

Article

« La politique de défense du gouvernement conservateur britannique »

A. J. R. Groom

Études internationales, vol. 3, n° 2, 1972, p. 175-197.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/700197ar>

DOI: 10.7202/700197ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA POLITIQUE DE DÉFENSE DU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR BRITANNIQUE

par A. J. R. GROOM *

I - INTRODUCTION

Il peut paraître étrange d'entreprendre l'analyse de la politique de défense du gouvernement conservateur par une discussion de la politique du gouvernement travailliste précédent. Cependant, aucun gouvernement ne peut faire table rase du passé en matière de défense. De la conception d'un système d'armement moderne à sa mise en œuvre (*lead time*), il s'écoule une période de temps telle qu'un système peut être conçu par un gouvernement, développé par un autre et rendu opérationnel par un troisième. Comme le coût de systèmes d'armements modernes est très élevé en ressources, temps, plans de conception, assises industrielles ou encore en termes de coûts d'option (*opportunity costs*), l'annulation d'un programme d'armements après un certain stade est extrêmement difficile tant du point de vue politique que du point de vue économique. Dès lors, à toute fin pratique, nous considérerons les systèmes d'armements comme étant des paramètres inéluctables. Ainsi, tout comme le gouvernement travailliste de 1964 n'avait d'autre choix que de poursuivre l'équipement du programme *Polaris*, de même, le gouvernement conservateur de 1970 n'avait d'autre option que de compléter le dégagement à « l'Est de Suez ». Dans les deux cas, on a essayé de remplir les promesses électorales par de bonnes paroles, mais ni l'assignation des forces nucléaires britanniques à l'OTAN ni l'accord des cinq puissances (*Five Power Agreement*) en Asie du Sud-Est ne pouvaient cacher la continuité inévitable de la politique.

Mais là n'est pas l'essentiel. Tout système d'armement englobe des valeurs politiques. Un tel système est destiné à soutenir des objectifs particuliers de la politique étrangère dans des circonstances spécifiques ou bien, plus généralement, à détourner ou à déjouer une menace quelconque. Nous n'avons pas à considérer ici l'origine de ces valeurs politiques, civiles ou militaires, bien qu'il s'agisse là d'une question fondamentale, mais il est bon d'en reconnaître les conséquences

* *Professeur au University College (Faculty of Laws), Londres.*

politiques qui découlent de la spécificité des buts de tout système d'armement. Ainsi un système d'armement opérationnel tout à fait nouveau porte l'empreinte d'une perception de l'avenir qui remonte à plusieurs années (ce système peut tout aussi bien refléter un besoin passager de l'époque telle que la création d'emplois). Un système désuet reflète des opinions politiques d'une ou plusieurs décennies précédentes.

Une telle situation n'aurait guère d'importance si ces systèmes d'armements ou capacités militaires pouvaient répondre à plusieurs objectifs politiques à la fois, mais il est rare qu'il en soit ainsi. Non seulement les principaux systèmes d'armements constituent-ils des paramètres dans leurs effets militaires, mais il en va de même dans une mesure considérable pour les valeurs politiques qu'ils incorporent. L'existence d'une force de dissuasion britannique, par exemple, constitue sur les plans, militaire et, en partie, politique, des paramètres dans le cadre des relations anglo-soviétiques au cours du mandat du gouvernement actuel. D'autre part, le dégagement militaire à l'Est de Suez ne peut être renversé même en présence d'un changement important des valeurs politiques parce que les systèmes d'armements appropriés à cette politique cesseront bientôt d'exister et ne peuvent être reconstitués en quelques semaines. Cette situation altère considérablement les options de politique étrangère qui s'offrent au gouvernement conservateur.

En outre, d'autres acteurs tendent à renforcer les paramètres politiques et stratégiques : ils réagissent en fonction des valeurs politiques dont les systèmes d'armements ont été le reflet lors de leur conception, même si ces valeurs ont été répudiées ensuite par des gouvernements successifs. En matière de stratégie, où l'on part si souvent de l'hypothèse du pire, c'est davantage la capacité que l'intention qui détermine l'orientation de la politique des autres acteurs. Comme la capacité est orientée vers le passé, du fait même qu'elle incorpore des valeurs passées, la réaction qu'elle provoque renforce ces anciennes valeurs : puisque la capacité découle d'une prévision passée du présent et que la politique actuelle des autres est fondée sur cette capacité, cette politique tend à donner raison à la prévision antérieure. Il n'entre pas dans notre propos de suggérer les normes qui se dégageraient de ce phénomène de comportement. Qu'il suffise ici de reconnaître ce phénomène, ne serait-ce que pour justifier le point de départ de notre analyse de la politique de défense du gouvernement conservateur — le legs du gouvernement travailliste.

II — LE LEGS DU GOUVERNEMENT TRAVAILLISTE

L'hypothèse fondamentale de la politique de défense du gouvernement travailliste postulait que l'Europe serait le théâtre le moins probable d'opérations militaires. Lors de son accession au pouvoir dans les années soixante, sa réaction immédiate découlait logiquement de cette hypothèse : il chercha à accroître le rôle du Royaume-Uni à l'Est de Suez. Aden et Singapour devaient être les points nodaux du rôle britannique « de gardien de la paix » entre Suez et Saïgon, selon lequel le Royaume-Uni y serait « responsable » de « la paix et de la sécurité » et ce faisant, contribuerait largement à « l'ordre dans le monde » dans une région

accablée de problèmes, aux prises à des changements structurels d'envergure. Mais cette déduction logique des prémisses originelles en impliquait deux autres — que le Royaume-Uni soit acceptable comme « gardien de la paix » dans cette région, et qu'il ait la capacité économique, militaire, politique et psychologique de jouer ce rôle. En 1967 et 1968, le gouvernement travailliste avait fini par comprendre qu'aucun de ces corollaires n'était réaliste et s'était ainsi vu obligé de se rabattre sur son hypothèse initiale. Que la guerre en Europe fût probable ou non, le Royaume-Uni avait un rôle dans cette région et la capacité de le jouer. Le retour à l'Europe coïncidait avec la réactivation de la part du gouvernement Wilson de la candidature britannique aux communautés européennes, candidature dont l'authenticité se trouvait renforcée par suite de la concentration plus grande de la capacité militaire britannique en Europe et dans les régions voisines. Mais l'aspect le plus important du point de vue de cet article est la fin du rôle du Royaume-Uni comme puissance militaire mondiale et l'harmonisation, peut-être pour la première fois depuis la guerre, entre les engagements politico-stratégiques britanniques et les ressources que le gouvernement était prêt à accorder pour leur mise en œuvre. Les questions de défense n'avaient plus la même priorité et le gouvernement se trouvait dans la situation heureuse de pouvoir dépenser davantage pour l'éducation que pour la défense et de rapporter dans un *Livre Blanc sur la Défense*, qu'au cours de l'année de sa parution, aucun militaire n'avait été tué en service commandé.

Le gouvernement travailliste était fier de ses prouesses. La première phrase du *Livre Blanc sur la Défense* de 1965 était :

Le gouvernement actuel a hérité de forces de défense insuffisamment nombreuses et, à bien des égards, dangereusement sous-équipées¹,

alors que son dernier *Livre Blanc* commençait par les phrases suivantes :

Le Royaume-Uni aborde les années soixante-dix avec une capacité militaire totale qu'aucune autre puissance d'Europe occidentale ne peut surpasser. Ses forces armées sont les mieux entraînées de l'Alliance atlantique et elles ont à leur disposition, ou auront dans un prochain avenir, un équipement nouveau jamais égalé².

Cet orgueil était justifié dans une large mesure : l'équilibre entre les engagements et les ressources disponibles pour leur accomplissement était satisfaisant ; un équilibre plausible entre armes nucléaires et armes conventionnelles était en voie d'être établi ; le contrôle et la planification des questions de défense s'appuyaient sur une base plus solide ; le Royaume-Uni avait joué un rôle primordial dans la création d'une stratégie plus cohérente de l'OTAN en Europe ; et les coûts ultérieurs prévisibles des plans de défense s'inscrivaient dans les limites de ce qui était

¹ *Statement on the Defence Estimates 1965*, Londres, HMSO, février 1965, Cmnd. 2592, paragr. 1.

² *Statement on the Defence Estimates 1970*, Londres, HMSO, février 1970, Cmnd. 4290, Ch. 1, paragr. 1.

politiquement possible. Mais alors que le legs du gouvernement travailliste était acceptable pour sa politique, il ne satisfaisait pas nécessairement la politique du nouveau gouvernement conservateur, eu égard surtout à ses ambitions à « l'Est de Suez ». En plus, il y avait des problèmes : le danger d'un budget croissant était omniprésent ; le nombre de recrues était insuffisant ; et les crises de Rhodésie et d'Irlande révélaient que le Royaume-Uni ne disposait pas d'une force militaire utilisable pour soutenir certains choix politiques qui, autrement, auraient mérité une attention plus soutenue. Si toutefois le nouveau gouvernement conservateur désirait continuer la politique travailliste, il disposait d'une bonne base de départ³ ; par contre, si le nouveau gouvernement décidait de suivre une politique radicalement différente, il se trouvait sévèrement handicapé par le legs des travaillistes.

III - LA POLITIQUE OFFICIELLE DU GOUVERNEMENT CONSERVATEUR

Quelques semaines après son accession au pouvoir à l'été 1970, le gouvernement conservateur publia un *Supplementary Statement on Defence Policy 1970* — c'est-à-dire, supplémentaire à la Déclaration « annuelle » émise par le dernier gouvernement en février 1970⁴. Cette hâte démontre probablement l'importance de la défense parmi les priorités du nouveau gouvernement ; cette attitude a stimulé l'intérêt du public attentif aux questions de défense, alors que le parti travailliste avait trouvé quelques motifs de soulagement dans le déclin de cet intérêt. Le gouvernement a déclaré qu'il était « résolu à rendre à la sécurité du Royaume-Uni le rang élevé qu'elle devait occuper parmi les priorités nationales, et de réparer autant que possible les torts occasionnés par des révisions successives de la politique de défense ». À cette fin, il avait fixé les trois objectifs suivants :

- 1) rendre le Royaume-Uni capable de retrouver, selon ses ressources, une part appropriée des responsabilités dans la préservation de la paix et de la stabilité dans le monde ;
- 2) améliorer les capacités des forces armées, surmonter leurs problèmes d'effectifs, et rehausser leur rôle dans la communauté ;
- 3) établir et maintenir une base financière solide sur laquelle pourront se développer et se réaliser les plans et la politique de défense dans les années à venir⁵.

Ces principes ont fait l'objet de mesures pratiques immédiates : contribution militaire aux mesures de défense des cinq puissances en Asie du Sud-Est, décisions d'équipement et d'effectifs au sujet des porte-avions, systèmes d'armements télé-guidés contre les bateaux, avions d'appui tactique *Jaguar*, modifications à la struc-

³ Les principaux Livres Blancs sur la Défense du gouvernement travailliste sont numérotés de façon suivante : *Cmnd. 2592, Cmnd. 2901, Cmnd. 2902, Cmnd. 3203, Cmnd. 3357, Cmnd. 3540, Cmnd. 3927, Cmnd. 4290.*

⁴ *Supplementary Statement on Defence Policy 1970*, Londres, HMSO, octobre 1970, *Cmnd. 4521.*

⁵ *Ibid.* paragr. 2.

ture de l'armée de terre et de la réserve, ainsi que des changements dans le budget de défense. Ces manifestations pratiques de la politique constituent les thèmes principaux abordés dans cet article.

Quatre mois plus tard, dans le Livre Blanc annuel sur la Défense, le gouvernement a précisé ses trois objectifs. Même si la « sécurité fondamentale » du Royaume-Uni repose sur l'OTAN, à laquelle « de loin la majeure partie » de ses forces était assignée, « les intérêts et les responsabilités britanniques ne se bornent pas aux régions de l'OTAN ». Il fallait maintenir la stabilité pour protéger « les intérêts politiques et commerciaux, les territoires d'outremer, et ceux vis-à-vis desquels le Royaume-Uni a un devoir spécial par traité ou autrement ». Ces dernières obligations étaient conçues dans un cadre d'alliance, intimement liées à une échelle de ressources⁶. L'intérêt fondamental restait le même que sous les travaillistes, c'est-à-dire l'OTAN et la sécurité européenne, mais il fallait ajouter quelques « accessoires » à « l'Est de Suez » pour remplir des promesses électorales. Militairement, ces accessoires sont de peu d'importance par rapport à la capacité intérieure du Royaume-Uni à « l'Est de Suez », mais, comme nous le montrerons, c'est une arme à double tranchant. Ces amendements reflètent l'hypothèse comme quoi les intérêts politiques et commerciaux à « l'Est de Suez » peuvent être sauvegardés par une « présence » militaire ou une capacité d'intervention, alors que l'expérience britannique au Moyen-Orient donne certainement matière à penser que cela n'est pas toujours le cas. Une deuxième hypothèse veut que la protection britannique soit bienvenue et, pourtant, peu d'États indépendants du Commonwealth ont conclu des traités de défense avec le Royaume-Uni ; en outre, les politiques intérieures de ceux qui l'ont fait rendent quelquefois leur protection politiquement désagréable. La troisième hypothèse stipule que le Royaume-Uni est capable de jouer un tel rôle. Sinon, à titre de corollaire, le Royaume-Uni peut se dégager quand les choses tournent mal. Le paradoxe est manifeste : pour que la « présence » britannique soit efficace, il faut qu'elle soit perçue comme étant suffisante. Comme ce qui est « suffisant » dépend de l'étendue de la « menace », et que celle-ci échappe au contrôle du gouvernement britannique, un engagement, pour être efficace, ne peut être limité. Il en résulterait autrement un seuil au-dessus duquel la « menace » pourrait réussir. Mais la question n'est pas là ; en effet, dans le monde contemporain, l'expérience montre qu'un dégage-ment, une fois un conflit commencé, est peu probable dans ses premières phases. Il y aurait plutôt un changement des valeurs politiques avec un engagement plus profond qui aboutirait, comme au Viêt-nam, à une situation assez prolongée où l'on « ne peut ni gagner, ni perdre, ni quitter ». Mais le Royaume-Uni, avec sa capacité limitée, « peut perdre ». Peut-il aussi se dégager ? Nous sommes ainsi amenés à montrer que des engagements sans capacité proportionnelle sont inefficaces et voués à l'échec et, à ce titre, sont dangereux. Il suffit parfois de donner à son engagement une apparence illimitée pour pouvoir lui conférer en fait un caractère limité tandis qu'un engagement limité risque de devenir illimité ou d'échouer ; un engagement limité ne peut s'opposer qu'à une menace limitée. La

⁶ *Statement on the Defence Estimates 1971*, Londres, HMSO, février 1971, Cmnd. 4592, Ch. 1, parag. 2.

« diplomatie de la canonnière » suppose toutefois l'existence d'une flotte qui puisse l'appuyer.

Selon le gouvernement, c'est l'Union soviétique qui constitue la source principale de la « menace continue » dirigée contre le Royaume-Uni :

La sécurité occidentale n'est pas à l'abri de la menace actuelle et potentielle des énormes ressources militaires de l'Union soviétique. Cette menace n'est pas limitée à la zone de l'OTAN. Soutenue par sa capacité nucléaire stratégique croissante, ses forces conventionnelles vastes et modernes, sa flotte et sa marine marchande en pleine expansion, l'Union soviétique cherche à intensifier son pouvoir et son influence à travers le monde. Le succès de cette politique se fera aux dépens des intérêts politiques occidentaux ; il pourrait aussi mettre de plus en plus en jeu des intérêts économiques importants de l'Occident⁷.

Le gouvernement concevait la situation en termes de somme nulle (*zero-sum*) ; si les Soviétiques réussissent, l'Ouest doit nécessairement échouer. Il acceptait les axiomes de la « *Machtpolitik* » dans les relations entre l'Union soviétique et l'Occident. Quoique les parties en présence perçoivent leurs relations en termes de somme nulle, cette situation ne correspond pas nécessairement à la réalité⁸. Le gouvernement conservateur, pourtant, concevait ses relations avec l'URSS en termes d'un conflit objectif, à la nuance près que « parallèlement à l'expansion de son influence politique et militaire, l'Union soviétique s'est montrée prête à négocier certains problèmes en réponse aux initiatives occidentales... (quoique) il ne serait pas prudent de prendre une volonté de négocier, bienvenue en soi, comme une indication d'un changement des objectifs fondamentaux soviétiques⁹ ». Le nouveau gouvernement déclarait son inquiétude à l'égard de l'augmentation des dépenses pour la défense en URSS, des activités navales soviétiques dans l'Atlantique Nord, aux Caraïbes, en Méditerranée, dans l'océan Indien et le golfe Persique, et il suivait prudemment les progrès de la conférence des *SALT* et des discussions sur Berlin¹⁰.

La politique déclarée du nouveau gouvernement a donc retenu l'Europe comme centre de son attention et de ses efforts ; celui-ci a cependant augmenté l'importance symbolique de la politique à « l'Est de Suez », changé la priorité accordée à la défense, et cité l'Union soviétique comme étant « une menace continue ».

IV – LA STRATÉGIE NUCLÉAIRE

Les questions fondamentales de stratégie nucléaire occupaient une place importante dans les Livres Blancs sur la Défense du gouvernement conservateur

⁷ *Ibid.*, Ch.1, paragr. 5.

⁸ Par exemple, voir J. W. BURTON, *Conflict & Communication*, Londres, MacMillan, 1970.

⁹ *Statement 1971*, Ch. 1, *op. cit.*, paragr. 9.

¹⁰ *Ibid.*, Ch. 1, paragr. 5-9.

au cours des années cinquante et au début des années soixante. Les discussions se rapportaient aux mérites relatifs des représailles massives et de la riposte graduée, d'une force de dissuasion et d'un désarmement multilatéral ou d'un désarmement nucléaire unilatéral. Comme résultat net des discussions et de la politique adoptée, les gouvernements conservateurs d'alors se trouvèrent aux prises avec de nombreuses difficultés politiques et stratégiques. L'opposition travailliste avait également ses problèmes, quoique d'origine différente. Les deux partis avaient de bonnes raisons de se sentir soulagés quand ces disputes s'aplanirent au milieu des années soixante. L'Accord de Nassau, négocié par un gouvernement conservateur en 1962, fut exécuté par un gouvernement travailliste dans les années suivantes, et une politique bipartite quant aux questions nucléaires s'inscrivit à nouveau dans les faits. Pour les raisons indiquées dans l'introduction, les travaillistes n'avaient aucune possibilité réelle de « renégocier » l'accord et, peut-être, n'avaient-ils pas vraiment envie de le faire. Dans ce contexte, il est piquant de remarquer que pendant les tout derniers mois du gouvernement travailliste, le rôle nucléaire stratégique des bombardiers *V* a été dévolu aux sous-marins *Polaris*, à la suite de l'Accord de Nassau.

Les Livres Blancs sur la Défense du nouveau gouvernement conservateur n'ont rien à dire sur la stratégie nucléaire générale du Royaume-Uni. On présume donc que la politique travailliste a été maintenue. Néanmoins, pendant la durée probable du mandat du gouvernement actuel, des décisions en matière de politique nucléaire s'imposeront et leur signification tout comme leurs ramifications auront une certaine importance. On peut envisager deux sortes de décisions : la première concernera les améliorations et les modifications de la force *Polaris* actuelle, tandis que la deuxième, en définitive, portera sur son remplacement éventuel. Ces deux ordres de décision peuvent provoquer une frénésie politique, même si, au fond, seul le deuxième appellera des décisions fondamentales en ce qui concerne la stratégie nucléaire (et politique).

La première catégorie suscite plusieurs questions quant aux améliorations et aux modifications de la force *Polaris* actuelle. Le gouvernement travailliste avait conçu la force nucléaire stratégique britannique dans le contexte de l'Alliance. En conséquence, la sélection des cibles de la force fait l'objet de décisions collectives au sein du *United States Strategic Nuclear Targeting Committee* en collaboration avec le Groupe de planification nucléaire de l'OTAN. Il n'y a donc aucune liste indépendante de cibles britanniques¹¹. Le gouvernement conservateur voudra peut-être en établir une, advenant un retrait de la force *Polaris* britannique et des bombardiers nucléaires de l'OTAN. Actuellement, rien n'indique que de telles circonstances puissent se présenter, mais une telle planification peut avoir une valeur politique dans un contexte européen, ou, plus étroitement, dans un contexte franco-britannique. L'amélioration de la capacité de pénétration des *Polaris* est peut-être actuellement une question à l'étude. On avait toujours conçu le *Polaris* britannique comme un engin à têtes multiples (*MRV*), mais le gouvernement travailliste a amélioré sa capacité de pénétration, en réponse au déploiement du

¹¹ *The Times*, 27 février 1970, par son correspondant pour la Défense.

système de missiles *ABM* soviétiques¹². Le gouvernement conservateur, comme son prédécesseur, suit sans doute très attentivement les discussions du *SALT* au sujet des *ABM*, en gardant à l'esprit la question des auxiliaires à la « pénétration » (*penaids*).

La force *Polaris* britannique est évidemment issue du programme américain. Sans ce dernier, il est inutile de se demander si les Britanniques auraient construit une force *Polaris*. De toute façon, les développements technologiques aux États-Unis ne sont pas sans incidence sur la force britannique. Les États-Unis procèdent actuellement à la conversion de 31 de ses 41 sous-marins *Polaris* en *Poseidons*. Autant que l'on puisse savoir, le gouvernement travailliste n'a pas demandé de *Poseidons* au gouvernement des États-Unis, ni envisagé sérieusement d'entreprendre indépendamment un tel programme.

C'est la première fois qu'en matière nucléaire le Royaume-Uni ne tente pas de bénéficier des plus récents progrès en termes de potentiel offensif. Le gouvernement conservateur changera peut-être cette politique et des changements aux États-Unis pourraient aussi soulever ce problème. Après la conversion des 31 sous-marins *Polaris* en *Poseidons*, il est possible que les États-Unis mettent les dix autres *Polaris* au rebut, soit parce qu'ils ne peuvent porter que l'engin *A-2*, soit en raison d'un accord au *SALT*. À ce moment-là, le coût des services de soutien des *Polaris* ne concernera que le Royaume-Uni. Si les coûts s'avéraient trop élevés ou si l'efficacité du système devait en souffrir, le Royaume-Uni pourrait soit acheter des *Poseidons*, soit les construire ou encore collaborer avec la France. Toutes ces options sont coûteuses et peuvent susciter des polémiques qui pourraient ouvrir un autre débat — renoncer à la force de dissuasion sous-marine¹³. À la fin de l'été 1968, Sir William Cook, conseiller en chef des projets et recherches au ministère de la Défense, avait préparé un rapport qui excluait, pour des raisons financières, un *MIRV* britannique indépendant pour les *Polaris* ; le Ministère a démenti qu'une demande en ce sens ait été faite aux États-Unis¹⁴. Néanmoins, le gouvernement conservateur reviendra peut-être de son propre accord sur la question, ou bien y sera obligé par des développements aux États-Unis.

La dernière question quant à l'amélioration et l'entretien de la force actuelle *Polaris* concerne son envergure. Le plan initial du gouvernement conservateur de 1962 prévoyait une force de cinq sous-marins ; celle-ci a été réduite à quatre par le gouvernement travailliste. Cependant, il est possible que la période de 18 mois prévue pour le radoub soit quelque peu optimiste, remettant donc en question la capacité du Royaume-Uni de maintenir une force de deux bateaux constamment en patrouille. La réduction du gouvernement travailliste avait essentiellement une portée symbolique et politique, suite aux promesses électorales. Mais actuellement la question a pris une signification pratique et économique aussi bien que symbolique pour le gouvernement conservateur. Si un bateau supplémentaire permet d'assurer une patrouille de deux bateaux, le refuser pourrait

¹² M. Healey, à la Chambre des Communes, *The Times*, 5 mars 1970.

¹³ *The Times*, 1er août 1969, Charles Douglas-Home, correspondant pour la Défense.

¹⁴ *The Times*, 13 février 1969, par son correspondant pour la Défense.

être interprété comme une politique imprudente. Le chantier naval pour construire le cinquième sous-marin existe, et le gouvernement éprouve un grand besoin de restaurer son image auprès de l'industrie de la construction navale¹⁵. Une décision de construire le cinquième sous-marin ne provoquerait donc pas une grande surprise.

Les questions d'amélioration et d'entretien se rapportent à une période de temps définie — au cours de laquelle une version modifiée de la force actuelle demeure une entreprise viable sur les plans stratégique et technologique. Bien avant cette date et au cours du mandat du gouvernement actuel, il sera nécessaire de considérer l'avenir de la force nucléaire stratégique britannique. Les choix sont les suivants : laisser « disparaître » la force, chercher à continuer la coopération avec les États-Unis, chercher à coopérer avec les États-Unis et la France, ou avec la France (et peut-être d'autres puissances européennes) seulement, ou bien procéder indépendamment. Chacune de ces options implique des décisions importantes d'ordre politique, économique, stratégique et psychologique qui aboutiront, bon gré mal gré, à une nouvelle option nucléaire et l'on peut espérer que ces questions éveilleront l'intérêt du public. C'est sur la façon dont le gouvernement conservateur aborde ces questions que nous portons maintenant notre attention.

V - L'OPTION EUROPÉENNE

L'élection de M. Heath et l'accession à la présidence de M. Pompidou ont donné lieu à bien des conjectures sur la coopération nucléaire franco-britannique. Ces conjectures ont été stimulées par le déroulement des négociations sur la candidature britannique aux communautés européennes. Néanmoins, de telles conjectures n'ont pas trouvé d'échos dans les deux Livres Blancs sur la Défense du gouvernement conservateur ; il n'en était nullement question. Il faut trouver le fondement de telles conjectures dans le progrès des forces de dissuasion britannique et française, les changements dans l'engagement des États-Unis en Europe, et plus spécifiquement, dans la conférence Godkin donnée par M. Heath en 1967, quand il a dit : « À mon avis, il (un système de défense européen) peut aussi englober une force nucléaire basée sur les forces actuelles britannique et française, qui pourraient être gérées conjointement pour l'Europe entière¹⁶ ». On n'a cependant pas souligné suffisamment le contexte des réflexions de M. Heath, à savoir qu'un système de défense européenne « commencerait, évidemment, par les forces conventionnelles et l'acquisition d'armes », qu'il serait précédé par « un plus grand progrès dans l'harmonisation des politiques étrangères européennes qu'il n'est possible aujourd'hui », et au moins qu'il serait le complément de l'OTAN¹⁷. On a également oublié de mentionner qu'au moment de ses réflexions, M. Heath se trouvait devant un auditoire universitaire et qu'il n'était pas encore premier ministre.

¹⁵ *The Times*, 23 juin 1970, Charles Douglas-Home, Desmond Wettern : « The Royal Navy and the Continuing Commitments », *U.S. Navy Institute Proceedings*, août 1971, p. 22.

¹⁶ Edward HEATH, *Old World, New Horizons : Britain, the Common Market and the Atlantic Alliance*, Londres, Oxford University Press, 1970, p. 73.

¹⁷ *Ibid.*

Depuis la publication de la conférence Godkin, le gouvernement a été très réticent au sujet de la possibilité d'une coopération nucléaire franco-britannique. On a l'impression que le gouvernement n'a pas de projets à court terme et qu'il songe davantage aux possibilités à long terme. M. Heath informa le Parlement, en juillet 1970, qu'il n'avait aucune intention de discuter une coordination nucléaire future avec la France, mais que la proposition de Godkin demeurait une « possibilité à long terme¹⁸ ». Le ministre des Affaires étrangères n'avait aucun projet de discussion immédiat non plus, mais il pensait que « si nécessaire, il pourrait y avoir des arrangements nucléaires complémentaires à l'alliance de l'OTAN¹⁹ ». Les critiques ont fusé du côté travailliste, car leur politique de collaboration attache une grande importance au cadre de l'OTAN.

Plus récemment, des sources gouvernementales bien informées ont manifesté un intérêt soutenu pour la collaboration nucléaire à long terme avec la France. Le fait que le gouvernement conservateur ait consenti à considérer la coopération nucléaire franco-britannique comme étant « complémentaire » à l'OTAN, quoique pas nécessairement au sein de celle-ci, est important pour la France. La question nucléaire est encore plus délicate pour la France que pour le Royaume-Uni. M. Debré a présenté très clairement son point de vue à ce sujet. La capacité nucléaire de la France est un témoignage de « sa résurrection ainsi que de sa résolution de regagner sa position normale au concert des nations²⁰ ». Il considère que la stratégie nucléaire européenne nécessiterait une unité politique et a précisé :

une unité politique ne peut pas résulter des institutions toutes seules : elle doit provenir... d'un patriotisme qui, se revêtant d'une nouvelle dimension, est enraciné dans une conscience collective. Sans ce patriotisme européen, il n'y aura pas d'unité politique. De plus, sans cette unité politique, aucune stratégie nucléaire européenne n'est possible. Le continent européen n'est pas encore arrivé à ce point²¹. (Néanmoins,) le fait que la France a l'intention de rester libre de choisir sa propre politique, et d'agir comme elle juge convenable, n'empêche d'aucune façon la coopération avec les autres pays. Elle ne peut pas ignorer le fait que sa liberté est limitée par les réalités d'un monde très complexe... La coopération c'est le bon sens ; elle n'est pas simplement à souhaiter, mais de plus elle est impérative... Puisque le risque nucléaire est indivisible, toute coopération nucléaire, qui pourrait avoir un caractère stratégique, est donc tout simplement invraisemblable. Ce n'est qu'une nation seule qui peut prendre la décision de faire usage des forces nucléaires...²².

Une politique nucléaire conjointe grandiose dans le domaine politico-stratégique n'est ainsi pas concevable du point de vue de Londres et de Paris. En effet, selon la conclusion de Ian Smart :

18 M. Heath à la Chambre des communes, *The Times*, 22 juillet 1970.

19 Sir Alec Douglas-Home à la Chambre des communes, *The Times*, 21 juillet 1970.

20 Michel DEBRÉ, « France's Global Strategy », *Foreign Affairs*, avril 1971, p. 396.

21 *Ibid.*, p. 398.

22 *Ibid.*, pp. 400-01.

L'instinct français actuel est de commencer par des échanges techniques, et possiblement par une coopération technique dans le développement d'armes nouvelles. Au mieux, ils réserveront leur jugement sur la possibilité de passer de ce stade à une discussion des questions plus générales de coordination politique ou stratégique... C'est surtout au niveau technique que le gouvernement français est attiré par la coopération, avec le Royaume-Uni, mais il demeure sceptique en ce qui concerne l'engagement d'autres gouvernements de l'Europe occidentale, ainsi que peu disposé à associer cette coopération à l'OTAN, et opposé à la moindre chose qui puisse révéler une influence américaine²³.

Alors que la possibilité de coopération technique n'est pas très importante pour les Britanniques à l'heure actuelle, sa signification augmentera quand le moment sera venu de prendre des décisions sur la force de dissuasion britannique dans l'avenir. Si l'on en croit les indices actuels, il semble que le gouvernement conservateur considéra, alors, une collaboration franco-britannique comme une possibilité sérieuse.

Nous ne voulons pas consacrer plus de temps à cet aspect, car nous n'avions d'autre but que de faire ressortir quelques facteurs clefs de cette option²⁴. La coopération franco-britannique pourrait se limiter à une coopération technique, ou allier coopération technique, choix de cibles et déploiement conjoints, ou enfin passer de la coopération technique à une coordination politique très poussée. De tels arrangements sont possibles dans le cadre de l'OTAN ou en dehors de celui-ci ; ils peuvent s'ajouter aux engagements à l'OTAN ou les remplacer. Ils pourraient bénéficier du soutien ou au contraire provoquer l'opposition des États-Unis sur les plans techniques, politiques ou stratégiques ; enfin ils pourraient être établis avec ou sans l'appui des autres pays de l'Europe occidentale. Les permutations de ces variables sont sans limites et le gouvernement ne donne pas l'impression d'y avoir beaucoup réfléchi bien qu'il ait laissé voir une certaine inclination à le faire.

De telles considérations ouvriront à nouveau le débat sur la nécessité pour le Royaume-Uni de posséder une force de discussion. L'évolution des choses et le passage au gouvernement des travaillistes ont sorti le gouvernement conservateur actuel de l'impasse où le parti s'était engagé, il y a une dizaine d'années. Mais de nouveaux éléments de confusion peuvent encore se présenter et embrouiller les discussions. Par exemple, il sera nécessaire de mettre au point la différence entre les possibilités pratiques et celles qui sont souhaitables sur le plan théorique. Les discussions devront porter sur les relations entre les facteurs politiques, stratégiques et économiques. Antérieurement, un malentendu existait entre les tra-

²³ Ian SMART, « Future Conditional : The Prospect for Anglo-French Nuclear Cooperation », *Adelphi Papers* 78, Londres, Institute for Strategic Studies, août 1971, p. 31.

²⁴ Pour une excellente analyse de cette option, voir Ian SMART, *Ibid.* ; ainsi que Andrew J. PIERRE, « Nuclear Diplomacy : Britain, France and America », *Foreign Affairs*, janvier 1971, et Eldon GRIFFITHS and Michael NIBLOCK, « Anglo-French Nuclear Deterrent », *Atlantic Community*, été 1970.

vaillistes et les conservateurs, les travaillistes partant de l'art du possible et les conservateurs raisonnant en termes du possible dans l'art. Pareillement, alors que pendant les années cinquante, la force de dissuasion britannique était considérée surtout en fonction de l'influence qu'elle permettrait au Royaume-Uni d'exercer à Washington, il aurait fallu en fait raisonner en termes militaires de force de dissuasion contre une « menace » soviétique. Ces deux objectifs, influencer Washington et dissuader Moscou, n'étaient pas toujours compatibles ; il était parfois nécessaire de renverser la doctrine stratégique déclarée pour s'assurer que la force ait l'effet politique voulu à Washington²⁵. Quand la question aura de nouveau occupé le premier rang, peut-être sera-t-il possible d'éviter les discussions stériles d'antan.

VI - LE RÔLE DES ÉTATS-UNIS

Historiquement les États-Unis ont joué un rôle essentiel dans deux domaines de la politique de défense britannique — les questions nucléaires et l'OTAN. En matière nucléaire le rapport était essentiellement bilatéral, tandis que les relations anglo-américaines sur la défense européenne faisaient partie intégrale du dialogue entre l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale dans l'Alliance. Quant au troisième domaine majeur de la politique de défense britannique — le Tiers-Monde — les relations anglo-américaines n'avaient pas une portée immédiate, sauf peut-être dans le cas du Moyen-Orient, et surtout dans la crise de Suez. Puisque à « l'Est de Suez » n'est plus une considération majeure, et que l'OTAN est une simple question d'alliance, cette section se concentrera sur les dispositions nucléaires anglo-américaines.

La politique de défense nucléaire britannique d'après-guerre avait pour but principal de rétablir les liens étroits qui existaient avec les États-Unis dans ce domaine pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces liens avaient été coupés par l'adoption de l'amendement McMahon par le Congrès des États-Unis, peu après la guerre. Dans la mesure où les réalités d'après-guerre le permettaient, le Royaume-Uni réalisa son objectif par une série d'accords anglo-américains à la fin des années cinquante et au début des années soixante. Au cours de la dernière décennie, ces accords ont permis au Royaume-Uni de se tenir à jour en ce qui concerne les questions technologiques, les problèmes de commandement et de contrôle, et les renseignements, tandis qu'actuellement la contrepartie britannique appartient largement au passé. Ces accords nécessitent des renouvellements partiels périodiques, qui, antérieurement, n'ont pas posé de problèmes. Mais comme la contrepartie britannique a de moins en moins d'importance et que le milieu politique et stratégique subit des transformations rapides, leur renouvellement sera beaucoup moins inéluctable à l'avenir. Les États-Unis auront peut-être plus tendance qu'auparavant à profiter de leur position de force pour influencer la politique

²⁵ Voir A. J. R. GROOM, *British Thinking About Nuclear Weapons* (sous presse).

britannique sur le maintien et l'amélioration de la force de dissuasion actuelle. Rien ne suggère des différends sérieux, mais la dépendance à l'égard des États-Unis rend coûteuse toute politique qui leur donnerait une raison de mettre fin à ces accords. En effet, loin de donner au Royaume-Uni un rôle important dans le processus décisionnel américain sur les questions de stratégie nucléaire, la force de dissuasion britannique en dépend maintenant entièrement. Nulle part cette situation de domination n'est plus déterminante qu'en rapport au rôle futur de la force de dissuasion britannique. La seule option où les États-Unis ne jouent pas un rôle primordial est celle de la renonciation au programme nucléaire, et même dans ce contexte, il faudrait tenir compte de l'importance d'une garantie nucléaire américaine à l'Europe occidentale, à moins que le Royaume-Uni n'adopte aussi une politique étrangère non alignée. Que l'on choisisse soit de continuer les relations anglo-américaines, soit d'y ajouter ou de les remplacer par un accord franco-britannique, soit de poursuivre indépendamment un programme, tout dépendra en grande partie de la politique des États-Unis face à chacune de ces options. Seules des raisons fondamentales pourraient justifier le choix d'une option inacceptable aux yeux des États-Unis, au risque de payer les frais de leur désapprobation. Comme les États-Unis ont des droits par traité sur plusieurs aspects de la force de dissuasion britannique, en pratique, les difficultés d'un dédoublement seraient décourageantes. En somme, les États-Unis exercent un droit de veto implicite sur la politique britannique dans la plupart des circonstances imaginables, et cela est vrai, à court ou à long terme, quelles que soient les options du gouvernement britannique. Comme c'est un gouvernement conservateur qui a négocié ces accords, il doit bien s'en rendre compte ; par conséquent, dans une certaine mesure l'avenir de la force de dissuasion britannique sera décidé à Washington. En dépit des relations étroites entre le Royaume-Uni et les États-Unis sur certaines questions nucléaires, le Royaume-Uni n'a aucune influence apparente sur le déroulement de la conférence des *SALT*. La comparaison de cette situation avec les « négociations concernant l'interdiction des essais nucléaires » est révélatrice, et reflète l'échec britannique dans ses espoirs d'influencer les États-Unis en matière nucléaire. L'Alliance, dans son ensemble, est « consultée » par les États-Unis, et même dans les discussions, les systèmes de bases avancées de l'OTAN, contrôlés par les États-Unis, la capacité des missiles de portée intermédiaire (*IRBM*) et des missiles balistiques de portée moyenne (*MRBM*) soviétiques ont plus d'importance aux yeux des États-Unis que les forces de dissuasion britannique et française. Pourtant, les résultats des *SALT* ne seraient pas sans influence sur les forces de dissuasion britannique et française, surtout en ce qui concerne un accord éventuel sur les missiles antimissiles (*ABM*). L'effet des *SALT* sur les forces de dissuasion britannique et française serait pourtant plus néfaste si les *SALT* n'arrivent pas à arrêter la course aux armements, car la capacité relative et l'effet dissuasif des forces de dissuasion britannique et française diminueraient ; la course aux armements s'intensifierait et les difficultés à suivre le rythme des grandes puissances augmenteraient selon toute probabilité. Encore une fois l'avenir de la force de dissuasion britannique est largement conditionné par la politique des États-Unis.

VII – LA POLITIQUE DANS LE CADRE DE L'OTAN

La décision du gouvernement travailliste de mettre fin aux engagements stratégiques britanniques à « l'Est de Suez » s'accompagna d'une révision de la stratégie dans le domaine principal de la politique de défense britannique — c'est-à-dire l'Europe. Cet examen conduisit le Royaume-Uni, ainsi que la République fédérale d'Allemagne, à jouer un rôle de premier plan dans la révision de la stratégie de l'OTAN en Europe. La politique révisée de la « riposte variable » reposait sur la notion d'une capacité conventionnelle suffisante pour repousser toute agression, hormis une attaque nucléaire générale ou conventionnelle de grande envergure et, en cas d'une telle attaque, pour « accorder un délai pour négocier l'arrêt du conflit, et pour des consultations entre les Alliés sur l'emploi initial d'armes nucléaires, si ces négociations échouent ²⁶ ». Le gouvernement conservateur a accepté cette politique pour le Royaume-Uni et pour l'Alliance. Il adapta la politique de ses prédécesseurs en conservant l'*Ark Royal*, un porte-avions équipé d'avions à ailes fixes, jusqu'à la fin des années soixante-dix, et en augmentant la quantité des *Jaguar* de première ligne aux dépens de ceux réservés à l'entraînement. Ces changements constituaient davantage des nuances dans les doctrines plutôt que l'expression de doctrines différentes. Deux analystes bien informés ont critiqué, séparément, cette politique — Lord Wigg et Lord Mountbatten. Ils ont exprimé deux critiques essentielles : premièrement, les forces conventionnelles étaient insuffisantes pour accomplir le rôle qui leur avait été assigné, et deuxièmement l'emploi tactique d'armes nucléaires aboutirait vite à l'escalade ²⁷. Le nouveau gouvernement n'a pas tenu compte de ces critiques puisque ni le Royaume-Uni ni ses alliés continentaux ne sont disposés à fournir les forces conventionnelles nécessaires. Néanmoins, la différence fondamentale d'intérêt stratégique entre l'Europe et l'Amérique du Nord demeure et, en dehors du rétablissement de la conscription, le Royaume-Uni ne peut rien y changer. La différence d'intérêt réside dans le rôle des armes nucléaires « tactiques ». L'emploi de celles-ci en Europe équivaldrait, en effet, à un bombardement stratégique. Puisque l'Europe, par ce fait, subirait les effets d'une guerre stratégique nucléaire, elle a peu d'intérêt à livrer une guerre nucléaire « tactique » et tout intérêt soit à développer une capacité conventionnelle suffisante pour éviter le recours aux armes nucléaires « tactiques », soit à menacer d'employer sa capacité stratégique. Sinon, elle doit se soumettre. Pourtant, il y a toute raison de croire que les États-Unis veulent conserver le choix de pouvoir rendre « stratégique » toute guerre nucléaire « tactique » en Europe.

Qu'une telle politique puisse ou doive être exécutée est une autre question, mais le fait demeure, comme l'ont indiqué Lord Wigg et Lord Mountbatten, que la stratégie de l'OTAN ne reflète pas l'intérêt européen, mais il est peu probable qu'un gouvernement britannique prenne les mesures nécessaires pour changer cette situation. Pourtant, le gouvernement britannique sera peut-être

²⁶ *Statement 1970, Cmnd. 4290, op. cit.*, paragr. 24 ; voir aussi paragr. 18-23.

²⁷ Les essais de Lord Wigg furent publiés dans *The Times* des 19 et 20 février 1970, et la lettre de Lord Mountbatten dans l'édition du 23 février.

obligé de considérer ces questions si les réductions des troupes américaines en Europe, sans cesse préconisées par le sénateur Mansfield, sont acceptées et mises en œuvre. Si le dégagement des troupes américaines n'est pas compensé par des forces européennes, l'option conventionnelle en sera affaiblie, et l'on sera obligé d'accorder une plus grande importance à l'option « nucléaire tactique ». Puisque celle-ci est largement contrôlée par les États-Unis, certains États seront peut-être davantage enclins à reconsidérer leur adhésion à l'Alliance, parce qu'ils douteront de la garantie américaine, ou bien paradoxalement parce qu'ils en craindront l'exécution et voudront s'écarter de la ligne de tir. Par ailleurs, cette situation obligera peut-être les États de l'Europe occidentale à considérer la « menace » soviétique d'une façon pragmatique pour la première fois en plus de vingt ans ; on pourrait alors espérer l'instauration d'une détente réelle et d'un véritable système de sécurité européenne. Si, néanmoins, les hommes d'État européens percevaient une « menace » soviétique, ils seraient alors obligés de la prendre au sérieux eux-mêmes, plutôt que de compter sur les États-Unis. L'exécution des propositions du sénateur Mansfield engagerait alors le gouvernement britannique dans une révision complète de sa politique de sécurité européenne, et lui donnerait une occasion importante d'influencer le cours des événements en Europe pendant quelques années à venir. Il ne semble pas qu'actuellement le gouvernement britannique ait considéré sérieusement ces éventualités. En effet, dans la mesure où ces questions nécessitent des décisions courantes, le gouvernement conservateur s'efforce de préserver le *statu quo*. Le gouvernement britannique a certes participé aux discussions sur Berlin (qui devaient principalement aider les deux Allemagnes et les deux superpuissances à arriver à un accord), mais il n'a pas manifesté un grand enthousiasme pour la réduction mutuelle et équilibrée des forces (*MBFR*) ou pour une conférence sur la sécurité européenne (*CSE*). C'est assez étonnant quand on songe que les *MBFR* ont pour héritage intellectuel les propositions de Sir Anthony Eden au milieu des années cinquante, et qu'elles pourraient constituer une contrepartie soviétique au dégagement probable des troupes américaines. La politique britannique suggère qu'une réduction symétrique constituerait un danger pour l'OTAN, et qu'une réduction asymétrique serait inacceptable pour l'Union soviétique. Le gouvernement britannique ne s'attend donc pas à ce que les *MBFR* apportent davantage qu'une stabilisation de la situation un peu en dessous des niveaux d'effectifs actuels, soit, en d'autres mots, une réduction limitée des troupes américaines en Europe. Comme ses alliés à l'OTAN, le gouvernement britannique ne donne pas l'impression de prendre au sérieux les aspects de sécurité d'une *CSE*, peut-être parce qu'il accorde une grande valeur à la solidarité au sein de l'alliance. Il n'estime pas que les *MBFR* constituent un forum approprié, car ces dernières exigent une discipline d'alliance pour les négociations de bloc à bloc. Ce mode de négociation écarte donc les possibilités de relâcher les liens des États de l'Europe orientale au Pacte de Varsovie, de développer des liens bilatéraux est-ouest de sécurité politique, de progresser vers un remplacement du « Rideau de Fer » par un « corridor neutre ». La politique britannique semble donc être davantage caractérisée par un *immobilisme* atavique que par une perception dynamique des possibilités futures.

VIII – À L'EST DE SUEZ

Le gouvernement conservateur semble avoir été davantage consterné par la perte des possibilités d'une politique de défense influente à l'Est de Suez qu'impressionné par les nouvelles possibilités qui s'ouvrent en Europe. Cela peut sembler étrange de la part d'un parti qui entraîne un Royaume-Uni récalcitrant dans les communautés européennes, mais cette attitude frappe moins quand on se souvient que ce parti s'est toujours considéré comme le gardien de l'Empire britannique. La politique du nouveau gouvernement se concentre sur les régions suivantes : Singapour-Malaysia, le golfe Persique et l'Atlantique Sud-océan Indien.

La politique de dégageant à « l'Est de Suez » des travaillistes revêtait une importance psychologique aussi grande que politique ou militaire. Elle a finalement reconnu l'indépendance du sous-continent indien et de ses régions voisines et forcé la prise de conscience du caractère européen du Royaume-Uni sur les plans politique et stratégique chez ceux qui le percevaient à contre-cœur. Le gouvernement conservateur n'avait pratiquement d'autre choix que d'accepter ces réalités politiques et stratégiques tout en essayant d'éviter leurs ramifications psychologiques. Pour faciliter son dégageant en Malaysia et à Singapour, le gouvernement travailliste y avait maintenu des engagements verbaux limités en espérant qu'ils s'estomperaient avec le temps en perdant de leur vraisemblance, compte tenu de l'effondrement manifeste des capacités de les mettre en œuvre. Le gouvernement conservateur s'est efforcé de donner suite à ces engagements verbaux en instituant une présence britannique permanente très limitée dans cette zone²⁸. Le gouvernement a accepté un engagement semblable à celui de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande et l'a intégré au leur. Il considère sa « présence modeste... à un coût relativement bas... sous la forme d'une force de dissuasion sans limites précises²⁹ ». Mais toute force de dissuasion n'est efficace que si l'adversaire la traite comme telle.

L'accord de défense des Cinq puissances, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1971, a été conclu « dans l'éventualité de toute forme d'attaque armée organisée ou soutenue de l'extérieur, ou d'une menace d'une telle attaque contre la Malaysia ou Singapour³⁰ ». Une telle attaque semble peu probable pour le moment, mais, comme l'a demandé Lord Chalfont à la Chambre des Pairs, qu'en est-il en cas d'attaque ? La force ANZUK (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) est militairement faible et ne peut être renforcée de façon substantielle. La force de dissuasion peut sembler efficace pour le moment puisqu'il n'existe aucun adversaire, mais elle n'est guère capable de décourager le premier venu. Dans une circonstance pareille l'ANZUK ne pourrait que recourir aux États-Unis ou sonner une retraite humiliante. L'impuissance militaire de l'ANZUK n'est probablement pas un secret pour les gouvernements de Malaysia et de Singapour, comme ne

²⁸ *Cmnd. 4521, op. cit.*, paragr. 7-11 : *Cmnd. 4592, op. cit.*, Ch. 1, paragr. 18-22 ; voir aussi texte du communiqué *Hansard*, House of Commons, 4 avril 1971, cols. 347-49 ; (*written answers*), Lord Balniel.

²⁹ Lord CARRINGTON, « L'inattendu se produit toujours », *The Listener*, 1^{er} janvier 1971.

³⁰ Lord BALNIEL, *op. cit.*

l'est pas moins l'absence d'une menace de l'extérieur. Une présence militaire britannique constitue cependant un avantage primordial pour les deux pays pour d'autres raisons — des raisons de sécurité intérieure. Pour citer Lord Chalfont, « le gouvernement peut-il vraiment être assuré que, si l'occasion s'en présentait, les troupes britanniques ne seraient pas impliquées dans des opérations de sécurité intérieure ?³¹ ». La présence des forces de l'ANZUK en Malaysia et à Singapour influence les calculs des parties présentes aux conflits internes des deux pays ainsi que leurs relations réciproques. Aucun des deux gouvernements ne bénéficie d'une grande légitimité et n'offre l'exemple d'une participation politique, tous deux étant peu sensibles aux exigences d'une partie importante de leur population. Ainsi des problèmes de sécurité intérieure sont-ils inévitables. Mais la présence des forces de l'ANZUK, pour qui il sera difficile de se tenir à l'écart en cas de discorde, sert de soutien ultime aux deux gouvernements qui, par conséquent, se sentent peu encouragés à satisfaire les exigences de leurs populations. Même si les forces de l'ANZUK s'occupent uniquement des menaces de l'extérieur, il n'est pas difficile pour Singapour ou la Malaysia de présenter des désordres intérieurs comme étant la manifestation d'une subversion organisée à l'extérieur. L'effet fonctionnel des forces de l'ANZUK est donc de renforcer le *statu quo* en Malaysia et à Singapour, et de délivrer ces gouvernements de la nécessité de s'adapter aux changements dans leurs sociétés. De cette manière se créent des conditions qui pourraient un jour devenir révolutionnaires et aboutir à une demande d'intervention extérieure favorable à la rébellion. Dans de telles circonstances les forces de l'ANZUK ne seraient pas suffisantes. La politique britannique risque donc d'entrer dans un cercle vicieux.

Dans le golfe Persique, la situation est très différente. Tout d'abord, le Royaume-Uni n'agissait pas en accord avec d'autres puissances étrangères et, en deuxième lieu, la situation n'est pas d'un tel intérêt stratégique et n'attire guère les militaires. Le dégagement militaire britannique est maintenant terminé. Le gouvernement conservateur s'était évidemment rendu compte que tenter de rester dans le golfe Persique créerait plus de difficultés que de le quitter. La politique britannique consistait donc à renforcer l'Iran militairement, politique soutenue par les États-Unis, et à essayer de convaincre les souverains locaux de créer des unités politiques viables. En cela les succès gouvernementaux ont dépassé les espérances. L'aspect militaire de cette politique comprend des traités d'amitié à des fins de consultations en temps de besoin, le transfert des *Trucial Oman Scouts*, l'envoi d'officiers, d'effectifs, de matériel et de missions de formation britanniques, de même que des visites d'unités de l'armée, de la marine et de l'aviation britannique³². Mais à la différence de la situation en Asie du Sud-Est, l'engagement britannique a plutôt un aspect symbolique et à court terme ; les souverains locaux ne peuvent être certains de son appui. Quand cet engagement a un tant soit peu d'importance, il n'est pas direct parce que les parties intéressées louent les effectifs et achètent l'équipement. En offrant ces services sur une base commerciale, le Royaume-Uni espère pouvoir utiliser des facilités d'entraînement dans cette région

³¹ *Hansard*, House of Lords, 5 novembre 1970, Col. 475-76, Lord Chalfont.

³² *The Times*, 2 mars 1971, Parliamentary Report, Sir Alec Douglas-Home.

et y conserver ses droits de survol. Le golfe Persique ne semble pas être une partie importante de l'engagement psychologique du gouvernement à l'Est de Suez.

On ne peut dire la même chose de la région qui s'étend de l'océan Indien à l'Atlantique du Sud et à l'Afrique du Sud, région dont le nouveau gouvernement s'occupa dès les premières semaines de son mandat. Le *Livre Blanc sur la Défense de 1971* formulait le point de vue du gouvernement en termes qui ne laissaient aucun doute.

Le gouvernement a voulu clairement souligner que la présence navale soviétique croissante dans cette région d'importance stratégique devait susciter de vives inquiétudes chez tous les États avoisinants, de même que chez les pays qui, comme le Royaume-Uni, dépendent pour leur subsistance des voies commerciales qui passent par l'océan Indien, ou qui y ont d'autres responsabilités ou intérêts³³.

Cette politique a entraîné une collaboration militaire anglo-sud-africaine accrue qui, à son tour, a suscité une tempête de protestations à l'intérieur du Royaume-Uni et à la Conférence des premiers ministres du Commonwealth à Singapour, en janvier 1971. Le gouvernement britannique affirma résolument qu'une vraie menace existait, qu'il avait le droit de décider de sa propre politique selon ses propres intérêts tels qu'il les concevait, et que la collaboration de l'Afrique du Sud dans ce sens ne signifiait nullement l'approbation, la légitimation ou l'encouragement de la politique d'*apartheid* de la République³⁴. Lord Carrington examina l'aspect militaire de la « menace » en indiquant la croissance de la force navale soviétique en Méditerranée et dans l'océan Indien. Selon lui, elle conférait à l'URSS une « influence politique », mais il n'expliqua pas en quoi consistait cette influence. Il ajouta même que cette influence pourrait ne pas s'arrêter aux questions purement politiques.

Selon le Ministre, l'Afrique du Sud était importante à deux titres : la route du Cap et le fait qu'elle constituait la seule puissance navale locale d'une certaine importance dans l'océan Indien, à part l'Inde et le Pakistan³⁵. Le gouvernement semble néanmoins avoir songé à l'alternative de l'Île Maurice comme substitut à l'Afrique du Sud tel que proposé à la Conférence du Commonwealth. Mais l'Île Maurice est politiquement instable, elle ne dispose pas de main-d'œuvre qualifiée et de ressources industrielles et elle entretient des liens limités avec l'Union soviétique. En outre, des facteurs économiques s'opposaient à l'utilisation de l'Île Maurice. La question en resta là. On a songé également à utiliser davantage les territoires britanniques de l'océan Indien (*British Indian Ocean Territories*), mais cette possibilité n'est guère attrayante³⁶.

La politique britannique ne s'est pas seulement heurtée aux critiques intérieures et à celles du Commonwealth. Les États-Unis se sont exprimés en faveur

³³ *Cmnd. 4592, op. cit.*, ch. 1, paragr. 25.

³⁴ Voir le discours de Sir Alec Douglas-Home à la conférence du parti conservateur en octobre 1970.

³⁵ Lord CARRINGTON, *The Listener, op. cit.*, 1^{er} janvier 1971.

³⁶ *The Observer*, 17 janvier 1971, correspondant pour la Défense.

d'un embargo inconditionnel sur les ventes d'armes à l'Afrique du Sud. Tout en admettant une « menace » soviétique dans l'océan Indien ils ne croient pas que la politique britannique vis-à-vis de l'Afrique du Sud soit la réplique appropriée, car les armes que le Royaume-Uni pourrait vendre à l'Afrique du Sud n'auront pas d'effet appréciable sur la présence navale soviétique, la « menace » soviétique se trouvant dans le nord de l'océan Indien, en dehors de l'orbite sud-africaine. En outre la vente d'armes britanniques à la République sud-africaine risque d'améliorer les relations soviétiques avec l'Afrique noire³⁷. En effet, la politique britannique porte en soi les raisons de son échec, car la vente d'armes à l'Afrique du Sud comme réplique à la « menace » soviétique ne peut qu'augmenter cette « menace », ce qui risquerait d'ouvrir la porte de l'Afrique noire à l'URSS et d'aboutir un jour à la concession de facilités militaires ou même à une alliance. Il est tout aussi difficile de croire que la politique britannique soit destinée à améliorer les relations raciales au Royaume-Uni même — un point qui n'est pas sans importance. De sa propre expérience, le gouvernement britannique devrait en outre savoir que la force navale seule ne confère qu'un potentiel limité d'influence politique. Elle peut aussi comporter des responsabilités politiques mal venues. Finalement, en termes purement militaires, une confrontation navale limitée en Afrique méridionale qui menacerait les intérêts britanniques ne constitue certainement en soit ni un souci important ni une éventualité très probable. De toute façon la réplique la plus pertinente serait une force navale britannique accrue et non pas une force navale sud-africaine. Dans l'hypothèse de la réalisation d'un tel scénario, le Royaume-Uni serait probablement soumis à une pression autrement plus forte ailleurs et de façon bien plus dangereuse. Par conséquent, la politique de défense britannique en Afrique du Sud n'a guère trouvé d'appui et ne possède guère de principes qui puissent la justifier.

Dernièrement, la controverse sur la défense anglo-africaine s'est apaisée. Cependant, la situation est en train de changer avec la révision de l'embargo sur les ventes d'armes américaines à l'Afrique du Sud, avec les manœuvres navales conjointes entre le Royaume-Uni et l'Afrique du Sud, et enfin, avec l'absence de toute commande d'armes au Royaume-Uni de la part de l'Afrique du Sud. La question est simplement en suspens et la politique rhodésienne du gouvernement conservateur en même temps que sa politique sur la vente d'armes à l'Afrique du Sud font peu pour empêcher la fusion des problèmes de race et de pauvreté avec toutes les implications pour la sécurité mondiale qu'ils comportent.

Qu'a fait le gouvernement conservateur dans le cadre du champ d'action limité que les travaillistes lui ont laissé à « l'Est de Suez » ? Au golfe Persique il a, bon gré mal gré, appliqué la politique travailliste. En Asie du Sud-Est, il n'a guère changé la substance de la politique du gouvernement précédent, mais les ramifications éventuelles de ces altérations sont importantes. En Afrique méridionale, il a réactivé l'alliance militaire britannique avec l'Afrique du Sud et répudié la circonspection des travaillistes. Les changements matériels sont minimes mais les nouveaux engagements n'ont pas de limites précises, de telle sorte qu'une

³⁷ *The Guardian*, 18 décembre 1970, Adam Raphael.

fois de plus sous un gouvernement conservateur, les engagements du Royaume-Uni et les ressources disponibles pour leur accomplissement sont potentiellement en désaccord. En outre, on peut exprimer de sérieuses réserves quant au raisonnement politique qui sous-tend la nouvelle politique de défense.

IX – L'IRLANDE DU NORD

Jusqu'à présent, cette analyse s'est occupée de la politique de défense britannique qui, heureusement, ne comportait pas de « service actif ». Cependant, depuis août 1969, l'armée est engagée activement en Irlande du Nord. Elle a connu singulièrement peu de succès bien qu'elle n'en porte pas toute la responsabilité. Au début, avec le petit nombre de soldats à sa disposition, elle pouvait tout au plus séparer les antagonistes. Mais la séparation mène à la désintégration et à la polarisation plutôt qu'à l'intégration. Comme l'armée n'avait pas assez de soldats à sa disposition pour préserver l'ordre dans ce qui était encore une société raisonnablement intégrée, elle a dû recourir à un expédient qui rendait sa tâche à long terme plus difficile : il est peu probable que l'armée puisse quitter le secteur avant qu'un certain degré d'intégration au niveau des comportements n'ait été restauré³⁸. Au moment où l'on a envoyé plus de soldats, la situation s'était déjà détériorée et les renforcements n'ont guère contribué à son amélioration. La pénurie initiale en effectifs découlait du fait que depuis l'abolition du service militaire obligatoire, l'armée manquait de personnel. Si des renforcements immédiats avaient été envoyés en Irlande, ils n'auraient pu venir que de l'Allemagne ou par le rappel des réserves. Un tel transfert ou rappel aurait été embarrassant pour le gouvernement pour plusieurs raisons.

Dès la première intervention se posa la question des relations entre l'armée et les forces et autorités locales, de même qu'avec les autorités centrales. Le centre de décision, au sens d'allégeances plutôt qu'en termes légaux, demeure le gouvernement « protestant » de Stormont, alors que la fidélité première de l'armée va au gouvernement de Westminster. L'armée et le gouvernement de Stormont se sont souvent disputé l'attention de Westminster. Dans l'ensemble, Stormont a emporté la victoire et sa tâche a été facilitée depuis l'accession au pouvoir du gouvernement conservateur. En outre, l'armée a exercé un contrôle partiel sur la force paramilitaire du gouvernement de Stormont, la *Royal Ulster Constabulary*, tout en collaborant avec elle ; celle-ci de son côté a accompli les fonctions normales de police civile de même que ses autres devoirs. L'armée s'est ainsi retrouvée dans une situation compliquée de commandement et de contrôle par laquelle elle est devenue dans une large mesure l'instrument d'exécution des décisions qui émanent de Stormont.

Tout porte à croire que les politiques que l'armée applique, tout particulièrement l'internement, les perquisitions d'armes sans limites et sur une grande échelle, la séparation des antagonistes, doivent échouer d'elles-mêmes. Il semble aussi que l'armée en soit parfaitement consciente. L'armée est en effet l'organi-

³⁸ À cet égard, la situation a beaucoup en commun avec celle de Chypre.

sation en Irlande du Nord qui a les meilleurs contacts d'ensemble avec la population. À cause de la recherche d'une solution militaire, elle a d'abord vu sa position compromise et ensuite transformée en celle d'une force partisane. Et elle a souffert l'humiliation d'être complice de méthodes d'interrogation dont les victimes ont toute raison de les appeler tortures. Ainsi elle œuvre sans honneur dans une partie de son propre pays, alors qu'on impute à l'armée toute la responsabilité des erreurs commises. Et pourtant l'armée n'a guère eu voix au chapitre quant aux décisions des politiques qui l'ont placée dans cette position peu enviable, alors qu'elle avait mis en garde le gouvernement contre les conséquences de telles politiques³⁹. Des situations structurelles semblables en Palestine, en Malaisie, à Chypre et à Aden, aussi bien qu'en Indochine et en Algérie, témoignent assez que des mesures militaires ne sont pas une panacée et que le problème est essentiellement politique. Si les autorités ne s'en rendent pas compte, n'agissent pas conformément à cette donnée, il n'est pas exclu qu'une crise majeure au sein des rapports entre civils et militaires en résulte. Heureusement, des indications récentes semblent montrer que MM. Maudling, Wilson et le pasteur Ian Paisley se dirigent vers une réévaluation nécessaire de la situation. Entretemps, l'armée doit continuer sa tâche peu enviable, ingrate et, en dernier ressort, « corruptrice ».

X - EFFECTIF, MATÉRIELS ET RESSOURCES

Le dernier Livre Blanc sur la Défense du gouvernement travailliste a dû admettre que le recrutement était et restera probablement « bien au-dessous de nos besoins⁴⁰ ». Dans son Livre Blanc supplémentaire le nouveau gouvernement conservateur s'engageait « à améliorer les capacités des forces armées, à surmonter leur problème d'effectifs et à intensifier leur rôle dans la communauté⁴¹ », et le Livre Blanc sur la Défense de 1971 déclarait que « le gouvernement donnera la priorité absolue à l'amélioration des effectifs⁴² ». Le gouvernement a remporté un degré impressionnant de succès dans la poursuite de cet objectif.

Dans les premiers six mois de 1971, le nombre de recrues était de 26% plus élevé que pendant la même période en 1970⁴³. Le nombre de recrues pour l'année qui se terminait en septembre 1971 était de 13 384 comparé à 10 000 pour l'année précédente et les chiffres pour le dernier trimestre 1971 montrent une augmentation de 47%⁴⁴. Cette situation satisfaisante résulte de bon nombre de facteurs, y compris une amélioration des salaires et des conditions de service, la croissance du chômage et, paradoxalement, la situation en Irlande du Nord. L'amélioration des salaires et des conditions de service, commencée par le gouvernement travailliste, a été continuée par son successeur. Mais deux autres facteurs ont contribué à rendre ces mesures efficaces. Le premier est le chômage ou

³⁹ Voir *Sunday Times*, 14 novembre 1971, « Insight : A Perspective on Ulster ».

⁴⁰ *Cmnd. 4290, op. cit.*, Ch. 1, paragr. 61.

⁴¹ *Cmnd. 4521, op. cit.*, paragr. 2.

⁴² *Cmnd. 4592, op. cit.*, paragr. 27, Ch. 1.

⁴³ *The Times*, 14 octobre 1971.

⁴⁴ *Sunday Times*, 21 novembre 1971, David Divine.

mieux la perception parmi beaucoup d'étudiants à la fin de leurs études et d'autres jeunes gens que la situation n'est pas simplement temporaire. Pour beaucoup de jeunes qui quittent l'école, les forces armées avec leur salaire concurrentiel, leur sécurité d'emploi et leurs programmes de formation, offrent de meilleurs avantages que le marché du travail. C'est ainsi qu'en dépit de l'insurrection en Irlande, là où le chômage est le plus difficile à résorber, on peut constater que le nombre de recrues catholiques des deux côtés de la frontière est resté constant⁴⁵.

Nous avons déjà mentionné les principaux changements dans les systèmes d'armements, qui seront mis à la disposition des forces armées, tels que le maintien du porte-avions *HMS Ark Royal* et l'augmentation du nombre d'escadrons *Jaguar* de première ligne⁴⁶. En octobre 1971, Lord Carrington a annoncé un programme supplémentaire de construction navale d'un montant de £70 millions⁴⁷. En plus, le Ministère maintient les programmes pour la construction de sous-marins à propulsion atomique, d'avions *Jaguar* et *MRCA* (Avion de combats polyvalents — *Multi-role Combat Aircraft*), de croiseurs « à pont libre » et d'autres programmes semblables.

Le coût des effectifs et des systèmes d'armements est très élevé. Les salaires, par exemple, occupent à eux seuls 52% du budget et même les fanfares coûtent des millions. Si le gouvernement décide d'acheter encore un sous-marin lanceur d'engins, il coûtera au moins £50 millions⁴⁸. Des commandes pour dix sous-marins nucléaires de chasse *Hunter* ont été placées⁴⁹. Un croiseur à pont libre ne coûtera probablement pas moins de £40 millions⁵⁰. Le devis pour chaque *Jaguar* est passé de £500 000 à £2 millions en trois ans⁵¹, et celui pour les *MRCA* ne sera pas une surprise agréable. À cela, il faut ajouter les coûts considérables de tout renouvellement de la force de dissuasion.

Le gouvernement travailliste avait réussi la prouesse de réduire le pourcentage du produit national brut dépensé pour la défense. Le budget de défense des travaillistes était essentiellement arbitraire, comme tout budget de défense. Bien qu'une justification ait été donnée pour son volume, cela ne veut rien dire ; tout budget de défense peut être justifié, quel que soit son volume, puisque la raison fondamentale qui le sous-entend est en premier lieu politique et liée à des intentions et à des analyses politiques essentiellement subjectives. Au moins le gouvernement travailliste avait le mérite de lier les engagements de défense aux ressources disponibles ; le gouvernement conservateur semble se diriger vers une disparité plus grande entre ressources et engagements. Le gouvernement actuel, pour

⁴⁵ Voir *The Guardian*, 25 septembre 1971, David Fairhall.

⁴⁶ De nombreuses données sur l'armement et le déploiement britannique se trouvent dans les *White Papers*, le *SIPRI Yearbook*, et *IISS Military Balance*.

⁴⁷ *The Times*, 14 octobre 1971.

⁴⁸ *The Times*, 23 juin 1970, Charles Douglas-Home.

⁴⁹ *Cmnd. 4592, op. cit.*, Ch. II, paragr. 8.

⁵⁰ WETTERN, *op. cit.*, p. 24.

⁵¹ *Sunday Times*, 7 novembre 1971, Antony Terry & David Divine ; pour un devis moins élevé, voir lettre du directeur des ventes, SEPECAT, *Sunday Times*, 28 décembre 1971.

l'instant, s'en est bien tiré⁵². Reste à voir si le gouvernement, la chance aidant, s'il consent à réviser ses politiques, décidera d'annuler certains programmes, d'allouer plus de ressources à la défense, ou encore, de tenter de « passer au travers ».

XI – CONCLUSION

Le gouvernement conservateur n'a pas opéré de grands changements dans le cadre de la politique qu'il a hérité des travaillistes ; mais il en a modifié légèrement l'aspect. Cette nouvelle image fait cependant naître des doutes quant à la résignation des conservateurs devant l'abdication du rôle mondial du Royaume-Uni. Notamment, les modifications apportées à la politique à « l'Est de Suez » ont un accent du passé et sont potentiellement dangereuses. Par ailleurs, le gouvernement a peu fait pour accroître le rôle du Royaume-Uni dans la zone d'intérêt principal, c'est-à-dire l'Europe, à part le redéploiement des escadrons *Jaguar*. L'Europe toute entière est en train de changer, tant du point de vue politique que militaire, et le gouvernement conservateur ne semble pas s'y être préparé ou avoir une politique positive à ce sujet. Finalement, comme la question de la force de dissuasion passera de nouveau au premier plan dans les années à venir, le gouvernement aura à prendre quelques décisions importantes qui auront des incidences politiques, économiques et psychologiques notoires. En prenant ces décisions, le gouvernement devra prendre davantage conscience que les gouvernements conservateurs précédents, de la nécessité de garder un certain degré d'harmonie entre les ressources disponibles et les engagements, d'une part, et entre la politique déclarée et la politique effective, d'autre part.

Cette analyse n'a guère mentionné deux variables importantes dans le processus de formation de la politique de défense dans le passé : le désarmement et le contrôle des armements, et l'opinion publique. La politique britannique de désarmement et de contrôle des armements poursuit sa routine à Genève, mais le gouvernement n'y porte pas un grand intérêt, si l'on en juge d'après les Livres Blancs et la désignation des ministres. Il ne semble pas non plus avoir recherché un rôle important dans le dialogue Est-Ouest, ni tenté de situer le maintien de la paix sur une base plus solide. Comme la politique de défense, de désarmement et de contrôle des armements du gouvernement conservateur n'est pas très passionnante et ne donne pas lieu à des controverses importantes (bien que le potentiel existe en ce qui concerne l'Europe), l'opinion publique est muette. Cependant, si les coûts augmentent, si l'on soulève la question de la force de dissuasion, si la politique à « l'Est de Suez » tourne mal et si la question de l'Irlande s'avère insoluble, le réveil pourrait être brutal.

⁵² *Cmnd. 4592, op. cit.,* paragr. 33.