GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 8 juillet 2020

CLAUSTRE Julie. *Dissuasion nucléaire britannique : incertitudes quant au renouvellement du programme Trident,* Note d'Analyse du GRIP, 8 juillet 2020, Bruxelles.

https://grip.org/nucleaire-royaume-uni-trident

NOTE D'ANALYSE

Dissuasion nucléaire britannique : incertitudes quant au renouvellement du programme Trident

Julie Claustre

8 juillet 2020

Résumé

En 2016, le Parlement britannique autorisait le renouvellement de *Trident*, le système de dissuasion nucléaire du Royaume-Uni, composé de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE). Le processus de reconduite du système de dissuasion est cependant semé d'incertitudes politiques et financières. La nécessité stratégique pour le pays de posséder l'arme nucléaire est décriée, et sa capacité à financer cette arme est aussi fortement remise en question. Cette Note d'Analyse souligne ces incertitudes en procédant en deux étapes. D'abord, elle présente les positions des deux principaux partis sur la question du nucléaire et esquisse un portrait rapide de la situation en Écosse (où sont basés les SNLE). Ensuite, elle aborde la question de la capacité du Royaume-Uni à financer *Trident*, compte tenu du poids de ses autres missions militaires et civiles.

British Nuclear Deterrent: uncertainties around Trident's renewal

Abstract

In 2016, the British parliament voted in favour of renewing the four ballistic missile submarines, which make up the UK's nuclear deterrent system known as Trident. However, the process of renewing the deterrent is far from straightforward. The UK's strategic need for such weapon is questioned, as well as its capacity to bear the financial burden of renewing four submarines. This Analysis therefore highlights the uncertainties around the renewal of Trident. First, it outlines the positions of the two main political parties and briefly explains the Scottish situation (since the submarines are based West of Glasgow). Then, it considers the question of whether or not the UK is currently capable of funding the renewal of its nuclear deterrent, as it also has to face other substantial expenditures, both military and civilian.

Introduction

Les sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE) de classe *Vanguard* du programme de dissuasion nucléaire britannique *Trident* arriveront en fin de vie vers 2030. Depuis près de quinze ans, le microcosme politique britannique débat de la nécessité de renouveler ce système Trident dans sa forme actuelle, c'est-à-dire de maintenir la dissuasion permanente en mer (*Continuous at sea deterrence*— CASD). Le Royaume-Uni s'est engagé dans le nucléaire militaire en 1958[1] et déploie des SNLE en mission depuis 1969, sous le nom d'*Operation Relentless*[2]. La CASD est la seule forme de dissuasion nucléaire pilotée par le Royaume-Uni de manière autonome ; le pays déployant par ailleurs sur son sol des bombes nucléaires aéroportées américaines dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Dans sa compréhension restrictive, Trident désigne les missiles balistiques (*Trident II D5*) armés d'ogives nucléaires utilisés sur les SNLE depuis 1992[3]. Par extension, le terme renvoie aussi à l'ensemble du programme de dissuasion nucléaire en mer. Renouveler *Trident* signifie donc remplacer les actuels SNLE classe *Vanguard* par les nouveaux submersibles de classe *Dreadnought*, mais aussi de moderniser les ogives nucléaires des missiles embarqués[4].

Le *Defence White Paper* publié en 2006 réaffirme l'importance de la dissuasion nucléaire. Il admet qu'il existe ce qu'il nomme des « *contre-arguments* » pour forcer le Royaume-Uni à « *renoncer unilatéralement à la dissuasion nucléaire* »[5], pour mieux les écarter en avançant deux raisons principales en soutien au programme *Trident*. D'une part, il existe un nombre significatif d'arsenaux nucléaires, dont certains sont en cours de modernisation[6]. D'autre part, quelques États ont fait part de leur intention de développer une arme nucléaire ou ont activement œuvré dans ce sens ; la Corée du Nord étant l'exemple cité dans le *White Paper*[7].

Les opposants aux nucléaires peuvent rétorquer que les raisons ici invoquées cherchent à justifier la pertinence de la bombe au regard d'une compréhension qui est d'emblée biaisée par l'acceptation implicite des préceptes de la dissuasion nucléaire. La démarche du Livre blanc revient à justifier la logique nucléaire par le simple fait qu'elle existe ailleurs et dans d'autres mains et non à questionner son adéquation aux contextes stratégiques contemporains[8]. *Trident* connaît en effet des angles morts. Ce système protège contre des menaces étatiques nucléaires et conventionnelles pour lesquelles il est pensé. Il apparaît néanmoins inopérant face à des menaces comme le terrorisme (qui fait souvent intervenir des acteurs non étatiques), les cyberattaques (même lorsqu'elles sont imputées à un État) ou encore dans le cadre de conflits de types contre-insurrectionnels ou asymétriques. Inopérant en somme contre un large spectre des préoccupations sécuritaires actuelles.

Ce constat, associé au fait que les armes nucléaires n'ont eu que peu de pertinence dans les guerres d'Afghanistan, d'Irak, de Lybie, de Syrie, ni même dans celle, plus ancienne, des Malouines, amène les opposants au nucléaire militaire à recommander l'abandon de capacités coûteuses. Les opposants à la Bombe avancent que, même si le désarmement nucléaire a un coût initial conséquent, les marges budgétaires dégagées à moyen terme par l'abandon de *Trident* pourraient être redirigées vers d'autres postes de dépenses[9].

La logique antinucléaire se retrouve dans l'argumentaire du Parti national écossais (SNP), défenseur de la dénucléarisation de l'Écosse, un territoire qui abrite les SNLE britanniques dans la base navale de Clyde, près de Glasgow[10]. L'opinion écossaise a eu l'opportunité de se familiariser davantage avec l'enjeu des *Trident* lors du référendum écossais en 2014.

En cas de sécession, l'arsenal nucléaire britannique se serait en effet retrouvé à dépendre d'un pays voisin pour certaines de ses installations les plus cruciales (la base de Clyde sur la côte ouest de l'Écosse, notamment).

En 2020, les débats sur *Trident* restent tendus alors que la situation économique du Royaume-Uni s'est détériorée. Touché par la crise financière de 2008, le pays a effectué des coupes budgétaires successives, notamment dans la Défense, en ne renversant doucement la tendance que depuis 2018[11]. En 2016, Les Britanniques ont aussi opté pour le *Brexit*, soit une sortie de l'Union européenne qui s'accompagne au final d'une facture de 30 milliards GBP environ[12]. En mars 2020, la crise sanitaire causée par la Covid-19 frappe le pays et paralyse son économie. Elle annonce une forte récession et donc une baisse des revenus de l'État. Un contexte budgétaire de plus en plus périlleux vient ainsi renforcer les doutes antérieurs quant à la capacité de Londres à financer le renouvellement du système *Trident*.

Cette Note d'Analyse s'intéresse précisément aux incertitudes qui planent sur la reconduction du programme *Trident*. Elle procède en deux parties. La première présente les positions sur la question du nucléaire des deux principaux partis politiques britanniques, les Conservateurs (*Conservatives*) et les Travaillistes (*Labour*), tout en esquissant un rapide portrait de la situation en Écosse. La seconde aborde la question de la capacité du Royaume-Uni à financer *Trident* compte tenu du poids des autres missions du pays, tant militaires que civiles.

Des incertitudes partisanes et régionales

Selon Ian Davis, du *Stockholm International Peace Reseach Institute* (SIPRI), le débat sur *Trident* n'est pas caractérisé par une opposition politique nette, le Parlement étant majoritairement en faveur d'un renouvellement et cette majorité regroupant des membres des principaux partis nationaux[13]. Si les Conservateurs et les Travaillistes sont largement en faveur d'une reconduction du système de dissuasion, une minorité active au sein du Labour, menée par son ancien chef Jeremy Corbyn[14], continue d'afficher son opposition à *Trident*. En Écosse, l'opposition de la population et, plus spécifiquement encore, du SNP à *Trident* peut être comprise comme le refus de construire le projet d'indépendance sur la base de la puissance militaire, particulièrement si cette puissance implique une arme portant en elle le risque d'une catastrophe humanitaire possiblement globale[15]. Ainsi, tous les députés écossais de *Westminster*, sauf un Conservateur, ont voté en 2016 contre le renouvellement de *Trident*[16].

Pour les Conservateurs, le maintien de *Trident* et de la CASD, annoncé en 2006, est primordial. L'actuel Premier ministre et chef du parti, Boris Johnson, soutenait déjà en 2017 qu'il est « *crucial* » que le Royaume-Uni reste une puissance nucléaire, dans « *un monde incertain* »[17], citant comme exemple d'instabilité les efforts de la Corée du Nord afin de développer un programme nucléaire militaire. La Bombe est ainsi présentée comme la garantie face à un futur qui, par définition, reste inconnu. Si l'on en croit Boris Johnson, l'arme nucléaire confèrerait donc une forme d'assurance sur un avenir dont on ne sait rien alors même qu'on peut déjà établir qu'elle est inopérante dans une multitude de contextes et qu'elle est en elle-même une source d'insécurité pour l'humanité… On savait Boris Johnson coutumier des formules creuses tentant d'esquiver les questions de fond, on en a ici une illustration supplémentaire sur l'enjeu du feu nucléaire.

On relèvera au passage l'incongruité consistant à instrumentaliser la nucléarisation de la Corée du Nord pour justifier la perpétuation de la logique atomique britannique. De l'avis même du Parlement, la Corée du Nord ne constitue pas une menace nucléaire directe, mais plutôt une menace cyber contre le Royaume-Uni[18].

En campagne pour les élections parlementaires de décembre 2019, les Conservateurs, Johnson à leur tête, ont réitéré leur volonté de « *maintenir l'outil de dissuasion nucléaire Trident, qui garantit notre sécurité* »[19]. Traditionnellement, le Royaume-Uni considère que sa sécurité est garantie par sa « *special relationship »* avec les États-Unis et également à travers l'OTAN et sa posture de dissuasion à laquelle est intégrée le système *Trident*[20]. Pour les Conservateurs, il n'existe pas d'initiatives permettant de diminuer, voire de se passer des armes nucléaires. Le parti affiche une position consensuelle quant à la nécessité de pérenniser le programme *Trident*.

En ce qui concerne les Travaillistes, ceux-ci ont majoritairement voté en 2016 en faveur de la modernisation de *Trident*. D'ailleurs, en 2006, le Premier ministre de l'époque Tony Blair, travailliste, avait annoncé vouloir renouveler *Trident*[21]. L'élection à la tête du parti de Sir Keir Starmer en avril 2020 s'inscrit dans une continuité avec la posture de Tony Blair. En 2020, la position officielle du *Labour* est en effet de soutenir ce remplacement. Toutefois, le manifeste travailliste ajoute que « *le Labour sera aussi un leader actif des efforts multilatéraux, portés par nos obligations liées au Traité de non-prolifération, pour créer un monde sans nucléaire* »[22]. Lors des élections du nouveau chef de parti, les concurrentes de Starmer affichaient le même paradoxe : Rebecca Long-Bailey ne soutenait pas la dissuasion continue en mer et Lisa Nandy ne souhaitait un renouvellement de *Trident* que s'il s'accompagnait d'un engagement pour le désarmement[23]. Cette position du Labour est problématique et *in fine* faussement pondérée. D'un côté, le parti s'engage en faveur d'un projet censé conduire le pays jusque dans les années 2060. D'un autre, les Travaillistes tentent de se donner bonne conscience en admettant la nécessité d'œuvrer pour le désarmement nucléaire. Or, appeler de ses vœux un désarmement nucléaire alors même qu'on s'assure de pérenniser la logique atomique pour une génération supplémentaire est une posture incohérente qui discrédite doublement le *Labour*, c'est-à-dire à la fois sur la gestion de la dissuasion nucléaire et sur le dossier du désarmement. Dans un souci de lisibilité démocratique, on préférerait que le parti assume sans ambiguïté son héritage en faveur de la dissuasion nucléaire plutôt que de se livrer à ces contorsions discursives.

La société civile écossaise, quant à elle, soutient davantage la réduction de la dissuasion nucléaire que le reste du Royaume-Uni. Au Parlement écossais, le Parti national (SNP), antinucléaire convaincu, qui occupe 61 sièges sur 129[24], affirme que la société écossaise, les groupes religieux et les syndicats rejettent tous *Trident*. Parmi eux, la fédération des syndicats écossais, le STUC (*Scottish Trades Union Congress*) réfute notamment l'argument souvent avancé de la préservation des emplois liés au nucléaire militaire (au nombre de 30 000 pour toute l'industrie nucléaire selon le gouvernement)[25]. Le STUC considère qu'un arrêt des activités nucléaires à la base de Clyde prendrait une quinzaine d'années sans affecter la flexibilité et l'adaptabilité du marché de l'emploi[26]. Ainsi, le STUC qualifie les armes nucléaires de « *futiles* »[27] et plaide pour une redistribution des ressources allouées au programme au profit d'autres secteurs.

Les citoyens écossais ont eu l'occasion d'exprimer leur opposition au nucléaire militaire dans le cadre de la campagne référendaire sur l'indépendance du pays, en 2014. En effet, les débats ont comporté un volet sur le maintien ou non des capacités nucléaires militaires basées en Écosse. Dans son manifeste, le SNP affirme qu'une majorité importante d'électeurs souhaite qu'une Écosse indépendante abandonne *Trident*[28].

Un sondage de *YouGov* de juillet 2016[29] invalide néanmoins ce propos : 33 % des Écossais se disaient favorables à l'abandon de *Trident*, contre 36 % qui soutenaient son renouvellement (le dernier tiers étant indécis ou sans opinion). On constate aussi que les positions indépendantistes et anti-nucléaires tendent à se recouper. Parmi les sondés ayant voté pour l'indépendance écossaise, 55 % soutiennent l'abandon de *Trident* et seuls 19 % souhaitent son renouvellement.

Malgré l'influence du SNP en Écosse, Londres exclut l'idée que le dossier soit discuté à la Chambre des communes à Londres. Un *policy paper* du gouvernement britannique qualifie de « *mythes* » les arguments contre la dissuasion nucléaire et de « *points de discussion*[30] » des éléments de réflexion qu'il juge tolérables, mais qui se contentent de proposer des alternatives à la CASD (voir l'encadré). Le gouvernement de Londres ne cherche pas réellement à débattre du sujet. Selon Nick Ritchie, professeur à l'Université de York :

> « *La promesse [du SNP] de dénucléariser était présentée comme profondément problématique et dangereusement irresponsable parce qu'elle pouvait précipiter la dénucléarisation du Royaume-Uni, créant des problèmes pour les États-Unis, la France et l'OTAN alors que les relations sécuritaires avec la Russie se détériorent*[31]*.* »

Il poursuit en affirmant que l'attitude du Royaume-Uni « *souligne l'existence de structures normatives internationales contradictoires* »[32], c'est-à-dire d'une double réalité en ce qui concerne les armes nucléaires : les autres nations doivent désarmer, mais désarmer soi-même serait trop dangereux. Dans cette logique, un désarmement est bien entendu impossible.

Quid de la réduction de l'arsenal et du désarmement nucléaire ?

De manière assez logique, le débat sur la forme et la posture de la dissuasion nucléaire du Royaume-Uni amène inévitablement la question de son abandon. Le débat sur le renouvellement du système *Trident* nourrit ainsi une réflexion quant à l'option la plus radicale : le désarmement nucléaire.

En juillet 2013, le gouvernement publie la *Trident Alternative Review*, afin d'identifier de potentielles alternatives crédibles au système de dissuasion actuel (« *like-for-like* »). Cinq scénarios sont décrits : la dissuasion continue, la dissuasion concentrée (pour une période et contre un adversaire spécifique), la dissuasion soutenue (dissuasion maintenue et déployée, mais avec un délai de riposte), la dissuasion réactive (fréquence et durée irrégulières des déploiements pour rester imprévisible) et la dissuasion préservée (capacité à se déployer si le contexte change ; SNLE utilisés pour des missions conventionnelles)[33]. Le gouvernement en conclut qu'aucune de ces options ne garantit le même niveau de résistance ni une réponse aussi prompte en toute circonstance que la CASD. On doit relever que cette question de l'alternative au « *like-for-like* » est posée par le gouvernement. Ce dernier choisit les termes de l'énoncé du problème et fournit lui-même une réponse justifiant sa décision. Ce faisant, il escamote tout un pan de la critique adressée aux armes nucléaires portant sur les coûts et sur leur adéquation aux contextes contemporains (notion des angles morts).

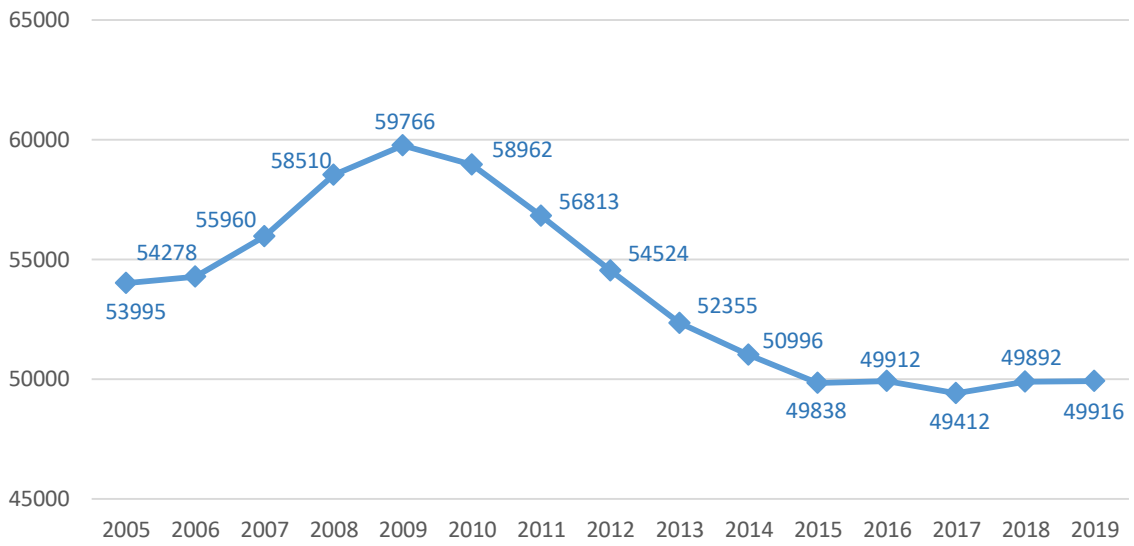
L'ancien secrétaire d'État à la Défense de Tony Blair, Des Browne, estime que la réémergence d'une menace nucléaire peut arriver plus vite que le réarmement de la flotte[34]. Parallèlement, Tim Hare, ancien ingénieur de la *Royal Navy*, considère que la décision de réarmer la flotte nucléaire devrait se prendre alors que les alternatives diplomatiques ne seraient pas épuisées, sous peine de perdre en crédibilité. Un réarmement en pleine crise encouragerait cependant une escalade des tensions[35]. Les deux hommes considèrent donc que la meilleure stratégie est de déployer en continu les moyens de la dissuasion. De plus, toujours selon Hare, l'arme nucléaire ne serait pas une arme militaire mais politique et la question des coûts ne devrait de toute façon pas se baser sur le budget de la Défense[36]. Sur ce dernier élément, on doit ici rétorquer à Hare que la guerre est une activité politique et que ses moyens le sont également. Vouloir faire assumer par d'autres ministères que le MoD le financement des capacités nucléaires confine à un artifice comptable et administratif qui n'a pas de sens.

Enfin, Des Browne souligne que l'OTAN s'appuie sur le Royaume-Uni pour maintenir sa posture de dissuasion et donc la sécurité de ses membres[37]. En effet, Ian Davis, du SIPRI, souligne que l'abandon du système de dissuasion actuel pourrait avoir des conséquences sur les relations entretenues par le Royaume-Uni avec les États-Unis et les autres membres de l'OTAN. Davis précise néanmoins que si les ressources allouées à *Trident* étaient redirigées vers des moyens de défense conventionnels, un équilibre pourrait se créer vis-à-vis des États-Unis et l'OTAN[38].

Portée majoritairement par le SNP, l'idée de dénucléariser le pays n'est défendue que par une minorité de la classe politique britannique. On relève tout de même qu'en 2017, 150 députés de Westminster et des Parlements gallois et écossais signaient l'*ICAN Pledge*, en soutien au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires[39], affichant ainsi leur sensibilité aux principes qui y sont exposés.

Des incertitudes financières et une concurrence budgétaire entre programmes majeurs d'armement

Figure 1. Dépenses militaires du Royaume-Uni entre 2005 et 2019 (en millions USD constants de 2018)



Source : GRIP, 2020, d'après la Base de données des dépenses militaires du SIPRI, 2019.

Le graphique ci-dessus rend compte de la baisse des dépenses militaires du Royaume-Uni depuis 2009, alors que ses divers programmes d'acquisition concernent des plateformes appelées à entrer en service dans les dix prochaines années. Entre 2005 et 2009, le budget britannique de la Défense était en constante augmentation, encouragé par un climat économique favorable, les opérations militaires en cours et déjà des programmes coûteux d'acquisition et de modernisation d'armements. En 2004, Gordon Brown, alors Chancelier de l'Échiquier[40], avait autorisé un plan prévoyant une augmentation des dépenses militaires de 1,4 % sur les trois prochaines années, soit jusqu'en 2007[41]. À l'inverse, la courbe rechute après 2009 du fait de la crise économique qui a affaibli le pays et forcé des coupes budgétaires, y compris dans la Défense. La décision de renouveler *Trident* a donc été prise dans un contexte économique plus favorable à de grands projets d'investissement.

En 2015, la *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*[42] du gouvernement évaluait le coût des nouveaux SNLE *Dreadnought* à 31 milliards GBP, plus 10 milliards GBP prévus sur un fonds de réserve, soit un total de 41 milliards GBP échelonnés sur les 35 années du cycle de vie du programme [43]. Le ministère de la Défense (MoD) précise que le fonds de réserve est égal à environ 35 % du coût des sous-marins et qu'il constitue une « *estimation prudente basée sur des expériences similaires antérieures de projets vastes et complexes* »[44] et permettrait de pallier des besoins futurs de liquidité. Comme c'est souvent le cas pour des systèmes d'armement complexes, des délais et dépassements de coûts sont probables, bien que leur ampleur soit difficilement prévisible. En 2018, le ministère de la Défense avait déjà dépensé 5,5 milliards GBP du budget et 600 millions GBP du fonds de réserve[45]. Selon une étude indépendante du *British American Security Information Council* (BASIC), le renouvellement de Trident devrait coûter un total compris entre 110 et 114 milliards GBP, entre 2030 et 2060.

Cet écart du simple au triple est attribuable à la méthodologie retenue par BASIC, qui prend en compte l'extension des *Vanguard*, la dévaluation de la livre sterling, les coûts de fonctionnement du programme de 2030 à 2060 et la mise hors service des sous-marins après 2060[46]. Dans le cas de probables retards, BASIC prévient que la durée de vie des sous-marins *Vanguard* devra être rallongée afin de poursuivre le CASD[47]. Par ailleurs, aucune prévision budgétaire ne tient compte des investissements nécessaires sur la base de Clyde ni du remplacement des missiles *Trident II D5* et des ogives nucléaires[48].

Dans son rapport, la Commission *Trident* souligne le caractère sensible du financement de la dissuasion nucléaire alors que la politique d'austérité budgétaire demande un contrôle renforcé des comptes publics[49]. De 2018 à 2030, entre 20 et 30 % du budget du MoD seront consacrés à *Trident*, contre environ 6 % en temps normal[50]. Pour cette raison, le ministère de la Défense doit gérer ses différents programmes militaires pour qu'ils rentrent dans son enveloppe budgétaire et pourrait être contraint de prioriser certaines capacités de défense[51]. Parallèlement, le *Financial Times* anticipe un sous-financement pouvant atteindre 15 milliards GBP sur les dix prochaines années pour l'ensemble des programmes de défense en cours[52]. Conscient du manque de ressources au regard des ambitions affichées, le gouvernement a annoncé, en 2019, une augmentation de 2,2 milliards GBP entre 2019 et 2021 du budget de la Défense. Une partie servira à couvrir les coûts du programme *Trident*[53], mais celui-ci n'est pas le seul programme concerné.

Parmi les capacités militaires nécessitant des efforts budgétaires conséquents, trois au moins requièrent des financements significatifs : deux sont des avions de combat, le *Tempest* et les *F-35*, le troisième concerne les porte-aéronefs de la *Royal Navy*.

Justin Bronk, analyste du *Royal United Services Institute* (RUSI), estime qu'« *il est peu probable que le MoD puisse être capable de financer les phases d'essai et d'acquisition de Tempest tout en achetant un certain nombre de F-35 et en maintenant une force Typhoon vieillissante… Des concessions devront éventuellement être faites*[54]. »

Le *Tempest* est un nouveau modèle d'avion de combat multirôle qui représente l'essentiel des investissements de 2 milliards GBP annoncés dans le cadre de la *Combat Air Strategy* rendue publique le 16 juillet 2018. Il pourrait pourtant se révéler difficile à financer dans la durée. Dès 2018 et l'annonce du programme par le ministre de la Défense, Bronk prévenait que le *Tempest*, sans hausse significative du budget de la Défense, entrerait en compétition directe avec les acquisitions programmées de *F-35* pour l'octroi des ressources financières [55].

En ce qui concerne le *F-35*, une enquête du *Times*[56] pointait en 2017 le manque de transparence concernant le coût unitaire des appareils et celui du coût total du programme. Les chiffres fournis par la firme américaine *Lockheed Martin* qui produit les *F-35* sont contestés alors que le MoD n'a fourni en réponse aucune précision sur les coûts pour l'ensemble du programme[57]. Le Comité Défense du Parlement a donc exigé des rapports bisannuels du ministère détaillant les dépenses liées au programme[58]. Dans un rapport de 2017, ce Comité pointe les différences, du simple au double, entre les coûts établis par *Lockheed Martin* et par le *Times*. Pour l'avionneur américain, un *F-35* vaudrait 77 millions GBP, mais pour le *Times*, le Royaume-Uni débourserait entre 130 et 155 millions GBP, le *Times* prenant en compte les équipements afférents et les coûts futurs de modernisation[59]. Cependant, le MoD refuse de donner même une estimation du coût des avions alors qu'il déclare posséder une « *idée générale de la magnitude*[60] » des coûts au-delà de 2026.

Jugeant cette réponse insatisfaisante, le Comité de Défense du Parlement a affirmé que « *le manque de transparence concernant le coût des F-35 était inacceptable et risquait de miner la confiance de l'opinion publique pour ce programme*[61]. »

Enfin, les coûts de fonctionnement des deux porte-aéronefs de la *Royal Navy*, posent question. Dans les années 1980, lorsque le Royaume-Uni avait trois porte-aéronefs, sa flotte de navires était deux fois plus importante qu'aujourd'hui. La *Strategic Review* a intensifié les missions de la *Royal Navy* sans permettre d'augmenter proportionnellement le recrutement de marins. En 2020, il résulte de cette double diminution (nombre de navires et nombre de marins) que le peu de navires restant ne pourrait pas être engagé aussi rapidement et efficacement que théoriquement souhaité[62]. Cette dimension affecte notamment la mission de protection des porte-aéronefs, qui, pour opérer en sécurité, doivent pouvoir compter sur des navires d'escorte. Il apparaît qu'en souhaitant une capacité de projection de la force, le Royaume-Uni a perdu en réactivité et en adaptabilité. Selon Roberts, du RUSI, le Royaume-Uni serait amené à devoir s'appuyer sur ses alliés européens, américains ou australiens en cas de déploiement des porte-aéronefs[63].

Le *Tempest*, le *F-35* et les porte-aéronefs sont les plus emblématiques des programmes qui ponctionnent de manière significative le budget du MoD. Ils jettent un doute sur l'aptitude de ce dernier à ajuster les coûts futurs de ses projets à ses capacités de financement.

Conclusion

L'année 2020 s'annonce difficile pour le Royaume-Uni qui doit opérer sa sortie de l'Union européenne, composer les conséquences financières de ce processus et qui, en prime, doit faire face à la crise sanitaire majeure se doublant d'une récession économique au niveau de gravité encore incertain.

Dans ce contexte, le renouvellement de *Trident*, voté en 2016, interroge. Un outil aussi coûteux, mais au rôle stratégique restreint est-il vraiment indispensable au Royaume-Uni pour le présent et le futur, notamment au regard des autres besoins capacitaires ? La dissuasion nucléaire souffre de limites indéniables qui sont de plus en plus grandes si bien qu'elle se montre inadaptée à tout un spectre de menaces contemporaines (terrorisme, cyberattaque et urgence climatique et sanitaire, par exemple).

Le programme *Trident* inquiète également par le manque de transparence dont fait preuve le MoD. En 2016, un accident lors d'un test de missile n'a été dévoilé qu'après le vote des députés sur la modernisation de *Trident*[64]. En février 2020, c'est par une déclaration de hauts responsables américains que les parlementaires britanniques apprennent que leur pays poursuit le développement de ses nouvelles ogives nucléaires[65]. Ce voile du secret sur l'état du programme de dissuasion jette un doute sur la crédibilité de la parole du MoD et plus largement sur celle du gouvernement. Peter Ricketts notamment, ancien conseiller à la sécurité nationale de David Cameron, avait appelé à reporter la Revue de défense, sécurité, politique extérieure et développement prévue pour juillet 2020, ajournée pour cause de crise de la Covid-19[66]. Il dénonçait l'insuffisance des délais et, pour certains départements, le manque d'accès à l'information nécessaire pour produire leur rapport[67]. De nombreuses zones d'ombre, à commencer par les coûts associés à la modernisation du programme *Trident*, demeurent et ne mettent en confiance ni les députés ni le peuple britannique.

Parallèlement, le Royaume-Uni doit faire face à d'autres charges, dont celle du Brexit, évolution peu prévisible en 2006 au moment de la décision de renouveler *Trident*, de même que la crise de 2008 et donc celle de la COVID-19. Le 19 décembre 2019, le Parlement confirmait que le *Divorce Bill* du Brexit serait de l'ordre de 30 milliards GBP[68]. En plus de cette facture, s'ajoutent les sommes que le gouvernement s'est engagé à investir dans les services publics déficitaires, dont le *National Health Service* (NHS)[69]. En 2020, le gouvernement a aussi promis d'accorder 33,9 milliards GBP au NHS d'ici 2024, afin de financer la modernisation et la construction d'hôpitaux[70]. Pour le Parti national écossais (SNP), les économies effectuées sur le financement de la dissuasion nucléaire bénéficieraient directement au service de santé écossais[71]. Le gouvernement britannique a également annoncé, le 10 mars 2020, un plan d'investissement de 600 milliards GBP dans les infrastructures du pays pour stimuler l'économie britannique. Ce plan, sur cinq ans, représente l'investissement public le plus important du pays depuis 1955[72].

Le Royaume-Uni se situe dans une période délicate, qui voit se multiplier les projets d'investissement, à la fois civils et militaires. Il lui faut évaluer la place que prend son arsenal nucléaire dans sa stratégie sécuritaire. À ce titre, le gouvernement, notamment le MoD, est régulièrement critiqué pour son manque de discernement quant à la capacité financière du pays à soutenir les programmes envisagés.

Dans une situation économique tendue, le Royaume-Uni peut difficilement financer le développement d'un avion de combat dernière génération, de nouveaux porte-aéronefs et SNLE, tout en délivrant ses promesses en matière de santé, d'infrastructures publiques et en réglant la facture du *Brexit* et de la crise sanitaire. On peut douter que le Royaume-Uni en soit rendu au point de faire le deuil de son statut de puissance militaire majeure, mais il lui faudra certainement un jour évaluer si le maintien de ses attributs nucléaires ne lui coûte pas davantage financièrement et politiquement que ce qu'il lui rapporte.

Auteure

Julie Claustre est chercheure-stagiaire au GRIP sous la direction de Yannick Quéau, dans l'axe « Armement désarmement ». Elle est diplômée de l'Université d'Aberdeen, en Écosse, où elle y a suivi une licence en Politique et Relations Internationales, puis un master en Études Stratégiques.

1. *Continuous at sea deterrent 50 : what you need to know*, HM Government, 3 mai 2019.
2. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, HM Government, novembre 2015, p. 34-36.
3. « The Future of the United Kingdom's Nuclear Deterrent », *White Paper*, Ministry of Defence, décembre 2006, p. 9.
4. *Defence Secretary announces programme to replace the UK's nuclear warhead*, Ministry of Defence, 25 février 2020.
5. Ministry of Defence, o*p. cit*. 3, p. 20-21.
6. Aux États-Unis, en France, en Russie et en Chine, principalement.
7. Ministry of Defence, *op. cit*. 3, p. 6.
8. QUÉAU Yannick, « Rites, angles morts et typologie argumentative de la dissuasion nucléaire : le vrai faux débat sur les coûts », *Les Champs de Mars*, n° 25, 2013, p. 91-116.
9. Ministry of Defence, *op. cit*. 3, p. 6.
10. *Trident – what you need to know*, Scottish National Party, 10 avril 2019.
11. *SIPRI Military Expenditure Database*, 2020, p. 20.
12. *Brexit : the financial settlement - in detail*, British Parliament, 19 décembre 2019.
13. *Votes in Parliament : UK's nuclear deterrent*, British Parliament, 18 juillet 2016.
14. CORBYN, Jeremy, « General election 2019 : Jeremy Corbyn on future of Trident nuclear weapons », *BBC*, 17 novembre 2019.
15. RITCHIE, Nick, « Nuclear identities and Scottish independence », *The Nonproliferation Review*, 23, volume 5-6, p. 655.
16. *Trident renewal : Only one Scottish MP votes in favour*, BBC, 18 juillet 2016.
17. JOHNSON, Boris, « Johnson critical of Corbyn over issue of UK's nuclear deterrent », *BBC interview*, 27 avril 2017. [traduit de l'anglais]
18. House of Commons Defence Committee, « Rash or rational ? North Korea and the threat it poses », *Fourth report of session 2017-2019*, 27 mars 2018, p. 3.
19. *The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, Conservative Party, p. 53.
20. DAVIS, Ian, « The British bomb : Six decades of contributing to NATO's strategic nuclear deterrent », *SIPRI*, novembre 2015, p. 1-2.
21. BLAIR, Tony, « Blair's statement on Trident in full », *The Guardian*, 4 décembre 2006, à l'occasion de la publication du Livre blanc de la Défense 2006.
22. *Manifesto : A New Internationalism*, Labour Party, 2019. [traduit de l'anglais]
23. Voir : *They work for you*, Keir Starmer ; EVANS, Albert, « Rebecca Long-Bailey : Labour leadership candidate says she's 'prepared to use' nuclear deterrent to protect UK – unlike Jeremy Corbyn », *INews*, 7 janvier 2020 et *Labour leadership : Lisa Nandy on student fees, the NHS, Trident and tax*, BBC, interview, 15 janvier 2020.
24. *Current Party Balance*, Scottish Parliament, 2020.
25. House of Commons Hansard, « UK's nuclear deterrent », [discussions au Parlement], volume 613, colonne 559, 18 juillet 2016.
26. *STUC renews call to drop Trident replacement*, UNISON Scotland, 20 avril 2016.
27. *Ibid*.
28. SNP, *loc. cit*. 10.
29. *YouGov Survey Results*, 20-25 juillet 2016. En raison du vote au Parlement, de nombreux sondages sur Trident ont été réalisés en 2016, mais aucun ne l'a été depuis. De plus, le Parlement évoquait en 2016 la difficulté de sonder avec précision la population britannique sur ce sujet, précisant que « *ces opinions sont nuancées et les réponses aux sondages sont sensibles à la formulation de la question posée* », voir : British Parliament, « Replacing the UK's 'Trident' Nuclear Deterrent », *House of Commons Library*, 11 juillet 2016. [traduit de l'anglais]
30. Royaume-Uni, « The UK's nuclear deterrent : what you need to know », *Policy paper*, 19 février 2018.

31. RITCHIE, Nick, « Nuclear identities and Scottish independence », *The Nonproliferation Review*, Volume 23, Issue 5-6, 2016 : p. 14. [traduit de l'anglais]
32. *Ibid*.
33. Royaume-Uni, « Trident alternative review », *HM Government*, 16 juillet 2013, p. 4-5.
34. RUSI, « Renewing Britain's independent strategic nuclear deterrent : a debate », *Conference report*, 13 mars 2007.
35. HARE, Tim, « Nuclear policy at sea : a part-time deterrent will not do ! », *The RUSI Journal*, vol. 154, num. 6, 2009, p. 56.
36. HARE, Tim, *op. cit*. 35, p. 54.
37. RUSI, *op. cit*. 34.
38. DAVIS, Ian, *op. cit*. 20, p. vii.
39. *The ICAN Parliamentary Pledge*, ICAN, 2020.
40. Titre officiel du ministre des Finances au Royaume-Uni.
41. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2004-2005*, Oxford University Press, p. 271-272.
42. HM Government, *op. cit.* 2, p. 35-36.
43. L'enveloppe de 10 milliards GBP rajoutée par le Trésor au budget estimé pour le programme *Dreadnought* est une assurance dans le cas d'un dépassement du budget initial. L'objectif était cependant de ne pas dépasser la limite des 31 milliards. Voir : MILLS Claire and DEMPSEY Noel, « The cost of the UK's strategic nuclear deterrent », *House of Commons Library*, 25 février 2020.
44. *Ibid*.
45. *The cost of the UK's strategic nuclear deterrent*, British Parliament, 17 décembre 2019.
46. FENWICK, Toby, « Blowing up the budget : The Cost Risk of Trident to UK Defence », *The British American Security Information Council (BASIC)*, septembre 2018, p. 11-13.
47. FENWICK, Toby, *op. cit*. 46, p. 1-5.
48. MILLS Claire et DEMPSEY Noel, op. cit. 43.
49. Commission Trident, « The Trident Commission : An independent, cross-party inquiry to examine UK nuclear weapons policy, Concluding Report », *BASIC*, juillet 2014, p. 18. La Commission Trident a été créée en 2011 par BASIC en tant que « *commission multipartite indépendante pour analyser la politique nucléaire britannique et la question du renouvellement de Trident* », son objectif est de participer au débat en apportant des informations claires sur la politique nationale et les contextes politiques, stratégiques et diplomatiques. Voir : *The Trident Commission*, BASIC, 2014.
50. Ministry of Defence, « The UK's nuclear deterrent : what you need to know », *Policy papers*, 19 février 2018.
51. Commission Trident, *op. cit*. 49, p. 19-20.
52. HOLLINGER, Peggy, « Ambitious Tempest fighter jet programme to accelerate in 2020 », *Financial Times*, 31 décembre 2019.
53. Pour 2019-2020, le budget est de 39,5 milliards GBP. Pour 2020-2021, il sera de 41,3 milliards GBP. (Voir : Royaume-Uni, « Policy paper : Spending Round 2019 », *HM Treasury*, 4 septembre 2019).
54. BRONK Justin, « Enter the Tempest », *RUSI Defence Systems*, 16 juillet 2018. [traduit de l'anglais]
55. BRONK Justin, *ibid*.
56. *Report publication : Unclear for take-off ? F-35 procurement*, Parlement britannique, 19 décembre 2017.
57. *Ibid*.
58. British Parliament, « Unclear for take-off ? F-35 procurement: responses to the Committee's second report », *Fifth Special Report*, 2 février 2018.
59. House of Commons Defence Committee, « Unclear for take-off ? F-35 Procurement », *Second Report of Session 2017–19*, 19 décembre 2017, p. 20.
60. House of Commons Defence Committee, *op. cit*. 59, p. 24. [traduit de l'anglais]
61. House of Commons Defence Committe, *op. cit.* 59, p. 3-4. [traduit de l'anglais]

62. REEVE, Richard, « Capabilities review : squaring naval ambitions, priorities and resources », *Oxford Research Group*, 20 octobre 2017.
63. BEALE Jonathan, « The UK's giant aircraft carriers », *BBC*, 24 août 2018.
64. MASON, Rowena et MACASKILL, Ewen, « Michael Fallon accused of keeping MPs in dark over Trident failure », *The Guardian*, 24 janvier 2017.
65. CHUTER, Andrew, « Britain confirms new nuclear warhead project after US officials spill the beans », *Defense News*, 25 février 2020.
66. CHUTER, Andrew, « UK hits pause on defense review due to coronavirus », *Defense news*, 15 avril 2020.
67. CHUTER, Andrew, « UK should rethink deadline for defense, foreign policy review, says former national security adviser », *Defense news*, 19 mars 2020.
68. *Brexit : the financial settlement - in detail*, Parlement britannique, 19 décembre 2019.
69. ELIZABETH II, « Queen's Speech December 2019 », *Discours, Royaume-Uni*, 19 décembre 2019.
70. Royaume-Uni, « NHS funding bill enters Parliament », *Department of Health and Social Care, HM Treasury et Prime Ministrer*, 15 janvier 2020.
71. SNP, *loc. cit.* 10.
72. LYNCH, Russell, « Budget infrastructure spending surge delivers cheer to UK firms », *The Telegraph*, 10 mars 2020.