

La grande stratégie britannique hier, aujourd'hui et demain

John BEW

| *King's College*, Londres.

Note préliminaire : Issu d'une conférence donnée le 11 mars 2024, cet article a été traduit par Bérengère Viennot.

Les répercussions historiques, à l'échelle mondiale, de la grande stratégie britannique s'expliquent par l'ampleur de l'Empire britannique qui, estime-t-on, recouvrit autrefois jusqu'à un quart de la surface du globe. Cette grande stratégie a également imprimé une marque profonde sur l'histoire de la sécurité européenne, au moins au cours des deux derniers siècles. De surcroît, les idées et les hypothèses qui l'étaient ont joué un rôle immense dans la manière dont les États-Unis ont conçu leur place dans le monde avant, pendant et après la guerre froide qui succéda à la Seconde Guerre mondiale.

Cet essai se donne pour objectif d'aborder cette histoire avec un degré de brièveté dont les discours sur la grande stratégie britannique ne sont pas coutumiers. On pourrait dire qu'il s'attache à rétablir le noyau rationnel d'une enveloppe parfois mystique : c'est-à-dire une logique stratégique centrale (mais évoluant régulièrement), parée de coutumes, d'habitudes et de déclencheurs de comportements qui à divers moments semblent parfois tout sauf stratégiques.

Pour ce faire, il se divise en trois parties. La première considère les fondements de la grande stratégie britannique avant la période contemporaine, dont on définit par convention le commencement au moment de la Révolution française. La deuxième partie identifie certaines traditions et débats clés autour de la direction stratégique de la politique étrangère britannique, souligne que celle-ci fut féroce contestée et qu'avant 1945, un consensus minimal fut extrêmement difficile à atteindre. La troisième partie abordera l'époque actuelle et comportera quelques réflexions issues de l'engagement de l'auteur dans l'écriture de la stratégie nationale du Royaume-Uni en 2021 et sa réactualisation en 2023, en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Ainsi, appuyé sur la longue durée historique, il conclut en expliquant comment le Royaume-Uni pense la grande stratégie à l'heure actuelle.

Avant toute chose il s'agit de convenir d'une définition de travail des termes de « grande stratégie », expression considérée avec un certain scepticisme au

sein de quelques cercles d'universitaires et de décideurs. Pour l'auteur de cet essai, la grande stratégie ne doit pas être considérée comme le parfait alignement des fins et des moyens à grande échelle. Il s'agit plutôt d'une manière de réfléchir simultanément à la sécurité et à la défense nationales ainsi qu'à la politique extérieure, d'une manière qui mette en avant leur nature synthétique et envisage le tout avec une vision globale à long terme. La principale raison d'être de la grande stratégie est d'assurer la sécurité, la paix et la prospérité d'un pays sur le long terme. Il ne s'agit pas d'opposer *Soft Power* et manière forte, mais de comprendre comment toutes ces choses s'associent pour servir les intérêts et la sécurité d'une nation. Elle a tendance, dans ses méthodes, à utiliser « l'histoire appliquée » ou à « tirer des leçons de l'histoire » à cause de l'accent mis sur les changements à long terme. Toutefois, elle attache également de l'importance à l'avenir ou, plus précisément, à la nécessité de mieux le prévoir et mieux le préparer.

La grande stratégie a d'abord fait l'objet d'une sorte de définition universitaire par Basil Henry Liddell Hart, le spécialiste britannique de la stratégie devenu célèbre au milieu du XX^e siècle, avant et pendant la mobilisation de la Grande-Bretagne et d'autres nations dans la Seconde Guerre mondiale. Comme il l'écrit dans son livre ⁽¹⁾, « le rôle de la Grande Stratégie – la stratégie supérieure – est de coordonner et de diriger toutes les ressources d'une nation, ou d'un groupe de nations, vers la réalisation de l'objet politique de la guerre – le but défini par la politique fondamentale ». Surtout, pour Liddell Hart, il ne s'agissait pas seulement d'art de la guerre et de stratégie militaire mais d'un concept réunissant tous les différents aspects de la politique intérieure et internationale. « La grande stratégie doit à la fois calculer et développer les ressources économiques et la main-d'œuvre des nations pour pouvoir entretenir les services servant au combat » écrivit-il. Et elle doit également inclure « les ressources morales – car encourager l'esprit de bonne volonté du peuple est souvent aussi important que de posséder les formes de pouvoir les plus concrètes ». Il poursuit : « La puissance de combat n'est qu'un instrument parmi d'autres de la grande stratégie qui doit prendre en compte et exercer la puissance financière, sans oublier la pression éthique, afin d'affaiblir la volonté de l'adversaire. » En outre, la grande stratégie ne s'occupait pas uniquement de la victoire dans la guerre mais préparait également la paix qui devait s'ensuivre.

Le politologue américain Hal Brands propose aujourd'hui une définition modernisée de la grande stratégie ⁽²⁾. Il la décrit comme « la forme la plus haute de la conduite des affaires de l'État » et comme « l'architecture intellectuelle qui donne sa forme et sa structure à la politique étrangère ». Les dirigeants qui mettent en œuvre la grande stratégie seraient bien inspirés de mettre à l'épreuve de leur contexte leurs hypothèses de premier ordre, estime-t-il. En outre, « les dirigeants

⁽¹⁾ LIDDELL HART Basil Henry, *Strategy*, 2nd Revised Edition, New York, Fredrick A. Praeger Publishers, 1967.

⁽²⁾ BRANDS Hal, *What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell University Press, 2014.

partisans de la grande stratégie ne se contentent pas de réagir aux événements ou de les gérer au cas par cas. Une grande stratégie est plutôt un ensemble d'idées cohérent et mûri sur ce qu'une nation cherche à accomplir dans le monde, et sur les moyens d'y parvenir ».

Pourquoi l'histoire de la grande stratégie britannique importerait-elle à quiconque en dehors de la Grande-Bretagne ? Il y a pour cela un certain nombre de raisons. Compte tenu de l'étendue de l'Empire britannique, la grande stratégie a eu un impact profond sur la manière dont s'est formé l'ordre international moderne – ce qui a donné naissance à quelques délicats héritages. La grande stratégie britannique a provoqué l'émergence de grandes stratégies rivales comme celle de l'Allemagne wilhelmienne et la collision des deux joua un rôle déterminant dans les deux guerres mondiales ⁽³⁾.

Il est intéressant de signaler que la grande stratégie britannique a également eu une profonde influence sur celle américaine. Certains des plus éminents penseurs et nombre de ceux qui mirent en œuvre la grande stratégie américaine apprirent et cherchèrent à construire à partir d'éléments de la réflexion stratégique britannique qu'ils avaient étudiée et dont ils s'étaient inconsciemment imprégnés, qu'ils cherchèrent à améliorer pour mieux la répudier ensuite. Plus encore, l'histoire du transfert de la puissance britannique à la puissance américaine au cours du XX^e siècle est l'un des développements stratégiques les plus importants et les plus lourds de conséquences dans la création de l'ordre international actuel ⁽⁴⁾. Les dessinateurs de presse la décrivirent parfois sous les traits de John Bull, incarnation du Royaume-Uni, tendant les rênes à l'Oncle Sam, plus grand et plus mince, symbole de l'activisme de l'Amérique dans le monde.

L'accession au pouvoir de la Grande-Bretagne au début de la période contemporaine est une histoire distincte de celle des autres grandes puissances européennes, pour qui elle n'a pas représenté une rivale sérieuse avant au moins le milieu du XVIII^e siècle. Dans son ouvrage *Leviathan: the Rise of Britain as a World Power* (2013), l'historien britannique David Scott raconte comment l'émergence de la Grande-Bretagne en tant qu'acteur sérieux de la géopolitique européenne entre 1485 et 1783 a été rendue possible par certaines caractéristiques nationales uniques. Les débats politiques internes façonnèrent sa politique étrangère. Son expansionnisme était moins motivé par des rêves de conquête que par la religion : un désir de frapper un grand coup l'Europe catholique au nom de la « cause protestante », le tout mâtiné d'un degré de xénophobie non négligeable. Néanmoins, il exprimait aussi un engagement sans précédent envers des idées de liberté et d'État de droit, éperonné par une presse écrite très vivante et une sphère publique

⁽³⁾ KENNEDY Paul, *The Rise of the Anglo-German Antagonism, 1860-1914*, Londres, Allen and Unwin, 1982.

⁽⁴⁾ SCHAKE Kori, *Safe Passage: The Transition from British to American Hegemony*, Cambridge, Harvard University Press, 2017.

dans laquelle la « panique morale » était un trait récurrent des débats sur la politique étrangère.

Professeur d'histoire des relations internationales, Brendan Simms décrit, dans *A Thousand Years of Conflict and Cooperation* (2016), comment la Grande-Bretagne du XVIII^e siècle s'était activement impliquée dans l'équilibre des pouvoirs en Europe, évitant une approche uniquement « *blue water* », cantonné aux mers lointaines. Avec la perte de l'Amérique en 1783, la disparition du premier Empire britannique provoqua à l'époque une salve d'examens de conscience et d'introspection, synthétisée par l'argument de l'historien britannique Edward Gibbon selon lequel la décadence et le déclin de la vertu avaient provoqué la chute de l'Empire romain. Il s'ensuivit une campagne politique visant à éradiquer la corruption et à professionnaliser l'armée et la branche diplomatique de la puissance britannique à l'étranger, avec la mise en place d'un empire.

Cependant, le réel bond en avant de la grande stratégie britannique se produisit en réaction aux guerres révolutionnaires et napoléoniennes au cours desquelles la Grande-Bretagne se retrouva être la seule constante au sein des six coalitions qui s'avèrent nécessaires pour vaincre la France entre 1793 et 1815. Face à la perspective d'une nation totalement mobilisée pour atteindre des objectifs d'abord révolutionnaires puis impériaux, l'État britannique et l'*establishment* militaire se mirent à croître de manière exponentielle. De toutes nouvelles mesures comme l'impôt sur le revenu furent introduites afin de financer une guerre qui se transformerait en lutte pour la prépondérance entre la Grande-Bretagne et la France. C'est de cette lutte que naquirent certains grands principes stratégiques qui allaient façonner la politique étrangère britannique pendant presque un siècle. Lorsque Lord Castlereagh, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, arriva sur le continent le 1^{er} janvier 1814, il était armé d'un ensemble d'objectifs approuvés par le Cabinet qui allaient guider l'approche britannique de l'Europe d'après-guerre. Ces principes furent déployés lors du Congrès de Vienne et du nouveau tracé des frontières de l'Europe. À l'apogée de son enthousiasme, Castlereagh crut que le système créé par le Congrès avait réduit les affaires de l'Europe à la simplicité d'un État unique. Toutefois, l'étroite coopération de la Grande-Bretagne avec les autres puissances européennes, et particulièrement avec celles dépourvues des mêmes traditions parlementaires, s'avéra difficile à maintenir. De mauvais gré, Castlereagh annonça officiellement un divorce *de facto* du système du Congrès dans son Document d'État de 1820 ⁽⁵⁾.

Il est tentant de simplifier l'histoire de la grande stratégie britannique à partir de là. L'expansion de l'Empire coïncida avec un détachement croissant des enchevêtrements européens, qui fut qualifié plus tard de « splendide isolement ». L'Empire n'acquies pas l'ampleur qu'on lui connaît « dans un moment d'inattention »,

⁽⁵⁾ BEW John, *Castlereagh: A Life*, New York, Oxford University Press, 2012.

il fut avant tout poussé par des facteurs commerciaux et, par conséquent, n'obéissait pas à une logique ostensible de grande stratégie en matière de préservation et de défense ⁽⁶⁾. À la fin du XIX^e siècle, la puissance britannique était immense mais diffuse – une force qui courait le danger de devenir une vulnérabilité à mesure que les autres puissances la rattrapaient en matière de capacité industrielle et, dans certains cas, cherchaient à établir des empires rivaux. Le darwinisme social donna du grain à moudre à ces grandes luttes stratégiques à la fin de la période victorienne, saupoudrant de racialisme et de « sélection naturelle » un cocktail de rivalités géopolitiques.

La perspective d'un retour de bâton n'échappa à personne au cours des premières années du XX^e siècle, alors même que l'Empire britannique atteignait son ampleur maximale et couvrait un quart de la surface terrestre, dans ses territoires officiels et non officiels. Le splendide isolement fut abandonné et la Grande-Bretagne chercha désormais à nouer des alliances avec la France et la Russie, ainsi qu'avec le Japon – une première entre une nation européenne et une nation asiatique. De nouvelles idées de protection impériale furent envisagées, bien que jamais adoptées, pour transformer l'Empire en un bloc économique plus resserré. Et c'est à cette période que naquit dans la langue anglaise la notion de « grande stratégie » – utilisée au départ par des stratèges spécialistes de la puissance navale ⁽⁷⁾.

Dans un autre rare document de grande stratégie (*Memorandum on the Present State of British Relations with France and Germany*, 1907), Sir Eyre Crowe, du bureau des Affaires étrangères anglais, chercha à articuler la manière dont ces nouvelles alliances s'inscrivaient dans une stratégie plus vaste d'impérialisme libéral susceptible de s'appliquer au soutien à des nations qui se battaient pour leur indépendance contre d'autres potentielles puissances hégémoniques comme l'Allemagne ⁽⁸⁾. Ces efforts n'évitèrent pourtant pas la tragédie de la Première Guerre mondiale. La Grande-Bretagne qui émergea de 1918 fut un des alliés victorieux. En 1920, l'Empire britannique, qui avait atteint sa taille maximale, vit d'un œil enthousiaste la création d'un ordre international géré par la Société des Nations (SDN). En réalité, la guerre avait affaibli le ciment de l'Empire et porté un préjudice économique immense à la Grande-Bretagne, ce qui signifiait une indépendance financière croissante du dollar. La tension entre le fait de professer les idées libérales d'un ordre international et la tentative de préserver un empire dans lequel un nombre grandissant de nations cherchaient à obtenir leur indépendance en faisant appel à leur droit à l'autodétermination s'aggrava au cours du demi-siècle qui suivit, ce qui eut de profondes conséquences à la fois pour la puissance britannique et pour l'ordre international.

⁽⁶⁾ GALLAGHER John et ROBINSON Ronald, « The Imperialism of Free Trade », *The Economic History Review*, vol. 6 n° 1, 1953, p. 1-15.

⁽⁷⁾ MILEVSKI Lucas, *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

⁽⁸⁾ DUNN J.S., *The Crowe Memorandum: Sir Eyre Crowe and Foreign Office Perceptions of Germany, 1918-1925*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Néanmoins, malgré l'apparente hypocrisie et les paroles creuses (souvent dénoncées par des adversaires extérieurs et par les partisans d'une réforme de l'empire de l'intérieur), à partir de 1918 la grande stratégie britannique chercha réellement à construire un ordre international stable et en fit un principe central. Il existait des versions réalistes de ce principe, basées sur l'aspiration à un équilibre stable entre les grandes puissances mondiales (semblable à celui qu'elles avaient recherché en Europe), mais aussi des versions plus idéalistes d'un nouvel ordre mondial : une communauté de nations, se réunissant sous forme parlementaire, qui résoudrait les différends par l'arbitrage, atteindrait la stabilité économique mondiale et, sous certaines formes, partagerait équitablement les ressources et générerait les éventuelles pénuries. À l'apogée de cet idéalisme, les aspirations à un ordre mondial se raccrochèrent même à une campagne visant à créer un État mondial technologiquement très avancé (idée qui ne fut cependant que rarement envisagée par ceux qui étaient chargés de la politique étrangère de façon concrète, qu'il s'agisse d'hommes d'État ou de politiciens).

Cette aspiration à une forme d'ordre mondial était partagée par un large spectre politique parce qu'elle convenait à différentes visions de la grande stratégie britannique. Ce désir se fit plus vif face à deux défis géostratégiques interdépendants : la menace de « l'anarchie » internationale (pour laquelle « l'ordre » était l'antidote) et la création de conceptions alternatives d'un ordre mondial, conduites par les revanchistes, alors puissances de l'Axe. Par conséquent, un large éventail de libéraux et d'internationalistes socialistes se retrouva à parler la même langue que des stratèges plus durs à cuire adeptes de la puissance nationale – ce qui est sans doute le mieux reflété dans la relation intellectuelle entre l'auteur de science-fiction socialiste H.G. Wells et Winston Churchill. « C'est l'ordre mondial ou l'anarchie », déclara Churchill en 1940 ⁽⁹⁾.

Le rôle des États-Unis dans cette grande stratégie était celui du chaînon manquant entre les aspirations et la réalité. Pendant la Première Guerre mondiale, l'internationalisme du président Woodrow Wilson avait suscité un certain enthousiasme mais, fait essentiel, les États-Unis étaient restés en dehors de la SDN ⁽¹⁰⁾. En 1939-1940, Churchill comprit que la victoire des alliés et un ordre mondial viable – ou qui serait en tout cas dans les intérêts britanniques – dépendraient de la volonté de l'Amérique d'en prendre à son compte une part non négligeable, si cet ordre mondial devait se construire pour la paix. Par conséquent, à partir de 1945 la Grande-Bretagne fut le pays qui approuva et encouragea le plus activement la création d'un ordre mondial dirigé par les États-Unis. Cela devint la clé de voûte de la politique de l'ONU et de l'Otan – un multilatéralisme motivé par la sécurité collective. Il y avait naturellement une forte dimension bilatérale. Le résultat fut

⁽⁹⁾ RENWICK Robin, *Fighting with Allies: America and Britain in Peace and War*, Londres, Biteback, 2016, p. 67-68.

⁽¹⁰⁾ TOOZE Adam, *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, New York, Viking, 2014.

l'histoire d'un succès stratégique relatif dans les décennies qui suivirent 1945, au cours desquelles le considérable déclin de l'Empire et de la puissance économique britanniques fut substantiellement amorti par sa place privilégiée dans l'ordre international. Nul piège de Thucydide. La superpuissance britannique était remplacée par l'alternative la moins menaçante et la plus comparable en termes de mentalité : les États-Unis. La manifestation de beaucoup de chance et d'un certain talent.

À partir de ce point, la version churchillienne idéalisée de la puissance britannique prit la forme de trois cercles concentriques : une relation étroite avec l'Europe et un engagement envers la sécurité européenne (par le biais de l'Otan à partir de 1948) ; une relation spéciale (selon ses propres termes) avec les États-Unis, basée sur des liens étroits sur le plan nucléaire, des renseignements et militaires ; et le *Commonwealth* (une communauté de nations, représentant le successeur de l'Empire, censée être basée sur une association volontaire). Chaque relation comprenait des difficultés intrinsèques mais l'idée était que combiner une perspective atlantique avec une perspective européenne et mondiale donnerait à la Grande-Bretagne la capacité de démultiplier sa puissance – et si possible, lui permettrait de bénéficier d'un certain degré de choix pour déterminer sa propre voie lorsque, en termes d'unité de puissance guerrière, cette voie semblerait s'orienter vers le déclin.

Le fait qu'une grande partie des éléments fondateurs de la grande stratégie britannique d'après-guerre aient été mis en place par le Parti travailliste est un élément crucial de l'histoire. Ce fut un gouvernement travailliste qui chapeauta l'association enthousiaste de la Grande-Bretagne et des États-Unis balbutiants, qui fut moteur de la création de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui soutint la construction d'une force de dissuasion nucléaire indépendante et présida au réarmement et à l'intervention dans la guerre de Corée. Les travaillistes étaient de farouches soldats de la guerre froide, conscients de la distance entre leurs propres politiques de sociaux-démocrates et un *credo* communiste d'inspiration soviétique plus fort dans tous les États ⁽¹¹⁾. La conséquence fut un remarquable degré de consensus politique autour des fondamentaux de la grande stratégie britannique pendant la majeure partie de la guerre froide ; ainsi qu'un remarquable degré de continuité durant la seconde moitié du XX^e siècle. Il y eut naturellement des dilemmes de politique étrangère, tels que la catastrophique intervention dans la crise du canal de Suez (1956), les tentatives répétées de stabilisation des relations avec la Communauté européenne, la non-intervention avec les États-Unis dans la guerre du Vietnam et l'intervention en Irak avec eux en 2003 ⁽¹²⁾.

À la fin de la guerre froide, la grande stratégie britannique s'accordait au mieux avec l'idée d'un ordre international libéral. Ainsi, peu de nations étaient aussi à l'aise avec l'idée d'agrandir l'Otan et l'Union européenne pour répandre la démocratie. Et nulle autre nation du G7 ne dépensa une telle proportion de

⁽¹¹⁾ BEW John, *Citizen Clem: A Life of Attlee*, New York, Oxford University Press, 2017.

⁽¹²⁾ JAMES William D., *British Grand Strategy in the Age of American Hegemony*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

son PIB en aide au développement dans le cadre d'un élan humanitaire et d'une perspective optimiste de la trajectoire des changements historiques. Le concept du Premier ministre Tony Blair envisageant la Grande-Bretagne comme un « pont au-dessus de l'Atlantique », entre les États-Unis et l'Europe, contenait un peu de la logique churchillienne des cercles concentriques. La politique « conservatrice libérale » d'un de ses successeurs David Cameron fut essentiellement basée sur la continuité, au vu de l'intervention en Libye en 2011 (*Opération Ellamy*) et du réengagement dans la mission menée par l'Otan en Afghanistan (*ISAF*). Il y eut une recherche d'équilibre entre la mission européenne – dans laquelle le soutien britannique avait ses limites – et la proximité continue avec les États-Unis. Quoi qu'il en soit, ce jeu d'équilibriste s'avéra de plus en plus difficile à négocier dans le cadre de la guerre contre le terrorisme et, naturellement, du *Brexit* en 2016.

Lors des périodes de consensus et de continuité autour des principes centraux de politique étrangère, la nécessité d'une réflexion sur la grande stratégie s'amenuise, les hypothèses de base et l'architecture intellectuelle de la politique étrangère étant pour l'essentiel bien établies. Depuis 2016 cependant, le Royaume-Uni connaît une période de réévaluation de sa grande stratégie, et ceci pour trois raisons. La première, et la plus évidente, c'est que le *Brexit* nécessite une forme de relation différente avec l'Europe et le reste du monde. La deuxième tient à la résurgence des menaces venues des États et de la concurrence entre les pays, dont les manifestations les plus ostensibles se voient dans les nouveaux défis pour la sécurité nationale posés par la Russie, la Chine et l'Iran. La troisième, peut-être la plus importante, tient au fait que les partenaires et les alliés du Royaume-Uni connaissent tous le même genre de réexamen de leur grande stratégie – un mouvement parti des États-Unis avant de toucher l'Europe, l'Asie et le Moyen-Orient. C'est dans ce contexte qu'a vraiment débuté l'engagement de l'auteur de cet essai dans la grande stratégie et la politique de sécurité nationale du Royaume-Uni. Le premier grand examen *post-Brexit* de la position de sécurité nationale fut l'*Integrated Review of Security, Foreign Policy, Defence and Development* publié en mars 2021⁽¹³⁾. Ce rapport se basait sur une analyse du contexte intentionnel suggérant que la Grande-Bretagne se voyait contrainte de relever quatre défis concomitants : des modifications géopolitiques et géoéconomiques, une concurrence systémique, de rapides transformations technologiques et des défis transnationaux comme le changement climatique.

Ce rapport proposa une réponse sous la forme de quatre objectifs organisationnels pour la stratégie de sécurité nationale : l'entretien de l'avantage stratégique par le biais de la science et de la technologie ; la mise en forme de l'ordre international ouvert de demain ; le renforcement de la sécurité et de la défense tant sur le territoire national qu'à l'étranger et la construction de la résilience dans le pays et à l'international. Il exposait que le Royaume-Uni ne serait pas capable

⁽¹³⁾ CABINET OFFICE, *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* (<https://www.gov.uk/>).

d'atteindre ces objectifs en travaillant seul : « L'action collective et la co-création avec nos alliés et partenaires seront d'une importance vitale au cours des dix prochaines années – en étant une force motrice par l'exemple là où nous possédons des forces uniques ou conséquentes (comme dans les domaines des sciences médicales, des technologies vertes, ainsi que pour certains aspects des données et de l'IA), et en identifiant les domaines dans lesquels nous sommes mieux placés pour soutenir ceux qui sont en tête de la course vers des objectifs communs. » Il fut appuyé par une augmentation record des dépenses de Défense *post*-guerre froide, bien que le budget consacré au développement international se soit contracté durant l'épidémie de la Covid-19.

L'*Integrated Review* de 2021 fut très rapidement mis à l'épreuve par toute une série de grands défis de politique étrangère, du retrait d'Afghanistan de 2021 à l'invasion russe de l'Ukraine en février 2022. La période fut aussi marquée par une politique étrangère britannique plus activiste, dont l'accord de coopération militaire *AUKUS* (Australie–Royaume-Uni–États-Unis) fut emblématique. On a beaucoup parlé de l'orientation vers la région indo-pacifique, mais l'*Integrated Review* a toujours clairement indiqué que la sécurité euro-atlantique était la priorité absolue. Lorsque celle-ci a été mise à l'épreuve par l'invasion russe – et même avant – le Royaume-Uni a été le premier grand pays européen à envoyer une aide létale – en commençant par les chars, les formations puis les tirs à longue portée – avant de devenir le plus véhément défenseur de l'Ukraine dans les forums internationaux.

L'aggravation de la situation et la pression qui en a résulté ont néanmoins conduit à une réactualisation de l'*Integrated Review* en 2023 ⁽¹⁴⁾ sous la férule de l'actuel Premier ministre Rishi Sunak. L'argument principal était que les tendances identifiées en 2021 étaient bien celles qu'il convenait de mettre en avant, mais que le rythme des changements s'était intensifié dans tous les domaines. Le résultat fut une nouvelle augmentation des dépenses de défense à 2,3 % du PIB du Royaume-Uni, dépassant l'objectif de 2 % fixé par l'Otan. Les deux principaux secteurs privilégiés furent le nucléaire, à cause d'*AUKUS* et de la volonté d'investissement dans la dissuasion, et les stocks. Ces derniers en réaction à la prise de conscience, partagée par les alliés de l'Otan, que la guerre en Ukraine avait mis au jour de graves insuffisances dans la capacité de défense industrielle des nations alliées.

Quelle place cela laisse-t-il à la grande stratégie britannique en 2024 ? Sous de nombreux aspects, le centre de gravité reste très similaire. La relation avec les États-Unis s'est révélée centrale en matière de politique vis-à-vis de l'Ukraine et d'approche du Moyen-Orient. C'est la raison pour laquelle on observera l'élection présidentielle américaine qui se déroulera en novembre 2024 avec grand intérêt mais en prenant bien soin de ne pas tomber dans l'hystérie ou dans la complaisance de prophéties auto-réalisatrices. La question se pose de savoir comment donner

⁽¹⁴⁾ CABINET OFFICE, *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world* (<https://www.gov.uk/>).

une forme plus structurée à une future relation sécuritaire avec l'Europe, bien que l'Otan fournisse la plupart des réponses dans ce sens. Il existerait plutôt une plus grande harmonie entre les principales capitales européennes sur la nécessité de soutenir l'Ukraine à long terme. Aussi contre-intuitif que d'aucuns pourraient le croire, on peut considérer que nous vivons une période d'alignement sur la nécessité de travailler ensemble face à de nouveaux défis – en premier lieu, la Chine – au sein du G7 et d'un groupe plus large de pays.

De nombreuses comparaisons historiques ont été faites avec l'époque que nous vivons. Toutes sont éclairantes, mais aucune ne propose de panacée lorsqu'il s'agit de négocier la sécurité nationale pour les dix années à venir. Cependant, en cette année du 120^e anniversaire de l'Entente cordiale⁽¹⁵⁾, il vaut peut-être la peine d'examiner de près la décennie qui a précédé la Première Guerre mondiale. Pour certains spécialistes, ce fut une époque où les grandes puissances se jetèrent en somnambules dans la guerre. Cependant, ce fut également une période marquée par la recherche hyperactive d'alliances et par la quête d'une sorte d'ordre international souple qui pût être mis en œuvre et préservé. Certaines de ces alliances, comme l'entente entre la France et le Royaume-Uni, ne furent que des réponses partielles – en effet, si celle-ci s'avéra vitale en 1914 lorsque la guerre éclata, elle avait échoué à devenir une alliance défensive en 1904, au moment critique où elle eût pu empêcher la guerre.

Le phénomène le plus conséquent que j'aie observé depuis mon arrivée en tant que conseiller au gouvernement en 2019 est un approfondissement et un élargissement des alliances pour inclure de nouveaux domaines comme la technologie nucléaire, les sciences et les nouvelles technologies ainsi que la sécurité économique. Dans la recréation et la réinvention de ces alliances se niche la possibilité de restaurer la dissuasion et de préserver, au moins, un équilibre international caractérisé par un degré substantiel de sécurité et de stabilité. Si l'on vise juste, la récompense sera de taille ; mais si l'on se trompe, les enjeux ne pourront être plus élevés.

11 mars 2024

⁽¹⁵⁾ NDLR : voir DUCHÈNE Hélène, « *Préambule* - 120 ans d'Entente cordiale entre le Royaume-Uni et la France : des relations bilatérales de défense concrètes et pleines de vitalité » et SOUTOU Georges-Henri, « *Préambule* - L'Entente cordiale : « *My word is my bond* » ! », *RDN* n° 869, avril 2024, p. 5-10 et p. 11-16 (<https://www.defnat.com/>).