère est réduit à 5 200 personnes et concentré dans trois bâtiments londoniens³⁰. Les équipages d'avions de chasse baissent de 20 %. Six navires de guerre sont retirés du service par anticipation. Même les bataillons d'infanterie, pourtant constamment engagés en Irak et en Afghanistan, passent de 40 à 36³¹. Pour justifier ces réductions, le document précise que le choix du modèle d'armée doit être fait en fonction d'effets militaires à atteindre et de capacités interarmées associées pour les obtenir, plutôt que sur un nombre de plateformes (avions, navires, régiments) à détenir. Les détracteurs du *White Paper* estiment surtout qu'il s'agit d'une manière déguisée de justifier les réductions drastiques du format, réductions engendrées par le coût croissant et non anticipé de la guerre.

Nous ne sommes alors qu'en 2004, deux ans avant l'engagement dans le Helmand, quatre ans avant la crise financière. Le gouvernement se montre encore optimiste et, dans la préface du *White Paper*, le secrétaire d'Etat à la Défense³² Geoff Hoon estime que le gouvernement a réussi à « fournir à la nation britannique les forces armées de haute qualité dont elle a besoin pour répondre aux incertitudes du monde d'aujourd'hui ».

2005-2010 : remise en cause du modèle et fin des illusions

L'année 2005 marque très certainement le tournant de cette décennie pour le Royaume-Uni. Le 7 juillet 2005, les attentats de Londres, qui font 56 morts et 700 blessés, remettent en cause la stratégie de *containment* du terrorisme hors des frontières nationales, fondée sur une politique de guerre préemptive. Selon un sondage paru dans le journal *The Independent*, 46 % de la population estime que cette stratégie a fragilisé la sécurité du pays en créant de la rancune et du ressentiment dans le monde

²⁹ Iraq Analysis Group, *The Rising Costs of the Iraq War*, mars 2007 accessible à : <http://www.casi.org.uk/200306-cost-of-war.pdf>.

³⁰ A titre de comparaison, en 1990, il se composait de 12 500 personnes au sein de 30 bâtiments publics de la capitale.

³¹ MoD, *Strategic Defence Review 1998*, *op. cit.*

³² Equivalent du ministre de la Défense en France.

musulman³³. En outre, les Britanniques, qui revendiquaient une meilleure expertise des opérations de contre-insurrection que leurs alliés américains³⁴, perdent petit à petit le contrôle de la région de Bassorah. Le 19 septembre 2005, la réalité éclate³⁵ lorsqu'un raid mécanisé lancé pour libérer deux SAS capturés par une milice irakienne dégénère en émeutes populaires. Pour l'opinion publique, c'est l'échec de l'opération *Telic*. Pour le gouvernement, il s'agit désormais de quitter l'Irak en minimisant les conséquences politiques négatives. Pour les militaires, c'est un constat amer marqué par une double frustration, vis-à-vis de la classe politique comme des alliés américains.

En 2006, alors que l'armée est déjà essoufflée par l'effort fourni en Irak, le ministre de la Défense John Reid annonce l'engagement britannique dans la province du Helmand en Afghanistan³⁶. Les responsabilités de l'ISAF s'étendent et il s'agit de compenser politiquement le désengagement britannique qui s'annonce en Irak. Certains responsables militaires, comme le général Dannatt, sont sceptiques quant à la capacité de soutenir deux engagements simultanés³⁷. Toutefois, la hiérarchie militaire, en raison de sa neutralité politique, de la mentalité « *cracking on* »³⁸ et d'un excès de confiance dans ses capacités, ne s'oppose pas à une telle décision. John Reid annonce que le déploiement doit « *protéger la reconstruction* »³⁹, alors que la brigade britannique déployée, la 16^e *Air Assault Brigade*, va consommer en six mois un demi-million de cartouches et 13 000 obus⁴⁰.

De 2005 à 2008, malgré les difficultés croissantes et les critiques sur la conduite de la guerre, il n'y a pas de redéfinition des orientations stratégiques. Il faut attendre 2008 pour que soit publiée la *National Security Strategy*, document interministériel de portée générale, qui prend acte de ce que l'on appelle en France le « continuum sécurité-défense ». Cette analyse cherche à élaborer une vision interministérielle de la sécurité du Royaume-Uni. Ce qui frappe par rapport au *New chapter* de 2002, c'est la grande prudence quant à la nécessité d'intervenir à l'étranger pour assurer la sécurité du territoire. L'action militaire doit être envisagée désormais

³³ Entretien de l'auteur avec Terri Judd, journaliste pour *The Independent*, Londres, avril 2010.

³⁴ Nigel Aylwin-Foster, « Changing the Army for Counterinsurgency Operations », *Military Review*, November, December 2005. Accessible à : <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/aylwin.pdf>.

³⁵ Richard Norton-Taylor et Ewen MacAskill « British Tanks Storm Basra Jail to Free Undercover Soldiers », *The Guardian*, 20 septembre 2005 disponible à <http://www.guardian.co.uk/world/2005/sep/20/iraq.military>.

³⁶ Voir discours du 26 janvier 2006 à la chambre des communes, accessible à : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo060126/debtext/60126-10.htm>.

³⁷ Entretien de l'auteur avec Christopher Langton, IISS, Londres, avril 2010.

³⁸ Littéralement, « faire avec », expression utilisée par les soldats britanniques pour aller de l'avant et accomplir la mission quoi qu'il advienne, quels que soient les états d'âmes.

³⁹ John Reid, « UK troops 'to Target Terrorists' », *BBC News*, 24 avril 2006, accessible à : http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4935532.stm.

⁴⁰ Michel Goya, *Res militaris : de l'emploi des forces armées au XXI^e siècle*, Paris, Economica, 2010, p. 234.

avec réalisme⁴¹. L'enlèvement en Irak et en Afghanistan a refroidi l'enthousiasme britannique du début des années 2000. Comme le montrent Paul Cornish et Andrew Dorman, ce document révèle au fond que la politique déclaratoire de défense du gouvernement Blair n'a pas été en phase avec la réalité des événements et de l'engagement opérationnel, ce que confirme d'ailleurs l'absence de toute référence au *White Paper* de 2003 et 2004⁴².

Enfin, en février 2010, au moment où deux nouveaux soldats tués dans le Helmand portent le total des pertes en Afghanistan à 255, soit au même niveau que durant la guerre des Falklands en 1982, le gouvernement Brown publie le *Green Paper*⁴³. Il s'agit d'un document préparatoire à la prochaine *SDR*, sans orientation politique et qui ne se prononce pas quant aux choix à venir. Il reste toutefois important dans la mesure où il dresse, en quelque sorte, le bilan de l'action du *Labour* en matière de défense. Reconnaisant la pertinence de la modernisation conduite en 1998, mais aussi le bouleversement du contexte stratégique, le gouvernement admet que les forces armées ont dû évoluer rapidement dans de nombreux domaines, avec des contraintes financières importantes. Plutôt sombre, mais aussi honnête, l'analyse montre que la défense britannique est au pied du mur. La prochaine équipe gouvernementale doit désormais faire des choix douloureux et des changements radicaux. Le constat suivant est en effet énoncé dans le *Green Paper* : « nous ne pouvons plus continuer avec les activités et les programmes auxquels nous aspirons tout en soutenant simultanément les opérations en cours et en investissant sur les capacités dont nous avons besoin ». Les Etats-Unis restent un partenaire privilégié, mais le document prend aussi acte du rôle de l'Union européenne et de l'opportunité ouverte par le retour plein et entier de la France dans l'OTAN.

Enfin, il marque une rupture avec la logique de la RMA, qui avait pourtant servi de socle à toutes les analyses stratégiques précédentes. Le *gap* technologique face, notamment, aux nations émergentes ne peut plus être assuré. Le moteur de l'évolution technologique étant désormais en majorité civil, les forces armées disposeront, à l'avenir, d'une moins bonne maîtrise et visibilité de cette évolution. Selon cette analyse, il faut désormais « reconnaître que la technologie nécessaire aux armées n'est pas un absolu mais qu'elle dépend des menaces à combattre ». C'est admettre implicitement que la course à la domination technologique constitue un facteur d'épuisement pour les économies de défense des puissances moyennes. D'ailleurs, le *Gray Report* montre que l'obsession des armées à éviter un *gap* technologique trop grand avec les Américains, au nom de l'interopérabilité, a conduit à privilégier des équipements

⁴¹ Cabinet Office, *National Security Strategy*, mars 2008, p. 6, accessible à : http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf.

⁴² Paul Cornish, Andrew Dorman, « Blair's wars and Brown's Budgets: from Strategic Defence Review to Strategic Decay in less than a Decade », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, p. 250.

⁴³ MoD, *Green Paper 2010*, February 2010, accessible à l'adresse: http://www.mod.uk/defence_green_paper_cm7794.pdf.

sophistiqués peu en phase avec les besoins réels et les ressources budgétaires du Royaume-Uni⁴⁴.

Au final, de 1998 à 2010, six ministres se sont succédé à la tête de la défense britannique. Sous leur direction, les armées de Sa Majesté ont été engagées dans une centaine d'opérations de toutes tailles et ont perdu en Irak et en Afghanistan 457 soldats et plusieurs milliers de blessés⁴⁵. Sur le plan politique, les travaillistes se sont retrouvés à la veille des élections du 6 mai 2010 dans la situation des conservateurs en 1997. Ces derniers leur reprochent les impérities de la politique de défense et affichent l'ambition de conduire une *SDR* exemplaire, tout en n'ayant pas vraiment proposé de solutions à ce stade.

En tout état de cause, l'héritage laissé par les travaillistes risque de se révéler difficile à gérer pour la nouvelle équipe gouvernementale. Les « Blair's Wars » ont en effet généré certains dysfonctionnements majeurs qu'il convient d'examiner plus en détail.

⁴⁴ Bernard Gray, *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence*, October 2009, pp. 27-32.

⁴⁵ Voir les statistiques du MoD accessible à l'adresse: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/FactSheets/OperationsFactsheets/OperationsInAfghanistanBritishCasualties.htm>.

Adaptations et tensions liées à la nature des « guerres de Blair »

La mutation des systèmes militaires s'accélère traditionnellement en période de guerre parce qu'il faut répondre dans l'urgence à une situation critique⁴⁶. Les conflits agissent en effet comme révélateur des problèmes structurels des organisations politico-militaires. Les *Blair's Wars* sont des « guerres au sein des populations »⁴⁷, aux enjeux politiques limités et qui contrairement aux opérations de la décennie précédente, notamment dans les Balkans, causent des pertes sensibles. Elles se caractérisent en outre par un retour aux stratégies de guérilla et d'insurrection pour contourner la puissance militaire occidentale. Dans le contexte propre à ce type bien particulier de conflit, trois domaines prennent une importance majeure et méritent à ce titre une analyse plus poussée : la contre-insurrection, « l'approche intégrée » et les relations civilo-militaires.

Contre-insurrection : redécouvrir son propre héritage

Calwell, Kitchener, T.E. Lawrence, Templer, Kitson... l'héritage intellectuel et pratique des Britanniques en matière de COIN est considérable voire unique. Renforcée en Irlande du Nord pour une mission de 48 heures en 1969, le temps de restaurer l'ordre et de protéger les minorités catholiques⁴⁸, l'armée y est, en fait, continuellement en opération pendant 39 ans. Fin 2003, faisant référence à cette expérience, les Britanniques se montrent volontiers donneurs de leçons⁴⁹ alors que leurs camarades américains affrontent en Irak une insurrection grandissante, en partie à cause de leurs erreurs d'analyse et de comportement⁵⁰. Ce sentiment de supériorité, d'ailleurs partagé par nombre d'officiers français, amène à considérer que les Américains, culturellement enclins à faire un usage immodéré de la force, selon le « paradigme de Grant⁵¹ », sont bien moins efficaces lorsqu'il s'agit d'obtenir le soutien des populations. Pourtant,

⁴⁶ Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Cornell University Press, 1994. pp. 22-39.

⁴⁷ Selon l'expression de Rupert Smith, *L'utilité de la force : l'art de la guerre aujourd'hui*, Paris, Economica, 2007.

⁴⁸ Colonel Richard Iron in *Counterinsurgency in Modern Warfare*, p. 167 *Counterinsurgency in Modern Warfare*, Oxford, Osprey, 2008.

⁴⁹ Nigel Aylwin-Foster, *op. cit.*

⁵⁰ Sur ce sujet voir Thomas Ricks, *Fiasco: the American Military Adventure in Iraq*, New York: Penguin Press, 2006.

⁵¹ Russell Weigley, *The American Way of War*, Bloomington, Indiana University Press, 1977.

l'analyse de la campagne britannique à Bassorah et dans le Helmand conduit à relativiser ce jugement.

Les difficultés commencent dès 2004 en Irak, où la révolte de Moqtada al-Sadr se répercute dans le bastion chiite du sud, sous commandement britannique. L'armée du Mahdi infiltre les organes de sécurité et prend petit à petit le contrôle de la population⁵². Le raid du 19 septembre 2005 n'est que le révélateur de l'incapacité des forces britanniques à contrôler leur zone d'action en raison du manque de troupes. Partageant l'analyse politique américaine selon laquelle la guerre serait de très courte durée et se transformerait rapidement en mission d'aide militaire, le gouvernement ramène les effectifs de l'opération *Telic* de 46 000 hommes lors de l'intervention en mars 2003 à environ 8 500 en 2004, puis à 5 700 en 2007. En 2004, une seule brigade mécanisée de 5 000 hommes est chargée du district de Bassorah, ville de 2,5 millions d'habitants. Le ratio entre le nombre de troupes et le volume de population à contrôler est alors de 2 pour 1 000, bien loin des 20 pour 1 000 souvent considérés comme un minimum pour espérer mettre en œuvre une stratégie de contre-insurrection viable⁵³. Les Britanniques perdent donc logiquement le contrôle de Bassorah et en mars 2008, l'échec est consommé. L'armée irakienne, appuyée par les troupes américaines, doit reprendre le contrôle de la ville aux mains des milices chiites.

Cet échec constitue une désillusion pour les militaires britanniques au regard de leur stratégie d'influence vis-à-vis des alliés américains. Richard Dannatt reconnaît que la « réputation et la crédibilité vis-à-vis [du] plus important allié [du Royaume-Uni] a été remise en question à plusieurs niveaux suite à certains aspects de la campagne en Irak »⁵⁴. Des documents classifiés révèlent que le commandement britannique à Bassorah s'est opposé à la stratégie du général Sanchez⁵⁵ mais que les Américains sont restés sourds à tout dialogue concernant la conduite des opérations. Le colonel Tanner, chef d'état-major britannique à Bassorah déclare : « en dépit de notre soi-disant *Special Relationship*, je reconnais que nous n'avons pas été mieux considérés que les Portugais »⁵⁶. Malgré l'expérience acquise en Irak, les mêmes erreurs se produisent en Afghanistan.

En janvier 2006, 3 300 soldats sont déployés dans le Helmand dans le cadre de l'*UK Joint Helmand Plan*. Le ratio est alors de 4 pour 1 000. La

⁵² Michel Goya, *Res militaris : de l'emploi des forces armées au XXI^e siècle*, Paris, Economica, 2010, p. 230.

⁵³ Steven M. Goode, « A Historical Basis for Force Requirements in Counterinsurgency », *Parameters*, vol. 34, n° 4, Winter 2009-10, p. 46 ; à titre de comparaison, voir également James F. Mattil, *From Belfast to Baghdad: Lessons from Northern Ireland*, 7 May 2004, accessible à : [http://www.flashpoints.info/issue_briefings/Analysis %20& %20Commentary/Analysis-Belfast to_Baghdad.htm](http://www.flashpoints.info/issue_briefings/Analysis%20&%20Commentary/Analysis-Belfast_to_Baghdad.htm).

⁵⁴ Richard Dannatt, *op. cit.*

⁵⁵ Alors commandant militaire de la coalition.

⁵⁶ Voir les documents classifiés révélés par le *Telegraph* : <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/defence/6632588/Iraq-war-files-the-documents-part-three.html> et John F Burns, « U.K. Documents Show Friction With U.S. on Iraq », *New York Times*, 23 novembre 2009 : <http://www.nytimes.com/2009/11/24/world/europe/24london.html>

stratégie britannique des *Platoon House* est un échec (voir annexes). Les combats sont très violents et les pertes lourdes⁵⁷. Face aux difficultés et aux pressions des militaires, 1 500 hommes supplémentaires sont engagés en février 2007. En dépit de l'envoi de matériel lourd puis de l'évolution vers une stratégie plus subtile⁵⁸, notamment sous le commandement du général Andrew Mackay, les Britanniques ne réussissent pas à diminuer le recours aux frappes aériennes (entre 500 à 540 en moyenne pour une brigade d'avril 2007 à mars 2009) et perdent environ un soldat par semaine depuis 4 ans⁵⁹. Le contingent britannique comprend aujourd'hui 7 353 hommes, dont plus de 486 sont fournis par la *Territorial Army*⁶⁰. Depuis juin 2009, plusieurs milliers de Marines américains sont venus en renfort des Britanniques dans le Helmand. De grandes opérations sont lancées contre les insurgés, comme l'opération Mushtarak en mars 2010, où 15 000 hommes reprennent la zone de Marjah. Désormais, les Britanniques ne dirigent plus la stratégie mise en œuvre dans la province du Helmand.

Finalement, les militaires britanniques ont dû redécouvrir dans la douleur les « old tricks » de la contre-insurrection⁶¹. L'expérience en Irlande du Nord, très orientée sur les opérations de police, n'a pas forcément pu être transposée dans des pays de langues et de cultures très différentes. L'échec en Irak et les revers en Afghanistan sont dus principalement à la faiblesse constante des effectifs engagés, au manque crucial d'hélicoptères lourds⁶² et à l'absence de cohérence dans l'action successive des brigades ainsi qu'entre les différents ministères⁶³. La conséquence est inévitablement le recours aux moyens américains avec, comme corollaire, l'adoption de leurs modes d'action et la remise en question de l'efficacité tactique britannique. Le maître est finalement surpassé par l'élève⁶⁴.

Parmi les principes traditionnels de la contre-insurrection, il en est un qui s'avère particulièrement difficile à appliquer. Il s'agit de l'approche intégrée des opérations visant à coordonner les opérations militaires avec les actions nécessaires pour améliorer la gouvernance et le développement.

⁵⁷ Patrick Bishop, *3 Para*, HarperPerennial, 2008. 31 Britanniques ont été tués de mai à septembre 2006 et l'Otan estime à 1000 le nombre de combattants talibans tués durant cette période dans la province du Helmand.

⁵⁸ Stephen Grey, *Operation Snakebite*, London, Viking, 2009.

⁵⁹ 276 tués en 206 semaines d'opération (entre le 01 janvier 2006 et le 15 avril 2010).

⁶⁰ Ces effectifs (en date du 13 janvier 2010) sont à ajouter aux 226 de la *Navy* (la 3rd Royal Commando Brigade), aux 1 301 de l'*Air Force* et aux 1 322 civils pour atteindre le total de 10 202 personnes déployées en Afghanistan.

⁶¹ Victoria L. Nolan, *Command and Culture: Military leadership and the Evolution of the British Army's Approach to Small Wars*, PhD thesis, King's College London, 2009.

⁶² A ce sujet, voir les débats qui ont suivi la mort du caporal Mark Wright le 6 septembre 2006, qui était allé secourir à pied des camarades pris dans un champ de mines parce qu'il n'y avait pas d'hélicoptère disponible. Wright a reçu la George Cross à titre posthume pour son héroïsme.

⁶³ Mark Urban, « How to win Helmand », *BBC Blog Newsnight*, 19 juin 2008.

⁶⁴ Theo Farrell et Stuart Gordon, *op. cit.*, p. 666.

Une approche intégrée hésitante

Au début des années 1990, les conflits des Balkans ont révélé un besoin accru de coordination sur le terrain entre les diplomates du *British Foreign & Commonwealth Office* (FCO), les *civils servants* et les militaires du MoD⁶⁵. Pourtant en 1997, l'administration Blair détache l'*Overseas Development Administration*, héritière du ministère du Développement britannique créé en 1964 et fusionné en 1979 avec le FCO, en créant le *Department for International Development* (DFID). Le nouveau ministère a pour objectif de combattre la pauvreté. Le développement devient un objectif en soi et n'est plus corrélé à une stratégie de défense de l'intérêt national. En outre, deux éléments accélèrent l'autonomisation croissante du nouveau ministère : la volonté du DFID, sous Clare Short, de jouer un rôle plus important dans les questions de sécurité à l'étranger et celle de rationaliser le gaspillage de ressources alors que trois programmes d'entraînement et de formation pour les forces de sécurité étrangères existent au sein de trois ministères différents. Deux fonds pour le développement sont créés, le *Global Conflict Prevention Pool* sous la responsabilité du FCO et l'*Africa Conflict Prevention Pool* sous celle du DFID. Ces fonds sont fusionnés en 2007 pour une meilleure coordination. Pour le MoD, influencé par le concept américain d'opérations basées sur les effets, le développement doit pourtant s'inscrire dans une *comprehensive approach*, et donc finalement servir les buts stratégiques des opérations. Pour certains membres du DFID, liés au milieu des ONG, cette volonté de prise en compte du développement par les militaires est une instrumentalisation de l'aide aux populations⁶⁶.

L'apparition d'un troisième acteur aux côtés du MoD et du FCO complique la coordination sur les théâtres d'opérations. En Irak, les fonctionnaires du DFID, peu favorables à un engagement militaire, se retirent des travaux de planification de l'intervention dès 2002⁶⁷. L'action civile à Bassorah est un échec⁶⁸. En Afghanistan, les difficultés et réticences se cristallisent lors de la mise en place des PRT qui donnent pourtant des résultats, notamment à Mazar-e-Sharif⁶⁹. Pour les militaires, les projets du DFID sont à horizon trop lointain et paraissent trop décorrélés des préoccupations immédiates pour avoir un effet bénéfique sur la situation sécuritaire. Pour le DFID et le FCO, la nature essentiellement coercitive de la campagne britannique dans le Helmand soulève le doute quant à la réelle compréhension du développement par les militaires et leur implication dans les projets⁷⁰. De plus, les conditions de sécurité freinent le déploiement des experts, ce qui fragilise le processus de reconstruction envisagé en parallèle des opérations militaires.

⁶⁵ Rupert Smith, *op. cit.*

⁶⁶ Entretien avec Christopher Langton, Londres, avril 2010.

⁶⁷ Theo Farrell et Stuart Gordon, « COIN Machine: The British Military in Afghanistan », *Rusi Journal*, vol. 154, n° 3, juin 2009, p. 680.

⁶⁸ Hilary Synnott, *Bad days in Basra my turbulent time as Britain's man in southern Iraq*, London, New York, I.B. Tauris, 2008.

⁶⁹ Laurent Fromaget et Paul Haéri, « Stabiliser autrement ? Les équipes provinciales de reconstruction (PRT) en Afghanistan », *Focus stratégique*, n° 4, Ifri, janvier 2008, p. 19.

⁷⁰ Theo Farrell et Stuart Gordon, *op. cit.*

Prenant acte du besoin de coordination, le gouvernement crée une structure *ad hoc* en 2004 : la *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) renommée *Stabilisation Unit* (SU) en 2007. Financée conjointement par les trois ministères (FCO, MoD et DFID), cette structure a pour mission de recruter et déployer des experts civils en zone de guerre, faciliter la planification intergouvernementale pour la stabilisation et identifier les *Lessons Learned*⁷¹. En octobre 2005, la PCRU est chargée de coordonner la rédaction du plan interministériel britannique pour l'engagement dans le sud de l'Afghanistan, l'*UK Joint Plan for Helmand*. Malgré de sérieuses lacunes⁷² et en dépit des difficultés des militaires britanniques à assurer le volet sécurité, l'impulsion donne des résultats en matière de coordination civilo-militaire, même si le niveau souhaité n'est pas encore atteint⁷³. Le nombre de civils est passé de 25 en 2007 à 91 en 2010. Le processus de stabilisation passe sous le contrôle de la partie civile et politique de l'opération⁷⁴. Concrètement, l'état-major militaire et les experts civils sont intégrés au sein de la *Combined Civil-Military Mission in Helmand* (CMMH) placée sous l'autorité d'un civil du *Foreign Office* auquel est subordonné le commandant militaire de l'opération.

Finalement, la nécessité de mettre en œuvre l'approche intégrée sur le terrain est une des difficiles leçons de cette décennie. Les Britanniques ont mis en place des structures pragmatiques et innovantes, même si les difficultés subsistent, suscitant les critiques des militaires⁷⁵. Cette nécessité vitale de coordonner l'action civilo-militaire et de disposer d'experts sur le théâtre d'opération se traduit par l'ambition de créer au niveau national une *Combined Civilian Capacity* d'environ un millier d'experts et de promouvoir un tel vivier au profit d'opérations multilatérales⁷⁶.

Dans les conflits irréguliers, la nécessité d'une approche intégrée élargit le champ d'action des militaires. Dès lors, la théorie du « contrôle objectif »⁷⁷, formulée par Samuel Huntington, ne s'applique plus. Il n'y a plus de séparation nette entre le rôle respectif des chefs militaires et celui des responsables politiques et il est difficile d'isoler les soldats de la politique. Cela n'est pas sans conséquence sur les relations civilo-militaires.

⁷¹ Voir le site : <http://www.stabilisationunit.gov.uk/index.php/about-us>.

⁷² Theo Farrell et Gordon, *op. cit.*, p. 670

⁷³ Entretien de l'auteur avec Christopher Langton, Londres, avril 2010.

⁷⁴ Peter Dahl Thruelsen, « Implementing the Comprehensive Approach in Helmand – Within the Context of Counterinsurgency », Faculty of Strategy and Military Operations, Institute for Strategy, *Royal Danish Defence College*, October 2008, p. 19.

⁷⁵ Terri Judd, « The British base called Stalingrad », *The Independent*, 18 octobre 2009.

⁷⁶ *National Security Strategy*, *op. cit.*, p. 39.

⁷⁷ Samuel Huntington, *The soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.

Détérioration des relations civilo-militaires

A partir de 2005, une forme d'incompréhension entre chefs militaires et décideurs politiques apparaît en Irak, suite à la divergence entre l'objectif politique réel du gouvernement et le but affiché de l'opération militaire⁷⁸. C'est pourtant avec l'assentiment des chefs des armées que le Premier ministre britannique, Tony Blair, a engagé le Royaume-Uni dans la guerre. A l'approche des élections de mai 2005, le gouvernement cherche à limiter les conséquences politiques des pertes qui se font toujours plus sensibles⁷⁹. Pour le gouvernement, il s'agit de plus en plus de se retirer au plus vite d'une guerre dont la légitimité est controversée⁸⁰. Pour les militaires, dont la crédibilité est en jeu, il s'agit au contraire d'allouer les moyens nécessaires à une véritable stratégie de COIN, dont ils ont l'expérience et qui est d'ailleurs mise en œuvre par les Américains à travers le *surge* du général Petraeus.

L'engagement dans le Helmand en 2006 accélère la « surchauffe » de l'outil militaire et révèle les lacunes en matière d'équipements et d'effectifs. Les rancœurs et la méfiance grandissent. A partir de 2009, lorsque le désengagement d'Irak propulse l'Afghanistan sur le devant de la scène, l'opinion publique reçoit un choc avec le pic de pertes enregistré à l'été lors de l'opération « Panchir Palang »⁸¹. Les images des convois de cercueils dans les rues de *Wootton Bassett*⁸² marquent durablement les esprits. Les sondages reflètent l'inquiétude de l'opinion. Pour 60 % des Britanniques, Gordon Brown ne donne pas les moyens adéquats aux militaires et mène une guerre « bon marché »⁸³, près de 58 % des Britanniques ne croient plus à une victoire en Afghanistan et 52 % sont favorables à un retrait immédiat. David Cameron, chef du parti conservateur, dénonce le scandale du manque d'hélicoptères. Les militaires prennent alors conscience du poids que peut leur donner l'opinion publique. Le général Richard Dannatt saisit ce moyen pour faire avancer la cause de ses troupes et critique ouvertement le gouvernement, alors même

⁷⁸ Entretien de l'auteur avec X, officier général britannique, janvier 2010.

⁷⁹ Entre 2004 et 2007, les troupes britanniques en Irak diminuent de 8 500 à 5 700, alors que les pertes passent de 23 morts en 2004 à 47 en 2007.

⁸⁰ Voir *Chilcott Inquiry*, enquête confiée en 2010 à une commission indépendante sur la légalité de l'engagement en Irak, accessible à l'adresse : <http://www.iraqinquiry.org.uk/>.

⁸¹ Lors de l'opération « Griffes de panthère », 8 soldats sont tués en 24 heures. Le nombre de morts passe de 30 tués en moyenne l'été, lors d'une rotation de six mois, à 70 pour le seul été 2009.

⁸² *Wootton Bassett* est une petite ville proche de la base aérienne de *Lyneham* où sont rapatriés les corps des militaires tués en Afghanistan. La foule a pris l'habitude de se rassembler sur le passage des convois pour manifester son soutien aux troupes, avec comme corollaire une visibilité médiatique accrue des pertes. Voir article du *Dailymail*, accessible à : <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1213953/Queen-asks-Gordon-Brown-consider-rewarding-Wootton-Bassett-towns-honouring-war-dead.html>.

⁸³ Rose Clavierie, « Afghanistan, malaise dans l'armée britannique », *Le Figaro*, 20 juillet 2009.

qu'il est le chef d'état-major de l'Army en activité⁸⁴. Le parti conservateur s'empresse de récupérer ses propos en politisant la guerre, ce qui n'était pas l'usage jusque-là. Le chef des libéraux démocrates, Nick Clegg, rompt même le consensus politique vieux de huit ans sur la présence britannique en Afghanistan en mettant au défi Gordon Brown de prouver que les sacrifices ne sont pas vains⁸⁵. Le gouvernement est contesté au sein même du parti travailliste, lorsque Kim Howells, ancien ministre des Affaires étrangères, s'exprime dans le *Guardian*⁸⁶ en plaidant pour un retrait des troupes et une stratégie antiterroriste renouvelée, faisant apparaître au grand jour le courant isolationniste renforcé par le coût politique de la guerre.

Parmi les hommes du rang et les jeunes officiers, la classe politique semble aujourd'hui massivement rejetée⁸⁷. Au sein des responsables militaires de plus haut niveau, la situation est plus nuancée. La prise de conscience du poids nouveau que confère le soutien de l'opinion publique, conduit les élites militaires à prendre plus facilement la parole pour défendre leurs armées, sur fond de rivalités interarmées⁸⁸. Lors de sa retraite, le général Dannatt se voit d'ailleurs proposer un poste de conseiller auprès des conservateurs avec un statut potentiel de ministrable qui fait finalement long feu. Son successeur David Richards mène une action plus en souplesse, mais semble poursuivre des ambitions politiques personnelles alors qu'il est un candidat sérieux pour le poste de chef d'état-major des armées⁸⁹. Cette politisation nouvelle des hauts responsables militaires britanniques génère évidemment des tensions au sein du pouvoir, d'autant que si les hommes politiques sont constamment accablés de toutes les critiques par l'opinion publique, les chefs militaires sont paradoxalement exonérés à bon compte de toute responsabilité dans l'échec des opérations.

Dans son discours à Chatham House, le général Dannatt estime finalement que « l'héritage des "Blair's Wars" est une génération politique qui considère que l'intervention militaire a un coût prohibitif, en termes de capital politique, financier et surtout humain »⁹⁰. Il y voit donc un risque de paralysie lors de crises futures. Pour nombre d'experts consultés, cette tendance isolationniste paraît tout de même peu probable compte tenu de la culture stratégique britannique. Toutefois, au delà des relations politico-militaires, c'est bel et bien l'ensemble du contrat entre les militaires et la société britannique, le *Military Covenant*, qui a été altéré par ces dix ans de

⁸⁴ John F. Burns, « Scarcity of Copters Fuels British Debate Over War », *New York Times*, 15 juillet 2009, accessible à : http://www.nytimes.com/2009/07/16/world/eur/ope/16britain.html?_r=1&scp=1&sq=dannatt&st=nyt.

⁸⁵ Rose Claverie, *op. cit.*

⁸⁶ *The Guardian*, édition du 3 novembre 2009.

⁸⁷ Entretien de l'auteur avec Terri Judd, Londres, avril 2010.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Entretien de l'auteur avec Y, officier supérieur, avril 2010.

⁹⁰ "First, the legacy of 'Blair's Wars' is a political generation who may have formed the view that military intervention is prohibitively costly - in terms of both political and financial capital and above all in the human cost". Richard Dannatt, *A Perspective on the Nature of Future Conflict*, Chatham House, London, 2009, p. 4, accessible à : http://www.chathamhouse.org.uk/files/14009_150509dannatt.pdf.

conflits, suite en particulier aux conditions de l'engagement en Irak et aux accusations de torture faites à l'encontre des soldats britanniques⁹¹.

La nature des *Blair's Wars* a obligé le système de défense britannique à tenter de s'adapter rapidement, avec pour corollaire de fortes tensions, notamment dans le domaine des relations civilo-militaires. L'adaptation s'est révélée d'autant plus difficile qu'elle intervient dans un contexte de restrictions budgétaires particulièrement mal vécues par la communauté militaire. Celles-ci pèsent en effet lourdement tout au long de la décennie avec des conséquences majeures pour les armées.

⁹¹ Helen McCartney, *op. cit.*

Conséquences de la réduction des budgets de défense

Le gouvernement *Labour* donne une vision très positive de la progression du budget de la défense depuis 1998. Il présente une augmentation de 10 % des dépenses consacrées à la défense⁹², à laquelle il faut ajouter 18 milliards de £ de la réserve du Trésor pour financer les guerres et plusieurs milliards d'achats en urgence opérationnelle⁹³. Pourtant, les chiffres avancés masquent une réalité moins glorieuse. Les restrictions budgétaires déséquilibrent le modèle d'armée, amènent les unités à l'extrême limite de leurs capacités et exacerbent la compétition interarmées à l'approche des inévitables réductions qui s'annoncent.

Effort budgétaire insuffisant, réductions massives d'effectifs

En 2010, le budget de la défense, avec 38 milliards de £ hors pensions, est le cinquième plus haut poste de dépenses du gouvernement, loin derrière le budget de la santé qui arrive en tête avec plus de 100 milliards de £. La défense représente 2,6 % du PIB. A partir des chiffres publics⁹⁴, l'analyse du budget réel consacré à la défense⁹⁵ appelle les commentaires suivants. Si l'on tient compte de l'inflation, l'augmentation est d'environ 10,3 % depuis 1997, chiffre annoncé par le *Green Paper*. En fait, le seul périmètre des dépenses militaires a stagné autour de 24,5 milliards de £ (voir figure 1), la R&D autour de 0,5 milliard. De 1998 à 2010, le budget de la défense *stricto sensu*, c'est-à-dire hors coopération économique avec des pays étrangers, se situe à une moyenne de 2,33 % du PIB.

Cet effort n'a jamais été aussi faible depuis les années 1930 (voir figure 2), et ne cesse de décroître depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : de 5,83 % du PIB en moyenne durant les années 1960, 4,75 % dans les années 1970, 4,47 % dans les années 1980, 3,01 % dans les années 1990 pour s'établir à une moyenne de 2,28 % durant la dernière décennie. Les 18 milliards de £ de la réserve spéciale du Trésor représentent depuis 2003 un financement de l'effort de guerre à hauteur de 0,19% du PIB en moyenne par an, c'est-à-dire moins que le sursaut de 0,23 % observé en 1982, pendant la guerre des Malouines. Malgré le choc stratégique des attentats du 11 septembre 2001, et alors même que les

⁹² *Green Paper, op. cit.*, p. 12.

⁹³ *Green Paper, op. cit.*, pp. 15, 16.

⁹⁴ Voir le site : <http://www.ukpublicspending.co.uk/>, et les *Public Expenditure Statistical Analyses* : http://www.hm-treasury.gov.uk/pespub_pesa09.htm

⁹⁵ En effet, le budget global regroupe les dépenses civiles et militaires, la recherche, mais aussi une part de l'aide au développement et de l'aide aux armées étrangères.

troupes sont engagées en nombre en Irak et en Afghanistan, on assiste ainsi à un décrochage de l'investissement en faveur de la défense. Ce décrochage est encore plus frappant si l'on compare avec les autres postes majeurs du budget britannique (voir figure 3). Ainsi, de 1998 à 2010, le budget du système de santé britannique est passé de 42,5 milliards de £ à 119 milliards. Gordon Brown, *Chancellor of the Exchequer* de 1997 à 2007, puis Premier ministre, est considéré comme le principal responsable de cet état de fait. L'ancien chef d'état-major, Lord Guthrie⁹⁶, s'est fait l'écho de ces critiques à l'approche des élections.

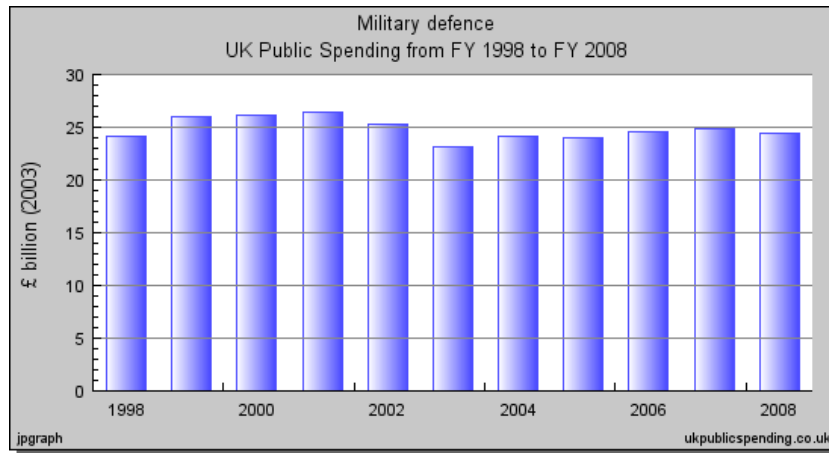
Même à budget constant, le pouvoir d'achat du ministère diminue en raison notamment de l'augmentation des coûts de possession capacitaire. Entre 1998 et 2008, le coût de possession d'une capacité (navire, avion, ou unité) a augmenté en moyenne de 1,7 % par an. Durant la même période, le coût d'un fonctionnaire (civil ou militaire) a augmenté de 2,1 % par an⁹⁷. Le MoD a pris l'habitude d'équilibrer ses comptes à court terme en introduisant des délais dans le paiement et les commandes. Cette politique du « save now, pay later » a fait augmenter le coût global des projets. Le programme des porte-avions *Queen Elizabeth*, ralenti pour économiser 450 millions de £ sur les 4 ans, a augmenté de 1,12 milliard de £, soit une augmentation nette de 674 millions pour un retard d'entrée en service d'un à deux ans. Introduit dès les années 1980 par le parti conservateur, le recours intense au Partenariat Public-Privé et à l'externalisation a lié les mains de *Whitehall*. Ce qui n'est pas stipulé initialement dans les contrats engendre systématiquement des surcoûts et il est difficile de prévoir sur plusieurs décennies les besoins en capacités clés⁹⁸. Par exemple, le contrat passé avec AirTanker Limited pour seulement 14 avions de transport *Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA)* coûtera la bagatelle de 13 milliards de £ sur 20 ans.

⁹⁶ Lord Guthrie, « Lord Guthrie: Gordon Brown did not give all we asked for », *The Telegraph*, 6 mars 2010, accessible à : <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopping/politics/defence/7380333/Lord-Guthrie-Gordon-Brown-did-not-give-all-we-asked-for.html>, et Hélène Mulholland, « Lord Guthrie renews attack on Gordon Brown's spending record », *The Guardian* 11 mars 2010, accessible à : <http://www.guardian.co.uk/politics/2010/mar/11/gordon-brown-criticism-guthrie-boyce>.

⁹⁷ Malcolm Chalmers, *Preparing for the Lean Years*, Future Defense Review Working Papers, RUSI, July 2009, p. 3. http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR_Working_Paper_1.pdf.

⁹⁸ Entretien de l'auteur avec Trevor Taylor, RUSI, 7 avril 2010, Londres.

**Figure 1: dépenses militaires en livres constantes 2003
(source : ukpublicspending.co.uk)**



**Figure 2 : part du PIB consacré à la défense depuis 1920
(source : ukpublicspending.co.uk)**

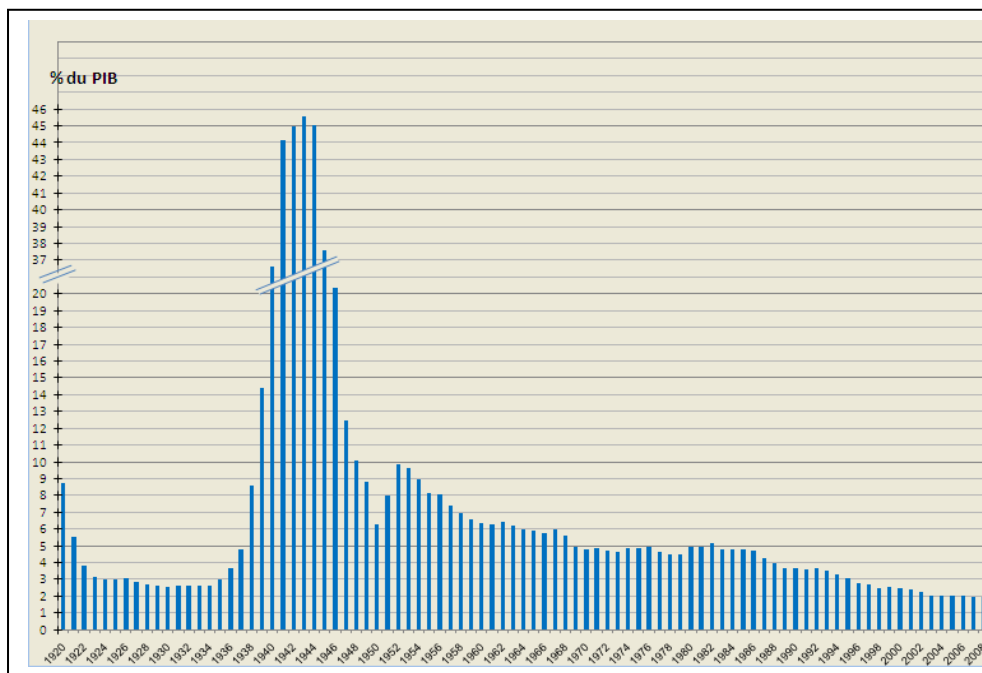
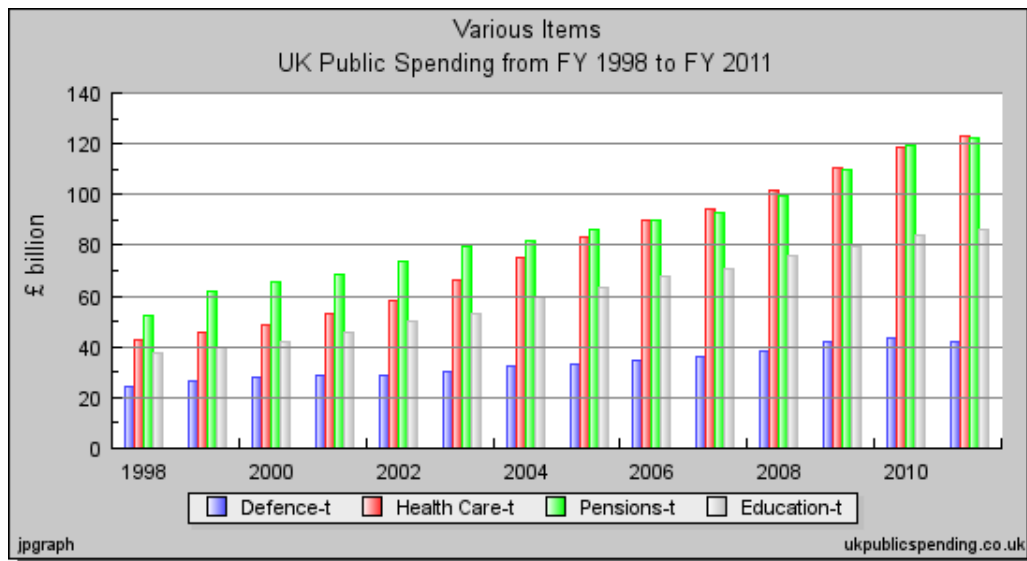


Figure 3 : comparaison avec les secteurs budgétaires majeurs (en milliards de livres ; source : ukpublicspending.co.uk)

De gauche à droite : défense, santé, retraites, éducation.



Inévitablement, afin de compenser le coût croissant des opérations⁹⁹ et de maîtriser la dérive budgétaire, le gouvernement procède à la diminution drastique des effectifs et des capacités. Sur la décennie étudiée, les capacités militaires britanniques chutent numériquement de 18 %¹⁰⁰. La diminution du format des armées a évidemment commencé bien avant 1998. Le volume de personnel de la *Royal Navy* a, par exemple, été réduit en moyenne de 2,25 % par an depuis 1950. Mais le fait marquant est que les réductions conduites durant cette décennie, mises en œuvre en particulier dans le cadre du *White Paper* 2003-2004 (voir annexes), sont du même ordre de grandeur que celles effectuées durant la décennie précédente où l'on pensait pouvoir profiter des « dividendes de la paix » (1990-1998).

Le tableau joint en annexe compare les réductions d'effectifs et de matériels au cours des vingt dernières années. On constate d'une part l'ampleur de la réduction des formats et d'autre part l'homothétie de ces réductions, le choix étant fait de conserver un éventail de toutes les capacités. Une partie des réductions est d'ailleurs assurée par l'externalisation massive des fonctions, dont le besoin n'a pas disparu. Si l'on en croit le *Green Paper*, cette diminution du format n'est pas encore terminée. Les civils du ministère pourraient notamment encore diminuer, malgré les 45 000 postes supprimés depuis 1997, dont 23 000 entre 2006 et 2010.

⁹⁹ Le coût de la guerre en Afghanistan passe de 750 millions de £ en 2006-07 à 1,5 milliard en 2007-08, puis 2,6 milliards de £ en 2008-09.

¹⁰⁰ Chalmers, *op. cit.*, p. 4.

Unités exsangues et modèle capacitaire déséquilibré

La première conséquence de ces réductions est que l'armée britannique n'a plus les reins assez solides pour supporter l'usure engendrée par le tempo opérationnel actuel. En temps de guerre, il faudrait logiquement augmenter les effectifs pour remplacer les pertes au fur et à mesure. Au contraire, en diminuant les effectifs, et en ne « licenciant » pas les blessés pour des raisons morales bien compréhensibles, on augmente le rythme pour ceux qui restent opérationnels et donc mécaniquement l'usure s'accélère. Ce phénomène a été mal évalué, tant avait été oublié le poids des pertes dans les armées occidentales.

Aujourd'hui, le volume de blessés britanniques en convalescence ou inaptes aux opérations représente globalement deux bataillons¹⁰¹. Certains sont très lourdement handicapés, comme les sept triples amputés vétérans de l'Afghanistan. A ces blessés, il faut aussi ajouter des traumatismes moins graves mais dont le volume n'est pas négligeable. Par exemple, 30 % des effectifs de la première rotation du 2^e bataillon du *Mercian Regiment* ont subi des traumatismes sonores, ce qui a d'ailleurs conduit à l'adoption de nouvelles protections. Le cas de l'infanterie britannique est particulièrement critique. Sollicités en permanence depuis une dizaine d'années pour des opérations au cours desquelles environ 70 % des blessés et morts sont des fantassins¹⁰², 19 bataillons (sur les 36 existants) ont moins de 500 soldats à déployer et 5 000 fantassins britanniques, soit environ 25 % des effectifs de l'infanterie, ne peuvent pas être engagés en opération¹⁰³. Par ailleurs, fin 2009, il manquait 2 000 fantassins aux effectifs, soit environ 10 % des droits ouverts¹⁰⁴.

Prise dans son ensemble, la situation de sous-effectif chronique des trois armées ne semble pourtant pas très préoccupante¹⁰⁵. Les flux de recrutement et de départ sont équilibrés¹⁰⁶ et la crise a plutôt eu un effet positif sur le nombre de volontaires pour les armées. La disparité est néanmoins réelle en fonction des armes, l'infanterie étant de loin la plus déstabilisée, avec certaines spécialités particulièrement sollicitées, comme les démineurs. A ces chiffres, il faut rajouter les traumatismes psychologiques qui engendrent des problèmes de drogue, d'alcool et de délinquance dont on ne mesure pas encore précisément l'impact, mais qui sont en train d'émerger¹⁰⁷. La fréquence de rotation s'est aussi accélérée, remettant en cause la règle d'une projection par cycle de 24 mois. Le

¹⁰¹ 1 164 blessés au combat rien qu'en Afghanistan : voir les statistiques des pertes sur le site du MOD, *op. cit.*

¹⁰² General R. W. Dennis, Director of Infantry, « Foreword », *The Infantryman 2008-2009*, p. 7.

¹⁰³ Voir l'article au sujet de la question parlementaire de Bernard Jenkin sur *BBC News*, 12 janvier 2010, accessible à : http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8453369.stm.

¹⁰⁴ Droit ouvert : effectif maximal théorique accordé.

¹⁰⁵ MoD « UK Armed Forces Quarterly Manning Report », April 2010, p. 11, accessible à : www.dasa.mod.uk.

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 24-25.

¹⁰⁷ Entretien de l'auteur avec Terri Judd Londres, avril 2010.

stress des familles augmente, ainsi que les taux de divorce¹⁰⁸. Pour pallier les manques d'effectifs, il faut faire appel à plus de réservistes de la *Territorial Army*¹⁰⁹, qui sont aujourd'hui présents en opérations jusque dans les unités de forces spéciales. Les problèmes de disponibilité et de coût pour l'employeur augmentent, surtout lorsque ces réservistes sont blessés¹¹⁰.

Pour revenir à un équilibre durable, certains responsables militaires prônent l'augmentation des effectifs de l'*Army* à 108 000¹¹¹, ce qui correspond à une augmentation de 6 000 soldats par rapport à l'effectif actuel de 102 000 personnels entraînés¹¹². D'autres franchissent une ligne rouge en proposant radicalement de mettre fin au contrat des blessés pour engager de nouvelles recrues à effectifs constants. Derrière cette solution se cache évidemment un problème moral délicat pour la nation britannique. A l'heure où les opérations militaires montrent que la technologie ne peut remplacer la nécessité d'avoir des « *boots on the ground* », la diminution constante des effectifs trouve ses limites face aux impératifs opérationnels. Dans l'immédiat, pour remédier à l'insuffisance de troupes dans certaines fonctions opérationnelles, l'*Army* a lancé l'opération *Kitchener* qui vise à transformer des unités d'artillerie en fantassins. Il s'agit d'un pas supplémentaire franchi dans l'adaptation de l'*Army* qui jusqu'ici n'avait procédé qu'à du *rerolling*, c'est-à-dire l'adaptation à une autre fonction au sein de la même arme.

Sur le plan des capacités, l'échec du *Smart Procurement* est patent, comme le révèle le *Gray Report*. L'auteur souligne ironiquement : « Le système n'arrive pas à produire les équipements dont nous n'avons pas besoin ». L'étude de Bernard Gray montre que les dépassements de coûts atteignent 40 % du montant des contrats initiaux. *Quelles que soient les perspectives budgétaires à venir, le programme d'équipement tel qu'il est envisagé n'est pas réalisable*. En raison du manque de ressources budgétaires, le MoD a concentré ses dépenses sur les besoins opérationnels en cours, notamment à travers les procédures d'achat en urgence opérationnelle (AUO), au détriment d'une véritable vision des capacités à long terme¹¹³. Le total des AUO pour l'Afghanistan depuis 2001 se monte à 3,2 milliards de £. 1,3 milliard a ainsi été investi pour l'achat de 600 véhicules blindés¹¹⁴ entre 2006 et 2009. Aujourd'hui, l'intégralité de l'équipement individuel du combattant britannique en Afghanistan est fournie grâce aux

¹⁰⁸ Le taux de divorce est deux fois plus élevé dans les armées que parmi le reste de la population voir Marco Giannangeli, « Secret Plight of Soldiers' lost Children », *Express.co.uk*, 23 mai 2010.

¹⁰⁹ 6 % aujourd'hui dans l'opération *Herrick*.

¹¹⁰ C'est en effet la couverture santé de l'employeur qui doit prendre en charge les soins une fois la période de réserve terminée.

¹¹¹ Terri Judd, « Military Chiefs say more Troops Needed for Conflict », *The Independent*, 24 février 2010, accessible à : <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/military-chiefs-say-more-troops-needed-for-conflict-1908530.html>.

¹¹² MoD, « UK Armed Forces Quarterly Manning Report », *op. cit.*, p. 10.

¹¹³ A titre de comparaison sur les achats en urgence opérationnelle, voir Louis-Marie Clouet, « Achat en Urgence Opérationnelle contre programmation. L'efficacité des opérations d'armements en temps de guerre », *Focus stratégique*, n° 15, Ifri, mars 2009.

¹¹⁴ En particulier 150 *Ridgback* et 271 *Mastiffs*.

AUO¹¹⁵. La procédure est séduisante car elle est réactive et fait appel à des fonds hors budget de la défense. En contrepartie, cependant, les équipements doivent être utilisés uniquement sur le théâtre pour lequel ils ont été financés. Ils ne sont donc pas disponibles en quantité suffisante pour l'instruction en métropole et les soldats les découvrent très souvent sur place. En outre, rien n'est prévu quant à l'intégration de ces systèmes d'armes en matière d'emploi (doctrine, parcours professionnel) et de soutien (formation des mécaniciens, gestion des pièces détachées, etc.).

Cette politique d'achat génère aussi une disparité du parc d'équipement, avec comme corollaire une augmentation des coûts de soutien. L'infanterie britannique est désormais dotée de 9 types de véhicules différents, allant du *Land Rover WMI-K* au *Warrior*, 11 si l'on compte les véhicules haute mobilité des *Royal Marines*. Le problème est d'intégrer ces flottes de véhicules dans le plan global d'équipements et de mettre en cohérence cette disparité avec l'ambition des grands programmes tels que le FRES et le FIST¹¹⁶. En décembre 2009, le secrétaire d'état à la Défense, Bob Ainsworth, a annoncé un nouveau plan de modernisation des forces pour l'Afghanistan d'un milliard sur trois ans. En contrepartie, il a prévu des coupes dans les secteurs non directement associés aux opérations.

Cette vision « court-termiste » conduit le ministère à concentrer les ressources dont il dispose sur le seul conflit afghan, mettant en danger le reste des capacités et des compétences. En matière de réaction rapide par exemple, les deux brigades d'intervention, la 16^e *Air Assault* et la 3^e *Royal Marines* ont besoin de moyens importants de transport tactique et stratégique qui sont aujourd'hui engagés en Afghanistan. Par ailleurs, ces deux brigades prennent régulièrement leur tour au sein de l'opération *Herrick* et ne sont donc pas toujours disponibles pour des opérations inopinées. Enfin, elles ne s'entraînent pratiquement plus aux opérations aéroportées et amphibies. Pour la *RAF* et la *Navy*, moins engagées en Afghanistan, cela se traduit par une réduction drastique des crédits et la remise en cause des grands programmes d'équipement.

Une compétition interarmées exacerbée

La logique de réduction homothétique des capacités n'est plus aujourd'hui suffisante pour faire entrer « l'édredon capacitaire dans la valise budgétaire ». Au fond, les stratèges britanniques doivent désormais trancher entre Rupert Smith, partisan du nouveau paradigme de la « guerre au sein des populations », et Colin Gray qui croit au contraire au retour de la guerre étatique¹¹⁷. L'approche des travaux de réflexion de la prochaine SDR génère des tensions interarmées en vue des choix difficiles qui s'annoncent¹¹⁸. Au sein de l'organisation britannique, les armées

¹¹⁵ Entretien de l'auteur avec la mission militaire française, Londres, mai 2010.

¹¹⁶ *Futur Rapid Effect System* et *Future Infantry Soldier Technology*.

¹¹⁷ Rupert Smith, *op. cit.* et Colin S. Gray, *La guerre au XXI^e siècle : un nouveau siècle de feu et de sang*, Paris, Economica, 2008.

¹¹⁸ Caroline Wyatt, « UK Military Chiefs Fight for Future of their Services », *BBC News*, 19 janvier 2010, accessible à : http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8466970.stm.

conservent des prérogatives budgétaires importantes, même si, depuis 1985, la définition des besoins opérationnels et des concepts, ainsi que la gestion des programmes et des budgets, sont confiées au tout-puissant *Central Staff*, qui dépend directement du chef d'état-major des armées. Malgré cette centralisation croissante du système, il n'y a pas vraiment d'esprit interarmées, chaque institution restant le creuset des carrières et de l'avancement¹¹⁹. Les travaux de préparation du *Green Paper* ont souligné l'absence de cohésion interarmées et le document appelle d'ailleurs à renforcer l'autorité du chef d'état-major des armées pour que les décisions prises reflètent vraiment les besoins opérationnels, ce qui n'a pas été toujours le cas jusqu'ici¹²⁰.

Pour l'armée de Terre, plutôt tenante du « modèle smithien », l'Afghanistan préfigure les conflits du futur où il s'agit plus de sécuriser des zones et de stabiliser des régimes que de conduire des guerres interétatiques. L'Afghanistan est aussi un bon moyen de se moderniser et d'obtenir des budgets. L'*Army* tente de s'y adapter en permanence, notamment par l'intermédiaire du *Campaign footing*, initiative lancée en 2009 par le général Richards et qui vise à sensibiliser tous les organismes sur la nécessité de se considérer en guerre, et donc d'agir et de se préparer en conséquence. Or, depuis 1980, la répartition des investissements entre les trois milieux (terre, air, mer) n'a pas changé. Sur la période 2003-2018, durant laquelle le Royaume-Uni aura été engagé dans deux campagnes terrestres de stabilisation, seuls 10 % des budgets du ministère de la Défense seront consacrés aux équipements terrestres. Le général Sir David Richards¹²¹ le déplore et déclare le 18 janvier 2010 : « la Grande-Bretagne a besoin de plus de soldats mais de moins de navires et d'avions de combat au moment où les tactiques militaires affrontent un bouleversement inégalé depuis plus de 80 ans ». Or, si le besoin en effectifs est avéré, il s'agit aussi d'une utopie. La priorité semble être donnée aux unités d'infanterie, comme le montre le programme Kitchener, et on peut s'attendre à une diminution de la composante de chars lourds. Les grands programmes comme le FRES, remporté par General Dynamics pour 16 milliards de £, dont les affres ont déjà fait perdre 132 millions au MoD, vont être soumis à rude épreuve¹²². L'*Army* a déjà dû trouver pour l'année 2009, sur les dépenses de fonctionnement, d'entraînement et de maintien en conditions opérationnelles, des sources d'économie d'environ 157 millions de £.

Pour la *Royal Navy*, plutôt dans la ligne de Colin Gray, on ne peut tout hypothéquer sur une guerre asymétrique limitée. Dans l'avenir, elle anticipe des menaces sur les voies de communication maritimes, de la part de la Chine, de la Russie et peut-être de l'Iran. Le problème de la piraterie est aussi une préoccupation croissante. Le Royaume-Uni étant une île dont seul 17 % de l'électricité est d'origine nucléaire et qui importe 20 % de son gaz du Qatar, l'enjeu de la sécurité des voies maritimes est crucial. Le chef

¹¹⁹ Entretien de l'auteur avec Trevor Taylor, Londres, avril 2010.

¹²⁰ Green paper, *op. cit.*, p. 27.

¹²¹ Chef d'état-major des armées depuis août 2009, conférence à l'IISS du 18 janvier 2010.

¹²² « Indecision and Incompetence Hurt FRES », Public Service, accessible à : http://www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=8714.

d'état-major de la Marine, l'Amiral Sir Mark Stanhope, explique que « la Grande-Bretagne doit regarder au-delà de l'Afghanistan et s'assurer qu'elle dispose de la flexibilité pour faire face aux futurs conflits »¹²³. Son discours vise très clairement à défendre le programme de SNA de classe *Astute* et d'achat des deux porte-avions de classe *Queen Elizabeth*. Le programme des deux porte-avions s'élève à 5,133 milliards de £ et l'acier du premier navire a déjà été découpé. Bien qu'il fasse consensus au niveau interministériel comme en interarmées, l'achat du deuxième exemplaire pourrait être remis en cause par le gouvernement en raison de la situation budgétaire générale. En outre, les futures frégates de type 26, jugées indispensables pour la sécurisation des voies commerciales maritimes, sont l'objet de toutes les attentions des marins, car sacrifier les budgets au profit des seuls porte-avions comporte le risque de construire une marine macrocéphale.

Dans cette lutte, la *Royal Air Force* dispose probablement des arguments les plus faibles, à l'heure où la RMA semble remise en cause. Son soutien le plus important reste le prestige de l'histoire et le souvenir de la « bataille d'Angleterre »¹²⁴. Mais cela sera-t-il suffisant alors que les escadrons de *Tornado* ont été préférés au *Typhoon* en Afghanistan, lors de la relève de juillet 2008, montrant ainsi que le fer de lance multirôle britannique n'est pas indispensable dans la campagne majeure en cours ? Le programme *Typhoon*, évalué à 18 milliards de £, pourrait donc être largement revu à la baisse. Si la commande des 40 appareils de la tranche 3A a été confirmée, la tranche 3B n'est pas jugée indispensable¹²⁵. Nick Clegg a d'ailleurs clairement affirmé que le programme était une dépense inutile lors du débat télévisé du 23 avril 2010¹²⁶. De même, le partenariat avec le consortium mis sur pied par Thales pour les hélicoptères SAR¹²⁷ (6 milliards de £) pourrait être remis en cause. L'armée de l'Air risque donc de payer le prix fort des restructurations à venir. Ainsi, la piste de sa dissolution¹²⁸ et de son intégration dans l'*Army* est même parfois évoquée dans les milieux de la défense, même si cela paraît très improbable¹²⁹.

En définitive, cette décennie d'engagement constant dans un contexte de ressources financières restreintes a amené la défense britannique en limite de capacités. Il semble désormais impossible de poursuivre la même politique et le nouveau gouvernement doit procéder à des réformes urgentes et difficiles.

¹²³ Conférence devant l'IISS du 24 février 2010, accessible à : <http://www.iiss.org/recent-key-addresses/admiral-sir-mark-stanhope-first-sea-lord-and-chief-of-naval-staff/>

¹²⁴ Entretien de l'auteur avec Christopher Langton, Londres, avril 2010.

¹²⁵ Pour comprendre l'architecture du programme *Typhoon*, voir le site : <http://www.fast-air.co.uk/Typhoon-Block-Tranche-Summary.htm>

¹²⁶ Voir la vidéo du Leaders' Debate sur Sky News, 23 avril 2010 à 19 mn 44, sous le lien : <http://video.news.sky.com/skynews/video?videoSourceID=2261437&flashURL=feeds/skynews/latest/flash/ACT-BB-TH-DEBATE-FULL-220410.flv>

¹²⁷ *Search and Rescue*.

¹²⁸ Bastien Irondele, Etienne de Durand, *Stratégie aérienne comparée : France, Etats Unis, Royaume Uni*, Paris, Cahiers du CESSD, 2007.

¹²⁹ Entretien avec Christopher Langton, Londres, avril 2010.

Conclusion

Héritant d'un modèle en crise, le gouvernement Cameron, issu des élections du 6 mai 2010, va devoir rapidement se prononcer sur l'avenir de la défense. Il doit tenir compte de l'état de fatigue des armées, de l'évolution de la situation en Afghanistan et du contexte financier, tout en composant avec les positions défendues par Nick Clegg et les libéraux démocrates. Autant dire que sa marge de manœuvre est réduite et qu'il devra finement coordonner les trois aspects de la politique de défense britannique : la politique déclaratoire, la stratégie militaire et le budget¹³⁰. Cette politique devrait être marquée par les paramètres suivants : le retrait d'Afghanistan à court terme semble politiquement difficile ; il n'existe pas vraiment d'alternative stratégique au maintien d'une relation étroite avec les Etats-Unis ; l'euro-scepticisme marque encore profondément la société britannique et le parti conservateur.

Concernant le budget, il n'est pas exagéré de dire que la défense britannique est en faillite alors qu'elle se trouve face à un déficit budgétaire qui dépasse de 77 % ses ressources sur les 20 prochaines années. Les projections montrent que le déficit budgétaire du MoD pourrait dépasser les 36 milliards de £ sur la prochaine décennie¹³¹. L'impact de la crise a été sévère : recul de 2,5 % du PIB en 2008, croissance d'à peine 1 % en 2010 et surtout déficit public de 11,8 %¹³². Le nouveau gouvernement doit donc impérativement entreprendre la stabilisation des dépenses publiques et la baisse du budget de la défense pourrait atteindre 11 % en valeur absolue sur les 6 prochaines années¹³³. Dans leur programme de coalition, David Cameron et Nick Clegg affirment d'ailleurs vouloir réduire les frais de fonctionnement du ministère de la défense de 25 %¹³⁴ et Liam Fox a annoncé vouloir passer en revue tous les engagements de dépense pris par le *Labour* depuis le 1^{er} janvier 2010¹³⁵. Le gouvernement doit de plus

¹³⁰ Paul Cornish et Dorman, *op cit.*, p. 248.

¹³¹ National Audit Office, « Major Projects Report 2009 », *MoD*, décembre 2009, p. 4 et Christopher Hope, « Ministry of Defence could have to Cancel Programmes to fill £36 Billion Black Hole », *The Telegraph*, March 23, 2010, accessible à : <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/politics/defence/7498439/Ministry-of-Defence-could-have-to-cancel-programmes-to-fill-36billion-black-hole.html>.

¹³² OECD Economic Outlook No. 86, November 2009.

¹³³ Malcom Chalmers, *Preparing for the Lean Years*, Future Defense Review Working Papers, RUSI, July 2009, p. 3
http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR_Working_Paper_1.pdf.

¹³⁴ David Cameron et Nick Clegg, « The Coalition: our Programme for Government », May 20, 2010, p.15 : accessible à : http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf

¹³⁵ Andrew Chuter, « U.K to Review Spending Decisions since Jan.1 », *Defensenews*, May 24, 2010.

financer pendant encore quelques années la guerre en Afghanistan, dont le coût pourrait atteindre 5 milliards en 2010¹³⁶. Enfin, l'usure prématurée des équipements, les pensions et les aides aux blessés et vétérans génèrent des dépenses qui n'ont pas été anticipées dans la durée.

Concernant les options stratégiques, certains experts ont esquissé quatre *scenarii* types, qui vont de l'option continentale à « Little Britain » en passant par le « 51^e State »¹³⁷. Ces hypothèses étant des cas extrêmes, il est raisonnable de penser que les options retenues représenteront un compromis, tout en affichant la volonté de renforcer les relations bilatérales avec les partenaires principaux, de manière à tenter de maintenir le rang britannique sur la scène internationale. Robin Niblett, directeur de Chatham House, relève quatre paramètres essentiels qui vont peser sur la politique étrangère du nouveau gouvernement : « *l'accélération du transfert de la puissance économique de l'ouest vers l'est, les inévitables coupes franches à venir dans les capacités militaires et diplomatiques, une relation avec les Etats-Unis plus ambivalente et l'incertitude quant au futur des capacités et de l'influence internationale de l'Union Européenne* ».

Le modèle de défense britannique n'est plus « durable ». Le gouvernement va-t-il revoir ses ambitions à la baisse en s'alignant sur des partenaires européens moins ambitieux ? Va-t-il conserver un modèle d'armée professionnelle destiné à la projection ? Poursuivra-t-il l'ambition de disposer d'une marine de 1^{er} rang ? Quels choix fera-t-il concernant la technologie, la dissuasion ? Les réponses à ces questions sont attendues lors de la prochaine *Strategic Defense Review* au début de l'année 2011.

Dans ce contexte, l'idée de coopérer plus étroitement avec la France est à la mode au sein du monde de la défense britannique. L'intérêt pourrait rapidement être partagé. Si aujourd'hui la santé des armées françaises semble meilleure que celle de leurs homologues britanniques, c'est avant tout parce que la France ne s'est pas engagée en Irak et que son effort en Afghanistan est moindre. Cependant, les perspectives budgétaires et certaines problématiques structurelles similaires laissent à penser que les années qui viennent vont être également difficiles pour la défense française. Une coopération renforcée avec les Britanniques ferait alors sens, à condition de bien garder à l'esprit que les systèmes, construits en fonction de cultures très différentes, sont certes comparables mais pas transposables.

¹³⁶ « The Labour Party View of Security and Defence Policy », *The RUSI Journal*, April 2010 <http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCECAA3CE720/>

¹³⁷ Voir les travaux d'Andrew Rathmell, Michael Codner et Trevor Taylor, « Future Defence Review Working Papers », RUSI, 2009.

Annexes

Opération *Telic*

Telic désigne l'opération britannique d'invasion de l'Irak au sein de la coalition menée par les Etats-Unis. L'opération est lancée le 19 mars 2003 et se termine officiellement le 30 avril 2009. Le bilan est de 179 morts au 1 juillet 2009 (sources MOD). Au début de l'engagement, 46 000 hommes et femmes (parmi eux 9 500 réservistes) sont déployés sur le théâtre, ce qui en fait une des plus grosses opérations britanniques depuis la Deuxième Guerre mondiale avec *Suez* et *Desert Storm*. Les troupes se composent de 26 000 soldats, 4 000 *Royal Marines*, 5 000 marins de la *Royal Navy* et de la *Royal Fleet Auxiliary* et 8 100 aviateurs.

La force comprend 19 bâtiments de guerre, 14 navires de la *Royal Fleet Auxiliary*, 15 000 véhicules dont 120 *Challenger II*, 115 avions et une centaine d'hélicoptères. Le déploiement se fait à l'aide de 78 rotations de navires (avec 64 navires marchands britanniques et étrangers engagés) et 360 vols. 9 100 containers sont utilisés. L'unité la plus lente a mis 10 semaines entre la garnison et la pleine capacité opérationnelle en base de déploiement sur le théâtre.

L'opération a été préparée lors de l'exercice *Saif Sareea II* à Oman en 2001, qui a validé le concept de *Joint Rapid Reaction Force* britannique.

Les principaux enseignements tirés de l'opération par le MOD en décembre 2003 sont :

- L'opération *Telic* a été un succès militaire significatif.
- Le déploiement rapide des forces sur le théâtre a été une réussite majeure, mais certains déficits doivent être comblés rapidement. La faiblesse des stocks opérationnels en pièces de rechange, équipements NBC, matériel médical, camouflages adaptés et munitions est soulignée.
- Un effort logistique majeur a été indispensable pour le succès de l'opération, mais des améliorations doivent être faites pour assurer un ravitaillement effectif en première ligne.
- Les personnels de tout niveau se sont remarquablement comportés, mais il est nécessaire de réduire les déficits en effectifs dans certaines compétences clés et d'améliorer le processus de mobilisation des réserves.
- Le processus de transition vers la phase post-conflit est en place.

L'objectif du *White Paper* 2003-2004 : faire des économies

Au niveau budgétaire, le ministère s'engage dans un plan interministériel de gain de productivité dont l'objectif est de gagner au moins 2.5 % de budget total du ministère pour chacune des trois années de la *Spending Review*, soit des économies de 2.8 milliards de £ à l'horizon 2007/08. Les points principaux de ce *Defence Change Program* sont le programme de transformation logistique de la défense (réduction de 2 000 véhicules de gamme civile du ministère en adoptant les pratiques de l'industrie) et la modernisation de la chaîne des ressources humaines civiles et militaires (moins 1 400 postes). En outre, il prévoit la restructuration du système informatique de la Défense avec un système commun remplaçant les 300 systèmes existants et une nouvelle politique immobilière sur 20 ans avec une concentration sur moins d'emprises, mais sur des sites plus grands avec de nouvelles constructions pour le personnel, et une diminution des aérodrômes.

Pour la *Navy*, réduction de 37 500 à 36 000 personnels. Réorientation capacitaire vers une flotte expéditionnaire capable de conduire des actions vers la terre articulée autour des deux futurs porte-avions de classe *Queen Elizabeth* embarquant les JCA (*Joint Combat Aircraft*) et d'une force amphibie robuste intégrant les nouveaux navires amphibies de classe *Bullwark* disposant d'une batellerie renouvelée et de la 3^e Brigade de *Royal Marines*. La flotte comprendra à terme 8 destroyers de type 45 et un total de 25 destroyers et frégates (soit 8 de moins qu'en 1998). La flotte de sous-marins d'attaque est redimensionnée à 8 pour 2008 avec une capacité d'action vers la terre grâce aux missiles Tomahawk embarqués. En parallèle, la flotte de *Nimrod MR2* passe de 21 à 16 avec l'objectif de descendre à 12 MRA4, et les bâtiments de lutte contre les mines sont réduits à 16 en 2005.

Pour l'armée de Terre, réduction des effectifs à 102 000. Réduction des forces lourdes (de trois à deux brigades) et développement des forces médianes avec le programme FRES. *Rerolling* d'un régiment de *Challenger* et d'un autre d'AS90 (artillerie). Dissolution de 7 escadrons de *Challenger* et de 6 batteries d'AS90. Réduction à 36 bataillons d'infanterie. Dissolution de 50 % des capacités de tir missile sol-air *Rapier*. Réduction des missiles sol-air courte portée *Starstreak HVM* de 46 %.

Pour la RAF, réduction des effectifs de 48 500 à 41 000. Les programmes *Typhoon* et *Joint Combat Aircraft*, grâce à leurs capacités, doivent désormais permettre de réduire le volume d'avions disponibles. L'armée de l'Air est donc réorganisée autour de la capacité à déployer un *Task Group* de 64 avions d'attaque, ce qui est jugé suffisant pour faire face à tous les *scenarii* d'engagement. Les équipages opérationnels en ligne passent de 210 à 170. La disparition des escadrons *Jaguar* est programmée pour 2007. Concernant les capacités air, le *Air Task Group* doit comporter 16 avions de défense air/air, auquel il faut ajouter les appareils en alerte pour la défense aérienne du territoire. Les équipages de premier rang sont donc diminués de 80 à 55.

Évolution des effectifs et matériels britanniques sur les 20 dernières années

	1990	1998	2008	Variation de 1990 à 1998	Variation de 1998 à 2008
% du PIB	3,65	2,46	2,13	-32 %	-13 %
Effectif <i>Royal Navy</i>	63 500	44 500	38 900	-29.92 %	-12.58 %
Effectif <i>Army</i>	152 900	113 900	99 707	-25.51 %	-12.46 %
Effectif <i>Royal Air Force</i>	89 600	52 540	41 920	-41.36 %	-20.21 %
Réserves	340 100	246 000	199 208	-27.67 %	-19.02 %
Naval					
Destroyers et fré gates	48	35	26	-27.08 %	-25.71 %
Porte-aéronefs	2	3	3	50 %	0 %
Bâtiments de guerre des mines	38	19	16	-50 %	-15.79 %
Sous-marins d'attaque	28	12	9	-29.41 %	-25 %
Avions de patrouille maritime	45	33	13	-26.67 %	-60.61 %
Bâtiments Amphibies	7	7	8	0 %	+14 %
Army					
Chars de bataille	1330	545	386	-58.35 %	-27.13 %
Total AIFV + APC	4160	3620	3293	-13 %	-9 %
VHL Inf. chenillé	3133	2963	2458	-5,4 %	-17 %
Pièces d'artillerie	713	396	344	-44 %	-13 %
Régiments de chars	13	8	5	-38 %	-37 %
Bataillons d'infanterie	52	37	32	-28.85 %	-13.51 %
Hélicoptères d'attaques	277	269	67	-2.89 %	-75.09 %
Drones	0	1	192 +	100 %	19100 %
Air Force					
Avions d'attaque et de défense aérienne	538	450	341	-16.36 %	-24.22 %
Avions de transport stratégique*	82	76	58	-7 %	-23 %

NB : Sources : <http://www.ukpublicspending.co.uk/> et Military balance 1990, 1998, 2008.

* Incluant les avions ravitailleurs et les gammes commerciales (Tristar).

Incohérences de la COIN britannique dans le Helmand

La 16^e brigade parachutiste se déploie avec 3 300 Britanniques en mai 2006 à Lashkar Gah. Son commandant, le général Ed Butler, veut réaliser une véritable campagne de contre-insurrection en « gagnant la bataille des cœurs et des esprits ». Il dissémine des unités au sein de *Platoon Houses*, notamment dans le nord de la province à Musa Qaleh et Sangin. Encerclés et constamment attaqués, les soldats britanniques en première ligne ont alors une « chance » sur 36 de mourir durant leur mandat. La probabilité n'était que d'une pour 45 pendant la guerre des Falklands¹³⁸. Malgré leurs intentions, les parachutistes britanniques ne disposent pas du nombre de troupes et d'hélicoptères nécessaires pour soutenir cette stratégie de dispersion en petites unités¹³⁹. Les *Platoon Houses* doivent faire appel à des appuis massifs pour se désengager, ce qui cause des dommages collatéraux et s'avère contre-productif auprès des populations. Le général Butler passe finalement un arrangement avec les commandants talibans pour instaurer un cessez-le-feu et faire évacuer conjointement Musa Qala à la mi-octobre¹⁴⁰. La trêve est rompue en février 2007 et les Talibans réoccupent la ville.

En octobre 2006, la 3^e Brigade commando prend la relève et décide de changer d'approche. Reprenant la tactique des colonnes mobiles, elle crée des *Mobile Operations Groups* qui effectuent des raids pour traquer les Talibans dans la province¹⁴¹. Mais les colonnes tombent souvent dans des embuscades et ne parviennent pas à prendre l'initiative. Cette stratégie coercitive ne produit que peu de gouvernance et de développement pour les populations. Face aux difficultés et aux pressions des militaires, 1 500 hommes supplémentaires sont engagés en février 2007. Le contingent britannique atteint alors 7 700 soldats. En avril 2007, la 12^e Brigade mécanisée se déploie. Beaucoup plus lourde que les précédentes, elle dispose de véhicules chenillés *Warriors*, du nouveau *Mastiff* et de deux systèmes lance-roquettes multiples MLRS. On est désormais loin de la conquête des cœurs. Selon une logique très coercitive, elle entreprend le nettoyage de la « Zone Verte », une bande de terre irriguée le long de la rivière Helmand qui constitue le cœur de la production de pavot de la province et un fief pour l'insurrection. Toutefois, elle ne parvient pas à occuper dans la durée les zones reconquises où les Talibans se réinstallent dès le départ des Anglais. Le général John Lorimer, commandant les troupes britanniques dans le sud de l'Afghanistan, affirme que les opérations reviennent à « *mowing the lawn* », tondre la pelouse qui sans cesse repousse¹⁴².

En octobre 2007, la 52^e brigade du général Andrew Mackay emprunte les leçons du FM 3-24, le manuel de contre-insurrection américain paru en juin 2006. Son concept d'opération est centré sur la population et il cherche à mettre en œuvre simultanément les trois volets *Clear-Hold-Build* de la contre-insurrection. Il crée des cellules d'action non cinétique (*Non Kinetic Effects Team*) au niveau de la compagnie et développe une nouvelle méthode de mesure des indicateurs de progrès, le *Tactical Conflict Assessment Framework* (TCAF), afin de sortir de la logique de *body count* pour mesurer l'efficacité de l'action militaire.

¹³⁸ Michel Goya, *Res militaris : de l'emploi des forces armées au XXI^e siècle*, Paris, Economica, 2010, p. 235.

¹³⁹ 3300 militaires pour 820 000 habitants soit 4 pour 1000.

¹⁴⁰ Michael Smith, « British Troops in Secret Truce with the Taliban », *The Sunday Times*, October 2006.

¹⁴¹ Inventées notamment par Suchet lors de sa campagne en Aragon en 1809, les colonnes mobiles sont adaptées par les Britanniques et comprennent 250 hommes embarqués dans 40 VHL.

¹⁴² Stephen Grey, *Operation Snakebite*, London, Viking, 2009, p. 61.

Malheureusement, cette approche est largement compromise par les interférences politiques du président Karzaï et du gouverneur de la province qui, via l'ambassadeur Sherard Cowper-Coles, obtiennent que Musa Qala soit reprise. La bataille de Musa Qala, décrite par le menu dans l'enquête du journaliste Stephen Grey, révèle les lacunes des équipements britanniques, notamment en hélicoptères lourds, et le sentiment qu'éprouvent les militaires d'avoir été abandonnés par la classe politique¹⁴³. A son retour, Mackay dénonce le manque de troupes, bien que le ratio ait atteint 19 pour 1000¹⁴⁴, et l'absence d'investissement humain du FCO et du DFID pour concrétiser les progrès accomplis par sa brigade. Il va même jusqu'à démissionner en septembre 2009.

La 16^e brigade, qui se déploie d'avril à octobre 2008 pour sa seconde mission, abandonne le TCAF¹⁴⁵ mais cherche aussi à mieux combiner les opérations militaires avec les activités non coercitives à travers une cellule de ciblage civilo-militaire. Elle crée *Radio Hewad*, afin de diffuser les opérations d'influence et réalise la plus grosse opération logistique britannique depuis la Seconde Guerre mondiale en acheminant une turbine électrique pour relancer le barrage de Kajaki. Cependant, les Britanniques ne réussissent pas à diminuer le recours aux frappes aériennes (entre 500 à 540 en moyenne pour une brigade d'avril 2007 à mars 2009). Début 2010, le mandat *Herrick 11* est armé par la *11th Light Brigade* et comprend 7 353 hommes, dont plus de 486 sont fournis par la *Territorial Army*¹⁴⁶. Depuis juin 2009, l'arrivée des *Marines* américains en renfort des Britanniques dans le Helmand a changé la stratégie de l'ISAF. De grandes opérations sont lancées contre les insurgés, comme l'opération *Mushtarak* en mars 2010, au cours de laquelle 15 000 hommes reprennent la zone de Marjah.

¹⁴³ Voir Stephen Grey, *Op. Cit.*

¹⁴⁴ En 2008, avec 7 900 soldats britanniques pour une population estimée à 820 000 habitants, le ratio forces de sécurité / population atteint 9 pour 1 000, et 19 pour 1000 si l'on ajoute les 8 500 hommes du 5^e corps de l'ANA.

¹⁴⁵ Qui sera à nouveau repris par la 19^e brigade.

¹⁴⁶ Ces effectifs (en date du 13 janvier 2010) sont à ajouter aux 226 de la *Navy* (la *3rd Royal Commando Bde*), aux 1 301 de l'*Air Force* et aux 1 322 civils pour arriver au chiffre de 10 202 personnes déployées en Afghanistan.

Références

Documents officiels

GRAY Bernard, *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence*, October 2009

HM Treasury, Spending Review 2002, p. 1, accessible à : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407010852/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/SR2002_leaflet.pdf.

Ministry of Defence, *Delivering security in a changing World*, December 2003. Accessible à : <http://merln.ndu.edu/whitepapers/UnitedKingdom-2003.pdf>

MoD, *Delivering Security in a Changing World*, July 2004. Accessible à : http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/IMG/pdf/future_capabilities.pdf.

MoD, *Strategic Defense Review: A new Chapter*, July 2002.

MoD, *Strategic Defence Review 1998: White Paper*, July 1998

MoD, « Operation Telic - UK Military Operation in Irak », *National Audit Office*, December 2003

MoD, « Major Projects Report 2009 », *National Audit Office*, December 2009

MoD, National Security Strategy, *Cabinet Office*, mars 2008. Accessible à : http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf.

MoD « UK Armed Forces Quarterly Manning Report », April 2010, accessible à : www.dasa.mod.uk.

OECD Economic Outlook n° 86, November 2009.

Ouvrages

CHANDLER David, BECKETT I.F.W., *The Oxford History of the British Army. New Edition*, Oxford, Oxford Paperbacks, 1996.

GOYA Michel, *Res militaris : de l'emploi des forces armées au XXI^e siècle*, Paris, Economica, 2010.

GRAY Colin S, *La guerre au XXI^e siècle. Un nouveau siècle de feu et de sang*, Paris, Economica, 2008.

GREY Stephen, *Operation Snakebite*, London, Viking, 2009.

HUNTINGTON Samuel, *The soldier and the State*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.

- KAMPFNER John, *Blair's Wars*, London, Free Press, 2003.
- MARSTON Daniel, MALKASIAN Carter, *Counterinsurgency in Modern Warfare*, Great Britain, Osprey Publishing, 2008.
- RICKS Thomas, *Fiasco: the American Military Adventure in Iraq*, New York, Penguin Press, 2006.
- RID Thomas, HECKER Marc, *War 2.0. Irregular Warfare in the Information Age*, United States, Praeger Security International, 2009.
- ROSEN Stephen Peter, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Cornell, Cornell University Press, 1994.
- SMITH Rupert, *L'utilité de la force. L'art de la guerre aujourd'hui*, Paris, Economica, 2007.
- STRACHAN Hew, *The First World War: A New History*, Great Britain, Free Press, 2006.
- SYNNOTT Hilary, *Bad days in Basra my turbulent time as Britain's man in southern Iraq*, London, New York, I.B. Tauris, 2008.

Articles de périodiques

- AYLWIN-FOSTER Nigel, « Changing the Army for Counterinsurgency Operations », *Military Review*, November/December 2005. Accessible à : <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/aylwin.pdf>.
- CHALMERS Malcolm, « Preparing for the Lean Years, Future Defence Review Working Papers », *RUSI*, July 2009. Accessible à : http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR_Working_Paper_1.pdf.
- CLOUET Louis Marie, « Achat en Urgence Opérationnelle contre programmation. L'efficacité des opérations d'armements en temps de guerre », *Focus stratégique*, n° 15, Ifri, mars 2009.
- CORNISH Paul et DORMAN Andrew « Blair's wars and Brown's budgets: from Strategic Defence Review to strategic decay in less than a decade », *International Affairs*, vol. 85, n° 2, 2009, pp. 247-261.
- DANNATT Richard, « A Perspective on the Nature of Future Conflict », *Chatham House*, Londres, 2009.
- General DENNIS, Director of Infantry, « Foreword », *The Infantryman 2008-2009*.
- DORMAN Andrew, « A new SDR must not repeat the Mistakes of 1998 », *Parliamentary Brief*, March 2010
- DORMAN Andrew, « Transforming to effects-based operations: lessons from the United Kingdom experience », *Strategic Studies Institute*, January 2008.
- FARRELL Theo et GORDON Stuart, « COIN Machine: The British Military in Afghanistan », *The RUSI Journal*, vol. 154, n° 3, June 2009, pp. 655-683.
- FROMAGET Laurent et HAERI Paul, « Stabiliser autrement ? Les équipes provinciales de reconstruction (PRT) en Afghanistan », *Focus stratégique*, n° 4, Ifri, janvier 2008.
- GOODE Steven M., « A Historical Basis for Force Requirements in Counterinsurgency », *Parameters*, vol. 39, n° 4, Winter 2009-10.

MC CARTNEY Helen, « The civil-military contract in Britain », *International Affairs*, vol. 86, n° 2, March 2010, pp. 411-428.

MONGRENIER Jean-Sylvestre, « L'armée britannique, projection de puissance et géopolitique euratlantique », *Hérodote*, vol. 116, n° 1, 2005, pp. 44-62.

« The Labour Party View of Security and Defence Policy », *The RUSI Journal*, April 2010.

THRUENSEN Peter Dahl, « Implementing the Comprehensive Approach in Helmand – Within the Context of Counterinsurgency », Faculty of Strategy and Military Operations, *Institute for Strategy, Royal Danish Defence College*, October 2008.

Articles de presse et sites Internet

BURNS John F., « Scarcity of Copters Fuels British Debate Over War », *New York Times*, July 15, 2009.

CLAVERIE Rose, « Afghanistan, malaise dans l'armée britannique », *Le Figaro*, 20 juillet 2009.

GIANNANGELI Marco, « Secret plight of Soldiers' lost children », *Express.co.uk*, May 23, 2010.

Lord GUTHRIE, « Gordon Brown did not give all we asked for », *The Telegraph*, March 6, 2010.

HOPE Christopher, « Ministry of Defence could have to cancel programmes to fill £36 billion black hole », *The Telegraph*, March 23, 2010.

IRAQ ANALYSIS GROUP, *The Rising Costs of The Iraq War*, March 2007.

JUDD Terry, « Military Chiefs Say more Troops Needed for Conflict », *The Independent*, February 24, 2010.

JUDD Terry, « The British base called Stalingrad », *The Independent*, October 18, 2009.

MATILL James F., *From Belfast to Baghdad: Lessons from Northern Ireland*, 7 May 2004, accessible à : http://www.flashpoints.info/issue_briefings/Analysis%20&%20Commentary/Analysis-Belfast_to_Baghdad.htm

MULHOLLAND Hélène, « Lord Guthrie Renews Attack on Gordon Brown's Spending Record », *The Guardian*, March 2010.

NORTON-TAYLOR Richard et MACASKILL Ewen, « British Tanks Storm Basra Jail to free Undercover Soldiers », *The Guardian*, September 2005.

REID John, « UK Troops 'to Target Terrorists' », *BBC News*, April 2006, accessible à : http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4935532.stm.

SMITH Michael, « British troops in secret truce with the Taliban », *The Sunday Times*, October 2006.

URBAN Mark, « How to Win Helmand », *BBC Blog Newsnight*, June 2008.

WYATT Caroline, « UK Military Chiefs Fight for Future of their Services », *BBC News*, January 2010.

Informations aux lecteurs

Si vous intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

www.ifri.org/

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Anne-Henry de Russé, « La France dans l'OTAN. La culture militaire française et l'identité stratégique en question », *Focus stratégique*, n° 22, juin 2010.
<http://ifri.org/downloads/fs22derusse.pdf>
- Corentin Brustlein, « La fin de la projection de forces ? II. Parades opérationnelles et perspectives politiques », *Focus stratégique*, n° 21, mai 2010.
<http://ifri.org/downloads/fs21brustlein.pdf>
- Corentin Brustlein, « La fin de la projection de forces ? I. La menace du déni d'accès », *Focus stratégique*, n° 20, avril 2010.
http://www.ifri.org/downloads/fs20brustlein_1.pdf
- Aline Leboeuf, « Soutien santé : le défi afghan », *Focus stratégique*, n° 19, mars 2010.
http://ifri.org/downloads/fs19leboeuf_1.pdf
- John Gordon, « La transformation, pour quoi faire ? Défis d'aujourd'hui et de demain », *Focus stratégique*, n° 11 bis, janvier 2010.
<http://ifri.org/downloads/fs11bisgordon.pdf>
- Marie-Dominique Charlier, « La protection du territoire national par l'armée de Terre. Fondements, limites et perspectives », *Focus stratégique*, n° 18, novembre 2009.
http://ifri.org/downloads/fs18charlier_1.pdf
- Laurent Fromaget, « Le feu dans le modèle de guerre occidental. De l'intégration tactique aux dommages collatéraux », *Focus stratégique*, n° 17, juin 2009.
http://ifri.org/downloads/Focus_strategique_17_Fromaget.pdf