

[DÉCRYPTAGE]

ROYAUME-UNI : quelles positions vis-à-vis de la guerre en Ukraine, entre réarmement capacitaire et élargissement de l'OTAN



Par Livia RENUCCI & Jeanne LEBAUDY

À PROPOS DE L'ARTICLE

La crise ukrainienne a engendré une augmentation significative des budgets militaires dans la majorité des pays européens. S'appuyant sur l'investissement record annoncé en 2020, les dépenses globales de défense du Royaume-Uni devraient atteindre 2,2 % du PIB en 2023, 2,29 % en incluant le soutien militaire à l'Ukraine. Il s'agit là d'un engagement inédit pour le Royaume-Uni, qui tient à tout prix à maintenir une position de choix au sein de l'OTAN et qui s'engage de manière durable à tirer les leçons de la guerre en Ukraine. Cette dernière a redonné à l'OTAN le sens de sa mission. De fait, le réarmement capacitaire des pays membres et l'élargissement de l'Alliance sont devenues des questions de premier plan, et suscitent à cet effet de nombreux débats – tant entre États européens qu'en leur sein. Cet article propose d'examiner la position du Royaume-Uni vis-à-vis de son réarmement capacitaire et de l'élargissement de l'OTAN. Plus qu'une simple expansion, il s'agit d'un enjeu déterminant pour l'avenir de la défense européenne, et bien plus encore pour le Vieux Continent.

| 2

À PROPOS DES AUTEURS

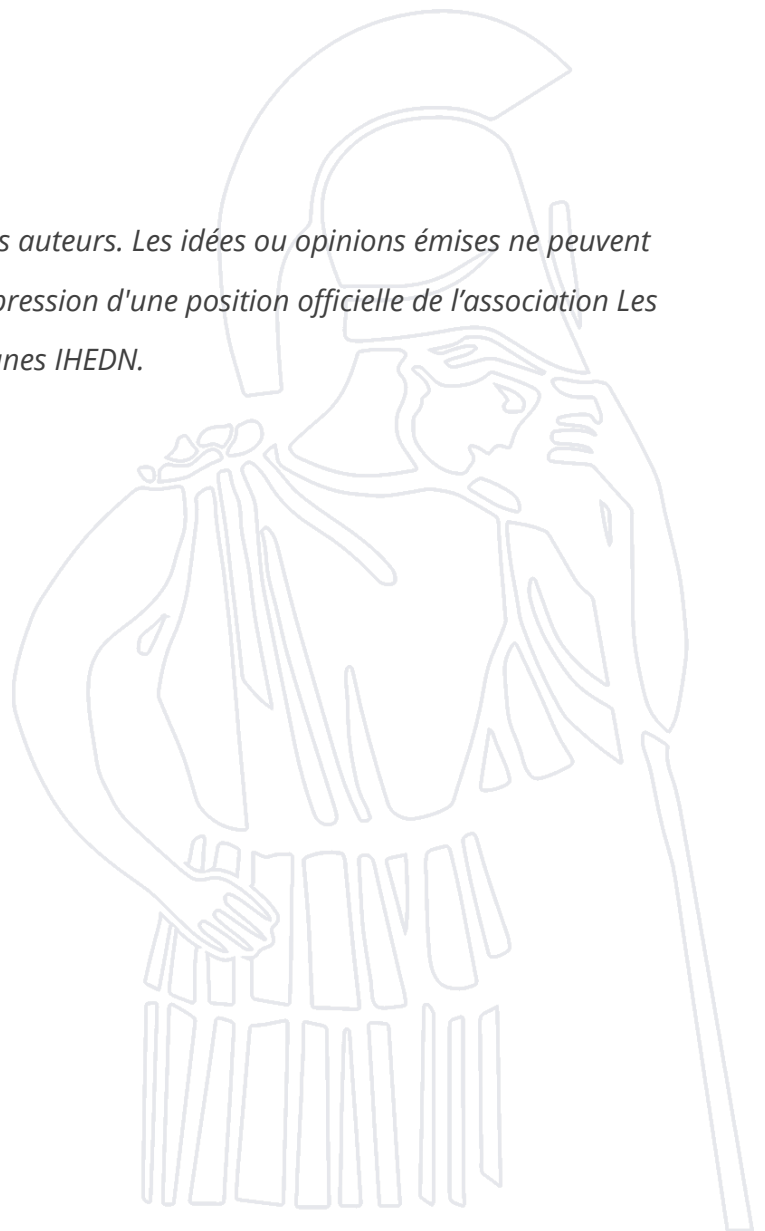


Livia RENUCCI est diplômée de l'Université de Durham et de la London School of Economics and Politics. Spécialisée en religion et conflits, elle est l'actuelle déléguée internationale au Royaume-Uni.



Jeanne LEBAUDY est diplômée de l'Université de Durham. Après ses expériences à l'UNESCO et à l'Institut Montaigne, elle a rejoint un cabinet de conseil en stratégie.

Ce texte n'engage que la responsabilité des auteurs. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.



Royaume-Uni : quelles positions vis-à-vis de la guerre en Ukraine, entre réarmement capacitaire et élargissement de l'OTAN

Si le conflit entre la Russie et l'Ukraine dure véritablement depuis 2014 avec l'occupation de la Crimée et des combats dans le Donbass, c'est bien l'invasion à grande échelle de l'Ukraine en février 2022 qui a provoqué une prise de conscience et des sanctions étendues de la part de l'Occident, dont le Royaume-Uni. Mais si les conséquences de l'invasion au cours de l'année écoulée ont été de loin les plus importantes pour le peuple ukrainien, l'avènement de la guerre en Europe continentale a également eu des conséquences avérées pour le gouvernement britannique et sa position de défense.

Depuis le début de l'invasion en Ukraine, en plus de l'aide économique et humanitaire, le Royaume-Uni s'est engagé à verser un total de 3,8 milliards de livres sterling à l'Ukraine.¹ Cet engagement s'est traduit par une remise d'armes létales, comportant notamment des missiles antichars, des canons d'artillerie, des systèmes de défense aérienne, des véhicules blindés de combat, des munitions antistructures, trois systèmes de roquettes M270 et 14 chars de combat Challenger II. Le Royaume-Uni a également fourni plus de 200 000 articles d'aide non létale, incluant systèmes aériens sans pilote, gilets pare-balles, casques, équipements de vision nocturne, équipements médicaux et vêtements d'hiver. De plus, afin de pouvoir mieux accompagner l'Ukraine sur le long terme, le Royaume-Uni a par ailleurs mis en place un programme de formation pour les forces armées ukrainiennes (opération Interflex), dans le but de former 30 000 soldats ukrainiens, qu'ils soient débutants ou aguerris, d'ici fin de 2023.

¹ Mills, C. (2023). Military assistance to Ukraine since the Russian invasion. House of Commons Library. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9477/CBP-9477.pdf>.

Le réarmement capacitaire du Royaume-Uni et la volonté politique qui en est à l'origine

Un réarmement capacitaire pré-crise

En mars 2021, le gouvernement britannique a publié le « *Global Britain in a competitive age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy* » (« La Grande-Bretagne mondiale à l'ère de la concurrence : l'examen intégré de la sécurité, de la défense, du développement et de la politique étrangère »), un document présentant l'évaluation par le gouvernement des tendances qui, selon lui, façonneront la sécurité nationale et l'environnement international au cours de la prochaine décennie. Appelé communément « *IR* », il définissait également le cadre stratégique du gouvernement pour atteindre les objectifs du Royaume-Uni en matière de sécurité nationale et de politique internationale, et ce, jusqu'en 2025.

Les quatre objectifs principaux identifiés en matière de sécurité nationale et de politique internationale sont les suivants :

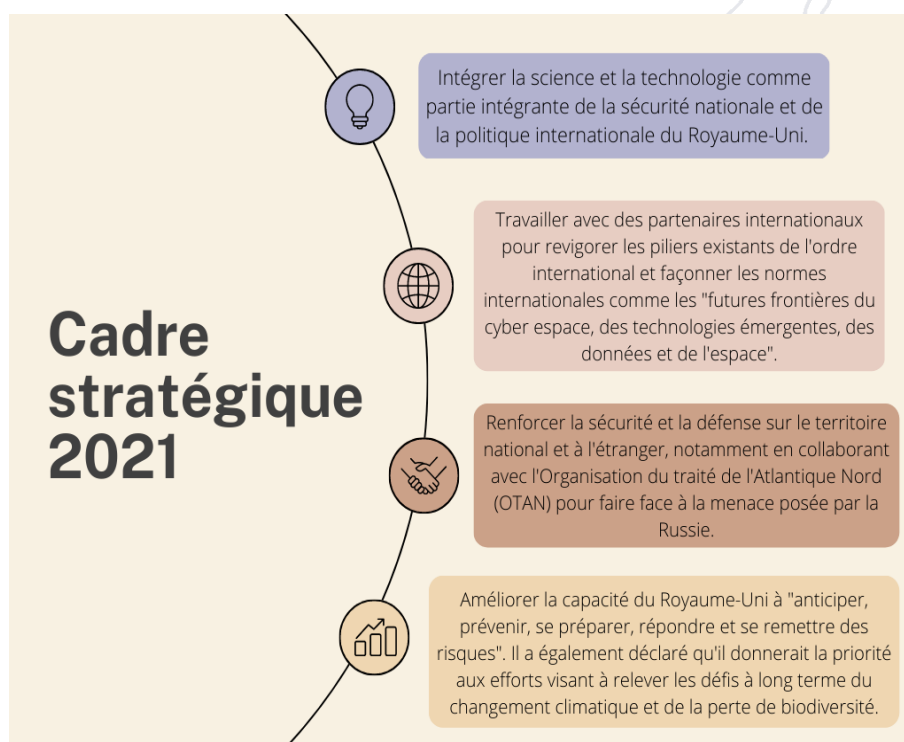


Image : réalisée par l'auteur.

Quand la crise en Ukraine a éclaté en février 2022, de nombreuses personnalités politiques se sont pourtant questionnées par rapport à l'efficacité dans les années futures du « IR ». Le président de la commission des affaires étrangères de la Chambre des Communes, Tom TUGENDHAT, a par exemple demandé à Boris JOHNSON, alors Premier ministre, si le gouvernement allait reconsidérer les changements apportés aux forces armées dans le cadre de l'examen. Boris JOHNSON avait répondu que « l'examen intégré » avait été « très précis » et restait tout à fait pertinent face à la guerre en Ukraine, soulignant par ailleurs l'importance des nouvelles technologies dans ce conflit.² Si l'importance des nouvelles technologies reste évidente, d'autres politiques, notamment de gauche, soulignent que l'examen était basé sur des hypothèses erronées (ex : un faible risque d'invasion d'un allié européen par une force conventionnelle à grande échelle), et que par conséquent le budget alloué à la défense se devait d'être augmenté.

Une demande entendue par le gouvernement britannique qui, le 13 mars 2022, a annoncé que le budget de la défense recevra 5 milliards de livres sterling de financement supplémentaire sur deux ans. S'appuyant sur l'investissement record annoncé en 2020, les dépenses globales de défense du Royaume-Uni devraient atteindre 2,2 % du PIB en 2023, 2,29 % en incluant le soutien militaire à l'Ukraine. Un engagement inédit pour le Royaume-Uni, qui tient à tout prix à maintenir une position de choix au sein de l'OTAN et qui s'engage de manière durable à tirer les leçons de la guerre en Ukraine.³

² Scott, E. (2022, 26 mai). Impact of the conflict in Ukraine: UK defence and the integrated review. House of Lords Library - UK Parliament. <https://lordslibrary.parliament.uk/impact-of-the-conflict-in-ukraine-uk-defence-and-the-integrated-review/#heading-1>.

³ Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world. (2023, 24 mars). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>.

Face à ce revirement de situation et un environnement mondial de plus en plus menaçant, le gouvernement britannique a décidé de mettre à jour son approche. Le « IR 2021 » devient le « IR 2023 », avec la présentation d'un nouveau cadre stratégique. Encore une fois, quatre objectifs ont été identifiés :

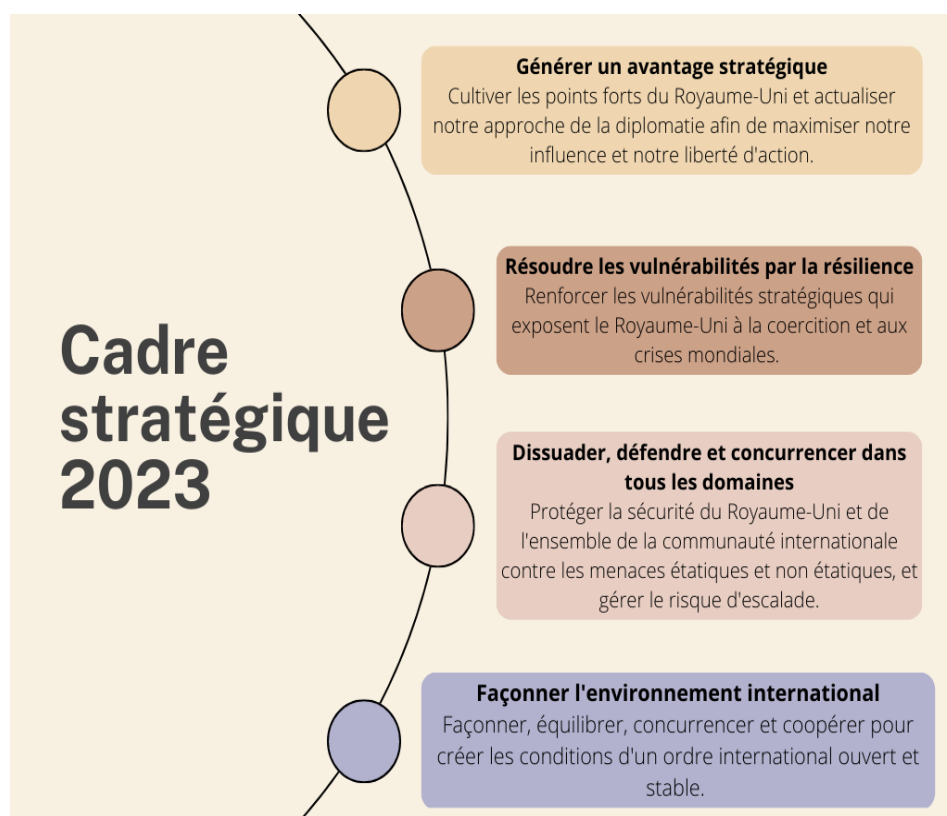


Image : réalisée par l'auteure.

La crise comme phénomène d'unification

Après les affres du Brexit et une quête désespérée pour retrouver son identité perdue, le conflit russo-ukrainien agit comme un signal de réveil pour le Royaume-Uni. Si pendant un temps le pays avait l'ambition de s'engager de façon plus importante dans l'Indo-Pacifique, de s'adapter à la puissance croissante de la Chine et aux objectifs en matière de climat et de santé mondiale par exemple, la crise a démontré que les intérêts

du Royaume-Uni sont bien alignés sur ceux des États-Unis et de l'Europe, surtout si la Chine s'aligne davantage avec la Russie.⁴

Concernant l'opinion publique, bien qu'une grande partie des Britanniques affirment que la situation en Ukraine a un impact sur leur coût de la vie, peu d'entre eux s'opposent à l'idée de soutenir l'Ukraine tout au long du conflit. Six personnes sur dix (60 %) soutiennent le rôle actuel de la Grande-Bretagne dans le conflit, y compris la fourniture d'une assistance économique, humanitaire et militaire défensive à l'Ukraine, ainsi que l'imposition de sanctions supplémentaires à la Russie et à la Biélorussie.⁵ La réaction du public à l'égard de l'Ukraine a aussi été extrêmement généreuse. En effet, le pays a établi un nouveau record du monde pour la somme la plus importante collectée par une campagne en ligne en une semaine (plus de 61 millions de livres sterling). Organisée par le *Disasters Emergency Committee* (comité d'urgence en cas de catastrophe) du Royaume-Uni, cette campagne a recueilli à ce jour plus de 400 millions de livres sterling, avec le soutien appuyé du duc et de la duchesse de Cambridge.⁶ Une aide précieuse et exhaustive, puisque que les fonds récoltés lors de la campagne ont permis de fournir nourriture, vêtements chauds et kit de traumatologie aux réfugiés civils mais aussi de mettre en place des cellules psychologiques pour notamment aider les enfants à surmonter leurs expériences traumatisantes.

Si l'opinion publique reste donc très favorable à la participation de leur gouvernement pour lutter contre l'invasion russe, cela n'a pas empêché les Britanniques à contester la manière dont cette lutte prend forme. Alors que la Pologne, la Hongrie et les pays voisins de l'Ukraine se sont précipités pour absorber les 2 millions de réfugiés ukrainiens, la Grande-Bretagne a d'abord offert des visas à seulement 50 d'entre eux, créant un

⁴ Five ways Russia's invasion of Ukraine has changed UK government | Institute for Government. (2023, 23 février). Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/five-ways-russias-invasion-ukraine-has-changed-uk-government>.

⁵ Skinner, G., Pedley, K., & King, L. (2022, 31 octobre). Public continues to support Britain's role in Ukraine conflict. IPSOS. <https://www.ipsos.com/en-uk/public-continues-support-britains-role-ukraine-conflict>.

⁶ *War in Ukraine: A View from the United Kingdom*. (s. d.). The Conference Board. <https://www.conference-board.org/topics/geopolitics/a-view-from-the-united-kingdom>.

véritable tollé pour le gouvernement. Également, quand les États-Unis et l'Union européenne ont imposé de lourdes sanctions à un certain nombre de magnats russes parmi les plus riches, l'administration JOHNSON a été accusée de traîner les pieds pour punir les oligarques – et les médias n'ont pas hésité à lui rappeler les liens étroits et les dons considérables dont son parti a bénéficié de leur part.⁷

La position de du Royaume-Uni face à l'élargissement de l'OTAN

Élargissement de l'OTAN : des aspirations transatlantiques renouvelées

L'OTAN a vu son rôle renforcé depuis l'invasion russe en Ukraine, en février 2022. L'échiquier géopolitique et sécuritaire international de plus en plus instable a incité certains pays à accélérer leur candidature pour rejoindre l'Alliance. Véritable pomme de discorde entre Moscou et l'Alliance, l'élargissement de l'OTAN, et de facto son renforcement, est devenu une question de premier plan depuis le début de la crise ukrainienne. Après huit vagues d'élargissement depuis 1949, l'Alliance a accueilli récemment la Finlande, qui devient le 31ème pays membre de l'OTAN. Cette dernière séquence dans l'élargissement de l'Alliance est une conséquence directe de la pression de la Russie sur ses voisins.

Historiquement, le Royaume-Uni observe une posture globalement favorable à l'élargissement de l'OTAN. En 1997, Sir Nicholas BONSOR souscrivait déjà à la « *politique de la porte ouverte* » énoncée l'article 10 du traité fondateur de l'Organisation⁸ : « *Je ne vois pas comment nous pourrions ne pas élargir l'OTAN. Je ne crois pas qu'il serait juste que nous,*

⁷ Boyle, C. (2022, 12 mars). UK, Boris Johnson's response to Ukraine war draws criticism - Los Angeles Times. *Los Angeles Times*. Disponible sur : <https://www.latimes.com/world-nation/story/2022-03-11/britain-johnson-response-ukraine-war-refugees-sanctions>.

⁸ NATO. (s. d.). Élargissement et article 10. NATO. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur : <https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics>.

à l'Ouest, refusions aux pays d'Europe centrale le droit d'adhérer à une organisation qu'ils auraient incontestablement rejoint dès le départ, s'ils n'avaient pas été sous la botte de l'oppression soviétique pendant tant d'années.»⁹

À l'époque, certaines réserves avaient cependant été émises, vis-à-vis de la Russie et sur l'éventuelle perte d'influence du Royaume-Uni au sein de l'OTAN. Le gouvernement britannique était réticent à un élargissement rapide de l'Alliance¹⁰, ce qui à l'époque l'avait peut-être désavantagé dans ses relations avec certains pays candidats de l'Europe centrale (commandes de matériels de défense par exemple). À la suite de quoi, le *Defence Select Committee* soulignait, dans son rapport détaillé sur l'élargissement de l'OTAN publié en 1995, le soutien britannique à ce que l'Autriche, la Finlande et la Suède (parmi les plus évidents) soient intégrées à l'OTAN.

À l'aune de l'évolution de la situation sécuritaire en Europe, presque deux décennies plus tard, la pertinence de ces adhésions n'en est que plus importante. Dans un communiqué publié en mars dernier, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, James CLEVERLY, déclarait que le Royaume-Uni souscrivait à la politique de la porte ouverte de l'OTAN - du reste pour la Finlande et pour la Suède. Cette déclaration de soutien s'inscrit dans un continuum, celui de renforcer l'architecture de sécurité européenne en consolidant les défenses de l'Europe du Nord face.¹¹

« Nous saluons la décision de la Turquie de ratifier l'adhésion de la Finlande à l'OTAN. Nous sommes convaincus que la Turquie devrait ouvrir la voie à une adhésion rapide de la Suède. Nous restons pleinement déterminés à soutenir l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, conformément à la politique de la porte ouverte de l'OTAN. Leur adhésion rendra tous les Alliés plus sûrs et la zone euro-atlantique plus sûre. Nous continuerons à faire pression

⁹ DODD, Tom. "NATO Enlargement", Research Paper 97/51, House of Commons Library, 8 may 1997.

¹⁰ Un comité de la Chambre des Communes avait recommandé en 1995 dans un rapport de ne pas se précipiter dans leur approche de l'élargissement de l'OTAN (*"to make haste slowly"*).

¹¹ Street, P. M. O. 1. D. (2022, 11 mai). Prime Minister signs new assurances to bolster European security : 11 May 2022. GOV.UK. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-signs-new-assurances-to-bolster-european-security-11-may-2022>

pour que ces deux pays adhèrent rapidement à l'Alliance. Les déclarations de sécurité mutuelle que nous avons signées avec la Suède et la Finlande le 11 mai 2022 témoignent de notre engagement résolu et sans équivoque en faveur de la sécurité de ces deux pays pendant ce processus et au-delà. »

James CLEVERLY, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, du Commonwealth et
du Développement du Royaume-Uni

Quelques jours avant la crise ukrainienne, Boris JOHNSON, alors Premier ministre, allait encore plus loin en appelant l'OTAN à se globaliser, sans se limiter à l'Europe. En effet, B. JOHNSON déclarait en février 2022 à la Conférence de Munich que « l'OTAN devrait étendre son champ d'action géographique à la région indo-pacifique »¹². Cette recommandation s'inscrit dans la décision souveraine du Royaume-Uni énoncée dans « l'IR 2021 » d'engager un « basculement » (the tilt) militaire vers l'Asie.

Le Royaume-Uni favorable à l'élargissement de l'OTAN : une position consensus...

...Transpartisanne. Depuis son adhésion en 1949, la position concernant l'élargissement de l'OTAN du parti travailliste britannique est similaire à celle du parti conservateur. Et, il semble qu'un gouvernement travailliste n'apporterait que peu de changements au sentiment général du Royaume-Uni. En cela, et à l'inverse des attitudes vis-à-vis de l'Union européenne, l'OTAN fait l'objet d'un consensus transpartisan.

...Pour l'opinion publique. Similairement, l'opinion publique ne diffère pas des positions gouvernementales – contrairement à la question du Brexit par exemple – et les Britanniques sont globalement favorables à l'élargissement de l'OTAN. En mars 2022, un sondage en ligne Ipsos révélait que seulement 1 Britannique sur 10 se déclarait opposé à l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN. La majorité des Britanniques soutiennent l'adhésion de

¹² POLITICO. Gallardo, C. "Boris Johnson calls on NATO to go global." 19 février 2022. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur : <https://www.politico.eu/article/uk-prime-minister-boris-johnson-nato-expansion-indo-pacific-defense-investment-europe/>.

l'Ukraine (59 %), de la Finlande (61 %) et de la Suède (62 %) à l'OTAN si elles le souhaitent¹³. Avant la crise ukrainienne, 65 % des Britanniques pensaient qu'être membre de l'OTAN est une bonne chose pour leur sécurité – selon une recherche du Policy Institute at King's College London et Ipsos¹⁴, en février 2019.

...*Transnationale* ? Si la question sur l'élargissement de l'Alliance porte davantage sur l'adhésion de nations étrangères, il existe un débat au sein du Royaume-Uni concernant l'Écosse - et l'élargissement interne de l'OTAN. L'élargissement interne est le processus par lequel de nouveaux États membres naissent de l'éclatement ou de la sécession d'un État membre existant. Il y a eu et il y a encore un certain nombre de mouvements séparatistes actifs au sein des États membres. Le parti s'est opposé à l'adhésion à l'OTAN des années 1980 jusqu'à sa conférence de 2012. Lors de sa conférence de 2012, le parti nationaliste, the *Scottish National Party* (SNP), a déclaré qu'il souhaitait que l'Écosse conserve son statut de membre de l'OTAN si elle devenait indépendante du Royaume-Uni. L'adhésion écossaise ne serait pas pour autant automatique, d'autant que le SNP s'engage à retirer l'arsenal nucléaire britannique de l'Écosse. La guerre en Ukraine a influencé la position du SNP sur l'OTAN¹⁵. Le parti conservateur affirme que la sortie de l'Écosse du Royaume-Uni affaiblirait considérablement ce dernier – un pays clé de l'OTAN – à un moment où la tension internationale est à son comble. La position du Royaume-Uni sur cet élargissement interne reste donc incertaine.

Conclusion

Malgré des effets dévastateurs sur l'économie et le pouvoir d'achat des Britanniques, le peuple soutient massivement l'Ukraine et sa volonté de resserrer ses liens avec l'Occident.

¹³ IPSOS. "Britons back Ukraine joining NATO in latest Ipsos polling". 4 mars 2022. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur : <https://www.ipsos.com/en-uk/britons-back-ukraine-joining-nato-latest-ipsos-polling>.

¹⁴ IPSOS. "Public see NATO Public see NATO as a force for good, but support is low in key member states". 3 Décembre 2019. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur : <https://www.ipsos.com/en-uk/public-see-nato-force-good-support-low-key-member-states>.

¹⁵ Campbell, B. G. "How Ukraine war influenced the SNP's Nato position". 18 mai 2022. Consulté le 20 avril 2023. Disponible sur : [BBC News. https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-61483806](https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-61483806).

La guerre d'Ukraine n'a fait qu'accélérer les dynamiques déjà à l'œuvre au niveau britannique, européen et de l'OTAN. La guerre agit comme un phénomène unificateur, transpartisan, tant sur le sujet de réarmement capacitaire que sur l'élargissement de l'Alliance. Bien plus qu'une simple évolution historique, l'impact direct de l'expansion de l'OTAN sur la situation sécuritaire européenne, et au-delà, n'a jamais été aussi frappant. Plus largement, c'est bien le rôle de l'OTAN dont il s'agit - nul ne se risquerait à présent de qualifier l'OTAN d'organisation en état de mort cérébrale.





LES JEUNES
IHEDN

publication@jeunes-ihedn.org