



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE

Articles et documents sur la dissuasion nucléaire

Novembre 2007

Centre d'Etudes et de Recherche de l'Ecole Militaire

CEREM - Ecole Militaire – 21, place Joffre – 00445 Armées
Tél. : 01 44 42 45 34 - Fax : 01 44 42 43 84
Internet : cerems.defense.gouv.fr

Sommaire

La dissuasion nucléaire française après la guerre froide : continuité, ruptures, interrogations.	
Bruno Tertrais (AFRI, volume I, 2000).....	2
The last to disarm? The Future of France's Nuclear Weapons	
Bruno Tertrais (Non Proliferation Review, Vol.14, No.2, Juillet 2007)	16
La dissuasion nucléaire en 2030.	
Bruno Tertrais (Fondation pour la Recherche Stratégique, Décembre 2006)	34
La dissuasion nucléaire “une réflexion sous le signe de l’Europe”	
Rapport de 1ere phase. 54eme session nationale. IHEDN, Janvier 2002	69
Inquiétant commerce nucléaire	
Laurent Zecchini (Le Monde 07.04.2006)	102
La dissuasion nucléaire : quel rôle dans la défense française aujourd’hui ?	
Sénat - Rapport d'information n° 36 (2006-2007) de M. Serge VINÇON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 24 octobre 2006.....	104
Le grand marchandage France-OTAN	
Laurent Zecchini (Le Monde 09.11.2007)	133
La France face à la seconde ère nucléaire	
Jean Klein (Le Monde diplomatique- mars 2006).....	135
La Politique de Défense de la France	
Hervé Coutau-Bégarie (ISC-CFHM-IHCC, 2005).....	139
Le débat sur les stratégies de sécurité	
David S. Yost (Revue de l’OTAN, Hiver 2003)	147
A comparison between US, UK and French nuclear policies and doctrines	
Bruno Tertrais (CERI Sciences Po, Février 2007)	153

La dissuasion nucléaire française après la guerre froide : continuité, ruptures, interrogations

*Bruno TERTRAIS**

L'outil de dissuasion nucléaire est sujet, par nature, à un processus d'ajustement constant au paysage stratégique. Ce processus est souvent lent. Les résistances au changement dans un domaine qui touche au cœur de la souveraineté, mais aussi la lourdeur des programmes d'équipement nucléaires, qui s'étendent sur des décennies, y contribuent.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de ce que l'adaptation de la dissuasion nucléaire française à la nouvelle donne internationale s'étale, dans les faits, sur l'ensemble de la décennie qui vient de s'écouler. Elle commence dès les années 1989-1992, avec la réévaluation des programmes. Elle se poursuit, sur le plan doctrinal, avec le Livre blanc sur la Défense de 1994, qui consacre la disparition du discours public des termes de « dissuasion anticités » et « dissuasion du faible au fort », et qui ouvre la perspective européenne. Elle connaît son apogée en 1996, avec une série de décisions majeures : renoncement aux missiles sol-sol, lancement du programme M51, fin des essais et passage à la simulation, démantèlement des installations de production de matières fissiles, etc.

Ce processus fait apparaître deux logiques : celle de la continuité, avec la confirmation des fondements de la doctrine nucléaire française, et celle de la discontinuité, avec des évolutions très significatives dans le domaine plus général de la politique nucléaire française. Il ouvre également des interrogations quant au champ d'application de la dissuasion et à l'avenir du consensus nucléaire.

La permanence des fondements de la doctrine nucléaire française

Depuis le milieu des années soixante-dix, les fondements de la doctrine nucléaire française, tels qu'ils apparaissent dans les discours et interventions publiques des autorités politiques, sont inchangés. D'aucuns pourraient s'étonner de cette résilience, tant les évolutions internationales ont été importantes depuis lors. Mais elle s'explique par la relative simplicité des concepts fondateurs de la doctrine française, qui est d'ailleurs à maints égards plus proche de celle de ses alliés qu'on a bien voulu le dire ou le croire par le passé.

Le choix de la dissuasion nucléaire fut d'abord un choix politique, résultant d'une double prise de conscience : d'une part, celle des limites de l'autonomie de la France dans le système transatlantique, révélée par la crise de Suez en 1956; d'autre part, celle des limites de l'engagement des États-Unis envers l'Europe dans un contexte de vulnérabilité du territoire américain, révélé par le lancement de Spoutnik-I en 1957. C'est aussi une stratégie des moyens : dès lors que la France souhaitait disposer en propre d'un outil permettant de garantir sa sécurité face à l'Union soviétique, le choix nucléaire s'imposait. En effet, à supposer même que le surarmement conventionnel eût été une alternative, la France n'aurait pas disposé des moyens de mener une course aux armements classiques. Le refus des thèses sur la « dissuasion conventionnelle » comme substitut à la dissuasion nucléaire, exprimé dans le Livre blanc de 1994, traduit, trente ans après l'avènement de la dissuasion française, la pérennité de ce choix¹.

Le socle de la doctrine française est la volonté de conférer à l'arme nucléaire un rôle fondamentalement politique. Il s'agit, pour employer une expression traditionnelle même si elle peut paraître aujourd'hui quelque peu surannée, « d'empêcher la guerre » : l'arme nucléaire ne saurait être un moyen de coercition ou une « arme d'emploi », c'est-à-dire un outil militaire utilisable au même titre que les autres. Mais il s'agit également de pouvoir affirmer, sur la scène internationale, que la France ne dépend d'aucune autre puissance pour ce qui est de sa survie. La crédibilité de cette double fonction politique est, elle-même, subordonnée à une crédibilité technique et opérationnelle, qui passe par la mise à disposition du chef de l'État de systèmes

* Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

¹ Livre blanc sur la défense 1994, Paris : 10/18, 1994, p. 99.

nucléaires sûrs et fiables, auquel il pourrait effectivement avoir recours, s'il en décidait ainsi, et qui feraient l'objet de plans d'emploi. Le paradoxe est bien connu : la dissuasion (« non-emploi ») n'est crédible qu'à partir du moment où l'emploi est possible et perçu comme tel par l'adversaire potentiel.

La notion d'intérêts vitaux et ses déclinaisons

L'arme nucléaire est réservée à la défense des « intérêts vitaux » du pays, notion apparue dès le Livre blanc de 1972 dans le discours français. Le chef de l'État, qui décide de l'emploi des forces nucléaires et qui est le seul capable d'en transmettre les codes d'engagement, serait seul juge de la mise en cause de ces intérêts. Le fait que la dissuasion ne repose, in fine, que sur un seul homme – élu au suffrage universel direct – est perçu comme un élément de la crédibilité de la dissuasion².

Il a toujours été clair qu'au premier rang des intérêts vitaux figurait le territoire national, et non moins clair qu'ils ne s'y limitaient pas. Le Livre blanc sur la défense nationale (1972) le disait déjà : « La France vit dans un tissu d'intérêts qui dépasse ses frontières. Elle n'est pas isolée. (..) Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches ». La dissuasion nucléaire, dès les origines, s'applique donc « essentiellement à notre territoire national, cœur de notre existence en tant que nation, mais également à ses approches, c'est-à-dire aux territoires voisins et alliés »³. Si la dissuasion française a longtemps été perçue comme définissant un « sanctuaire » national, c'est donc bien à tort qu'on l'a assimilée à la défense égoïste d'intérêts strictement nationaux. Dans des instructions données aux forces armées en 1964, le général de Gaulle aurait d'ailleurs précisé que la France devait « se sentir menacée dès que les territoires de l'Allemagne fédérale et du Bénélux seraient violés »⁴.

Cette contribution indirecte à la sécurité de ses partenaires, qui réside notamment dans le fait que l'existence d'une dissuasion française compliquerait le calcul d'un agresseur s'en prenant à l'Europe, a valu à la France une reconnaissance de la légitimité de sa force de dissuasion aux yeux de ses alliés, par la déclaration d'Ottawa (1974), dont les termes ont été, depuis, repris presque mot pour mot dans tous les grands textes de l'OTAN.

La France s'est ainsi accordée avec ses partenaires de l'OTAN sur une conception commune de la dissuasion nucléaire, décrite ainsi dans le Concept stratégique de l'Alliance : « L'objectif fondamental des forces nucléaires des Alliés est politique : préserver la paix et prévenir la coercition ainsi que toute forme de guerre. Elles continueront à jouer un rôle essentiel en maintenant tout agresseur dans le doute quant à la façon dont les Alliés riposteraient en cas d'agression militaire. Elles démontrent qu'une agression qu'elle qu'en soit la forme, n'est pas une option rationnelle. La garantie suprême de la sécurité des Alliés est apportée par les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, en particulier celles des États-Unis ; les forces nucléaires indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui ont un rôle de dissuasion propre, contribuent à la dissuasion globale et à la sécurité des Alliés »⁵.

Dans un registre différent, mais qui lui aussi est de nature à infirmer la perception d'une stratégie nucléaire solitaire et frileuse au temps de la guerre froide, il faut rappeler l'existence des coopérations techniques déjà

² Ceci ne signifie pas que le chef de l'État puisse employer les forces nucléaires sans le concours physique des hommes et des femmes qui participent à la mise en œuvre de la dissuasion. Certes, les dispositions prises en matière de commandement autorisent, si nécessaire, une chaîne de transmission des ordres d'engagement particulièrement courte. Mais la mise en œuvre des forces nucléaires suppose la participation d'un ensemble de systèmes et de personnels. Le commandant d'un SNLE ne pourrait, seul, mettre à feu les missiles emportés par le bâtiment. Dans les pays démocratiques dotés de l'arme nucléaire, cette dimension collective de l'exercice de la dissuasion est perçue comme un rempart contre l'hypothèse, qui par définition ne peut être exclue avec une certitude absolue, d'un acte irresponsable ou non autorisé.

³ Discours du Premier ministre, M. Raymond Barre, au camp de Mailly, 18 juin 1977.

⁴ Cité in Jacques Isnard, « Le grand déballage nucléaire », *Le Monde*, 4 février 1997. Le général de Gaulle allait même plus loin en envisageant l'hypothèse d'un emploi coordonné des forces françaises, britanniques et américaines. Cette hypothèse était également, semble-t-il, envisagée par le Président Mitterrand. Voir Bruno Tertrais, « La coopération militaire depuis 1969 : la France, l'OTAN et la question nucléaire », in Maurice Vaisse, Pierre Mélandri et Frédéric Bozo (sous la direction de), *La France et l'OTAN, 1949-1996*, éditions Complexe, Bruxelles 1996), pp. 317-327.

⁵ Le Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, paragraphe 62.

anciennes, avec les États-Unis, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part⁶. Elles font mutuellement bénéficier les puissances nucléaires de l'Alliance de certains acquis ou savoir-faire développés au plan national, notamment dans le domaine de la sécurité et de la sûreté des armes. Pour autant, la France a toujours maintenu deux aptitudes qu'elle jugeait nécessaires à la crédibilité de sa dissuasion (ce qui la distingue du Royaume-Uni dont la dissuasion est en partie intégrée à celle des États-Unis) : la maîtrise nationale de l'ensemble des technologies, et des outils scientifiques et industriels afférents, essentielles à la constitution des forces (têtes, missiles⁷, sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, etc.) ; et une totale indépendance nationale s'agissant de la planification et de la décision d'emploi de ses armes⁸.

Les intérêts vitaux ne sont pas seulement de nature territoriale. Le Livre blanc de 1994 en a précisé le champ de la manière suivante : « l'intégrité du territoire national, comprenant la métropole et les départements et territoires d'outre-mer, de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population, en constituent le cœur aujourd'hui »⁹. Ce langage est, depuis, la référence. Il est notamment repris dans le rapport annexé à la Loi de programmation militaire 1997-2002, sous une forme quasiment identique¹⁰. La limite des intérêts vitaux est nécessairement floue – parce qu'il s'agit d'éviter qu'un adversaire soit en mesure de calculer le risque inhérent à son agression, parce que le champ des intérêts vitaux est évolutif, et peut varier dans le temps, et surtout parce que ce champ relève, en dernière analyse, de l'appréciation du seul chef de l'État, seule habilité à engager les forces nucléaires.

L'agression contre les intérêts vitaux serait justiciable d'une riposte nucléaire quelles que soient les circonstances. Elle s'exercerait quelle que soit la nature de la menace et les armes employées (conventionnelles, chimiques, biologiques, nucléaires ou autres). D'où le refus d'une doctrine de « non-emploi en premier » basée sur l'idée selon laquelle le nucléaire ne peut ou ne doit dissuader que le nucléaire, encore réaffirmé en 1999 par le ministre des Affaires étrangères¹¹. Elle s'exercerait également quelle que soit l'identité de l'adversaire. La dissuasion française est théoriquement « tous azimuts », même si ce terme a peu figuré dans le discours officiel français¹². Il est vrai que la portée des systèmes de la guerre froide laissait clairement entendre quelle serait l'identité de l'adversaire principal.

Le principe de suffisance et ses implications

Le « dimensionnement » des forces nucléaires françaises est basé sur la notion de suffisance (parfois qualifiée de « stricte » suffisance, même si ce qualificatif n'emporte pas de conséquences particulières). Proche, dans les faits, de ce que les Britanniques appellent « dissuasion minimale », elle se décline en trois éléments.

– Premièrement, elle limite les besoins français à la capacité d'exercer des dommages qui puissent être perçus par un adversaire comme disproportionnés au regard de l'enjeu du conflit. Cette notion centrale est, elle aussi, apparue dès le Livre blanc de 1972¹³. Elle sera confirmée dans le Livre blanc de 1994, qui évoque

⁶ Cette coopération fut envisagée dès les origines : « Au total, nous nous en tenons à la décision que nous avons arrêtée : construire et, le cas échéant, employer nous-mêmes notre force atomique. Cela sans refuser bien sûr la coopération, qu'elle soit technique ou qu'elle soit stratégique, si celle-ci est, d'autre part, souhaitée par nos alliés » (conférence de presse du général de Gaulle, Paris, 14 janvier 1963). La coopération avec les États-Unis, sur la sécurité et la sûreté, a fait l'objet d'un accord bilatéral en 1961, mis à jour en 1996.

⁷ Dans le cadre de la fusion Aérospatiale-Matra – DASA annoncée en octobre 1999, des dispositions ont été prises pour que la conception et la fabrication des missiles stratégiques puisse continuer à faire l'objet d'un contrôle national.

⁸ La France a, de ce fait, toujours refusé de siéger au Groupe des plans nucléaires de l'OTAN.

⁹ Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 49. La mention explicite des DOM-TOM est relativement nouvelle. En 1977, dans son discours au Camp de Mailly (op. cit.) le Premier ministre les excluait implicitement.

¹⁰ « L'intégrité du territoire national et de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population en constituent le cœur », Rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002, 2 juillet 1996.

¹¹ Le ministre des Affaires étrangères, M. Védrine, a rappelé fin 1998 à son homologue allemand que le concept de non-emploi en premier n'était « pas compatible » avec la doctrine française (Agence France-Presse, Paris affirme son attachement à la dissuasion nucléaire, 25 novembre 1998).

¹² « Par définition, notre armement atomique doit être tous azimuts (...) » ; Général de Gaulle, allocution prononcée le 27 janvier 1968 au Centre des hautes études militaires (CHEM), cité in Université de Franche-Comté – Institut Charles de Gaulle, L'aventure de la bombe : De Gaulle et la dissuasion nucléaire, 1958-1969, Plon, Paris, 1985, p. 211.

¹³ « Un risque immédiat hors de proportion avec l'enjeu du conflit » (Livre blanc sur la défense nationale, tome I ; Paris, Ministère de la Défense, 1972).

les dommages « hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit » auquel un adversaire s'exposerait s'il s'en prenait aux intérêts vitaux¹⁴.

Un bref aperçu historique donne une idée de la manière dont ces dommages ont été conçus par les autorités françaises au temps de la guerre froide. Le général de Gaulle avait coutume d'évoquer des « destructions épouvantables »¹⁵. Dans les années soixante-dix, les autorités politiques évoquaient à ce titre « les grandes agglomérations d'une nation adverse, où se concentre la plus grande part de sa puissance démographique et économique »¹⁶, ou encore « la destruction assurée d'une part notable de ses cités et de son économie »¹⁷. Plus précisément, dans la mesure où, face à l'Union soviétique, l'enjeu du conflit était rien moins que la survie du pays, la force nucléaire devait, pour exercer des dommages hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit, être capable de détruire en URSS au moins l'équivalent démographique ou économique de ce que représente la France¹⁸. Une directive présidentielle du 16 décembre 1961 demandait que les forces soient capables « d'infliger à l'URSS une réduction notable, c'est-à-dire environ 50 %, de sa fonction économique »¹⁹. Dans ses mémoires, M. Valéry Giscard d'Estaing mentionne un ordre de grandeur analogue, en précisant qu'il avait retenu « comme objectif pour notre frappe stratégique la destruction de 40 % des capacités économiques de l'Union soviétique situées en deçà de l'Oural et la désorganisation de l'appareil de direction du pays »²⁰. Le discours s'est ensuite fait plus discret, et s'est cristallisé autour du terme « dommages inacceptables » au début des années quatre-vingt (« dommages insupportables » en février 1981²¹, « risques inacceptables » en septembre 1981²²). Le terme consacré aujourd'hui, repris par le Livre blanc de 1994 et la Loi de programmation militaire 1997-2002, est ainsi celui de « dommages inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit », sans plus de précision.

– Deuxièmement, elle exprime le refus d'une stratégie anti-forces, qui aurait l'ambition de détruire les moyens nucléaires adverses. Une telle stratégie, au demeurant très exigeante sur le plan technique, est en effet comprise comme menant à l'acceptation de la guerre nucléaire. La stratégie « anti-cités » de la guerre froide est donc liée à l'idée de la dissuasion du faible au fort²³. Elle est réputée être « la plus dissuasive et la moins coûteuse pour une puissance moyenne comme la France »²⁴.

– Troisièmement, elle comprend l'idée selon laquelle les dommages doivent pouvoir être exercés en toutes circonstances, quel que soit l'adversaire, et donc le cas échéant « en second » : la France doit pouvoir exercer une rétorsion nucléaire après une frappe de l'adversaire sur son territoire et ses moyens. Sa stratégie ne repose pas sur le concept de « lancement sur alerte » ; il n'est pas indispensable pour elle de disposer de moyens d'alerte avancée, face à un adversaire majeur et bien identifié.

L'aptitude à la survie des moyens nucléaires est donc critique pour la dissuasion française. Ce besoin a entraîné des conséquences importantes :

¹⁴ Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 100.

¹⁵ Conférences de presse du président de la République à l'Élysée, Paris, 14 janvier 1963 et 23 juillet 1964.

¹⁶ Discours du Premier ministre, M. Raymond Barre, au camp de Mailly, 18 juin 1977.

¹⁷ Discours du Premier ministre, M. Raymond Barre, à l'IHEDN, Paris, 11 septembre 1980.

¹⁸ Le président Mitterrand évoquait ainsi « des dégâts pour le moins équivalents à l'enjeu que nous représentons (...) ». Pour lui, il se serait agi de « détruire un territoire à portée de 4.000 kilomètres sur une superficie pour le moins égale à celle de notre propre territoire » (discours du président de la République, François Mitterrand, à l'IHEDN, 11 octobre 1988).

¹⁹ Cité in général François Maurin, « La mise en place de la triade stratégique (Mirage IV, SSBS Albion, SNLE) et des chaînes de contrôle », Université de Franche-Comté – Institut Charles de Gaulle, op. cit., p. 229.

²⁰ Valéry Giscard d'Estaing, *Le Pouvoir et la Vie*, tome II, Compagnie 12, Paris, 1991), p. 180. Il est intéressant de comparer ces données avec les objectifs américains de l'époque : pour le Secrétaire à la défense MacNamara, la destruction de 25 à 33% de la population soviétique – soit environ 60 millions d'habitants – et d'environ 66 % de sa capacité industrielle représenteraient une « punition intolérable ». Cité in Desmond Ball, « Targeting for Strategic Deterrence », Adelphi Paper, no 185 (Londres : IISS, 1983), p. 14. Ces chiffres furent révisés en 1967 à un niveau inférieur : 20-25 % de la population, 50-66 % de la capacité industrielle (ibid.).

²¹ Intervention du ministre de la Défense, M. Robert Galley, à l'IHEDN, Paris, 3 février 1981.

²² Conférence du général Lacaze, Chef d'état-major des Armées, au CHEAr, Paris, 29 septembre 1981.

²³ Voir « pour notre pays, le problème du choix entre une stratégie anti-forces et une stratégie anti-cités ne se pose pas » (discours du Premier ministre, M. Raymond Barre, à l'IHEDN, Paris, 11 septembre 1980) ; « la dissuasion du faible au fort, c'est-à-dire une stratégie qui ne peut être qu'anti-cités » (discours du Premier ministre, M. Pierre Mauroy, à l'IHEDN, Paris, septembre 1981) ; « la stratégie anti-cités, corollaire de la dissuasion du faible au fort » (discours du ministre de la Défense, M. Charles Hernu, à l'IHEDN, 14 septembre 1981).

²⁴ Exposé du général Jeannou Lacaze, Chef d'état-major des armées, à l'IHEDN, Paris, 10 mai 1984.

– La diversification des moyens : après la « première composante » aérienne, opérationnelle en 1964, les missiles du Plateau d’Albion sont mis en place en 1971, afin d’assurer cette diversification à titre provisoire avant la réalisation d’une composante océanique qui entrera en service à partir de 1972²⁵.

– La permanence à la mer : depuis 1996, celle-ci est, si nécessaire, assurée par deux sous-marins (non seulement pour assurer une capacité de frappe importante, mais aussi pour faire face à l’hypothèse d’une « fortune de mer »). Ce besoin implique de disposer d’un total de quatre bâtiments, car l’un est en permanence indisponible²⁶.

– La mise en place de réseaux de transmissions sûres, protégées et redondantes, accompagnées d’un strict contrôle gouvernemental (contrôle de l’engagement et contrôle de la conformité de l’emploi).

Au vu de ces exigences, on put dire que la réalisation de la force de dissuasion a connu, dans les faits, trois dates clés : la prise d’alerte du premier Mirage IV, en 1964, qui donne à la France sa capacité initiale de dissuasion ; l’admission en service actif des deuxième et troisième SNLE (1973, 1974), qui lui donnent une capacité permanente de frappe en second; et l’obtention du niveau de suffisance aux environs de 1980, époque à laquelle la puissance explosive de l’arsenal nucléaire français cesse alors de croître.

Le principe de suffisance reçoit une traduction en quantité et mais aussi en qualité des moyens. Il tient compte d’éléments variables dans le temps, comme par exemple la capacité de pénétration des défenses antimissiles et antiaériennes). Il est donc, par nature, évolutif.

L’absence de participation aux négociations de réduction des arsenaux

Le corollaire du principe de suffisance est l’absence de participation française aux négociations de maîtrise, puis de réduction des armements menées par les deux grandes puissances. Les États-Unis et l’URSS ont en effet dimensionné leurs arsenaux l’un au regard de l’autre, leurs forces nucléaires se « ciblant » mutuellement : l’existence d’un processus bilatéral négocié est donc réputé avoir sa logique propre, à laquelle les autres puissances nucléaires sont étrangères. Sur le strict plan de l’analyse stratégique, le niveau des forces nucléaires françaises n’est donc pas lié à celui des autres puissances nucléaires. Pour autant, un lien politique peut exister : la valeur exemplaire des gestes de désarmement nucléaire, et l’abandon de la course aux armements nucléaires par les Grands, ne peuvent être ignorés par la France, membre permanent du Conseil de sécurité et puissance nucléaire au sens du TNP.

La position française sur le désarmement nucléaire prend donc en compte de multiples facteurs. En ratifiant le TNP en 1992, la France s’est juridiquement soumise à l’obligation de désarmement nucléaire contenue dans l’article VI du traité. Mais elle se plaît à rappeler que l’article VI est un tout, et lie le désarmement nucléaire au désarmement général et complet²⁷. De ce fait, elle peut affirmer, comme l’a fait le Premier ministre en 1998, que « tant qu’un désarmement général et complet ne sera pas réalisé, l’arme nucléaire demeurera une nécessité »²⁸. Des gestes de désarmement unilatéral peuvent être faits, comme en témoignent les décisions majeures de 1996. Mais la participation à des négociations internationales supposerait une transformation profonde de l’équation stratégique. En septembre 1983, aux Nations Unies, le président

²⁵Aux termes des décisions prises en Conseil de défense en 1963, les SSBS ne devaient faire que la « soudure » (sic) entre la première et la seconde génération de la force nucléaire stratégique, entre 1968 et 1972. Voir général François Maurin, op. cit., p. 227. Comme on le sait, le provisoire s’est avéré durable. Albion manifestait la sanctuarisation du territoire au travers de ce que l’on a pu appeler le concept de la « chèvre au piquet » : les moyens nécessaires à la destruction de la composante sol-sol auraient été tels que l’adversaire s’y essayant s’exposerait inmanquablement à une riposte nucléaire. Pour F. Mitterrand, « une attaque sur Albion signifierait que nous serions déjà dans la guerre, la guerre nucléaire. Par là même, le déclenchement de nos forces stratégiques serait instantané » (Discours du président de la République, François Mitterrand, à l’IHEDN, Paris, 11 octobre 1988). Les missiles S3D pouvaient être mis en œuvre en quelques minutes, donc être tirés dès une éventuelle alerte.

²⁶L’un des quatre SNLE est « en immobilisation pour entretien et réparations » (IPER) ou « grand carénage ». Trois doivent être dans le « cycle opérationnel » afin que la gestion des patrouilles puisse garantir la discrétion et la sécurité de la FOST (un bâtiment « montant » prend la mer avant même que le bâtiment « descendant » ne soit rentré au port, afin d’éviter que deux bâtiments ne se trouvent simultanément dans la même zone).

²⁷« Chacune des Parties au Traité s’engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures relatives à la cessation de la course aux armement nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace » (Traité de non-prolifération des armes nucléaires, Article VI).

²⁸Discours du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à l’IHEDN, Paris, 3 septembre 1998.

Mitterrand avait évoqué trois conditions : réduction de la différence quantitative et qualitative entre les arsenaux des Grands et celui de la France; correction des déséquilibres dans le domaine des forces conventionnelles, accrus par l'existence d'armes chimiques et biologiques; arrêt de la course aux armements anti-missiles, anti-satellites, anti-sous-marines (qui sont de nature à affecter les moyens de la dissuasion). En juin 1996, le président de la République a réaffirmé que le problème de la participation française à de telles négociations ne se posait pas : « Je ne pense pas, pour autant, qu'une participation de la France à des négociations internationales sur la réduction des armements nucléaires soit d'actualité. Notre capacité de dissuasion a été définie, dans la nouvelle planification, à un niveau strictement mesuré pour garantir notre sécurité. La taille des arsenaux stratégiques et tactiques qui subsistent pour longtemps en Russie et aux Etats-Unis demeure sans commune mesure avec celle des capacités françaises ou britanniques. Trop d'incertitudes pèsent en outre sur l'avenir de paramètres essentiels pour notre défense, tels que le traité ABM, gage de stabilité stratégique, ou le respect des régimes de non -prolifération »²⁹.

Le langage de 1996 est différent de celui de 1983. L'interrogation sur l'avenir des régimes de non-prolifération est nouvelle, et cohérente avec l'affirmation selon laquelle les armes de destruction massive pourraient conduire à des menaces pour les intérêts vitaux de la France (voir infra.). Pour autant, l'analyse n'est pas en rupture avec celle faite à l'époque par F. Mitterrand. Des incertitudes pèsent toujours sur l'avenir du traité ABM, notamment depuis l'orientation prise en 1999 en matière de défense antimissiles du territoire américain. Et malgré les progrès des START, les États-Unis et la Russie sont encore très loin des niveaux français et britannique. En 2007, en fin d'application d'un START II qui n'était toujours pas ratifié sept ans après sa signature, le nombre de têtes autorisées pourrait encore être de 3 500, soit un ordre de grandeur très différent de celui des arsenaux (eux-mêmes désormais réduits) des puissances nucléaires européennes, sans même prendre en compte le volume réel des arsenaux américain et russe, très largement supérieur aux comptabilités fictives des START et qui comprennent également des armes « non stratégiques ».

Au demeurant, il est possible de s'interroger, à titre prospectif, sur ce que seraient de telles négociations multilatérales de désarmement. D'une part, prendraient-elles en compte les arsenaux des puissances nucléaires non reconnues par le TNP ? D'autre part, quel en serait l'objectif ? Des réductions « proportionnelles » (en pourcentage) seraient au désavantage des petites puissances nucléaires : à contexte inchangé, elles les feraient descendre en dessous du seuil de « suffisance » ou de dissuasion minimale (en plus d'accroître, peut-être considérablement, le coût unitaire des armes). Mais des réductions de nature à « égaliser » le niveau des arsenaux seraient, elles, inacceptables pour les Grands, qui verraient alors leur statut nucléaire abaissé au même niveau que les autres...

Une autre conséquence de la doctrine française est de refuser le principe de la protection du territoire contre une attaque nucléaire, qui pourrait être interprété comme un aveu de faiblesse, signe d'un manque de confiance dans la dissuasion nucléaire (ou, pire, d'acceptation de l'idée de « mener une guerre nucléaire »). D'où l'absence de programme massif d'abris antinucléaires et surtout de toute ambition de « bouclier » antimissiles balistiques³⁰. La France est, à cet égard, conduite à s'interroger sur l'impact possible du déploiement éventuel, par les États-Unis, d'une défense nationale antimissiles (« National Missile Defense ») sur le concept de dissuasion nucléaire, dans le droit fil de son opposition, quinze ans plus tôt, à l'Initiative de défense stratégique de M. Reagan.

Les ruptures de la politique nucléaire française

Si la doctrine française de l'après-guerre froide s'inscrit donc dans une logique de continuité, la politique nucléaire française prise dans son ensemble a connu des évolutions remarquables, liées à l'évolution du contexte : disparition de la menace immédiate, apparition de risques nouveaux, progrès de l'intégration européenne.

²⁹Discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, à l'IHEDN, Paris, 8 juin 1996.

³⁰En revanche, la défense antimissiles de points sensibles du territoire, contre une attaque limitée, en tant qu'extension de la défense aérienne, n'a jamais été explicitement exclue.

Le découplage entre dissuasion nucléaire et action conventionnelle

Pour les armées françaises, l'action conventionnelle de grande envergure était réservée, au temps de la guerre froide, à la défense du territoire. Elle était, de ce fait, intimement liée à la dissuasion nucléaire : la manœuvre de la Première Armée aurait eu pour but de tester l'adversaire sur ses intentions, et de le forcer à élever le seuil de son agression. S'il avait démontré sa volonté de s'en prendre à nos intérêts vitaux, il se serait vu délivrer un « ultime avertissement ».

En 1994, le Livre blanc annonce une véritable révolution copernicienne. Prenant acte de l'intérêt pour la France de pouvoir déployer des forces conventionnelles importantes sans que ses intérêts vitaux soient en jeu, le Livre blanc annonce que « l'articulation entre les moyens nucléaires et les moyens conventionnels est appelée à évoluer. (...) Les priorités dans la définition du rôle des armes conventionnelles sont désormais inversées par rapport à la définition du Livre blanc de 1972 (...) ; les moyens conventionnels sont appelés à jouer dans certains cas un rôle stratégique propre »³¹. L'affirmation de cette priorité nouvelle est le point de départ du processus qui conduira à la professionnalisation complète des forces armées, décidée en 1996. La mise en jeu de la dissuasion nucléaire ne ferait pas nécessairement suite à une action préalable des forces conventionnelles. Plus encore : alors que les forces conventionnelles contribuaient à éviter le « contournement » de la dissuasion, désormais l'inverse peut être vrai : à l'occasion des opérations extérieures, c'est la dissuasion nucléaire qui garantira la liberté d'action des autorités politiques en permettant d'éviter que la France soit soumise à un chantage mettant en jeu ses intérêts vitaux³².

Une contribution unilatérale au désarmement et à la non-prolifération

La France a procédé, dès 1989, à un ajustement de ses programmes nucléaires. Le nombre de missiles sol-sol Hadès a été réduit à 30 (contre 120 initialement prévus), placés en « veille technico-opérationnelle » (1991), avant l'arrêt du programme en 1992. Le nombre de Mirage 2000N a été réduit de cinq à trois escadrons (1989). Le projet de missile sol-sol S45 a été abandonné en 1991, et le programme SNLE-NG a été réduit de six à quatre exemplaires (1992). La France a également réduit ses forces nucléaires : passage de six à cinq SNLE (1992), retrait anticipé des bombes AN52 (1991), et des missiles Pluton (1993). De nouvelles réductions ont eu lieu en 1996 : passage à quatre SNLE au lieu de cinq, fin de la mission nucléaire des Mirage IVP, et retrait des missiles S3D et Hadès, la France devenant le premier pays ayant développé des missiles sol-sol à y renoncer complètement. Les niveaux d'alerte ont été réduits par deux fois (1992 et 1996). Entre 1990 et 1999, les crédits nucléaires ont été réduits de 55,9 %, et leur part dans le budget de la défense est passée de 16,9% à 8,75 %.

Dans le domaine de la non prolifération, dont la guerre du Golfe avait illustré les dangers, l'évolution a été spectaculaire. La France a ratifié le TNP, les protocoles aux traités de Tlatelolco (1992), Pelindaba (1996) et Rarotonga (1996) établissant des zones exemptes d'armes nucléaires, réaffirmé les garanties négatives de sécurité qu'elle donnait aux États non nucléaires et donné pour la première fois des garanties positives de sécurité (1995). Première puissance nucléaire à demander « l'option zéro » (10 août 1995) en matière d'essais nucléaires, elle a procédé à son dernier essai le 27 janvier 1996, et a été la première puissance nucléaire, avec le Royaume-Uni, à ratifier le TICE (1998). Elle est la seule puissance nucléaire à avoir décidé le démantèlement de son centre d'essais nucléaires et de ses installations de production de matières fissiles³³.

Un outil nucléaire redimensionné

L'outil nucléaire français a été profondément remanié en 1996. En l'absence d'essais nucléaires et de production de matières fissiles à des fins explosives, la pérennisation de la dissuasion nucléaire française se fait désormais dans une large mesure en « circuit fermé ». Un programme de simulation est lancé, nouveau grand défi technologique de la dissuasion. Il s'appuiera sur des expériences compatibles avec le Traité

³¹Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 94.

³²Ibid., p. 95.

³³ Le démantèlement du Centre d'expérimentations du Pacifique a été achevé en 1998. La production de plutonium a été arrêtée en 1992, celle d'uranium hautement enrichi en 1996.

d'interdiction complète des essais (notamment à l'aide du Laser Mégajoule, dont la construction fait l'objet de développements communs avec les États-Unis³⁴), sur des expérimentations non nucléaires conduites sur certaines parties des armes, et sur le recours au calcul numérique.

Depuis fin 1996, la France ne dispose plus que de quatre SNLE (en 2000, deux de type Le Redoutable-M4 et deux de nouvelle génération de type Le Triomphant). Trois d'entre eux sont dans le « cycle opérationnel », de manière à pouvoir assurer, si nécessaire, une permanence de deux bâtiments à la mer. Elle dispose également de trois escadrons de Mirage 2000N et d'une flottille embarquée³⁵ de Super-Etendard pouvant emporter le missile Air-sol moyenne portée (ASMP). Il a été décidé en 1996 de ne maintenir que deux composantes complémentaires, chacune avec ses caractéristiques propres (mode de pénétration aérobie pour l'ASMP, balistique pour le M45). Cette diversité est conçue comme une assurance contre tout développement de nature à affaiblir les capacités de l'une ou de l'autre; il s'agit, en forçant le trait, d'une traduction de la sagesse populaire selon laquelle on ne met pas « tous ses œufs dans le même panier ». En outre, certains avantages propres de la composante aérienne, notamment sa visibilité et la souplesse de planification qu'elle autorise par nature, sont perçus comme autant d'atouts dans la perspective de crises plus complexes et plus diverses que par le passé.

À l'ASMP succédera l'ASMP « amélioré » (ASMPA), de conception identique mais aux performances accrues, doté de la TNA (Tête nucléaire aéroportée). Les avions Rafale remplaceront les Mirage 2000N (Rafale Air) et Super-Etendard (Rafale Marine). Le successeur du M45 sera le missile balistique M51. Aux termes des décisions prises lors de la « Revue de programmes » conduite par le Gouvernement en 1997, il équipera le quatrième SNG (sous-marin nucléaire de nouvelle génération) dès son entrée en service prévue en 2008. Le missile M51 sera doté de têtes TN75 dans sa version M51.1, puis de TNO (Tête nucléaire océanique), dans sa version M51.2. Les TNA et TNO ne sont pas des armes plus perfectionnées, mais des têtes dites « robustes », c'est-à-dire peu sensibles, pour leur fiabilité et leur sûreté, à des variations de paramètres qui résulteraient par exemple du vieillissement des composants. Elles représentent la nouvelle génération des armes nucléaires françaises dans un contexte d'interdiction des essais.

L'évolution des forces nucléaires françaises, 1990-2010

<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>
18 SSBS S3D (TN61) Pluton (AN51)		
Mirage-IVP – ASMP (TN81) Mirage-2000N – ASMP (TN81) Jaguar (AN52) Super-Etendard (AN52)	Mirage-2000N – ASMP (TN81) Super-Etendard – ASMP (TN81)	Rafale-Air – ASMPA (TNA) Rafale-Marine – ASMPA (TNA)
2 SNLE – M20 (1 TN61) 4 SNLE – M4 (6 TN71)	2 SNLE – M4 (6 TN71) 2 SNG – M45 (TN75)	4 SNG – M51.1 (TN75)

Un discours public nouveau

Le discours officiel sur la dissuasion nucléaire a subi, ces dernières années, une sorte de cure d'amaigrissement. Après l'ultime campagne d'essais et les décisions de 1996, l'expression publique de la doctrine a été, volontairement, réduite à l'essentiel. On en trouve les éléments fondamentaux dans le Livre blanc de 1994, dans le Rapport annexé à la Loi de programmation militaire 1997-2002, et dans les interventions publiques du président de la République et du Premier ministre. La notion « d'ultime avertissement » n'apparaît plus³⁶. Le terme « anti-cités » a lui aussi disparu; les textes officiels ne

³⁴ Les États-Unis ont eux-mêmes, en effet, engagé la construction d'un laser de puissance (« National Ignition Facility »).

³⁵ Les États-Unis ont renoncé à cette capacité en 1994.

³⁶ La pertinence du concept d'ultime avertissement dans le nouveau contexte stratégique peut être discutée. On peut soutenir que « dans la mesure où l'affichage de la dissuasion est plus flou aujourd'hui, la nécessité de pouvoir être en mesure de remettre les

mentionnent plus, depuis le Livre blanc de 1994, que la notion de « dommages inacceptables ». En revanche, le discours public évoque désormais régulièrement le besoin d'une certaine « souplesse » au regard de la diversité des risques futurs³⁷.

Par ailleurs, le discours français ne met plus en avant, autant que par le passé, les atouts diplomatiques conférés par la possession de l'arme nucléaire. S'il est toujours question de la « liberté d'appréciation et d'action », notamment au sein des alliances, que permet l'absence de dépendance d'un protecteur lointain pour la survie du pays, tout lien entre le statut nucléaire et celui de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies est désormais absent. Il est vrai que la France est favorable à une réforme du Conseil de sécurité, qui pourrait comprendre l'accession au statut de membre permanent d'États non dotés de l'arme nucléaire. En outre, au nom de la lutte contre la prolifération, elle ne saurait partager l'opinion selon laquelle la réalisation d'un arsenal nucléaire pourrait valoir « ticket d'entrée » au Conseil de sécurité. Le discours met l'accent, à l'inverse, sur les responsabilités liées au statut de puissance nucléaire au titre du TNP, dans les domaines du désarmement et de la non-prolifération et de la stabilité.

En outre, il fait référence, davantage que par le passé, au contexte juridique de la dissuasion. Le concept français est réputé s'inscrire dans le cadre de la légitime défense, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies (et avec lequel la notion de « proportionnalité au regard de l'enjeu du conflit » peut sembler cohérente). Cette référence a été faite pour la première fois à l'occasion de la formalisation des garanties négatives de sécurité (engagements de non-emploi) données aux États non nucléaires, en 1995. La France a en effet assorti ces garanties de trois réserves, exprimées par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, M. Juppé, devant le Sénat : « Il ne fait pas de doute, dans ce contexte, que les assurances de sécurité sont compatibles avec notre stratégie de dissuasion, et cela pour trois raisons. La première est que notre stratégie de dissuasion a un caractère strictement défensif : la France refuse la menace d'emploi et l'emploi de l'arme nucléaire à des fins agressives; notre stratégie nucléaire est une stratégie de non-guerre, s'appuyant sur des capacités nucléaires limitées au strict nécessaire. C'est ce que l'on appelle le principe de suffisance. En second lieu, nos déclarations au titre des assurances de sécurité n'affectent naturellement en rien notre droit inaliénable à la légitime défense tel que rappelé par l'Article 51 de la Charte des Nations unies que je viens d'évoquer. Enfin, comme vous le savez, la dissuasion française a pour objet la protection de nos intérêts vitaux, dont l'appréciation appartient au président de la République. Il va de soi que notre dissuasion couvre toute mise en cause de nos intérêts vitaux, et cela quels que soient les moyens et l'origine de la menace, y compris bien entendu celle d'armes de destruction massive produites et utilisées en dépit de l'interdiction internationale qui les frappe; nul ne peut douter, pour reprendre les termes du Livre blanc, de notre volonté et de notre capacité à exposer un adversaire, dans de telles circonstances, à des dommages inacceptables »³⁸.

Le thème de la légitime défense a aussi été repris dans l'argumentation française devant la Cour internationale de justice en 1995-1996³⁹. La Cour, dans son avis du 8 juillet 1996, ne s'est prononcée ni sur la licéité d'un recours à l'arme nucléaire « dans une circonstance extrême de légitime défense dans laquelle la survie même d'un État serait en cause », ni, au demeurant, sur « la pratique dénommée 'politique de dissuasion' ». Ceci a permis à la France d'affirmer que l'avis de la Cour n'avait rien d'incompatible avec les textes fondateurs de sa doctrine nucléaire (Livre blanc, Loi de programmation).

Cette évolution est liée à l'acceptation de contraintes juridiques à l'exercice de la dissuasion, dans le cadre d'un renforcement de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Mais elle relève également d'une attention plus grande portée, depuis la fin de la guerre froide, au cadre juridique international des actions relevant de la défense, évolution que la France a promue et encouragée. À cet égard, l'intention exprimée du gouvernement Jospin de soumettre à ratification le Protocole I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 pourrait avoir des conséquences sur la perception de la dissuasion nucléaire

pendules à l'heure ' est toujours utile, voire encore plus indispensable ». Pascal Boniface, *Repenser la dissuasion nucléaire*, éditions de l'aube, Paris, 1997, p. 127.

³⁷Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 102, et discours de M. Jospin à l'IHEDN, 1997, op. cit.

³⁸Communication du ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, au Sénat, Paris, 6 avril 1995.

³⁹Voir Marc Perrin de Brichambaut, « Les avis consultatifs rendus par la Cour internationale de justice le 8 juillet 1996 sur la licéité de l'utilisation des armes nucléaires dans un conflit armé (OMS) et sur la licéité de la menace et de l'emploi d'armes nucléaires (AGNU) », *Annuaire français de droit international*, XLII (Paris : CNRS Éditions, 1996), pp. 315-336.

française, dans la mesure où il interdit les attaques délibérées contre les populations civiles⁴⁰. (Comme les États-Unis et le Royaume-Uni, la France devrait émettre des réserves formelles quant à l'application des dispositions de ce protocole au domaine nucléaire.) La création de la Cour pénale internationale, dont la compétence repose sur les mêmes principes de droit, donne elle aussi matière à réflexion sur la présentation du cadre juridique de la dissuasion. En l'espèce, il ne s'agit pas tant de « moraliser » la dissuasion nucléaire – c'est l'agression qui est immorale, non la dissuasion qui cherche à l'éviter – que de se prémunir contre une contestation de la dissuasion nucléaire, qui pourrait en affaiblir la crédibilité⁴¹. (La prise en compte de cette dimension juridique n'est pas nouvelle : les États-Unis ont ainsi déclaré dès 1973 que leur planification nucléaire ne viserait pas « les populations en tant que telles ».)

Un effort de transparence

Si le discours français sur la dissuasion s'est fait plus discret, les années quatre-vingt-dix ont vu, parallèlement, un effort de transparence accru sur la politique nucléaire militaire du pays en général. Le 5 mai 1994, lors d'une intervention solennelle à l'Élysée, le président Mitterrand fournissait, avec un luxe inhabituel de détails, les données essentielles de l'arsenal nucléaire français : nombre total de têtes (« environ 500 ») nombre de patrouilles effectuées par les SNLE (« plus de 300 »), nombre de têtes (384) et de missiles (64) emportées par les sous-marins, portée du missile ASMP (300 kilomètres) et nombre disponible, énergie des principales têtes nucléaires françaises (150 kilotonnes pour la TN71, 300 kilotonnes pour l'ASMP)⁴².

Par ailleurs, en 1996, à la suite de l'ultime campagne d'essais, les autorités françaises décidaient d'ouvrir le Centre d'expérimentations du Pacifique à une mission d'expertise internationale, destinée à évaluer l'effet des essais français sur l'environnement. Il s'agissait d'une décision sans précédent chez aucune des puissances dotées de l'arme nucléaire⁴³.

L'ouverture au dialogue multilatéral

La France paraît, dans l'après-guerre froide, davantage disposée que par le passé à débattre et à se concerter, ouvertement, sur les questions de dissuasion avec ses partenaires et alliés. Dès janvier 1992, le président Mitterrand avait évoqué la nécessité pour les pays membres de l'Union européenne d'aborder ensemble, le moment venu, la question nucléaire. À la fin de la même année fut créée une « Commission mixte franco-britannique sur les questions de politique et de doctrine nucléaires », rendue permanente en juillet 1993. Cette commission a pu, très tôt, faire état des convergences qui existaient entre la doctrine britannique et la doctrine française, apportant ainsi un démenti à l'idée d'une « spécificité » de la doctrine française qui la distinguerait radicalement de celle de ses partenaires anglo-saxons⁴⁴. Puis est venue l'idée d'une « dissuasion concertée ». En janvier 1995, le ministre des Affaires étrangères s'interrogeait ainsi : « Notre génération doit-elle craindre d'envisager, non une dissuasion partagée, mais au minimum une dissuasion concertée avec nos principaux partenaires ? »⁴⁵. Il ne s'agissait pas de proposer un schéma de partage de la décision

⁴⁰ « Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne doivent être l'objet d'attaques. (...) Les attaques sans discrimination sont interdites. (...) Seront, entre autres, considérés comme effectués sans discrimination les types d'attaques suivants : (a) les attaques par bombardement (...) qui traitent comme un objectif militaire unique un certain nombre d'objectifs militaires nettement espacés et distincts (...) ; (b) les attaques dont on peut s'attendre qu'elles causent incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile (...) qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu » (Article 51 du Protocole I aux Conventions de Genève de 1949).

⁴¹ L'idée selon laquelle la démocratisation condamne une stratégie qui s'en prendrait aux villes repose sur une confusion intellectuelle : d'une part, il y a peu de chances qu'un pays s'en prenant aux intérêts vitaux de la France soit un pays démocratique ; d'autre part, si tel était le cas, on voit mal en quoi il serait moins légitime de menacer les populations d'un tel pays qu'il ne l'était de menacer les populations soviétiques au temps de la guerre froide.

⁴² Intervention de François Mitterrand, président de la République, sur la politique française de dissuasion, Paris, 5 mai 1994.

⁴³ La mission, effectuée par un comité international consultatif d'experts indépendants sous l'égide de l'Agence internationale pour l'énergie atomique, s'est déroulée de février 1996 à mai 1998. Elle a conclu, dans une étude sur la situation radiologique des atolls, que celle-ci ne présentait pas de caractère dangereux pour la santé ou l'environnement.

⁴⁴ Voir l'intervention de M. Malcolm Rifkind, ministre de la Défense, au King's College, Londres, 16 novembre 1993.

⁴⁵ Allocution de M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion du 20^e anniversaire du CAP, Paris, 30 janvier 1995.

nucléaire, mais de signaler que la France était désormais prête à aborder les questions liées à la dissuasion nucléaire avec ses partenaires européens, et « [d'] introduire la dimension collective comme un facteur constitutif de notre doctrine », y compris au sein de l'Alliance atlantique⁴⁶. Sans avoir suscité de débordements d'enthousiasme chez les partenaires de la France, cette ouverture n'en a pas moins été remarquée. Elle était perçue par les autorités françaises comme la première étape d'un processus à long terme⁴⁷. La Loi de programmation 1997-2002 en a présenté les éléments : « Avec nos partenaires britanniques, une concertation et une coopération sont engagées. Avec l'Allemagne, un dialogue approfondi sera entrepris, dans le respect des spécificités de chacun. Avec les autres pays européens, la mise en œuvre, à terme, d'une défense commune telle que prévue par le traité sur l'Union européenne appelle une concertation. Cette approche implique également un dialogue avec les États-Unis et au sein de l'Alliance »⁴⁸.

De fait, les premiers jalons de ce processus ont été posés. Les dirigeants français et britanniques ont reconnu l'existence d'intérêts vitaux communs et décidé d'accroître leur coopération (voir infra.). La France s'est dite prête, en janvier 1996, à un dialogue sur la dissuasion nucléaire au sein du Conseil atlantique⁴⁹. La décision de retrait définitif du système Hadès a été prise après une concertation avec l'Allemagne⁵⁰. Le « Concept commun franco-allemand en matière de sécurité de sécurité et de défense » adopté en décembre 1996 dispose que « nos pays sont prêts à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire, dans le contexte de la politique de défense européenne »⁵¹.

La réorganisation des forces

Ce survol des transformations de la politique nucléaire française ne serait pas complet sans une mention de la réorganisation des forces. En septembre 1991, les moyens nucléaires aériens ont été regroupés au sein d'un même commandement, celui des Forces aériennes stratégiques (FAS). Cette unification des forces dites alors « préstratégiques » avec les forces stratégiques, avait pour conséquence symbolique de briser le lien entre moyens conventionnels et moyens nucléaires, faisant ainsi disparaître toute dimension « tactique » dans le recours au feu nucléaire. (Toutes les forces nucléaires françaises sont d'ailleurs aujourd'hui considérées comme « stratégiques ».) La centralisation des forces nucléaires françaises a connu une nouvelle étape l'année suivante avec la création du Centre opérationnel des forces nucléaires (COFN), placé sous l'autorité du Chef d'état-major des Armées.

Ce processus de réorganisation a été poursuivi en 1996, avec la parution d'un texte abrogeant et remplaçant le vieux décret de 1964 sur lequel reposait l'autorité présidentielle d'emploi des forces nucléaires. Le nouveau texte fait du chef d'état-major des armées l'unique responsable de l'exécution des opérations nucléaires. En outre, celui-ci « s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le président de la République, chef des armées et président du Conseil de défense »⁵².

Enfin, l'annonce, en septembre 1999, du transfert du quartier général de la Force océanique stratégique de Houilles à Brest, près de la base opérationnelle de la FOST (BOFOST), a prolongé ce mouvement.

⁴⁶Discours de M. Alain Juppé, Premier ministre, à l'IHEDN, Paris, 7 septembre 1995.

⁴⁷Pour une analyse du débat européen sur la dissuasion et les options possibles pour l'Europe voir Bruno Tertrais, « Nuclear policies in Europe », Adelphi Paper, no 327 (Oxford : Oxford University Press/ IISS, 1999).

⁴⁸Rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002, 3 juillet 1996.

⁴⁹Allocution de M. Gérard Errera, représentant permanent de la France au Conseil atlantique, Bruxelles, 17 janvier 1996.

⁵⁰Discours du président de la République, M. Jacques Chirac, à l'École Militaire, Paris, 2 février 1996.

⁵¹Concept commun franco-allemand en matière de sécurité de sécurité et de défense, adopté à Nuremberg en le 9 décembre 1996.

⁵²Décret no 96-520 du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires, Journal officiel de la République française, 13 juin 1996, p. 8921.

LES INTERROGATIONS : LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DISSUASION ET LE CONSENSUS NUCLÉAIRE

Le champ d'application de la dissuasion nucléaire après la guerre froide

S'affichant, aux origines, « tous azimuts », le concept français de dissuasion française n'en avait pas moins un azimut principal – sinon exclusif dans les faits – situé à l'Est. Mais en 1994, le Livre blanc sur la défense précise d'emblée que, dans le nouveau contexte, la France « ne se connaît pas aujourd'hui d'adversaire désigné »⁵³. Le président de la République a dès lors pu affirmer à Moscou le 26 septembre 1997 qu'avec le démantèlement des missiles du Plateau d'Albion, aucun moyen nucléaire français n'était désormais « ciblé ». Les forces étant désormais réputées « non ciblées », la dissuasion est moins « tous azimuts » que « sans azimut » particulier ; elle concerne tout État ayant la capacité et la volonté d'attenter aux intérêts vitaux. Pour reprendre l'expression de Sir Michael Quinlan, l'un des principaux experts britanniques du domaine nucléaire militaire, la dissuasion s'adresse donc « à qui de droit » (« to whom it may concern »)⁵⁴. La réapparition d'une menace massive contre le pays, en provenance d'une puissance majeure – quelle qu'elle soit – n'est pas exclue, et la permanence, sur le continent eurasiatique, d'arsenaux nucléaires importants, justifie la prudence. (Le Premier ministre a d'ailleurs souligné en 1999 que la dissuasion française pouvait tout aussi bien concerner une menace « lointaine »⁵⁵).

Parallèlement, il a été reconnu, à partir de 1994, que de nouvelles menaces sur les intérêts vitaux de la France pourraient apparaître, provenant de la prolifération des armes de destruction massive⁵⁶. Aux termes du Livre blanc, la France doit « tenir compte des risques que pourrait représenter, pour nos intérêts vitaux, la prolifération d'armes de destruction massive, chimiques ou biologiques »⁵⁷. Le président de la République a affirmé plus clairement, en 1995, la pertinence de la dissuasion nucléaire face à de telles menaces dès lors qu'elles affecteraient les intérêts vitaux : « responsable devant la Nation de l'avenir et de la sécurité de notre pays, il est de mon devoir de rappeler aux Français que seule la force de dissuasion garantit la France contre l'éventuel recours à des armes de destruction massive, quelle qu'en soit leur nature »⁵⁸. Le Premier ministre a confirmé cette possibilité en des termes très nets lors de son intervention à l'IHEDN, le 22 octobre 1999, rappelant que l'arme nucléaire permet à la France « de faire face aux risques liés à l'existence d'armes de destruction massive et de vecteurs balistiques, en préservant notre liberté de manœuvre face à une menace contre nos intérêts vitaux », et affirmant que la modernisation de l'arsenal nucléaire français devait « désormais prendre en considération les armes balistiques et de destruction massive dont se dotent certaines puissances »⁵⁹. Ces évolutions vont de pair avec la disparition, dans le discours public des autorités françaises, de l'idée selon laquelle la dissuasion française ne peut être que celle du « faible au fort ».

En outre, la définition des intérêts vitaux adoptée depuis 1994 (voir supra), qui comprend « le libre exercice de notre souveraineté », correspond à une ouverture du champ de la dissuasion, de manière assez diffuse, à des menaces graves qui porteraient sur l'exercice de la puissance publique.

Par ailleurs, les déclarations des autorités françaises soulignent beaucoup plus nettement que par le passé la dimension « européenne » croissante des intérêts vitaux. Le Livre blanc de 1994 avait suggéré qu'il ne saurait y avoir d'autonomie stratégique européenne sans le nucléaire. En janvier 1995, Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères, s'interrogeait : « L'adoption d'une monnaie unique, un nouveau contrat franco-allemand pourraient-ils (..) rester sans effet sur la perception de la France par ses intérêts vitaux ? »⁶⁰.

⁵³ Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 89.

⁵⁴ Michael Quinlan, « Thinking About Nuclear Weapons », Whitehall Papers, 41 (Londres : RUSI, 1997), p. 28.

⁵⁵ Allocution du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à l'IHEDN, Paris, 22 octobre 1999.

⁵⁶ On se souvient que la France avait publiquement exclu tout emploi d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques lors de la guerre du Golfe. En rassurant les opinions publiques et les alliés de la coalition sur les intentions françaises, cette déclaration exprimait l'idée selon laquelle, pour le chef de l'État, les intérêts vitaux de la France n'étaient pas susceptibles d'être mis en cause. Ceci ne signifie pas qu'ils ne pourraient l'être à l'avenir dans une crise du même type ; seul le président de la République en serait juge.

⁵⁷ Livre blanc sur la défense 1994, op. cit., p. 97.

⁵⁸ Intervention du président de la République, M. Jacques Chirac, à la réunion des ambassadeurs, Paris, 31 août 1995.

⁵⁹ Allocution du Premier ministre, M. Lionel Jospin, à l'IHEDN, Paris, 22 octobre 1999.

⁶⁰ Allocution du ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, à l'occasion du 20^e anniversaire du Centre d'analyse et de prévision, Paris, 10 janvier 1995.

L'union monétaire est aujourd'hui une réalité. Son achèvement, en 2002, pourrait donc correspondre ipso facto à une conscience plus nette de l'existence d'intérêts vitaux communs, même s'il n'est pas dans la logique française de proclamer l'existence d'une « dissuasion élargie » qui serait octroyée aux alliés européens sur le modèle américain.

Les dirigeants français et britanniques ont d'ailleurs reconnu, à la même époque, l'existence d'intérêts vitaux communs aux deux puissances nucléaires européennes. Aux termes d'une formulation quelque peu alambiquée,

qui préserve la liberté d'action des autorités politiques tout en marquant une forte solidarité mutuelle, MM. Chirac et Major ont en effet déclaré qu'ils n'imaginaient pas « de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un de nos deux pays, la France et le Royaume-Uni, pourraient être menacés sans que les intérêts vitaux de l'autre le soient aussi » et décidant d'accroître la coopération nucléaire entre les deux pays⁶¹. Il est ainsi permis d'envisager l'hypothèse de situations futures dans lesquelles les deux pays exerceraient ensemble la dissuasion nucléaire. (Une interprétation extrême de cette « déclaration des Chequers » permet de dire que dans la mesure où le Royaume-Uni estime que ses intérêts vitaux coïncident avec ceux de ses autres alliés, le champ des intérêts vitaux français recouvrirait largement, désormais, ceux de l'OTAN.)

Débat nucléaire et consensus national

On évoque parfois une absence de débat en France sur les questions nucléaires, notamment depuis la fin de la guerre froide. Cette affirmation est exagérée. La France a connu au moins trois grands débats nucléaires publics au cours de la dernière décennie : le premier en 1993-1995, période de cohabitation, à propos de la modernisation des armes et de l'opportunité de reprendre ou non les essais nucléaires ; le second en 1995-1996, avec une importante dimension internationale, à l'occasion de l'ultime série d'essais et de l'idée d'une dissuasion « concertée » ; le troisième début 1997, débat bref mais particulièrement vif au Parlement, lors de la publication du Concept stratégique franco-allemand, à propos de ses implications potentielles pour la dissuasion nucléaire et la relation France-OTAN. De manière plus générale, la présentation de rapports parlementaires critiquant la politique nucléaire suivie par le Gouvernement demeure fréquente. Ces débats témoignent de l'importance que conserve la dissuasion nucléaire dans la culture stratégique française, la faiblesse du rôle des organisations non-gouvernementales dans ces débats étant un élément nous distinguant de nos grands partenaires et alliés.

À l'inverse, il est parfois avancé que le consensus nucléaire français serait en péril. Cette affirmation n'est pas plus solidement étayée que la précédente. Aucune force politique majeure n'exige l'abandon immédiat de la force nucléaire. Cette situation n'a pas toujours existé en France. Elle nous distingue d'ailleurs de la plupart de nos voisins européens, chez lesquels les partis de gouvernement avaient encore récemment, et continuent parfois d'avoir, en leur sein, des débats houleux sur la pertinence même de la dissuasion nucléaire. Mieux encore : si des débats existent sur tel ou tel point de la politique nucléaire de la France, aucune des options fondamentales de la stratégie française n'est aujourd'hui ouvertement mise en cause par les grandes forces politiques nationales – ce qui, ici encore, est loin d'avoir toujours été le cas... L'opinion publique française participe à cette adhésion. L'action publique de contestation ouverte (manifestations...) de la dissuasion nucléaire ne mobilise plus aujourd'hui qu'un segment infime de la population. Les enquêtes d'opinion permettent de confirmer cet attachement de la population française à la dissuasion⁶². Elles révèlent notamment une remarquable stabilité de l'opinion, depuis dix ans, sur trois points. D'abord, l'arme nucléaire est indispensable, opinion toujours majoritaire même si elle a subi une érosion depuis la fin de la guerre froide. À la question « la France peut-elle assurer sa défense sans la force de dissuasion ? », la réponse était non à 65 % en 1993, et 59 % en 1999. Ensuite, l'arme nucléaire doit être modernisée ou maintenue à niveau, les opinions favorables à la modernisation ou au maintien à niveau de la force nucléaire demeurant largement majoritaires (71 % en 1999, comme en 1998). Enfin, l'arme nucléaire devrait être insérée dans un système de défense européen, cette opinion étant montante depuis 1993. L'option d'une « défense européenne commune avec les forces nucléaires française et britannique » est préférée, à 42 % en 1999, contre 35 % en 1993, aux

⁶¹ Agence France-Presse, Texte de la déclaration commune franco-britannique sur le nucléaire, 30 octobre 1995.

⁶² Enquêtes annuelles du Service d'information et de relations publiques des armées (puis de la Direction de l'information et de la communication de la défense), réalisées par la SOFRES (puis l'IOD), et dont les résultats sont notamment publiés dans la revue Armées d'aujourd'hui.

options de défense commune avec les seules forces classiques et de défense nationale indépendante⁶³. L'attachement de la France à la dissuasion nucléaire n'a donc pas été démenti avec la fin de la guerre froide.

Il reste que la culture politique nationale établit des liens forts entre trois éléments : le nucléaire militaire ; l'indépendance nationale ; le nucléaire civil. On peut, du coup, s'interroger sur l'avenir de ce consensus, dans la mesure où deux de ces trois domaines font aujourd'hui l'objet de débats nourris : les progrès rapides de l'intégration européenne suscitent des questions sur les notions de souveraineté et d'autonomie nationale, tandis que la montée des préoccupations dans le domaine de l'environnement conduit à des mises en cause de l'avenir à long terme de l'énergie nucléaire. Rien ne permet donc de dire que le consensus français sur la dissuasion est immuable. On peut en revanche suggérer que si l'analyse proposée ci-dessus est exacte, la pérennité de ce consensus sera, pour partie au moins, tributaire des orientations qui seront prises par les autorités politiques dans les deux domaines clés que sont, d'une part, l'avenir du complexe nucléaire civil, et, d'autre part, la place de l'Europe dans l'évolution de la politique de défense française.

⁶³ Ce consensus n'est pas exempt d'ambiguïtés : la population sondée est ainsi majoritairement (61 %) favorable au « non-emploi en premier » (réserver la dissuasion nucléaire à la menace nucléaire), comme le sont d'ailleurs depuis longtemps les populations des autres pays occidentaux.

THE LAST TO DISARM? The Future of France's Nuclear Weapons

Bruno Tertrais

France still sees its nuclear arsenal as essential both as insurance against future major risks and as support for an independent foreign policy. There is a wide consensus in the country to maintain a nuclear deterrent, both among political parties and the general public. A modernization program is under way that will ensure the continued efficacy of the French nuclear force well into the 2030s, and France has adopted a fairly restrictive interpretation of its disarmament commitments under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. This suggests that the likeliest future direction of France's nuclear policy is conservatism. However, other scenarios remain possible, especially in the domain of transatlantic and/or European cooperation.

KEYWORDS: France; Nuclear weapons; Foreign policy; Nuclear deterrence; Nuclear policies; NATO nuclear weapons

“As long as others have the means to destroy her, [France] will need to have the means to defend itself.”

*President Charles de Gaulle, Press Conference, April 11, 1961

“As long as general and complete disarmament will not be realized, nuclear weapons will remain necessary [for France].”

*Prime Minister Lionel Jospin, Speech to the Institute for Higher Defense Studies, September 3, 1998

“As long as risks persist and we have not achieved general and verified disarmament, which does not concern nuclear weapons alone, France will retain the capability to protect itself from any threat to its vital interests.”

*President Jacques Chirac, Interview in *Armées d'Aujourd'hui*, January 2000

It is unlikely that France would embark in a military nuclear weapons program today if it did not already have one. However, the country still sees its nuclear arsenal as an essential element of its security and defense policies. To a large extent, the original rationales for the French nuclear program are still considered valid. From the French point of view, potential strategic threats to European security have not disappeared, and the U.S. guarantee through NATO is not seen as more credible than in the past. In addition, Paris now would like Europe to benefit from the same strategic autonomy for Europe than it has had since the 1960s. The underlying idea that nuclear weapons make a nation free and independent still exists in the national strategic culture. When it comes to foreign policy, France's nuclear status seems always to be present in the back of the minds of any French president, prime minister, or foreign minister. As President Jacques Chirac stated in 2006: “In light of the concerns of the present and the uncertainties of the future, nuclear deterrence remains the fundamental guarantee of our security. It also gives us, wherever the pressures may come from, the power to be the masters of our actions, of our policy, of the enduring character of our democratic values.”⁶⁴ One may even wonder: would France have taken the stance it took in early 2003 -actively

⁶⁴ Speech of President Jacques Chirac during his visit to the French strategic forces, Landivisiau/l'Île Longue (Brest), January 19, 2006, www.ambafrance-au.org/article.php3?id_article_1492_.

opposing war in Iraq to the point of threatening to veto the passing of a UN Security Council resolution - had it not been an independent nuclear power?

This importance of nuclear weapons for the French suggests that the likeliest future direction of France's nuclear policy is conservatism, and the United Kingdom's December 2006 decision to maintain and renew its own nuclear deterrent will probably be seen as additional encouragement to stay the course. However, other scenarios remain possible, especially in the domain of international cooperation.

Current French Nuclear Policy

France has a fairly traditional approach to deterrence. Few contemporary heads of state or government of nuclear-endowed countries would devote an entire speech to nuclear deterrence matters, as Chirac did on January 19, 2006. And the words "nuclear" and "deterrence" are still very much associated in the nation's strategic culture. France's 1994 Defense White Paper expressed considerable reservations about the relevance of "conventional deterrence" as a possible substitute for nuclear weapons.⁶⁵ And there is a traditional defiance vis-a-vis missile defense, for strategic and budgetary reasons.

In his landmark 2006 speech, Chirac described nuclear deterrence as the very foundation of French defense policy: "[Our] defense policy relies on the certainty that, whatever happens, our vital interests will be protected. That is the role assigned to nuclear deterrence, which is directly in keeping with the continuity of our strategy of prevention. It constitutes its ultimate expression."⁶⁶ He made it clear that nuclear weapons protected France's ability to project its forces abroad. The message was probably addressed to those officers and politicians who question the expense of the nuclear arsenal, given the need to further modernize the conventional forces.

The French conception of nuclear deterrence covers "vital interests." The 1994 White Paper defined such interests as follows: "the integrity of the national territory, including the mainland as well as the overseas departments and territories, the free exercise of our sovereignty, and the protection of the population constitute the core [of these interests] today."⁶⁷ In his 2006 speech, Chirac stated that "the defense of allied countries" could be part of vital interests.⁶⁸ The mere mention of "allies" in a deterrence speech was not new, but previously it was generally associated in French public discourse with the words "Europe" or "Atlantic alliance." The use of the word "allies" without any elaboration left open the possibility that non-NATO French defense partners, such as allies in the Persian Gulf region, could be protected.

Chirac also stated that the "safeguard of strategic supplies" could not be excluded from the scope of vital interests. It seems that the French president wanted to send a message to anyone who might be tempted to cut off oil and gas to Europe: the strangulation of European economies could affect French vital interests. This scenario is not entirely noncredible; a hypothetical alliance between Russia and several Middle Eastern oil and gas producers deciding to cut off exports to the European Union (EU) could bring Europe to its knees, given its increasing dependence on external imports.⁶⁹ This "economic strangulation" scenario as a potential threshold for nuclear use is fairly original--though at least one other country, Pakistan, also considers it a potential "red line." (Note that Sen. Richard Lugar, Republican of Indiana, suggested in November 2006 that because "an attack using energy as a weapon can devastate a nation's economy and yield hundreds of casualties, the [Atlantic] alliance must avow that defending against such attacks is an Article V commitment.")⁷⁰

⁶⁵ See 1994 Defense White Paper (Paris: Editions 10/18, 1994), p. 99.

⁶⁶ Chirac, January 19, 2006.

⁶⁷ 1994 Defense White Paper, p. 4.

⁶⁸ Chirac, January 19, 2006.

⁶⁹ By 2025, Middle Eastern countries will provide about 50 percent of European Union (EU) oil needs, while gas imports will come mainly from Russia (60 percent). Nicole Gnesotto & Giovanni Grevi, eds., *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?* (Paris: EU Institute for Security Studies, 2006), p. 64.

⁷⁰ Quoted in Judy Dempsey, "U.S. Lawmaker Urges Use of a NATO Clause: He Calls for Mutual Assistance on Energy," *International Herald Tribune*, November 29, 2006.

An attack on vital interests would bring on a nuclear response in the form of “unacceptable damage” (or “irreparable damage”) regardless of the nature of the threat, the identity of the state concerned, or the means employed. A notable part of Chirac’s 2006 speech was his reference to state-sponsored terrorism: “Leaders of states resorting to terrorist means against us, as those who might consider, one way or the other, weapons of mass destruction, must understand that they risk a firm and adapted response from us. And this response can be of a conventional nature. It can also be of another nature.”⁷¹ Through this statement, France made it clear that it sees terrorism and weapons of mass destruction as not necessarily a threat to its vital interests, but that it would not hesitate to use nuclear means should the threshold of vital interests be crossed in the French president’s view. However, as Chirac has stated several times since 2001, France’s nuclear deterrent is for states only.

France puts forth two rationales about why it needs to retain and modernize its nuclear force. One is the “life insurance” function. French leaders believe that the world can change rapidly and that the emergence of a new major threat to Europe is not a farfetched scenario. Accordingly, it is deemed prudent to maintain a national nuclear deterrent. Chirac implicitly referred to potential major threats by observing that France is “not shielded from an unforeseen reversal of the international system, nor from a strategic surprise.”⁷² The French strategy has become again global, or *tous azimuts*, to borrow an expression from the de Gaulle years. France believes that a major threat could one day come from far away. Prime Minister Lionel Jospin indicated in 1999 that French deterrence should be able to counter any threat, “even a distant one.”⁷³ This was interpreted as signifying that the buildup of nuclear arsenals in Asia was deemed a matter of concern for Europe. More broadly, Chirac in his 2006 speech emphasized that the rise of nationalism and the competition between poles of power could trigger new major threats. Even in the absence of such threats today, France reasons that since it already has nuclear weapons, it might as well keep them.

France’s second rationale is to guarantee that no regional power can blackmail or pressure it with weapons of mass destruction. In this regard, the prevailing opinion in Paris is that nuclear deterrence is a better and safer choice than missile defense. The kind of scenario that has French officials worried is one in which, for instance, a country tries to block military intervention by threatening to strike the national territory. This concept could be called “counterdeterrence” or “counterblackmail.” No specific countries of concern are identified in French discourse --Paris has stopped short of adopting the U.S. practice of naming names-- in line with a consistent practice of refusing to establish a sharp distinction between “good guys” and “bad guys” in the international community.

France considers its nuclear policy to be consistent with its international legal obligations, including Article VI of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), which requires, *inter alia*, that states move toward total nuclear disarmament. The head of the French delegation to the 2005 NPT Review Conference stated that France was “intent on reaffirming its commitments under Article VI of the treaty.”⁷⁴ France has significantly reduced its nuclear arsenal since the end of the Cold War, and the nuclear share of its defense equipment budget has declined by half since 1990 (from 40 percent to 20 percent). It has reduced the number of nuclear delivery vehicles by two-thirds since 1985, abandoned ground-launched ballistic missiles, and has dismantled its nuclear testing site and fissile material production facilities.⁷⁵ It maintains its force at a level of sufficiency (equivalent to “minimum deterrent”) and has chosen “not to equip itself with all the nuclear weapons systems it could have, given the technological resources at its disposal,” according to an official 2005 brochure detailing the country’s contribution to non-proliferation and disarmament.⁷⁶

However, the French have also adopted a very strict interpretation of Article VI, which is not even mentioned in the aforementioned brochure. France is keen to emphasize the multidimensional character of

⁷¹ Chirac, January 19, 2006.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Speech of Prime Minister Lionel Jospin at the Institute for Higher Defense Learning, October 22, 1999.

⁷⁴ Statement of Amb. François Rivasseau, Permanent Representative of France to the Conference on Disarmament, 2005 Review Conference of the State Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), General Debate, New York, May 5, 2005, p. 7.

⁷⁵ France’s Pacific Experiments Center is now dismantled. Its highly enriched uranium production facility at Pierrelatte will be fully dismantled by 2010, and its plutonium production facility at Marcoule will be fully dismantled by 2040.

⁷⁶ Ministry of Defense, Secretariat-General of National Defense, and Ministry of Foreign Affairs, “Fighting Proliferation, Promoting Arms Control and Disarmament: France’s Contribution,” 2005, p. 64.

Article VI, including the article's goals of cessation of the arms race and of general and complete disarmament. It considers its moves toward biological, chemical, and conventional disarmament (including small arms and landmines) as part of its Article VI record*as well as its assistance to nuclear threat reduction in Russia.⁷⁷ As far as its own nuclear policy is concerned, the preferred point of reference for French diplomats seems to be the "Decision Number Two" of the 1995 NPT Review Conference, rather than the "Thirteen Steps" of the 2000 NPT Review Conference.⁷⁸ (Both texts identified a number of measures to be taken in support of the realization of the goals indicated in Article VI.) Though no explicit conditions for further nuclear reductions have been formalized, France indicated in 2005 that if "the disproportion [between French, U.S., and Russian forces] changed its nature, it could envision to draw consequences" from such a development -that is, if there were major U.S. and Russian reductions, perhaps by an order of magnitude, France could make further cuts in its arsenal.⁷⁹

France's firmness on the Article VI issue has been strengthened by its irreversible decisions of 1996 to dismantle its nuclear testing site and fissile material production facilities. France was also the first of the five NPT nuclear powers to officially support the "zero option" for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT)-- no nuclear test, no matter the yield-- on August 10, 1995. (These measures, along with the decision that same year to dismantle the long-range, ground-launched missiles located at the Plateau d'Albion, were made in part to sweeten the bitter pill of France's final nuclear testing campaign.) However, more than a decade later, the CTBT is not in force; nor is the Fissile Material Cutoff Treaty, which France also supports. Moreover, the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty is defunct, and the NPT seems increasingly at risk; France has traditionally viewed these two treaties as pillars of strategic stability. This has led Paris to be even more cautious regarding nuclear disarmament than it has been in the past. Such is the reason why Chirac stated in 2006: "It is obvious that we will only be able to go forward on the road toward disarmament in the event that the conditions of our overall security are maintained and if the will to make progress is unanimously shared."⁸⁰

Because it no longer conducts nuclear tests, France uses a simulation program to help maintain an enduring stockpile without live nuclear testing. It includes in particular a high-power laser (Laser Me'ga-Joule), a powerful X-Ray radiography machine (Accélérateur à Induction pour Radiographie pour l'Imagerie X), and a massively parallel computer architecture that aims to achieve a 100-Teraflop-per-second capability in 2010.

On average, France's nuclear defense budget for 2003-2008 (in the five-year defense plan voted by Parliament in 2002) was planned to be €2.8 billion (\$3.8 billion) per year. The 2007 nuclear defense budget includes €3.36 billion (\$4.6 billion) for program authorizations, including €1.31 billion (\$1.8 billion) for the Commissariat à l'Energie Atomique (CEA), and €3.27 billion (\$4.6 billion) for payment credits, including €1.26 billion (\$1.7 billion) for the CEA.

Since France's 1996 defense review, the number of nuclear-powered ballistic missile submarines (SSBNs) has been reduced from five to four. Three subs are in the operational cycle, making it possible to maintain continued at-sea deterrence with at least one vessel on patrol at all times, or even two at all times should the president so decide. If the force were fully generated, a total of 48 missiles and 288 warheads carried on three SSBNs would be available. France's M45 missile has a range of at least 4,000 kilometers (km) and carries up to six TN75 warheads, each in the 100-150 kiloton range. The fourth and final newgeneration SSBN will enter service in 2010, carrying the new M51 sea-launched ballistic missile (SLBM). The M51's range with a full payload of warheads and penetration aids is reported by most sources to be 6,000 km. However, some sources suggest that the missile could have a much greater range (8,000-9,000 km) with a reduced payload, in particular in its M51.2 version, which will enter service in 2015.⁸¹ France also has three squadrons of Mirage 2000N aircraft, and a small carrier-based fleet of Super-Etendard, carrying the Air- Sol

⁷⁷ Statement of Amb. Francois Rivasseau, Permanent Representative of France to the Conference on Disarmament, 2005 Review Conference of the State Parties to the NPT, Committee 1, New York, May 19, 2005.

⁷⁸ Rivasseau, NPT Review Conference, May 5, 2005.

⁷⁹ Rivasseau, statement at 2005 NPT Review Conference May 19, 2005.

⁸⁰ Chirac, January 19, 2006.

⁸¹ Jane's Strategic Weapons Systems, "M-5/M-51," June 23, 2006; Jean-Dominique Merchet, "Premier tir d'essai 'réussi' du missile stratégique M51" (First Test of Strategic Missile M51 'A Success'), Libération, November 10, 2006.

Moyenne Porte'e (ASMP) 300-km range air-breathing missile. Its successor will be the "improved" ASMP-A (ASMP Ame' liore'), which will enter service in 2008 and is reported by most sources to have a range of 300-400 km. Rafale aircraft will gradually replace both Mirage 2000N and Super-Etendard aircraft after 2008. The official current number of French nuclear weapons is not known; most public estimates, for instance the SIPRI Yearbook or the Bulletin of the Atomic Scientists , have put it for years around 350.⁸² The next-generation warheads, which will enter service in 2008 (for the ASMP-A) and 2015 (for the M51), are "robust" warheads--less sensitive to variations in parameters resulting from the aging of components. This concept was developed during the 1995-1996 final round of nuclear testing. (It is somewhat similar to the U.S. Reliable Replacement Warhead program.) All French weapons are lumped together in a single category of "strategic" systems, providing flexibility in nuclear planning and operations.

To deter a major power, France would rely on the threat of "unacceptable damage of any kind." To deter a regional power, it would rely on the threat of destroying "centers of power." An original French concept is that of "final warning" (ultime avertissement), the idea of threatening an adversary (who has misjudged French resolve or miscalculated the limits of French vital interests) with a single limited strike aimed at "restoring deterrence."⁸³ While the final warning has conceptual equivalents in U.S., British, and NATO doctrines, the originality of the French concept is that the final warning would be just that: a non-repeatable strike followed by an "unacceptable damage" strike if the adversary persisted. French military authorities let it be known in 2006 that the final warning could take the form of a high-altitude electromagnetic pulse strike.⁸⁴

Although specific weapon adaptations have not been made public, it is widely believed that France has diversified its nuclear yield options in recent years. The option of exploding only the first-stage primary may have been exploited, since it is known to be an easy adaptation from a technical point of view.

France has consistently rejected the adoption of a no-first-use posture. This has been manifested by reservations attached to the Negative Security Assurances (NSAs) conferred in 1995 by France, as by other official nuclear powers, to non-nuclear members of the NPT. Paris sees nuclear retaliation as consistent with the right to selfdefense recognized by Article 51 of the United Nations Charter, thus prevailing in cases of aggression over commitments of non-use made in peacetime. France asserts that countries that do not respect their own nonproliferation commitments should not expect that the NSAs would apply to them. These reservations to the NSAs were reaffirmed in 2003.⁸⁵

Chirac insists, however, that changes to the French posture do not represent a lowering of the nuclear threshold: "Nuclear weapons, for us, are in no way war-fighting weapons. . . . There is no lowering of the nuclear threshold in my statements."⁸⁶ In the eyes of French authorities, doctrinal and systems adaptations were necessary to ensure the credibility of deterrence in a wider range of scenarios than in the past. Then-Chief of Defense Staff Henri Bentegeat has let it be known that a minimum yield for new weapons had been fixed in order to make it clear that France was not adopting a war-fighting strategy.⁸⁷

⁸² See, for example, Robert S. Norris and Hans Kristensen, "French Nuclear Forces, 2005," Bulletin of the Atomic Scientists 61 (July/August 2005), pp. 73_75, thebulletin.metapress.com/content/n8rn0x5567572723/fulltext.pdf.

⁸³ Gen. Henri Bentegeat, in Serge Vinc'on, "Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le rôle de la dissuasion nucléaire française aujourd'hui" (Information Report: Foreign Affairs, Defense, and Armed Forces Commission on the Role of Nuclear Deterrence Today), Document No. 36, Ordinary Senate Session, October 24, 2006, p. 29, www.senat.fr/rap/r06-036/r06-0361.pdf.

⁸⁴ See for instance Jean-Dominique Merchet, "Davantage de souplesse dans la dissuasion nucléaire" (More Flexibility in Nuclear Dissuasion) Libération , February 9, 2006.

⁸⁵ See "Rapport de la France sur l'application de l'article VI et de l'alinéa C) du paragraphe 4 de la décision de 1995 sur les principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires" (France's Report on the Implementation of Article VI and Item C of Paragraph 4 of the 1995 Decision on the Principles and Objectives of Nuclear Non-Proliferation and Disarmament), Second Session of the Preparatory Commission of the 2005 NPT Review Conference, Geneva, April 30, 2003.

⁸⁶ Joint press conference (in French) with French President Jacques Chirac and German Chancellor Angela Merkel, France Germany Meeting, Versailles, January 23, 2006, www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/conferences_et_points_de_presse/2006/janvier/conference_de_presse_conjointe_du_president_de_la_republique_et_de_la_chanceliere_de_la_republique_federale_d_allemande_a_l_occasion_de_la_rencontre_franco-allemande.38681.html.

⁸⁷ "We have made sure to limit downwards the yield of the weapons we maintain, so that nobody could ever forget that nuclear weapons are, by their very nature, different." Henri Bentegeat, in Vinc'on, "Rapport d'Information fait au nom de la commission des affaires étrangères," p. 25.

France is traditionally dubious about the benefits of territorial missile defense. Its defense of the ABM Treaty was motivated by the fear that its demise would prompt Russia and other potential adversaries to bolster their defenses, thus undermining the French deterrent. Budgetary constraints have limited the attractiveness of a French missile defense. However, France has shown an increasing pragmatism in this domain in recent years. In 2001, Chirac confirmed that French forces abroad should be protected against the threat of tactical missiles.⁸⁸ The Aster family of weapons systems will provide the basis for short-range ballistic and cruise missile defense. In 2002, Paris confirmed its participation in feasibility studies for a European missile defense to protect alliance territory, forces, and population centers against “the full range of missile threats.”⁸⁹ In 2006, Chirac stated that missile defense could be a complement to nuclear deterrence “by diminishing our vulnerabilities.”⁹⁰ France could thus participate in a future NATO theater missile defense system. In light of France’s long-standing reservations about territorial defenses, this was a significant evolution.

The Key Players: A “Nuclear Monarchy”

Presidential authority over nuclear matters stems from several features. According to France’s 1958 Constitution, the president is “the guarantor of national independence and of the integrity of the territory” (article 5), the “head of the armed forces,” and he “chairs the Defense Council meetings” (article 15).⁹¹ The French people directly elect their president. There is evidence that the idea of direct popular suffrage was linked with France’s new nuclear status.⁹² As a biographer of de Gaulle put it, “the nuclear fire is consubstantial to State Gaullism.”⁹³ France may be the only country whose political system proceeds from the possession of nuclear weapons. Its 1958 Constitution had limited the powers of Parliament in order to put an end to the political instability that had characterized the two previous Republics. De Gaulle thought that only direct popular suffrage could give him the legitimacy he needed for his domestic and foreign policy plans; he also thought that France’s status as nuclear weapon state gave him a special responsibility. He had the Constitution amended in 1962 through a referendum and was popularly elected in 1965. A 1964 decree gave the president legal authority over the use of strategic air forces, drawing from his capacity as chairman of the Defense Council and as head of the armed forces.⁹⁴

Two institutions are critical to the president’s exercise of nuclear authority. One is his private military staff (*etat-major particulier*). This small team of four superior officers has acquired considerable importance in French defense policy without having been instituted by any official text.⁹⁵ A key person in French nuclear matters is the head of this group (*chef d’état major particulier*, or CEMP), a four-star officer who is the private military adviser to the president. His position in the Elysée protocol (third after the president and the general secretary) is a reflection of his importance. Another institution is the Defense Council, which includes the president, the prime minister, and the ministers of foreign affairs, defense, interior, and finances. Military chiefs normally participate as well, and other personalities (for instance, Ministry of Defense officials) may be required to join the meetings. The authority of the council on nuclear matters was defined by a 1964 decree.⁹⁶ Meetings are not announced in advance, and no proceedings are published. A 1996

⁸⁸ Speech of President Jacques Chirac (in French) at the Institute of Higher Defense Learning, June 8, 2001, Bwww.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/2001/juin/discours_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_devant_l_institut_des_hautes_etudes_de_defense_nationale-paris.579.html.

⁸⁹ Prague Summit Declaration, Paragraph 4, Meeting of the North Atlantic Council, Prague, November 21, 2002.

⁹⁰ Chirac, January 19, 2006.

⁹¹ France’s Constitution of 1958 (in French), Bwww.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.pdf.

⁹² Alain Peyrefitte, *C’était De Gaulle* (Paris: Gallimard, 2002), p. 1,359; Bernard Chantebout, “La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel” (Nuclear Deterrence and Presidential Power Capacity), *Pouvoirs*, No. 38, 1986, p. 22; Pierre Messmer, “Notre politique militaire” (Our Military Policy), *Revue de Défense Nationale*, May 1963, pp. 755-765.

⁹³ Jean Lacouture, *De Gaulle Vol. III: Le souverain, 1959-1970* (The Sovereign) (Paris: Editions du Seuil, 1986), p. 452.

⁹⁴ Decree No. 64-46 relating to the strategic air forces, January 14, 1964.

⁹⁵ Henri Pac, *Le droit de la défense nucléaire* (The Legal Dimension of Nuclear Defense) (Paris: Presses Universitaires de France, 1989), pp. 79-80.

⁹⁶ “The mission, the organization, and the conditions of engagement of the nuclear forces are decided upon by the Defense Council.” Decree No. 64-46, Article 1.

decree gave the chief of defense staff (chef d'état-major des armées, CEMA) overall responsibility for preparing nuclear plans and "ensuring the execution of the order of engagement given by the president."⁹⁷

The French Nuclear Elite

French nuclear policymaking has always been the responsibility of a handful of political leaders and officials. Neither Parliament nor the strategic community has significant influence on nuclear decisions. The key body for nuclear policymaking is the Defense Council. Its meetings are prepared by the general secretariat of national defense (secrétariat général de la défense nationale, or SGDN), an interagency body reporting to the prime minister from an organic point of view, but also to the president from an operational point of view. The role of this body in nuclear affairs has varied. It was originally the prime minister's personal military staff; after the 1962 reform, it had mostly administrative functions. It was rejuvenated during the 1990s and has been on several occasions the key government-level body for nuclear policy coordination.

Policy orientations are made top-down, from the president's Elysée Palace down the bureaucracy. Absent a request from the Elysée, innovative ideas have little chance to find their way to the president's desk, and even less to be adopted. By this author's estimate, nuclear policy in France is made by a group of fewer than 20 people: political authorities and their advisors, military staff, and a few civilians.

The government's role is limited. The defense minister is "responsible for the organization, the management and the conditioning of nuclear forces and their necessary infrastructure," but he or she is not in the chain of command.⁹⁸ Nuclear actors in the Ministry of Defense include the minister, the minister's private staff, the chief of the defense staff, the chief's nuclear forces division (headed by a two-star officer, it does the actual nuclear planning), the procurement directorate (délégation générale pour l'armement, DGA), the policy division (délégation aux affaires stratégiques, DAS), and the two nuclear commands.⁹⁹ The creation of the DAS in 1993 has helped give the ministry a more important role in nuclear policymaking and has allowed civilian experts a say in the process. However, the government plays a useful political role in "shielding" the president: the Elysée generally remains in the shadows when nuclear policy is debated in Parliament (which happens rarely). Only in times of cohabitation (when the president and prime minister are of different political parties) would the prime minister and his private office play a significant role. But presidential authority on nuclear policy was confirmed by the three cohabitations that have occurred between 1986 and 2002. In 2001, the presidential mandate was reduced to five years from seven, and now presidential elections coincide with parliamentary elections; thus, cohabitation is less likely to happen in the future.

Overall, French nuclear policymaking has become more centralized since 1958. France's nuclear system is even more "monarchic" than it was when the expression was forged.¹⁰⁰ With the consolidation of all French weapons under a single category of strategic weapons, military commanders have lost their say in nuclear planning. The SGDN is no longer headed by a military officer and since 1978 reports to the president in addition to the prime minister. The CEMP and the CEMA are now the military's only nuclear policymakers, and they are involved from planning to use. The CEA has lost under the Fifth Republic the influence it had under the previous regime, and the once-powerful corps of "armaments engineers" (ingénieurs de l'armement, graduates from the prestigious Ecole Polytechnique) has also seen its importance diminishing. Its members have lost the preeminence they had from 1964 to 1993 in defense studies and policy framing. Neither the Ministry of Defense procurement office nor the CEA normally participate in the Defense Council.

Parliament, too, is excluded from most of the nuclear decisionmaking process. De Gaulle set up the military program laws, or five-year defense plans, so that budget continuity to build the French deterrent would be

⁹⁷ Decree No. 96-520 (in French), on the determination of responsibilities concerning nuclear forces, June 12, 1996 (revised February 5, 2004), www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PAHCY.htm.

⁹⁸ Ibid., Article 3.

⁹⁹ Strategic oceanic force (force océanique stratégique) and strategic air forces (forces aériennes stratégiques).

¹⁰⁰ Samy Cohen, *La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la Ve^e République* (The Nuclear Monarchy: The Fifth Republic's Foreign Policy Behind the Scenes) (Paris: Hachette, 1986).

ensured, and also that Parliament would have fewer opportunities to challenge French defense policy. Defense issues do not figure prominently in the two chambers' work. Parliament does report on nuclear policy every year, at the occasion of the preparation of the budget vote, and both chambers produce at least a short report each on the current state and modernization of the deterrent force, which generally approves government policies.¹⁰¹ A more in-depth debate takes place every five years or so, at the occasion of the preparation of a new military program law, and special parliamentary reports on nuclear deterrence issues also appear on an irregular basis on Parliament's own initiative.¹⁰² Majority parliamentarians are sometimes critical of government policy, but if their recommendations are completely at odds with such policy, they have almost no chance of being implemented. (In 2004, a rare criticism of excessive nuclear expenses from the then-chairman of the National Assembly's Defense Committee, Guy Tessier, was met with a firm rebuff by Defense Minister Michele Alliot-Marie.)¹⁰³ However, parliamentary reports do play an important role as quasi-official information documents for the parliamentarians themselves and for the general public, since their authors have access to direct government information. The same can be said for hearings of public officials, as well as answers to parliamentary questions.

The role of experts and think tanks in French nuclear policymaking is limited. Individual influence does exist, but more as a result of informal private contacts than of publications or studies contracts. Reasons include the quasi-absence in France of a "revolving door" through which experts go in and out of government (notably when political majorities change), as well as a lingering suspicion, within the very self-conscious caste of French high-level civil servants, about outside expertise in public policy in general. Several mainstream (non-political) think tanks are nevertheless involved in nuclear policy debates: the Fondation pour la Recherche Stratégique, the Institut des Relations Internationales et Stratégiques, and the Institut Français des Relations Internationales. Smaller outfits such as the Centre d'Études de Sécurité Internationale et de Maîtrise des Armements, the Centre Interdisciplinaire de Recherche sur la Paix et d'Études Stratégiques, and the Institut Français d'Analyse Stratégique also work on such issues. But think tanks generally support the consensus on the need for an independent deterrent. Most op-eds published by experts after Chirac's 2006 speech sought to explain rather than criticize it.¹⁰⁴

There is little to say about the influence of the media. Nuclear issues rarely make headlines, and editorialists seldom use them to make a point or to criticize the government. However, proliferation, deterrence, and other nuclear-related international topics are fairly well covered in France. Articles about nuclear affairs appear in international policy journals such as *Politique étrangère*, *Politique internationale*, *Critique internationale*, *Relations internationales et stratégiques*, *Diplomatie*, as well as *Commentaire*. Information and debates on nuclear issues can be found in the main dailies (*Le Figaro*, *Libération*, *Le Monde*, *Ouest-France*), and in the main weeklies (*Le Nouvel Observateur*, *Le Point*, *L'Express*, *Marianne*). But only a handful of defense correspondents are knowledgeable about nuclear issues. And it is a rare case when issues related to the French deterrent find their way onto the front page. In the past few years, only media outlets specializing in defense --such as *Défense nationale*, *Défense & Sécurité internationale*, *Les Cahiers de Mars*, *Défense*, *Air & Cosmos*, or the TTU (*Très Très Urgent*) newsletter-- have followed the significant developments in French nuclear affairs (along with official publications such as *Armées d'aujourd'hui* and *L'Armement*).

The paucity of public debate has actually become a subject of concern to political authorities, who fear that the French strategic and political community is losing its nuclear culture. In recent years, there has been a

¹⁰¹ For 2007, see: Paul Quilès, "Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2007" (Opinion: Foreign Affairs Commission on the draft budgetary law for 2007), Document No. 3366, Vol. 5_Defense, October 12, 2006; Jean Michel, "Avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2007" (Opinion: National Defense and Armed Forces Commission on the draft budgetary law for 2007), Vol. 9_Defense, Equipment of the Forces, Space, Communications, Deterrence, Document No. 3367, October 12, 2006; and Sen. Xavier Pintat, "Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2007" (Opinion: Foreign Affairs, Defense and Armed Forces Commission on the draft budgetary law for 2007), Vol. 4, Document No. 81, November 23, 2006.

¹⁰² A good example is Vinçon, "Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères."

¹⁰³ Jean-Dominique Merchet, "Alliot-Marie: Défense de toucher au nucléaire" (Don't Touch Nuclear Weapons), *Libération*, September 8, 2004.

¹⁰⁴ See for instance Bruno Tertrais, "Les vertus de la dissuasion nucléaire française" (The Virtues of the French Nuclear Deterrent), *Le Figaro*, January 21, 2006; François Géré, "Clarifications nucléaires" (Nuclear Clarifications), *Le Monde*, February 16, 2006.

deliberate attempt at rejuvenating the knowledge of nuclear weapons issues in the curriculum of military schools and at the Institute for Higher National Defense Studies (Institut des hautes études de défense nationale), an institution that does training in defense issues for the French elite, both from the public and private sector. Likewise, French authorities have expressed worries about the lack of debate on nuclear deterrence, which could affect public support and thus the credibility of French deterrence.¹⁰⁵ (For a discussion of some intriguing parallels in the United States, see Dennis Gormley's article, "Silent Retreat: The Future of U.S. Nuclear Weapons," in this issue.)

In 2006, there was an apparent renewal of interest in nuclear deterrence because of the approach of the presidential elections; several major public debates on the topic were organized in Paris by political forces, think tanks, and NGOs. But it was not expected that the presidential campaign itself, which started in earnest in December 2006 when the two main candidates were officially declared, would leave much room for an in-depth debate on the issue.

Current Nuclear Policy Issues

The French nuclear program initially met fierce resistance from the left, as well as from the Atlanticist center-right. But a consensus on an independent nuclear program gradually coalesced. In the 1970s, there were still heated debates between Gaullists and the center-right, the former arguing that President Giscard d'Estaing was weak on defense. Arguably, the most important event in the birth of the consensus was the Socialist Party's acceptance of French nuclear policy in the mid 1970s (under the influence of Charles Hernu, who would become Defense Minister under President François Mitterrand). Its ally the Communist Party still opposed Gaullist policies, but like the Socialist Party came to accept the French nuclear deterrent. Although supportive of nuclear disarmament, the Communist Party thought that a policy independent from the United States was the lesser of two evils, especially since it meant securing a significant number of jobs for the defense industry.

The Enduring Consensus

The consensus was solidified when the left came to power in 1981, for the first time since 1958, as Mitterrand became the staunchest supporter of a policy that had been designed by his archrival Charles de Gaulle. Since the late 1970s, no major party has challenged the need for a nuclear deterrent. In contrast with its British counterpart (the Labour Party), the Socialist Party remains a supporter of nuclear deterrence. The latest nuclear policy review, conducted in 1998-2000 in a time of cohabitation, was a bipartisan one; exceptionally, the government had a direct input in it, at its own request. The review rebuilt the consensus between the main political forces. Thus, in the tradition of Mitterrand, the Socialist Party remains a supporter of an independent nuclear deterrent. The party's platform, adopted in 2006, states that "nuclear deterrence must remain within a logic of forbidding aggression against ourselves and our European Union partners. It rests on independent procedures."¹⁰⁶ A November 2006 "primaries" debate between potential Socialist candidates to the May 2007 presidential election revealed that the consensus was still strong within the party: none of the three candidates questioned the need for a continued independent deterrent. Two of them (Ségolène Royal and Dominique Strauss-Kahn) explicitly stated, in response to a question, that the authority to launch nuclear weapons had to remain a national one. The only criticism that was directed at the current official stance was by Strauss-Kahn, who criticized Chirac's January 2006 speech for being too explicit about the definition of French vital interests.¹⁰⁷ Royal believes that nuclear deterrence should remain in the

¹⁰⁵ Henri Bentegeat, "Dissuasion," (Deterrence) Défense Nationale, August 2004, p. 16.

¹⁰⁶ Socialist Party, "Re'ussir ensemble le changement. Le Projet Socialiste pour la France" (Achieving Change Together), July 2006, p. 31, [Bprojet.parti-socialiste.fr/tag/le-texte-du-projet_](http://projet.parti-socialiste.fr/tag/le-texte-du-projet_).

¹⁰⁷ "De'bat de politique étrangère: M. Fabius offensif, M. Strauss-Kahn classique, Mme Royal inattendue" (Foreign Policy Debate: M. Fabius on the Offense, M. Strauss-Kahn Classical, Mrs Royal Unexpected), Le Monde, November 9, 2006.

“reserved domain” of the president, and that the decision to use nuclear weapons cannot be shared with other countries.¹⁰⁸

Other significant political forces have rarely expressed themselves on the French nuclear deterrent in recent years, but their positions are well known. The Communist Party supports nuclear disarmament and calls for France to take “significant initiatives” aimed, *inter alia*, at the “elimination of nuclear weapons and all weapons of mass destruction,” but has refrained from declaring itself explicitly in favor of the elimination of the French force.¹⁰⁹ The Mouvement Républicain et Citoyen, founded by former Defense Minister Jean-Pierre Chevènement, is a strong supporter of nuclear deterrence.¹¹⁰ The center-right Union pour la Démocratie Française does not question the existence of the French force.¹¹¹ The Union pour un Mouvement Populaire’s (UMP) legislative platform for 2007-2012 states the need for “an autonomous nuclear deterrence force.”¹¹² The Mouvement pour la France, founded by Philippe de Villiers, wants to maintain a fully independent nuclear deterrent.¹¹³ The extreme-right National Front is also a staunch supporter of the French deterrent; it calls for the development of new, more precise, and less powerful weapons, with the goal of reinforcing deterrence.¹¹⁴ Apart from the Greens, in recent years no significant political force has expressed itself in favor of downsizing France’s deterrent.

Popular support for the continued existence of this deterrent remains fairly high. In 2006, to the question, “could a country like France ensure its defense without the deterrent force (nuclear force)?”, 61 percent answered “no,” and 34 percent said “yes.” The number of those in favor of “modernizing” (44 percent) or “maintaining” (35 percent) the French deterrent has been growing since 2000; conversely, those in favor of “reducing” are now a small minority (16 percent).¹¹⁵ After Chirac’s 2006 speech, editorial comments by newspapers as different as the center-left *Le Monde* and the center-right *Le Figaro* both commented on the speech without disapproving of it.¹¹⁶

Conversely, France has never had a significant antinuclear movement. The French branches of transnational organizations arguing in favor of nuclear disarmament, such as Greenpeace, are in no way as strong and influential as they may be in other Western countries. Only a small number of grassroots organizations and interest groups devote their work to disarmament. Among them are the Mouvement de la Paix, Action des Citoyens pour le Désarmement Nucléaire, and the Centre de Documentation et de Recherche sur la Paix et les Conflits, a dynamic organization active on the Internet and in the media, and that also operates as a think tank. Twelve of these organizations, including the abovementioned, have launched a public campaign entitled “No to the M51 Missile.” About 40 organizations are affiliated with the international Abolition 2000 network. José Bové, France’s most well-known “anti-globalization” activist, is “personally in favor of the unilateral abandonment” of the nuclear deterrent.¹¹⁷ The Green Party, which became a governmental force in 1997 in an alliance with the Socialist Party, is the only significant party calling for nuclear disarmament. Its platform calls for a commitment to make Europe a nuclear-weapon-free zone, freeze the nuclear deterrence budget, and cancel the M51 program.¹¹⁸ But it tends to focus its criticism of French

¹⁰⁸ Ségolène Royal, “Ce que j’ai dit sur . . . La Défense” (What I’ve Said on . . . Defense), p. 1, [Bwww.desirsdavenir.org/actions/generate_pdf.php?id_432_](http://www.desirsdavenir.org/actions/generate_pdf.php?id_432_).

¹⁰⁹ French Communist Party, “Agir pour un monde de paix” (Acting for a World of Peace), April 6, 2006.

¹¹⁰ See Jean-Pierre Chevènement, “Préserver la dissuasion nucléaire française” (Preserving the French Nuclear Deterrent), Official Statement, January 19, 2006, [Bwww.mrc-france.org/article.php3?id_article_19_](http://www.mrc-france.org/article.php3?id_article_19_).

¹¹¹ Union pour la Démocratie Française (UDF), “La France ensemble. Avant-projet législatif” (France Together: Draft Legislative Plan), p. 8, [Bwww.udf.org/legislatives_2007/avant_projet.pdf_](http://www.udf.org/legislatives_2007/avant_projet.pdf_).

¹¹² Union pour un Mouvement Populaire (UMP), “Contrat de législature 2007_2012” (Legislative Contract 2007-2012), November 2006, p. 10, [Bviphttp.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf_](http://www.yacast.net/ump/projet-ump2007.pdf_).

¹¹³ See Philippe de Villiers, “Jacques Chirac veut lutter contre le terrorisme alors qu’il l’a installé chez nous” (Jacques Chirac Wants to Fight against Terrorism, but He Had It Taking Root at Home), Official Statement, January 19, 2006, [Bwww.pourlafrance.fr/communiqués.php?n_160_](http://www.pourlafrance.fr/communiqués.php?n_160_).

¹¹⁴ Front National, Party Platform (in French), “300 Mesures pour la France,” 2001, [Bwww.frontnational.com/doc_secu_defense.php_](http://www.frontnational.com/doc_secu_defense.php_).

¹¹⁵ Ministry of Defense, “Les Français et la défense: résultats 2006 du sondage annuel réalisé par BVA pour le ministère de la défense” (The French and Defense: 2006 Results of the Annual Poll realized by BVA for the Defense Ministry), July 13, 2006.

¹¹⁶ See Pierre Rousselin, “Une Dissuasion pour l’Avenir” (A Deterrent for the Future), *Le Figaro*, January 20, 2006; and “Chirac et la Bombe” (Chirac and the Bomb), *Le Monde*, January 21, 2006.

¹¹⁷ Interview with I-TV television channel, “Le Franc-Parler” (Let Us Speak Plainly), October 30, 2006.

¹¹⁸ The Green Party, “Le monde change, avec les verts changeons le monde” (With the Greens, Let’s Change the World), August 3, 2006, p. 78, [Bwww.lesverts.fr/IMG/pdf/prog060803.pdf_](http://www.lesverts.fr/IMG/pdf/prog060803.pdf_).

nuclear policy on the civilian side, as does the *Sortir du nucléaire* network, a federation of 765 local associations. In recent years, due to the evolution of the Holy See's official stance, the Catholic Church has joined antinuclear movements in condemning nuclear deterrence asking for unilateral disarmament.¹¹⁹ (Catholicism is the dominant religion in France.) However, bishops remain fairly discreet on this issue, as they do on most public policy matters, due to the strong separation in France between church and state.

A major reason why the French antinuclear movement has never been as strong as in the United Kingdom is that for the French, nuclear weapons remain the positive symbol of an independent foreign and defense policy, in particular from the United States. French political culture has long identified nuclear technology with independence. Also, the withdrawal from the integrated command in 1967 largely insulated French public opinion from the broader Western strategy debate. During the Cold War, the nuclear debate in Europe was linked with the relationship with the United States and NATO: France was largely spared from this, and did not have a massive antinuclear movement. Finally, the French nuclear procurement cycle tends to be spread out over time and rarely lends itself to any critical decision point or moment. The current modernization of nuclear systems is spread out over more than 20 years.

Debating the Future of the French Deterrent

Nuclear controversies do of course happen in France. However, they generally concern refinements of the doctrine or the need for certain weapon systems, rather than the legitimacy of the national nuclear deterrent itself.

A few years ago, David Yost, a knowledgeable observer of the French strategic scene, characterized the national nuclear debate as pitting supporters of a “more existential” approach to deterrence against tenants of a “more operational” approach.¹²⁰ This distinction reflected the lack of passionate debates on nuclear issues; only on exceptional occasions does a heated debate occur. There was disagreement within the left during the Euro-missiles crisis (1983-1987) because Mitterrand supported the NATO decision to deploy Pershing II and ground-launched cruise missiles in Western Europe; however, by 1984 the Communists had left the government, thus limiting the extent of the domestic debate. A more significant debate took place in 1993-1995, when the issue of whether to resume nuclear testing incorporated the debate over the usability of nuclear weapons; it became politically charged because it pitted the Elysée Palace against a government of a different majority. Mitterrand had maintained a moratorium on testing from April 1992 until his departure in May 1995. In the second half of 1995, as newly elected president, Chirac decided to embark on a final series of tests to which there was widespread domestic opposition, especially on the left. Various polls indicated that about 60 percent of France opposed the resumption of testing.¹²¹ Lastly, in late 1996, a short-lived controversy took place when a French-German joint text recognized the value of the U.S. and NATO nuclear guarantee.¹²² The debate that took place in Parliament showed that the question of the relationship between the French deterrent and the alliance was still a touchy subject, 30 years after Paris's withdrawal from the integrated military structure.

In 1998, the Elysée initiated a series of meetings on nuclear policy review. Originally, the idea was to finalize the implementation decisions of the 1995-1996 review, but the new Socialist government insisted that it should fully participate in the process. As a result, a two-year full nuclear policy review took place

¹¹⁹ See the Web Site (in French) of the Commission of Justice and Peace, Bjustice-paix.cef.fr/_.

¹²⁰ David S. Yost, “France's Nuclear Dilemmas,” *Foreign Affairs* 75 (January/February) 1996, pp. 108-118.

¹²¹ On June 13, 1996, Chirac announced that up to eight tests would be conducted (though only seven were in fact planned by France's Atomic Energy Agency, CEA). Even though Chirac appeared determined that international and domestic pressure should not detract France from executing this final series until its conclusion, it was nevertheless agreed that the CEA should conduct only the minimum number required for the qualification of the new TN75 warhead and the testing of the new “robust” warhead formula. After the sixth test took place on January 27, 1996, the preliminary results acquired were judged satisfactory by the CEA; this allowed the Elysée to announce the end of the series on January 29.

¹²² “The supreme guarantee of allied security is ensured by the alliance's strategic nuclear forces, in particular those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom, which fulfil a deterrent role of their own, contribute to overall allied deterrence and security.” This sentence was meant to make it easier for Germany to agree on a dialogue on nuclear deterrence. French-German Security and Defense Common Concept (in French), Nuremberg, December 9, 1996, Bwww.leforum.de/artman/publish/article_465.shtml_.

discreetly in 1999–2000. This bipartisan review confirmed that there was still consensus regarding the basics of French nuclear policy. As a result of this review, it was announced in 2001 that France would deter regional powers through the targeting of their “centers of power.”¹²³

There are three recurring themes in the French nuclear policy debate. One is the nature and scope of the European dimension of deterrence. Since the early 1990s, there has been a general consensus among politicians and commentators about “Europeanizing” the French nuclear deterrent- taking into account the collective interests of the EU members when making nuclear decisions- yet there are few concrete ideas about how to do that. Some insist on the need for more Europeanization, and others insist that the decision to use nuclear weapons should remain solely a national one. The two stances are not necessarily mutually exclusive; the UMP insists on the continued need for autonomy but states that the deterrent force already covers France’s friends and allies, a position echoed by Socialists.¹²⁴ The traditionally pro-European UDF believes that the national deterrent, along with the whole defense doctrine, needs to be “rethought in a European framework.”¹²⁵

A second theme is the fate of air-launched weapons, traditionally called the “second component” and considered by most as being much less important than the SSBN force. Many wonder whether such a capability is critical to the credibility of the French deterrent - especially since France eliminated its land-based missiles in 1996. Critics argue that because the United Kingdom relies only on a sea-based force, France can do the same. Arguments for ditching the air-launched weapons revolve around either the need to save money or the need to send a signal in favor of disarmament and nonproliferation.¹²⁶ Those favoring the status quo note that the United Kingdom’s Trident II D5 ballistic missile is much more precise than France’s M45 and M51, and that London’s status within the alliance, which maintains its own air-launched weapons, makes the need for an air-based component less salient.¹²⁷

The third theme relates to the near-absolute presidential authority over defense policy and, consequently, over nuclear matters. Though in the recent past such authority has not been challenged, even during cohabitation, the 2007 presidential campaign has seen the emergence of a potential debate. UMP candidate Nicolas Sarkozy challenges the very idea of what is called in France the “reserved domain” (presidential preeminence in foreign policy and defense).¹²⁸ Socialist candidate Ségolène Royal believes that nuclear deterrence should remain firmly in the hands of the presidency.¹²⁹

Generally speaking, French nuclear debates do not reflect a clear-cut division between the right and the left. Socialist reactions to Chirac’s January 2006 speech testify to that - many approved the general thrust of the speech, though most were sceptical about the idea that nuclear deterrence could have any role vis-à-vis terrorism and worried about the potential extension of “vital interests” to strategic supplies.¹³⁰ The party’s official position was fairly non-committal; it expressed the fear of a “drift” toward a war-fighting role for nuclear weapons and called for “clarifications.”¹³¹ Indeed, within the party, some support a reduction of the nuclear budget (Jack Lang, Paul Quilès); a minority would like France to disarm as to encourage

¹²³ See Chirac, January 19, 2006.

¹²⁴ “The priority of our foreign and defense policy remain to guarantee the security of our countryfellows and to assure the protection of our vital interests. Our existence as a State and as a Nation depend on it. This security and this protection also cover our friends and allies. They are within the realm of nuclear deterrence and justify that our country continues to have an autonomous nuclear deterrence force” (emphasis in the original). UMP, “Contrat de Législature 2007_2012,” p. 10. See also Hervé de Charrette, “Ouvrons le débat sur l’arme nucléaire” (Let Us Open the Debate on Nuclear Weapons), Ouest-France, December 4, 2006.

¹²⁵ UDF, “La France Ensemble,” p. 8.

¹²⁶ See for instance Charrette, “Ouvrons le débat sur l’arme nucléaire,” and François-Régis Hutin, “Dissuasion nucléaire: l’heure de la décision” (Nuclear Deterrence: Time for Decisions), Ouest-France, November 4_5, 2006.

¹²⁷ See Bentegeat in “Rapport d’Information fait au nom de la commission des affaires étrangères,” p. 24; and Bruno Tertrais, “La dissuasion revisitée” (Deterrence Revisited), Notes of the Foundation for Strategic Research, January 23, 2006, Bwww.frstrategie.org/barreCompetences/prolifDissuasionDefenses/20060123.pdf.

¹²⁸ Nicolas Sarkozy, “La France doit porter des valeurs universelles, et les faire vivre” (France Must Carry Universal Values and Make Them Live), Interview, Le Meilleur des Mondes, No. 2, Fall 2006, p. 81.

¹²⁹ Ségolène Royal, “Ce que j’ai dit sur,” p. 1.

¹³⁰ “Nucléaire: les réactions” (Nuclear [Deterrence]: The Reactions), Le Quotidien Permanent du Nouvel Observateur, January 19, 2006.

¹³¹ Socialist Party, “Dissuasion nucléaire: les déclarations du Président de la République” (Nuclear deterrence: the President of the Republic’s Statements), Official Statement of the National Bureau, January 24, 2006, Bpresse.parti-socialiste.fr/2006/01/24/305/#more-305.

nonproliferation (Michel Rocard); and still others explicitly approve current policy (Laurent Fabius, Jean-Pierre Masseret).

Within the conservative UMP, the debate on nuclear deterrence is more muted, since it has been the president's party since 1995. However, one could perhaps make a distinction between "archgaullists" who maintain a traditional and conservative approach to deterrence, such as Alliot-Marie, and "modernizers" such as Sarkozy, who think that the nuclear force is necessary but that current policy should not be treated as a sacred cow. Sarkozy reportedly believes that Chirac's January 2006 speech "is not a modern approach to deterrence."¹³² (Nicolas Baverez, a commentator close to Sarkozy, called France's deterrence doctrine a new "Maginot Line.")¹³³ However, publicly Sarkozy remains very cautious. He has stated that France should continue to fund nuclear deterrence and that its nuclear strategy "probably" needed to be reviewed.¹³⁴

Looking Ahead: French Nuclear Futures

The factors that will determine which path the French deterrent will take in the coming 20-30 years fall into four different categories.

- **Threat Perceptions: Proliferation and Major Powers.** Among potential threats to French vital interests, nuclear and ballistic proliferation in the Greater Middle East will be a topic of particular attention. An overtly nuclear Iran, for instance, would certainly reinforce the general trend toward conservatism and continued modernization. In a worst-case scenario of free-for-all nuclear proliferation, a country of particular concern to the French would be Algeria, for obvious geographical and historical reasons. But the evolution of Russia and China will also be carefully monitored. Despite France's traditionally good relations with Moscow and Beijing, the idea that one of these two countries could one day pose a major threat to Europe is far from being dismissed in French political circles.
- **The European Dimension.** France's independent nuclear stance will be harder and harder to reconcile with its drive for a more integrated EU. This has been a recurring theme in French strategic thinking since Mitterrand first raised the question in 1992, when the EU was created, but with few concrete results so far. The sensitivity of the issue in Germany, in particular, seems to have precluded any in-depth public debate. Nevertheless, French leaders have suggested that the country's nuclear deterrent already plays an implicit role in the protection of Europe.¹³⁵ Paris hopes that Europe could some day benefit from the same kind of strategic autonomy that France has had since the 1960s. In the absence of a single political authority in the EU, France is not ready to share with partners and allies the decision to use its nuclear weapons. But France is keen to transpose its concept of strategic autonomy through the possession of nuclear weapons to the EU, suggesting since 1994 that Europe will not be fully autonomous without taking into account the nuclear dimension.¹³⁶ The evolution of the United Kingdom's stance toward the EU, as well the evolution of the "special relationship" between London and Washington, will be key factors; both will determine to a large extent how much and how far bilateral nuclear cooperation with France will be possible. On the French side, some leaders such as Sarkozy will be more inclined than others to explore further French-British cooperation.
- **Domestic Politics and the Evolution of the Consensus.** A new generation of political leaders is emerging in France. The French president elected in May 2007 will be the first of the true "post-

¹³² Quoted in "Nucle' aire: e'pargner Chirac" (Nuclear [Deterrence]: Sparing Chirac), *Te' le'phone Rouge*, Le Nouvel Observateur, January 26, 2006, p. 49.

¹³³ Nicolas Baverez, "Dissuasion, Mon Amour," *Le Point*, January 26, 2006, p. 40.

¹³⁴ Sarkozy, "La France doit porter des valeurs universelles," p. 89.

¹³⁵ In June 2001, Chirac stated that any decision by France to use nuclear weapons "would naturally take into account the growing solidarity of European Union countries" (Chirac, June 8, 2001). In January 2006, he stated that "the development of the European Security and Defense Policy, the growing intermeshing of the interests of European Union countries, the solidarity that now exists between them, make the French nuclear deterrent, by its mere existence, an unavoidable element of the security of the European continent" (Chirac, January 19, 2006).

¹³⁶ Defense White Paper, 1994, p. 98.

Gaullism'' generation. The memories of the Cold War are fading, and the number of politicians well versed in nuclear matters is rapidly decreasing. And it is prudent to assume that defense budgets in Europe are now structurally constrained due to high social demands.¹³⁷ The preservation of consensus should also not be taken for granted. The political heritages of de Gaulle, for the right, and of Mitterrand, for the left, are likely to fade as time passes. If the Greens were to become stronger, the Socialists could be forced to compromise on issues of nuclear disarmament in order to ensure the party's support in a coalition government. In any event, maintaining consensus will require political leadership as well as good communication skills. Though nuclear spending has dropped precipitously, many in the armed forces and in Parliament criticize the heavy burden of nuclear expenses.

- **Missile Defense, NATO, and the Transatlantic Relationship.** France will have to take into account the coming of missile defense in Europe. France is a party to the NATO missile defense program, and its location makes it impossible to stay out of any defense against long-range ballistic missiles. It is doubtful that France would not be party to the allied early warning system that will be set up.¹³⁸ The deployment of missile defense in Europe may force France into rethinking the relative roles of nuclear deterrence and missile defense. (A step in this direction was taken by Chirac in January 2006.) Assuming that the defense budget is not increased, any significant entry cost into a NATO missile defense architecture will imply savings on other programs. But the missile defense debate will also be seen through the prism of French-U.S. relations, European-U.S. relations, and the evolution of the Atlantic alliance.

Possible Paths for the Short Term (2007-2012)

France will probably not take major crucial decisions regarding its nuclear deterrence force in the coming decade. The consensus on the continued relevance of possessing nuclear weapons remains fairly strong among politicians and the public, and no decision regarding the future of the French deterrent will be needed before 2020, when the question of replacing the new-generation SSBNs will begin to be seriously raised. Nevertheless, the history of the Fifth Republic shows that every French president has left a personal mark on the country's nuclear deterrent. Possible adjustments may happen in two different fields.

The first is the international context of the French deterrent. Three possible paths can be imagined: increased Europeanization, increased cooperation with the United Kingdom, or further NATO/U.S.-French cooperation. (See Table 1.)

- **Increased Europeanization.** So far, France has fallen short of declaring that its nuclear deterrence explicitly covers its EU partners. However, as stated, there is today a broad consensus on the idea that the French force covers the security of its EU partners. A "mutual security guarantee" clause was to be included in the failed EU Constitution; it is likely that this clause will be part of any future, more limited treaty involving security and defense. If such a clause were adopted, Paris would have to give its interpretation as to what it means for its nuclear policy.
- **Increased Cooperation with the United Kingdom.** It is possible that future British and French leaders will deem it useful to reinforce their cooperation. Since the early 1990s, bilateral dialogue and cooperation mechanisms have existed between the two countries in the nuclear field. In 1995, John Major and Jacques Chirac stated through the so-called Chequers Declaration that they "could not imagine a situation in which the vital interests of either of our two nations, France and the United Kingdom, could be threatened without the vital interests of the other also being threatened."¹³⁹ In the short run, nothing would preclude a solemn and explicit affirmation by London and Paris that their

¹³⁷ The French state budget deficit for 2005 was t43 billion (\$58 billion). The projected deficit for 2006 was €59 billion (\$80 billion). (The defense budget for 2006 was €36 billion, or \$49 billion.)

¹³⁸ A U.S. mid-course ground-based interceptor site is to be set up on Polish territory in 2011; it is not part of the NATO program.

¹³⁹ Agence France-Presse, "Text of the Joint French-British Statement on Nuclear," October 30, 1995. This was reaffirmed at the bilateral summit of Le Touquet in 2003.

two nuclear forces protect the EU countries. However, it is unlikely that things could go very much further in the current strategic context.

- Further NATO/U.S.-French Cooperation. Another possible direction, not entirely exclusive from the previous one, would be increased cooperation with the United States and/or the NATO integrated military structure. Two different incentives could prompt France in that direction. One would be a deliberate political orientation by an Atlanticist president such as Sarkozy, leading France to reintegrate the NATO military structure. Assuming that such a president benefits from a comfortable parliamentary majority, the domestic political costs for such a decision would be negligible. In such a case, the French nuclear force could be partly or completely assigned to NATO, as the British force currently is. For instance, Paris could decide to assign part of its airborne deterrent to the common existing NATO force. It is likely that such an orientation would be part of a broader policy that would include increased defense cooperation with the United Kingdom. A second type of incentive would be of a technical and budgetary nature. Getting rid of the airborne deterrent for budgetary reasons while simultaneously reintegrating NATO might be a politically elegant way for France to argue that its position vis-à-vis the allied nuclear deterrent should not mirror that of the British. Another rationale might be the cost of the simulation program (t5.8 billion, about \$7.9 billion, at 2006 costs, spread over 15 years). France might decide to scale it down and cooperate more with London and Washington in this regard. Finally, there is the nuclear testing issue. What would happen in the event that a major defect was found in the weapon design that forms the basis for the two new French warheads, the TNO and the TNA? France would not be able to independently test nuclear weapons anymore, since it dismantled its facilities. The only realistic option would be to use another country's test facilities*in practice, the Nevada Test Site maintained by the United States.

Given France's appalling budget deficit, the French president elected in May 2007 will certainly be tempted to further reduce the defense expenditures, and the nuclear expense may be a target of choice. However, any significant reduction of that expense would imply critical political choices. A decision to cancel the fourth new-generation SSBN, for instance, would imply the termination of the current policy of permanence at sea of at least one SSBN. A decision to scale back the simulation program might encroach on France's ability to independently maintain a viable deterrent for the foreseeable future, and a decision to terminate the airborne component of the nuclear deterrent would mean a significant loss of flexibility in planning and targeting.

Depending on the evolution of "sufficiency" requirements (which would depend on the evolution of threats as well as other parameters, such as the development of missile defenses in unfriendly countries), a reduction in the number of nuclear warheads could be a tempting and relatively cost-free option for a French president who wanted to leave a mark on nuclear policy. The December 2006 British decision to reduce its arsenal from fewer than 200 operationally available warheads to fewer than 160 may be seen as an example, or at least be utilized as a post hoc rationalization in the public debate. It should be noted that because the future French SLBM warhead (the TNO) will be bigger and heavier than the current one (the TN75), each M51 missile will probably carry a smaller number of warheads than the current M45. Thus, after 2010, when the first M51 comes into service, a French president will be in a position to say that France is reducing the number of operationally available SLBM warheads.¹⁴⁰

¹⁴⁰ The possibility of France increasing its nuclear arsenal is dubious. France ended fissile material production in 1996, and the size and weight of the TNO will limit the upload capability of the M51 submarine-launched ballistic missile (unless perhaps the nominal load is reduced to one or two).

TABLE 1
French Nuclear Futures: Some Illustrative Scenarios

Scenarios for 2007–2012	Details
Europeanization	<i>Overtly extended deterrent, no reduction</i>
Cooperation with the United Kingdom	<i>Increased French-British cooperation, reduction in number of warheads</i>
Full integration	<i>Full integration in NATO, suppression of air component</i>
Partial integration	<i>Partial integration in NATO, no reduction</i>
Cost-saving	<i>No change, limited reductions of warheads and missiles</i>
Status quo	<i>No change, no reductions</i>
Scenarios for 2012–2030	
Continuity	<i>Few changes if any, a decision to renew both components</i>
Joint French-British force	<i>Downsizing of the SSBN force, reduction of the number of warheads</i>
European deterrent	<i>Transfer to a federal European authority</i>
Deliberate disarmament	<i>Suppression of one of the two components</i>
Structural disarmament	<i>Non-renewal of at least one of the two components</i>

Possible Paths for the Long Term (2012-2030)

A significant turning point for the future of French nuclear policy may come in 2012, when the international context will lend itself to a renewed debate in Europe on strategic matters. In that year, the United States will, according to currently scheduled milestones, put the final touches on the policies inaugurated by George W. Bush in 2001. The U.S. Nuclear Posture Review and the Moscow Treaty envision, for 2012, a maximum of 2,200 operationally available strategic warheads in the Russian and U.S. arsenals. The first Reliable Replacement Warheads (RRWs) are scheduled enter service, as is, perhaps, the improved conventionally armed Trident II D5 ballistic missile. Finally, missile defense capabilities are scheduled to reach a point of maturity with the entry into service of the initial mid-course interception capabilities and, most importantly for Europe, the NATO theater defense architecture, as well as the U.S. ground-based interception site (to be located in Poland and become operational in 2011). Meanwhile, the 2012 presidential and parliamentary elections in France may be the occasion of a debate on security policy issues and perhaps of a nuclear review, if a new team comes into power.

If the past is any predictor of the future, the most probable scenario for 2012-2030 remains continuity, though there will probably be some adjustments in nuclear posture and in international cooperation. However, other scenarios are possible. One potential scenario could be the evolution of the French nuclear force into a truly multinational one. Three basic options would exist, depending on the state of French-British relations, on the transatlantic relationship and NATO nuclear arrangement, and on the European integration process.

- A Joint French-British Nuclear Force. In this option, control over warhead use would remain under national authority. This would entail, for instance, limiting the SSBN forces to three subs each, for a total of six. Both countries would have to agree that their “vital interests” are completely identical, to the point that either of the two could theoretically exercise deterrence in the name of the other. Additional technical and industrial cooperation might be possible, for instance on simulation programs. And the United Kingdom might even consider adopting the French RRW-type design (the TNO) around 2025, when its own Trident warhead becomes obsolete. Finally, there is also the possibility, which will still be open in 2012, for the French and the British to build their next-generation submarines together. (Such a decision might imply that France would need to consider an early retirement of its last two SSBNs, in order to have synchronization between the two programs.)

Needless to say, serious French-British technical cooperation on nuclear systems may face the obstacle of existing U.S.-British agreements.

- “Replacement” of U.S. Nuclear Weapons in Europe with French Weapons. A serious breakdown in transatlantic relations and the withdrawal of the 200 or so U.S. nuclear air-delivered weapons may offer the opportunity for the French to take up such a role with its ASMP-A missiles, which could probably be adapted to be carried by fighter-bombers such as the Eurofighter or the Joint Strike Aircraft. The use of these weapons by European “host” countries could be a collective decision, though France would retain sole control over its SSBN force as the ultimate guarantee for Europe’s protection, along with the independent British nuclear force. However, as long as existing NATO procedures for the use of nuclear weapons by the alliance are maintained, it is hard to imagine how two systems of consultations in crisis time (one allied, one European) could coexist.
- A Genuine, Single European Nuclear Force. This is an extremely improbable scenario for the foreseeable future. This would require a qualitative change in the European integration process, leading to the formation of, say, a federation of 5–10 states (possibly within a broader confederation), with a single political authority and a single foreign and security policy. The management of what would no longer be a French force but a truly European one would be, in a sense, less complex than any other multinational arrangement, since it would more or less reproduce arrangements that exist today in the national context. Ultimately, if the United Kingdom were to join such a federation and bring in its own forces, this would amount to a reduction in the number of nuclear-capable countries, since, by definition, the European federal entity would count as a single one.

Could further reductions be considered? If the United States and Russia went down to, say, about 1,000 nuclear weapons each, it is doubtful that France would immediately feel compelled to reduce its arsenal. France does not have a counterforce strategy, and French political leaders have repeatedly stated that the level of the French arsenal is not dependent upon that of others. Things might be different if there were then a serious proposal initiated or supported by the United States to go for multilateral and proportional reductions. For political reasons, France would probably not stay away from a general trend toward drastic nuclear reductions - especially if British, Chinese, and French participation was a precondition for Moscow and Washington to go in this direction. (As stated, the official government stance is that a change “in nature” in the difference between major and smaller nuclear arsenals would prompt France to review its position.) In such a case, France might then move to a British-like posture: four SSBNs and a stockpile of no more than 150 warheads.

Finally, the possibility of France giving up its nuclear weapons entirely should also be considered, though equally extreme circumstances would be required for it to materialize. A British decision to give up its own deterrent, for instance, would not be enough: the “exemplary effect” that could be expected would be in all likelihood be canceled out by the realization that France would then be Europe’s sole nuclear power - probably leading to a sense of responsibility. What extraordinary circumstances might lead to French disarmament? Assuming a very peaceful strategic environment (in which proliferation is being convincingly “rolled back” and Russia has become fully democratic) and the continuation of the U.S. extended deterrent to Europe, a French president could decide to avoid renewing the existing systems when their service lives expire - that is, around 2030-2035 - and decide to rely on the U.S. umbrella instead. An even more extreme scenario could be a post-nuclear use environment that leads to a general trend toward nuclear disarmament - a possible but not preordained consequence of such an event.

Conclusion

As this article has demonstrated, French nuclear policy is most likely to remain on a path of prudence, conservatism, and restraint for the next 20-25 years. However, inertia alone will not be enough to maintain this direction. Absent a serious degradation of Europe’s security environment, serious political will, as well as significant resources*human, technological, budgetary - will be required in order to stay the course in an enduring fashion. France faces the same problem as other mature nuclear weapon states in retaining adequate

scientific, technical, and operational knowledge in the post-Cold War context. The ability to maintain and adapt the French deterrent is weakening. France's missile expertise now rests in the hands of a private multinational company (European Aeronautics and Space Company) for whom nuclear deterrence is more a business than a mission, and the French forces and the CEA are having difficulty attracting the best and brightest scientists, engineers, and officers willing to make a career in nuclear weapons. France's nuclear complex runs the risk of atrophy, with potential consequences for the credibility of the French nuclear posture.

La dissuasion nucléaire en 2030

Bruno Tertrais

1 -ÉTAT DES LIEUX : LA DISSUASION FRANCAISE EN PERSPECTIVE

1 – L’arsenal français au regard de ceux des autres États nucléaires

Il y a aujourd’hui quelques 12 000 armes nucléaires dans le monde, essentiellement américaines et russes (environ 5 500 armes pour chacun des deux pays). Le « monde nucléaire » reste donc très marqué par l’héritage de la Guerre froide.

L’on peut diviser, de manière arbitraire mais avec une valeur symbolique importante, les arsenaux nucléaires dans le monde en trois catégories : les États-Unis et la Russie, qui disposent de plusieurs milliers d’armes ; la France, le Royaume-Uni et la Chine, dont les arsenaux sont réputés être de l’ordre des centaines ; et les arsenaux des « nouvelles nations nucléaires » (Israël, Inde, Pakistan), dont les armes se comptent en dizaines.

En raison de la croissance des forces nucléaires chinoises concomitamment aux réductions françaises opérées depuis 1991, la France est très probablement passée du troisième au quatrième « rang » en termes numériques. Cette question symbolique du rang était considérée comme importante par les dirigeants français au temps de la Guerre froide – il fallait alors, il est vrai, affirmer la crédibilité du projet nucléaire national et permettre à notre pays de faire entendre sa voix sur l’échiquier stratégique européen... Cette logique n’est plus d’actualité, et il est difficile de voir en quoi ce probable passage de la France du troisième au quatrième rang pourrait être un inconvénient politique ou stratégique.

Cette position intermédiaire de la France lui permet d’être perçue comme disposant d’une force nucléaire « respectable » (capacité assurée de frappe en second, souplesse d’emploi grâce à la diversité des porteurs et des modes de pénétration), tout en étant relativement protégée dans les débats relatifs au désarmement. La montée en puissance nucléaire de la Chine est même, de ce point de vue, un avantage politique pour la France – en dépit de l’opacité de Pékin dans ce domaine.

Comme pour le Royaume-Uni, la France affirme une logique de suffisance. (L’expression britannique correspondante est « dissuasion minimale ».) Comme les États-Unis et le Royaume-Uni, elle maintient l’essentiel de son arsenal opérationnel sur des porteurs sous-marins. Ces trois pays sont les seuls à avoir conservé sans interruption le principe de permanence à la mer depuis la fin de la Guerre froide.

2 – La doctrine française au regard de celles des autres États nucléaires

La doctrine nucléaire française est, elle aussi, assez proche de celle de ses partenaires, contrairement à ce que l’on peut lire ou entendre parfois.

Les États-Unis et le Royaume-Uni partagent avec la France l’idée d’une conception politique de l’arme nucléaire, qui doit être une arme de dissuasion et non de bataille. Les trois alliés reconnaissent également que l’arme nucléaire n’est pas le seul moyen militaire susceptible d’avoir un rôle dissuasif. La France a ainsi pu s’accorder avec ses partenaires sur une conception commune de la dissuasion nucléaire, décrite dans le Concept stratégique de l’Alliance (1999).

Les trois puissances nucléaires occidentales se distinguent des autres à plusieurs égards. Elles ont considérablement réduit la place de l’arme nucléaire dans leurs stratégies de défense depuis la fin de la Guerre froide – alors que la tendance est généralement inverse ailleurs (cf. Chine, Inde, Pakistan, Russie).

Ainsi le rôle de l'arme nucléaire comme moyen de dissuader une agression conventionnelle est-il quasiment tombé en désuétude dans les doctrines de ces trois États, pour l'heure en tout cas. Toutefois, ni Londres, ni Paris, ni Washington ne se reconnaissent dans le concept de « non-emploi en premier », contrairement à ce qui est le cas, officiellement du moins, pour Pékin et New Delhi. La dissuasion est en effet vue par les trois pays occidentaux essentiellement comme un moyen de dissuader une agression menée à l'aide de moyens NBC et une assurance-vie pour se prémunir contre le risque de résurgence d'une menace majeure¹⁴¹.

Certes, quelques différences significatives existent toutefois entre le concept français et ceux de ses alliés.

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont étendu à travers l'OTAN une garantie nucléaire explicite (« dissuasion élargie ») aux pays membres de l'Alliance atlantique ; la France reconnaît seulement que sa force de dissuasion contribue à la dissuasion globale de l'Alliance atlantique, et à la sécurité de l'Europe. L'emploi des forces nucléaires américaines et/ou britanniques dans le cadre de l'OTAN serait planifié au sein de la structure militaire intégrée de l'organisation ; la France reste en-dehors de cette structure. Les États-Unis et le Royaume-Uni établissent une distinction entre forces « stratégiques » et « non stratégiques », et aux termes de leurs doctrines l'emploi non stratégique de l'arme nucléaire pourrait être répété ; la France, pour sa part, considère que toutes ses forces nucléaires sont stratégiques, et que tout emploi de l'arme serait de nature stratégique en ce qu'il induirait une transformation profonde de la nature du conflit. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont coutume d'exercer la dissuasion à l'égard d'une menace NBC par la promesse d'une riposte « proportionnée », sans en préciser la nature ; la France, pour sa part, met l'accent sur le fait que, toute agression de ce type entrerait dans le champ de la dissuasion nucléaire, pour peu qu'elle mette en cause, du point de vue des autorités politiques, ses « intérêts vitaux ». La France n'a jamais explicitement menacé un adversaire d'une riposte nucléaire en cas d'emploi d'armes NBC contre ses forces armées sur un théâtre régional. Enfin, la France inscrit explicitement sa dissuasion dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, qui reconnaît le droit naturel de légitime défense.

La France maintient donc certains éléments de spécificité qui permettent de la différencier des doctrines de ses alliés. Ces spécificités ont trois conséquences potentielles. Premièrement, les évolutions actuelles de la doctrine nucléaire américaine, et surtout ses perceptions à l'étranger et dans les opinions, permettent de valoriser le caractère « défensif » de la doctrine française. Deuxièmement, la notion de mise en cause des intérêts vitaux comme critère explicite de franchissement du seuil nucléaire – que nous sommes les seuls à utiliser, avec la Russie – continue de faire l'objet d'interrogations voire d'incompréhensions, au motif notamment que notre « survie » n'étant pas en cause, il ne pourrait plus s'agir d'intérêts « vitaux ». Troisièmement enfin, dans l'hypothèse d'un exercice en commun de la dissuasion par les trois puissances nucléaires, cette spécificité peut être à la fois un atout et un obstacle : un atout en termes de complémentarité des discours de dissuasion, mais aussi potentiellement un obstacle en termes d'accord entre les trois capitales sur un franchissement concerté du seuil nucléaire.

Enfin, la France se distingue plus particulièrement des États-Unis sur certains aspects de sa politique nucléaire. Pour Paris et Londres, la dissuasion nucléaire demeure le fondement ultime de la sécurité du pays et, pour ce qui les concernent, la meilleure réponse à la prolifération ; pour les États-Unis, notamment depuis la Nuclear Posture Review de 2001, la dissuasion nucléaire n'est qu'un volet d'un concept beaucoup plus large, qui englobe notamment la dissuasion conventionnelle et les défenses antimissiles. La France n'exclut pas de menacer les centres de pouvoir d'un adversaire, mais ne se reconnaît pas dans la logique des frappes nucléaires désarmantes ou « antiforces » qui peuvent être envisagées par les États-Unis.

Nonobstant ces différences, la France se situe clairement dans la famille occidentale pour ce qui est de sa doctrine nucléaire. L'image d'une doctrine française fondamentalement différente de celles de ses partenaires, et en décalage complet avec celles-ci, ne résiste en effet guère à l'analyse¹⁴². Les évolutions de la

¹⁴¹ On peut rapprocher, de ce point de vue, la doctrine israélienne des doctrines occidentales, même si la fonction de dissuasion d'une agression conventionnelle reste théoriquement pertinente du point de vue d'Israël en raison de sa situation géographique. On notera par ailleurs que la force nucléaire israélienne ne repose pas sur l'existence d'une force nucléaire sous-marine (même s'il est possible que le pays ait doté les sous-marins de classe Dauphin de missiles à tête nucléaire).

¹⁴² On rappellera que la notion de « dommages inacceptables », que nombre de responsables et d'analystes français estiment être de notre invention, est en fait tirée du discours américain des années 1960.

doctrine française sur la question du rôle de la dissuasion face à la prolifération (depuis 1994), de manière convergente avec celles de ses alliés, ont d'ailleurs même parfois suscité la perception d'un alignement sur la doctrine américaine. Certains éléments du discours présidentiel du 19 janvier 2006 (promesse d'une riposte « adaptée » aux États soutenant des actes de terrorisme contre nos intérêts vitaux, affirmation du rôle « complémentaire » des défenses antimissiles au regard de la dissuasion...) ont confirmé la convergence de vues qui existe entre Paris, Londres et Washington sur ces questions.

Tant du point de vue des forces nucléaires que du point de vue de la doctrine, la France appartient ainsi clairement au « groupe occidental » des puissances nucléaires, mais reste relativement à l'abri des critiques de la part des États et des organisations internationales favorables au désarmement nucléaire.

2 - LE SCÉNARIO NOMINAL POUR 2030

Il est proposé ici de définir un « scénario nominal » pour les années 2025-2030, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'hypothèses politiques et stratégiques apparaissant comme étant les plus probables. Les évolutions politicostratégiques s'effectuant généralement dans ce que l'on peut appeler le « temps long », la définition de ce scénario prendra en compte une rétrospective des vingt-cinq dernières années (1980-2005, par convention) pour tenter de dégager les éléments les plus structurels du contexte susceptible de se maintenir à l'avenir. Des « scénarios de rupture » seront définis dans un second temps.

1 – Rétrospective : 1980-2005

Entre le monde nucléaire de 1980 et celui de 2005, un certain nombre d'évolutions remarquables ont à l'évidence eu lieu. Le nombre d'États réputés être détenteurs de l'arme est passé de sept (en comptant Israël et l'Inde¹⁴³) à neuf (en comptant la Corée du Nord), et certains nouveaux programmes sont apparus (Iran) ; mais d'autres ont été abandonnés (Argentine, Brésil, Afrique du Sud). L'arme nucléaire a contribué à l'émergence de nouvelles puissances régionales (Inde, et Pakistan dans une moindre mesure). L'évaluation de la menace potentielle pour les pays occidentaux a été profondément modifiée. Celle-ci était dominée par une menace majeure immédiate ; l'accent est désormais mis sur les menaces régionales, plus diffuses, et les moyens NRBC comme instruments de chantage. Les armes chimiques ont rejoint les armes biologiques comme moyens « hors-la-loi ».

Parallèlement, les stocks d'armes nucléaires des grandes puissances ont été réduits considérablement ; mais la précision des vecteurs (nucléaires et conventionnels) a été largement améliorée, rendant possible la réduction des énergies dans de nombreuses hypothèses de planification. La technologie des têtes multiples s'est généralisée. Les moyens de la dissuasion sont ainsi devenus plus affinés chez les principales puissances nucléaires officielles.

L'on assiste aussi à un début d'égénéralisation progressive entre les arsenaux nucléaires : la Russie et les pays occidentaux ont abandonné de nombreuses capacités (systèmes à vocation tactique, notamment air-sol, sol-sol, et mer-mer ; abandon des missiles stratégiques sol-sol par la France et des moyens aéroportés par le Royaume-Uni). Dans le même temps, les autres États nucléaires ont, eux, diversifié leurs panoplies (développement du domaine balistique) et accru leurs arsenaux, et la plupart des pays qui ne disposaient pas d'une composante sous-marine (Chine, Inde, Pakistan, Israël) ont affirmé un besoin ou une capacité dans ce domaine. Et la plupart des États nucléaires ont procédé au développement de missiles de croisière, afin de s'affranchir des défenses aériennes.

Entre 1987 et 2005, le nombre de missiles balistiques de portée supérieure à 3 000 kilomètres a décru considérablement (-51 % pour les missiles intercontinentaux, -97 % pour les missiles à portée intermédiaire),

¹⁴³ L'Inde a procédé à un essai nucléaire en juin 1974. La militarisation de l'arsenal indien date, elle, des années 1980.

sous l'effet des traités de désarmement¹⁴⁴. Mais en raison de la prolifération, le nombre de missiles balistiques à portée régionale (1 000 à 3 000 kilomètres) est resté assez stable : 547 en 1987, 417 en 2005¹⁴⁵.

Ces mutations sont venues se conjuguer avec un ensemble d'événements tendant à enserrer l'évolution des moyens nucléaires dans un cadre politique et juridique plus contraint : adoption du Deuxième protocole additionnel aux Conventions de Genève, création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires (Afrique, Asie du sud-est, Asie centrale), réaffirmation des garanties négatives de sécurité (1995), avis donné par la Cour internationale de justice quant à la licéité de l'emploi ou de la menace d'emploi de l'arme nucléaire (1996) ; moratoire sur les essais et signature du TICE (1996) ; cessation unilatérale de la production de matières fissiles à des fins explosives par certains pays.

Au bilan, l'arme nucléaire a désormais, de manière générale, un rôle à la fois plus restreint et plus encadré. Les évolutions politiques, stratégiques et techniques des trente dernières années ont affecté la légitimité de la menace de représailles massives sur les populations en tant que telles. Le développement et la dissémination des technologies de l'information (guidage, repérage satellitaire¹⁴⁶, etc.) favorisent eux aussi l'évolution des planifications vers davantage de précision. Par ailleurs, la diversification des modes de conflictualité laisse moins de place, désormais, aux concepts de dissuasion nucléaire par interdiction (menace d'emploi sur un théâtre d'opérations)¹⁴⁷. Les planifications nucléaires tendent ainsi désormais à privilégier, de plus en plus, des objectifs fixes précis, sur le territoire adverse, de nature politique, économique ou militaire.

Dans le même temps, l'ordre nucléaire mondial n'a pas été bouleversé dans les vingt-cinq dernières années. Les membres du Traité de non-prolifération ont choisi de pérenniser ce dernier (1995), et il existe toujours une coïncidence de fait entre le statut de puissance nucléaire au sens du TNP et celui de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Le maintien des garanties de sécurité et des alliances occidentales en Europe (OTAN) et en Asie (Japon, Corée du Sud) a contribué à prévenir l'émergence de nouveaux États nucléaires au sein du monde industrialisé. Du point de vue occidental, la Russie demeure un pays « structurant » pour la planification nucléaire ; elle reste l'État disposant du plus vaste arsenal nucléaire au monde, alors que son évolution politique demeure trop empreinte d'incertitudes pour qu'elle soit considérée comme un allié. Quant à la Chine, dont le régime politique n'a pas fondamentalement évolué depuis cette époque en dépit de la transformation profonde de son tissu socio-économique (système communiste dominé par le couple Parti/Armée), elle reste un pays dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement avec ceux des Occidentaux, et dont la montée en puissance géostratégique peut impliquer la prise en compte dans les hypothèses de dissuasion.

L'organisation des arsenaux nucléaires n'a pas été altérée dans la plupart des États. Le maintien en condition d'une force océanique stratégique et la permanence à la mer demeurent au cœur des instruments occidentaux de dissuasion, tandis que d'autres pays (Chine, Russie, Inde, Pakistan, Corée du Nord) ont décidé de miser en priorité sur les missiles balistiques sol-sol. En dépit de l'accent mis sur les puissances régionales décrit plus haut, les doctrines nucléaires n'ont pas radicalement évolué dans la période considérée. Pour les États détenteurs de l'arme, la dissuasion ne peut couvrir que les États, en dépit du changement profond dans le contexte stratégique induit par le 11 septembre 2001. Malgré la levée de l'obstacle juridique que constituait le Traité ABM, les défenses antimissiles ne jouent encore qu'un rôle secondaire dans les doctrines de défense. Le seuil nucléaire, en termes absolus (seuil des intérêts protégés par la dissuasion) n'a pas été abaissé¹⁴⁸.

¹⁴⁴ De même, le nombre de missiles de très courte portée a décliné, en raison de l'obsolescence des arsenaux nationaux de Scuds non modifiés.

¹⁴⁵ Joseph Cirincione, *The Declining Ballistic Missile Threat, Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, février 2005.

¹⁴⁶ Il s'agit notamment de la « démocratisation » de la haute résolution (moins d'un mètre) par le biais d'offres commerciales américaines (GeoEye, Digital Globe). Mais de plus en plus nombreux sont les pays acquérant une telle capacité de manière nationale (Israël, Inde, Japon, Corée du Sud, Taïwan...).

¹⁴⁷ Cette option reste toutefois envisagée par certains pays tels que le Pakistan (dans le cadre d'un conflit avec l'Inde), la Chine (dans le cadre d'un conflit avec les États-Unis). Elle pourrait l'être également, dans un contexte différent, par la Russie (conflit avec la Chine) voire à l'extrême par Israël (en cas de réémergence d'une menace conventionnelle majeure régionale).

¹⁴⁸ Ceci ne veut pas dire que le seuil nucléaire « relatif » n'ait pas évolué pour certains pays. A l'évidence, c'est le cas pour la Russie, dont la situation dans le domaine des équilibres conventionnels a été inversée au regard de ce qu'elle était en 1980.

Mais s'il ne fallait retenir qu'un seul élément de ce tableau, c'est tout simplement le fait que l'arme nucléaire n'ait pas été employée. Les crises et les tentations nucléaires avaient été nombreuses dans les années 1945-1980 (Corée, Taïwan, Viêt-Nam, etc.) tout comme les dangers d'escalade incontrôlée (Cuba). Dans la période suivante, seuls quelques épisodes (en Europe en 1983, en Asie du sud en 2002...) semble-t-il – car toutes les données historiques ne sont pas encore connues publiquement – ont fait naître le risque d'un emploi effectif de l'arme nucléaire. L'attention croissante portée par les responsables politiques aux perceptions des opinions et aux images relayées par les médias peut également contribuer à renforcer l'inhibition relative au franchissement du seuil nucléaire. Au point que certains estiment que « (...) nous approchons du point où il sera impossible pour un gouvernement démocratiquement élu d'utiliser des armes nucléaires »¹⁴⁹.

De ce bilan d'ensemble, il est possible de tirer quelques conclusions pour l'élaboration du « scénario nominal », qui prolonge les grandes tendances du passé :

- L'évolution de la menace potentielle, avec ses conséquences pour la planification nucléaire, se fait de manière lente et avec peu de surprises. Seul le cas d'un Iran nucléaire constituerait une vraie rupture avec le passé, dans la mesure où ce pays était encore considéré, jusqu'à la fin des années 1970, comme un allié solide des Occidentaux.
- Les évolutions technologiques dans le domaine nucléaire sont assez lentes, et connaissent peu de ruptures radicales (à l'inverse du contexte politique).
- La dissuasion nucléaire a montré sa capacité d'adaptation à des changements majeurs du contexte et conserve assez naturellement une place comme socle des politiques de défense pour les pays qui ont la capacité nucléaire.
- Enfin, le tabou nucléaire semble pour l'instant solide.

La dissuasion américaine aujourd'hui

La Nuclear Posture Review conduite en 2001 a mis en place une « nouvelle triade » : forces offensives nucléaires et conventionnelles, défenses antimissiles, et infrastructure « réactive ». L'accent est désormais mis sur la « dissuasion par promesse d'interdiction » (forces conventionnelles, défenses antimissiles) autant que sur la dissuasion par menace de représailles¹⁵⁰. Cette évolution était déjà en cours avant 2001 mais a été accélérée par l'administration républicaine. Contrairement à ce que certains débats publics pourraient laisser croire, l'on ne peut pas dire que le seuil nucléaire ait été abaissé dans la stratégie américaine. En fait, l'élément nucléaire est aujourd'hui quasiment marginalisé ; jamais il n'a eu aussi peu d'importance dans la politique de défense des Etats-Unis. Les forces nucléaires ne représentent plus que quelques 3 % du budget du Pentagone. Dans la National Security Strategy de 2006, un seul paragraphe est consacré aux forces nucléaires (contre 26 en 1988). Selon un ancien responsable de la politique de défense au Conseil national de sécurité, « La Maison-Blanche est allergique au mot 'nucléaire' »¹⁵¹.

La doctrine nucléaire américaine s'inscrit toujours dans une logique de dissuasion. (Les systèmes pénétrants, qui ont fait couler tant d'encre, sont développés dans cette logique.) Les armes nucléaires américaines ont également pour fonction de « rassurer » (Assurance) les alliés et de « décourager » (Dissuade) tout adversaire potentiel de développer des moyens susceptibles de menacer la sécurité des Etats-Unis.

Une nouvelle directive de ciblage a été signée par le Président Bush en avril 2004. Le SIOP, révisé en 2003, a été renommé Operations Plan 8044 ; le changement de dénomination reflète un changement de logique de planification, désormais beaucoup plus souple. Vis-à-vis des puissances

¹⁴⁹ Ambassadeur Henrik Salander, Arms Control Today, juillet-août 2005.

majeures, la planification comprend des options contre-forces, contre-C3 et contre-leadership. Le commandement fonctionnel interarmées STRATCOM est désormais l'unique responsable de la planification nucléaire.

Fin 2006, les Etats-Unis possédaient encore quelques 10 000 armes nucléaires, dont la moitié en réserve ou en attente de démantèlement. Mais l'arsenal américain est en voie de réduction rapide, de manière unilatérale. Cette réduction décidée en 2001 a été rendue possible par le déclassement de la Russie du statut d'adversaire immédiat au statut d'adversaire potentiel est la raison essentielle derrière ce changement¹⁵² ; et par l'accélération des programmes d'armes stratégiques conventionnelles précises à longue portée (JASSM, Tactical Tomahawk)¹⁵³.

Le stock actif est essentiellement constitué d'armes W76 (1 700 armes) et W80-1 (1 450 armes). Selon les sources ouvertes, la gamme des énergies disponibles va de 475 kilotonnes (arme W88) à 0.3 kilotonne (arme B61), soit une énergie très largement supérieure aux explosifs conventionnels les plus puissants¹⁵⁴.

L'ossature de la dissuasion américaine est constituée des missiles MSBS Trident-2/D5. A partir de 2008, 336 missiles dotés d'armes W88 (environ 400 armes, les plus modernes de l'arsenal américain) ou W76 seront emportés par 14 SNLE¹⁵⁵. Le Trident-2/D5 équipé de l'arme W88 est considéré comme ayant une capacité antiforces. La Marine souhaite lui donner une précision de 10 mètres à l'horizon 2011.

Les forces sol-sol ont été récemment modernisées. Les missiles SSBS Minuteman-III ont été dotés des armes W87 retirées des missiles MX ; leur nombre doit être réduit à 450 en 2007.

La directive présidentielle NSPD-34 (2004) prévoit une réduction de moitié du stock total, qui représentera encore quelques 5 000 armes en 2012. Trois facteurs permettent d'expliquer la rétention d'une telle quantité d'armes : (1) le besoin de conserver un nombre important d'armes à titre de « rechanges », en cas de problèmes de fiabilité ; (2) l'existence d'options contre-forces vis-à-vis de la Russie, qui ont semble-t-il été maintenues ; (3) la volonté affichée de ne pas permettre à une puissance majeure de devenir la première puissance nucléaire du monde.

Le nombre d'armes stratégiques opérationnelles sera lui aussi réduit et compris en 2012 entre 1 700 et 2 200 armes, soit une réduction d'environ 80 % par rapport à 1990.

Le complexe nucléaire américain est vieillissant. Les Etats-Unis n'ont pas produit de plutonium de qualité militaire depuis 1988, n'ont pas procédé à un essai nucléaire depuis 1992. Ils n'ont pas produit d'arme depuis 1989. L'âge moyen des armes en service est de 21 ans. La production de tritium doit reprendre en 2007.

Le programme d'arme robuste (Reliable Replacement Warhead) imaginé par le DoE prévoit à ce stade deux armes : l'une pour les MSBS (RRW-1), l'autre pour les SSBS (RRW-2). Elles entreront en service à partir de 2012, et auront une durée de vie d'au moins trente ans.

¹⁵⁰ C'est également ce que l'on appelle la « limitation des dommages ».

¹⁵¹ Entretien, Washington, novembre 2006.

¹⁵² Dans les années 1990, quelques 5 000 armes étaient destinées au scénario russe, dont 3 500 contre l'appareil militaire conventionnel.

¹⁵³ Le programme de conversion de quatre SNLE de la classe Ohio en lanceurs de missiles de croisière doit être achevé en 2007.

¹⁵⁴ L'engin expérimental MOAB (Massive Ordnance Air Blast) contient neuf tonnes de H6, soit une énergie équivalant à 0,08 kilotonne de TNT. L'arme nucléaire à l'énergie la plus faible jamais produite par les Etats-Unis (Mk-54, 0,01 kilotonne) a été démantelée dans les années 1980.

¹⁵⁵ Le Trident-2/D5 emporte une arme W88 d'une énergie maximale de 475 kt et son ECP est de 155 mètres.

2 – L'évolution de la menace

2.1 – Les puissances majeures

Si l'on retient les hypothèses mentionnées plus haut, les puissances majeures susceptibles de porter atteintes aux intérêts vitaux de l'Europe dans la période post-2015 devraient rester la Russie et la Chine, qui ont en commun d'être deux grands pays nucléaires, fortement animés par le nationalisme et désireux d'affirmation de puissance, et dont les intérêts ne convergent que très partiellement avec ceux des pays occidentaux. Bien sûr, le risque existe à l'horizon considéré d'un éclatement de l'un ou l'autre de ces deux grands pays, hypothèse à ne jamais exclure s'agissant de tels « empires intérieurs ». Mais même dans cette hypothèse, l'on peut penser qu'un État de taille plus réduite (Moscovie, Chine du nord-est) serait l'héritier de la force nucléaire nationale.

Après une période d'incertitudes politiques et budgétaires tout au long des années 1990, la Russie a entrepris la modernisation délibérée de ses forces nucléaires, sous le pilotage direct de M. Poutine (« Plan 2015 »). Son évolution intérieure et sa politique extérieure suscitent des interrogations de plus en plus nombreuses, rendues plus aigues en Europe par l'élargissement à l'Est de l'Union européenne (2004). La frontière commune de l'Union avec la Russie a été considérablement allongée, et l'Europe est désormais, sans doute pour très longtemps, un voisin immédiat et direct de la plus grande puissance nucléaire au monde (superficie du pays et stock total d'armes). Il paraît prudent de considérer que la Russie à l'horizon 2030 sera encore une puissance « non alliée », qui ne pourra pas être totalement écartée des logiques de planification nucléaire. Un rappel historique permet d'étayer cette prévision : moins de dix ans après la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne et le Japon étaient fermement ancrés, politiquement et culturellement, dans le « camp occidental » ; plus de dix ans après la fin de la Guerre froide, la Russie semble au contraire s'en éloigner. La définition des scénarios de crise militaire majeure avec la Russie à l'horizon 2030 dépend, au-delà de l'évolution politique de la Russie, de la poursuite ou non de l'élargissement des institutions occidentales aux marches de la Russie (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Géorgie... et hypothétique entrée de la Turquie dans l'Union). L'affirmation militaire de la puissance russe dans son voisinage sera également d'autant plus probable que Moscou aura le sentiment d'une vulnérabilité européenne dans le domaine énergétique (importations massives de gaz naturel). Il est certain en tout cas que ces scénarios auront une connotation européenne et occidentale beaucoup plus que nationale. Seule l'hypothèse d'une crise opposant Moscou à un pays non membre de l'Union européenne serait susceptible, à l'extrême, de voir la France prendre une position distincte de celles de ses partenaires. Encore une telle position ne serait-elle pas un simple « retour » à la situation au sein de l'Alliance atlantique qui prévalait au temps de la Guerre froide – car l'existence même de l'Union européenne a changé la donne : les intérêts français sont bien plus entremêlés à ceux de ces partenaires et alliés que ce n'était le cas au temps du conflit Est-Ouest.

L'évolution future de la Chine, plus lointaine, ne suscite pas, pour l'Europe, les mêmes préoccupations que la Russie, d'autant que l'édification de sa force nucléaire, qui reste probablement assez modeste, ne se fait que très lentement. Pour l'heure, la modernisation nucléaire chinoise relève davantage de la « longue marche » que du « grand bond en avant ». Mais la détermination des dirigeants chinois à assurer la réémergence de Pékin dans le contexte géostratégique mondial, et en tout premier lieu en Asie, doit inciter fortement à la prise en compte du scénario dans lequel les puissances nucléaires européennes seraient conduites à exercer une forme de dissuasion vis-à-vis de la Chine. Il paraît raisonnable, notamment, de partir du principe que les intérêts économiques, politiques et militaires européens en Asie seront beaucoup plus importants en 2030 qu'ils ne l'étaient en 2005. Trois hypothèses peuvent être avancées. La première verrait un conflit sino-américain (dans lequel le Japon pourrait être impliqué, directement ou indirectement) à propos de Taïwan, ou encore à la suite du « dérapage » d'une crise maritime suscitée par les nombreux litiges territoriaux qui subsistent en mer de Chine du sud et en mer du Japon. La deuxième hypothèse concerne une intervention militaire occidentale au Moyen-Orient ou en Asie centrale, face à un pays allié de la Chine. La troisième, plus improbable, supposerait un affrontement direct entre Moscou et Pékin, les pays occidentaux décidant de prendre résolument parti en faveur de la Russie.

Plus encore que dans le cas de la Russie, il semble évident que les hypothèses de dissuasion vis-à-vis de la Chine sont, et seront de plus en plus des hypothèses « multinationales » : l'on voit mal Pékin menacer les

intérêts vitaux de la France sans qu'au minimum ceux du Royaume-Uni, sinon ceux des États-Unis, soient également menacés (sauf hypothèse extrême d'une intervention militaire française au Moyen-Orient ou en Asie centrale, impliquant les intérêts chinois, et à laquelle les forces britanniques ne participeraient pas).

Pris un à un, les scénarios de crise militaire ouverte dans laquelle la dissuasion nucléaire pourrait être appelée à jouer vis-à-vis de la Russie ou de la Chine restent assez improbables, et auraient très certainement une forte dimension multinationale. En revanche, vis-à-vis de telles puissances majeures, la capacité de la France à exercer des dommages inacceptables en second restera un instrument d'affirmation de puissance (même si c'est de manière implicite), et surtout de souveraineté à l'égard des États-Unis.

2.2 – La prolifération et les puissances régionales

Seuls dix pays ont aujourd'hui des programmes nucléaires à finalité militaire, contre 23 dans les années 1960. Toutefois, depuis 2003, une conjonction de facteurs permet de dire que la prolifération est réellement « à la croisée des chemins ». La Libye et la Corée du Nord ont montré deux voies possibles pour les pays développant des armes de destruction massive, notamment nucléaires : Tripoli en choisissant le renoncement (annoncé en décembre 2003) et le rétablissement de relations normales avec les pays occidentaux, Pyongyang en choisissant la fuite en avant, le retrait du TNP (annoncé en février 2003) et l'isolement. Le choix qui sera fait par l'Iran déterminera largement de quel côté penchera la balance. Soit Téhéran estime que le jeu n'en vaut pas la chandelle et renoncera de manière vérifiable à tout projet nucléaire militaire ; dans ce cas, il sera possible de dire que la prolifération nucléaire est, pour l'instant du moins, contenue. Soit les Iraniens poursuivront leur logique jusqu'au seuil nucléaire, avec un retrait du TNP dans les faits sinon dans le droit. Dans cette dernière hypothèse, le risque d'un véritable effondrement du régime de non-prolifération nucléaire est à craindre. Tant les voisins régionaux de l'Iran que certains pays d'Asie du sud-est seraient en effet très certainement tentés d'imiter l'exemple iranien.

Dans le premier cas, le nombre de détenteurs de l'arme nucléaire pourrait continuer à augmenter, mais de manière analogue à ce qui a été le cas par le passé (progression « arithmétique »)¹⁵⁶. Dans le second – scénario de rupture examiné plus loin – celui-ci croîtrait de manière rapide (progression « géométrique »).

Depuis la fin de la Guerre froide et la guerre du Golfe (1991), l'arme nucléaire est considérée comme un moyen égalisateur de la puissance occidentale par de nombreux États. La « demande de sécurité » reste forte, ne serait-ce qu'en raison du grand nombre d'interventions militaires américaines depuis quinze ans. Le développement actuel des moyens conventionnels précis à longue distance, notamment ceux des États-Unis, ne peut qu'accroître cette tendance. Et le symbole représenté par le statut nucléaire reste intact en dépit de la relative marginalisation du rôle de leurs propres arsenaux par les pays occidentaux. Jamais l'on n'a autant parlé de l'émergence de l'Inde, de la Corée du Nord et de l'Iran comme puissances régionales que depuis que l'actualité a mis les programmes nucléaires de ces pays sous les feux de la rampe... D'autant que l'absence de réforme du Conseil de sécurité de l'ONU est susceptible de pousser certains États, comme l'Inde en 1998, à tenter de forcer la porte d'accès au statut de grande puissance par la voie nucléaire.

Quant aux barrières techniques, elles sont destinées à rester relativement basses. La demande d'énergie nucléaire devrait conduire à un accroissement du pool mondial d'expertise dans ce domaine, après une « chute » liée à l'accident de Tchernobyl (qui a affecté le renouvellement de la ressource humaine) et la reconversion d'une partie des complexes nucléaires ex-soviétiques. Cette demande sera également croissante pour la désalinisation de l'eau de mer, dans les régions du monde qui vont connaître un fort stress hydrique (cas notamment de la péninsule arabique). La construction de réacteurs nucléaires destinés à la production d'électricité reste une entreprise extrêmement coûteuse, et la croissance du parc de réacteurs en service devrait rester assez lente d'ici 2025-2030¹⁵⁷. Mais de nombreuses technologies nucléaires sont plus accessibles aux pays en développement que ce n'était le cas par le passé.

¹⁵⁶ En schématisant : depuis 1945, un nouvel Etat nucléaire tous les six ans en moyenne (doublement en trente ans).

¹⁵⁷ L'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE et l'AIEA prévoient que la capacité mondiale installée passera de 369 GW installés en 2004 à quelques 500 GW installés en 2025 (entre 449 et 553 GW selon le scénario). D'autres études suggèrent, il est vrai, une croissance plus significative (600 GW en 2030 selon Eurostaf, organisme privé).

Il faut toutefois distinguer les filières :

- Les risques de détournement de combustible irradié à fins de production de plutonium de qualité militaire paraissent assez limités. Les capacités de détection de l'AIEA sont de plus en plus significatives, et les États occidentaux ont cessé d'exporter leurs technologies de séparation. À l'horizon 2030, la généralisation des réacteurs de quatrième génération devrait limiter les risques de détournement de matières¹⁵⁸. Le risque proviendra essentiellement de réacteurs « de recherche » plutonigènes à uranium naturel et eau lourde que certains pays (Chine, Inde, Pakistan, Iran...) pourraient choisir d'exporter¹⁵⁹.
- Les risques de production d'uranium hautement enrichi à des fins militaires sont croissants. L'absence de limitation de la prolifération des installations d'enrichissement reste une faille essentielle des régimes actuels¹⁶⁰. L'idée promue par les pays occidentaux et l'AIEA de restreindre la prolifération des capacités d'enrichissement de l'uranium ne fait guère recette face au nombre croissant de pays qui développent (Iran, Brésil...) ou sont tentés de développer (Australie, Argentine, Afrique du Sud...) de telles capacités. L'enrichissement de l'uranium reste en effet un puissant symbole de modernité et de souveraineté nationale : le discours brésilien sur ce point n'est pas très différent du discours iranien, qui lui-même emprunte au discours pakistanais des années 1990... Si les principaux protagonistes de l'affaire A. Q. Khan ont été mis hors d'état de nuire, cela n'a pas été sans une large diffusion de savoir-faire, dans le domaine de l'enrichissement comme dans d'autres. Il faut donc sans doute s'attendre à une multiplication des installations d'enrichissement dans les vingt prochaines années, d'autant que les techniques modernes contribuent à démocratiser cette méthode (utilisation des outils informatiques pour l'usinage des pièces les plus sensibles ; abaissement du coût des équipements nécessaires à l'enrichissement par laser ; etc.).

La tentation nucléaire restera pour longtemps présente dans la réflexion des chefs d'État et de gouvernement de pays qui ne sont pas dotés de cette capacité. D'autant que la prolifération chimique et biologique fait, elle, l'objet d'un interdit encore plus fort : il n'y a pas eu d'emploi militaire de telles armes depuis l'événement de Halabjah (Irak, 1988), et une convention d'interdiction des armes biologiques est entrée en vigueur.

Mais en quinze ans, la norme de non-prolifération nucléaire a été considérablement renforcée, par l'adhésion des deux puissances nucléaires qui étaient formellement restées en dehors du Traité (Chine, France), par la prorogation de la validité du Traité pour une durée indéterminée (1995), et enfin par l'adhésion du reste de la communauté internationale. Depuis l'adhésion de Cuba (2003), le TNP est devenu quasiment-universel, les seuls pays qui n'en sont pas membres étant des États nucléaires de fait (Inde, Israël, Pakistan). Le coût politique de la démarche de prolifération est devenu beaucoup plus élevé qu'il ne l'était au sortir de la Guerre froide. Le « tabou de la prolifération » pourrait bien un jour rejoindre, dans une hypothèse favorable, le « tabou de l'emploi ».

Entre les deux voies mentionnées plus haut, il faut donc mentionner une hypothèse moyenne, celle de la « prolifération nucléaire virtuelle ». La démarche de nucléarisation risque davantage à l'avenir de ressembler, pour prendre deux exemples opposés, à celle du Japon qu'à celle de l'Inde. Le principe de « précaution nucléaire », à la limite de la violation du Traité mais en continuant de respecter formellement ses dispositions, pourrait faire recette¹⁶¹. Une telle multiplication des programmes nucléaires militaires virtuels est d'autant plus probable que l'attractivité de la possession de l'arme reste importante, et que les barrières techniques à l'obtention de certaines capacités restent relativement faibles. La notion de « pays

¹⁵⁸ Certains types de réacteurs de quatrième génération (tels que les réacteurs rapides à caloporteur sodium) pourraient être au point dès 2015. L'horizon 2030 est toutefois celui retenu par les travaux du Forum Génération IV.

¹⁵⁹ La disponibilité de technologies de séparation des différents isotopes du plutonium (séparation Pu-239 / Pu-240) d'ici une quinzaine d'années changerait la donne : de tels moyens permettraient en effet de « nettoyer » le combustible extrait des centrales à eau légère et pourrait faire de celles-ci des moyens d'accès au plutonium de qualité militaire.

¹⁶⁰ À l'époque de la rédaction du TNP, il était considéré comme acquis que la technologie de l'enrichissement resterait l'apanage des grandes puissances.

¹⁶¹ Un tel avenir était envisagé il y a déjà trente ans par Albert Wohlstetter, grand pourfendeur de l'économie du plutonium. Voir entre autres « Spreading the Bomb Without Quite Breaking the Rules », *Foreign Policy*, n°25, hiver 1976-1977.

du seuil » devrait retrouver ainsi une certaine pertinence. La distinction entre États nucléaires et États non nucléaires deviendrait dans ce scénario plus théorique que réelle ; l'incertitude régnant sur les capacités exactes d'un adversaire potentiel contraindrait les pays occidentaux, en temps de crise, à traiter « par défaut » de telles puissances comme des États disposant de la capacité nucléaire¹⁶².

Pour la France, la menace régionale potentielle devrait rester, dans le scénario nominal, relativement limitée s'agissant du nucléaire. A l'extrême, dans ce scénario, elle ne concernerait que la Corée du Nord, et peut-être le Pakistan si ce pays devait connaître une évolution politique défavorable. Toutefois, la planification devra prendre en compte, dans ce scénario, la possibilité qu'un État se soit doté de capacités nucléaires opérationnelles de manière masquée.

Mais les scénarios de mise en cause des intérêts vitaux de la France par une puissance régionale ne se limitent pas à la menace nucléaire. L'arsenal nucléaire français peut également être appelé à jouer un rôle :

- Pour dissuader une puissance régionale de s'en prendre militairement à un allié (Europe, Moyen-Orient, Afrique),
- Pour dissuader une puissance régionale d'employer des moyens balistiques, chimiques ou biologiques contre nos forces déployées sur un théâtre d'opérations – à condition que les dirigeants concernés soient persuadés qu'une telle menace puisse entrer dans le champ de nos intérêts vitaux,
- Pour dissuader une puissance régionale d'employer de tels moyens contre le territoire national, une telle menace pouvant être émise soit à l'occasion d'une intervention militaire, soit d'une crise politique majeure qui verrait le pays adverse proférer des menaces graves contre la France.

L'hypothèse de la mise en cause de nos intérêts vitaux par rupture des approvisionnements énergétiques a été posée à la suite du discours du Président de la République le 19 janvier 2006. Elle paraît être une hypothèse extrême et l'on voit mal dans quelles circonstances il pourrait être crédible de menacer un ou plusieurs pays producteurs d'une frappe nucléaire s'ils envisageaient de cesser d'approvisionner l'Europe... Il faut toutefois noter que la dépendance de l'Union européenne en pétrole et en gaz va croissant et reposera de plus en plus sur quelques pays. Une hypothétique alliance entre la Russie et certains pays du Moyen-Orient permettrait de faire peser un chantage économiquement insupportable sur l'Europe¹⁶³. Mais dans un tel scénario, la capacité nucléaire française serait davantage un instrument permettant d'affirmer plus librement et plus fortement les choix stratégiques de notre pays (ex : choix du type de riposte...) qu'un outil de prévention de l'agression.

Reste enfin la menace du terrorisme d'État, hypothèse extrême mais qui devra continuer à être prise en compte¹⁶⁴. Il s'agit en effet d'un moyen permettant de réduire considérablement les risques de rétorsion nucléaire : en dépit des progrès des techniques d'analyse des résidus et retombées, il n'est pas certain en effet que ces techniques permettront d'atteindre le degré de certitude qui serait demandé par les autorités de l'État frappé avant de mettre en œuvre une riposte nucléaire. Le niveau de la menace terroriste étatique sera notamment fonction de l'état de deux paramètres : la perception par les dirigeants d'un pays adverse de la probabilité d'une riposte nucléaire à titre de rétorsion en cas d'agression, et le degré de protection des pays occidentaux contre une frappe menée à l'aide de missiles (défenses). De manière plus générale, il est possible d'avancer que la menace du terrorisme d'État au niveau mondial sera également fonction de l'ampleur de la prolifération nucléaire : plus il y aura de détenteurs de l'arme nucléaire, plus l'attrait des

¹⁶²Mutatis mutandis, c'est le raisonnement déjà adopté par Pékin à propos de Tokyo : pour de bonnes ou de mauvaises raisons, les Chinois affirment volontiers considérer le Japon comme un État nucléaire.

¹⁶³Les principaux fournisseurs externes de l'Union européenne sont : pour le pétrole, l'Arabie saoudite, l'Iran, l'Irak et l'Algérie ; pour le gaz, la Russie et l'Algérie. En 2025, les pays du Moyen-Orient devraient fournir quelques 50 % du pétrole consommé en Europe, et la Russie environ 60 % du gaz consommé. Nicole Gnesotto & Giovanni Grevi, *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025 ?* (Paris : EU Institute for Security Studies, 2006), p. 64.

¹⁶⁴Le cas limite d'un « État sous influence » (Afghanistan en 2001, Liban en 2006... Somalie demain ?) est difficile à traiter. Sans doute une forme de dissuasion peut-elle être exercée à l'égard de tels États, par exemple en rendant personnellement responsables les dirigeants d'un pays qui n'auraient pas cherché à rendre impossible une attaque terroriste majeure à partir de leur territoire. Mais l'on voit mal un dirigeant politique occidental appliquer ce raisonnement jusqu'à l'exercice de la dissuasion nucléaire.

moyens indirects sera fort. Ceci est d'ores et déjà vrai au Moyen- Orient (cf. le soutien accordé à l'Iran au Hezbollah contre Israël). Mais ce pourrait également être le cas pour certaines grandes puissances¹⁶⁵.

Dans le scénario nominal, la menace régionale reste donc potentiellement élevée, mais le risque nucléaire régional, lui, reste assez limité.

2.3 – Les objectifs potentiels

Le durcissement et l'enfouissement des objectifs politiques et militaires (centres de commandement et de communication, installations de production ou de stockage d'armes de destruction massive) représentent une tendance lourde. Deux facteurs y contribuent : d'une part, la technologie qui rend plus accessible des moyens hier encore réservés aux pays hautement industrialisés (foreuses rapides et performantes) ; d'autre part, la supériorité militaire occidentale, notamment dans le domaine aérien. Ainsi la CIA avait-elle remarqué aux lendemains de la première guerre du Golfe une explosion des ventes de matériels de forage au Moyen-Orient¹⁶⁶. Les Etats-Unis estiment qu'environ 2000 objectifs stratégiques importants sont durcis et/ou enterrés (notamment en Russie, en Chine et en Corée du Nord). Face à cette évolution, les moyens conventionnels ne sont pas toujours adaptés. La bombe pénétrante américaine la plus performante qui soit aujourd'hui en service (bombe GBU-28 dotée de la munition BLU-113) peut pénétrer au maximum 10 mètres de milieu résistant (ou un peu plus de 30 mètres de terre). Or certains objectifs régionaux sont désormais enfouis à plus de vingt mètres de milieu résistant¹⁶⁷. Face à cette évolution, les efforts américains portent sur plusieurs axes : systématisation des aciers les plus solides (acier Eglin utilisé sur la munition BLU-113 et la future munition BLU-122, qui vient d'entrer en phase de production), ou tout simplement force brute (programme Massive Ordnance Penetrator). Pour l'heure, le « bouclier » semble l'emporter sur « l'épée », ce qui a conduit les États-Unis à lancer officiellement en 2002 un programme de nouveau système d'arme nucléaire dédié à la pénétration en profondeur (projet Robust Nuclear Earth Penetrator, RNEP)¹⁶⁸. Pour des raisons politiques, ce programme a été abandonné, mais ce n'est sans doute que partie remise : les États-Unis ne laisseront pas échapper à la dissuasion américaine une classe entière d'objectifs, et certaines des recherches menées sur les enveloppes des systèmes pénétrants conventionnels seront certainement utiles, le moment venu, à une éventuelle version nucléaire en tant que de besoin. Toutefois, les recherches américaines portent aussi sur des stratégies alternatives (blocage des accès du site par des moyens conventionnels).

2.4 – Les défenses

Les défenses susceptibles d'être opposées aux moyens nucléaires occidentaux devraient elles aussi avoir été développées à l'horizon 2030, mais de fortes incertitudes demeurent pour ce qui concerne les protections antibalistiques.

Les pays de l'ex-URSS ont continué, depuis la fin de la Guerre froide, à contribuer à la dissémination des défenses anti-aériennes modernes, et cette tendance devrait se poursuivre dans la mesure où il existe une forte « demande » liée à la supériorité aérienne occidentale. Le paysage est en revanche beaucoup plus incertain pour ce qui est des défenses antibalistiques.

En effet, leur état à l'horizon 2030 dépendra de plusieurs facteurs différents :

¹⁶⁵ On peut rappeler à cet égard les propos, à l'époque de la Guerre froide, du général Sakharovsky, un ancien haut responsable du renseignement soviétique : « Dans le monde d'aujourd'hui, alors que les armes nucléaires ont rendu la force militaire obsolète, le terrorisme devrait devenir notre arme principale. » Cité in Ion Mihai Pacepa, « Russian Footprints », National Review Online, 24 août 2006.

¹⁶⁶ David A. Fulghum, « Busting the Bomb. U.S., Israel Ponder How to Slow Iranian Nuclear Weapons Development », Aviation Week & Space Technology, 11 septembre 2006, p. 44.

¹⁶⁷ Amy Butler, « Pentagon Developing Range of Penetrator Weapons », Aviation Week and Space Technology, 11 septembre 2006, p. 52.

¹⁶⁸ Le projet RNEP est en fait un héritage de la fin de la Guerre froide : il était à l'origine un programme classifié destiné à prendre en compte la multiplication des objectifs durcis et enterrés en Russie (notamment les complexes souterrains de Yamantau et Kosvinsky dans l'Oural).

- Les déploiements effectifs réalisés par les États-Unis à ce moment (ne serait ce qu'en raison des « effets d'imitation » que suscite traditionnellement la politique militaire américaine, au-delà même de la dynamique offense/défense).
- La nature de la relation stratégique qui existera entre la Russie, d'une part, les États-Unis et la Chine, d'autre part (qui déterminera le niveau d'investissement que la Russie voudra consentir pour la modernisation du périmètre antibalistique de défense de la région Moscou).
- L'évolution de la stratégie nucléaire chinoise (car Pékin pourrait bien un jour rompre avec sa doctrine « d'absorption » d'une première frappe adverse) ;
- L'état des relations stratégiques entre les trois grands États nucléaires d'Asie (Chine, Inde, Pakistan) à l'horizon considéré.

La possibilité d'un « retour des défenses nucléaires » n'est pas à exclure pour la défense antibalistique territoriale au vu des difficultés extrêmes que pose l'interception directe, dès lors qu'une capacité autre que symbolique est recherchée ; la perception d'un développement rapide de la menace balistique serait de nature à conduire certains pays à retenir cette solution en cas de difficultés persistantes des programmes en cours.

2.5 – La menace contre les forces de dissuasion

Sur le plan de la vulnérabilité des forces nucléaires à des opérations de neutralisation ou de préemption, trois pistes peuvent être avancées.

- La menace contre les SNLE en patrouille ne devrait pas augmenter significativement. La multiplication des programmes de SNA dans le monde pourrait conduire à une élévation de la menace potentielle dans certaines zones de patrouille. Mais les difficultés inhérentes à la détection d'un bâtiment silencieux en milieu marin sont bien connues, et aucune percée technologique ne semble poindre qui soit de nature à réduire l'avantage comparatif dont dispose le SNLE en termes de rapport protection/capacité de riposte.
- Il paraît assuré qu'à l'horizon considéré, certains adversaires potentiels auront la capacité, au moins théorique, de s'en prendre aux infrastructures fixes des forces de dissuasion occidentales par des moyens militaires. En effet, l'accessibilité du renseignement satellitaire de haute résolution et la disponibilité de certaines technologies permettant d'accroître la précision des tirs ouvriront à de nouveaux adversaires, à l'horizon considéré, la possibilité de frappes « ciblées » pouvant être de nature à affecter le bon fonctionnement de la dissuasion.
- Dans le même sens, certains de ces nouveaux adversaires auront la possibilité de dégrader les systèmes d'information et de communications par le recours à un tir IEM-HA voire par le recours à certains moyens de guerre informatique (sur lesquels la Chine, par exemple, investit massivement).

2.6 – La nature des moyens adverses

La menace balistique devrait rester élevée, et le couple balistique/nucléaire ne doit être vu que comme un « sous-ensemble » de cette menace. Les missiles balistiques gardent une vraie capacité d'attrait symbolique au regard des missiles de croisière (à laquelle s'ajoute, pour certains pays, la dualité spatial/militaire). Ils resteront pour la plupart des pays susceptibles de représenter une menace, le moyen le plus sûr d'atteindre les territoires européens.

Trente pays disposent aujourd'hui de missiles balistiques. Comme on l'a vu (cf. supra.), le nombre de missiles balistiques à portée régionale (1 000 à 3 000 kilomètres) est resté assez stable : 547 en 1987, 417 en

2005¹⁶⁹. Ils sont en possession de sept pays : Arabie saoudite, Chine, Inde, Iran, Israël, Corée du Nord, Pakistan.

Il n'y a pas de raison de craindre, dans le scénario considéré, une prolifération balistique généralisée. Les principaux pays-sources (Russie, Chine, Corée du Nord) devraient plutôt voir, pressions occidentales aidant, leur rôle proliférant amoindri. Dans un tel contexte, les programmes d'origine étrangère, avec faible apport national (Égypte, Arabie saoudite, Yémen...), pourraient bien être destinés à s'étioler¹⁷⁰.

En revanche, l'allongement des portées caractérise plusieurs programmes régionaux actuels (Inde, Pakistan, Corée du Nord, Iran) : en 2030, l'Europe sera certainement à la portée d'un plus grand nombre d'États que ce n'est le cas aujourd'hui. La poursuite des programmes nationaux devrait également être caractérisée par l'augmentation de la précision, tendance observée jusqu'à présent dans tous les États ayant lancé un programme balistique depuis 1945. Enfin, l'option d'un tir exploitant l'effet IEM-HA sera accessible à plusieurs pays.

La menace pour l'horizon considéré pourrait donc être résumée de la manière suivante : moins de pays détenteurs, mais des missiles plus nombreux et plus performants.

Cette menace balistique n'est pas simplement de nature nucléaire, d'autant que certains États auront accès à une certaine précision les rendant aptes à menacer une zone particulière (y compris militaire). La menace balistique conventionnelle future ne peut donc pas être résumée à un emploi « de terreur » contre les villes comme cela avait été le cas lors de la première guerre d'Afghanistan (siège de Jalalabad), la guerre Iran/Irak, et la première guerre du Golfe. Dans certaines circonstances, une menace balistique conventionnelle (dénuée de toute charge chimique, biologique ou nucléaire) pourrait même relever de l'atteinte aux intérêts vitaux¹⁷¹. Imagine-t-on, par exemple, que la menace d'une frappe conventionnelle massive (disons, plus de dix missiles) sur Paris, ou encore sur le sillon rhodanien avec ses conséquences en termes de santé publique (pollution issue de la destruction de sites chimiques, voire nucléaires...), ne serait pas considérée comme une atteinte potentielle aux intérêts vitaux par un Président de la République française ?

Les missiles de croisière ont aujourd'hui une certaine attractivité en raison de la diversité des charges qu'ils sont susceptibles d'emporter (conventionnelles, nucléaires, mais aussi chimiques voire biologiques¹⁷²). Toutefois, ils restent vulnérables, moins fiables que les missiles balistiques, et techniquement plus difficiles à mettre au point. Et leur portée limitée ne leur permet pas d'en faire un moyen efficace pour menacer les pays occidentaux hors de la sphère régionale¹⁷³. Le développement des missiles de croisière comme vecteurs privilégiés de l'arme nucléaire reste ainsi improbable, notamment pour des États ne disposant que d'un stock très limité d'armes nucléaires¹⁷⁴. Leur développement quantitatif dépendra essentiellement de la disponibilité de pays tels que la Chine, la Russie et l'Ukraine demeurent des pays fournisseurs. Ils pourront aussi être un mode discret de passage à la capacité d'emport d'une arme nucléaire pour des États hautement industrialisés (à condition bien sûr de pouvoir disposer d'une formule d'arme suffisamment compacte)¹⁷⁵.

La menace des missiles de croisière existera, pour l'Europe, essentiellement pour les forces déployées et les territoires alliés (Moyen-Orient en particulier). L'on ne peut toutefois exclure que face au déploiement de défenses antimissiles efficaces par l'OTAN à l'horizon 2030, et à la disponibilité croissante de certains missiles (Chine, ex-URSS), plusieurs pays soient à même de menacer le territoire européen par ce biais à condition de disposer de systèmes à longue portée (plus de 1 000 kilomètres). Au vu de la supériorité

¹⁶⁹ Joseph Cirincione, *The Declining Ballistic Missile Threat, Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, février 2005.

¹⁷⁰ Le pronostic est sans doute plus réservé concernant la Syrie.

¹⁷¹ La rumeur qui avait couru au cours de la première guerre du Golfe (1991), selon laquelle la Libye disposait de missiles balistiques aptes à frapper les villes du sud de la France, donne une idée de la manière dont la population française percevrait une menace balistique réelle provenant d'un pays d'Afrique du Nord.

¹⁷² Le missile de croisière est un porteur particulièrement bien adapté à la dispersion de munitions biologiques.

¹⁷³ Le recours à des plates-formes navales discrètes (ex : navires marchands) pourrait toutefois en faire un moyen d'attaque surprise ponctuelle.

¹⁷⁴ Le profil de vol à basse altitude et à faible vitesse des missiles de croisière suscite par ailleurs un risque de récupération de l'arme tombée sur le territoire adverse.

¹⁷⁵ Cf. le cas éventuel de la Corée du sud, qui développe un programme national de missiles aérobie.

aérienne occidentale, qui paraît durable, de tels vecteurs seraient probablement positionnés sur le sol adverse (rive sud de la Méditerranée) où à proximité immédiate de celui-ci (possibilité de tir depuis l'espace aérien et maritime national du pays adverse).

3 – L'évolution du contexte général

3.1 – Le rôle de l'arme nucléaire

En l'absence d'une menace nucléaire clairement identifiée, tout concourt à une réduction progressive de la place de la dissuasion nucléaire dans les stratégies occidentales de défense à l'horizon 2030.

Les évolutions technologiques contribuent au développement de plus en plus intensif de nouveaux moyens stratégiques de défense (protection antibalistique, système de frappe conventionnelle à distance). Ces évolutions sont lentes : elles ont commencé, il faut le rappeler, il y a plusieurs décennies. Mais elles constituent une tendance de fond et sont appelées à s'affirmer encore davantage.

Les États-Unis (ainsi qu'Israël dans une moindre mesure) en ont déjà tiré les conclusions dans leurs politiques de défense, en réduisant significativement le poids du nucléaire. La logique américaine se fonde sur deux postulats. D'une part, de réelles incertitudes existent sur le bon fonctionnement de la dissuasion face à des adversaires imprévisibles voire déraisonnables. D'autre part, le Président des États-Unis ne doit pas se trouver dans une position où la riposte nucléaire serait le seul choix possible. La philosophie américaine, comme c'est souvent le cas, imprimera sa marque dans la pensée stratégique des pays occidentaux, notamment en Europe au sein de l'OTAN ainsi qu'au Japon.

Le souvenir d'Hiroshima et des essais nucléaires dans l'atmosphère s'estompe de plus en plus, et les générations qui parviennent au pouvoir aujourd'hui dans les pays occidentaux sont les dernières à avoir été intellectuellement et politiquement formées au temps de la Guerre froide. Pour elles, la capacité de dissuasion nucléaire apparaît encore souvent comme une donnée intangible du paysage stratégique, mais de moins en moins comme un élément « vivant » en l'absence d'une crise majeure mettant potentiellement en jeu les intérêts vitaux occidentaux. (Une éventuelle reprise des essais nucléaires ne compenserait guère une telle évolution, dans la mesure où ceux-ci seraient en toute probabilité conduits en sous-sol, donc sans « visibilité » immédiate.)

A partir du début des années 2010, les dispositifs antimissiles commenceront à être significatifs¹⁷⁶. Mais si le rôle des défenses face à des menaces limitées va aller croissant, tout porte à croire que le rôle des défenses restera au second plan pour la protection face à une menace massive. L'expérience des quarante dernières années montre qu'il reste extrêmement difficile et coûteux de mettre au point des défenses d'une fiabilité telle qu'elles puissent acquérir un statut prédominant dans les stratégies de défense¹⁷⁷. Seul le développement d'intercepteurs nucléaires de nouvelle génération permettrait de franchir aux défenses antibalistiques un saut qualitatif en termes de fiabilité et de coût/efficacité. Un tel développement n'est pas à exclure pour des pays tels que la Russie, la Chine ou l'Inde¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Les États-Unis envisagent l'installation d'au moins un site en Europe à l'horizon 2011. L'architecture défensive retenue par le Japon doit être entièrement mise en place en 2011 également. Par ailleurs, les travaux collectifs de l'OTAN dans le domaine des défenses devraient conduire à l'établissement d'un système de défense avec possibilité partielle de couverture des territoires européens à l'horizon 2015.

¹⁷⁷ Pour les systèmes à interception directe, la probabilité de succès de la défense décroît très rapidement. Par exemple pour un intercepteur qui a 70 % de chances d'être efficace, avec quatre tentatives par missile, la probabilité d'interception cumulée est de 99 %. Pour 10 armes, la probabilité cumulée d'interception est encore de 92 %. En revanche, face à 100 armes, la probabilité tombe à moins de 50 % : il y a plus de 50 % de chances que l'une d'entre elles passera. W.K.H. Panofsky & Dean A. Wilkening, « Defenses against Nuclear Attack on the United States », in George Bunn & Christopher F. Chyba, US Nuclear Weapons Policy. Confronting Today's Threats (Washington, DC: Brookings University Press, 2006), pp. 224-225.

¹⁷⁸ Proposée par le Defense Science Board du Pentagone en 2003, elle avait à l'époque été rejetée.

L'arme nucléaire conservera, en dépit des progrès considérables dans le domaine conventionnel, des atouts particuliers sur le plan technique : notamment la capacité à menacer des objectifs très protégés ou de superficie étendue¹⁷⁹.

En outre, elle restera le seul moyen de « destruction de masse » opposable aux Etats dotés de capacités chimiques ou biologiques, à titre de dissuasion ou, en cas d'échec de la dissuasion, pour mettre un terme au conflit.

La place de la dissuasion nucléaire comme socle des politiques de défense des Etats en disposant restera toutefois assurée dès lors qu'aucun moyen alternatif ne se profilera à l'horizon, qui soit de nature à susciter autant de crainte que la menace d'une frappe nucléaire et qui soit aussi efficace sur le plan technique. Le cas des lasers à très grande puissance est cité depuis longtemps comme une « alternative » possible à l'arme nucléaire : mais de tels moyens n'auraient pas la même capacité de destruction massive et instantanée. Bien sûr, il est possible d'imaginer que cela pourrait être le cas pour certaines applications technologiques de savoirs existants (ex : armes à antimatière...) ; mais ceci reste extrêmement improbable à l'horizon considéré.

Il ne semble pas que la dissuasion nucléaire aura de véritable « concurrent » en termes d'effets à la fois psychologiques et physiques à l'horizon considéré. Au fur et à mesure que le temps passera, le tabou nucléaire continuera à se renforcer¹⁸⁰. Pour les autorités politiques des pays détenteurs, le franchissement du « seuil nucléaire » sera de plus en plus une décision politique extrêmement grave, quel que soit le type d'arme¹⁸¹.

De plus, pour la Russie (face à la Chine), pour la Chine (face aux États-Unis), et pour le Pakistan (face à l'Inde), la possibilité d'un développement des options « nucléaires tactiques » reste une option face à des adversaires perçus comme conventionnellement menaçants. Un tel développement pourrait néanmoins rester dans une logique de dissuasion, comme le faisait l'OTAN dans les années 1960-1990.

Il y aura encore sans doute une coïncidence entre le statut de puissance nucléaire au sens du TNP et le statut de membre permanent du Conseil de sécurité. L'on voit mal en effet dans quelles circonstances l'Assemblée générale de l'ONU pourrait s'accorder sur une réforme significative du Conseil. Le transfert des deux sièges européens (Paris et Londres) à l'Union européenne reste par ailleurs une hypothèse extrêmement improbable dans le scénario principal. Ceci signifie notamment que la gestion de « l'ordre nucléaire » (gestion des questions de prolifération et de désarmement au niveau de l'ONU, notamment) restera l'apanage des Cinq, avec donc une responsabilité toujours significative pour la France. La position de l'Inde – seul pays nucléaire à pouvoir prétendre au statut de nouvelle grande puissance à l'horizon considéré – restera ainsi une exception, et l'on peut parier que ce pays continuera à faire de sa force de dissuasion un symbole de son statut, y compris par le développement d'une triade de moyens stratégiques. La possession de forces nucléaires continuera de permettre à ses détenteurs de défier le Conseil de sécurité de l'ONU ou d'intervenir militairement au-delà du seuil de la légitime défense prévue par la Charte des Nations Unies¹⁸².

¹⁷⁹ Ce raisonnement pourrait s'appliquer également à la destruction des lanceurs mobiles adverses, mission dont on connaît la difficulté.

¹⁸⁰ Il existe une thèse inverse, celle de la « complaisance » : au fil du temps, avec la disparition du souvenir des explosions nucléaires (Hiroshima et Nagasaki, mais aussi les essais dans l'atmosphère), le tabou sur l'emploi pourrait s'effacer. Il est douteux que cette thèse soit applicable aux Etats occidentaux, du moins à moyen terme ; elle pourrait être davantage pertinente pour les « nouveaux » détenteurs.

¹⁸¹ Il est possible que cela ait un impact sur les planifications nucléaires : les autorités politiques occidentales seront sans doute de plus en plus réticentes à approuver des plans comportant l'usage de plusieurs centaines, voire de plusieurs milliers d'armes. Pour autant, il est probable qu'un gouvernement occidental envisageant une frappe nucléaire voudrait que celle-ci ait un effet immédiat et décisif ; ainsi n'est-il pas possible de partir du principe qu'en temps de crise, les planifications demandées seront nécessairement de faible ampleur...

¹⁸² Il convient à cet égard de rappeler que la Charte de l'ONU est un document qu'il est possible de qualifier de « pré-nucléaire ». La Charte avait en effet été adoptée (26 juin 1945) moins de trois semaines seulement avant la première explosion nucléaire expérimentale (16 juillet 1945) à peine plus d'un mois avant la première explosion nucléaire « visible » (6 août 1945).

Il convient de noter que dans le cas inverse (c'est-à-dire en cas d'accession au statut de membre permanent d'un Etat non-nucléaire), le maintien d'une capacité nucléaire par la France pourrait valoriser sa position internationale, dans la mesure où elle disposerait encore d'un atout que d'autres ne possèderaient pas.

La détention de la capacité nucléaire restera, pour les dirigeants des pays occidentaux, un élément de statut qui leur permettra de se distinguer des puissances émergentes. Le raisonnement consistant à dire que l'apparition de nouvelles puissances non nucléaires (Allemagne, Japon, Brésil...) dévalorise le statut nucléaire est en effet réversible : la capacité nucléaire devient, dans ce contexte, un élément de différenciation pour les États qui en sont dotés.

3.2 – Le paysage géostratégique

La structuration du « monde nucléaire » pourrait prendre trois visages différents :

- Un monde nucléaire tripolaire. Trois grands pôles nucléaires pourraient se dessiner : l'un occidental (États-Unis, Royaume-Uni, France, auxquels seront rattachés l'Inde et Israël), le second asiatique (Corée unifiée, Chine, Pakistan) ; entre les deux, la Russie penchera alternativement d'un côté et de l'autre. Une alliance formelle entre Pékin et Islamabad est possible en cas de contestation indienne de l'influence chinoise en Asie¹⁸³.
- Un club nucléaire renforcé. La crainte commune de la prolifération et le besoin de reconnaissance de certains pays comme « quasi-États dotés » (Inde, Pakistan) pourraient conduire les Cinq à accepter de voir certaines dispositions juridiques liant les principaux États disposant d'armes nucléaires. Cette hypothèse reste très improbable en-dehors de celle d'un « TNP-II », qui lui-même ne pourrait être élaboré qu'après l'effondrement du régime (cf. infra.)
- L'Ouest contre le Reste. A tout prendre, l'hypothèse d'un « groupe nucléaire occidental » (comprenant les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Inde, Israël, ainsi que leurs alliés et partenaires les plus proches dans la gestion du nucléaire civil, tels que le Japon), construit sous l'égide des États-Unis, paraît moins improbable que la précédente¹⁸⁴.

Dans tous les cas de figure, l'Asie s'affirmera encore plus que ce n'est le cas aujourd'hui comme « le continent du nucléaire ». C'est en Asie que se trouve, d'ores et déjà, le plus grand nombre d'États détenteurs de l'arme : Chine, Inde, Pakistan, Corée du Nord, mais aussi Russie, et « parapluie » nucléaire américain en Asie du nord-est. C'est aussi en Asie que les complexes nucléaires civils sont appelés à se développer le plus rapidement. C'est enfin en Asie que le risque d'emploi de l'arme reste le plus fort, avec trois scénarios principaux : Inde/Pakistan, Chine/États-Unis, Corée du Nord/alliance Japon-États-Unis.

La détention de la capacité nucléaire restera probablement l'apanage des États. En dépit de l'intérêt avéré de certains groupes terroristes pour l'acquisition d'une telle capacité, le rapport coût/efficacité d'un tel projet reste assez défavorable. Si le 11 septembre 2001 a constitué un saut qualitatif dans la violence terroriste, ouvrant ainsi la voie, comme on l'a dit à l'époque, à l'hypothèse nucléaire pour tout réseau désireux de « faire plus », le raisonnement peut aussi être inversé : dès lors que des moyens artisanaux et relativement peu coûteux peuvent faire autant de dégâts, ne peut-on en déduire que l'attrait du projet nucléaire s'en trouve amoindri ? La disponibilité au suicide ou au martyr reste un extraordinaire multiplicateur de force pour les groupes terroristes. Et les mesures prises depuis le 11 septembre 2001 (Global Partnership, Proliferation Security Initiative, Global Threat Reduction Initiative, Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, etc.) devraient logiquement rendre encore plus difficile l'accès à des quantités significatives de matières

¹⁸³ La Chine est théoriquement engagée dans la défense du Pakistan, mais d'une manière qui reste ambiguë et ne correspond pas à une garantie de sécurité formelle.

¹⁸⁴ D'ores et déjà, certains analystes voient dans le programme américain GNEP (Global Nuclear Energy Partnership) les prémices d'une telle évolution vers un « méta-régime » de non-prolifération, qui viendrait se surimposer à l'ordre existant (TNP/AIEA/NSG).

fissiles. Au bilan, le terrorisme nucléaire reste une hypothèse crédible, mais dont la réalisation est assez improbable¹⁸⁵.

3.3 – La maîtrise des armements

Il est peu probable que de nouveaux instruments majeurs de désarmement et de non-prolifération viennent affecter les postures occidentales de dissuasion.

Le contexte stratégique prévisible se prête mal au retour aux grandes négociations bilatérales, qu'elles soient russo-américaines ou sino-américaines. En l'absence d'une situation de « nouvelle guerre froide » (ce qui est le cas par construction dans ce scénario), et en raison de la très grande complexité des accords modernes de maîtrise des armements, il n'y aura guère de raison pour les grandes puissances de se lancer à nouveau dans de tels exercices¹⁸⁶. D'autant plus que, du côté américain, cela signifierait reconnaître indûment une égalité de statut à certains pays (Russie), d'autant qu'ils sont des adversaires potentiels (Chine). Les réductions des arsenaux, qui sont appelés à se poursuivre, se feront essentiellement de manière unilatérale.

D'ici 2030, la mise au point d'instruments juridiquement contraignants concernant les armes dites « non stratégiques » (non couvertes par les accords russo-américains) continuera de se heurter à deux obstacles supplémentaires : le nombre et la dispersion de ces systèmes et la volonté de certains États de compenser par de tels moyens la supériorité conventionnelle de leurs adversaires potentiels. (Tout au plus peut-on imaginer que le déploiement permanent d'armes nucléaires sur un sol étranger fasse l'objet d'une norme d'interdiction pour éviter de voir, par exemple, le Pakistan déployer des armes sur le territoire saoudien, ou la Chine sur celui d'un « pays ami ».)

De même est-il peu probable que le désarmement multilatéral connaisse des avancées spectaculaires.

N'en déplaise aux États et organisations non gouvernementales favorables au désarmement nucléaire, les « engagements » pris par les États dotés en 2000 lors de la Conférence d'examen du TNP (les Treize Étapes du document de clôture de la Conférence) n'ont pas créé la dynamique qu'ils espéraient. Les Cinq n'ont qu'un attachement de façade à ce document politique ; ils ne le voient pas comme créateur d'une obligation d'aller plus vite et plus loin dans le désarmement nucléaire. L'échec de la Conférence d'examen de 2005 a confirmé que les États non dotés ne disposaient pas de moyens de pression politique suffisants pour contraindre les États dotés à appliquer plus sévèrement l'article VI du Traité.

L'entrée en vigueur du TICE est possible à l'horizon considéré, mais le scénario le plus probable reste un moratoire de fait, qui sera rompu ponctuellement par la volonté de tel ou tel État d'accéder à des formules plus diversifiées (Inde pour les armes thermonucléaires, Pakistan pour les armes au plutonium), des armes nouvelles (Russie ?¹⁸⁷), des formules robustes (Chine), en cas de découverte d'un grave défaut dans l'arsenal existant (États-Unis), par la volonté de procéder à une démonstration de puissance (Corée du Nord¹⁸⁸), ou de « restaurer » une capacité visible de dissuasion (Israël en cas d'aggravation de la crise iranienne)¹⁸⁹. Ainsi la conduite d'essais nucléaires par plusieurs pays dans les années qui viennent est-elle extrêmement probable.

L'entrée en vigueur du TICE dans les 25 ans qui viennent supposerait que tous les pays concernés ont un haut degré de confiance dans l'avenir de leurs arsenaux nucléaires et sont prêts à se passer d'essais. Cette condition ne semble pas devoir être réalisée à échéance prévisible, ne serait-ce que parce que les pays disposant d'un programme avancé de simulation sont extrêmement peu nombreux¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Une argumentation détaillée sur le même thème a été fournie par Robin M. Frost, « Nuclear Terrorism After 9/11 », Adelphi Paper n° 378, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2006.

¹⁸⁶ La possibilité d'une prolongation du traité START-1 est concevable.

¹⁸⁷ Ceci ne préjuge pas de la capacité de ce pays à mettre au point sans essais certaines formules fiables d'armes à effets maîtrisés.

¹⁸⁸ La réalisation d'un essai par la Corée du Nord le 9 octobre 2006 a brisé un tabou, dans la mesure où aucun essai nucléaire « visible » n'avait été réalisé depuis mai 1998.

¹⁸⁹ Ces hypothèses doivent de surcroît prendre en compte la possibilité qu'un État testerait pour le compte d'un autre (ex : Pakistan pour la Chine).

¹⁹⁰ Sauf utilisation de la technique juridique de l'entrée en vigueur provisoire.

L'existence d'un traité d'interdiction des matières fissiles à des fins explosives est en revanche très probable à l'horizon considéré, en dépit des difficultés que l'on connaît dans le domaine de la vérification d'un tel instrument¹⁹¹.

Dans ces conditions, les tentatives de revitalisation des complexes nucléaires auront du mal à compenser l'effet de vieillissement qui se manifestera à tous les niveaux (humain, scientifique, technologique). Seul le développement d'armes nouvelles (notamment à effets maîtrisés) pourrait y pallier ; certains États tels que la Russie pourraient y être prêts.

Enfin, le contexte juridique de la dissuasion pourrait se trouver renforcé dans les trois prochaines décennies par la création de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires (entrée en vigueur des traités existants¹⁹²), voire par une norme générique interdisant le stationnement ou le transit des armes nucléaires sur le territoire des pays non dotés (cf. supra).

Il est également possible que l'on ait assisté, d'ici là, à une formalisation juridique des garanties négatives de sécurité (engagements de non-emploi de l'arme nucléaire envers les États non nucléaires membres du TNP). Mais il est douteux que les États dotés s'engageront dans ce sens d'une manière qui restreindrait considérablement leur capacité de dissuasion. L'éventuel établissement de nouvelles normes juridiquement contraignantes pour la dissuasion nucléaire sera, en toute probabilité, un exercice formel avant tout politique, et sans grande portée pratique.

En résumé, nous sommes peut-être entrés non pas dans l'ère de la « fin des armes nucléaires » (comme l'annonçait un quotidien français en 2000, après l'adoption des Treize Etapes), mais au contraire dans celle de la « fin du désarmement nucléaire ».

3.4 – Les arsenaux nucléaires

A l'horizon 2030, il est probable que la disparité considérable qui existe aujourd'hui entre les arsenaux russe et américain, d'une part, et ceux des autres puissances nucléaires, d'autre part, aura été significativement réduite.

Moscou et Washington s'inscrivent dans une logique de réduction de leurs arsenaux, alors que Pékin, New Delhi et Islamabad n'ont pas atteint ce qu'elles considèrent être leur niveau de « suffisance » et sont encore dans une logique d'accroissement quantitatif et qualitatif de leurs arsenaux. La méfiance de ces trois capitales à l'égard de leurs adversaires respectifs de référence est de nature à alimenter cette dynamique. Enfin, Londres et Paris, ainsi sans doute que Tel-Aviv, s'inscrivent dans une logique de maintien à niveau de leurs arsenaux.

Ces évolutions sont destinées à se poursuivre au moins jusqu'en 2015, et sans doute par la suite.

La primauté nucléaire américaine devrait demeurer, mais son caractère sera moins affirmé qu'elle ne l'est en 2006 (modernisation qualitative russe, rattrapage chinois, émergence indienne), sans être contestée de la même manière qu'elle l'était au temps de la Guerre froide.

Le paysage nucléaire de 2030 devrait faire apparaître au premier rang, l'arsenal nucléaire américain, suivi d'un ensemble de pays dont les arsenaux opérationnels seront de l'ordre des centaines (au sens strict du terme, soit entre 100 et 1 000) : Chine, France, Inde, Israël, Pakistan, Russie, Royaume-Uni. Les États-Unis voudront en tout cas s'assurer que ni Moscou ni Pékin ne peuvent prétendre à la parité symbolique en termes de nombres d'armes¹⁹³. La Chine veut sans doute être au moins la troisième puissance nucléaire du monde ; mais les États-Unis veulent en tout cas l'empêcher d'être la seconde.

¹⁹¹ On peut rappeler que l'inexistence d'un protocole de vérification n'empêche pas l'existence de la Convention d'interdiction des armes biologiques.

¹⁹² En décembre 2006, les traités établissant des zones exemptes d'armes nucléaires en Afrique (1996) et en Asie centrale (2006) n'étaient pas entrés en vigueur.

¹⁹³ C'est le sens du concept que les États-Unis appellent, depuis la Nuclear Posture Review de 2001, « dissuasion » (découragement).

Les arsenaux seront encore largement constitués de moyens balistiques, mais la place des missiles aérobie aura sans doute gagné en importance. Les pays occidentaux auront probablement renoncé aux missiles stratégiques sol-sol¹⁹⁴. Il est possible que la Chine et les États-Unis se réservent la possibilité de recourir à l'espace extra-atmosphérique pour un tir nucléaire (véhicules orbitaux, et éventuellement moyens hypersoniques¹⁹⁵).

La précision des systèmes d'armes sera encore accrue, atteignant sans doute le point (précision métrique) où la recherche de nouveaux progrès dans ce domaine serait soumise à la loi des rendements décroissants. Les améliorations des systèmes existants concerneront sans doute davantage la fiabilité, la rapidité et la discrétion.

Avec des arsenaux de plus faible taille et un ratio missile/nombre d'armes réduit, les principales puissances nucléaires majeures pourraient être tentées d'abandonner les planifications antiforces contre l'adversaire de référence (Russie pour les États-Unis, États-Unis pour la Russie), grosses « consommatrices » d'armes.

Certains pays (Russie, Chine, et sans doute d'autres) continueront à disposer d'armes à courte portée destinées à l'exercice de la dissuasion sur le champ de bataille face à un adversaire perçu comme étant plus puissant sur le plan conventionnel. Mais d'éventuelles armes de théâtre à effets maîtrisés devraient sans doute faire l'objet d'essais nucléaires.

Six à sept (contre cinq aujourd'hui) pays déploieront, à l'horizon considéré, des systèmes d'armes nucléaires stratégiques en milieu marin (navires de surface ou SNA/SNLE) : États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni, Inde, Pakistan, et peut-être Israël. Mais la recherche de la capacité assurée de frappe en second continuera de passer en partie, pour certains d'entre eux, par la dispersion, le camouflage et la mobilité de forces stratégiques balistiques sol-sol.

La dissuasion américaine en 2030

Quelles que soient les évolutions politiques internes des prochaines années, le stock américain d'armes nucléaires aura sans doute décliné considérablement d'ici 2025-2030. Sur le plan conceptuel, la composante « nucléaire » de la dissuasion américaine sera sans doute passée à l'arrière-plan, derrière les forces conventionnelles et les défenses antimissiles.

Les Républicains iront plus loin dans les réductions pour des raisons de principe (au bénéfice des défenses antimissiles et des moyens conventionnels à grande distance), et agiront essentiellement de manière unilatérale. Les Démocrates, quant à eux, emprunteront le même chemin mais pour des raisons politiques : ils allieront réductions unilatérales (« montrer l'exemple » vis-à-vis des nouvelles puissances nucléaires) et tentatives de réductions négociées (retrouver une dynamique de maîtrise des armements avec la Russie), tout en réduisant les budgets de la défense antimissiles stratégiques¹⁹⁶. Ils seront toutefois plus prudents que leurs opposants, afin de ne pas prendre le risque d'apparaître « faibles ».

Sur le plan technique, trois facteurs contribueront à la poursuite de la réduction des forces nucléaires :

- L'augmentation de la fiabilité et de la précision des systèmes, qui permettra « d'alléger » les planifications et le nombre d'armes en réserve.
- Le développement des moyens conventionnels précis à grande distance et des défenses antimissiles, qui pourrait permettre la suppression des options nucléaires contre les forces russes (qui pèsent encore aujourd'hui lourdement sur le dimensionnement de l'arsenal américain).

¹⁹⁴ Les principaux avantages traditionnels des missiles SSBS n'auront plus lieu d'être, qu'il s'agisse de leur rapidité de réaction ou leur précision, qui sera probablement égalée par les missiles MSBS.

¹⁹⁵ Le développement de moyens hypersoniques reste improbable à l'horizon considéré, sauf peut-être pour les États-Unis.

¹⁹⁶ L'adoption d'un nouveau traité de maîtrise des armements offensifs ou défensifs nécessiterait une majorité de 66 sénateurs, dont les Démocrates ne disposent pas aujourd'hui. Ils ne disposent pas non plus de la majorité suffisante pour faire passer un projet de loi controversé (60 sénateurs pour éviter la procédure de « filibuste »).

- L'introduction dans l'arsenal américain des armes RRW, qui seront plus fiables – mais sans doute aussi plus volumineuses et plus lourdes que les armes actuelles, et limiteront d'autant la capacité d'emport des missiles balistiques à tête multiple.

En l'absence de nouvel emploi de l'arme nucléaire d'ici 2030, on peut prévoir que la dissuasion nucléaire américaine aura les fonctions « résiduelles » suivantes :

- Affirmer la supériorité américaine face à d'autres puissances nucléaires majeures.
- Protéger les alliés des Etats-Unis et éviter qu'ils ne développent des armes nucléaires.
- Garantir qu'aucun objectif clé n'est inaccessible à la politique américaine de dissuasion.
- En temps de crise face à un adversaire régional, dissuader le « deuxième emploi » d'armes de destruction massive, après une éventuelle riposte conventionnelle américaine¹⁹⁷ (ou mettre un terme au conflit par une riposte nucléaire limitée)
- Empêcher une longue guerre conventionnelle avec une grande puissance¹⁹⁸.
- Conserver un pouvoir de destruction « apocalyptique » à titre de garantie ultime de la survie du pays.

Le stock d'armes aura été réduit et sera compris entre 1 000 et 5 000 armes au total (selon le maintien ou non d'options de frappe massive contre les moyens militaires conventionnels russes). En l'absence de menace majeure avérée, seules quelques centaines d'armes seront dans un statut de disponibilité immédiate.

L'arsenal américain comprendra trois types de moyens :

- Un nombre limité d'armes d'énergie relativement faible, destinées à des systèmes de très haute précision et à effets collatéraux réduits, y compris des munitions pénétrantes ; celles-ci auront pu faire l'objet d'essais nucléaires, pour assurer à la fois leur crédibilité technique et leur crédibilité politique.
- Un nombre élevé d'armes robustes de nouvelle génération (RRW) ; le dimensionnement de cette partie de l'arsenal américain sera basé sur la capacité d'infliger des dommages inacceptables à une puissance majeure¹⁹⁹.
- Un nombre significatif d'armes produites à la fin de la Guerre froide, conservées à titre d'assurance contre la résurgence d'une menace majeure.

¹⁹⁷ Sur ce thème voir Institute for Foreign Policy Analysis, Implementing The New Triad, Final Report, 2006, p. xi.

¹⁹⁸ « Empêcher qu'une guerre d'usure avec la Chine soit du domaine du concevable », selon le mot d'un ancien responsable du Pentagone (entretien, Washington, novembre 2006).

¹⁹⁹ Il est prévu qu'en 2030, la « majeure partie » de l'arsenal opérationnel américain soit constitué de RRW. Complex 2030. An Infrastructure Planning Scenario for a Nuclear Weapons Complex Able to Meet the Threats of the 21st Century, National Nuclear Security Administration, DOE/NA-0013, 23 octobre 2006, p. 8.

²⁰⁰ Les SSBS Minuteman-III peuvent rester en service jusque vers 2020. L'USAF a exprimé le besoin d'un nouvel SSBS à partir de 2018. Mais la modernisation de la composante sol-sol ne serait probablement acquise que si certains d'entre eux étaient dotés d'armes conventionnelles.

²⁰¹ La version conventionnelle du Trident-2 doit entrer en service en 2008 avec une ECP de 155 mètres ; une deuxième version doit entrer en service en 2011 avec une ECP de 10 mètres. Bruce Blair, Eric Hundman & Haninah Levine, Conventionalization of Strategic Forces : Single-Shot Probability of Kill (SSPK) Analysis of Conventional Munitions for Strategic Targeting, World Security Institute, 12 octobre 2006.

²⁰² La durée de vie des SNLE de la classe Ohio a été étendue à 42-44 ans. Le premier (Henry M. Jackson) doit être retiré du service en 2027-2029, et le dernier (Louisiana) en 2039-2041. (Le missile Trident-2/D5 peut, lui, rester en service jusqu'en 2040-2042.) Les bombardiers B2 devront être retirés vers 2037 (mais des études préliminaires indiquent qu'ils pourraient être prolongés jusqu'en 2058) ; certains des bombardiers B52 pourront être maintenus en service jusqu'en 2045 et au-delà. (Les missiles ALCM et ACM doivent être retirés en 2030.)

²⁰³ Cf. la proposition de système RAPIER (Rapid Intercontinental Emergency Response), drone lourd armé à trajectoire initiale balistique (Report of the Defense Science Board Task Force on Future Strategic Strike Forces, Département de la défense, février 2004, p. 7.8.).

²⁰⁴ A condition que la faisabilité de celle-ci ait été préalablement démontrée par le programme Airborne Laser (ABL), qui devrait parvenir à maturité dans les années 2010-2015. (Le programme ABL doit entrer en phase d'essai en vol à partir de 2008.) Pour une défense et illustration de la valeur des défenses stratégiques dans l'espace voir Independent Working Group on Missile Defense, the Space Relationship and the Twenty-First Century, 2007 Report, Institute for Foreign Policy Analysis, 2006.

²⁰⁵ Le projet Complex 2030 prévoit une capacité de production de 40 à 50 coeurs d'armes à partir de 2012.

Il est probable que la dissuasion américaine ne maintiendra plus que deux composantes, océanique et aéroportée²⁰⁰. Il n'y aura plus de plate-forme ou de système d'arme (SNLE, avion, missile) dédié seulement à l'emport d'armes nucléaires. Un réseau unique de C4ISR soutiendra les forces nucléaires, conventionnelles, et défensives. Les armes nucléaires américaines aujourd'hui présentes en Europe auront en toute probabilité été retirées.

Les États-Unis maintiendront un nombre significatif de SNLE en patrouille, réparti en deux ensembles : flotte du Pacifique et flotte de l'Atlantique. La plupart emporteront un « panachage » de missiles MSBS nucléaires et de missiles MSBS conventionnels de précision inférieure à 10 mètres²⁰¹. Cet arsenal sera complété par d'autres moyens conventionnels précis tirés à grande distance. Certains moyens conventionnels américains auront acquis une capacité « antiforces nucléaires ».

Sauf décision de rupture, le remplacement de la génération actuelle des systèmes stratégiques commencera. Il doit s'échelonner au cours de la décennie 2030²⁰². L'un au moins de ces futurs systèmes d'arme stratégique pourrait être à trajectoire hypersonique, peut-être partiellement dans l'espace extra-atmosphérique (projet Common Aerospace Vehicle) ; ou bien un système « mixte » à trajectoire balistique/aérobique²⁰³. Les États-Unis prépareront la mise en service de la « deuxième génération » d'armes RRW, à partir de 2042. La question du maintien des compétences se posera de nouveau.

En cas de développement significatif de la prolifération nucléaire/balistique, ou d'apparition d'une menace immédiate significative, les États-Unis auront développé un programme d'interception des missiles en phase propulsée à partir de l'espace. Ce type d'interception pourrait être basé sur des moyens cinétiques mais mettra sans doute également à profit la technologie laser²⁰⁴.

Le complexe nucléaire américain aura été consolidé autour de huit sites, et il n'y aura sans doute plus qu'un seul laboratoire apte à concevoir et à développer des armes nucléaires (au lieu de deux aujourd'hui). Une installation nouvelle permettra la fabrication d'au moins 125 cœurs d'armes nucléaires par an²⁰⁵. Les essais hydrodynamiques auront été transférés au Nevada après la fermeture de la machine de radiographie DARHT, qui doit intervenir dans les années 2020.

Au-delà de ce scénario nominal, trois scénarios extrêmes peuvent être proposés : (1) hypothèse d'une alliance formelle avec la Russie (notamment face à la Chine), qui pourrait permettre la réduction de l'arsenal nucléaire américain à quelques 1 000 armes ; (2) hypothèse inverse d'un retour à la Guerre froide, avec pour conséquence un retournement de la tendance à la réduction de l'arsenal, et si nécessaire le déploiement de moyens offensifs et défensifs dans l'espace extra-atmosphérique ; (3) hypothèse d'un renoncement délibéré à la prééminence nucléaire et d'une dénucléarisation presque totale (maintien de quelques centaines d'armes dans un statut non opérationnel, réduction du parc de SNLE et conversion en porteurs d'armes conventionnels).

3.5 – Le cadre européen

Le contexte politique européen pourrait avoir significativement évolué d'ici vingt-cinq ans. Il est extrêmement peu probable qu'il existe à l'horizon 2030 une Europe politique intégrée à 25 ou 30 membres. En revanche, il est possible voire probable qu'à cette échéance un ensemble de pays géographiquement et politiquement proches (« noyau dur ») ait décidé de gérer en commun, autant que faire se peut, leurs outils diplomatiques et de défense. Dans un tel contexte, la dissuasion nucléaire ferait partie intégrante du débat européen. Si l'on voit mal la décision nucléaire se prendre en commun, il est en revanche possible que les alliés les plus proches soient consultés sur les axes de la planification nucléaire française. Enfin, il est possible qu'à l'échéance considérée, la France et le Royaume-Uni se considèrent à même de déclarer l'identité complète de leurs intérêts vitaux, ce qui ouvrirait la possibilité d'une « mise en pool » de leurs

forces océaniques stratégiques, l'un ou l'autre des deux pays étant à tout moment apte à exercer la dissuasion pour le compte de leurs intérêts communs²⁰⁶.

L'OTAN ayant résisté à plusieurs bouleversements du contexte stratégique, il paraît logique de parier sur sa pérennité dans le scénario nominal. Mais le maintien du système nucléaire intégré sous sa forme actuelle (avec la présence permanente de plusieurs centaines d'armes nucléaires sur le territoire de six pays européens) aura sans doute vécu. Mais l'on ne peut exclure son maintien, et l'hypothèse d'une affectation d'une partie au moins des moyens nucléaires français à un dispositif allié géré en commun.

LE MONDE EN 2025

En 2025, les économies des pays de l'OCDE représenteront moins de la moitié du PNB (en parité de pouvoir d'achat, PPA) mondial, alors que la part de l'Asie sera elle, montée à 40 %²⁰⁷. Le PNB (en taux de change courant, TCC) de la Chine et celui de l'Inde auront dépassé ceux des principales économies occidentales : la Chine aura dépassé le Japon vers 2016, l'Inde le fera en 2032²⁰⁸.

Mais la montée en puissance de la Chine et de l'Inde devrait être affectée par leurs fragilités : déséquilibres démographiques (surplus de population masculine, effets du SIDA), insuffisances des systèmes d'éducation et de santé publique dans les zones rurales... Enfin, chacun des deux pays a ses fragilités propres. Pour la Chine : vieillissement de la population (20 % de retraités en 2025²⁰⁹) ; niveau de corruption particulièrement élevé ; fragilité du système bancaire et financier ; haut degré de dégradation environnementale (détérioration des terres arables) ; risque d'instabilité politique, contestation sociale et religieuse²¹⁰ ; poids de l'Armée populaire de libération dans les décisions stratégiques du pays. Pour l'Inde : investissements étrangers comparativement faibles ; bureaucratie paralysante ; pauvreté endémique dans de nombreuses régions ; stress hydrique dans certaines régions. En 2025, le

PNB par habitant chinois sera de l'ordre de 5 % de celui des Etats-Unis, et le PNB par habitant indien de l'ordre de 12 %. (En 2035 : 8 % et 22 %)²¹¹.

La Chine ne sera pas l'égale des Etats-Unis. Certes, elle devrait être en 2025 la première puissance commerciale du monde (importations et exportations)²¹². Et son PNB (PPA) dépassera celui des Etats-Unis vers 2017 (en 2025 : 21,8 % du PNB mondial contre 18 % pour les Etats-Unis)²¹³. Mais son PNB (TCC) ne devrait pas égaler celui des Etats-Unis avant 2041²¹⁴. Et sa dépense de défense ne devrait être à ce moment que de l'ordre de 200 milliards de dollars, soit quelques 50 % de la dépense américaine actuelle²¹⁵.

Ainsi la prépondérance américaine ne devrait-elle pas être contestée. Le dynamisme démographique américain se poursuivra. La croissance de la population des Etats-Unis aura été de 17,4 %²¹⁶. Elle atteindra 364 millions en 2030 (contre 296 millions en 2005)²¹⁷. Surtout, la prééminence des Etats-

²⁰⁶Encore faudrait-il, bien sûr, qu'aucune disposition des accords bilatéraux américano-britanniques ne s'oppose à un renforcement de la coopération avec le Royaume-Uni. (En 2004, le Mutual Defence Agreement de 1958 a été, une nouvelle fois, prolongé pour 10 ans. Sa validité expire désormais le 31 décembre 2014.)

²⁰⁷Nicole Gnesotto & Giovanni Grevi (dir.), *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025 ?*, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2006 [ci après : EU 2006], p. 155.

²⁰⁸Goldman Sachs, « Dreaming With BRICs », *Global Economics*, Paper n° 99, octobre 2003, p. 3.

²⁰⁹EU 2006, p. 158.

²¹⁰La population urbaine chinoise sera devenue majoritaire (57 % en 2025, soit plus de 800 millions de personnes). EU 2006, p.157.

²¹¹Goldman Sachs, « Dreaming With BRICs », *Global Economics*, Paper n° 99, octobre 2003.

²¹²EU 2006, p. 41.

²¹³The Economist, « The World in 2026 », *The World in 2006*, décembre 2005, p. 92.

²¹⁴Goldman Sachs, *Global Economics Paper n° 99*, octobre 2003, p. 3 ; « 2040 Vision », *The Economist*, 16 septembre 2006, p. 12.

²¹⁵En valeur 2003. DoD Annual Report to Congress, *Military Power in the People's Republic of China*, 2004.

²¹⁶EU 2006, p. 15.

²¹⁷EU 2006, p. 20, p. 141.

Unis dans le domaine de la formation intellectuelle ne sera sans doute pas mise en cause avant longtemps. (Sur les 50 meilleures universités du monde, 37 aujourd'hui sont américaines²¹⁸).

L'Europe, la Russie et le Japon seront déclinants sur le plan démographique. L'Europe ne représentera plus que 6 % de la population mondiale et aura vieilli. Les individus de plus de 65 ans représenteront près de la moitié (48 %) de la population adulte (plus de 15 ans)²¹⁹. La population de l'Union européenne, même en prenant en compte l'immigration, devrait atteindre un pic en 2025 (470 millions d'habitants contre 458 aujourd'hui) avant de décliner. Cette diminution commencera à toucher la population active à partir de 2030.²²⁰ La Russie aura connu un déclin particulièrement spectaculaire de sa population (-10,8 %) ; elle passera de 143,2 à 129,2 millions, avec près du quart (24,3 %) de plus de 60 ans²²¹. Son équilibre démographique sera affecté par les déficiences de son système de santé publique et par la pandémie de SIDA (un million d'individus porteurs). Enfin, le Japon verra lui aussi sa population décliner, de 128 à 124,8 millions²²². L'impact de la demande sociale (retraites, santé...) sur les finances publiques pourrait obérer la capacité de ces pays à investir dans leurs capacités de défense.

A l'inverse, dans certaines régions du monde (Moyen-Orient, Afrique de l'ouest), la pyramide des âges sera encore très déséquilibrée dans l'autre sens, avec une proportion particulièrement élevée de populations jeunes. Au Moyen-Orient, la proportion de jeunes en âge de travailler devrait croître de 50 % d'ici 2025²²³. La population de la région sera devenue essentiellement urbaine (avec un taux exceptionnel de 70 %)²²⁴.

La stabilité des pays de la péninsule arabique sera mise en cause par la conjonction du stress hydrique et de la montée du chômage, tandis que les pays d'Asie du sud n'auront plus accès aux « bassins d'emploi » du Golfe persique ni aux transferts financiers réalisés par les migrants²²⁵.

De nombreux pays en développement seront encore affectés par les effets de la pandémie de SIDA, qui devrait affecter leurs équilibres démographiques²²⁶. Mais deux nouveaux « géants » devraient émerger : le Pakistan (229 millions d'habitants) et le Nigéria (190 millions)²²⁷. Une majorité grandissante de la population mondiale vivra en zone urbanisée (60 %, contre 50 % aujourd'hui)²²⁸.

Les effets du changement climatique sont encore incertains à cette date. Dans un scénario catastrophique, la montée des eaux pourrait affecter les villes des plaines côtières non protégées dans les pays en voie de développement.

Le développement des grandes religions devrait affecter significativement les équilibres sociaux dans certains grands pays. Au niveau mondial, le christianisme devrait rester la religion dont les adeptes sont les plus nombreux : 2,6 milliards en 2025²²⁹. Dès 2020, la Chine et le Nigéria comprendront deux des populations chrétiennes les plus nombreuses au monde²³⁰. Mais l'islam devrait encore être celle des grandes religions qui connaîtra la croissance la plus élevée (2,1 % entre 2002 et 2025)²³¹. En

²¹⁸EU 2006, p. 95.

²¹⁹European Defense Agency, An Initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs, 3 octobre 2006 [EDA 2006], p. 6.

²²⁰EU 2006, p. 19.

²²¹EU 2006, p. 15, p. 21.

²²²EU 2006, p. 20.

²²³EU 2006, p. 119.

²²⁴EDA 2006, pp. 6-7.

²²⁵Au Moyen-Orient, la disponibilité de l'eau passera de 1 200 m3 par personne aujourd'hui à 550 m3 en 2050 (EU 2006, p. 120).

²²⁶Notamment les pays dits de la « deuxième vague » : Nigéria, Ethiopie, Russie, Inde, Chine, Brésil, Ukraine, pays d'Asie centrale.

²²⁷EU 2006, pp. 20-21.

²²⁸81,7 % pour les pays en développement. EU 2006, p. 17.

²²⁹Status and Trends in Global Mission as Revealed by the Annual Christian Megacensus, AD 1800- AD 2025, World Evangelical Research Center, 2001.

²³⁰National Intelligence Council, Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, NIC 2004-13, décembre 2004, p. 79.

²³¹Status and Trends in Global Mission as Revealed by the Annual Christian Megacensus, AD 1800- AD 2025, World Evangelical Research Center, 2001. Les groupes à la croissance la plus élevée sont ensuite les Sikhs et les Hindous.

Europe, les populations musulmanes devraient représenter en 2025 entre 24 et 38 millions d'individus²³².

La demande énergétique mondiale devrait avoir cru de 50 % en 2025 (+40 % pour le pétrole, +90 % pour le gaz). Les énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon) représenteront environ 80 % de la demande mondiale²³³. La part de l'énergie nucléaire dans la consommation mondiale devrait décliner (4,7 % en 2030 contre 6,4 % en 2003), sauf renouveau majeur dans les pays occidentaux²³⁴.

Dès 2025, l'Europe sera dépendante de l'extérieur à 90 % pour sa consommation de pétrole et à 80 % pour sa consommation de gaz²³⁵. De même, les Etats-Unis et les pays d'Asie seront eux aussi de plus en plus dépendants de l'extérieur pour leur consommation énergétique. Pour les Etats-Unis, cette dépendance devrait atteindre, en 2025, quelques 60 % pour le pétrole et 40 % pour le gaz. L'Afrique sera devenue un fournisseur majeur du pétrole américain (25 % de ses importations)²³⁶. L'Arabie saoudite vendra à ce moment davantage aux pays asiatiques qu'aux pays occidentaux.

Les moyens de traitement et de stockage de l'information devraient avoir évolué, la « loi de Moore » étant, de l'avis de nombreux spécialistes, appelée à connaître une rupture vers 2015²³⁷. A partir de 2015-2020, l'utilisation des nanotechnologies sera devenue courante dans l'industrie. A la même époque, les progrès des biotechnologies (génie génétique) devraient avoir ouvert des options ciblées de « guerre biologique » contre les êtres humains ou la biosphère.

Un contraste marqué existera dans l'emploi de la force militaire. D'un côté, les munitions à guidage précis tout temps seront devenues la norme dans les arsenaux conventionnels des puissances industrialisées, occidentales et autres ; elles auront atteint un niveau de précision qu'il sera difficile de dépasser (de l'ordre du mètre). De l'autre, les moyens rudimentaires (AK-47, armes blanches, etc.) constitueront « l'ordinaire » de la guerre, notamment dans les conflits internes, qui sont devenus les plus fréquents.

Les relations internationales sont dominées par les rapports Chine/États-Unis. Il n'y aura pas eu de réforme significative du Conseil de sécurité de l'ONU, les membres de l'Assemblée générale n'ayant pas réussi à s'accorder sur l'identité de nouveaux membres permanents.

4 – Les conséquences pour la France

Dans ce scénario, la France sera en 2030 « une puissance nucléaire parmi d'autres ». Ayant pris dès 1996 des décisions majeures (fin des essais, programme de simulation, fin de la production des matières fissiles à des fins explosives, abandon des missiles sol-sol), elle s'est placée, à bien des égards, en « avance de phase » par rapport à d'autres. Elle semble relativement protégée contre des pressions ou de nouvelles contraintes dans le domaine du désarmement nucléaire.

- i. Les évolutions politiques, stratégiques et culturelles prévisibles dans les sociétés occidentales conduisent à suggérer qu'il y aura, dans les années et décennies qui viennent, une double demande de la part des autorités politiques. D'abord, une demande de portée, tant pour la composante balistique (garantir aux autorités qu'aucun objectif dans le monde n'est inaccessible à la dissuasion) que pour la composante aéroportée (sécurité des pilotes²³⁸, éventuel problème des autorisations de survol). Ensuite, une demande de précision en raison de la dé-légitimation

²³²National Intelligence Council, Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, NIC 2004-13, décembre 2004, p. 83.

²³³EU 2006, p. 53.

²³⁴EU 2006, p. 55.

²³⁵EU 2006, p. 57. En 2030, les pays du Moyen-Orient fourniront 50 % de la consommation européenne de pétrole. (Ibid., p. 117.)

²³⁶EU 2006, p. 150.

²³⁷Louis Laurent, « Nanotechnologies et technologies convergentes : quel avenir à vingt ans ? » Le Banquet, n° 22, septembre 2005, p. 148.

²³⁸Ceci pourrait ne jouer que pour la génération actuelle des vecteurs aéroportés, la suivante pouvant être, peut-on imaginer, non pilotée (drone armé à long rayon d'action, etc.).

croissante des planifications anti-démographiques et du besoin de pouvoir menacer, si nécessaire, des objectifs ponctuels durcis et enterrés²³⁹. De surcroît, la disponibilité avérée de certains adversaires à colocaliser délibérément certaines installations militaires avec des objectifs civils pourra induire également une demande d'effets maîtrisés²⁴⁰. Le recours à l'effet IEM/HA fera sans doute partie des options préférentielles des autorités politiques pour l'exercice d'un tir d'avertissement. Une demande de « propreté » (armes à effets radiologiques réduits) pourrait également résulter d'éventuels progrès manifestes réalisés dans ce domaine par d'autres puissances nucléaires. En effet, si la culture stratégique française reste caractérisée par une grande méfiance à l'égard de toute dérive vers « l'arme d'emploi » (même si ce terme n'a pas grand sens), le précédent historique de l'arme à rayonnement renforcé suggère que la France hésiterait à se priver de moyens développés par d'autres puissances nucléaires si ceux-ci apparaissaient comme ayant une grande valeur politique ou stratégique. Dans ce domaine, la France sera réactive plutôt que proactive.

Sur le plan doctrinal, il est peu probable que des modifications substantielles soient apportées au concept français. Comme on le sait, les éléments fondamentaux de ce dernier ont une certaine permanence depuis trente ans. Tout au plus peut-on imaginer que, dans une hypothèse favorable sur le plan de l'évaluation de la menace, les autorités politiques pourraient être tentées d'adopter une doctrine de « non-emploi en premier », réservant de ce fait la dissuasion nucléaire à la seule menace nucléaire. Une telle évolution serait très significative sur le plan doctrinal, mais n'aurait pas de conséquence particulière sur le plan des systèmes d'armes.

- ii. Le contexte politique et budgétaire national prévisible des trois prochaines décennies ne garantit pas la pérennité de la dissuasion.

Certes, le consensus de l'opinion sur les bienfaits de la dissuasion nucléaire, tel qu'il est notamment mesuré par les enquêtes annuelles commandées par le ministère de la Défense, semble encore assez solide²⁴¹. Il n'existe actuellement aucune raison objective de penser que l'opinion française pourrait s'élever majoritairement contre le maintien de la dissuasion. Le consensus sur la dissuasion est certes largement tacite, mais les occasions de débat comme les discours présidentiels de juin 2001 et janvier 2006 ne suscitent aucun mouvement de contestation autre que marginal, situation assez exceptionnelle au regard de ce qui se passe aux États-Unis et au Royaume-Uni. (L'on note par ailleurs que ce consensus est même montant depuis 2001.) Au-delà des facteurs liés à l'évolution du contexte de sécurité, qui induit sans doute dans les opinions un certain réflexe de prudence, il est possible que le statut de puissance nucléaire de la France demeure perçu comme l'instrument de l'autonomie stratégique du pays²⁴².

Ce raisonnement vaut d'ailleurs aussi pour le temps de crise : rien ne permet de dire que l'opinion française pourrait être, du point de vue de l'autorité politique, un obstacle à l'exercice de la dissuasion en cas de menace grave et avérée sur nos intérêts vitaux²⁴³. La nécessité de l'emploi de la force pour la défense d'intérêts légitimes est en effet un trait profondément inscrit dans la culture politique nationale. La menace de dommages inacceptables à l'encontre d'un adversaire serait, au demeurant, d'autant plus supportable pour l'opinion publique qu'elle

²³⁹ Dans la mesure où les options anti-démographiques sont peu « dimensionnantes » (sauf dans le cas des États très peuplés tels que la Chine ou l'Inde), leur maintien sera peut-être toutefois demandé pour faire face à une menace de même ampleur ; il peut également être considéré comme une « assurance » en cas d'incertitude sur l'identification des centres de pouvoir adverses.

²⁴⁰ Un analyste américain se référerait fin 2006 à la préférence de certains adversaires pour cacher des moyens militaires à proximité ou même à l'intérieur de bâtiments tels que « mosquées, hôpitaux et orphelinats ».

²⁴¹ La question « Un pays comme la France pourrait-il assurer sa défense sans la force de dissuasion (force nucléaire) ? », 61 % répondent « non », contre 34 % « oui ». Ministère de la Défense, Baromètre « Les Français et la Défense », 2006.

²⁴² Ce lien n'est guère fait publiquement, mais il existe sans doute encore dans la culture politique nationale. La France se serait-elle activement opposée à l'opération américano-britannique en Irak, au point de menacer d'apposer son veto au vote d'une seconde résolution par le Conseil de sécurité de l'ONU, si elle dépendait des États-Unis pour sa sécurité ?...

²⁴³ Rappelons par ailleurs que la menace dissuasive peut s'exercer, le cas échéant, de manière discrète (communication à l'adversaire par des canaux divers).

s'exercerait, dans de nombreux scénarios prévisibles, à l'égard d'un adversaire ne disposant pas de capacité protégée de frappe massive en second. Comme le 11 septembre 2001 l'a rappelé, toute manifestation concrète d'un péril majeur peut susciter, dans des sociétés démocratiques modernes, des réactions brutales.

Ceci étant posé, il reste que les nouvelles générations politiques sont moins enclines que les précédentes à voir dans l'outil de dissuasion nucléaire un instrument indispensable à la sécurité nationale. Surtout, comme ce sera d'ailleurs le cas dans tous les États européens, l'évolution démographique et la demande sociale auront pour conséquence prévisible, en l'absence de menace militaire sérieuse, une moindre disponibilité des élites politiques à nourrir l'effort de défense²⁴⁴. Enfin, il pourrait y avoir, volens nolens, un effet d'éviction de la dépense nucléaire par d'éventuelles dépenses rendues nécessaires par la participation de la France à un système de défense antimissile du territoire européen.

Il est donc prudent pour le complexe nucléaire français de se préparer à de nouvelles réductions budgétaires. Il paraît souhaitable de se préparer à une telle échéance dans le but d'éviter une « surprise » du type de celles que représentèrent, en leur temps, le moratoire sur les essais, ou la suppression de la composante balistique sol-sol.

La question du maintien de la composante aéroportée, par exemple, ne manquera pas de revenir régulièrement dans les débats. La suppression de la composante aéroportée britannique au sortir de la Guerre froide demeure un argument politiquement fort pour ceux qui souhaiteraient que la France fasse de même ; et si l'OTAN devait renoncer à la présence permanente d'armes nucléaires en Europe, une telle décision serait elle aussi utilisée comme argument dans le débat politique français, notamment si elle devait être utilisée par nos partenaires européens. La suppression de la composante aéroportée pourrait être accompagnée d'une demande de précision supplémentaire pour le missile M51.2.

D'autres scénarios sont concevables. On peut imaginer que les autorités politiques décident de « mettre sous cocon » les missiles ASMP-A si cette option permettait de faire des économies significatives. Un autre scénario concevable du point de vue d'une autorité politique future désireuse d'imprimer sa marque sur la capacité française de dissuasion serait la suppression de la composante embarquée sur le porte-avions²⁴⁵ ; une telle décision aurait une valeur essentiellement symbolique (économies limitées), à titre de contribution de la France à l'effort de désarmement nucléaire. Enfin, tout ou partie de la composante aéroportée pourrait être affectée à l'OTAN.

Dans ces conditions, sans doute n'est-il pas trop tôt pour réfléchir à ce que pourrait être un « second moyen de dissuasion » au cas où il soit jugé nécessaire, dans les dix à trente ans à venir, de diversifier à nouveau les vecteurs de la force nucléaire. Il s'agirait de disposer d'options supplémentaires pour le moyen terme destinées à exploiter les systèmes d'armes déjà prévus (SCALP-N sur SNA de classe Barracuda ou frégates FREMM/AVT), ou envisageables à long terme (successeur du SCALPN, nouvelles plates-formes de type « frappeur », avions-cargos emportant des missiles stratégiques, drones armés à long rayon d'action...).

- iii.** L'évolution de la menace suggérée plus haut pourrait par ailleurs rendre concevable, hors développement massif des défenses antimissiles et antiaériennes chez les pays potentiellement adverses, une réduction quantitative de l'arsenal nucléaire français, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, il semble acquis que de nombreux scénarios de mise en cause de nos intérêts vitaux seront des scénarios dans lesquels ceux de nos alliés, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis, seront également en cause ; l'hypothèse d'un exercice en commun de la dissuasion, sous

²⁴⁴ Le raisonnement est toutefois partiellement réversible : dans la mesure où la France vieillira moins que ses voisins, ce sont eux qui seront les premiers affectés par la diminution probable des budgets de défense en raison de la ponction opérée par les budgets sociaux ; dès lors, la possession par la France d'une capacité de dissuasion contribuant à la protection de l'Europe pourrait s'en trouver valorisée.

²⁴⁵ Il faut noter, à cet égard, que la France est depuis 1994 le seul pays à maintenir en permanence une telle capacité.

une forme ou une autre, pourrait bien devenir la règle. (Dans l'hypothèse d'une évolution favorable du contexte politique européen, la possibilité d'une « mise en pool » des moyens nucléaires français et britanniques est même concevable à l'horizon envisagé.) Ensuite, l'exercice de la dissuasion se fera très probablement, de plus en plus, à travers la menace de destruction des centres de pouvoir, même pour les puissances majeures – ce pourrait signifier la réduction des besoins nécessaires aux planifications permanentes. Enfin, l'hypothèse retenue ici d'un maintien du « tabou nucléaire » (non-emploi de l'arme jusqu'à l'horizon considéré) permet d'imaginer que la menace d'emploi aura une valeur d'autant plus grande, ce qui permettrait de réduire le niveau de dommages potentiels qui sera à l'avenir jugé nécessaire à la crédibilité de la dissuasion²⁴⁶.

Il convient donc de se préparer à une demande de réévaluation régulière du niveau de suffisance par les autorités politiques, sans doute tous les cinq ans à l'occasion d'un nouveau mandat présidentiel.

Enfin, il convient de noter que l'évolution de la menace pourrait nécessiter une protection accrue (physique et électronique) des sites nucléaires nationaux.

Le défi pour le complexe nucléaire français consistera à réconcilier le maintien en condition de l'arsenal existant et la préparation de l'avenir avec un contexte budgétaire structurellement contraint. Il lui faudra pour cela, sans nul doute, faire preuve de créativité scientifique et technologique, maximiser les synergies possibles avec le domaine civil, et savoir défendre ses intérêts propres avec efficacité dans l'appareil institutionnel national.

3 - LES SCENARIOS DE RUPTURE

Le scénario nominal décrit plus haut est conçu comme étant le plus probable. Toutefois, la possibilité de voir une ou plusieurs « ruptures » affecter très profondément le contexte de la dissuasion française est elle aussi élevée. Dans cette partie de l'étude, nous envisageons : d'une part, quelques événements radicaux susceptibles d'affecter profondément le déroulement du scénario nominal ; d'autre part, des scénarios alternatifs pour 2030.

1 – Quatre « événements » de nature à affecter le scénario nominal

1.1 – L'effondrement du TNP

Près de quarante ans après sa signature, le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, devenu quasiment universel, reste la principale barrière normative à la prolifération des armes nucléaires. Pourtant, l'hypothèse de son effondrement est aujourd'hui pleinement d'actualité.

Comme il a été suggéré plus haut, la question iranienne pourrait bien, dans les années qui viennent, déterminer l'avenir du TNP. Il est difficile de croire que le traité pourrait survivre à un second retrait, après celui de la Corée du Nord²⁴⁷. Un retrait iranien ouvrirait la voie d'autres : sans doute d'abord au Moyen-Orient, puis ensuite en Asie du nord-est. Les pays désireux de se retirer invoqueraient la clause de retrait prévue par l'article X du Traité. Dès lors que quatre, cinq ou six pays se seraient retirés, le Traité aurait perdu sa valeur de norme. Un mouvement inverse à celui des années 1990, qui avait vu se multiplier les adhésions, pourrait alors se dessiner. Au total, c'est sans doute une vingtaine de pays qui seraient susceptibles de se

²⁴⁶ Il convient de noter que même dans le cadre ici posé, il existe des arguments allant à l'encontre de la réduction du niveau de suffisance. D'abord, toute réduction du stock d'armes serait difficilement réversible. Ensuite, comme on l'a rappelé plus haut, dans l'hypothèse d'une crise grave mettant en cause nos intérêts vitaux, les autorités politiques pourraient demander que le premier emploi de l'arme nucléaire soit aussi décisif que possible – ce qui conduirait par exemple à planifier un « ultime avertissement » particulièrement robuste, y compris en termes de nombre d'armes. Enfin, la modernisation économique contribue dans la plupart des pays (avec de très rares exceptions, comme peut-être la Corée du Nord) à la multiplication des « centres de pouvoir ».

²⁴⁷ Comme on le sait, le statut juridique exact de la Corée du Nord vis-à-vis du Traité est toutefois incertain.

retirer, essentiellement au Moyen-Orient et en Asie mais sans doute aussi en Amérique latine (Brésil...) et en Europe (Turquie, Ukraine...). La visibilité de l'AIEA pour la surveillance des activités nucléaires sensibles deviendrait alors quasiment nulle, et l'hypothèse du « monde proliféré » (cf. infra.) deviendrait centrale dans les évaluations de la menace faite par les pays occidentaux.

Il n'est pas exclu que les Cinq puissent alors chercher à élaborer un « TNP-II », dans lequel certains pays (Inde, Pakistan, et Israël si Tel-Aviv avait d'ici là publiquement admis sa capacité) seraient alors admis en tant que puissances nucléaires. Cette hypothèse qui n'est aucunement d'actualité aujourd'hui pourrait le devenir dans le contexte décrit ici.

1.2 – L'emploi de l'arme nucléaire par un État

Comme on l'a dit plus haut, le tabou nucléaire reste solide. Et il semble logique de penser que plus le temps passera, plus il se renforcera : le passage au seuil nucléaire sera d'autant plus difficile et significatif qu'il se sera écoulé 70, 80 ou 90 ans depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ceci ne signifie pas que le scénario de l'emploi soit improbable. Un certain nombre d'arguments suggèrent au contraire que ce scénario peut même être considéré comme « presque probable » à l'horizon concerné :

- L'équilibre de dissuasion reste un phénomène fragile et soumis à des conditions particulières, à la fois techniques et politiques, et dont le présupposé de « rationalité des acteurs » est sans doute l'élément le plus fragile. En outre, dans des circonstances extrêmes, la disponibilité de certaines élites politiques à la destruction de masse ne serait probablement pas compensée par le risque de riposte nucléaire (notamment si celles-ci sont animées par des considérations religieuses).
- Rien ne permet d'affirmer qu'un Etat occidental réagirait avec sang-froid à un « 11 septembre NBC ». De même, face à la destruction massive de populations alliées, un gouvernement pourrait être enclin à décider d'employer l'arme nucléaire pour « rétablir la dissuasion » (notamment si l'agression a été commise avec une arme nucléaire).
- Enfin, il existe une thèse inverse de celle du « tabou », dite de la « complaisance ». Au fil du temps, avec la disparition du souvenir des explosions nucléaires et l'extinction des générations de responsables qui les ont connu directement, le tabou sur l'emploi pourrait s'estomper.

Un expert américain ayant réfléchi à cette question en conclut que la probabilité d'un nouvel emploi de l'arme avant 2045 (tous scénarios confondus) est au minimum de 40 %²⁴⁸.

En tout état de cause, un hypothétique prochain emploi de l'arme nucléaire par un Etat aura valeur de bouleversement profond du paysage stratégique. D'autant plus que ses effets seraient immédiatement répercutés en boucle sur tous les écrans de télévision du monde.

Les principaux scénarios probables sont bien connus. Une première catégorie concerne un franchissement du seuil nucléaire au cours d'un conflit conventionnel majeur opposant deux puissances régionales (ex : Inde/Pakistan) ; une seconde catégorie impliquerait deux puissances majeures (ex : Chine/États-Unis, Chine/Russie) ; une troisième catégorie impliquerait une puissance majeure et une puissance régionale (ex : Chine/Inde), enfin, une quatrième catégorie impliquerait un État occidental et une puissance régionale²⁴⁹.

²⁴⁸ George H. Quester, « If the Nuclear Taboo Gets Broken », Naval War College Review, vol. 58, n° 2, printemps 2005.

²⁴⁹ La lenteur de la modernisation nucléaire chinoise et l'ampleur des ambitions indiennes incitent, toutefois, à ne pas accorder trop d'importance à ces différentes catégories, dans la mesure où la distinction entre puissances « majeures » et puissances « régionales » est de nature à s'estomper.

Le « passage à l'acte nucléaire » pourrait résulter de circonstances très diverses : escalade non maîtrisée ; volonté de rétablir un équilibre régional de dissuasion ; enfin, disponibilité au sacrifice ou au martyre (scénario dans lequel la menace de représailles n'est pas opérante)²⁵⁰.

Les conséquences d'un troisième emploi de l'arme nucléaire seraient considérables, mais restent imprévisibles dans leur nature et leur ampleur exactes. Ces conséquences dépendraient des circonstances du scénario : identité du pays en ayant pris l'initiative, nature de l'objectif visé et ampleur des dégâts causés, riposte adverse ou non, perception par les belligérants de l'impact politique et militaire d'un tel geste, réaction des grandes puissances, etc.

- Dans certains scénarios, par exemple si l'emploi de l'arme a eu pour effet la destruction massive et visible de populations civiles, il pourrait conduire à une dé-légitimation généralisée de l'arme nucléaire ouvrant la voie à un désarmement nucléaire total²⁵¹. Une première étape dans ce domaine serait probablement l'adoption de doctrines de « non-emploi en premier » (peut-être même, symboliquement, sous forme de traité multilatéral), afin de limiter le rôle des armes nucléaires.
- Dans d'autres, notamment si l'utilisation de l'arme est perçue comme ayant apporté des gains politiques ou militaires à un coût acceptable, il pourrait au contraire ouvrir la voie à l'adoption de stratégies d'emploi – et, partant, à la recherche de moyens de protection contre les Etats qui ne possèdent pas l'arme nucléaire.
- Enfin, il n'est pas exclu que la violation du tabou ne soit qu'un accident ou un épiphénomène, notamment si l'Etat qui a perpétré l'agression est sévèrement châtié²⁵². Une riposte nucléaire « efficace » (rétablissement de la dissuasion) à un premier emploi pourrait même conduire à une revalorisation de la dissuasion nucléaire, et contribuer à rehausser la place de l'arme nucléaire dans les stratégies de défense (avec le risque d'un encouragement à la prolifération).

Bien évidemment, les conséquences d'un troisième emploi ne se limiteraient pas au domaine nucléaire. Ainsi un analyste suggère-t-il qu'à la suite d'une attaque nucléaire sur les Etats-Unis « le peuple américain exigerait que le gouvernement s'attache à transformer le monde de telle sorte qu'une telle attaque ne puisse jamais se reproduire »²⁵³.

1.3 – Un acte de terrorisme nucléaire

Comme il a été suggéré plus haut, le terrorisme nucléaire reste assez improbable. Toutefois, la réalisation de l'hypothèse extrême d'un attentat terroriste dans un environnement urbain (scénario le plus probable) aurait deux effets majeurs.

D'abord, partant du principe qu'un tel acte de terrorisme serait commis dans un environnement urbain afin de causer un maximum de victimes (ce qui ne serait pas nécessairement le cas pour d'autres hypothèses d'emploi, par un Etat), elle altérerait profondément la perception des effets de l'arme, en remplaçant les images d'archive en noir et blanc de la dévastation d'Hiroshima par un flot d'images extrêmement violentes et traumatisantes pour la communauté internationale. Dans une telle hypothèse, l'argumentation que l'on imagine de la part des États dotés (sécurité des armes en leur possession, vocation exclusivement dissuasive

²⁵⁰ Il convient d'ajouter un argument quelque peu pervers, mais qui pourrait être pertinent dans certaines hypothèses : le prochain Etat qui aura recours à l'arme nucléaire sera « l'égal des Etats-Unis ». (En tout cas, l'argument ne manquerait pas d'être utilisé par ceux qui voudront défendre la position de l'Etat nucléaire agresseur.)

²⁵¹ On peut rappeler que les images des effets de l'événement d'Halabjah (emploi d'armes chimiques par les forces irakiennes contre un village kurde du pays, mars 1988) avaient contribué à la convocation d'une conférence internationale à Paris sur l'élimination des armes chimiques (1989). L'emploi massif de telles armes par l'Irak contre les forces iraniennes au cours des années précédentes, en revanche, n'avait eu qu'un impact politique limité (emploi « sur le champ de bataille » et non contre une population civile ; faible volume d'images disponibles et diffusées par les médias internationaux).

²⁵² La violation d'un tabou ne conduit pas nécessairement à son affaiblissement. Mutatis mutandis, l'on peut penser à l'annexion du Koweït en 1991 (cas unique d'annexion d'un Etat indépendant pays membre des Nations Unies), qui n'a pas créé de « précédent ».

²⁵³ Stephen Peter Rosen, « After Proliferation. What to Do If More States Go Nuclear », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 5, septembre-octobre 2005, p. 14.

de leurs arsenaux, caractère variable et contrôlable des effets de l'arme...) serait sans doute inaudible pour longtemps.

Les conséquences possibles à moyen et long termes d'un tel scénario pour l'avenir des armes nucléaires sont largement les mêmes que celles de l'emploi par un État : risque de délégitimation durable, ou, à l'inverse, revalorisation des stratégies de dissuasion en raison de la démonstration des effets de l'arme qui aurait ainsi eu lieu. Et comme dans le scénario précédent, ce sont sans doute les modalités exactes du scénario qui détermineraient précisément ses conséquences. Par exemple, s'il était avéré que les matières utilisées provenaient de l'arsenal d'un État nucléaire, il faudrait s'attendre à une très forte pression en faveur d'une réduction massive des arsenaux et des stocks, et surtout à leur consolidation dans des sites de stockage encore mieux protégés que ce n'est le cas aujourd'hui²⁵⁴.

1.4 – Une évolution radicale du contexte euro-atlantique

Enfin, le quatrième et dernier type d'événement proposé est d'une nature légèrement différente, car il est de nature politique et concerne plus directement la dissuasion française.

Une évolution majeure du contexte politique européen pourrait être suscitée par quatre événements différents.

- L'un serait le renoncement du Royaume-Uni à la dissuasion nucléaire. La matérialisation de ce scénario est extrêmement peu probable pour les années qui viennent, d'autant que Londres a annoncé le 4 décembre 2006 son intention de procéder à la modernisation de sa force nucléaire, et que le successeur présumé de M. Blair, Gordon Brown, a approuvé cette décision. Mais tant que le Royaume-Uni n'aura pas consenti d'investissement financier majeur pour le remplacement du couple Vanguard/Trident (ce qui ne se produira pas avant 2013-2014), elle restera parfaitement concevable. L'hypothèse extrême (au-delà du raisonnable) de la prolongation de la durée de vie des SNLE de la classe Vanguard pour une dizaine d'années signifierait que le Royaume-Uni pourrait encore prendre une telle décision jusque vers 2015, avant que la construction de quatre nouveaux bâtiments soit entamée (sans doute vers 2015-2020)²⁵⁵. Dans cette hypothèse, des pressions contradictoires existeraient sur la dissuasion française. D'un côté, cette dernière serait valorisée, y compris peut-être par nos partenaires européens. De l'autre, la France pourrait avoir à faire face à une forte « demande de désarmement » de la part de ses partenaires les plus proches (Allemagne)²⁵⁶.
- L'autre serait la création à l'horizon 2025-2030 d'une fédération européenne de quelques États, dont la France, avec un exécutif politique unique. Dans un tel cas (qui impliquerait sans doute au moins la France, l'Allemagne et les trois pays du Benelux), la question de la mise en commun de la force française de dissuasion serait posée²⁵⁷. (En revanche, la question du partage de la décision d'emploi ne se poserait pas, puisque par construction l'on suppose un exécutif unifié.) L'europanisation de la force de dissuasion aurait dans tous les cas de figure des conséquences concrètes qui bouleverseraient les conditions d'exercice de la dissuasion (par exemple : implication directe d'ingénieurs et d'officiers allemands dans le maintien en condition et le service des forces nucléaires, etc.)²⁵⁸. Mais des scénarios divers sont concevables. L'exécutif européen pourrait laisser, au moins provisoirement, le complexe nucléaire « français » fonctionner à l'identique au moins pendant une période de transition ; les forces militaires des autres nations pourraient être impliquées

²⁵⁴L'hypothèse d'un acte de terrorisme d'État est ici exclue, car elle correspond dans les faits à celle d'un emploi de l'arme par un État et renvoie donc au scénario précédent.

²⁵⁵L'on suppose ici que le Royaume-Uni procéderait de la même manière que dans les années 1990, c'est-à-dire avec une phase de production et de mise en service particulièrement courte, au contraire de la méthode utilisée par la France.

²⁵⁶Une variante de ce scénario verrait Londres abandonner, à cette échéance, sa composante océanique et la remplacer par une nouvelle composante aéroportée, abandonnant ainsi toute capacité autonome de frappe en second, mais sans renoncer totalement au maintien d'une dissuasion nationale.

²⁵⁷Rappelons que l'Allemagne et l'Italie avaient émis, dans leurs actes de ratification du TNP, des réserves et déclarations interprétatives aux termes desquelles le Traité ne devait pas faire obstacle à l'édification d'une Europe intégrée.

²⁵⁸La France insisterait sans doute pour qu'une telle évolution se déroule sans affecter la crédibilité technique de l'outil de dissuasion, avec des conséquences concrètes en termes de formation, de choix de la langue de communication, etc.

dans l'environnement de la dissuasion (sécurité nucléaire, protection des SNLE par les SNA, transmission, recherche et développement...) ; enfin, l'aviation des « partenaires » de la France pourrait être adaptée à l'export de missiles aérobies. En revanche, toute décision de remplacement ou de modernisation serait alors nécessairement européenne, avec ses conséquences industrielles (ouverture des marchés à des entreprises étrangères, suppression des clauses de sauvegarde...). Reste enfin le scénario dans lequel l'effort de désarmement nucléaire serait une condition posée par nos partenaires pour la construction d'une Europe politique pleinement intégrée. Certes, l'on voit mal les partenaires de la France faire de l'abandon de la dissuasion une condition sine qua non²⁵⁹. Mais la définition d'une politique nucléaire commune pourrait bien appeler de la part de la France une attitude plus souple – la conduisant, par exemple, à des concessions dans le domaine doctrinal (adoption d'une posture de « non-emploi en premier » ? engagement français à ne pas déployer d'armes sur d'autres territoires européens ?), dans le domaine des capacités (réductions symboliques des moyens ou du nombre d'armes ?) ou dans le domaine industriel (abandon du retraitement ?).

- Le troisième événement concevable serait une profonde rupture transatlantique. Suite à un événement stratégique majeur, la rupture entre les sociétés américaine et européenne serait telle qu'elle interdirait la poursuite des coopérations traditionnelles dans le domaine de la défense et de la sécurité. Dans un tel contexte, Londres et Paris se sentiraient probablement forcés de se rapprocher beaucoup plus que ce n'est le cas aujourd'hui, et la dimension européenne de la dissuasion prendrait une importance nouvelle. Cette hypothèse ouvrirait la possibilité d'une construction en commun de la prochaine génération de SNLE, à condition de pouvoir faire coïncider les calendriers (ce qui pourrait signifier, pour la France, le retrait anticipé d'un ou deux bâtiments de la classe Triomphant²⁶⁰), voire à l'adoption d'une solution « française » pour le remplacement futur des armes britanniques.
- Le dernier serait l'ancrage de la Russie dans les structures politiques européennes, Moscou devenant un allié au sens formel du terme, membre de l'OTAN et associé à l'Union européenne. Dans un tel scénario, le niveau de suffisance serait sans doute appelé à être revu à la baisse, l'adversaire potentiel « dimensionnant » ayant disparu.

2 – Trois scénarios globaux extrêmes pour l'horizon 2030

2.1 – Un monde « hautement proliféré »

L'hypothèse d'un monde hautement proliféré est ici définie comme celle d'un doublement du nombre d'États disposant de capacités nucléaires opérationnelles, soit quelques 16 à 18 pays en tout (trois nouveaux États nucléaires en Asie du nord-est, trois au Moyen-Orient, et un ou deux dans d'autres régions du monde, Asie du sud-est ou Amérique latine). Un tel scénario pourrait résulter de l'effondrement du TNP ou d'un emploi de l'arme perçu comme « efficace ». Il suppose que les garanties de sécurité données par les pays occidentaux (et notamment par les États-Unis, à une cinquantaine d'États, sous la forme d'engagements unilatéraux ou de traités) ne seraient plus considérées comme suffisamment efficaces.

Les causes d'une telle nouvelle vague de prolifération nucléaire définiraient en partie le « mode de fonctionnement » d'un tel monde proliféré. Une érosion lente du TNP et un accroissement progressif du nombre d'États disposant de capacités nucléaires pourraient permettre à l'environnement international de s'adapter progressivement²⁶¹. En revanche, une situation de « course à l'atome » serait plus instable (cas du développement rapide d'une capacité de frappe en second par un adversaire).

²⁵⁹ L'éventuel abandon de la dissuasion par le Royaume-Uni aurait naturellement un impact dans ce débat, mais il est difficile de prévoir dans quel sens. Pour certains, il aurait valeur d'exemple que la France devrait suivre ; mais d'autres ne manqueraient pas de faire remarquer que la force française serait alors le dernier « rempart nucléaire » de l'Europe et hésiteraient à demander sa disparition...

²⁶⁰ Avec une durée de vie de 30 à 35 ans, le retrait du service actif du Triomphant devrait intervenir entre 2027 et 2032 et celui du Téméraire entre 2029 et 2034. Les deux premiers SNLE britanniques de la classe Vanguard seront retirés, eux, en 2022 et 2024.

²⁶¹ Cette idée d'une « homéostasie » du système international est bien entendu à manier avec prudence, car elle est potentiellement dangereuse. Il pourrait en effet y avoir des effets de seuil : à partir d'un certain point, la capacité du système à s'adapter pourrait être

En tout état de cause, la majorité des analystes de la prolifération appartiennent à l'école « pessimiste » : il y a plus de chances qu'un monde proliféré soit un monde instable, dans lequel le risque de conflit et d'emploi de l'arme nucléaire a augmenté, que de chances qu'un tel monde soit stable. (Les arguments sont connus : absence probable de capacités protégées de frappe en second dans de nombreux cas ; capacités de contrôle gouvernemental limitées ; difficultés de compréhension mutuelle des cultures stratégiques et des « lignes rouges » de chaque pays ; etc.)

Dans un tel monde, les crises et les conflits pourraient être particulièrement complexes, et ne pas se prêter aisément à une grille de lecture allié/adversaire. Par exemple, la distension des liens avec l'Occident pourrait conduire certains pays tels que la Turquie ou l'Arabie saoudite à accéder au statut nucléaire d'une manière ou d'une autre, sans pour autant formellement renier leur alliance avec les Etats-Unis.

Un tel scénario pourrait in fine déboucher sur l'initiation par les pays occidentaux d'un mouvement de désarmement nucléaire total (cf. infra). Mais d'autres conséquences sont imaginables. Par exemple, les Occidentaux pourraient tenter de « maintenir l'ordre » dans un tel monde en déclarant qu'ils interviendraient militairement pour soutenir tout pays victime d'une agression nucléaire. De telles interventions pourraient avoir recours à des moyens conventionnels, au positionnement de moyens de défense antimissile mobiles, voire à l'exploitation de l'effet IEM-HA.

Enfin, la perspective de voir se dessiner un monde hautement proliféré à l'horizon 2030 aurait certainement des conséquences pour les travaux relatifs à la quatrième génération de réacteurs nucléaires ; le critère de « résistance à la prolifération » prendrait davantage d'importance.

Pour la France, un monde proliféré aurait cinq conséquences particulières :

- Devant la multiplication des hypothèses de crise et d'emploi, la question de la capacité à détecter de manière autonome un tir nucléaire se poserait avec davantage d'acuité.
- Le statut nucléaire du pays ne serait sans doute plus aussi important dans ses relations internationales qu'il ne l'est encore aujourd'hui. Il y aurait une dévalorisation de la « monnaie » nucléaire.
- L'opinion et les élites seraient alors probablement plus enclines à manifester leur soutien au maintien de la dissuasion ; mais certaines hypothèses de prolifération changeraient radicalement la donne en termes de perceptions françaises (hypothèse extrême d'une Algérie nucléaire).
- Dans un monde comportant de multiples puissances nucléaires, la distinction française entre « puissance majeure » et « puissance régionale » perdrait de sa pertinence.
- Le calcul du niveau de suffisance de la force de dissuasion nationale pourrait être affecté par la possibilité de crises ou de conflits, mettant en jeu de manière simultanée, deux ou trois États nucléaires significatifs.

2.2 – Une nouvelle menace majeure immédiate

L'apparition d'une nouvelle menace majeure immédiate pour l'Europe est un scénario assez peu probable. Pour des raisons géographiques, l'on voit mal d'où pourrait provenir une telle menace hormis le cas d'une Russie de nouveau expansionniste, le cas échéant accompagnée d'une union d'États mitoyens reconstituée autour d'elle²⁶².

diminuée. Pour prolonger la métaphore biologique, il y aurait non plus homéostasie mais « mithridatisation » : la capacité d'adaptation de l'organisme à l'absorption d'un poison devient nulle à partir d'une certaine dose...

²⁶² L'autre possibilité, celle d'une union de pays arabes de la rive sud de la Méditerranée (militairement et politiquement forte au point de constituer une menace majeure immédiate), est suffisamment improbable pour qu'elle soit laissée de côté.

L'hypothèse d'une « nouvelle guerre froide » entre l'OTAN et la Russie correspondrait à un schéma bien connu. En revanche, une hypothétique alliance entre Moscou et Pékin serait une situation plus inédite.

D'autres scénarios de menace majeure sont concevables, mais ils n'auraient pas les mêmes conséquences pour l'Europe. L'hypothèse d'un affrontement sino-américain pour la domination de l'Asie est assez probable. Mais elle ne se traduirait guère par une menace massive et immédiate contre l'Europe. D'autant que l'on peut imaginer, dans une variante inédite, une Russie alliée de l'OTAN face à la puissance chinoise.

Les autres scénarios de menace majeure sont encore plus improbables. L'on pense ici à une puissance nucléaire « régionale » devenue « majeure ». Ce scénario pourrait concerner, à l'horizon 2030, l'Inde, le Japon ou l'Iran. L'Iran comme puissance majeure – scénario dont la réalisation qui supposerait sans doute le maintien durable d'un prix élevé du pétrole et du gaz, afin d'assurer à Téhéran les moyens de développer son arsenal militaire – poserait à l'évidence un problème particulièrement grave pour l'Europe, notamment si la Turquie devait un jour entrer dans l'Union. Et en cas de non-admission d'Ankara, la Turquie pourrait estimer n'avoir d'autre choix que celui de l'alignement sur l'Iran ou la constitution de sa propre force de dissuasion nucléaire.

En résumé, il n'y a guère de scénario probable de menace majeure qui soit aussi dimensionnant que celui de l'apparition d'une menace russe sur le continent européen.

2.3 – La fin de l'ère nucléaire

Il faut enfin imaginer le scénario dans lequel la pression en faveur du désarmement soit telle que les autorités politiques occidentales envisagent la renonciation à l'arme nucléaire.

Ces circonstances extrêmes ne pourraient intervenir que dans des scénarios bien précis, tels que :

- guerre nucléaire ou emploi de l'arme nucléaire suscitant un choc psychologique majeur dans les opinions ;
- prolifération nucléaire rapide et incontrôlée, amenant les dirigeants occidentaux à décider qu'un monde sans arme nucléaire serait au bout du compte moins dangereux qu'un monde de multiples puissances nucléaires ;
- mise au point d'un nouveau type d'arme dont l'emploi aurait des conséquences physiques et psychologiques au moins aussi importantes que celles des armes nucléaires.

L'abandon de la force de dissuasion par les autorités françaises supposerait l'absence de menace immédiate de sécurité contre l'Europe, perçue comme telle par les autorités nationales. Sa réalisation serait plus probable dans une période de fin de vie des systèmes en service, avant que des investissements significatifs n'aient été consentis pour leur renouvellement ; ce calcul coûts/avantages ferait inmanquablement partie du raisonnement fait par les autorités politiques. (Comme suggéré dans le scénario précédent, l'abandon unilatéral de la force de dissuasion pourrait également être, dans une hypothèse extrême, une conséquence de la construction d'une Europe politique intégrée.)

4 - CONCLUSIONS GENERALES

Dans le domaine nucléaire comme dans d'autres, il est difficile d'aller très loin en matière de prospective stratégique ; au-delà de vingt-cinq ans, l'on peut considérer qu'il n'y a pas de visibilité suffisante pour tirer des conclusions utiles au-delà de ce qui a été dit plus haut.

A quarante ans apparaît un horizon sans doute indépassable en terme de prospective : en 2045, l'arme nucléaire aura cent ans²⁶³. C'est l'époque où les derniers survivants japonais d'Hiroshima et de Nagasaki s'éteindront (tout comme les concepteurs des armes ayant fait l'objet d'essais nucléaires). En l'absence de nouvel emploi de l'arme, la logique de dissuasion nucléaire apparaîtra alors comme appartenant aux livres d'Histoire – d'autant que les évolutions technologiques et sociales auront sans doute été, d'ici là, très significatives. Pour des raisons à la fois culturelles et techniques, le maintien à l'identique de stratégies de dissuasion fondées principalement sur ce moyen apparaît à l'échéance de 2045 assez improbable. Les systèmes d'armes qui auront remplacé la génération entrant actuellement en service seront donc peut-être les derniers.

La « viscosité » d'un certain nombre d'éléments et de paramètres du contexte international autorise la définition du scénario nominal proposé plus haut. Ce scénario nominal est par construction le plus probable. Mais à vingt-cinq ans, sa probabilité de réalisation doit être considérée comme non supérieure à 50 %. Le monde a connu pas moins de deux surprises stratégiques majeures en douze ans (1991, 2001). Des « changements de phase » rapides sont non seulement possibles mais même probables dès lors que l'on se situe dans une période deux fois plus longue (vingt-cinq ans au lieu de douze ans)... Si la dissuasion nucléaire s'est montrée facilement adaptable aux contextes post-1991 et post-2001, il serait déraisonnable de penser que ce sera toujours le cas.

En termes de conclusions opératoires pour l'avenir de la dissuasion nucléaire française, l'examen des scénarios permet de suggérer les pistes suivantes :

- Il est prudent de s'attendre à un affaiblissement des moyens budgétaires, techniques et humains mis à la disposition de la dissuasion nucléaire, sauf peut-être pour les domaines duaux (civil & militaire, nucléaire & conventionnel).
- Dans tous les scénarios, une réévaluation régulière des besoins de la dissuasion, sans doute tous les cinq ans, sera certainement demandée.
- La réactivité, la souplesse et l'adaptabilité seront donc des caractéristiques indispensables pour le complexe nucléaire français.
- Le renseignement dans toutes ses composantes technologiques et humaines sera encore davantage sollicité qu'il ne l'est aujourd'hui pour la construction des planifications (détection à temps d'une menace virtuelle ou masquée, identification précise des centres de pouvoir, compréhension des logiques doctrinales des États nucléaires, repérage du départ des tirs de missiles, identification de l'origine des matières en cas d'attentat nucléaire ou radiologique, etc.).
- La Chine sera à l'avenir un déterminant des équilibres stratégiques internationaux, y compris indirectement pour la France, de manière beaucoup plus importante que ce n'est le cas aujourd'hui.
- La distinction traditionnelle entre « puissances majeures » et « puissances régionales » pourrait s'avérer moins claire que par le passé, avec des conséquences en termes de planification.
- La notion d'indépendance nationale dans le domaine nucléaire n'aura plus le même sens que par le passé, pour des raisons politiques et industrielles. La demande politique de coopération entre pays occidentaux dans les domaines liés à la dissuasion nucléaire, notamment avec la Grande-Bretagne, a de grandes chances d'être plus forte qu'elle n'a été par le passé.
- L'année 2012 pourrait être une étape significative dans la réflexion sur l'avenir de la dissuasion nucléaire, notamment en France. Cette date verra en effet coïncider :

²⁶³ Par coïncidence, cette échéance correspond symboliquement à la durée maximale de vie utile du plutonium de qualité militaire, telle qu'elle a été récemment estimée aux Etats-Unis. (Walter Pincus, « Plutonium Lifespan in U.S. Weapons Much Longer Than Thought », The Washington Post, 30 novembre 2006).

- La mise en service à ce moment des premiers systèmes de défense antimissiles en Europe (programme de l'OTAN et site GBI américain), ainsi que l'achèvement de la mise en place de la capacité initiale de défense du territoire américain (entre 20 à 50 missiles),
- La fin du programme de réduction de l'arsenal nucléaire américain planifié en 2001, ainsi la mise en service des premières armes RRW et celle du nouveau missile Trident-2 conventionnel (précision de 10 m),
- L'échéance du traité russo-américain de limitation des armes stratégiques opérationnelles (traité de Moscou),
- La fin de la destruction des armes chimiques (échéance prévue par le CIAC),
- L'achèvement des grands outils du programme de simulation (LMJ, AIRIX),
- Les prochaines élections présidentielle et parlementaires françaises.

En tout état de cause, l'événement le plus important susceptible d'affecter radicalement, dans un sens ou dans un autre selon les circonstances, le contexte de la dissuasion nucléaire serait un « troisième emploi » de l'arme.

L'avenir de la dissuasion française : quelques scénarios illustratifs

Période 2007-2017

Scénario 1 : Maintien en état et poursuite des programmes de modernisation

Scénario 2 : Diminution symbolique du stock d'armes (10 à 15 %)

Scénario 3 : Réduction capacitaire

3.1 : Suppression de la composante aéroportée

3.2 : Réduction de la composante aéroportée et intégration dans l'OTAN

3.3 : Réduction massive du stock d'armes (25 à 50 %)

Période 2017-2030

Scénario 1 : Maintien en état et décision de renouvellement des deux composantes

Scénario 2 : Décision de non-renouvellement de la composante aéroportée

Scénario 3 : Création d'une force nucléaire commune avec le Royaume-Uni (six SNLE au lieu de huit)

Scénario 4 : Décision de non-renouvellement de la composante océanique, intégration des forces nucléaires françaises dans l'OTAN

La dissuasion nucléaire « une réflexion sous le signe de l'Europe »

*Institut d'Hautes Etudes de Défense Nationale**
Rapport de 1ère phase
54^{ème} session nationale

Comité 6 (janvier 2002)

1. - INTRODUCTION

L'Institut des hautes études de défense nationale a contribué, notamment par le travail des comités des précédentes sessions nationales, à mieux appréhender les fondements conceptuels, les conséquences politiques, stratégiques, matérielles, scientifiques et psychologiques, de l'existence de la dissuasion nucléaire.

Malgré cet héritage conséquent, demander à réfléchir à la dissuasion nucléaire, plus de dix années après la chute du Mur de Berlin et alors même que l'idée d'une « fin de l'histoire » annoncée au début des années 1990, a montré ses limites ne revient-il pas à reconnaître que la dissuasion nucléaire n'est pas parvenue à cristalliser les fondements d'une stabilité stratégique et politique qui aurait pu favoriser un dialogue entre les Etats au service du développement, de la coopération et de la paix ?

Comment parler de la dissuasion nucléaire aujourd'hui, alors que tout semble avoir été pensé, écrit, dit, durant les cinquante dernières années? Comment éviter les sentiers battus, les chemins de traverse, alors que ce concept est au cœur de l'équilibre stratégique et de la recherche du maintien de la paix dans le monde depuis la fin de la seconde guerre mondiale ? Comment, devant un sujet aussi connu, maîtrisé et apparemment immuable, parvenir à donner une dimension attractive au travail réalisé ?

Ce sentiment d'absence de nouveauté, ressenti par les membres du comité 6, pouvait facilement annoncer une forme de malaise intellectuel se traduisant par une question simple: comment faire du neuf avec un sujet culte des relations internationales depuis plus de cinquante ans ? Cette réflexion participait d'une forme « d'appropriation » d'une problématique qui, pour reconquérir aux yeux des auditeurs sa modernité et une dimension captivante, exigeait dans le propos de la pertinence agrémentée d'originalité.

Trois éléments fondamentaux ont permis aux membres du comité 6 de s'inscrire dans cette démarche :

- 1) l'exigence d'une réflexion placée sous le signe de l'Europe ;
- 2) une large part faite aux auditions de responsables nationaux et internationaux ;
- 3) une réflexion consécutive aux événements internationaux liés aux attentats du 11 septembre 2001.

1.1 - L'exigence d'une réflexion placée sous le signe de l'Europe

La 54^{ème} session de l'IHEDN s'inscrit dans la conscience collective que l'avenir de la France dépasse les frontières nationales pour s'inscrire dans une dimension européenne. L'Union européenne se renforce: au niveau institutionnel, le débat non tranché à ce jour, sur une future constitution européenne qui bâtirait les fondations d'une Europe fédérale ou d'une fédération d'Etats-Nations est intense.

Par voie de conséquence, les instruments de puissance offrant les moyens d'un rôle international, notamment de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ont été traités dernièrement aux sommets européens de Göteborg (Juin 2001) et de Laeken (Décembre 2001). La participation des forces militaires des pays européens membres de l'Union (Grande- Bretagne, France, Allemagne par exemple) mais aussi de

* Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auditeurs et ne doivent pas être considérées comme une position officielle de l'IHEDN.

l'Alliance atlantique, durant ces dernières années, a nécessairement conduit à s'interroger sur le lien et sur l'articulation qui pouvaient exister entre l'OTAN et la PESD.

Sur le plan monétaire et économique, l'euro est désormais une réalité pour les citoyens des pays membres de cet espace monétaire. Cette monnaie commune est devenue un acteur important des flux financiers et des échanges économiques internationaux. Les conséquences sur les éléments constitutifs de la conscience du partage d'un destin commun ne sont pas encore connues. Elles seront mesurées tout au long de l'année 2002. Mais sans nul doute, l'arrivée tangible de l'euro va contribuer à renforcer le sentiment européen des citoyens des pays concernés.

Réfléchir à ces questions fondamentales pour l'avenir de l'Union européenne et de ses Etats membres devait conduire les membres du comité à envisager de proposer des pistes de réflexion en faveur d'une redéfinition de certains éléments fondateurs de la dissuasion nucléaire, telle la notion d'intérêt vital. Dans ce cadre, une évolution de la dissuasion qui prenne en compte la dimension européenne pouvait-elle être réaliste?

Une telle démarche supposait un minimum d'accord sur la définition organique de l'Union européenne: parlions-nous d'une organisation internationale? d'un Etat? d'une fédération d'Etats-Nations ? D'un espace de coopération étatique?

Cette difficulté, qui touche au cœur même de l'identité des citoyens des pays de l'Union européenne, est sans nul doute au centre du sujet posé au comité. En effet, la dissuasion nucléaire est une arme d'Etat. Elle est destinée, dans une approche stratégique et selon un concept de non-emploi, à dissuader un autre Etat de s'en prendre aux intérêts vitaux du pays concerné, en l'occurrence la France. Ce schéma dissuasif s'applique-t-il à l'Europe qui n'est pas un Etat et ne constitue pas encore une Nation? Par ailleurs, la dissuasion nucléaire, comme toute politique militaire, est au service d'une politique étrangère. Mais peut-on considérer que cette dernière existe réellement au niveau de l'Europe? Si tel est le cas, est-il raisonnable d'envisager "un transfert" de la dissuasion nucléaire au profit de l'entité européenne? Quelle pourrait-être l'autorité politique, légale et légitime, ayant le droit de disposer de l'arme nucléaire?

Autant de questions importantes que se sont posées les membres du comité 6, auxquelles correspondent souvent des réponses nuancées. En effet, l'Europe est une entité en constante évolution, fortement marquée par un dialogue politique constant. Dans ce contexte, et en l'état actuel des choses, il n'était souvent possible que de mettre en relief la problématique dans une perspective marquée par un travail de prospective.

1.2 - Une large part faite aux auditions de responsables nationaux et internationaux.

Afin de s'engager sur cette voie en possédant une vision la plus large et la plus objective possible, il était indispensable de mieux connaître le contenu du débat politique non seulement en France mais également à l'étranger.

Une large place a été faite aux auditions de certains membres du corps diplomatique accrédité en France, de représentants de mouvements politiques couvrant pratiquement tout le spectre national. La diversité des approches a contribué à donner au rapport une dimension intégrant les différents aspects de la problématique. Les représentants ou leaders de la CGT, du Mouvement pour la paix, du Parti communiste, du Parti socialiste, du Rassemblement pour la République, de l'Union pour la démocratie française, ont été auditionnés. Les Ambassadeurs de la République populaire de Chine, de la République hellénique, de la République de l'Inde, de la République islamique du Pakistan, de la Fédération de Russie, des représentants de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République de Turquie, du Royaume de Suède, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, certains officiers généraux, des experts des questions nucléaires, ont ainsi pu exposer leurs points de vues (la liste complète des intervenants est donnée en annexe B).

Cette diversité des opinions a permis d'aborder le concept de la dissuasion nucléaire dans sa dimension nationale, tout autant que son devenir au sein d'un environnement européen, et l'image qu'elle renvoie sur la scène internationale. Les menaces nouvelles, notamment celle de la prolifération nucléaire, sans oublier les

risques que représente la destruction de masse par l'usage d'armes bactériologiques et chimiques, ont ainsi pu être étudiées.

1.3 - Une réflexion consécutive aux événements internationaux liés aux attentats du 11 septembre 2001

L'évolution de la situation internationale marquée par les événements du 11 septembre 2001, a nécessairement conduit le comité à s'interroger sur la crédibilité de la persistance du concept de dissuasion nucléaire face à des actes de terrorisme aux dimensions jamais atteintes jusqu'à présent.

Les attentats du 11 septembre 2001 et leurs conséquences (la guerre en Afghanistan, lutte contre le terrorisme intégriste considéré comme un sujet de sécurité nationale par les Etats-Unis d'Amérique) exigeaient de s'interroger sur leurs conséquences sur le concept de la dissuasion nucléaire. Il a semblé aux membres du comité que le concept de dissuasion recouvrait une dimension plus grande, plus globale, avec une composante civile non négligeable. Depuis le 11 septembre, il existe de nouvelles interrogations sur les thèmes militaro-stratégiques qui dépendent de l'évolution internationale, interrogations auxquelles il est encore trop tôt pour apporter des réponses pertinentes. La réflexion sur l'évolution de programmes d'armes de destruction massive et leur effet pour la sécurité de l'Europe est conduite depuis peu. Les incidences de cette réalité sur la dissuasion ne sont pas encore analysées. C'est la raison pour laquelle, afin de respecter l'exigence d'une pertinence dans son travail, le comité ne peut que poser certaines interrogations.

Le plan proposé comporte quatre parties.

La première dresse un état et un bilan de la dissuasion nucléaire française. Les rappels historiques et les principes fondateurs de la conception française de cette même dissuasion, leur application et leur évolution durant la guerre froide, leur adaptation au principe de "la stricte suffisance", se traduisant notamment par une limitation de ses propres capacités nucléaires tout au long de la chaîne qui va de la conception des armes à leur déploiement en passant par leur industrialisation, en composent le corps.

Dans la seconde, nous tenterons de mesurer la portée de l'intégration européenne sur les principes de la dissuasion nucléaire française. La dissuasion et l'Europe de la défense ont constitué le fil conducteur d'un chapitre qui fait le point sur les positions des Etats membres de l'Union. Leurs avis peuvent être différents de ceux de la France mais, l'Europe étant une démarche collective au service d'un avenir commun, il était essentiel de mieux connaître leurs positions. Par ailleurs, une réflexion a été conduite dans le but de mesurer la compatibilité des avancées institutionnelles de l'intégration européenne avec les principes de la dissuasion nucléaire qui restent ancrés dans une logique purement nationale.

La troisième partie a pour objet de mesurer l'évolution probable du contexte international, dans les dix prochaines années en posant les problèmes dont certains ont été mis en exergue par les événements du 11 septembre 2001. La prolifération des armes nucléaires, le progrès des techniques, la diversification des risques et des intérêts vitaux vont-ils contribuer à affranchir la France d'une évaluation permanente de la pertinence de sa posture nucléaire? Cette réalité implique des choix politiques et budgétaires qui vont conditionner la place de la France dans le monde de demain.

Enfin, la dernière partie cherchera à mesurer les conséquences que les arbitrages politiques, liés notamment aux décisions budgétaires, auront sur le maintien de la dissuasion nucléaire. Dans cette optique, et alors que l'environnement international apparaît plus évolutif que jamais, un débat politique national ne s'impose-t-il pas ?

La recherche d'une adhésion des citoyens ne devrait-elle pas constituer un enjeu essentiel? Enfin, la dissuasion n'a-t-elle pas pour vocation de prévenir les conflits et l'irréversible? Dès lors, la meilleure politique en faveur d'un désarmement que la France appelle de ses vœux ne dépend-t-elle pas de l'ancrage d'une culture de la paix et d'une politique forte pour assurer un développement durable ?

Autant de questions qui mettent en exergue la complexité d'une problématique ancrée dans une démarche politico-militaire, dont les origines ne peuvent s'affranchir d'interrogations d'ordre plus philosophique portant sur le sens de l'Histoire et sur le devenir de l'Humanité.

2 ETAT ET BILAN DE LA DISSUASION NUCLEAIRE FRANCAISE

Un bilan rapide de l'historique de la dissuasion, de l'évolution de sa doctrine, de la position des décideurs politiques d'hier et d'aujourd'hui ainsi qu'une meilleure connaissance des courants d'opinions permet d'écarter à court et à moyen termes, une remise en cause radicale du concept français de la dissuasion nucléaire.

La France a édifié son potentiel nucléaire et le concept de la dissuasion qui lui est rattaché dans un environnement international qui était marqué par la guerre froide.

La dissuasion nucléaire était justifiée aux yeux des pays occidentaux, par « la menace immédiate » et clairement identifiée que constituait le Pacte de Varsovie. Cette réalité signifiait l'existence simultanée de moyens hostiles et d'une volonté de les utiliser.

Depuis les années 1960, les fondements de la doctrine nucléaire française sont inchangés. L'arme nucléaire française a un rôle avant tout politique visant à empêcher une attaque contre les intérêts vitaux du pays.

Le chef de l'Etat, élu au suffrage universel depuis la réforme constitutionnelle de 1962, « est seul juge de la mise en cause de ces intérêts ». Cependant, si le concept est inchangé, la doctrine a évolué afin d'adapter, au plus près de l'évolution internationale, la défense des intérêts vitaux nationaux. Dès lors, la dissuasion demeure la garantie ultime de la survie du pays face à toute puissance majeure.

2.1. - Rappels historiques

La conception française de la dissuasion nucléaire trouve son origine dans les principes qui ont guidé la politique de sécurité et étrangère de la France dans les années de l'après seconde guerre mondiale.

2.1.1 - La dissuasion nucléaire au service de l'indépendance nationale

La dissuasion nucléaire française a été élaborée pendant la guerre froide. Le potentiel nucléaire français est une arme d'Etat destinée, dans une approche stratégique et selon un concept de non emploi, à dissuader un autre Etat de s'en prendre aux intérêts vitaux de la France et, par voie de conséquence, de porter atteinte à sa souveraineté nationale.

« La dissuasion nucléaire repose sur la perception par tout adversaire des risques inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu du conflit, qu'entraînerait une agression contre notre pays. L'intensité des effets destructeurs de l'arme nucléaire, la terreur qu'elle inspire, ont donné à la notion militaire classique de dissuasion, une portée stratégique radicale auparavant inconnue. C'est pourquoi, la stratégie nucléaire française est une stratégie de dissuasion, rejetant toute confusion entre dissuasion et emploi », rappelle le Livre blanc de 1994²⁶⁴.

L'indépendance nationale suppose que l'Etat conserve les moyens de l'assurer y compris par la dissuasion. Sans les moyens de défense, l'Etat perd une partie de sa raison d'être qui est de protéger la nation française dont il est l'émanation. Cette vision a servi les intérêts internationaux de la France et contribue, encore aujourd'hui, à la préservation du statut international de la France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies. Elaborée 20 ans après la défaite française de 1940, la dissuasion nucléaire a été conçue comme un instrument au service du rayonnement international de la France, garantissant la crédibilité de ses positions politiques. Hautement politique, la dissuasion française fondée sur

²⁶⁴Extrait du Livre Blanc, 1994, p. 54.

le rapport « du faible au fort » s'est présentée, dans les années 1960, comme un moyen d'offrir une alternative aux pays qui ne souhaitaient pas se voir enfermés dans le dialogue-confrontation des deux Grands. Elle est l'expression de la politique d'indépendance nationale voulue par le général de Gaulle. La France, après 1962, dégagée des affres de la décolonisation et de la guerre d'Algérie qui obéraient son discours sur la scène internationale, a pu reprendre toute sa place dans le concert des Nations, en se donnant les moyens d'être entendue.

« Il existe des Etats nucléaires, donc la France doit en être », déclarait Pierre Messmer²⁶⁵ paraphrasant volontairement le général de Gaulle pour qui la politique devait être celle du réel, notion cependant différente de la Realpolitik. Dès lors, pour peser sur les affaires du monde, la France se devait de construire son potentiel nucléaire, offrant ainsi à la politique nationale les moyens d'une indépendance qui se traduisait notamment, en matière de relations internationales, par un redéploiement pacifique sur tous les continents.

Le général de Gaulle, en novembre 1959, exposant le cœur de la doctrine française en matière de dissuasion sous la rotonde Gabriel à l'Ecole militaire, affirmait très clairement que la défense des intérêts vitaux de la France serait désormais essentiellement assurée par les forces nucléaires capables d'infliger des destructions inacceptables à tout agresseur éventuel, le dissuadant de s'en prendre à la France. Le général de Gaulle utilisait l'expression, « Où que ce soit sur la terre ! », marquant ainsi sa volonté de voir la France se doter des moyens de frapper tous azimuts si nécessaire, selon la formule rendue célèbre par le général Ailleret. Pas une ligne ne désignait formellement un agresseur.

Le potentiel nucléaire français a également permis à la société civile, aux militaires et à la classe politique, de se retrouver au sein d'un projet commun, qui soit objet de cohésion nationale et de fierté après les échecs subis sur le sol métropolitain durant la seconde guerre mondiale, et après les exercices douloureux de la décolonisation en Asie du Sud-Est et en Algérie.

« C'était aussi l'occasion d'arracher l'armée à sa morosité et de lui proposer une reconversion exaltante » écrivait René Rémond²⁶⁶.

Ce rôle d'instrument de puissance est aussi reconnu par François Mitterrand lorsqu'il déclare, à la fin des années 1980 que l'arme nucléaire « est une réalité, un prestige, un atout pour notre rayonnement »²⁶⁷.

2.1.2 - Les fondements de la doctrine française

La dissuasion s'appuie sur un armement dont les conditions d'emploi sont volontairement maintenues dans le flou. En France, seul le Président de la République, responsable de l'intégrité nationale et du respect de la souveraineté nationale, peut apprécier le degré des atteintes portées aux intérêts vitaux de la France. Partager la dissuasion nucléaire de la France est, dès lors, inconcevable. Cela reviendrait à discuter avec un ou plusieurs acteurs de l'appréciation, c'est à dire de la définition des intérêts vitaux de la France, donc des fondements de la souveraineté nationale, démarche contraire aux textes constitutionnels adoptés par référendum en 1958.

La France s'applique à diffuser le contenu de sa doctrine en expliquant que la défense est le moyen de garantir la sécurité collective. Cela revient à dire que la sécurité étant le fruit de la défense, la dissuasion constitue un des moyens de la garantir.

²⁶⁵Audition de M. Pierre MESSMER, 7 novembre 2001

²⁶⁶M. René REMOND, Notre Siècle, Paris, 1988, p. 609

²⁶⁷Discours du Président François MITTERRAND, 1989.

Il est possible de distinguer deux modalités de la dissuasion :

- dissuader en supprimant tout espoir de succès: basée sur le rapport de forces, c'est la dissuasion du « fort au faible »,
- dissuader en menaçant de représailles "hors de proportion avec l'enjeu du conflit" l'agresseur: fondée sur l'existence de capacités de destructions considérables, il s'agit du rapport dit « du faible au fort ».

La France n'a pas donné clairement de délimitation au champ de ses intérêts vitaux. Ceux-ci peuvent évoluer « dans le temps et dans l'espace ». L'indétermination est partie intégrante de la dissuasion, ce qui rend impossible le calcul du risque par l'agresseur éventuel. Si la France conçoit l'usage de son potentiel nucléaire dans des circonstances extrêmes, et dans le cadre des normes juridiques internationales, tel que le droit à la légitime défense reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, elle n'entend pas reconnaître le principe de « non-emploi en premier » qui repose sur l'idée que le nucléaire doit exclusivement dissuader le nucléaire. Elle n'exclut pas non plus la notion d'ultime avertissement. Par ailleurs, une menace de destruction massive par l'usage d'armes chimiques, biologiques peut ne pas être exempte d'une menace de riposte au moyen d'une frappe nucléaire à la mesure des enjeux.

En France, comme le rappelle Jean-Michel Boucheron²⁶⁸, seul le chef de l'Etat peut prendre la décision d'utiliser l'arme nucléaire. Le Président de la République tient cette légitimité du suffrage universel. « Il m'appartient, en tant qu'ultime gardien de la dissuasion et décideur unique de la mise en oeuvre éventuelle de nos forces nucléaires... », déclarait le Président Chirac devant l'IHEDN en juin 2001²⁶⁹.

Le Livre Blanc de 1994 précise que "le concept français continuera à se définir par la volonté et la capacité de faire redouter à un adversaire, quel qu'il soit et quels que soient ses moyens, des dommages inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu du conflit, s'il cherche à s'en prendre à nos intérêts vitaux". Seules les armes nucléaires ont aujourd'hui une telle capacité en raison de leur imparable pouvoir destructeur. C'est pourquoi, elles ont aussi pour vertu « de rendre inconcevable le recours à la guerre totale comme moyen actif de la politique »²⁷⁰.

La dissuasion est donc la combinaison d'une capacité, celle de frapper avec des armes de destruction massive, et d'une volonté, celle de déclencher une riposte si nécessaire. Il importe qu'à une menace vitale, puisse être opposée une autre menace vitale. Les intérêts vitaux résident dans tous les attributs (géographiques, stratégiques, économiques et militaires) qui permettent à une nation de rester maîtresse de son destin. Le Livre Blanc de 1994 affirme, concernant la définition des intérêts vitaux, que "l'intégrité du territoire national, comprenant la métropole et les départements et territoires d'outre-mer, de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population, en constituent le cœur ". Ils ne sont donc pas limités à une seule approche territoriale. L'incertitude sur leurs contours est un élément important de la dissuasion française, qui, globale dans sa définition, combine les deux modes évoqués précédemment.

« La dissuasion française se fonde sur la possession de forces nucléaires et classiques qui se valorisent mutuellement » peut-on lire dans le Livre Blanc de 1994. Le niveau des dommages occasionnés, la possibilité d'usage de forces menaçantes définissent le seuil nucléaire. Le chef de l'Etat déclarait, dès 1995, que "seule la force de dissuasion garantit la France contre l'éventuel recours à des armes de destruction massive, quelle qu'en soit leur nature »²⁷¹.

²⁶⁸Audition de M. Jean-Michel BOUCHERON, 16 octobre 2001

²⁶⁹Discours du Président Jacques CHIRAC, IHEDN, 8 juin 2001

²⁷⁰M. Bruno Tertrais Armées d'Aujourd'hui novembre 2001 p.64.

²⁷¹Rapport du comité 6, 50ème session nationale de l'IHEDN – 1997.

2.1.3 - Les dates phares de la dissuasion nucléaire française

Le 13 Février 1960, la France fait exploser sa première bombe à fission (bombe A) à Reggane, dans le Sahara algérien, en pleine guerre d'Algérie. En 1964, la composante aéroportée équipée de Mirage IV est opérationnelle. En 1968, la France fait exploser la première bombe à fusion (Bombe H) sur le site de Mururoa. En 1971, la première unité sous-marine est opérationnelle sur le site du plateau d'Albion. En 1972, a lieu la première patrouille opérationnelle du sous-marin nucléaire lanceur d'engins, Le Redoutable. Dès la fin de l'année 1976, deux SNLE sont à la mer en permanence. En 1982, le système d'armes sol-sol Pluton est mis en service. En janvier 1983, trois SNLE sont en permanence à la mer. A partir de 1986, le missile Air-Sol moyenne portée (ASMP) équipe les Mirage IV, puis les Mirage 2000 à partir de 1988. En 1987, l'arme préstratégique est développée, il s'agit du missile Hadès. Par ailleurs, depuis 1979, la production d'énergie électrique familiarise les Français avec le nucléaire, contribuant sans doute à une forme de consensus de l'opinion avec cette forme source d'énergie.

Pendant une période de trente années, qui a notamment été marquée par l'alternance politique de 1981, la France s'est dotée des moyens sans cesse perfectionnés, qui ont renforcé la crédibilité de sa dissuasion.

« Le maintien de l'arme nucléaire permet à la France de continuer à compter comme une grande puissance et d'exercer son influence dans le monde »²⁷². Avant la chute du Mur de Berlin, le 9 novembre 1989 qui devait accélérer la dislocation de l'ex URSS et la disparition du système Est-Ouest, la France avait inscrit dans son concept de dissuasion une approche pérenne et en progression sur le plan quantitatif.

2.2. - Le débat sur le désarmement

L'existence, depuis les années 1960, d'un dialogue pratiquement permanent entre les deux Grands, pèse peu sur l'évolution de l'arsenal nucléaire français.

2.2.1. - L'existence d'un dialogue constant

Les périodes de crises, nombreuses dans les rapports Est-Ouest, n'ont pas empêché la recherche d'un dialogue entre ces deux parties en matière de désarmement.

Les conflits périphériques, au Proche Orient, en Asie du Sud-Est, en Amérique latine, tout autant que les crises graves, telles la crise de Cuba en octobre 1962, ou celle générée par l'invasion de l'Afghanistan par l'Armée rouge en décembre 1979, n'ont pas irrémédiablement freiné les discussions entre les deux Grands. La coexistence pacifique des années 1950 n'était qu'un répit pour consolider les bases de chacun des deux blocs. L'heureuse conclusion de la crise d'octobre 1962 devait ouvrir l'ère de la détente qui se traduisait, dès juin 1963, par l'établissement d'un système de liaison par télétype entre Washington et Moscou, connu sous le nom de « téléphone rouge ». Le 5 août 1963, un traité signé à Moscou interdisait, même à des fins pacifiques, les essais nucléaires autres que souterrains (Limited Test Ban Treaty ou LTBT).

La France tout autant que la République populaire de Chine, n'était pas signataire, ne pouvant s'interdire l'accès au « Club nucléaire ». La politique de la détente débouchait sur la consolidation du statu quo, notamment en Europe, et facilitait l'ouverture, en 1972, de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui devait s'achever en 1974 par les accords d'Helsinki. En matière de maîtrise des armements, les premières négociations s'ouvraient en novembre 1969, se concluant en 1972, par la signature d'un premier accord SALT (Strategic Arms Limitation Talks) suivi d'un second en 1979. La maîtrise des armements, alimentant le principe de destruction mutuelle assurée (MAD) faisait partie intégrante de la doctrine stratégique de l'époque. Les discussions sur la réduction des armes nucléaires (Strategic Arms Reduction Talks), START, le traité anti-missiles ABM, ont constitué autant d'avancées dans le dialogue Est-Ouest. Le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (INF) de 1987 était un tournant: il prévoyait la

²⁷² Rapport du Comité 6, 50ème session nationale de l'IHEDN, 1997.

destruction, dans un délai de 3 ans, de missiles de portée intermédiaire. Il ne s'agissait plus de limitation des armements stratégiques mais bien d'une réduction des armes nucléaires, assortie d'un dispositif de vérification.

Mais en Europe, ces accords ne concernaient que 3 à 4% des ogives nucléaires accumulées par les deux Grands. Leur retrait, accompagné, tel que cela fût un temps envisagé, d'une dénucléarisation de l'Allemagne de l'Ouest, aurait laissé les puissances nucléaires européennes seules face aux forces du Pacte de Varsovie, largement supérieures en effectifs et en armements conventionnels par rapport à celles de l'OTAN. Dans ce contexte, la France entendait plus que jamais, maintenir son potentiel tandis qu'un embryon de défense commune était établi avec l'Allemagne (création d'une brigade et d'un conseil de défense francoallemand).

La France n'avait pas souhaité s'associer à la maîtrise des armements, qui ne tendait, à ses yeux, qu'à aménager l'équilibre stratégique et à perpétuer les privilèges des Etats pourvus d'armes nucléaires sans pour autant réduire la menace découlant de l'accumulation et du perfectionnement de ces armes.

La contribution de la France à la limitation et à la réduction des armements nucléaires ne pouvait qu'être modeste, sinon nulle, aussi longtemps que substituerait une disproportion considérable entre les forces nucléaires stratégiques des deux Grands et celles dont elle disposait pour assurer sa sécurité. Il appartenait donc aux USA et à l'ex-URSS de donner l'exemple en procédant à une réduction significative de leurs arsenaux, étant entendu que la France suivrait le mouvement en veillant à ne pas altérer sa crédibilité. C'est cette logique qui a conduit la France à adhérer en 1992 au Traité de non prolifération nucléaire.

2.2.2 - L'adaptation de la doctrine française

Depuis la chute du Mur de Berlin et la disparition de l'ex-URSS en 1991, le gouvernement français a adapté la doctrine de dissuasion en introduisant le concept de « stricte suffisance ».

Celui-ci a eu des conséquences immédiates importantes. Le nombre de SNLE à la mer a été réduit (il est actuellement d'au moins un sous-marin à la mer). Les missiles Hadès ont été démantelés tout autant que les installations du plateau d'Albion. Les Mirage IV ont été retirés du service.

« Les moyens français ont été définis, dans leur volume et leurs caractéristiques, à un niveau de stricte suffisance déterminé en fonction du contexte politique et stratégique. Dans l'application de ce principe, la France s'est toujours souciee de définir un niveau de capacité le plus bas possible, conforme, naturellement, et compatible, avec sa sécurité »²⁷³

Le concept français est resté inchangé. La France maintient « la capacité de marquer le moment venu, à un adversaire éventuel, à la fois que nos intérêts vitaux sont en jeu et que nous sommes déterminés à les sauvegarder »²⁷⁴. Il s'agit de l'ultime avertissement, alors même que nos forces sont considérées comme stratégiques. L'unicité de l'armement et de la doctrine garantissent leur crédibilité, politique et technique.

La France entend pouvoir infliger une frappe occasionnant des dommages irréparables chez l'adversaire tout en pouvant procéder à des frappes limitées, sur des objectifs militaires, c'est-à-dire donner un ultime avertissement. L'adaptabilité de nos moyens, la modulation des niveaux d'alerte, contribuent à la flexibilité et crédibilité de notre dissuasion.

2.3. - La dissuasion nucléaire depuis 1996

Le concept de dissuasion nucléaire continue de bénéficier d'un solide consensus politique, confirmé durant les différentes cohabitations qui n'ont en rien porté atteinte à cette situation.

²⁷³Discours du Président CHIRAC, IHEDN, 8 juin 2001.

²⁷⁴Ibidem.

Le chef de l'Etat, le Premier Ministre, le ministre de la Défense, expriment des opinions concordantes en la matière, malgré l'existence d'une opposition composée de certains mouvements politiques, d'organisations syndicales comme la CGT, d'associations telles le Mouvement pour la paix. Manifestement, « la politique de défense est un sujet majeur du débat démocratique »²⁷⁵.

2.3.1 - Un réel consensus politique

« La France a fait le choix de conserver le nucléaire comme une forme d'assurance vis-à-vis d'une menace majeure, d'où qu'elle vienne »²⁷⁶. Cette réalité est le fruit d'un processus engagé depuis 1992. Depuis, la France a réduit de moitié ses vecteurs. Elle a diminué le niveau d'alerte des armes en service en termes de délai et de nombre. Elle a démantelé ses usines de production de matières fissiles à Marcoule et Pierrelatte. Enfin, en 1996, après une ultime série de tirs souterrains, elle a décidé de s'engager sur la voie de la simulation en laboratoire et a décidé de fermer ses sites d'essais en Polynésie. Ces décisions n'ont pas d'incidences sur le concept :

« Nos forces nucléaires ne sont dirigées contre aucun pays, et nous avons toujours refusé que l'arme nucléaire puisse être considérée comme une arme de bataille dans une stratégie nucléaire. Notre dissuasion garantit, en premier lieu, que la survie de la France, ne sera jamais remise en cause par une puissance militaire majeure animée d'intentions hostiles et prête à recourir à tous les moyens pour les concrétiser (...). Elle doit également nous permettre de faire face aux menaces que pourraient faire peser sur nos intérêts vitaux, des puissances régionales dotées d'armes de destruction massive »²⁷⁷.

Il apparaît cependant une nouveauté qui consiste en la prise en compte de façon explicite de menaces éventuelles de la part de puissances régionales. Ce n'est pas parce que la dissuasion et le nucléaire, en général, bénéficient d'un large soutien dans l'opinion et la classe dirigeante, qu'ils sont assurés de la permanence de cet état de fait. Ces deux domaines doivent évoluer comme les autres.

La doctrine a donc été adaptée de manière significative et en parfaite cohérence avec l'évolution du contexte géopolitique, antérieur au 11 Septembre 2001.

2.3.2 - La France, bon élève du désarmement stratégique

Dans le droit fil de son engagement résolu sur la voie du désarmement, la France a développé la notion de « stricte suffisance ».

Elle a ratifié le traité de non prolifération en 1992.

La France cherche avant tout à développer l'idée d'une sécurité équitable pour tous, qui ne tende plus à faciliter les compromis entre les Etats qui disposent d'un potentiel largement supérieur au sien. Cependant, la France pourra difficilement poursuivre sa démarche de désarmement si le contexte international n'évolue pas. Pour l'heure, le désarmement est unilatéral, conduisant la France, pour reprendre un terme utilisé par Thérèse Delpech, « dans une posture de dissuasion minimale ». Les risques d'un affaiblissement de la situation française existent: aucune autre puissance n'a été aussi loin que la France en faveur d'un désarmement contrôlé et régulier, dont l'existence peut être menacée par l'existence, sur la scène internationale, de système d'armes déstabilisants.

L'entrée de la France dans le « club de la simulation » n'a pas pour but de créer de nouvelles armes. Elle permettra, à terme, de maîtriser le vieillissement des armes déjà développées et de les répliquer. Pour l'heure, si la situation internationale l'exigeait, nous serions en droit de nous interroger sur la capacité de la France à reconstituer son arsenal précédent.

²⁷⁵M. Alain RICHARD, Ministre de la Défense, Le Figaro, 8 Novembre 2001.

²⁷⁶Mme. Thérèse DELPECH, Le Figaro, 8 Juin 2001.

²⁷⁷Discours du Président Jacques Chirac, IHEDN, 8 juin 2001.

S'interdisant tout retour en arrière, la France ne s'est-elle pas engagée sur une voie hasardeuse alors même que le projet de défense anti-missiles du Président Bush, par exemple, est perçu par elle comme une rupture des équilibres stratégiques? La France est par ailleurs, la seule puissance nucléaire à avoir ratifié les principaux traités touchant aux différents domaines militaires comme les armes chimiques ou les mines anti-personnel. Or, actuellement, le mouvement de désarmement semble s'inverser. Les négociations stagnent, telle la conférence sur le désarmement à Genève. Le processus START entre les USA et la Russie paraît faire du sur place.

Par ailleurs, depuis 1998, le monde a assisté à une reprise des essais nucléaires en Inde et au Pakistan. Il est important de comprendre que nous entrons dans un « deuxième âge du nucléaire »: la fin de l'affrontement Est-Ouest ne signifie pas la fin du nucléaire. Désormais, il existe une nouvelle relation entre le nucléaire et le conventionnel qui prend davantage d'importance dans le règlement des crises. Un nouvel équilibre se dessine également entre le nucléaire et les instruments de défense anti-missiles. Enfin, comme le souligne Thérèse Delpech, « le XXème siècle a été celui de la physique. Le XXIème siècle pourrait être celui de la biologie et de la menace bactériologique ». Cette dérive introduit l'arrivée de nouveaux types d'acteurs dangereux, ne pouvant pas acquérir de l'armement conventionnel sophistiqué pour des raisons financières, mais représentant un risque réel dans le cadre d'une mondialisation qui offre la possibilité d'accéder plus facilement et largement aux technologies militaires de pointe.

Dans le contexte exclusivement français, une remise en cause radicale du concept de dissuasion nucléaire n'est pas envisagée à court et moyen termes. L'évolution des forces devra prendre en compte celle des menaces potentielles, ce que le Premier Ministre disait devant l'IHEDN en 1999 lorsqu'il déclarait que la France devait veiller « à ce que l'évolution de nos équipements prenne en considération les armes balistiques et de destruction massive dont se dotent certaines puissances et que ces équipements soient en mesure de dissuader toute menace, même lointaine »²⁷⁸.

L'avancée de l'Europe de la défense est-elle à même de modifier cette situation ? Une première réponse semble être formulée lorsque le Président de la République déclare : « Notre dissuasion nucléaire doit aussi, c'est le vœu de la France, contribuer à la sécurité de l'Europe (...). En tout état de cause, il revient au Président de la République d'apprécier, dans une situation donnée, l'atteinte qui serait portée à nos intérêts vitaux. Cette appréciation tiendrait compte naturellement, de la solidarité croissante des pays de l'Union européenne »²⁷⁹.

3 – LA DISSUASION ET L'EUROPE DE LA DEFENSE

L'intégration européenne, notamment sur le plan économique et monétaire annonce les prochains défis, sans doute politiques, que devra relever l'Union européenne.

Cette dynamique nous conduit à nous interroger sur les conséquences possibles, peut-être probables, qu'elle pourrait avoir sur les principes fondamentaux de la dissuasion nucléaire française.

Bouclier protecteur des intérêts vitaux de la France, la dissuasion nucléaire pourra-t-elle devenir une des composantes ultimes de l'Europe de la Défense, impliquant une refonte totale de sa doctrine? Cette démarche n'est-elle pas pour l'heure, incompatible avec l'identité propre de la dissuasion française qui repose avant tout sur le concept d'indépendance nationale bien éloignée de l'idée d'une intégration européenne?

Au fil de sa réflexion et de ses entretiens, le comité 6 a pu mesurer la distance qui existe entre les avancées d'une Europe de la Défense, autant sur le plan industriel, technologique, qu'au niveau de la coopération opérationnelle, et l'idée d'une défense commune qui inclurait une dimension nucléaire. Cette seconde

²⁷⁸Discours de M. Lionel JOSPIN, Premier Ministre, IHEDN, juin 1999.

²⁷⁹Discours du Président Jacques CHIRAC, IHEDN, 8 Juin 2001.

approche paraît actuellement gelée, inconciliable avec la protection que garantit l'OTAN, en la matière, et dont semble se satisfaire la grande majorité des Etats européens.

En effet, l'Europe de la Défense ne recouvre pas exactement la même signification en fonction des pays de l'Union. L'éventail va d'un accord sur la mise en commun de moyens visant à constituer une alliance au service du maintien ou du rétablissement de la paix, tels que l'annoncent les accords de Petersberg, au souhait de la réalisation d'un outil de défense collective à même de pallier une éventuelle réserve des Etats-Unis d'Amérique dans le règlement d'une crise affectant le théâtre européen.

Une inflexion essentielle est intervenue depuis quelques années, dans la politique de la défense française: celle-ci n'est plus saisie dans une dimension purement nationale. Déjà au lendemain de la chute du mur de Berlin, le président François Mitterrand avait souhaité imaginer un système européen de défense hors du seul cadre de l'OTAN. La conférence atlantique de Rome au début des années 1990 devait apporter une fin de non recevoir à cette initiative.

Pour sa part, le président Jacques Chirac a voulu proposer, dans un premier temps, un système européen de défense à l'intérieur de l'Organisation atlantique, pensant que par son dynamisme et son efficacité ce système saurait acquérir un certain poids synonyme d'une relative autonomie. Après avoir accepté le retour de la France au sein du Conseil des Ministres de la défense et au Comité militaire, le refus des USA de nommer un Européen à la tête de l'Etatmajor du flanc sud de l'Europe devait conduire la France à refuser de rejoindre l'organisation militaire intégrée.

Dans une Europe en construction, où les phénomènes de fond touchant aux identités nationales se définissent et prennent corps dans le cadre d'une évolution lente, la France entend faire progresser le débat avec ses partenaires européens. C'est dans cette perspective qu'a été présenté le concept de la dissuasion concertée pour la première fois, en 1992. Cette notion a été reprise dans le cadre d'une défense commune dans les années 1994-1995. Cette situation impose à terme une délimitation plus précise du concept de Défense européenne et une définition commune du contenu opérationnel de cette Défense européenne.

Le débat est ouvert compte tenu de la diversité de points de vue.

3.1 - La disparité des positions des Etats membres de l'Union européenne

Ainsi que nous l'avons évoqué dans le paragraphe précédent, les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas une approche commune en matière de défense.

Il est possible de distinguer plusieurs catégories d'Etats :

- la Grande-Bretagne, qui défend une position spécifique,
- les autres Etats membres de l'Union parmi lesquels les Neutres.

3.1.1 - La position spécifique de la Grande Bretagne

Puissance nucléaire, le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a un rapport avec ses forces armées bien ancré dans la conscience collective nationale.

L'armée britannique est à nouveau, depuis 1963, entièrement professionnelle. La conscription n'est pas une tradition britannique, ayant été en vigueur seulement de 1916 à 1918 et de 1939 à 1963. La dissuasion nucléaire fait l'objet d'un consensus au sein de l'opinion publique et de la classe politique, toutes tendances confondues.

Le processus d'acquisition d'un potentiel nucléaire militaire a été conduit rapidement après la seconde guerre mondiale, pour déboucher en 1952 sur l'explosion de la première bombe A. En 1955, la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire de la Grande Bretagne devenait opérationnelle. En 1958, un accord de coopération en matière nucléaire avec les Etats-Unis d'Amérique était signé, tandis qu'en 1963 un autre était conclu permettant l'acquisition du missile mer sol balistique stratégique (MSBS) Polaris réalisé par les USA,

en le dotant d'une tête nucléaire qui restait britannique. En 1968, le premier sous-marin nucléaire lanceur d'engins britannique était lancé. En 1970, la tête du missile Polaris, comportant deux ogives nucléaires était remplacée par celle baptisée "Chevaline", avec ses deux ogives nucléaires et une ogive leurre. En 1994, le premier sous-marin doté de missiles Trident était opérationnel. En 1996, le missile Polaris était retiré du service et en 1998, la composante aéroportée de l'armement nucléaire britannique était abandonnée. Aujourd'hui la dissuasion nucléaire britannique repose exclusivement sur les missiles Trident de ses six SNLE type « VANGUARD ».

Comme la dissuasion nucléaire française, la dissuasion nucléaire britannique vise à répondre à une première attaque nucléaire et à faire redouter à un agresseur des dommages inacceptables. La mise en œuvre de la dissuasion nucléaire s'accompagne d'une participation active à la politique de non prolifération et de désarmement dans le monde, qui s'est concrétisée par la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), du traité interdisant la production de matières fissiles (TIPMF), du traité de non prolifération nucléaire et par l'adhésion au paragraphe 32 du concept stratégique de l'OTAN sur les mesures de confiance mutuelle. Si la composante aéroportée nationale a été abandonnée en 1998, il faut remarquer qu'il demeure une capacité de ce type au sein de l'alliance militaire intégrée de l'OTAN (bombes ou missiles américains, avions appartenant à un certain nombre de pays de l'alliance).

Il est important de prendre en considération l'existence, à bord des SNLE britanniques, de missiles de têtes différentes, certaines destinées à des frappes stratégiques, d'autres à des frappes « substratégiques ». Toutes les forces nucléaires britanniques sont affectées à l'OTAN, les sous-marins emportent donc, en principe, de quoi traiter des objectifs planifiés par l'OTAN ou d'autres, planifiés en national. Les missiles sont sous le contrôle du Premier Ministre qui garde en toutes circonstances, la décision d'engagement ; le système C3 (command, control, communications) étant totalement indépendant.

Cependant l'indépendance reste relative: les sous-marins lanceurs d'engins ont une double mission, OTAN et nationale, avec des missiles américains même si les têtes nucléaires sont britanniques.

Le potentiel nucléaire britannique est donc étroitement dépendant des Etats-Unis d'Amérique même s'il conserve une certaine marge d'autonomie au sein de l'Alliance. Cette corrélation anglo-américaine ne contribue pas à simplifier la réflexion sur une possible composante nucléaire d'une future dissuasion européenne.

3.1.2 La position des autres Etats de l'Union et les Neutres

Les opinions publiques des Etats non nucléaires tels que l'Allemagne, le Danemark, le BENELUX, l'Espagne, ont un rapport à l'atome, civil et militaire, chargé dans le meilleur des cas d'appréhension mais bien souvent d'hostilité.

Treize pays membres de l'Union européenne ont adhéré au TNP sans détenir d'armements nucléaires, pensant, après la disparition de l'ex-URSS, inscrire leur démarche politique dans le cadre d'une assurance de paix nucléaire qui serait absolument garantie.

L'hostilité de l'opinion publique allemande a des racines profondes dans l'histoire des cinquante dernières années: le sol national allemand a plusieurs fois risqué d'être le théâtre d'une confrontation nucléaire Est-Ouest. Le déploiement dans les années 1980 des missiles Pershing en Allemagne avait renforcé le sentiment d'une menace réelle. L'Allemagne a solennellement réaffirmé, durant sa réunification, son intention de ne pas se doter de l'arme nucléaire en confirmant son adhésion au TNP.

La disparition de la confrontation Est-Ouest semblait donner un argument imparable aux opposants du nucléaire, prônant une dénucléarisation totale de la planète. Cependant, la présence de plusieurs milliers de têtes stratégiques et tactiques dans une Russie qui recherche son équilibre, les conflits sur le sol européen (Bosnie, Kosovo) renforcent à présent la perception par la classe politique de certains des pays concernés, du rôle « stabilisateur », en Europe, de l'arme nucléaire.

L'élargissement de l'Europe à des pays hostiles au nucléaire, ayant une longue tradition de neutralité, peut-il avoir des conséquences à la fois sur la notion d'une solidarité européenne, sur les problèmes de défense et sur le rôle que les armes nucléaires pourront avoir dans l'architecture d'une Europe de la défense en construction? Dans le cadre d'un dialogue stratégique entre la France et l'Allemagne, la question essentielle n'est-elle pas de se demander ce que « la France peut apporter que l'Allemagne ne possède déjà pas au sein de l'OTAN? »²⁸⁰. Peut-être que la recherche d'un « espace stratégique commun » est une voie à explorer.

Les pays nordiques (la Finlande, la Suède), mais aussi l'Irlande et l'Autriche, sont résolument hostiles au nucléaire militaire.

Du fait de leurs opinions publiques et de la forte audience de mouvements politiques, associatifs, humanitaires et écologistes en la matière, la majorité des pays de l'Europe juge satisfaisante la protection assurée par l'OTAN. Celle-ci présente l'avantage d'être discrète, peu chère, au prix de la perte d'une certaine autonomie stratégique qui semble avoir peu d'importance dans l'esprit collectif des Etats concernés.

L'exemple de la Suède est, à ce titre, caractéristique: durant la guerre froide, ce pays avait considéré que les armes nucléaires ne seraient pas employées en premier. De plus, il estimait ne pas représenter un objectif prioritaire pour l'ex-URSS. Il pensait qu'un possible conflit serait avant tout conventionnel, mais il a tout de même mis sur pied un dispositif de protection civile considérable avec la construction de 60.000 abris anti-nucléaires²⁸¹. Tout en s'inscrivant dans une démarche résolument hostile au nucléaire, la Suède a engagé une révision de sa doctrine en matière de défense à partir du mois de novembre 2000. La posture neutraliste lui apparaît à présent périmée, la menace soviétique n'étant plus. En devenant membre de l'Union européenne et en décidant de participer à la PESD à égalité avec les autres partenaires européens, la Suède reconsidère, de facto, son statut de non-aligné. Cette position favorable au désarmement, alimentée par une position de non-aligné, n'exclut pas une posture défensive et de protection civile contre le nucléaire. La Suède ne paraît pas pour autant envisager d'acquérir une autonomie à l'égard des Etats-Unis d'Amérique en participant à la réflexion sur un concept de dissuasion nucléaire européen.

Si le dialogue franco-britannique en matière de dissuasion nucléaire a avancé depuis 1998 (sommet de Saint Malo), l'idée de la dissuasion européenne et de la dissuasion concertée (dialogue stratégique franco-allemand) a stagné car les Européens restent divisés sur cette question. Une partie refuse de discuter de la défense européenne. Les autres entendent se limiter aux missions de Petersberg conçues de façon plus ou moins restrictives selon les pays, la Suède étant sans doute la plus réservée de tous. Enfin, certains estiment que le débat stratégique n'est pas une priorité pour l'Europe, pensant qu'il le deviendra à l'issue de la construction d'une Europe politique, qui constitue le défi principal des années à venir.

3.2. La montée en puissance de l'Europe de la Défense

La disparition du Pacte de Varsovie, la nouvelle typologie des menaces et des risques, conduisent naturellement à un renforcement de la coopération européenne en matière de défense.

L'Europe de la Défense est-elle crédible alors même que l'articulation avec l'OTAN n'est pas encore absolument établie dans les esprits de tous les Etats membres de l'Union? Pour certains, les Etats-Unis d'Amérique ne peuvent raisonnablement pas contester le droit des Européens à se doter d'une diplomatie et d'un outil militaire crédible.

Mais, la nouvelle course technologique induite par le projet de « missile defence » du Président Bush (les Etats-Unis ont testé avec succès un missile anti-missile nommé E.K.V (Exo atmospheric Kill Vehicle) ne tend-elle pas à geler toutes les stratégies fondées sur l'utilisation de vecteurs balistiques et assurer ainsi, une suprématie technologique américaine qui placera l'Europe devant un défi insurmontable, scellant ainsi sa dépendance vis-à-vis des Etats-Unis d'Amérique ?

²⁸⁰Discours de M. Alain Juppé, Premier Ministre IHEDN 7 septembre 1995.

²⁸¹Audition de M. Aden Hans Gunnar, Ministre plénipotentiaire de l'Ambassade royale de Suède en France, 5 novembre 2001.

Pour l'heure, la politique européenne de Défense strictement définie lors du sommet d'Helsinki s'inscrit dans une démarche visant à doter l'Union des capacités nécessaires à la réalisation des missions dites de Petersberg.

Une étape nouvelle a été franchie lors du Sommet de Nice de Décembre 2000 qui a formalisé la mise sur pied de structures politico-militaires de gestion de crises.

3.2.1 - Les éléments fondateurs d'une Europe de la Défense

L'idée d'une Europe de la Défense n'est pas nouvelle. Dès la fin de la seconde guerre mondiale, le débat politique sur la constitution d'une défense commune en Europe occidentale est apparu, culminant avec la proposition de communauté européenne de Défense (CED) dont la ratification fut rejetée par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954.

La deuxième tentative de construction de défense européenne a été fondée sur l'idée gaullienne d'une confédération d'Etats européens connu sous le nom de Plan Fouchet. Son échec devait ouvrir un intervalle de vingt ans avant que le sujet de la défense européenne ne revienne sur le devant de la scène. Pourtant, pendant la première cohabitation, le budget de la Défense était déjà très contraint, ainsi qu'en témoigne monsieur François Léotard : « Face aux défis financiers qui amènent parfois le ministre des Finances à être le véritable ministre de la Défense, il serait important de promouvoir une meilleure intégration des politiques d'armement au niveau européen. Cela éviterait notamment à la France de vouloir tout faire, du conventionnel au nucléaire, sacrifiant parfois la fiabilité et la résistance de l'équipement, alors que la qualité des hommes est universellement reconnue »²⁸².

Le 19 avril 1990, une proposition franco-allemande tendant à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune était formulée. La conférence intergouvernementale sur l'Union politique a cherché à définir le rôle de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Les controverses au sein des 12 membres de l'Union sur la relation à établir entre l'UEO et l'Alliance atlantique ainsi que sur le contenu de la future politique européenne de sécurité furent importantes.

En optant pour une architecture bâtie sur deux « piliers », c'est à dire en choisissant une stricte séparation entre les dispositions devant modifier le Traité de Rome (pilier communautaire) et celles relatives à la PESC (le deuxième pilier), le traité ratifié en 1992 consacrait la nature intergouvernementale de la PESC. Dans ce contexte, le rôle du Conseil était renforcé, au détriment de la Commission. Le texte final adopté à Maastricht le 7 février 1992 définissait comme suit les objectifs déclarés de la PESC, dans son article J.1 :

1. L'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité.
2. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont :
 - la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union,
 - le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes,
 - le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale (...),
 - la promotion de la coopération internationale,
 - le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Dès 1992, la France posait la question d'une doctrine européenne de la dissuasion. Le Livre Blanc sur la défense de 1994 mentionnait l'idée d'une "dissuasion concertée" à laquelle les partenaires européens n'ont pas répondu.

A partir de 1996, la France entendait établir un consensus de base avec la Grande Bretagne et l'Allemagne, espérant parvenir in fine à créer une dynamique d'entraînement. Avec la Grande Bretagne, la déclaration

²⁸²Entretien avec M. François Léotard, ancien ministre de la Défense Nationale, novembre 2001.

commune des Chequers en 1995 abordait la notion de défense des intérêts vitaux, les deux pays révisant à la hausse leur étendue territoriale. Lors du sommet de Nuremberg de 1996, la France et l'Allemagne se déclaraient prêtes à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire dans le contexte d'une politique de défense européenne. Concertation et coopération avec l'une, dialogue approfondi avec l'autre, constituent les bases de la recherche d'une défense stratégique commune dont la marge de manœuvre politique reste étroite, car établie avec des partenaires qui entendent l'inscrire dans le cadre d'une complémentarité atlantique. Le processus d'une politique européenne de sécurité et de défense a pris un nouveau tournant après la déclaration franco-britannique de Saint Malo (décembre 1998), qui s'est traduite en 1999 (Cologne et Helsinki, respectivement en juin et décembre 1999) par la définition des objectifs visant à doter l'Union des capacités nécessaires pour mener à bien les missions dites de Petersberg.

Le sommet de Nice en décembre 2000 a formalisé l'installation de structures politico-militaires de gestion de crises ainsi que la création d'un réservoir de capacités communes permettant de constituer une force opérationnelle européenne de 60.000 hommes "ainsi que les capacités de combat aériennes et navales correspondantes" ²⁸³. Le sommet européen de Laeken a constaté le caractère opérationnel de ce dispositif.

3.2.2 - Les limites politiques d'une hypothétique dissuasion européenne

La dissuasion touche aux fondements de l'indépendance nationale. Ce concept est incompatible avec une démarche intégrationniste qui ne parvient toujours pas en Europe, à décider de son caractère: est-elle fédéraliste? S'oriente-t-elle vers une confédération? entend-elle bâtir une fédération d'Etats-Nations ?

Les principes mêmes de la dissuasion française s'opposent à une internationalisation du concept. La nécessaire souveraineté du décideur, en l'occurrence le Président de la République, son indispensable unicité, limitent la réalisation d'une dissuasion commune, c'est à dire européenne, sauf à voir les partenaires européens « se placer » sous le parapluie de la dissuasion française, ce qui paraît absolument irréaliste. Au demeurant, l'intégration européenne en matière de dissuasion ne pourrait intervenir qu'en dernière phase de la construction de l'Europe de la Défense, la "coiffant" du "casque nucléaire" ²⁸⁴.

Et pourtant, les intérêts vitaux de la France sont de plus en plus européens. Toute la difficulté de l'exercice réside dans ce paradoxe que pour l'heure, les Européens n'ont pas, pour des raisons diverses, résolu. En outre, le nucléaire n'est qu'un aspect d'une réflexion qui n'est pas véritablement engagée, la majorité des Européens se réfugiant derrière l'Alliance atlantique pour renvoyer aux calendes grecques le débat qui devra tôt ou tard être réellement abordé.

« Une réflexion sur les programmes d'armes de destruction massive et leurs effets sur la sécurité pour l'Europe serait utile » affirme Thérèse Delpech ²⁸⁵ en se demandant si les pays de l'Union ont bien les moyens de se prémunir contre ce type d'armes en considérant en particulier leur dimension bactériologique.

L'Union est divisée sur ces questions, ce qui n'est pas pour rassurer sur l'évolution de la politique européenne de défense. En l'état actuel des choses, malgré tout l'intérêt intellectuel du concept de dissuasion concertée, l'idée d'une dissuasion nucléaire européenne ne peut pas se faire. Son fondement même est la crédibilité, indispensable à une arme dont le non emploi est preuve d'efficacité. Cette crédibilité doit l'être en termes politiques et matériels. Or, l'armement nucléaire, de par sa nature, ne peut être déclenché que par une autorité politique indiscutable. Celle-ci existe en France. Tel n'est pas le cas de l'Europe qui ne dispose pas encore d'une telle autorité, représentante par la voie démocratique des aspirations des citoyens de l'Europe.

Cette recherche de multilatéralité n'est pas nouvelle. En 1962, le Président Kennedy avait proposé un « partnership » entre les Etats-Unis et l'Europe, reposant sur deux piliers égaux, sauf en matière nucléaire dont les Etats-Unis garderaient le monopole. Si la Grande-Bretagne, par la voix du Premier Ministre Edward Mac-Millan, acceptait la proposition de cette force multinationale, la France opposait son veto. Cette expérience

²⁸³ Discours de M. Lionel JOSPIN, Premier Ministre, IHEDN, 24 septembre 2001.

²⁸⁴ Audition du directeur de la politique nucléaire de l'OTAN, M. Robert IRVINE, 28 novembre 2001

²⁸⁵ Mme Thérèse DELPECH, Le Figaro, 8 juin 2001.

mettait en exergue une évidence: la dissuasion nucléaire est avant tout nationale et ne peut s'établir dans un cadre multilatéral. L'image de « quinze doigts sur quinze verrous de sécurité »²⁸⁶ traduit ce fait. La notion de dissuasion nucléaire concertée est antinomique du concept même de dissuasion. Quels intérêts vitaux protéger puisque l'Europe n'est pas un Etat et ne constitue pas une Nation ?

Dans le contexte européen actuel, la dissuasion nucléaire européenne est une utopie, au mieux une ambition commune définie à très long terme.

Cependant, l'élargissement du concept français de la dissuasion nucléaire à l'Europe permettrait de s'affranchir de certaines contraintes, en procédant à un partage des dépenses, des risques juridiques et à une meilleure justification politique qui pourrait aider à maintenir un potentiel nucléaire militaire.

4 LES INCERTITUDES LIEES A L'EVOLUTION DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Les relations internationales évoluent sans cesse. Qui pouvait, avant les événements du 11 septembre dernier, imaginer qu'une alliance stratégique pourrait être raisonnablement envisagée réunissant les Etats-Unis d'Amérique, l'Union européenne et la Russie? La fin de la guerre froide a vécu, faisant émerger de nouveaux risques. Le Président Bush déclarait qu'il « nous faut aller au-delà des contraintes des trente dernières années établies par le Traité ABM (Anti Ballistic Missile) qui ne reconnaît pas le présent »²⁸⁷.

L'environnement international apparaît moins sûr, moins prévisible que durant les décennies de la guerre froide. Le nombre d'Etats « moins responsables » bénéficiant des effets de la prolifération ne cesse de croître. Désormais, la menace d'une prolifération nucléaire est réelle, obligeant par exemple, les USA à décider de s'engager dans une course technologique accrue, rendant peut-être à terme obsolète le danger nucléaire. Celle des armes de destruction massive est tout aussi forte.

Dans ce contexte, de nombreuses interrogations se font jour : l'équilibre mondial qui existait jusqu'à présent, en matière stratégique, fondé sur le Traité ABM, n'est-il pas bousculé par la course à la technologie de pointe mise en exergue par la mise sur pied d'une défense antimissiles par les USA? Le fossé, le fameux « gap » entre l'Europe, la Russie et les USA ne risque-t-il pas de se renforcer et de contribuer au déséquilibre mondial ? La Russie ne court-elle pas le risque de perdre son statut de super-puissance nucléaire tout en étant ramenée au rang « d'Etat peu responsable » si le processus de modernisation et de réformes de ses structures venait à échouer ? Les Etats voyous ne peuvent-ils pas à terme menacer les intérêts vitaux des Etats nucléaires « responsables » ? Quel peut être le degré d'influence de la prolifération et des progrès technologiques qui lui sont liés, comme la miniaturisation des matériels, sur le concept et la doctrine de la dissuasion nucléaire? Le schéma d'un terrorisme nucléaire que les attentats de septembre 2001 ne rend plus irréal, peut-il conduire à une nouvelle forme de défense des Etats nucléaires ?

Autant d'interrogations provoquées par l'évolution internationale depuis la disparition du rapport Est-Ouest dont les conséquences sur la dissuasion nucléaire ne sont pas encore exactement mesurées et connues.

4.1 - Les risques de la prolifération nucléaire

La dissuasion est un fait normal de la diplomatie, de l'art de la guerre et même, des relations humaines. « En tant qu'arme de la diplomatie, la dissuasion a toujours existé »²⁸⁸. Au temps de la bipolarité, la dissuasion nucléaire avait un effet certain alors même que les deux Grands pouvaient détruire la planète à eux seuls. Elle acquiert une nouvelle forme dans un monde qui n'est plus bipolaire, et dont la multipolarité reste désordonnée.

²⁸⁶ Audition de M. Pierre MESSMER, Ancien Premier Ministre.

²⁸⁷ Extrait du discours du Président George W. BUSH, Université de la Défense nationale de Washington, 1er Mai 2001.

²⁸⁸ M. Laurent MURAWIEC, Le Figaro, 12 Juin 2001

Le Livre Blanc sur la défense de 1994 affirmait que « l'expression très générale de la prolifération des armes de destruction massive recouvre en fait des processus assez différents mais souvent complémentaires ». La prolifération contient deux aspects: ce terme désigne d'une part, les efforts « menés par un Etat pour rechercher, développer et produire » des armes nucléaires, chimiques et bactériologiques ainsi que les vecteurs susceptibles de les porter.

D'autre part, la prolifération consiste « en l'exportation ou la diffusion par un Etat ou une entreprise de technologies, de savoir-faire, de matériaux ou d'équipements nécessaires à la fabrication des mêmes armes »²⁸⁹.

En ce début de XXIème siècle, la situation internationale fait apparaître une détérioration accélérée des mécanismes de lutte contre la prolifération et de ceux portant sur la maîtrise des armements, pourtant reconnus par la majorité de la communauté internationale depuis la seconde partie des années 1990. Outre la signature des trois traités fondamentaux de désarmement à la fin des années 1980, (traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI), START I et START II), la lutte contre la prolifération avait enregistré un certain nombre de succès dans les années 1980 en s'accompagnant d'un renforcement des instruments juridiques de non-prolifération nucléaire. Et pourtant, aujourd'hui, c'est l'inquiétude qui prévaut: le sous-continent indien, l'évolution de la Corée du Nord et de la Chine populaire, les perspectives au Moyen Orient, ne prêtent guère à la confiance. Par ailleurs, le rejet par le sénat américain du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), et la décision des USA de se doter d'un système de défense contre les missiles balistiques, donnent le sentiment d'une forme de "désagrégation" du système de non-prolifération.

L'Europe reste extrêmement discrète. Seule, la France a pris des mesures unilatérales de désarmement nucléaire, avec notamment, le démantèlement de ses installations de production de matière fissile, des sites d'essais nucléaires de Polynésie française et de la composante terrestre de notre force de dissuasion, sans en tirer une position politique déterminante sur la scène internationale, sans parvenir à relancer par ailleurs, la dynamique du désarmement. En terme de dissuasion, la prolifération comporte deux aspects: le premier est celui des têtes nucléaires. Le second concerne les vecteurs. Cette évolution ne risque-t-elle pas de remettre en cause à terme, la doctrine de la dissuasion nucléaire et de menacer l'équilibre de la scène internationale ?

4.1.1 - Les Etats concernés

Le « Club nucléaire » s'est agrandi pour compter de nouveaux membres comme l'Inde, le Pakistan. La Corée du Nord, l'Iran disposent de vecteurs de moyenne portée. Israël reste discret mais il est connu que cet Etat dispose de plusieurs dizaines (peut-être une centaine) de bombes à fission. La dislocation de l'ex-URSS a renforcé cette dynamique. Il est vraisemblable que près de vingt cinq nations disposent d'engins balistiques d'une portée comprise entre 200 et 3000 kilomètres. « La plupart des membres de ce cercle ont des régimes politiques indifférents à l'idéal démocratique sur le modèle de la Libye, de la Corée du Nord ou du Soudan »²⁹⁰.

Au temps de la guerre froide, les armes de destruction massive étaient sous le contrôle exclusif des cinq puissances membres permanents du Conseil de sécurité. Désormais, elles sont également détenues par quelques puissances régionales et ont acquis une dimension infiniment plus opérationnelle. Ces nouveaux détenteurs de ce type d'armes, longtemps enfermés dans l'image de puissances résiduelles, ont aujourd'hui, comme l'Inde ou l'Iran, une ambition régionale, acquérant un potentiel de déstabilisation. La Russie et, plus encore, la Chine, sont actuellement des « proliférateurs » actifs car ils vendent des technologies dangereuses. Cette réalité est cependant perçue par les Etats-Unis d'Amérique comme constituant plus une nuisance qu'une menace.

Le problème de la dissuasion nucléaire a surtout été abordé, ces dernières années, sous l'aspect de l'ampleur de la prolifération des missiles balistiques. En l'absence de normes internationales, c'est dans ce domaine que l'évolution de la prolifération est la plus marquée depuis 10 ans: certains pays ne cachent plus leurs

²⁸⁹ Rapport d'information parlementaire: "la France et les bombes: les défis de la prolifération des armes de destruction massive", commission de la défense, n° 2788, 2000.

²⁹⁰ ENA mensuel, "La dissuasion nucléaire est-elle d'actualité", M. Bernard DUJARDIN, Février 2001, p 2-4

ambitions. Il existe bien un groupe de pays qui s'est engagé à contenir la prolifération des missiles mais il est limité à 33 Etats dans le cadre d'un traité international de contrôle, le MTCR (Missile Technology Control Regime). D'autre part, il devient relativement aisé pour de nombreux pays, notamment certaines puissances régionales, de réaliser des armes nucléaires à fission qui dépassent la seule « conception artisanale »²⁹¹.

4.1.2 La prolifération : quel devenir ?

Le danger de cette situation n'échappe pas aux responsables politiques nationaux. Le Président de la République affirmait en 1995, que « seule la force de dissuasion garantit la France contre l'éventuel recours à des armes de destruction massive, quelle qu'en soit leur nature ».

Pour sa part, le Premier ministre a rappelé que l'arme nucléaire permet à la France "de faire face aux risques liés à l'existence des armes de destruction massive et de vecteurs balistiques, en préservant notre liberté de manœuvre face à une menace contre nos intérêts vitaux". Une des conséquences pour la France est de « devoir désormais prendre en considération les armes balistiques et de destruction massive dont se dotent certaines puissances »²⁹².

Le Président de la commission de la Défense et des forces armées de l'Assemblée nationale affirmait pour sa part, qu'il fallait « relativiser l'utilité du nucléaire dans la situation géostratégique contemporaine, en raison de la probabilité très réduite de voir nos intérêts vitaux menacés dans un avenir prévisible (..) Il faut néanmoins garder la crédibilité de l'outil car personne ne peut prétendre que, dans un avenir non prévisible, il n'y aura pas une résurgence de menaces susceptibles de faire jouer la dissuasion nucléaire »²⁹³.

Ces moyens proliférants représentent dès aujourd'hui, une menace pour nos troupes déployées sur des théâtres d'opérations extérieurs. Il est probable qu'ils constituent aussi une menace pour le territoire européen dans un avenir qu'il est difficile de définir précisément mais que certains spécialistes estiment de l'ordre de la décennie (rappelons l'attaque de l'île italienne de Lampedusa par un missile libyen dans les années 1980). Avec la fin de la guerre froide la prolifération a pris une accélération nouvelle que nous pouvons expliquer, en partie, par les raisons suivantes :

- d'une part, l'immense potentiel de l'ex-URSS a alimenté « l'offre » (fuite des cerveaux, de la technologie et même des matières nucléaires).
- d'autre part, « la demande » est venue de certains pays qui se sont sentis moins protégés par les deux Grands. A cela, il faut ajouter des conflits régionaux qui ont pris une dimension particulière, notamment au Moyen-Orient et dans le sous-continent indien (tension persistante entre l'Inde et le Pakistan).

Une classification des pays nucléaires peut être établie comme suit :

- les cinq grandes puissances nucléaires.
Elles connaissent, à l'exception de la Chine, une forte diminution de leurs arsenaux. En dix ans, la taille des arsenaux (nombre de têtes stratégiques) est passée respectivement de 26.000 à 8000 aux USA, de 30.000 à 10.000 en Russie. Elle a crû en Chine (peut-être 500 têtes aujourd'hui), tandis qu'en France, elle passait de 500 à 300, et au Royaume Uni, de 300 à 200.

Le projet de défense antimissile des Etats-Unis a suscité des réactions extrêmement violentes de la part de la Chine qui se réserve le droit d'adapter son arsenal nucléaire à la nouvelle situation²⁹⁴.

²⁹¹ Audition de M. Pierre MESSMER, 7 novembre 2001.

²⁹² Discours de M. Lionel JOSPIN, Premier Ministre, IHEDN, 1999.

²⁹³ Paul Quilès, in l'Armement, n°75, octobre 2001.

²⁹⁴ Audition de S. E Monsieur WU Jianmin, Ambassadeur de la République populaire de Chine, 24 octobre 2001

- les pays « du seuil ».

Dans le même temps, certains pays dits « du seuil » ont montré qu'ils s'étaient dotés de l'arme nucléaire. Il s'agit de l'Inde et du Pakistan (quelques dizaines d'armes chacun). Israël ne fait pas mystère du fait qu'il possède lui aussi des têtes nucléaires.

Ces pays ne disposent pas d'armes à fusion (thermonucléaires ou bombes H), beaucoup plus puissantes que les armes à fission (bombes A).

- les pays soupçonnés.

Malgré le démantèlement de son programme nucléaire supervisé par l'Organisation des Nations Unies, des soupçons continuent de peser sur l'Irak. Il en va de même pour la Corée du Nord dont les activités nucléaires sont théoriquement sous contrôle, pour l'Algérie et pour l'Iran.

- les Etats qui ont renoncé volontairement à l'arme nucléaire.

Il s'agit de l'Afrique du Sud: adhésion au TNP en 1991, de l'Argentine qui a adhéré au TNP en 1995, du Brésil (1998), et de trois Etats de l'ex-URSS (Biélorussie, Kazakhstan et Ukraine).

Dans ce contexte, des questions de fond se posent: que devient le traité ABM de 1972? Les Etats-Unis d'Amérique répondent que la menace ne vient plus de la Russie mais des « Etats voyous ».

Que devient le principe d'indivisibilité de la défense atlantique, les USA pouvant être « sanctuarisés » par la mise en place du système de défense antimissile, l'allié européen ne l'étant pas. Le principe de précaution ne relance-t-il pas la course aux armements et la recherche dans les technologies de pointe ?

4.2 - Les progrès de la technique remettent-ils en cause le concept de la dissuasion ?

Les évolutions de la politique américaine en matière de défense sont-elles de nature à menacer le concept français de dissuasion nucléaire ? La remise en question du traité ABM par les USA va-t-elle contribuer à creuser l'écart technologique entre les Etats-Unis d'Amérique et les autres pôles de la puissance technologique et nucléaire parmi lesquels l'Europe ?

4.2.1 - Les conséquences de la redéfinition de la politique nucléaire militaire des Etats-Unis d'Amérique

Ainsi qu'il l'avait annoncé lors de sa campagne présidentielle, le Président George W. Bush a décidé d'entreprendre une révision de la politique nucléaire des USA (Nuclear Posture Review) qui se traduira notamment, par une nouvelle directive présidentielle qui remplacera la PDD 60 de l'administration Clinton.

Cette révision conduira à une réduction importante de l'arsenal nucléaire américain (réduction de 8000 à 2000 têtes) et le développement en parallèle de défenses anti-missiles balistiques (National Missile Defence ou NMD et Theater Missile Defence ou TMD).

Cette démarche pose deux questions essentielles pour la dissuasion française :

- la démarche américaine de réduction drastique de son arsenal, qui sera vraisemblablement suivie par les Russes pour des raisons économiques autant que diplomatiques, est-elle de nature à provoquer une réduction correspondante de l'arsenal français ?
- la création de telles défenses anti-missiles est-elle de nature à menacer le caractère imparable de la menace que font peser les missiles balistiques ? En effet, les Américains n'ont pas caché que la protection de la TMD pourrait ne pas être exclusivement nationale. Elle pourrait donc éventuellement, contrarier les projets de la France.

La réduction qu'envisagent les Américains doit être considérée avec une certaine circonspection. Deux raisons peuvent expliquer cette attitude: d'une part, une telle réduction va prendre du temps car le démantèlement des systèmes d'armes correspondants ne sera pas immédiat; d'autre part, cette réduction est pour le moment unilatérale tout autant que la réduction envisagée par les Russes. Aucun dispositif de contrôle n'est envisagé à la différence des processus engagés lors de l'application des accords SALT et START.

Il faut constater également que cette réduction, si elle ramène les arsenaux américains et russes à des chiffres plus mesurés, les laisse encore bien loin devant les puissances européennes (France et Royaume-Uni), même réunies (500 têtes environ à elles deux). Il semble enfin que ces réductions ne concernent pas les armes tactiques des deux pays, armes dont la puissance moyenne est souvent du même ordre (150 kilotonnes) que celle des armes stratégiques, seule l'allonge du missile ou du bombardier fait alors la différence.

Par ailleurs, la création de défenses anti-missiles est de nature à inciter les Etats qui le peuvent, c'est à dire aujourd'hui essentiellement la Chine et l'Inde, à poursuivre le développement de leurs forces nucléaires afin d'essayer de saturer les défenses adverses, tactique bien connue et éprouvée. Rappelons que la nature des systèmes envisagés aujourd'hui par les Américains vise la protection du territoire américain ou de la zone de déploiement de forces américaines contre la menace de systèmes balistiques porteurs d'armes de destruction massive, sachant que cette menace s'exprimerait avec un nombre limité de vecteurs (quelques dizaines).

Le caractère limité de la menace considérée permet de limiter la course aux armements. Il offre aux dissuasions nucléaires des puissances européennes la possibilité de conserver toute leur pertinence dans leur dimension actuelle, d'autant plus que la mobilité des sous-marins qui transportent les missiles balistiques de ces puissances rend très difficile la destruction des missiles (méconnaissance de la trajectoire).

Sur le plus long terme, la création par les Américains d'une telle défense pour protéger leur territoire national peut également provoquer le besoin des autres puissances majeures (Russie, Chine, bientôt l'Inde) de bâtir à leur tour des défenses anti-missiles nationales dès qu'ils en auront réuni les moyens. Cette dynamique pourrait inciter les dirigeants des autres Etats à développer des stratégies qui contourneraient ce type de défense, peut-être sur le modèle des procédés utilisés par l'organisation terroriste Al Qaeda, le 11 septembre 2001.

Tel est le risque majeur pour la composante balistique de la dissuasion nucléaire aujourd'hui. Cependant, l'état des recherches d'une part, celle des finances des Etats considérés d'autre part, ne laissent pas augurer de la mise sur pied d'une réelle défense anti-missile balistique suffisamment « étanche » pour rendre caduque cette forme de dissuasion dans un avenir prévisible (c'est à dire à moins de trente ans).

Malgré les engagements pris lors de la ratification du traité d'interdiction complète des essais, la dissuasion française doit-elle et peut-elle évoluer pour répondre à un besoin de miniaturisation?

4.2.2. - La miniaturisation

La miniaturisation des têtes nucléaires, c'est à dire la réalisation de têtes de faible puissance, permettrait de « traiter » des cibles particulières (« centres de pouvoir », objectifs militaires tels que des centres de lancement de missiles, des postes de commandement, des laboratoires de recherche ou des unités de production d'armes de destruction massive) en limitant au maximum les effets collatéraux sur les populations civiles ou l'environnement. En effet, si certains de ces objectifs peuvent être détruits par des munitions conventionnelles (missiles de croisière ou bombes guidées), évitant ainsi de recourir à l'arme nucléaire, d'autres objectifs peuvent être profondément enterrés et protégés (abris en béton) et donc hors d'atteinte des ces mêmes munitions conventionnelles.

Aujourd'hui, les caractéristiques des armes de dissuasion nucléaire française les rendent capables de « traiter » la plupart des cibles. Demain, les performances accrues du missile M51 et du missile ASMP amélioré par rapport à leurs prédécesseurs (portée, précision) donneront à la France des capacités accrues en la matière.

Le réglage de la puissance des têtes est techniquement possible. C'est cependant dans ce domaine que des tests pourraient être nécessaires si la simulation ne peut répondre à toutes les questions.

Rappelons que la simulation a essentiellement pour but d'étudier et de pallier les conséquences du vieillissement des têtes actuelles et futures et non de développer de nouvelles armes.

4.3 - La diversification des risques et leurs conséquences sur la dissuasion

Malgré la nécessaire incertitude entourant la notion d'intérêts vitaux, la répétition d'événements semblables à ceux du 11 septembre 2001 ne conduirait-elle pas à une révision du concept de la dissuasion nucléaire? L'invasion du territoire national par une armée hostile constitue-t-elle toujours la seule et exclusive atteinte aux intérêts vitaux de la France ?

4.3.1 - Quelles conséquences du terrorisme sur le concept de dissuasion ?

Les attentats du 11 septembre 2001 ont démontré que la dissuasion nucléaire n'avait eu aucune influence sur ses auteurs, très probablement parce qu'ils étaient non étatiques.

Depuis, une prise de conscience des opinions publiques occidentales semble se produire. Elle porte sur les risques que des structures autonomes, non étatiques, peuvent faire courir aux intérêts vitaux d'une nation. L'importance des pertes civiles a choqué les opinions publiques. Ces attentats ont rappelé que, depuis le début de la seconde guerre mondiale, les pertes civiles lors des conflits ont toujours été plus importantes que les pertes militaires. C'était cependant la première fois que les Etats-Unis étaient directement touchés sur leur sol.

Des leçons sont à tirer de ces événements tragiques. La France qui a construit sa dissuasion sur le concept du « faible au fort » ne peut plus exclure du champ des menaces éventuelles, des puissances régionales qui s'en prendraient à ses intérêts vitaux. Le chef de l'Etat a tenu à rappeler la validité de ce risque²⁹⁵. Face à la possibilité de « contournement des politiques de non-prolifération » de la part d'Etats ou d'organisation soutenues par des Etats, la France est convaincue que la meilleure parade reste la dissuasion nucléaire. Il s'agit pour elle d'établir une forme de riposte proportionnée à la menace afin de dissuader l'éventuel agresseur de passer à l'acte.

Face aux organisations « autonomes » telle Al Qaida, la parade est plus du domaine de la prévention (renseignement, justice, police), complétée si nécessaire, par la projection de forces (unités spéciales, armes intelligentes).

Le lien entre forces classiques et nucléaires a changé depuis la fin de la guerre froide. Le Livre Blanc de 1994 affirmait que « les moyens conventionnels sont appelés à jouer dans certains cas un rôle stratégique propre ». Nous ne sommes plus dans le schéma des années de guerre froide durant lesquelles « les manœuvres des armées auraient eu pour but de tester l'adversaire sur ses intentions ». A l'époque, les forces conventionnelles servaient à « éviter le contournement de la dissuasion ». Aujourd'hui, la dissuasion nucléaire peut garantir une liberté d'action permettant de préserver les intérêts vitaux, sans recourir au schéma des années de guerre froide.

La communauté internationale a enregistré des succès indiscutables sur le plan de la limitation de la prolifération, dans les années qui ont suivi l'effondrement de l'ex-URSS.

La situation actuelle est bien différente, le danger nucléaire pourrait devenir menaçant pour l'Europe en considérant ce qui se passe sur l'arc asiatique allant de la Chine à la Turquie. Il pourrait être paradoxal, sinon absurde, peut-être irresponsable, que la France se lance unilatéralement dans une nouvelle démarche de désarmement, alors même que d'autres pays sont entrés dans une politique diamétralement opposée.

²⁹⁵ Discours de M. Jacques CHIRAC, Président de la République, IHEDN, 8 juin 2001.

4.3.2 - Quelle influence de l'intégration européenne sur la nature du concept de la dissuasion nucléaire ?

Il est extrêmement difficile de répondre à cette question car nous avons vu que si l'Europe de la Défense existe bien sur le plan de l'armement conventionnel, il n'en est pas de même pour la dissuasion.

L'Europe ne parvient pas à s'affirmer comme leader en matière de politique de non-prolifération. Dispersion des Etats membres, absence de volonté politique posant la problématique d'une Europe de la Défense aux côtés de l'Alliance atlantique, absence d'une Europe politique, légitime et représentative d'une opinion publique européenne en gestation, autant de raisons que chacun peut avancer pour expliquer la difficulté du sujet.

La politique de non prolifération européenne se limite à la seule dimension nucléaire, bien qu'il y ait eu très peu d'initiatives sur le sujet depuis 1995. L'Europe veut-elle ou peut-elle être un acteur sur ces questions essentielles pour la paix et la stabilité mondiale ? Le paradoxe auquel l'Europe se heurte est simple: autant elle reste discrète sur ces questions, autant les Etats qui la composent les abordent dans le cadre de l'OTAN. Depuis le sommet de Bruxelles de 1994, la prolifération est devenue une des principales justifications du rôle joué par l'OTAN dans l'après guerre froide.

Le débat, au sein de l'Union européenne, sur la dissuasion nucléaire et les risques que représente la prolifération, avait pris une dimension particulière en 1994 lorsque la France avait proposé le concept de « dissuasion concertée ». Il posait une question essentielle portant sur l'articulation entre la dissuasion française et la défense européenne. Le Président François Mitterrand, en 1992, déclarait que « le débat sur la défense de l'Europe pose des problèmes non résolus qu'il faudra résoudre. Je pense en particulier à la puissance nucléaire. Seuls, deux des douze sont détenteurs d'une force atomique, chacun avec sa doctrine nationale. Est-il possible de concevoir une doctrine européenne ? C'est cette question là qui deviendra très vite une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune »²⁹⁶. En 1995, Alain Juppé posait le problème en ces termes : « après l'élaboration d'une doctrine commune à la France et au Royaume-Uni, notre génération doit-elle craindre d'envisager non pas une dissuasion partagée, mais au minimum une dissuasion concertée avec nos principaux partenaires ? »²⁹⁷.

Au delà du cœur nucléaire européen (France, Royaume-Uni), les Neutres européens ou les non-alignés (pays nordiques, Autriche, Suède, Irlande) ont montré qu'ils n'étaient pas disposés à voir l'Europe se doter, à terme, de cet outil militaire et d'ouvrir ainsi la voie à une dissuasion européenne. L'obstacle majeur a sans doute été la présence de la garantie américaine à travers l'OTAN. Mais, peut-être était-il lié à un problème d'agenda: depuis les années 1990 et sans doute durant la décennie 2000, l'Europe a décidé de privilégier son élargissement à certains pays d'Europe centrale et orientale et la construction d'un espace monétaire commun.

L'absence de sentiment d'une menace immédiate, la difficulté à voir émerger l'idée d'une Europe qui soit une entité politique réelle disposant d'une politique étrangère et de défense commune, contribuent à l'absence de définition d'une doctrine européenne en matière de dissuasion. Pour certains pays européens, il apparaissait incompatible d'engager une réflexion en matière d'arme nucléaire et de procéder à une politique de lutte contre la prolifération. Pour d'autres, comme la Grèce par exemple²⁹⁸, il existe une volonté de contribuer à la construction d'une Europe de la Défense qui soit « globale, entière et autonome ».

Le problème est, dans son ensemble, éminemment politique: pour que ce débat existe, encore faudrait-il que l'Europe ait choisi la forme que pourrait revêtir un destin commun. Fédération? Fédération d'Etats nations ? Confédération ? La réponse n'existe pas encore et grève les avancées en matière de doctrine nucléaire.

L'adaptation récente de la doctrine et de l'arsenal nucléaire de la France, les difficultés que rencontre l'Europe à s'accorder sur la forme que prendra son avenir commun avec ses membres, n'affranchiront pas la France

²⁹⁶M. François MITTERRAND, Président de la République française, 10 janvier 1992

²⁹⁷M. Alain JUPPÉ, Ministre des Affaires étrangères, Ministère des Affaires étrangères, 30 janvier 1995

²⁹⁸Audition de S. E.Elias CLIS, Ambassadeur de la République hellénique, 26 Novembre 2001

d'une évaluation permanente de la pertinence de sa posture nucléaire. Cette situation impliquera forcément des choix politiques et financiers.

5 – NECESSITE ET DIFFICULTES DES ARBITRAGES LIES AUX CHOIX POLITIQUES.

Le budget de la Défense, en particulier la partie qui concerne la dimension nucléaire du potentiel français, semble devoir rester, dans les prochaines années, sous pression. Cette situation impliquera des choix politiques délicats.

La France s'inscrit, sur le moyen terme, dans une perspective de continuité en matière de dissuasion nucléaire.

Les principes fondateurs restent pertinents. La dissuasion repose sur un concept pérenne, s'appuyant sur la cohérence de son dispositif. Bien entendu, sa doctrine s'adapte à l'évolution internationale. Cette adaptation, qui repose sur la performance technologique de ses matériels, implique un coût.

Pour autant, le budget du nucléaire militaire semble devoir continuer à subir des pressions importantes : les risques et les menaces pour la France et l'Europe aussi bien que les opérations militaires ne faisant pas appel au nucléaire, vont probablement s'accroître. Pourtant, la permanence d'un environnement international instable et dangereux (avec les risques de terrorisme et d'attaque NBC) peut rendre les dépenses de défense nationale légitimes et justifiées.

Répondant au devoir premier de l'Etat qui est d'assurer la sécurité des citoyens, la lutte contre le terrorisme peut renforcer la volonté d'œuvrer pour une meilleure sécurité intérieure. Les conséquences des attentats du 11 septembre 2001, au niveau d'une réflexion sur les moyens dont se dote la France, sont nombreuses. Elles conduisent à s'interroger notamment sur la capacité de la France à mener à bien des opérations de projection de ses forces, en participant à des missions pour un retour à la paix et pour le maintien de la paix dans le cadre d'une coalition internationale. Le débat sur l'opportunité d'un second porte-avions répond à cette situation tout autant que celui portant sur le niveau réel des efforts complémentaires à fournir en matière de renseignement humain et technologique.

L'optimisation des moyens afin de conserver une crédibilité intacte devra être recherchée tout en accompagnant une politique en faveur d'un dialogue, d'une coopération pour le développement qui réponde à une prévention des conflits. En effet, la meilleure dissuasion n'est-elle pas de participer à une réduction des inégalités entre les pays riches et ceux qui le sont moins, freinant certaines rancœurs, frustrations, qui constituent autant d'appels à la haine et à la guerre ?

La France s'est toujours inscrite dans la lignée des valeurs humanistes qui ont fondé son système démocratique. Elle affirme sa volonté de favoriser une meilleure entente entre les peuples, dans le respect des identités, des cultures et des croyances de chacun. Cette recherche d'une culture de paix est le corollaire d'un dispositif de dissuasion nucléaire qui donne à la France une indépendance politique au service de la défense de sa liberté d'idées et de propositions pour la démocratie, le développement et la paix.

Même si elle n'en a pas retiré tous les avantages politiques attendus, la France est la seule puissance nucléaire mondiale à avoir été aussi loin dans une politique pour le désarmement et en faveur de la non-prolifération. Elle a souhaité prendre date avec l'avenir en affirmant avec détermination que la multipolarité souhaitée par elle n'était pas l'annonce d'un nouveau désordre mondial, mais bien la possibilité d'établir des mécanismes durables au service d'une meilleure coexistence pacifique fondée sur la complémentarité et la solidarité.

5.1 - Le budget de l'armement nucléaire français

Les crédits de paiement (CP) votés pour 2002 au titre de la dissuasion nucléaire sont en forte augmentation. Ils portent sur 17,6 milliards de francs (MdF) soit + 13% par rapport à 2001. Cette situation est due à un étalement des programmes en cours qui se recouvrent dans l'année budgétaire 2002.

5.1.1 - Les aspects budgétaires

L'enveloppe budgétaire peut être répartie comme suit:

- composante océanique (SNLE-NG, missiles...) : 9,65 MdF (55%)
- composante aéroportée (missiles compris) : 2,08 MdF (12%)
- transmissions : 0,37 MdF (2%)
- simulation, études, matières nucléaires : 5,59 MdF (31%)

Il est possible de remarquer qu'une partie de ces crédits inscrits au titre 5 du budget de la défense sert à financer la masse salariale. En considérant l'ensemble du budget de la défense pour l'année 2002, la dissuasion nucléaire représente 22% du budget.

Cette proportion est proche des objectifs de la loi de programmation militaire pour la période 1997-2002 qui visaient à ramener la part consacrée au nucléaire à 20%.

Ces crédits 2002 sont les plus élevés de la loi de programmation militaire pour 1997-2002 excepté 1997.

Cette augmentation est confirmée par une progression de 23% des autorisations de programme pour 2002, soit 16,5 MdF pour financer les grands programmes en cours: ASMP-A, SNLE-NG et simulation. Sur une période de 10 ans les crédits de paiement ont cependant baissé de 40%: de 31 MdF à 17,6 MdF.

C'est la conséquence des décisions prises par le Président de la République en 1996: retrait des missiles HADES, démantèlement de la composante terrestre, arrêt des essais nucléaires. Ce rétrécissement s'accompagne d'un effort de renouvellement des moyens afin de garantir la dissuasion.

5.1.2 - La répartition des crédits

- la composante océanique stratégique

- o les sous-marins.

Le premier SNLE, le Redoutable, a été admis en service actif en 1971. Il a été suivi de cinq autres bâtiments considérés comme identiques, bien qu'ayant bénéficié d'améliorations techniques.

Le programme SNLE type « LE TRIOMPHANT » a été lancé en 1986: 7 sous-marins étaient prévus à l'origine. Compte tenu du contexte géostratégique, la cible a été ramenée à quatre SNLE. Deux SNLE ont été livrés: le Triomphant (1997) et le Téméraire (1999). Les autres livraisons sont prévues en 2004 pour le Vigilant et en 2010 pour le Terrible.

Le programme SNLE type « LE TRIOMPHANT » a subi d'importants dépassements financiers: le devis initial était de 63,2 MdF pour 6 SNLE en 1986. Il s'élève actuellement à 65 MdF au coût des facteurs de 1986 (soit 87 MdF actuels) pour seulement quatre SNLE-NG. C'est le poste fabrication qui a subi les dépassements les plus importants. Cette augmentation est due en partie à l'étalement du programme.

La Force océanique stratégique repose à l'heure actuelle sur les 2 SNLE type « LE TRIOMPHANT » déjà livrés et sur deux SNLE type « LE REDOUTABLE » : l'Inflexible entré en service en 1985 et l'Indomptable livré en 1976.

o les missiles

Il existe deux types de missiles sur les quatre sous-marins en service. L'Indomptable est le seul encore équipé de missiles M4. Pour leur part, l'Inflexible, le Triomphant, le Téméraire sont équipés de missiles M45. Sur le plan de la propulsion, les missiles M4 et M45 sont assez proches. Leur différence essentielle se trouve au niveau des têtes nucléaires.

Le coût d'acquisition (développement et fabrication) du missile M4 est estimé à 52 MdF (CE 98), hors têtes nucléaires. Celui du missile M45 est estimé à 6,5 MdF (CE 98). A cela doivent s'ajouter 25 MdF de maintien en condition opérationnelle pour leur durée de vie (1985-2012), soit au total un coût de possession de 83,5 MdF.

Les crédits de paiement 2002 pour les missiles M4 et M45 sont de 1,3 MdF, la part des missiles étant de 656 millions de francs (MF), celle des têtes nucléaires de 644 MF.

A partir de 2010, tous les SNLE seront équipés progressivement du missile M51 dont la portée sera supérieure à 6000 km. Le missile M51 est radicalement différent des M4 et M45 : il pèsera 53 tonnes contre 36 tonnes actuellement. Son coût de développement est estimé à 30 MdF (CE98), hors têtes nucléaires. A cela s'ajoute, les travaux d'adaptation des SNLE au missile M51 estimés à 8,1 MdF. Un premier contrat de 3,8 MdF a été notifié en 1998 pour 2 ans. En 2000, un deuxième contrat portant sur le développement du M51 a été notifié pour 18,7 MdF : il porte sur une tranche ferme de deux ans et deux tranches conditionnelles de 3 ans.

Les crédits de paiement 2002 pour le missile M51 sont de 4 MdF : la part revenant aux missiles est de 3,6 MdF, celle des têtes nucléaires étant de 0,4 MdF. Des tensions sont à craindre fin 2002 car le budget ne comprend pas les autorisations de paiement nécessaires : 853 MF prévus pour un besoin de 8 MdF ! Ce qui devrait se traduire par des pénalités à verser aux industriels, essentiellement EADS, et des reports de charge.

- la composante aéroportée

La composante aéroportée de la dissuasion nucléaire comprend les Super-Etendard et les Mirage 2000 N mis en oeuvre respectivement par la Marine et l'Armée de l'air. Leur armement commun est le missile Air-Sol moyenne portée (ASMP). A l'horizon 2008, le couple Rafale-ASMP amélioré devrait leur succéder.

Pour les aéronaves, le Mirage 2000 N en service depuis 1989, est un avion polyvalent qui peut être utilisé pour des missions classiques. L'ensemble de la flotte mobilise environ 200 MF par an en crédits de fabrication (MCO).

Au niveau des missiles, l'ASMP est entré en service en 1986 sur Mirage 4. Un programme de rénovation a débuté en 1996. La fin des livraisons est prévue en 2003. Les crédits de paiement 2002 pour le missile ASMP sont de 319 MF, la part missiles (MCO) étant de 277 MF, celle des têtes nucléaires (MCO) de 42 MF. Le missile ASMP-A devrait être disponible à partir de 2008. Sa portée sera améliorée puisqu'en basse altitude, elle sera de 100 km contre 80 actuellement. En haute altitude, elle atteindra 500 km contre 300 aujourd'hui. La phase de réalisation a débuté fin 2000 avec la notification d'une première tranche. Les crédits de paiement 2002 pour le missile ASMP-A sont de 795 MF.

- les transmissions

Elles ont pour vocation de garantir la transmission de l'ordre d'engagement. La composante ASTARTE (4 Transall C160) a été retirée du service en 2001.

La composante RAMSES est en service depuis 1989. La rénovation de la composante TRANSFOST vient de s'achever. La composante SYDEREC doit entrer en service en 2002 (prévu en 2001). Il n'y a pas d'effort financier particulier à court et moyen termes dans le domaine des transmissions.

- les crédits transférés au CEA

Chaque année, des crédits défense sont transférés au CEA. En 2002, ces crédits seront de 7,4 MdF. Ils permettent d'assurer le démantèlement des sites de production de matière nucléaires (Pierrelatte, 400 MF par an et Marcoule, 33 MdF sur 30 ans) et de mener à bien la simulation, avec notamment la réalisation du LASER mégajoule (2,1 MdF en 2002). Concernant les matières nucléaires (études, développement, fabrication et maintenance), le coût est de 3,1 MdF en 2002. Les études sur la propulsion nucléaire portent sur 1,4 MdF en 2002 (en provenance des budgets Marine et DGA)

Les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire ont baissé de 40% en 10 ans. Ils représentent une part importante du budget annuel de la défense, environ 20%, mais plus de 30% sont transférés au CEA. Il est possible d'évoquer la privatisation de l'Aérospatiale et la création de la société privée EADS qui a en charge la réalisation des missiles pour l'équipement aussi bien des SNLE que des avions.

Dans ces conditions et contrairement au passé, tout étalement ou arrêt de programme entraînera des pénalités importantes, ce qui nécessite, à court et moyen termes, des efforts réguliers.

5.2 - La recherche d'une optimisation des moyens pour une crédibilité intacte.

Pour garder une crédibilité intacte dans le cadre de concepts pérennes adaptés à une doctrine qui peut évoluer au rythme de changements fondamentaux de la scène internationale, la France recherche la plus grande qualité de ses moyens.

5.2.1 - Le maintien des deux composantes est-il possible?

Les deux composantes sont complémentaires. La composante aéroportée est la plus démonstrative car le déploiement d'avions dotés de missiles ASMP, que ce soit sur les bases aériennes ou sur le porte-avions, est un signal politique fort. Depuis le démantèlement du système SSBS du plateau d'Albion, ce signal politique prend une signification particulière lorsque les avions sont déployés sur le territoire national, en vertu du concept de sanctuarisation. En outre, la montée en puissance de la composante par le déploiement des avions, les convois nucléaires, la prise d'alerte des équipages, le décollage en alerte, offre la visibilité et la démonstrativité suffisantes pour soutenir une position politique.

La composante aéroportée met en œuvre un missile aérodynamique précis, deux à trois fois supersonique, difficile à détecter sur une trajectoire non prévisible. Elle utilise par ailleurs un réseau de transmissions spécifiques, sûres et redondantes. Un autre atout réside dans la souplesse d'emploi des avions, qui, dès que la posture nucléaire le permet, peuvent renforcer les capacités conventionnelles des armées. Le rayon d'action des avions peut être étendu grâce au ravitaillement en vol. De plus, la mise en œuvre d'avions à partir du porte-avions permet de menacer des Etats éloignés. C'est en principe à cette composante qu'est confiée la mission d'ultime avertissement. Le maintien de cette composante permet, à moindre coût, de se garantir contre toute percée soudaine dans les domaines de la défense anti-missiles balistiques ou en détection sous-marine.

La composante sous-marine est la seule à même de dissuader une puissance majeure du fait même du nombre de têtes embarquées (une centaine par sous-marins). Elle est aussi la seule efficace contre un Etat doté d'équipements modernes de défense anti-aérienne ou antimissiles. Elle est la seule à garantir la frappe en second, c'est à dire la possibilité de répondre à une attaque adverse. Elle offre la possibilité de « traiter » un Etat éloigné par la portée de ses missiles et la mobilité de ses sous-marins. Elle possède une certaine souplesse par sa capacité à agir contre une puissance régionale avec un missile à nombre réduit de têtes. Enfin, elle permet une « gesticulation » limitée, par la modification du nombre de SNLE à la mer. Cette composante est prête à agir tout au long de l'année.

L'exemple des Britanniques qui n'ont retenu que la composante sous-marine est souvent cité. Il faut noter que nos voisins d'outre Manche ont abandonné la composante aérienne après un arbitrage financier (le

renouvellement du vecteur n'avait pas été budgétisé) tandis que leurs moyens sont placés sous le commandement de l'Alliance. Ils ont considéré que la composante aéroportée pouvait être, le cas échéant, celle de l'OTAN. D'un autre côté, la France vient tout juste de démanteler sa composante terre (plateau d'Albion et système Hadès).

L'effet d'entraînement espéré en matière de désarmement ne s'est pas produit sur la scène internationale. Il y a donc lieu de rester prudent avant d'aborder une nouvelle étape unilatérale de désarmement. Le maintien des deux composantes est donc parfaitement justifié.

L'abandon d'une d'entre elles n'est en fait envisageable que sous l'angle de nouvelles pressions financières sur le budget de la défense. Aujourd'hui, un tel choix se traduirait par une perte considérable de la capacité d'action de la dissuasion française.

« La dissuasion pourrait mourir sans bruit du fait d'un chef de l'Etat qui serait mis devant le fait accompli »²⁹⁹.

Enfin, à l'heure où des discussions se sont engagées pour la mise au point d'un système de défense contre les missiles balistiques, la composante aérienne garde toute sa pertinence.

5.2.2 - Quelle coopération internationale en matière d'armement?

Le nucléaire reste l'arme de souveraineté nationale par excellence. La France a toujours développé ses propres programmes dans ce domaine, tout comme aujourd'hui, elle s'est engagée sur la voie de la simulation qui n'est pas partagée. Les difficultés liées à la coopération internationale pour l'armement conventionnel n'incitent pas à envisager une coopération dans l'immédiat dans le domaine du nucléaire.

La ratification du traité d'interdiction des essais nucléaires (CTBM) ôte à la France la possibilité de développer des armes d'une technologie différente de celle qui est actuellement en service ou en développement. Si l'on voulait développer de nouvelles armes, il faudrait envisager une coopération internationale renforcée, au prix d'un abandon de souveraineté dans un domaine touchant aux intérêts vitaux de la Nation.

Quelle pourrait en être la forme: pouvons-nous envisager un transfert de compétences sur une structure européenne qui aurait les moyens et la responsabilité politique de les assumer ? Pouvons-nous imaginer un transfert en faveur de l'OTAN, ancrant durablement, sinon irrémédiablement, l'idée d'un lien structurel avec les USA ? Cette idée reste difficilement conciliable avec le défi d'une Europe de la défense autonome, aux mains d'une autorité politique légitime, désignée démocratiquement.

Somme toute, la réponse à cette problématique est pour l'heure difficile à formuler. Il apparaît clairement aujourd'hui que la priorité européenne a été d'édifier une Europe économique, dont le parachèvement sera la monnaie unique. Aborder les questions politiques et la conception d'instruments au service d'un exercice de sa propre puissance internationale, comme le sont la politique étrangère et la défense, ne pouvait que perturber un processus d'intégration économique considéré comme prioritaire. Cette réalité semble expliquer la lenteur du dialogue commun sur les aspects militaires (même si la coopération sur le plan du conventionnel existe) et surtout sur les questions touchant à la dissuasion nucléaire. Le rejet de l'idée de « dissuasion concertée », prônée durant les années 1990 par la France, illustre la tiédeur des Européens à parler des questions stratégiques alors que beaucoup d'entre eux se satisfont parfaitement de la protection de l'OTAN.

La coopération sur les questions de dissuasion, en Europe, apparaît donc pour l'heure irréaliste, sans rapport avec le processus que les membres de l'Union ont défini pour elle dans les années à venir.

²⁹⁹ Audition de M. Bruno TERTRAIS, 6 novembre 2001

Espérons que ce ne soit pas une démarche semblable à celle qui animait les démocraties signataires de l'accord de Munich en 1938 !

5.2.3 Quel partage des moyens ?

Le partage de l'information avec des puissances nucléaires alliées (la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique) passe par l'établissement d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Un tel partage paraît envisageable au sein de l'Union européenne. Mais la décision d'emploi de la force nucléaire restera du ressort des gouvernements des seules puissances nucléaires, comme c'est le cas dans l'OTAN. Tout au plus peut-on envisager une consultation préliminaire. Afin d'éviter « les quinze verrous sur le bouton »³⁰⁰, la décision d'emploi de l'arme nucléaire dans un cadre européen n'est possible que dans le cas d'une structure fédérale dotée d'un exécutif fort porteur d'une réelle légitimité. Nous sommes encore extrêmement éloignés de ce schéma. D'autre part, le partage des moyens nucléaires avec l'OTAN reviendrait à une réintégration de facto de la France dans la structure militaire de l'OTAN. Or ce sujet n'est pas à l'ordre du jour dans le domaine du conventionnel, notamment depuis la tentative avortée de 1997. Il l'est encore moins dans le domaine du nucléaire.

Dans un avenir à plus ou moins long terme, il apparaît évident qu'un débat sur l'autorité qui aurait l'emploi de ce type d'arme au sein d'une entité européenne, ne pourra pas être occulté. Il pose le défi des contours de la construction politique européenne. Les Européens devront tôt ou tard se demander s'ils ont envie de prendre en main et en commun, leur destinée dans sa dimension entière.

5.3 Une politique étrangère pour une culture de paix et de développement : une voie nouvelle au service de la prévention des conflits.

L'action politique de la France est de mener à bien une politique internationale marquée par la recherche d'une coopération en matière de désarmement doublée d'une politique pour le développement. L'objectif ultime est de parvenir à une réduction de l'écart notamment technologique, sur le plan des services publics, en matière de santé entre les pays développés et ceux qui le sont moins. Cette politique trouve sa justification dans la volonté de réussir à ancrer les fondements démocratiques, prolongement d'une culture de paix qui est une forme de prévention des conflits.

Il convient de préciser que la mesure du ton de ce rapport ne doit pas inférer l'idée que les membres du comité auraient oublié la nature de l'arme sur laquelle ils avaient à se pencher. En accumulant une formidable puissance de destruction, les hommes ont conféré à leur espèce une propriété unique au sein du monde vivant : pouvoir peut-être s'éliminer totalement. Souhaitons que ce soit bien d'abord la conscience de cette terrifiante épée de Damoclès qui pousse les hommes responsables vers le désarmement plutôt que les seules raisons économiques ou comptables.

Plusieurs fois en effet, en particulier en 1962, l'apocalypse a tutoyé le destin des hommes et rien ne laisse prévoir que cela doive changer alors que la prolifération est désormais une réalité. Et au nom de quoi interdire à d'autres Etats de se doter d'une arme décrite officiellement comme un fondement de la paix ? L'opinion semble en effet majoritairement répandue que l'arme nucléaire a été le facteur décisif du maintien de la paix durant ces cinquante dernières années. Débat insoluble puisque par sa définition paradoxale, plus politique que militaire, le succès de la dissuasion nucléaire réside dans le non-emploi de l'arme. De la dissuasion, on ne peut en réalité s'assurer de la pertinence, mais seulement du terrible échec que serait le déclenchement d'une frappe massive nucléaire...

Quoi qu'il en soit, la survie de l'Humanité passe par une culture de paix et de développement où la France, par sa tradition, sa culture et son rang dans le concert des nations, doit être une référence privilégiée.

³⁰⁰ Audition de M. Pierre MESSMER, 7 novembre 2001

5.3.1 Les fondements d'une politique pour une culture de paix

Lutter au moyen d'une politique courageuse en faveur de l'éducation, de la santé, pour une résorption de l'écart technologique permettant l'accès de tous à l'information, par exemple, tend à faire de chaque homme, non plus un être de besoins mais un être de droits, conscient et libre dans ses choix. Sans doute cette politique humaniste, pour la démocratie, contribue-t-elle à l'honneur de la France et de l'Europe. Elle constitue la meilleure parade à l'intégrisme, à l'obscurantisme et à l'injustice. Elle est aussi la meilleure politique en matière de prévention des conflits : la coopération et le dialogue forment un binôme imparable pour lutter efficacement contre les origines des conflits.

Une politique en faveur de la coopération et d'une culture de paix, liée organiquement à la démocratie, s'inscrit dans une politique globale de lutte contre les conflits : la dissuasion nucléaire a permis à la France de faire entendre sa voix dans le concert des Nations. Une politique pour le développement et la coopération complète ce dispositif en rappelant à tous, le message humaniste et universel de la France. Elle est aussi une forme de dissuasion qui utilise ce que l'homme a de meilleur : sa volonté de progresser et de transmettre son savoir aux générations futures.

L'histoire de l'humanité démontre que le glissement se fait plus naturellement de la paix vers la guerre que l'inverse. Afin d'éviter d'être emporté, comme en 1940, par une force supérieure par la force de ses convictions, en nombre comme en moyens, la France s'est dotée d'un dispositif militaire comportant un potentiel nucléaire.

Mais cette capacité n'est qu'une partie d'une approche politique plus globale, la vision de son rôle international en faveur d'une culture de paix constituant le volet civil. La France considère que le meilleur moyen de stopper le processus conduisant à la guerre est d'inscrire, dans la conscience collective, la paix et la démocratie de telle façon qu'elles deviennent une culture.

La culture de paix part du principe que la démocratie n'a plus aujourd'hui la seule obligation des moyens. Elle a aussi une obligation de résultats. Le développement économique dépasse, dès lors, une seule dimension matérielle pour se transformer en un élément majeur d'une stratégie politique de paix. Il s'agit non plus de « geler » sur des théâtres de tensions graves une situation conflictuelle dans l'attente d'un hypothétique règlement politique, mais bien d'implanter les conditions d'une réconciliation nationale, contribuant ainsi à l'émergence d'un nouveau contrat social (comme en Afrique du Sud ou au Salvador). Cette démarche se fait par étapes: dans un premier temps, il s'agit de favoriser la diplomatie préventive qui cherche à résoudre les différends avant que n'éclate la violence. Il est ensuite nécessaire de procéder au rétablissement de la paix et à son maintien. La culture de paix introduit un discours sur l'édification d'un Etat d'un type nouveau, à savoir démocratique et de droit. Le rythme de ces réformes doit s'appuyer sur une volonté populaire qui facilite d'autant l'ancrage de cette politique.

5.3.2 La culture de paix au service de la coexistence pacifique

La culture de paix tend à faciliter la prise de conscience des responsabilités de chacun dans le but de favoriser une coexistence pacifique dans un monde qui apparaît fini dans sa dimension géographique, mais aux limites infinies dans sa lutte pour la démocratie et la paix tant les défis sont nombreux.

La surpopulation, la dégradation de l'environnement, la pauvreté, favorisent la xénophobie, la montée des nationalismes, les communautarismes, qui servent de terreau aux conflits. Mais la culture de paix n'est pas synonyme de pacifisme. Elle ne fait pas disparaître les conflits et les différences. Elle cherche à favoriser les voies d'un dialogue dans le respect mutuel. Si la paix est le fruit de la coexistence pacifique, elle ne doit pas être le résultat, pour être durable, d'une pacification forcée ou d'un équilibre de la terreur. Si les idéaux démocratiques sont menacés, cette politique pour la paix se doit de les défendre, ce qui justifie l'existence d'une dissuasion crédible.

6 CONCLUSION

La dissuasion nucléaire est plus que jamais au cœur de la problématique internationale. La question d'actualité sur le nucléaire français n'est pas l'alternative entre le maintien ou la dissolution de son dispositif.

Elle porte avant tout sur les conditions du maintien de sa crédibilité : son caractère opérationnel, sa pertinence, sa cohérence, le coût qu'elle représente. Ce sont ces conditions qu'il faut considérer pour maintenir la légitimité de la dissuasion nucléaire alors même que l'Europe n'est pas, aujourd'hui, menacée. La France a répondu clairement à la question du maintien de cette légitimité qui pouvait se poser après la chute du Mur de Berlin, et plus encore après la disparition du Pacte de Varsovie et de l'URSS. La dissuasion nucléaire constitue un des trois piliers fondamentaux de la politique de défense de la France, les deux autres étant le respect des règles du droit international et la volonté de participer activement à l'Europe de la défense.

Définie dans le cadre d'une politique de désarmement, la dissuasion française respecte le principe d'une "stricte suffisance" qui ne menace pas pour autant sa crédibilité. Elle permet de donner à la France l'autonomie stratégique, c'est à dire la liberté d'action dans le respect de la définition de ses objectifs politiques dès lors qu'ils entrent en contradiction avec ceux d'autres nations.

L'arme nucléaire française a avant tout un rôle politique visant à empêcher une attaque contre ses intérêts vitaux. Elle garantit la survie de la France à partir du moment où elle serait menacée par une puissance militaire. Elle lui donne la capacité de faire face aux menaces qu'exerceraient sur nos intérêts vitaux des puissances régionales dotées d'armes de destruction massive. Mais, « fidèle à son concept de non-emploi, (la France) a et conservera les moyens de maintenir la crédibilité de sa dissuasion face à toutes les nouvelles menaces »³⁰¹.

Enfin, la dissuasion nucléaire française offre la possibilité de contribuer à la défense de l'Europe et pose la problématique d'une Europe de la Défense qui pourrait être parachevée par le potentiel stratégique de la dissuasion française. Cependant, la démarche de la France est, dans le meilleur des cas, peu entendue de ses partenaires européens, dans le pire, ignorée. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette incompréhension qui se traduit par une certaine "apathie" dans la construction de l'Europe de la Défense dès lors que l'on aborde la problématique de la dissuasion.

Il est possible de considérer qu'il existe actuellement un décalage européen de deux ordres :

- tout d'abord, l'opposition entre la conception de la dissuasion française et sa proposition de participation au schéma d'une politique européenne en matière de défense est réelle.
- ensuite, le décalage se creuse par rapport à l'évolution stratégique du monde, notamment devant les risques liés aux armes de destruction massive qui se développent autour de l'arc méditerranéen et dans le sous-continent asiatique.

L'Europe semble se satisfaire de l'assurance de paix qu'elle croit absolument garantie par l'adhésion de ses membres au traité de non prolifération de 1992. Elle semble tout autant considérer comme suffisant son alignement sur les fondements de l'Alliance atlantique. Dans ce contexte, poser le principe d'une dissuasion concertée et non pas partagée, comme la France l'a fait de 1992 à 1996, dérange parce que cette action montre les lacunes de la construction européenne en matière politique et de Défense.

Si l'Europe économique, commerciale et monétaire est une réussite, elle reste un nain politique: les balbutiements de sa politique étrangère et de défense commune ne sauraient masquer l'absence d'entente commune sur le devenir politique d'une Europe qui semble vouloir retarder le moment où elle devra décider de son destin. La dissuasion nucléaire est éminemment politique : elle pose le problème de la définition des intérêts vitaux, de leur défense ultime par l'utilisation d'un potentiel dont dispose une autorité politique indiscutable, et donc légitime. Poser le problème en ces termes met en exergue une forme d'anachronisme : la

³⁰¹ Discours du Président de la République, IHEDN, 8 juin 2001.

construction européenne se fait avant tout par l'économie. La définition de son statut politique (Fédération, Fédération d'Etats-Nations, confédération, stricte zone de libre échange ?) viendra plus tard sans que personne ne puisse fixer une date limite. Malgré tout, « l'appréciation de l'atteinte qui serait portée aux intérêts de la France qui revient au Président de la République tiendrait compte naturellement de la solidarité croissante des pays de l'Union européenne »³⁰².

Depuis les événements du 11 septembre 2001, il apparaît évident que le concept de dissuasion nucléaire n'est plus suffisant. L'instabilité internationale laisse à penser que la posture passée, qui affirmait que la dissuasion suffisait à elle seule à protéger le territoire contre des menaces majeures, ne tient plus. La menace terroriste sous toutes ses formes, les dangers de la prolifération d'armes de destruction massive, constituent autant de facettes nouvelles de la réalité internationale.

Alors même que le droit international définit un cadre juridique permettant un usage légal des armes pour se défendre contre ces menaces (le terrorisme constitue, selon la résolution 1368 du conseil de sécurité des Nations Unies du 12 septembre 2001, une menace pour la paix et la sécurité internationale), les discussions en faveur d'une lutte contre la prolifération stagnent dans les enceintes internationales.

Dans ce contexte, il convient de compléter la protection des intérêts vitaux pris au sens large (et assurée en partie par la dissuasion nucléaire) par une réhabilitation du concept de sécurité globale et de la prévention. Ce renouveau doit mieux affirmer que par le passé, le rôle de la société civile à tous les niveaux (local et associatif). La défense civile contribue au concept de dissuasion élargie au même titre que la défense militaire.

La politique étrangère de la France marquée par une volonté de participer à l'émergence d'un nouveau cadre favorisant la coexistence pacifique, dans le respect des identités et cultures de chacun, contribue également à la prévention des conflits. La recherche d'un développement équitable, la volonté de contribuer à l'ancrage de la démocratie, renforcent une culture de la paix qui est le meilleur antidote face à la montée des nationalismes, de la xénophobie, des intégrismes qui forment autant de terreau aux conflits.

La dissuasion nucléaire est une partie d'un dispositif global, éminemment politique reposant sur la promotion et la défense des valeurs universelles de liberté, d'égalité, de compréhension mutuelle, prônée par la défense d'une culture de la paix qui est le corollaire de la dissuasion nucléaire.

³⁰² Discours du Président de la République, IHEDN, 8 juin 2001

Annexe A

Les grandes dates de la dissuasion nucléaire en France

- 13 février 1960 : explosion de la bombe A dans le Sahara, à Reggane ;
- 1964 : composante aérienne (Mirage IV) opérationnelle ;
- 1968 : explosion de la bombe H (plus de deux mégatonnes) à Mururoa ;
- 1971 : première unité du plateau d'Albion (missile S2) ;
- 1972 : première patrouille du Redoutable (missile M1 : 500 kilotonnes à 2000 km) ; un SNLE à la mer ;
- 1974 : arme nucléaire tactique (ANT): arme d'équivalence sur le théâtre européen ; bombe AN 52 (25 kilotonnes); mise en service du Pluton (missile sol /sol de portée 120 km, de puissance 10 à 25 kilotonnes) ;
- fin 1976 : deux SNLE à la mer ;
- 1977 : missile M20 : une mégatonne à 3000 km ;
- avril 1980 : 2,7 SNLE à la mer (2 en permanence, 3 près de 200 jours par an) ;
- 1982 : arme d'ultime avertissement : missile Pluton ;
- janvier 1983 : trois SNLE à la mer ;
- 1985 : première patrouille de l'Inflexible, missile M4 : 6x150 kilotonnes à plus de 4000 km ;
- 1986 : mise en service de l'ASMP emporté par Mirage IV ;
- 1987 : ANT arme préstratégique : missiles Hadès ;
- 1988 : mise en service de l'ASMP (missile supersonique de 300 km de portée et de 100 à 300 kilotonnes mis en œuvre à partir des Mirage 2000N);
- 1992 : démantèlement Hadès, moratoire sur les essais nucléaires ;
- 1995 : dernière campagne d'essais ; démantèlement du centre d'essais du Pacifique ;
- 1996 : retrait des Mirage IV, première patrouille du Triomphant, missile M45 : 6x150 kilotonnes en têtes furtives, plus de 4000 km ; février 1996 : deux SNLE à la mer si nécessaire ; fermeture du plateau d'Albion en septembre ;
- 1997 : démantèlement du plateau d'Albion et des missiles Hadès.

Annexe B

Liste des personnalités rencontrées

1. Personnalités françaises :

- Général de brigade aérienne Xavier Jarry, état-major des armées, chef de la division « forces nucléaires »,
- Monsieur Bruno Tertrais, maître de recherches, Fondation pour la Recherche Stratégique,
- Madame Thérèse Delpech, chercheur associé au CERI, Directrice des Affaires Stratégiques, Commissariat à l'énergie atomique,
- Monsieur Pierre Messmer, membre de l'Institut, ancien Premier Ministre et Ministre des Armées,
- Monsieur Jean-Michel Boucheron, membre de la commission des Finances à l'Assemblée Nationale, député d'Ille et Vilaine (parti Socialiste), rapporteur du budget de la Défense,
- Monsieur Daniel Durand, secrétaire national du Mouvement de la Paix,
- Monsieur Sandrier, député du Cher (parti Communiste),
- Monsieur François Léotard, ancien Ministre de la Défense Nationale.

2. Personnalités étrangères :

- S.E. Monsieur Afanassievsky, ambassadeur de la Fédération de Russie en France,
- S.E. Monsieur Wu Jianmin, ambassadeur de la République populaire de Chine,
- S.E. Monsieur Kanwal Sibal, ambassadeur de la République d'Inde,
- S.E. Monsieur Elias Clis, ambassadeur de la République hellénique de Grèce,
- S.E. Monsieur Musa Javed Chohan, ambassadeur de la République islamique du Pakistan,
- Monsieur Aden Hans Gunnar, ministre plénipotentiaire de l'ambassade royale de Suède,
- Monsieur Savut, ministre plénipotentiaire de la République de Turquie,
- Général Zimmermann, attaché militaire près l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne à Paris,
- Monsieur Kevin A. Pollard, Ministry of Defence, (D NUC DET POL 1), Royaume-Uni,
- Monsieur Robert B. Irvine, directeur de la politique nucléaire de l'OTAN,
- Monsieur le professeur Hall Gardner, Département des Affaires Internationales, Université Américaine à Paris.

Inquiétant commerce nucléaire

par Laurent Zecchini
Le Monde
07-04-2006

Il y a un mélange de bonnes intentions, de cynisme et d'aventurisme dans l'objectif que se sont fixé Jacques Chirac et George Bush de permettre à l'Inde d'accéder à la respectabilité de puissance nucléaire officielle. Pour l'atteindre, les présidents français et américain se sont succédé à New Delhi. Un partenariat «historique» américano-indien a été signé, mais il doit être avalisé par le Congrès et le Groupe des fournisseurs d'énergie et d'équipements nucléaires (NSG), ce qui ne va pas de soi. L'administration américaine va tenter de convaincre les uns et les autres que les raisons qui avaient justifié de sanctionner l'Inde après son «explosion nucléaire pacifique» de 1974, lorsque New Delhi avait détourné son programme nucléaire civil pour fabriquer une bombe, ne sont plus pertinentes.

L'Inde, comme l'Iran aujourd'hui, avait alors menti à la communauté internationale, sauf que, contrairement à l'Iran et à la Corée du Nord, elle s'est toujours refusée à signer le traité de non-prolifération nucléaire (TNP), l'estimant discriminatoire. La différence est de taille, mais au nom de ce principe, l'Iran est devenu un paria international, alors que l'Inde est invitée à rentrer la tête haute dans le club des cinq Etats nucléaires reconnus - Etats-Unis, Russie, Chine, France et Grande-Bretagne -, devenant la sixième puissance nucléaire mondiale. Cette politique de double standard est dérangeante. Suffit-il de se doter clandestinement de l'arme atomique, de faire le gros dos quelques années sous un vague régime d'opprobre international, pour être in fine récompensé ? Fâcheux exemple... Dans sa négociation avec Washington, l'Inde a obtenu le beurre et l'argent du beurre : le nucléaire civil et le nucléaire militaire. Quatorze des vingt-deux réacteurs indiens ont été placés dans un programme civil qui sera soumis aux inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). En échange, l'Amérique et la France fourniront à l'Inde les centrales nucléaires et le combustible lui permettant de rassasier les besoins énergétiques de sa croissance boulimique.

Les autres réacteurs, dont deux surgénérateurs, font partie du programme militaire de l'Inde et ne seront soumis à aucun contrôle. En produisant plus de matière fissile qu'ils n'en consomment, les réacteurs à neutrons rapides permettent un accès quasi illimité au combustible nucléaire nécessaire aux centrales, ou aux armes nucléaires. Le fait de pouvoir compter sur des importations d'uranium libère l'Inde de la contrainte d'avoir à partager sa maigre production domestique d'uranium entre ses programmes nucléaires civil et militaire.

Pour le Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, cette faculté lui permettrait de fabriquer jusqu'à 50 bombes par an, contre de 6 à 10 actuellement. Vision de Cassandra ? Peut-être, mais il faut alors atténuer celle, trop angélique, d'une Inde «puissance responsable», comme le répète M. Chirac, d'une Inde «démocratie pacifique», comme l'assure la Maison Blanche. L'Inde est une démocratie parlementaire, mais est-elle pour autant «pacifique» ?

Les guerres indo-pakistanaïses de 1947-1948, 1965 et 1971 incitent à relativiser ce constat, d'autant que les deux pays ont failli se lancer dans un quatrième conflit à deux reprises : en 1999, à l'occasion de l'incident de Kargil, au Cachemire, et en 2001, après un attentat contre le Parlement de New Delhi. Ils n'ont cessé de se livrer à une surenchère armée depuis qu'ils sont devenus des puissances nucléaires, à la faveur de leurs essais atomiques concomitants de mai 1998. Leur course aux missiles ne faiblit pas et, de 2000 à 2004, l'Inde s'est classée au deuxième rang mondial (derrière la Chine) en matière d'achats d'armement conventionnel.

En dépit d'une politique de normalisation avec Pékin, elle sait qu'à long terme son véritable ennemi stratégique est la Chine, et elle s'y prépare. Sinon, quelle autre justification au développement de Surya, ce missile balistique intercontinental d'une portée dépassant 5 000 kilomètres ? L'accord tacite de Washington est dicté par la Realpolitik : l'Amérique veut endiguer la montée en puissance militaire de la Chine en aidant l'Inde à devenir un contrepoids.

La France et les Etats-Unis ont des arguments pour accorder à l'Inde un statut d'exception. Au-delà de l'affichage altruiste - aider New Delhi à relever le défi du développement -, les deux pays expliquent qu'il est urgent de sortir l'Inde de son ghetto nucléaire, de l'aider à réduire ses besoins en pétrole, ce qui allégera d'autant la pression sur le marché pétrolier.

LA LOI DE LA JUNGLE

Last but not least, les industries nucléaires américaine et française sont impatientes de concrétiser de lucratives perspectives d'exportation. Si la France et les Etats-Unis sont alliés pour obtenir une modification des directives du NSG, il ne fait aucun doute qu'une âpre rivalité opposera ensuite Westinghouse à Areva. Le champion français du nucléaire assure qu'aucune discussion n'a encore été engagée avec New Delhi, mais la guerre psychologique a commencé. Les techniciens français soulignent que des réacteurs nucléaires de grosse capacité vont être nécessaires à l'Inde. Or l'EPR (réacteur européen à eau pressurisée) d'Areva a une capacité de 1 600 MW, contre 1 000 MW pour l'AP 1000 de Westinghouse...

Parmi les 45 membres du NSG, deux camps se forment. D'un côté, les Etats-Unis, la France, la Russie et la Grande-Bretagne, qui espèrent vendre leur technologie nucléaire à l'Inde. De l'autre, les pays qui ont des doutes. Pour eux, c'est tout l'édifice du TNP qui sera davantage ébranlé si l'Inde obtient un traitement de faveur.

Ce traité de 1968 est une sorte de «Yalta nucléaire» : les Etats qui avaient la capacité d'accéder au nucléaire y ont renoncé, en échange d'une coopération nucléaire civile, et de la garantie que le «club des cinq» n'accepterait plus aucun membre. En raison du commerce nucléaire auquel s'est livré Islamabad dans le passé, Washington a refusé d'accorder au Pakistan les mêmes avantages qu'à l'Inde. Ce camouflet envers un allié dans la lutte contre Al-Qaida va inévitablement inciter celui-ci à se tourner vers la Chine, laquelle s'empressera d'accroître sa coopération nucléaire avec le «pays des purs».

L'accord «historique» indo-américain risque donc d'attiser une course aux armements en Asie. Si ce scénario se confirme, il n'y aurait plus une grande distance à franchir pour que ce relâchement de la lettre et de l'esprit d'un régime de non-prolifération, qui perdure cahin-caha depuis trente-huit ans, ouvre la voie à une loi de la jungle nucléaire.

La dissuasion nucléaire : quel rôle dans la défense française aujourd'hui?

Rapport d'information n° 36 (2006-2007) de M. Serge VINÇON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 24 octobre 2006

- AVANT-PROPOS
- COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE SUR LA DISSUASION NUCLÉAIRE FRANÇAISE
Mercredi 14 juin 2006
- SÉQUENCE 1 - LE NOUVEAU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE ET LA DISSUASION NUCLÉAIRE
 - o Général Henri BENTÉGEAT, chef d'état-major des armées -
 - o M. Bruno TERTRAIS, Fondation pour la recherche stratégique -
 - o Débat
- SÉQUENCE 2 - NOS MOYENS SONT-ILS ADAPTÉS AUX MENACES ACTUELLES ?
 - o Général Henri BENTÉGEAT, chef d'état-major des Armées -
 - o M. Daniel VERWAERDE, Directeur des armes nucléaires CEA-DAM -
 - o Débat
- SÉQUENCE 3 - LA DISSUASION NUCLÉAIRE FRANÇAISE, L'EUROPE ET L'OTAN
 - o Sir Michael QUINLAN, International Institute for Strategic Studies -
 - o M. Bruno TERTRAIS, Fondation pour la recherche stratégique -
 - o Débat
- ANNEXE I - ALLOCUTION DE M. JACQUES CHIRAC, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes et océanique stratégiques à Landivisiau - L'Ile longue / Brest (Finistère), le jeudi 19 janvier 2006.
- ANNEXE II - AUDITION DE Mme MICHÈLE ALLIOT-MARIE, Ministre de la Défense, sur la dissuasion nucléaire française, le mercredi 1er février 2006

N° 36
SÉNAT
SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007
Annexe au procès-verbal de la séance du 24 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le rôle de la dissuasion nucléaire française aujourd'hui,

Par M. Serge VINÇON,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Défense nationale.

AVANT-PROPOS

La dissuasion nucléaire conserve une place fondamentale dans la stratégie de défense de la France. Pour autant, des évolutions notables sont intervenues depuis la fin de la guerre froide. Notre doctrine a été reformulée, pour prendre en compte la transformation du contexte stratégique et l'apparition de nouvelles menaces. Nos moyens ont été ramenés à un format de « stricte suffisance », tout en étant modernisés et adaptés à de nouveaux scénarios.

Ces évolutions ont-elles été pleinement perçues par l'opinion publique et par les responsables politiques ?

Il est d'autant plus légitime de s'interroger que des voix venant d'horizons très divers s'accordent pour regretter que les enjeux relatifs au maintien de la capacité de dissuasion nucléaire française dans le monde actuel ne soient pas suffisamment évalués et débattus.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, pour sa part, a toujours examiné de manière approfondie les moyens de la dissuasion nucléaire et la justification des choix qui les sous-tendent. Elle y veille, notamment, lors du vote des lois de programmation militaire successives et des budgets annuels de la défense, ainsi que de manière plus générale, en étudiant les principales évolutions du contexte stratégique dans le cadre de ses auditions et rapports d'information1(*).

A ce titre, le moment lui a paru particulièrement opportun pour ouvrir, au cours d'une réunion spécifique, un débat sur la dissuasion nucléaire.

En effet, le Président de la République a prononcé le 19 janvier 2006 à l'Ile Longue un important discours confirmant, en les précisant, les inflexions de notre doctrine qu'il avait déjà formulées le 8 juin 2001, ainsi que les conséquences qui en découlent sur le format et les capacités de nos forces nucléaires. Après avoir entendu le ministre de la défense, le 1er février dernier, il semblait nécessaire à la commission de pouvoir approfondir toutes les implications des orientations ainsi tracées par le chef des armées.

D'autre part, à la veille d'une échéance politique majeure au cours de laquelle les grands choix de défense et de sécurité ont vocation à être évoqués, il paraissait utile de fournir au débat des éléments de réflexion précis et actualisés.

Tel est l'objet de la table ronde organisée le 14 juin 2006, au cours de laquelle les sénateurs ont pu entendre et interroger :

- le Général Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées^{2(*)},
- M. Daniel Verwaerde, directeur des armes nucléaires à la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA),
- Sir Michaël Quinlan, chercheur à l'Institut international des études stratégiques de Londres,
- M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la Recherche stratégique.

* * *

Le présent rapport d'information reproduit les débats qui se sont déroulés lors de cette réunion.

Au cours d'une première séquence, la discussion a porté sur les évolutions du contexte stratégique et des menaces, ainsi que sur les conséquences que l'on pouvait en tirer quant au rôle de la dissuasion nucléaire. Elle a notamment montré en quoi la doctrine française s'est adaptée à l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux risques, sans abandonner la référence à une menace majeure sur nos intérêts vitaux qui ne peut être exclue à long terme et qui demeure le fondement même de notre dissuasion. Les différents types de scénarios dans lesquels notre capacité de dissuasion pourrait jouer ont été précisés, notamment la possibilité de répondre de manière crédible à un chantage que tenterait d'exercer sur la France une puissance régionale dotée de missiles balistiques et d'armes de destruction massive. Enfin, la problématique de la prolifération nucléaire et de ses interactions avec la politique des puissances nucléaires reconnues a été évoquée.

Une deuxième séquence était plus spécifiquement consacrée aux moyens dévolus à la dissuasion dans la politique de défense de la France. Ont notamment été abordées les questions du poids financier de la dissuasion dans notre budget de défense, du rôle respectif de nos deux composantes - sous-marine et aéroportée - et des liens entre notre doctrine et les caractéristiques techniques de nos armes, notamment leur portée et la possibilité d'en moduler la puissance ou les effets. Le rôle de la simulation pour la crédibilité de notre dissuasion depuis l'arrêt définitif et complet des essais nucléaires a été détaillé et replacé dans le contexte plus global d'un ensemble de décisions cohérentes portant sur la conception de nos armes et sur les moyens d'en garantir la fiabilité et la sûreté.

Enfin, une dernière séquence portait sur les perspectives d'articulation entre la dissuasion française et l'Europe de la défense. La doctrine et les capacités de l'autre puissance nucléaire européenne - le Royaume-Uni - ont été présentées. Le rôle joué par la politique nucléaire de l'OTAN vis-à-vis de nos partenaires européens a été rappelé. L'intérêt que l'Europe de la défense pourrait porter à la capacité de dissuasion nucléaire de la France et du Royaume-Uni est apparu étroitement corrélé à l'évolution à moyen terme du lien transatlantique.

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE SUR LA DISSUASION NUCLÉAIRE FRANÇAISE

Mercredi 14 juin 2006

INTRODUCTION par M. Serge VINÇON, Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Mes chers collègues,

J'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui quatre personnalités qui ont bien voulu répondre à l'invitation de notre commission pour débattre avec nous de la dissuasion nucléaire et de sa place dans la politique de défense de la France.

Pourquoi un tel débat ?

Vous vous souvenez, mes chers collègues, que Madame le Ministre de la défense était venue devant notre commission, le 1er février dernier, pour évoquer les différents aspects du discours prononcé le 19 janvier à l'Ile Longue par le Président de la République. Ce discours très détaillé a confirmé, en lui apportant de nombreuses précisions et des éclairages nouveaux, celui de juin 2001 par lequel le Chef de l'Etat définissait le rôle de nos forces nucléaires dans le nouveau contexte stratégique.

Je crois qu'il est important que nous puissions, aujourd'hui, et grâce aux personnalités qui sont ici présentes, approfondir les déterminants et les implications de notre posture nucléaire.

Régulièrement, certaines voix s'élèvent pour estimer qu'un volet aussi fondamental de notre politique de défense mériterait un plus large débat public. Pour ce qui concerne notre commission, elle a toujours examiné de manière approfondie les moyens consacrés à la dissuasion nucléaire et les choix stratégiques qui les sous-tendent, que ce soit lors des lois de programmation militaire ou, chaque année, lors du vote des crédits de la défense. Mais il est également vrai que nous constatons, en cette matière, une nécessité de mieux définir et expliquer les termes du débat, qu'il s'agisse des évolutions de notre environnement de sécurité, du rôle que peut y jouer la dissuasion, des moyens pouvant assurer sa crédibilité ou encore de la part qu'il faut lui consacrer en regard des autres priorités de notre politique de défense.

C'est ce que nous avons voulu faire aujourd'hui, au cours de cette réunion, ouverte, pour l'occasion, aux sénateurs des autres commissions. Le moment est sans doute opportun, quelques semaines après le discours du Président de la République, qui offre une matière particulièrement riche pour la réflexion, et à quelque mois d'une échéance politique majeure pour notre pays, au cours de laquelle, je n'en doute pas, les grands choix de défense et de sécurité seront débattus, sachant aussi qu'il appartiendra au futur gouvernement issu des urnes de préparer une nouvelle loi de programmation militaire.

Je remercie tout particulièrement nos quatre invités d'avoir accepté de venir s'exprimer devant la commission.

Je souhaiterais tout d'abord saluer le général d'armée Henri Bentégeat, chef d'Etat-major des armées. Mon général, vos fonctions actuelles, comme celles que vous exerciez de 1999 à 2002 auprès du Président de la République, vous placent dans une position privilégiée pour nous expliquer le rôle de la dissuasion dans notre politique de défense et les conséquences qu'il faut en tirer en matière d'équipement. J'ajoute que vous avez appelé de vos vœux un écho plus large pour les questions liées à la dissuasion et que vous vous êtes attaché à mieux les diffuser au sein des armées.

M. Daniel Verwaerde, est quant à lui directeur des armes nucléaires à la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique. Il est à ce titre chargé de fournir les armes adaptées à notre concept de dissuasion et d'en garantir la crédibilité. C'est notamment l'enjeu de la simulation depuis notre renonciation irréversible aux essais nucléaires.

Je tiens à saluer tout spécialement la présence de Sir Michaël Quinlan, consultant à l'Institut international d'études stratégiques de Londres. Après une carrière au sein du ministère de la défense, dont vous avez été

sous-secrétaire d'Etat, vous vous êtes consacré à la recherche sur les questions stratégiques, et en particulier sur les doctrines et les forces nucléaires. Nous savons qu'un débat a été initié par le gouvernement britannique sur le renouvellement des forces nucléaires. Nous sommes impatients de vous entendre sur les réflexions en cours au Royaume-Uni, mais aussi sur le devenir de la dissuasion française et de la dissuasion britannique face aux dimensions européenne et atlantique de notre défense.

Enfin, beaucoup d'entre vous connaissent bien M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la FRS. Nous faisons régulièrement appel à ses compétences sur les questions stratégiques et la prolifération nucléaire.

Par souci de clarté, notre discussion sera organisée autour de trois séquences.

La première sera consacrée à une analyse du contexte stratégique présent et prévisible à moyen terme, ainsi qu'aux conséquences qu'il faut en tirer sur le rôle de la dissuasion. Il s'agira de voir en quoi notre doctrine de dissuasion répond ou non aux menaces actuelles et à celles qui se profilent.

La deuxième séquence portera plus précisément sur les moyens que nous consacrons à la dissuasion. Comment ces moyens se justifient-ils par rapport à notre doctrine ? Sont-ils compatibles avec nos autres priorités de défense ?

Enfin, dans la troisième séquence, nous essaierons de sortir du cadre strictement français pour voir ce qui se passe aujourd'hui chez nos voisins britanniques et à l'OTAN, et ce qui pourrait se passer demain dans une Europe de la défense plus affirmée.

Je demanderai à deux de nos invités d'introduire chaque séquence, ce qui n'exclut pas bien entendu que chacun intervienne dans le débat quand il le souhaite. Quant à vous, mes chers collègues, je souhaite que vous respectiez, dans vos questions, ce découpage en trois thèmes qui doit nous permettre d'aborder autant que possible l'ensemble des problématiques liées à la dissuasion.

SÉQUENCE 1 - LE NOUVEAU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE ET LA DISSUASION NUCLEAIRE

M. Serge VINÇON, Président

Je voudrais ouvrir le premier débat qui porte sur l'évolution du contexte stratégique et le rôle que peut y jouer la dissuasion nucléaire. En nous plaçant à un horizon de 20 ou 30 ans, à quelles menaces faut-il nous préparer ? Les menaces nouvelles, et notamment celles qui proviennent d'entités non étatiques, font-elles disparaître des menaces plus traditionnelles ? Dans ces conditions, le nucléaire militaire verra-t-il son rôle décliner ou gardera-t-il sa pertinence ? Comment concilier dissuasion et lutte contre la prolifération nucléaire ? Enfin, sur tous ces points, les réponses apportées par le discours du Chef de l'Etat du 19 janvier marquent-elles une inflexion ou plutôt une confirmation de la doctrine française ?

Introduction au débat : général Henri BENTÉGEAT, M. Bruno TERTRAIS

Général Henri BENTÉGEAT, chef d'état-major des armées :

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir convié à ce débat qui est d'autant plus essentiel que, comme vous l'avez souligné, Monsieur le Président, des interrogations nombreuses se sont fait jour après le discours du 19 janvier dernier du Président de la République et, d'une certaine manière, le débat public s'est ouvert avant même que nous ayons la possibilité de débattre concrètement. Nous sommes chargés de la mise en œuvre pratique des choix décidés par le chef des armées. Ce débat est aujourd'hui au cœur d'un certain nombre de réflexions essentielles pour la sécurité de notre pays et je suis heureux d'en parler avec vous.

Monsieur le Président, vous nous avez demandé d'évoquer le contexte géostratégique à l'horizon de 20 à 30 ans. Je voudrais souligner à quel point la perspective dans ce domaine est hasardeuse et constitue un exercice périlleux. Je citerai deux exemples. Lorsque j'étais à l'école de guerre dans les années 1983-1985, la guerre Iran-Irak faisait rage et nous avions eu la possibilité d'interroger un des meilleurs experts du moment, en France, sur l'issue prévisible de ce conflit. Il nous avait expliqué que l'Iran gagnerait parce qu'il avait des avantages naturels que la géographie politique permettait de calculer, et, moins d'un an plus tard, l'Irak remportait cette victoire décisive. En 1985, nous travaillions sur l'avenir du Pacte de Varsovie et aucune de nos études ne prévoyait l'effondrement de 1989. A l'horizon de vingt ou trente ans, c'est un exercice salutaire de savoir ce qui peut se passer.

Notre sentiment, en première analyse, est qu'il y a peu de rupture prévisible, que ce soit sur le plan stratégique, ou sur le plan technologique, ce qui n'est pas neutre pour nous. Les Etats-Unis devraient rester la puissance dominante. Le risque d'un conflit majeur reste à l'horizon de 20 ou 30 ans, relativement faible, même si un retour possible de ce grand pays à l'isolationnisme peut faciliter la réapparition d'une menace majeure sur le territoire européen.

Deuxièmement, le terrorisme international devrait rester la toile de fond, générale et permanente, sans qu'il soit possible de définir si les fondements mêmes sur lesquels il progresse ont été partiellement ou complètement traités.

La troisième menace vraisemblable est la prolifération des armes de destruction massive, qui ne constitue plus seulement un risque mais une réalité et une menace véritable. Les conflits locaux seront nourris par la formidable pression exercée sur l'énergie et les matières premières et la montée en puissance de la Chine et de l'Inde. Nous pourrions être confrontés à trois types de menaces :

- la première, la plus dangereuse, est le chantage avec menace d'agression émanant d'une puissance nucléaire. Face à une menace de cette nature, la réponse conventionnelle serait inadéquate. Seule la dissuasion nucléaire constituerait une garantie suffisante ;

- la plus vraisemblable des menaces serait une agression ou un chantage, émanant de puissances régionales avec armes balistiques équipées de têtes biologiques ou chimiques, c'est-à-dire capables de créer des dégâts humains considérables dans une ville comme Paris ou Marseille. Cette menace ne pourrait être contrée que par une dissuasion nucléaire crédible ou par des défenses anti-missiles efficaces qui relèvent encore aujourd'hui de l'hypothèse ;

- le terrorisme est la dernière menace qui appelle des réponses multiformes. La dissuasion nucléaire ne serait pas engagée, sauf si la complicité d'un Etat dans des actes de terrorisme était démontrée.

Pour finir, je voudrais simplement formuler quelques remarques que je crois être de bon sens. Aujourd'hui, il y a des arsenaux nucléaires considérables en service, et qui sont en cours de modernisation. C'est vrai pour les forces nucléaires américaine, russe, chinoise, et Sir Michael Quinlan nous dira ce qu'il en est pour la Grande-Bretagne. Un certain nombre de pays du sud cherchent à s'en doter. Les deux exemples les plus manifestes sont l'Iran et la Corée du Nord. D'autres pays du sud comme le Pakistan et l'Inde s'en sont dotés récemment. Pourquoi, si l'arme nucléaire relève d'une autre logique, comme je l'ai entendu quelquefois, c'est-à-dire d'une logique de guerre froide, ces pays veulent-ils se doter d'armes nucléaires ? Parce que l'arme nucléaire confère un statut indiscutable pour les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, mais surtout parce que l'arme nucléaire sanctuarise un territoire. Lors d'un récent déplacement au Moyen-Orient, un chef d'état-major m'a confié que si l'Irak avait possédé l'arme nucléaire, il n'aurait jamais été envahi par la coalition. Il y avait une part de vérité dans ce qu'il disait.

Aujourd'hui, l'arme nucléaire reste, dans mon esprit, liée à des enjeux de sécurité et à des enjeux de puissance considérables. Envisager de réduire ou de laisser vieillir nos forces nucléaires serait certainement prendre un risque important pour la sécurité de la France dans les vingt ou trente ans à venir.

M. Bruno TERTRAIS, Fondation pour la recherche stratégique :

Je vais prolonger la réflexion du général Bentégeat plutôt que de m'inscrire en rupture avec ce qu'il vient de dire. A propos de ruptures, elles sont difficilement prévisibles par nature. Nous en avons connu deux, la fin de l'URSS et le 11 septembre, en l'espace de dix ans, que nous aurions eu du mal à prévoir. Si on ne peut prévoir les ruptures, il est raisonnable en revanche de prévoir qu'il y en aura.

La dissuasion nucléaire reste donc un point d'ancrage, une sorte de roc sur lequel, à mon avis, une politique souveraine de défense et de sécurité peut s'appuyer encore pour très longtemps.

S'agissant des menaces majeures ou régionales, la Russie a très longtemps été notre point de référence pour la dissuasion française. Or nous n'avons pas assez d'assurance sur le devenir de la Russie dans les vingt ou trente prochaines années pour ne pas considérer qu'elle puisse être un adversaire potentiel à cette échéance. Si je prends une comparaison historique, qui a ses limites bien entendu : quinze ans après la défaite et le changement de régime de 1945, l'Allemagne était réintégrée dans le concert des nations démocratiques et nous étions en passe d'en faire un allié. Quinze ans après la chute du régime soviétique, force est de constater que Moscou ne s'inscrit pas aujourd'hui dans une trajectoire politique qui permet de faire le même type de pari. La Russie est un pays ami avec lequel nous partageons beaucoup d'intérêts, mais c'est la seule grande puissance nucléaire qui reste à proximité des frontières de l'Europe. Cela ne veut pas dire que c'est la seule menace potentielle, en termes de menace majeure, à l'horizon 2015-2025. Il existe certains scénarios dans lesquels l'Europe pourrait être en opposition stratégique avec la Chine. Ces scénarios ne seraient pas du tout du type de la guerre froide. Nous devons faire preuve d'imagination. Si je devais imaginer les futures puissances majeures dans trente ans, ce serait l'Inde, le Japon et, peut-être même, l'Iran. Ce sont des puissances qui ne poseraient pas le même type de menace que celle que représentait l'Union soviétique. Mais il serait déraisonnable de ne pas prendre en compte un futur plus ouvert.

Je ne suis pas un pessimiste de la prolifération nucléaire. Je pense qu'elle devrait rester limitée. Un petit nombre d'Etats pourront poser des problèmes de sécurité sérieux pour l'Europe. Sauf effondrement du TNP, possible notamment en raison de ce que peut représenter l'exemple iranien dans un certain nombre de pays d'Asie du Sud-est et du Moyen-Orient, la logique de la prolifération nucléaire restera limitée.

Il ne semble pas que ce soit le cas de la prolifération balistique, qui, elle, devrait, plus lentement mais sûrement, continuer à poser un problème potentiel pour l'Europe, dans la mesure où la portée des missiles balistiques continue à s'allonger. Ce n'est donc pas tant le nombre de détenteurs de missiles balistiques qui augmente que leur portée qui s'allonge.

En termes de nature de la menace, ce sont les stratégies de contrôle de l'environnement régional, les stratégies de captation des ressources et des points de passage et, tout simplement, les stratégies d'expansionnisme mues par le nationalisme qui feront peser ces menaces potentielles sur l'Europe, sous forme de chantage ou d'agression directe y compris par escalade.

En ce qui concerne le rôle de la dissuasion française, j'ai coutume de le résumer par une formule simple : c'est l'outil de la liberté d'action, pas seulement vis-à-vis d'un adversaire potentiel mais aussi, de manière très différente, vis-à-vis de nos alliés. Le maintien de l'outil de dissuasion nucléaire nous permet de garantir que la survie de la France et ses intérêts essentiels ne dépendront pas d'autrui. Ce n'est pas négligeable. Vis-à-vis des puissances adverses, le rôle de la dissuasion, à l'avenir, sera sans doute une contre-dissuasion pour éviter qu'un pays adverse, quelle que soit son identité, puissance majeure ou régionale, puisse faire jouer sa dissuasion contre nous, plutôt qu'un type de scénario du temps de la guerre froide. Nous sommes dans des scénarios nouveaux. Je pense à un pays qui voudrait nous dissuader d'intervenir, soit sous mandat international, soit en application d'un engagement de défense, et je ne pense pas seulement à l'OTAN mais aussi à nos engagements bilatéraux.

Quant à la doctrine française, deux mauvais procès peuvent lui être faits : l'un qui consiste à dire que notre doctrine est « fossilisée » dans la gangue de la Guerre froide, et le procès inverse, qui consiste à dire : « tout a changé : notre doctrine se rapproche maintenant de l'emploi de l'arme nucléaire ». Ces deux procès, parfaitement symétriques, sont à rejeter l'un et l'autre. Les fondamentaux n'ont pas changé mais les modes d'application ont évolué.

Sur la question du terrorisme d'Etat : c'est un scénario qui a fait couler beaucoup d'encre après l'intervention du Président de la République le 19 janvier. Il s'agit, à mes yeux, d'un scénario extrême qui ne mérite pas autant de commentaires. C'est toutefois un scénario qui n'est pas hors de propos. Si je prends le cas de l'Iran, lorsqu'on voit la manière dont ce pays, qui n'a pas l'arme nucléaire, agit, en termes d'instrumentalisation de certains groupes terroristes pour la défense de ses intérêts, parfois loin de son territoire, on peut imaginer qu'une fois la sanctuarisation nucléaire acquise, s'il l'acquiert un jour, il pourrait se comporter d'une manière encore plus active dans le soutien au terrorisme et prendre des risques qu'il n'aurait pas pris en temps de crise, à l'abri de ses capacités nucléaires.

A propos de la compatibilité du maintien de la dissuasion nucléaire avec les engagements de la France en matière de désarmement, je fais partie de ceux qui estiment que la politique nucléaire française est parfaitement compatible avec les engagements pris par la France dans l'article 6 du Traité de non-prolifération, qui évoque la cessation de la course aux armements et l'engagement vers le désarmement. La politique nucléaire française, comme celle du Royaume-Uni, est compatible avec la philosophie qui animait les rédacteurs du TNP dans cet article 6. Il y a néanmoins un problème complexe, du point de vue juridique, celui des garanties « négatives » de sécurité. La France s'est engagée, avec le Royaume-Uni, à ne pas utiliser l'arme nucléaire contre les pays non nucléaires, sauf dans certains cas. Ces engagements pris à titre de non-prolifération sont, même avec leurs réserves, compatibles avec la non-prolifération.

Enfin, il y a un point qui me tient à cœur et je terminerai par là. C'est la thèse selon laquelle les puissances nucléaires devraient, en quelque sorte, donner l'exemple : si elles démantelaient plus vite leurs arsenaux, voire si elles s'en désintéressaient, l'Iran ou la Corée du Nord auraient moins de motivation pour aller vers le chemin nucléaire. Je pense que cette thèse est fautive et suis partisan de l'idée selon laquelle, si l'arme nucléaire était mise hors la loi, seuls les hors la loi auraient l'arme nucléaire. Pour ne donner qu'un argument historique, il faut se souvenir que c'est au moment de l'âge d'or des traités de non-prolifération et du désarmement nucléaire, de 1987 à 1996, pendant que nous désarmions, pendant que nous perfectionnions nos outils de non-prolifération, que la Corée du Nord, l'Inde, l'Irak, l'Iran, Israël, la Libye et le Pakistan ont pris le chemin inverse, c'est-à-dire qu'ils ont poursuivi, voire accéléré, leur programme nucléaire. Ce rappel historique peut nous amener à réfléchir sur cette thèse, que je considère comme fallacieuse, qui consiste à penser que si nous désarmions, les autres pays feraient de même. Ce n'est pas la façon dont le monde fonctionne aujourd'hui. On peut le regretter, mais il faut en tirer les conséquences.

Débat

M. Serge VINÇON, Président

Ces deux interventions permettent de situer l'environnement de notre pays au regard des menaces potentielles et la place que la France accorde à la dissuasion.

M. Xavier PINTAT :

Je félicite nos deux intervenants sur la clarté et la précision de leurs exposés qui ouvrent le débat.

Concernant le contexte international, les autres puissances nucléaires font-elles la même analyse que nous du contexte stratégique ? Tirant-elles les mêmes conclusions que nous pour l'évolution de leurs forces nucléaires, s'agissant notamment des menaces émanant de puissances régionales. Est-il vrai que la Chine accroît ses capacités nucléaires à contre-courant des autres puissances nucléaires ? Cela ne risque-t-il pas d'avoir des conséquences sur les équilibres stratégiques ?

La deuxième question est plus précise. Elle concerne la réponse aux puissances régionales. Pourriez-vous préciser en quoi l'arme nucléaire est adaptée pour ce type de menace de puissances régionales et la nécessité parfois de cibler les centres de pouvoir ? L'arme nucléaire est-elle adaptée pour ce type de frappe ciblée ?

M. Josselin de ROHAN :

Monsieur Tertrais, pensez-vous qu'il y a un moyen quelconque, international, d'empêcher l'Iran de devenir une puissance nucléaire militaire ? Les efforts conjugués des puissances occidentales, l'influence plus ou moins positive de la Russie dans ce domaine et la neutralité suspecte de la Chine ne conduiront-elles pas, malgré tout, l'Iran à défier ceux qui voudraient l'empêcher d'acquérir une arme nucléaire ?

M. Jean FRANÇOIS-PONCET :

On lit beaucoup dans la presse que les armes nucléaires adaptées à cet usage, probablement miniaturisées, sont les seules capables de pénétrer des caches profondément souterraines. Pouvez-vous nous dire exactement de quoi il s'agit ? Peut-être pourriez-vous ajouter un mot sur les dommages collatéraux que l'usage de tels engins pourrait provoquer. En disposons-nous ou en disposerons-nous ? On entend dire qu'en cas de frappe américaine sur l'Iran, ces bombes seraient nécessaires.

La deuxième question concerne les « bombes sales » dont on parle beaucoup, qui sont la combinaison d'explosifs conventionnels avec un enrobage de matières nucléaires. Sont-elles faciles à fabriquer ? Sont-elles à la portée des terroristes ? Cette hypothèse est souvent évoquée.

Enfin, vous avez mentionné les défenses anti-missiles dont les Américains font grand cas. Est-il exact qu'elles ne sont pas au point ? Pensez-vous qu'elles le seront ? Elles ne le seront peut-être pas face aux puissances disposant d'un arsenal extrêmement important, mais face à des frappes émanant de pays ayant un nombre limité d'ogives, peuvent-elles devenir efficaces ? Où en sommes-nous du développement de ces armes ?

M. Michel GUERRY :

La Chine et la Russie sont des puissances nucléaires. Elles ont une frontière commune avec en Sibérie, région qui a des ressources énergétiques importantes et une population faible, contrairement à la Chine. N'y a-t-il pas là une possibilité de conflit qui pourrait se développer et dégénérer ?

Mme Dominique VOYNET :

Général Bentégeat, vous êtes passé très vite sur la perspective de conflits régionaux alimentés par les tensions liées aux ressources naturelles.

Je vois deux types de tensions : la menace, par un pays producteur, d'organiser une pénurie ou de couper une voie d'alimentation, et la compétition entre pays pour l'usage de ressources. Dans ces deux cas, il me paraît difficile d'imaginer mobiliser la dissuasion nucléaire, en sachant, d'une part, que certains des plus grands pays producteurs sont ou seront peut-être demain équipés d'armes nucléaires et, d'autre part, que, géographiquement, il n'y a pas de théâtre d'opérations bien identifié.

M. Jean-Pierre MASSERET :

Par rapport à la « nomenclature » des risques, Général Bentégeat, vous avez évoqué l'agression ou le chantage exercé par un pays doté de l'arme nucléaire, de moyens balistiques, bactériologiques, chimiques ou autres et le terrorisme extrême.

Ma première question, qui rejoint celle de Mme Voynet, concerne la problématique « gestion de matières premières sensibles et essentielles ». Peut-elle constituer un risque de conflit ? Où est la frontière entre agression et chantage ? A partir de quel moment le chantage devient-il agression ? On se représente bien l'agression mais le chantage est plus délicat à apprécier. Quand la réplique doit-elle intervenir ? Le nucléaire n'est pas un terrain de jeu.

Monsieur Tertrais, je crois au risque d'effondrement du traité de non-prolifération. Il y aurait des prosélytes. L'Iran pourrait se donner comme stratégie de permettre à d'autres Etats d'accéder à l'arme nucléaire. Quelles modalités d'intervention pourrait alors utiliser la communauté internationale ?

Général Henri BENTÉGEAT :

Ce sont des appréciations qui dépassent le cadre de mes compétences. M. Tertrais vous répondra de manière plus pertinente.

D'autres puissances nucléaires aboutissent-elles aux mêmes conclusions que nous à l'égard des menaces qui pourraient se poser au niveau régional ? Monsieur Pintat, les Etats-Unis et nos principaux partenaires européens ont la même analyse de l'évolution des risques et des menaces. Par contre, il y a des nuances importantes sur la réponse et parfois même des divergences.

Monsieur François-Poncet, à propos de la défense anti-missiles, aujourd'hui, surtout pour les pays qui ne sont pas dotés d'armes nucléaires, la tentation est grande de se dire que, vis-à-vis de ces puissances régionales qui posent problème à cause de leurs missiles balistiques capables d'atteindre bientôt les territoires européens, la meilleure parade ne serait pas le nucléaire, qui par essence est un peu suspect, mais la prévention par l'établissement d'une défense anti-missiles balistiques efficace.

Comme vous l'avez souligné, Monsieur le ministre, cette technologie est loin d'être au point. Les différents essais réalisés par les Etats-Unis montrent qu'ils se heurtent encore à des difficultés. La défense anti-missiles balistiques pourrait un jour être plus efficace sans que l'on puisse escompter dépasser un taux de réussite d'interception de 90 %. Elle resterait cependant inefficace face à d'autres types de missiles qui se développent dans certains pays : les missiles de croisière, par exemple, les plus difficiles à arrêter. Pour un pays comme la France, développer un système de défense anti-missiles pour protéger l'ensemble du territoire serait extrêmement coûteux. Pour parvenir à un bouclier efficace, le coût serait au moins équivalent à celui de la dissuasion nucléaire.

Si nous acceptons, comme un certain nombre de nos partenaires européens, la mise en place d'un bouclier de défense anti-missiles américain, nous ne serions pas maîtres de l'emploi de ces moyens qui resteraient dans la main de ceux qui les ont mis en place et qui les contrôlent, c'est-à-dire les Etats-Unis. Cela irait à l'encontre de nos objectifs, rappelés par Bruno Tertrais, de maintenir notre capacité à garantir nous-même notre survie. C'est donc un système très coûteux dont l'efficacité technique sera certainement améliorée dans les années à venir, qui ne sera jamais totalement imperméable, et qui, vraisemblablement, si nous acceptons le déploiement d'un bouclier américain, sera indépendant de notre capacité de décision. Intercepter un missile au-dessus du territoire européen pose, en outre, un problème de risques nouveaux que nous apprécions encore aujourd'hui difficilement.

S'agissant de la Chine, il est vrai qu'elle modernise ses forces nucléaires pour rattraper un retard important par rapport aux autres grandes puissances nucléaires. Cela ne menace pas les équilibres existants. Ce qui est certain, par contre, c'est que le développement, par les Etats-Unis, de défenses anti-missiles incite les Chinois à améliorer leurs forces nucléaires pour que leurs missiles balistiques intercontinentaux puissent passer à travers les défenses anti-missiles américaines.

L'arme nucléaire est-elle adaptée aux risques que pourraient présenter certaines puissances régionales ? Pouvons-nous raisonnablement être crédibles si tout ce que nous pouvons faire est d'opposer à une agression de l'Iran, par exemple, la vitrification de ce pays ? La réponse est non, aucun chef d'Etat ne pourrait, pour protéger la ville de Marseille, par exemple, décider de vitrifier l'Iran. C'est la raison pour laquelle nous avons fait évoluer à la fois nos concepts et nos moyens, de manière à pouvoir dissuader de manière crédible ces pays, en nous mettant en mesure de les menacer de détruire un certain nombre de centres de pouvoir sans vitrifier l'ensemble du pays.

Les armes nucléaires miniaturisées sont-elles les seules capables de détruire des objectifs très protégés et situés à une certaine profondeur ? La réponse est oui. Aujourd'hui, seules des armes nucléaires miniaturisées permettraient de détruire des objectifs à une certaine profondeur. Pour autant, la plupart des objectifs existant

aujourd'hui peuvent être détruits par des bombes classiques. Ce fut notamment le cas en Afghanistan où les Américains ont utilisé des bombes classiques à très forte puissance. Seuls des objectifs exceptionnellement protégés pourraient échapper à la destruction par les armements conventionnels actuels.

Les « bombes sales » sont relativement faciles à réaliser. Nous savons que certains groupes terroristes ont cherché à en acquérir et à en fabriquer. Plutôt que de disperser des gaz ou des produits chimiques ou biologiques, ces armes dispersent des matières fissiles radioactives qui posent des problèmes importants pour la sécurité des populations.

Quant aux perspectives de conflits régionaux liés à des ressources naturelles, vos interrogations, Madame Voynet, sont tout à fait légitimes. Mais je ne peux imaginer le cas où ce type de conflit entraîne directement la mise en œuvre de la dissuasion nucléaire. Je crois, par contre, que ces tensions peuvent générer des conflits classiques. Et, à partir du moment où des conflits classiques se font jour dans une région du monde particulièrement sensible, tôt ou tard, l'escalade est possible, nos pays peuvent être impliqués et subir des chantages.

A quel moment peut-on imaginer une réplique de nature nucléaire ? Si, par exemple, pour préserver des ressources pétrolières menacées par une tentative de prise de contrôle par un pays lié à un autre pays qui en a besoin, vous voulez déployer des troupes dans une zone, vous pouvez être menacé d'envoi de missiles sur vos principales villes en France. Le nucléaire permettant de faire du contre-chantage, vous rétorquerez : « si vous envoyez des missiles sur Marseille ou Paris, vous aurez en retour la totalité de vos centres de pouvoir qui seront détruits ». La dissuasion nucléaire offre cette capacité de faire du contre-chantage sans que l'arme nucléaire ne soit engagée car elle est faite pour ne pas être employée.

On m'a dit un jour que la défense anti-missiles était plus propre que le nucléaire car elle n'était pas agressive. En réalité, elle est moins propre, car les défenses anti-missiles, contrairement à l'arme nucléaire, sont faites pour être mises en œuvre. Ce que permet l'arme nucléaire est précisément le contre-chantage. Si la dissuasion est crédible, le chantage échoue.

M. Bruno TERTRAIS :

Sur l'analyse faite par les autres pays partenaires et alliés, j'ajouterai un mot à ce qu'a dit le Général Bentégeat. Entre Français et Américains. Pour avoir participé à des exercices d'évaluation de la menace, je peux dire que nous avons très souvent la même évaluation, mais que nous n'en tirons pas les mêmes conclusions.

Il existe un certain catastrophisme américain sur la perception du risque nucléaire sur au moins deux points : sur le terrorisme, avec le 11 septembre qui a changé leur perspective, et sur la Chine. La dernière évaluation du Pentagone sur le potentiel chinois me paraît, non pas catastrophiste dans les faits, mais dans les conséquences potentielles et les sous-entendus qui en sont tirés. Le processus de modernisation des forces nucléaires chinoises n'avance pas à marche forcée, c'est plutôt une « longue marche » qu'un « grand bond en avant ». Il y a une volonté de ne pas se trouver en situation d'être confronté à ce que les Chinois considéreraient comme un chantage nucléaire américain. Leur développement est motivé par le souvenir des crises des années 50 pendant lesquelles les Chinois se sont sentis vulnérables à la pression nucléaire américaine. Face à la possibilité d'une crise à propos de Taïwan, les Chinois ne veulent pas se retrouver dans une situation où ils ne pourraient pas faire peser de menace sur le territoire américain. Ce scénario détermine le développement lent mais réel des forces nucléaires chinoises.

Pour répondre à la question de M. de Rohan sur l'Iran, il est possible d'affecter la course iranienne vers la bombe à une double condition. D'abord, que la communauté internationale, autant que possible unie, présente ce que l'on appellera, faute de mieux et bien que l'expression soit condescendante, un bon dosage entre « les carottes et les bâtons ». La deuxième condition, peut-être plus importante, est que ceux qui, à Téhéran, prendront les décisions nécessaires sur ce dossier, dans six mois ou un an, soient réceptifs à un bilan coûts/avantages pour leur pays. Certains dirigeants iraniens sont prêts à faire ce calcul, d'autres ne raisonnent pas de cette manière, ce qui me rend assez pessimiste dans la mesure où les jeux de pouvoir à Téhéran donnent actuellement un avantage à ces derniers.

Monsieur Jean François-Poncet, à propos des armes pénétrantes, je suis convaincu que les Américains n'ont réalisé aucune planification d'attaque nucléaire préventive sur des sites sensibles en Iran. Les installations iraniennes identifiées par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique ne sont pas enterrées ou protégées à ce point qu'elles justifieraient le recours à l'arme nucléaire pour les abîmer. A Natanz, par exemple, les installations sont enterrées de quelques mètres seulement et les Etats-Unis disposent de moyens conventionnels pénétrant suffisants pour atteindre et endommager cette cuve.

Le terme « arme miniaturisée » n'est pas approprié. Le programme principal américain d'armes pénétrantes, B 61-11, qui vient d'être annulé par le Congrès, aurait pu être une arme de forte puissance. Une arme pénétrante, y compris pour les Américains, n'est pas forcément une arme de faible puissance. Le terme de miniaturisation est trompeur, car nous avons nous aussi des armes miniaturisées, si l'on considère le rapport entre la taille et la masse, la TN 75 pourrait être qualifiée de tête miniaturisée. Ce terme est de l'ordre du fantasmatique.

Pour les bombes sales, le risque est réel, contrairement à celui du risque du terrorisme nucléaire, que je considère comme étant souvent sur-évalué.

Sur la défense anti-missiles, il est difficile de parler de défense efficace ou non efficace. De quel degré de fiabilité parle-t-on? Par ailleurs, comment ces défenses anti-missiles, y compris celles qui ne fonctionnent pas très bien, sont-elles perçues par l'adversaire et dans quelle mesure ont-elles un impact sur le calcul stratégique des dirigeants ? Même si elles ne sont pas employées, elles peuvent exercer un effet dissuasif.

Sur le rapport Chine-Russie, il y a une crainte diffuse en Russie d'un scénario de crise d'ici 15, 20 ou 25 ans. Suivant le principe des vases communicants, l'effondrement démographique de la Sibérie conjugué au grignotage économique de la Chine en Sibérie orientale du sud pourraient faire naître des tensions.

Madame Voynet, la dissuasion n'a effectivement pas de rôle direct sur les questions de ressources naturelles ou de matières premières. Mais si un pays accaparait, par exemple, des gisements de ressources en s'abritant derrière son parapluie nucléaire (scénario Chine-Mer de Chine du Sud par exemple), la détention d'une capacité nucléaire par d'autres pays détenteurs les mettrait en état de répondre à une telle menace. La notion de théâtre d'opérations peut être pertinente dans un cas comme celui là. Il existe aussi des scénarios, plus politiques ou stratégiques, dans lesquels la notion de théâtre d'opérations n'est pas pertinente mais où la possession de la force nucléaire est tout de même pertinente.

Enfin, Monsieur Masseret, sur le terrorisme, le seul scénario dans lequel la France fait intervenir la dissuasion nucléaire est celui du terrorisme d'Etat. Par définition, c'est un Etat qui utilise des moyens terroristes au lieu d'utiliser des moyens militaires. Le chantage relève de la manœuvre politique et l'agression de la manœuvre militaire.

Sur l'Asie, imaginons un conflit à propos de Taïwan. Je ne suis pas sûr que les Européens interviendraient militairement aux côtés des Etats-Unis. En revanche le fait d'apporter un soutien politique direct à l'action américaine serait très probablement contré par une déclaration chinoise qui nous prierait, nous Européens, de ne pas nous en mêler, en nous rappelant que la Chine a les moyens d'atteindre notre territoire. Le fait de maintenir la dissuasion nous permet de neutraliser le chantage. Nous sommes là dans une situation de chantage et de contre-chantage, pour reprendre l'expression utilisée par le Général Bentégeat.

S'agissant du prosélytisme iranien, ce qui me frappe, dans cette crise, c'est à quel point, dans certains pays en développement, il existe une forte réceptivité au discours iranien présentant l'enrichissement de l'uranium comme un symbole de souveraineté et de la capacité à maîtriser des technologies jusque-là l'apanage, pour l'essentiel, des pays industrialisés. Les personnes qui estiment, comme moi, que le programme nucléaire iranien est un vrai danger ont en partie perdu la bataille des relations publiques, en tout cas pour l'instant, car nous n'avons pas réussi à contrer cette interprétation fallacieuse du traité de non-prolifération selon laquelle il créerait un droit à l'enrichissement de l'uranium. Nous sommes là devant des revendications de puissance et de souveraineté que l'on ne peut pas mettre de côté complètement. Le Brésil, avec lequel la France entretient

par ailleurs d'excellentes relations, fait par exemple partie des pays qui ont un discours assez proche de l'Iran sur le cycle du combustible et l'enrichissement de l'uranium. La comparaison évidemment s'arrête là.

SÉQUENCE 2 - NOS MOYENS SONT-ILS ADAPTÉS AUX MENACES ACTUELLES ?

M. Serge VINÇON, Président

Je vous propose de passer à notre deuxième thème : les moyens de la dissuasion nucléaire et leur adaptation aux menaces actuelles.

L'une des questions majeures qui revient à ce propos est celle du poids financier du nucléaire, qui a d'ailleurs notablement évolué ces quinze dernières années, par rapport aux besoins des forces conventionnelles. Mais pour répondre à cette question, il faut bien entendu examiner la justification de nos différents programmes nucléaires militaires.

Devons nous conserver deux composantes ?

En quoi les améliorations apportées par nos nouveaux missiles sont-elles nécessaires ?

Quelles sont les adaptations apportées à nos armes pour répondre à notre doctrine, qui ne privilégie plus l'hypothèse de frappes massives ?

Enfin, quel est le rôle de la simulation numérique et quelle garantie nous apporte-t-elle par rapport aux essais ?

Introduction au débat : général Henri BENTÉGEAT, M. Daniel VERWAERDE

Général Henri BENTÉGEAT, chef d'état-major des Armées :
Nos moyens sont-ils adaptés ?

Face aux menaces présentes et avenir, on peut dire que le chef des armées a approuvé un modèle d'armée pour 2015 régulièrement actualisé. Ce modèle repose sur un équilibre entre quatre fonctions traditionnelles : prévention, protection, projection-action et dissuasion.

Le discours du 19 janvier 2006 du Président de la République apporte une clarification importante. La dissuasion est la forme ultime de la prévention. Pour prévenir un conflit majeur ou un chantage sur nos intérêts fondamentaux, nous disposons d'une capacité de renseignement autonome, de forces pré positionnées à l'extérieur et de notre force nucléaire.

Les forces nucléaires représentent 20 % de nos crédits d'investissement et, tous crédits confondus, seulement 8 % de l'ensemble du budget de la défense. Il est abusif de dire que la dissuasion handicape nos capacités d'action conventionnelle. Le niveau de nos forces nucléaires est limité à la stricte suffisance, c'est-à-dire notre capacité à menacer un adversaire éventuel, notre capacité de lui infliger des dommages inacceptables. Dans le cadre de la stricte suffisance, nous avons abandonné, en 1996, la composante sol-sol du plateau d'Albion, les missiles préstratégiques Hades et démantelé le Centre d'expérimentation du Pacifique.

Les deux composantes de nos forces nucléaires, sous-marine et aérienne, sont l'une et l'autre indispensables pour assurer la permanence et la crédibilité de notre dissuasion.

Nos sous-marins garantissent non seulement la permanence mais également la capacité de frappe en second. Cela signifie que leur indétectabilité leur confère une certaine invulnérabilité. Même si une frappe massive nucléaire était appliquée sur le territoire français, nos sous-marins ne seraient pas touchés et seraient en mesure de répliquer avec cette capacité de menacer de tirs en retour qu'eux seuls peuvent nous donner. Les sous-marins sont les seuls, grâce à l'allonge de leur missile balistique, à pouvoir frapper sur la plus grande partie du globe.

Nos avions, équipés du nouveau missile ASMP-A (Air-sol-moyenne portée - amélioré), ont une capacité distincte de frappe de précision, qui permettrait de détruire des centres de pouvoir d'une puissance régionale. Ceci me paraît très important car c'est la question qui m'est souvent posée : pourquoi ne pas renoncer à la composante aérienne ? Les Britanniques n'ont qu'une composante : les sous-marins nucléaires, mais il faut dire que leurs sous-marins nucléaires sont équipés de missiles Trident infiniment plus précis que nos missiles balistiques. La deuxième capacité de notre force aérienne est une capacité dite « de gesticulation ». Le fait de mettre en alerte nos forces aériennes et de déplacer le porte-avions en charge d'avions équipés de l'arme nucléaire nous donne la possibilité de faire comprendre à l'adversaire éventuel que les choses deviennent sérieuses.

Une inflexion majeure dans notre concept de dissuasion et dans l'adaptation de nos moyens a été annoncée par le Président de la République, le 8 juin 2001, et explicitée dans son discours du 19 janvier 2006. Il s'agit bien de la dissuasion à l'égard des puissances régionales, qui ne repose plus sur une menace anticipée contre les populations mais sur une menace précise de destruction des principaux centres de gouvernement ou de l'armée, ou même des principales capacités économiques d'un pays, avec une très forte limitation des retombées collatérales sur les populations. La crédibilité même de notre menace par rapport à ces puissances régionales implique que les pertes de population de ces pays soient limitées si l'on veut que notre adversaire la prenne en considération. Aujourd'hui, très peu des gouvernements concernés, dans ces Etats souvent en marge de la communauté internationale, se soucient de la survie de leur population. Dans les opinions publiques occidentales, il serait inimaginable d'annoncer qu'en rétorsion à une frappe de missiles sur Paris tuant un millier de personnes, nous décidions de frapper une puissance régionale en entraînant la mort de millions de personnes.

Pour être capable de détruire ces centres de pouvoir, nous avons des armes très précises avec une énergie modulable pour éviter les dégâts collatéraux, sans pour autant en arriver à la solution des armes miniaturisées. Cette évolution vise à maintenir la crédibilité de notre dissuasion, mais ce n'est en aucun cas une évolution vers une doctrine d'emploi sur le champ de bataille de l'arme nucléaire. Nous avons pris soin de limiter vers le bas la puissance des armes que nous conservons de telle manière que personne n'ait jamais pour principe d'oublier que l'arme nucléaire est, par essence, différente. Depuis Hiroshima et Nagasaki, cette conviction est ancrée dans tous les esprits et dans l'opinion publique. Il est important pour moi que cette distinction continue d'exister. L'arme nucléaire ne doit pas, pour nous, devenir une arme du champ de bataille. C'est ce que nous nous efforçons de maintenir à la base de notre concept. Nos moyens restent adaptés à une menace de dommages inacceptables et non pas à l'emploi au cours d'une bataille entre deux pays.

M. Daniel VERWAERDE, Directeur des armes nucléaires CEA-DAM :

Je vais compléter ce qu'a dit le Général Bentégeat en me plaçant sur un plan un peu plus technique.

Je voudrais tout d'abord rappeler qu'aujourd'hui la crédibilité est assurée, dans une large mesure, grâce aux décisions prises en 1995 et surtout à la grande cohérence de ces décisions qui sont au nombre de cinq. Cette cohérence a d'ailleurs été soulignée par plusieurs Etats dotés de l'arme nucléaire, lors de certains cénacles internationaux auxquels j'ai eu l'occasion de participer.

1/ La première décision visait à réaliser une ultime campagne d'essais nucléaires. Cette campagne a, en particulier, permis de valider expérimentalement le concept de charge nucléaire robuste qui est garantissable par la simulation.

2/ La seconde décision de 1995 est la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires assortie de l'option zéro et, comme corollaire, le démantèlement lui aussi complet du Centre d'Expérimentation du Pacifique ;

3/ La troisième décision prévoyait le développement du programme « simulation » ;

4/ La quatrième décision est le maintien du concept de suffisance, avec, en particulier, la réduction à deux du nombre de composantes de la dissuasion, la composante aéroportée et la composante sous-marine ;

5/ La cinquième décision a été l'arrêt de la production de matières fissiles avec, là encore, pour corollaire, le démantèlement, qui est en cours, des usines de Pierrelatte et de Marcoule.

Nous ne produisons plus, aujourd'hui, de matière nucléaire très enrichie, donc destinée aux armes, qu'il s'agisse de plutonium ou d'uranium très enrichi. Nous vivons sur le stock actuel que nous recyclons, ce qui est bien le corollaire de la stricte suffisance.

Aussi, aujourd'hui, la pérennité de la dissuasion française s'inscrit désormais, d'une part, dans le respect du traité d'interdiction complète des essais nucléaires et, d'autre part, dans la nécessité, pour pérenniser la dissuasion, de répondre à une loi inéluctable de la physique et de la technologie, à savoir le vieillissement des armes en service.

De quoi dispose la France pour répondre à cette volonté de pérenniser la dissuasion ? Nous disposons de trois atouts :

- premier atout : le patrimoine que représentent les 210 essais nucléaires passés et, en particulier, les acquis irremplaçables de la dernière campagne en matière de concept de charge nucléaire robuste ;
- deuxième atout, qui n'est pas négligeable, c'est tout simplement le savoir-faire et, en particulier, le savoir-faire des équipes du CEA/DAM et des industriels français qui, en matière d'industrie d'armement nucléaire, sont, je crois, au meilleur niveau ;
- troisième atout : le développement du programme « simulation » au rythme souhaité.

Vous savez que la France a fait le choix, compte tenu du caractère très pointu des armes actuellement en service, de ne pas les refabriquer à l'identique, parce qu'elles sont justement très optimisées, donc nécessitent un essai nucléaire pour être garanties. Nous avons fait le choix de nous appuyer, pour les renouveler, sur le concept d'arme robuste. La stratégie de renouvellement, aujourd'hui, repose, là encore, sur trois points :

- le premier point de notre stratégie est bien le concept de charge robuste que nous avons testé lors de la dernière campagne 1995-1996 ; d'autres puissances, notamment les Etats-Unis, sont venues à cette idée une dizaine d'années après nous, puisque, dès 1996, nous étions les premiers à souhaiter pérenniser la dissuasion via ce concept de système robuste.
- le second élément stratégique, très important pour être crédible, c'est que nous validons les différences que présentent les armes, par exemple la TNA (Tête nucléaire aéroportée) par rapport aux systèmes testés en 1996, grâce au programme « simulation », dimensionné à cet effet ;
- le troisième élément, c'est la nécessité de démontrer que les experts, les concepteurs d'armes, comme nous les appelons, sont certifiés et compétents, car ils ont la responsabilité de garantir que les armes nucléaires fonctionnent, qu'elles sont sûres et fiables.

Voilà les trois éléments sur lesquels nous devons travailler.

Et le programme « simulation » est construit dans cette perspective. Il est constitué de trois volets, et non pas uniquement par la construction du laser mégajoule. C'est avant tout un programme de physique et de mathématiques, puisque le premier des trois volets est :

- un volet de simulation numérique qui permet de reproduire par le calcul les différentes étapes du fonctionnement d'une arme nucléaire. La reproduction par le calcul nécessite de multiplier par 10 000, d'ici à 2010, la puissance de calcul installée en 1996, quand nous avons pris la décision de passer à la simulation. C'est donc en ordinateurs que nous nous équipons progressivement ;
- le deuxième volet est la physique des armes : la physique théorique destinée à améliorer les modèles de physique mis en œuvre par la simulation numérique de manière à ce que celle-ci soit suffisamment

prédictive. Autre point important de ce volet de physique des armes, c'est la possibilité de mesurer en permanence la capacité de la simulation numérique à garantir les armes. Nous le faisons au travers de la réinterprétation des essais nucléaires passés. Il ne faut pas oublier qu'il est indispensable, pour que la simulation ait un sens, de détenir un patrimoine d'essais nucléaires.

- le troisième volet, tout aussi important : la validation expérimentale qui s'appuie sur deux outils : d'un côté, l'installation de radiographie AIRIX dans le camp de Moronvilliers en Champagne-Ardenne et, d'autre part, le Laser Mégajoule, construit en Aquitaine, qui permettra de qualifier la capacité des concepteurs d'armes à maîtriser la modélisation du fonctionnement des armes dans le domaine du thermonucléaire.

Le programme « simulation » se différencie par exemple du programme américain par le fait qu'il est dimensionné pour permettre de garantir les armes, déduites de la charge robuste, telles que la TNA ou la TNO, et non pas pour des charges très optimisées. Le programme « simulation » français est strictement dimensionné pour permettre de garantir la fiabilité et surtout la sûreté des armes robustes dès leur mise en service, pendant toute leur durée de vie et pendant leur démantèlement.

Le calendrier de la simulation n'est pas défini par rapport à tel ou tel jalon physique futur dont on aurait besoin pour tel ou tel système d'armes. Il est défini pour permettre aux concepteurs actuels, qui ont la compétence dans le domaine du thermonucléaire, de certifier les nouvelles équipes qui auront à apporter la garantie de la sûreté des armes. Le calendrier du programme « simulation » est essentiellement lié à un facteur humain de départ à la retraite des concepteurs actuels qui ont connu les essais, plus qu'à une problématique technique.

Aujourd'hui, cette cohérence dans la stratégie française trouve un écho aux Etats-Unis. En 2005, ce pays a décidé en effet de lancer des études pour définir des concepts de charges robustes.

Nous sommes aujourd'hui dix ans après le lancement du programme de simulation, qui a démarré en 1996, quand nous avons réalisé, le 29 janvier 1996, le dernier essai. Tous les jalons techniques du programme « simulation » ont été acquis depuis, qu'il s'agisse de la mise en marche de la machine de radiographie AIRIX, ou encore des super calculateurs dont le dernier en date, fourni par la société Bull, fait 60 000 milliards d'opérations par seconde, de 14 chiffres par 14 chiffres. Néanmoins, un calcul peut prendre parfois des dizaines d'heures, voire une centaine d'heures.

Je terminerai par le laser. Le prototype du laser, la Ligne d'Intégration Laser (LIL), a été réceptionné comme prévu en 2002 et a permis de valider entre 2002 et 2004 toute la technologie utilisée dans le laser. Il est devenu maintenant un instrument de physique des armes. Je dirai enfin que ces étapes de la simulation ont également été franchies dans le respect des délais et des budgets puisque nous tenons le budget de la simulation à environ 3 %.

Débat

M. Josselin de ROHAN -

Les moyens financiers actuellement dévolus au nucléaire militaire sont-ils suffisants pour garantir la crédibilité de notre dissuasion ?

M. Xavier PINTAT :

La presse a récemment mentionné la capacité de nos armes nucléaires à privilégier l'effet électromagnétique permettant de neutraliser les systèmes électroniques d'un adversaire potentiel, tout en minimisant les effets de souffle ou de chaleur. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet ? Cela entre-t-il dans le scénario de « l'ultime avertissement » ?

S'agissant de la complémentarité entre nos deux composantes, pourriez-vous nous préciser, d'une part, quelles sont les principales différences entre le missile balistique tiré depuis un SNLE et le missile balistique tiré depuis un avion et, d'autre part, quels sont les rôles respectifs des composantes aérienne et aéroportée, notamment dans le cas d'une frappe d'ultime avertissement ?

Il faut souligner, Monsieur Verwaerde, la grande avancée de notre pays en matière de charge robuste, qui tient une grande part dans la crédibilité de notre dissuasion. Pouvez-vous évoquer les retombées de ce programme de simulation en matière de recherche civile ?

M. André DULAIT :

A propos de la mise en œuvre des nouvelles charges robustes dont vous avez parlé, la presse a dit qu'elles étaient plus lourdes et plus volumineuses, résultant de la simulation. Je voudrais comprendre pourquoi la simulation a rendu ces têtes plus lourdes et volumineuses ? Ce changement physique n'est-il pas un handicap pour la capacité d'emport du SNLE ou pour son fonctionnement en général ?

Général Henri BENTÉGEAT :

Les moyens financiers dévolus au nucléaire militaire représentent 3 milliards d'euros par an en investissements. Cette somme est suffisante aujourd'hui, non seulement pour maintenir mais aussi pour moderniser, à échéance raisonnable, l'ensemble de nos moyens nucléaires. Cette modernisation sera concrétisée par la mise en service, à partir de 2010, du nouveau missile balistique M51 qui équipera nos sous-marins nucléaires. Cela nous a permis de renouveler la totalité de nos sous-marins nucléaires sur une période de 15 ans et, à partir de la fin de l'année 2008, de remplacer notre missile air-sol moyenne portée par un missile du même type mais plus perfectionné.

Cette somme est-elle excessive ? La question m'est régulièrement posée dans l'enceinte militaire. Si le niveau de ressources financières inscrit au budget de la défense reste comparable à celui que nous avons aujourd'hui, cet effort est parfaitement supportable. Si nos ressources venaient à diminuer, la question du maintien du niveau de modernisation et de suffisance de l'ensemble de nos moyens se posera. Personnellement, je pense que c'est prendre un risque important pour l'avenir que de réduire l'effort consenti pour la force nucléaire.

A propos de la capacité d'impulsion électro-magnétique, il s'agit d'une frappe à très haute altitude, de l'ordre de plusieurs dizaines de kilomètres au-dessus du sol, qui aurait pour effet, dans un rayon déterminé, de détruire tous les composants électroniques et informatiques, sans retombée radioactive ni effet de souffle.

Dans quel cas peut-on envisager d'employer cette menace ? On pense effectivement à l'ultime avertissement qui est un concept ancien, tout à fait essentiel aujourd'hui dans notre concept de dissuasion, pour deux raisons. La première raison est de nature psychologique. Je ne crois pas que nous puissions proposer au Président de la République, qui est seul décideur de l'emploi des moyens nucléaires, le « tout ou rien ». Il faut qu'il ait la possibilité d'avertir que nous passons au « tout ». Tous ces modes d'avertissement sont planifiés par nos services, et l'impulsion électro-magnétique est le mode le moins dommageable pour l'adversaire. La deuxième raison pour laquelle il est impératif de réfléchir en termes d'ultime avertissement, est que, vis-à-vis des puissances régionales, il peut être nécessaire de restaurer la dissuasion. S'ils n'ont pas compris que la dissuasion nucléaire permet d'atteindre le cœur de leurs intérêts vitaux, il faut le leur faire comprendre d'une manière ou d'une autre et rien ne peut mieux le faire que l'ultime avertissement.

Sur la complémentarité de nos deux composantes, dans mon esprit et, de manière très concrète et pratique, dans toutes nos planifications, elles participent l'une et l'autre aux mêmes missions dans lesquelles elles sont complémentaires. Il n'y a pas d'affectation de la composante aérienne à l'ultime avertissement. C'est un instrument privilégié de dissuasion vis-à-vis des puissances régionales parce que la précision de ces armes est telle qu'elles peuvent effectivement détruire l'ensemble des centres de pouvoir d'un pays, avec des dégâts collatéraux très limités, contrairement à l'arme balistique sous-marine qui n'a pas la même précision. Vis-à-vis de ce type de puissances, la composante sous-marine peut, elle aussi, sans difficulté, détruire un certain nombre de centres économiques car le nombre de têtes par missile est modulable. Pour nous, les deux composantes seraient simultanément engagées dans la dissuasion quel qu'en soit le scénario.

M. Daniel VERWAERDE :

La charge robuste, terme qu'il ne faut surtout pas comprendre comme « rustique » doit être précisée ; elle délivre des effets identiques à ceux des armes actuellement en service. Par rapport à celles-ci, elle peut être qualifiée de charge « pardonnante », c'est-à-dire que, par conception, elle est moins sensible aux évolutions physiques des matériaux ou aux petites évolutions indispensables à la militarisation de la formule testée. Nous l'avons rendue pardonnante grâce à des éléments spécifiques de conception qui permettent, par rapport à des évolutions de paramètres ou des phénomènes physiques, de rendre le fonctionnement plus stable. En contrepartie, la charge robuste, à performance identique, est plus lourde que les charges actuellement en service. Ces charges robustes, comme les futures TNO (tête nucléaire océanique), sont associées au nouveau missile M51 dont la capacité d'emport de charge utile est plus importante que celle du missile M45. .

Le travail que nous conduisons avec l'Etat-major des armées consiste, bien entendu, à se placer dans un contexte de stricte suffisance, que nous assurons, avec ces charges un peu plus lourdes et avec le missile M51. Le caractère pardonnant de ces charges robustes présente pour nous l'avantage de pouvoir garantir, sans essais nucléaires, leur fonctionnement et leurs évolutions. Nos industriels et la Délégation générale pour l'armement ont pu compenser l'augmentation de poids de ces charges par ailleurs plus volumineuses en fabriquant un missile plus puissant.

Monsieur le président Pintat, le programme « simulation » a beaucoup de retombées civiles. Il a été inscrit, dès son origine, par le ministère de la défense, dans la volonté d'obtenir un maximum de retombées civiles, pour deux raisons :

- tout d'abord, pour une raison de crédibilité : le concept de simulation est généralisable à de nombreux domaines de la recherche civile et de l'industrie. Plutôt que de classer un tel concept, aider à ce qu'il soit appliqué à ces domaines civils est un élément fort de crédibilité de la dissuasion. L'idée consiste à se dire que si la méthode, strictement identique, est valable pour des avions, des fusées et pour toutes sortes de sujets industriels ou de recherche, elle peut l'être également pour des armes. La décision qu'a prise le ministre de la défense d'ouvrir ces moyens exceptionnels de simulation est donc très intéressée, si je puis dire ;
- ensuite, puisqu'il s'agit de l'argent de la Nation, cela permet, d'une part, de pérenniser notre dissuasion et, d'autre part, d'obtenir des retombées financières ou scientifiques immédiates pour notre économie et notre recherche.

Ce sont ainsi des moyens exceptionnels qui peuvent bénéficier à nos astrophysiciens, à nos chercheurs civils, aux personnes qui conçoivent de nouveaux matériaux, etc.... Les méthodes et notamment les moyens informatiques que nous mettons au point sont tout à fait utilisables par l'industrie civile.

Pour prendre un premier exemple d'ouverture, nous avons, dans le cadre des pôles de compétitivité, créé des projets concrets comme la « Route des lasers » en Aquitaine. Ce projet, développé à côté du laser Mégajoule s'inscrit dans un pôle de compétitivité qui a été labélisé. Et aujourd'hui, on voit pousser « comme des champignons », dans une zone industrielle complètement ouverte, un certain nombre d'industries qui travaillent au profit du grand laser et qui, partant de nos recherches en physique, vont pouvoir développer des produits commercialisables, notamment dans l'imagerie, dans le diagnostic, dans l'utilisation des lasers et de la lumière d'une manière générale... Cette nouvelle zone industrielle, aidée par les collectivités locales et nationales, va permettre la création, d'ici 4 ou 5 ans, d'environ 650 emplois directs sur site, et deux à trois fois ce nombre en emplois induits. Cela contribue à asseoir notre dissuasion dans le contexte national.

Pour citer un deuxième exemple, je voudrais évoquer le projet Tér@tec. En tant que professeur d'analyse numérique dans une grande école d'ingénieur et spécialiste de la simulation numérique, je suis particulièrement fier que les moyens de calcul du centre CEA à Bruyères-le-Châtel aient été ouverts de manière à faire diffuser cette simulation numérique dans la recherche civile et dans l'industrie. En termes de recherche, cette démarche pourrait avoir pour conséquence de faciliter la création d'un grand centre de calcul européen, cofinancé par la recherche civile, de grands industriels et par le CEA , qui a également, je le rappelle une mission de transfert entre recherche et industrie.

Enfin, le dernier point à noter de ce projet d'ouverture est son inscription au sein d'un pôle de compétitivité de niveau mondial : Systematic. Nous essayons d'inciter les fabricants d'ordinateurs à développer leur technologie non seulement aux Etats-Unis, au Japon ou à Taïwan, mais aussi en France, et à venir s'implanter dans la zone industrielle Ter@tec près de Bruyères-le-Chatel afin de bénéficier du produit de nos recherches, et de la possibilité de tester leurs idées sur place. Cinquante emplois ont ainsi déjà été créés.

Les équipes « défense » ont largement contribué à mettre au point ce processus, en épaulant la société Bull notamment, qui a réussi à se hisser au niveau des principales sociétés mondiales dans le domaine du calcul scientifique. Cela a été rendu possible par des transferts du savoir de la défense vers l'industrie de l'informatique. Bull a globalement réalisé en 2005 un chiffre d'affaires de 40 à 50 millions d'euros qui, à l'horizon 2008, pourrait atteindre 250 millions d'euros et générer 300 à 400 emplois directs, ainsi que par deux ou trois fois ce nombre chez ses sous-traitants.

Il y a donc une interconnexion forte entre les moyens que nous développons pour la simulation, et leur utilisation par la recherche et l'industrie civiles, en prenant soin de ne pas être proliférant c'est-à-dire en maintenant un contrôle très stricte des transferts de technologies.

SÉQUENCE 3 - LA DISSUASION NUCLÉAIRE FRANÇAISE, L'EUROPE ET L'OTAN

M. Serge VINÇON, Président

Le dernier thème que nous avons choisi est celui de la dissuasion nucléaire française face à l'Europe de la défense et à l'OTAN. Nous souhaiterions tout d'abord avoir quelques éclairages sur la situation chez l'autre puissance nucléaire européenne : la Grande-Bretagne. Quels sont notamment les enjeux et les perspectives du débat lancé à ce sujet par le gouvernement de Tony Blair ? D'autre part, nous savons que beaucoup de nos partenaires européens se déterminent par rapport à l'OTAN. L'OTAN a-t-elle toujours une doctrine et une politique nucléaires ? Enfin, le Chef de l'Etat a de nouveau évoqué le rôle de la dissuasion française comme « élément incontournable de la sécurité du continent européen ». Comment une telle affirmation est-elle perçue par nos partenaires ? Sous quelles conditions pourrait-on, sur ce point, assister à des évolutions dans les prochaines années ?

Introduction au débat : Sir Michael QUINLAN, M. Bruno TERTRAIS

Sir Michael QUINLAN, International Institute for Strategic Studies :

J'ai passé l'essentiel de ma carrière en politique et en doctrine nucléaires, mais je ne suis ni scientifique, ni ingénieur, et je ne parle pas au nom du gouvernement britannique, mais en mon nom propre.

Je voudrais rappeler tout d'abord les capacités du Royaume-Uni dans le domaine nucléaire. Nous n'avons qu'une seule composante avec 4 sous-marins nucléaires, pouvant emporter 16 missiles balistiques Trident II D5. Chacun de ces missiles est techniquement capable de transporter jusqu'à 12 têtes nucléaires indépendantes, mais notre stock opérationnel total ne dépassera pas 200 têtes nucléaires et chaque sous-marin n'en transportera pas plus de 48.

Le Trident est un missile polyvalent et extrêmement précis offrant une option sous-stratégique. Cela signifie, même si ce n'est pas officiellement déclaré, que certains missiles ne transportent qu'une seule tête nucléaire et que cette dernière ne pourrait avoir qu'un rendement explosif réduit par rapport à la normale.

Le Royaume-Uni dispose également d'un sous-marin en permanence à la mer qui a un degré de préparation relativement plus bas que pendant la guerre froide.

Nous construisons nous-mêmes nos sous-marins et nos têtes nucléaires, même si, pour ces dernières, nous travaillons étroitement avec des laboratoires américains. Nous achetons les missiles balistiques aux Etats-Unis, qui se chargent des révisions périodiques dans le cadre d'un programme de stock commun aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne, mais nous sommes propriétaires de notre stock.

Le coût de notre capacité nucléaire représente 4 à 5 % du total des dépenses de la défense britannique qui, pour leur part, sont du même ordre que celles de la France. Nous sommes totalement indépendants en matière opérationnelle. Ni l'OTAN, auprès de laquelle nos forces sont formellement déclarées, ni les Etats-Unis ne peuvent nous empêcher d'utiliser notre force si le Premier ministre le décide ou, au contraire, nous obliger à le faire s'il ne le souhaite pas.

Pour ce qui est de la doctrine, selon moi, il n'y a pas de grande différence entre la France et la Grande-Bretagne, même si parfois, au cours des années, on a pensé qu'il était politiquement souhaitable de mettre l'accent sur les différences plutôt que sur les convergences. De même, les pays n'ont pas la même propension à s'exprimer publiquement sur ces questions. En réalité, nos deux pays considèrent les armes nucléaires comme des instruments de prévention, ce qui suppose qu'elles soient utilisables, crédibles, avec également, et j'insiste là-dessus, un concept moral dans la notion de recours ultime.

Tous deux nous écartons l'idée d'utiliser le nucléaire pour gagner des batailles et envisageons de maintenir des options pré-stratégiques ou sous-stratégiques. Nous refusons également les prétendues garanties de non-emploi en premier. Nous avons tous deux donné ce que l'on appelle des assurances négatives de sécurité aux Etats non dotés d'armes nucléaires parties au Traité de non-prolifération. Enfin, la France et le Royaume-Uni considèrent que la dissuasion nucléaire n'est pas orientée vers un adversaire déterminé, mais qu'elle s'exerce pour lancer un avertissement sans équivoque à toute attaque sérieuse de nos intérêts vitaux qui ne pourrait être contrée par d'autres moyens. Nous sommes tous deux d'accord pour dire que, dans un monde incertain, la dissuasion nucléaire est maintenant dirigée « to whom it may concern », pour reprendre l'expression française « tous azimuts ».

Certains éléments des forces nucléaires britanniques, en particulier les sous-marins et les têtes nucléaires, ne pourront être maintenus en service au-delà de 2020. Le gouvernement a indiqué qu'il allait s'avérer nécessaire de prendre, au plus tard en 2010, la décision de lancer les principales études de conception.

Le gouvernement appelle à un débat public dans lequel, pour des raisons internes, il ne paraît pas vouloir entrer ou fournir des informations quant aux options ouvertes et aux aspects financiers. Je pense que l'on va préférer conserver une capacité nucléaire reposant sur les sous-marins avec missiles balistiques achetés aux Etats-Unis. Il se peut que l'on s'interroge sur la taille de la force future, sur le nombre de sous-marins et, pour chacun, le nombre de missiles embarqués.

Sur l'OTAN, je n'ai plus d'informations très poussées, mais je crois qu'il n'y a plus autant de débats et d'activités au sein du Groupe des plans nucléaires que par le passé. Des réunions ministérielles qui duraient deux ou trois jours, car très controversées, durent aujourd'hui une demi-heure. Des études continuent cependant à être menées, en relation, par exemple, avec les menaces terroristes, mais l'OTAN ne voit pas la nécessité d'introduire de grands changements dans sa doctrine sur les concepts de réponse flexible, de dernier recours ou sur le refus de s'engager sur le non-emploi en premier. Je pense que la plupart des Etats-membres de l'OTAN considèrent que la stratégie nucléaire est un sujet très théorique et sans intérêt immédiat.

Sur l'Europe, je suis convaincu que les capacités nucléaires de nos deux pays ne peuvent pas s'inscrire dans un cadre européen collectif officiel. L'Union européenne n'est pas le genre d'entité qui pourrait avoir un rôle en matière de décisions touchant à la dissuasion nucléaire, sujet sensible pour un certain nombre de pays. Il semblerait absurde d'ajouter cette difficulté à l'agenda déjà considérable de l'Union européenne. Si la France et la Grande-Bretagne choisissaient de maintenir une capacité nucléaire, aussi longtemps que le font, il me semble que cela aurait une signification dans la conception, à long terme, d'une Europe collective qui pourrait être un acteur de poids sur la scène mondiale.

M. Bruno TERTRAIS, Fondation pour la recherche stratégique :

Le débat sur la dimension européenne potentielle de la dissuasion nucléaire a été stérilisé il y a dix ans. Le concept commun franco-allemand de défense, dans une période où l'on négociait le retour éventuel de la France dans une nouvelle structure militaire intégrée de l'OTAN, avait provoqué un tel « maëlstrom » politique que, tant du côté français que du côté allemand, on a conclu, plus ou moins implicitement, à l'époque, que ce dossier devait être refermé et qu'il n'était pas opportun d'avoir de nouvelles initiatives

politiques, d'autant plus que celles-ci intervenaient, d'une part, après le débat avorté et sans doute mal à propos sur la dissuasion concertée et, d'autre part, en pleine reprise de la campagne d'essais nucléaires.

Depuis, l'Union européenne a évolué dans sa politique d'intégration. Elle s'est élargie. La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a été mise sur pied tant bien que mal, avec deux conséquences. Tout d'abord, le seul élément qui manque aujourd'hui, dans la politique européenne de sécurité et de défense, est l'élément nucléaire. Ensuite, l'argument, tout à fait fondé, selon lequel l'Europe de la défense a eu suffisamment de mal à imposer un volet conventionnel pour qu'on y introduise en plus un débat sur la dissuasion nucléaire n'est plus valable aujourd'hui, à un moment où les structures, les procédures et les institutions liées à la PESD sont à peu près mises en place.

L'Union européenne finira bien par adopter la clause de défense mutuelle sous une forme ou une autre. Je pense que l'OTAN, dans les dix ans à venir, aura une certaine capacité à définir une défense anti-missile. Le lien stratégique transatlantique ne sera plus le même dans les cinq ou dix ans. Enfin, le sort des quelques centaines d'armes nucléaires américaines en Europe finira bien par être réglé. L'US Air Force ne demanderait qu'à s'en débarrasser, mais, par simple force d'inertie, ces armes sont encore présentes. Or, je ne suis pas sûr que nos partenaires, même ceux qui ne sont pas des fervents partisans de la dissuasion nucléaire, se satisferaient d'une protection reposant uniquement sur une défense anti-missile mise en place par les Etats-Unis. Leur perspective irait à l'inverse de la nôtre : une défense anti-missile c'est bien, mais la force nucléaire c'est bien aussi.

Tous ces changements prévisibles pourraient faire avancer le débat sur la question du nucléaire en Europe. C'est pour cette raison qu'il faudra le rouvrir, prudemment, sauf à prendre le risque d'être nous-mêmes surpris par l'un ou l'autre de nos partenaires qui souhaitera le rouvrir dans des termes par forcément à notre avantage -je parle aussi bien pour les Britanniques que pour les Français, c'est-à-dire les puissances nucléaires européennes. Il ne faut pas avoir peur d'en parler avec les pays intéressés, sans chercher pour autant à prendre une grande initiative politique. Après le discours du Président de la République du 19 janvier, j'ai été moi-même sollicité par des diplomates étrangers, y compris de nouveaux entrants dans l'Union. Il ne paraîtrait pas inopportun qu'un Président de la République français et un premier ministre britannique déclarent ensemble que leurs forces nucléaires sont là pour défendre les intérêts vitaux de l'Europe. Cela ne signifie pas que l'Europe doit avoir des moyens nucléaires communs. Mais je ne me fais pas d'illusion, nous n'irons jamais très loin dans le domaine nucléaire européen tant que la dimension « otanienne », même résiduelle, subsistera.

Le débat sur la dissuasion européenne est de même nature que celui du siège commun au Conseil de Sécurité des Nations unies : il y a une limite intrinsèque à ce que l'on peut imaginer dans les circonstances politiques présentes et prévisibles. Il est impossible de fusionner les sièges français et britanniques à New York, et il en va de même pour les forces françaises et britanniques, en raison de la nature même de l'arme et de l'Europe.

Il nous faudra, nous Français, réfléchir à une dissuasion différente, quand elle atteindra une dimension collective et lorsque nos partenaires la verront comme la combinaison d'une défense anti-missile et d'armes nucléaires. L'évolution sera lente mais il faudrait faire en sorte de ne pas être surpris par les débats qui ne manqueront pas de se produire.

Débat

M. Xavier PINTAT :

Monsieur Quinlan, le fait de dépendre des Etats-Unis pour l'acquisition de missiles balistiques est-il perçu par les autorités britanniques et le parlement en particulier comme un problème ?

Dans le cadre de l'OTAN, comment évolue l'importance accordée à la dissuasion nucléaire ?

M. Serge VINÇON, Président :

A propos des relations entre la dissuasion française et l'Europe de la défense, peut-on rester au statu quo actuel indéfiniment ? Plus nous irons vers une Europe de la défense, plus cette question risque d'être posée. Comment les autres pays de l'Union européenne intègrent-ils la dimension « atlantique » de la dissuasion nucléaire dans leur propre défense ?

M. Jean-Guy BRANGER :

L'OTAN a beaucoup d'échanges avec les Etats-Unis, notamment avec le Département d'Etat et le Pentagone. Il ne me semble pas que les programmes de défense nucléaire deviennent plus consistants au niveau de l'OTAN. Il semble évident, en effet, que les pays membres, sans réellement l'avouer, comptent sur le parapluie sécuritaire des Etats-Unis. C'est mon point de vue et je serais heureux qu'on m'apporte un démenti.

La simulation est un grand débat et j'ai apprécié l'exposé brillant de M. Verwaerde. Certains croient à la simulation, d'autres pas. Lorsque nous faisons nos essais à Mururoa nous avons nos paramètres et des preuves. En simulation, les preuves sont moins évidentes et il est facile de jeter le doute. Je dis cela parce que j'y crois mais ma voix est bien faible. D'autres personnalités, et non des moindres, doutent et n'hésitent pas à le dire. C'est grave. Pourquoi sommes-nous une grande Nation ? Parce que le Général de Gaulle a doté la France de l'arme nucléaire, dont nous disposons et que nous avons su adapter. Aujourd'hui, Messieurs les experts, j'attends de votre part une réponse concrète.

Sir Michaël QUINLAN - La fourniture de missiles par les Américains n'est pas un problème pour nous. Nous achetons nos missiles aux Etats-Unis depuis les années 1960, avec le Polaris tout d'abord, puis le Trident. Cela nous a permis de faire des économies substantielles sans affecter notre liberté de fonctionnement opérationnel. Même si les Américains décidaient soudain de nous priver de leur soutien, il faudrait des années avant que nous n'en ressentions l'impact. Ils n'ont d'ailleurs jamais utilisé la coopération en matière de missiles pour faire pression sur notre gouvernement et cela ne se produira pas davantage à l'avenir. Nous n'avons pas participé à la guerre du Vietnam comme ils l'auraient souhaité.

Comment les Européens perçoivent-ils le bouclier sécuritaire américain, dans la mesure toutefois où ils se posent la question, ce qui n'est pas garanti ? Les menaces paraissent bien moins fortes qu'au temps de la guerre froide et il est difficile d'imaginer une situation de danger pour nous dans laquelle les Américains ne seraient pas de notre côté. La plupart des Européens pensent néanmoins qu'il serait utile d'avoir une capacité de dissuasion au cas où la volonté des Américains de nous aider en cas de conflit serait mise en doute.

Sur la simulation, je ne suis pas en mesure de m'exprimer. Même si les simulations ne sont pas absolument infaillibles, je ne me mettrai pas à la place du dictateur qui prendrait un risque avec la France en comptant sur l'éventuel fonctionnement défectueux de ses têtes nucléaires.

M. Bruno TERTRAIS :

Le dernier propos de Sir Quinlan m'amène à dire que, comme la beauté, c'est dans le regard de l'autre que la dissuasion se fait. Essayons de nous mettre à la place de l'adversaire potentiel. Serait-il raisonnable pour lui de partir du principe que la simulation française ne fonctionne pas ?

Monsieur Pintat, je crois que les questions nucléaires, au sein de l'OTAN, comme l'a rappelé Sir Michael Quinlan, sont de moins en moins importantes. Je ne pense pas que le lien transatlantique se fasse aujourd'hui autour du nucléaire. Les armes nucléaires américaines entreposées en Europe sont destinées à être assez rapidement rapatriées. On ne les voit pas parce qu'on n'en parle pas. Mais le jour où elles ne seront plus là, je ne suis pas certain que les Belges, les Italiens ou les Allemands ne seront pas contents de savoir qu'il existe deux autres puissances nucléaires en Europe.

Quant à la dimension « atlantique », Monsieur le Président, elle compte pour nos partenaires et nos alliés. Nous ne sommes plus dans le même contexte qu'il y a dix ans. Les élites turques et allemandes ne voient plus les Etats-Unis comme il y a encore cinq ans. Le concept de pérennité naturelle de la protection nucléaire

américaine ne va plus autant de soi. Les évolutions de la société allemande et de la société turque ont connu des divergences et des assouplissements.

La Pologne a une conception différente de celle des autres partenaires de l'Alliance, d'autant plus que, si elle hébergeait d'ici quelques années un site de défense anti-missile sur son territoire, elle aurait, vis-à-vis des Etats-Unis, une fonction, mutatis mutandis, presque analogue à celle de l'Allemagne au temps de la guerre froide. L'Allemagne était le réceptacle de la défense nucléaire, la Pologne pourrait être le pilier de la défense anti-missile. Mais ce n'est pas parce que la défense anti-missile sera présente en Europe que cela permettra de tuer tout débat sur la dimension nucléaire, tout au contraire.

M. Daniel VERWAERDE :

Monsieur Branger, je crois, comme vous, à la simulation pour les armes nucléaires. Le fait que beaucoup de personnes puissent encore se poser la question de son efficacité et ne pas y croire prouve qu'il me faut l'expliquer encore davantage. Celle-ci ne doit pas être jugée que par ses outils. Elle se situe dans le contexte d'un patrimoine d'essais nucléaires qui contribue à sa crédibilité. La France n'est crédible que parce qu'elle a 210 essais nucléaires passés à son actif et qu'elle a proposé une formule de charge robuste, garantie par sa dernière campagne d'essais et dont le prix se paie en terme de masse.

Pour revenir au débat essais - simulation, laissez-moi rappeler que, dans une démarche scientifique et en physique en particulier, il y a toujours, dans mon esprit, deux étapes. La première étape est celle où l'on observe- on a vu des pommes tomber avant Newton - et la deuxième étape est celle où on associe un concept mathématique, une loi, un modèle au phénomène observé. De même, la simulation pour les armes nucléaires permet de passer de la phase « observations » (les essais nucléaires) à la phase « équations » bref, de passer de la « pomme qui tombe », c'est-à-dire les essais, à la théorie de Newton. Il y a une vraie complémentarité. Un pays qui ne disposerait d'aucune donnée résultant d'un essai nucléaire, ne pourrait avoir une dissuasion crédible grâce à la simulation seulement.

Pour revenir aux armes, cette simulation est toujours appliquée avec beaucoup de discernement : Quand on me propose une modification, aussi minime soit-elle, par rapport aux charges expérimentées en 1996, je ne la prends en compte que dans la mesure où la simulation numérique et la validation expérimentale permettent de la garantir. En tant que Directeur des Armes Nucléaires, je suis en quelque sorte le garant de ces variations qui requièrent une démarche scientifique rigoureuse. Si des personnes n'y croient pas, c'est que je n'ai pas bien fait mon travail d'explication de la méthode.

M. Serge VINÇON, Président :

Je me réjouis de la qualité de cette réunion et je voudrais remercier tous nos intervenants, et tout particulièrement Sir Quinlan qui est venu directement de Londres. On peut être Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et ne rien négliger de l'aspect défense de la commission. La dissuasion nucléaire, qui est une donnée essentielle de notre capacité de défense nationale et les moyens qu'elle requiert sont indissociables du budget de la défense nationale. Nous formons des vœux pour que, dans la prochaine loi de programmation militaire, notre pays se donne les moyens de son ambition, un niveau élevé de capacité à pouvoir se défendre, et puisse jouer ainsi son rôle de membre permanent du Conseil de sécurité.

ANNEXE I - ALLOCUTION DE M. JACQUES CHIRAC, Président de la République, lors de sa visite aux forces aériennes et océanique stratégiques à Landivisiau - L'Ile longue / Brest (Finistère), le jeudi 19 janvier 2006.

(Discours dans la première partie du recueil)

ANNEXE II - AUDITION DE Mme MICHÈLE ALLIOT-MARIE, Ministre de la Défense, sur la dissuasion nucléaire française, le mercredi 1er février 2006

M. Serge Vinçon, président, a d'abord remercié Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, d'avoir accepté cette importante audition consacrée à la dissuasion nucléaire française.

Il a rappelé que, le 19 janvier dernier, le Président de la République avait défini les contours de notre doctrine en la matière face au nouveau contexte stratégique. Le chef de l'Etat y avait notamment évoqué l'élargissement de la notion d'intérêts vitaux, la mise en garde envers des Etats pratiquant le terrorisme, enfin rappelé la flexibilité de nos capacités nucléaires, permettant le ciblage de centres stratégiques. Le Président de la République avait également, de nouveau, soulevé l'intérêt que pouvait représenter la capacité nucléaire française pour des pays alliés.

M. Serge Vinçon, président, a invité la ministre à préciser aux membres de la commission la portée des propos tenus par le Président de la République et à répondre aux interrogations que cette intervention avait pu susciter auprès de certains.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a indiqué que la récente déclaration du Président de la République à l'occasion de son déplacement à l'Ile Longue l'avait amené à rappeler deux axes majeurs qui structurent la dissuasion française : la continuité de notre doctrine, d'une part, et la mise en perspective de l'évolution du contexte stratégique, d'autre part.

- La dissuasion nucléaire a toujours eu pour but la protection des intérêts vitaux de notre pays contre les menaces qui les viseraient directement. Les dangers liés à la montée en puissance du terrorisme et aux graves crises régionales africaines et asiatiques sont venus s'ajouter à la menace nucléaire traditionnelle et aux risques liés aux armes de destruction massive (y compris bactériologiques et chimiques), qui perdurent. Il est indispensable, dans ces conditions, de laisser planer la menace de destructions extrêmement importantes à l'égard de tous ceux qui s'en prendraient à ces intérêts vitaux.

- Cette politique de dissuasion s'inscrit aussi dans le cadre d'une stricte suffisance, c'est-à-dire l'adaptation de nos capacités, dont la crédibilité est sans cesse améliorée, à nos besoins réels. Ce principe a conduit, en 1996, à la suppression de la composante terrestre de notre force nucléaire. Les composantes air-sol et mer-sol étant conservées et les forces navales impliquées étant réduites de six à quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE).

- La logique reste celle de la prévention, c'est-à-dire du non-emploi de l'arme nucléaire, la seule menace de son utilisation permettant d'éviter d'y avoir recours.

- Sur le plan financier, le coût de la dissuasion nucléaire est désormais à un juste niveau, après avoir été considérablement réduit. Nos dépenses nucléaires représentent aujourd'hui moins de 10 % du budget total de la défense, et 18 % du coût des équipements au lieu de la moitié au début des années 70. Par ailleurs, les crédits consacrés à la recherche nucléaire soutiennent la recherche duale dans des domaines critiques (laser mégajoule ou calculateurs de grande puissance).

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a ensuite évoqué les inflexions évoquées par le chef de l'Etat, qui permettront à notre politique de dissuasion de tenir compte du nouveau contexte stratégique :

- La France doit se prémunir contre des risques liés à des renversements d'alliance ou d'attitude par des puissances majeures qui disposeraient d'armes nucléaires ou d'armes de destruction massive. Face à des puissances régionales qui souhaitent se doter de l'arme nucléaire, elle doit tenir compte du danger que représente l'utilisation, par leurs gouvernements, de groupes terroristes. Face aussi à des Etats disposant d'armes de destruction massive et dont le Gouvernement serait devenu défaillant et se transformant en zones de non-droit, il faut imaginer les conséquences qu'entraînerait alors la prise du pouvoir par un réseau terroriste.
- l'intervention du Président de la République a aussi permis de préciser la définition de nos intérêts vitaux, qui vise principalement à la protection contre toute attaque sur notre territoire ou nos ressortissants, mais aussi tout ce qui pourrait nuire plus généralement à la survie de nos concitoyens, notamment dans le domaine des approvisionnements stratégiques et, en particulier, énergétiques ;
- de même, a poursuivi la Ministre, les intérêts vitaux de la France pourraient être mis en cause en cas d'agression contre des pays alliés, c'est-à-dire ceux qui ont des liens très étroits avec notre pays, même s'ils ne font pas partie de l'Union européenne. Il reviendrait en tout état de cause au Président de la République d'apprécier une telle mise en cause ;
- les modalités d'action dans le domaine de la dissuasion doivent tenir compte d'éléments psychologiques. Nos adversaires potentiels peuvent penser que, compte tenu de ses principes et de sa longue tradition de respect des droits de l'homme, la France hésiterait à utiliser toute sa puissance nucléaire contre des populations civiles. Aussi bien les capacités de frappe ont-elles été aménagées afin de cibler les centres de décision d'un éventuel agresseur ;
- enfin, le chef de l'Etat a relancé l'idée d'une offre de dissuasion concertée en Europe, après une première proposition en ce sens formulée par la France, en 1995, qui n'avait alors pas suscité de réponse de la part de certains de nos alliés. Le moment est cependant opportun pour relancer cette initiative.

La politique nucléaire française est donc marquée par la continuité, le courage et la responsabilité, conformément à l'exemple qu'a donné, en 1995, le Président de la République, en menant à leur terme les derniers essais nucléaires, qui ont contribué à asseoir la crédibilité de notre dissuasion. Cette politique doit également tenir compte de l'évolution de l'environnement stratégique. La responsabilité en la matière implique enfin que soit remplie la première exigence morale, qui est de préserver la vie de nos concitoyens.

A la suite de cette intervention, M. Xavier Pintat a souligné l'intérêt des précisions apportées par la ministre de la défense et s'est félicité de l'opportunité donnée à la commission de débattre des orientations de la politique française en matière de dissuasion nucléaire. Il a estimé que le discours prononcé le 19 janvier dernier par le Président de la République apportait des réponses claires à des questions périodiquement soulevées à propos de la dissuasion, par exemple sa pertinence dans le contexte stratégique actuel, son poids financier dans le budget de la défense ou encore la possibilité d'aller plus loin dans la réduction de notre posture, sans en entamer la crédibilité.

S'agissant du contexte stratégique, M. Xavier Pintat a souligné que 15 ans après la fin de la guerre froide, le monde restait marqué par le fait nucléaire, du fait des arsenaux encore considérables des grandes puissances et de l'apparition de nouveaux Etats nucléaires, dans un contexte d'affaiblissement inquiétant du régime international de non-prolifération. Il a relevé que le chef de l'Etat avait mentionné le risque « d'un retournement imprévu du système international » ou « d'une surprise stratégique », ainsi que la possibilité pour un Etat doté d'armes de destruction massive d'exercer sur un pays comme la France un chantage visant à limiter sa liberté d'action.

Il a rappelé qu'en sa qualité de rapporteur pour avis du budget de la défense pour la dissuasion nucléaire, il avait régulièrement insisté sur la réduction considérable de notre posture nucléaire au cours des quinze dernières années, avec, pour corollaire, une division par deux du budget de la dissuasion. Il a ajouté que le Président de la République avait marqué l'engagement de la France en faveur du désarmement, au travers de mesures unilatérales de désarmement nucléaire, mais avait également souligné qu'il était difficile d'aller plus

loin sur cette voie si cette volonté n'était pas unanimement partagée et si les conditions de notre sécurité globale n'étaient pas maintenues, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui du fait de la prolifération nucléaire et balistique. Dans ces conditions, le maintien d'une posture de stricte suffisance lui est apparu indispensable.

M. Xavier Pintat a enfin souscrit à l'exigence de crédibilité soulignée par le chef de l'Etat. Il lui a semblé qu'elle passait par la conservation de deux composantes, différentes et complémentaires, et par la possibilité de moduler le degré d'une éventuelle riposte nucléaire, la dissuasion pouvant ainsi jouer dans une large gamme de scénarios. Il a aussi mentionné l'importance du programme de simulation, qui garantira la crédibilité des armes après la renonciation irréversible aux essais. Il a rappelé que le laser mégajoule construit à cet effet entraînerait d'importantes retombées pour la recherche civile dans des domaines comme la physique, la médecine ou les études sur de nouvelles formes d'énergie.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a approuvé les remarques de M. Xavier Pintat. Elle a également insisté sur les retombées des investissements réalisés pour le programme de simulation pour la recherche civile, y compris dans certains cas dans le cadre de coopérations européennes.

M. André Rouvière a remercié la ministre de la défense de permettre, au travers de son audition, une discussion approfondie sur la dissuasion nucléaire en commission, mais il s'est demandé si cette question ne justifiait pas un débat en séance publique au sein de chaque assemblée. Il a estimé utile le rappel régulier, par le chef de l'Etat, de la doctrine en la matière, mais s'est déclaré perplexe sur son élargissement annoncé à la menace provenant d'Etats qui soutiennent le terrorisme. Il a considéré que, par nature, l'origine d'une agression terroriste était difficile à déceler et que l'on risquait de ne pouvoir déterminer avec certitude si un Etat donné a ou n'a pas initié l'action d'un groupe terroriste. Il a également soulevé l'hypothèse de manœuvres provocatrices tendant à diriger les soupçons vers un Etat n'étant pas réellement impliqué.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a répondu que les commissions spécialisées de défense des deux assemblées constituaient un cadre approprié pour échanger sur un sujet aussi sensible que la dissuasion nucléaire. Elle a rappelé l'exigence de discrétion qui s'imposait sur certains aspects de nos capacités nucléaires et qui s'accommodait mal des caractéristiques propres à la séance publique. S'agissant des Etats susceptibles de soutenir le terrorisme, elle a rappelé que notre doctrine restait dans une logique de dissuasion pour préserver nos intérêts vitaux. Dans ces conditions, il s'agit moins de déterminer si un Etat porte une part de responsabilité dans un acte terroriste donné que de marquer de manière claire et vis-à-vis de tout Etat, en toutes circonstances et quelles que soient ses motivations, qu'il s'exposerait à des dommages irréparables s'il venait à menacer nos intérêts vitaux.

Mme Dominique Voynet s'est déclarée préoccupée face à l'évolution de notre doctrine qui lui a semblé s'écarter de la notion stricte de dissuasion pour s'orienter vers une logique d'emploi. Elle a mis en garde contre l'élargissement des hypothèses auxquelles devait répondre la dissuasion nucléaire. Elle a rappelé que l'intervention américaine en Irak avait pour justification une menace provenant d'armes de destruction massive, dont on a vu, par la suite, qu'elles étaient inexistantes. Elle a souhaité savoir si la France envisageait de prendre des initiatives dans le domaine de la non-prolifération nucléaire en vue de remédier à l'échec de la conférence d'examen du traité de non-prolifération de 2005. Elle a demandé des précisions sur l'insertion de notre doctrine dans la problématique européenne, abordée par le Président de la République, et elle a constaté qu'aucun de nos partenaires ne semblait se montrer désireux de prendre en compte la dissuasion française dans sa stratégie de défense. Elle a également demandé des précisions sur le degré d'avancement du programme de simulation, et notamment de la construction du laser mégajoule. Mme Dominique Voynet a évoqué les résultats des études conduites par le gouvernement de Polynésie française sur les conséquences des essais nucléaires et a souhaité connaître les mesures envisagées par le Gouvernement pour répondre aux inquiétudes de la population polynésienne. Elle a par ailleurs mentionné les préoccupations régulièrement exprimées par la Commission nationale d'évaluation des déchets nucléaires au sujet des quantités de déchets nucléaires non inventoriés et non conditionnés sur les anciens sites de production de matières fissiles pour les armes nucléaires, particulièrement à Marcoule. Elle a demandé si les dispositions nécessaires en vue de l'assainissement de ces sites allaient être prises, et selon quel calendrier.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a répondu que notre doctrine ne s'orientait en rien vers une perspective d'intervention, mais qu'elle visait toujours à dissuader une menace contre nos intérêts vitaux.

Elle a récusé tout parallélisme avec l'intervention américaine en Irak, dans la mesure où la France a bien marqué son hostilité au principe de l'action préventive. S'agissant du TNP, elle a souligné qu'au cours des dernières années, la France s'était conformée de manière exemplaire à l'objectif de désarmement posé par le traité en supprimant la composante sol-sol, en arrêtant la production de matières fissiles pour les armes nucléaires, en renonçant aux essais et en réduisant le nombre de ses SNLE. Elle a observé que les deux principales puissances nucléaires n'avaient pas réduit dans une telle proportion leur posture et leurs arsenaux. Abordant les réactions en Europe aux propos du Président de la République, elle a observé que les appréciations critiques reflétaient le plus souvent les opinions traditionnellement hostiles à la dissuasion, voire au nucléaire civil, alors qu'à travers ses contacts avec nos différents partenaires, elle avait au contraire constaté chez les dirigeants en charge de responsabilités une parfaite compréhension des positions françaises.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a ensuite apporté des précisions sur le calendrier du programme de simulation : la ligne d'intégration laser (LIL), prototype du futur laser mégajoule, a été mise en service avec les performances attendues en juillet 2004 ; le laser mégajoule lui-même entrera en fonctionnement, avec ses 240 faisceaux, au début de l'année 2011, la première expérience d'ignition étant prévue pour la fin de l'année 2012.

Elle a également détaillé les différentes étapes du plan d'action arrêté par le Gouvernement pour répondre aux préoccupations relatives aux conséquences des essais nucléaires en Polynésie française. Le Haut commissaire a désigné un médiateur et le délégué pour la sûreté nucléaire de défense (DSND) se rendra régulièrement sur place pour organiser le dialogue avec les élus polynésiens et les associations. Les premières recommandations du Comité de suivi pour l'évaluation des conséquences sanitaires des essais nucléaires sont par ailleurs attendues pour la fin de l'année 2006.

En ce qui concerne l'usine de production de plutonium de Marcoule, le démantèlement et l'assainissement complets du site seront menés à bien. Les financements nécessaires à ces opérations ont été mis en place.

M. Jean-Pierre Plancade a estimé que le Président de la République se conformait pleinement à sa fonction institutionnelle en rappelant la détermination de la France à préserver ses intérêts vitaux grâce, le cas échéant, à ses capacités nucléaires. Il s'est déclaré en accord avec l'appréciation du risque développée par le chef de l'Etat. Constatant l'évolution de notre doctrine, qui n'envisage plus exclusivement une frappe massive, mais une possibilité de riposte graduée, il s'est néanmoins interrogé sur un éventuel glissement vers une utilisation de l'arme nucléaire sur le champ de bataille.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a répondu que l'utilisation de l'arme nucléaire sur le champ de bataille demeurerait totalement exclue, comme elle l'avait toujours été dans la doctrine française de dissuasion. Il est en revanche nécessaire de tenir compte de la nature des dirigeants ou des régimes qui pourraient faire peser des menaces sur des intérêts vitaux et qui ont vis-à-vis des populations civiles des conceptions tout autre que les nôtres. La notion d'ultime avertissement, tout comme la possibilité de cibler les frappes sur les centres de décision, grâce à la précision des tirs et à la souplesse d'utilisation des systèmes d'armes, répondent à ce type de situation.

M. Jean-Pierre Fourcade a relevé que le Président de la République s'est référé à la notion de dissuasion concertée émise en 1995 et a souhaité savoir si des discussions étaient conduites à ce sujet avec le Royaume-Uni. Il a par ailleurs rappelé les raisons qui avaient conduit à la suppression de la composante sol-sol et s'est demandé si les progrès faits dans les techniques de renseignement n'allaient pas, à terme, réduire la pertinence de la composante aérienne, seule la composante sous-marine pouvant s'affranchir des capacités de détection.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a précisé que des contacts réguliers intervenaient entre la France et le Royaume-Uni sur les questions de dissuasion nucléaire. Elle a par ailleurs confirmé la pertinence de notre composante aérienne, estimant que la crédibilité de la dissuasion reposait en partie sur notre capacité à pouvoir utiliser, selon les situations, l'une ou l'autre de nos composantes.

M. Didier Boulaud s'est interrogé sur la nature des contacts franco-britanniques en matière de dissuasion, le ministre britannique de la défense ayant indiqué devant la Chambre des Communes qu'il n'avait pas été

préalablement informé des déclarations du Président Chirac. Par ailleurs, il a tenu à indiquer que ce dernier avait mentionné la remarquable continuité dans la tenue de notre posture de dissuasion depuis 40 ans. M. Didier Boulaud a souligné à ce propos qu'une très grande partie des décisions ayant conduit à définir une posture de stricte suffisance avaient été prises par le Président François Mitterrand avant 1995, qu'il s'agisse des mesures de désarmement unilatéral ou du lancement du renouvellement de nos vecteurs et de nos missiles. Sur le fond, il a jugé utile le rappel régulier des fondements de notre doctrine, tant pour l'information des Français qu'à l'adresse d'éventuels adversaires. Il a toutefois relevé certaines ambiguïtés dans le discours du chef de l'Etat, notamment sur le lien entre l'arme nucléaire et la dissuasion du risque terroriste. Il s'est notamment demandé si notre dissuasion s'exerçait vis-à-vis de pays ne possédant pas d'armes nucléaires et si le ciblage des centres de décision, si toutefois ceux-ci peuvent être déterminés avec certitude, était de nature à produire un effet suffisamment dissuasif.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a confirmé l'existence des contacts franco-britanniques sur les questions de dissuasion nucléaire. Elle a convenu que tous les gouvernements, depuis 40 ans, avaient pleinement pris leur part dans la tenue de la posture de dissuasion, mais elle a également fait valoir que dans cette logique, il convenait d'approuver les moyens mis en place par l'actuelle loi de programmation militaire. S'agissant des relations entre dissuasion et terrorisme, elle a réaffirmé que nos capacités nucléaires ne prétendaient en rien dissuader des réseaux terroristes. Elle a de nouveau insisté sur la notion de menace sur nos intérêts vitaux, qui constitue un critère déterminant apprécié par le Président de la République. Elle a estimé qu'une telle menace pouvait émaner de pays non dotés d'armes nucléaires mais, par exemple, disposant d'autres armes de destruction massive. En ce qui concerne le ciblage des centres de décision, elle a précisé qu'il répondait à la nécessité de pouvoir frapper les moyens de fonctionnement de régimes par nature peu sensibles aux risques encourus par leur population. Elle a rappelé que le Président de la République avait évoqué, à ce propos, la possibilité de réduire le nombre des têtes nucléaires sur certains des missiles de nos sous-marins.

M. Philippe Nogrix s'est demandé si toutes les conditions étaient réunies pour garantir une véritable crédibilité de notre dissuasion face à des pays qui menaceraient nos intérêts vitaux. Il a notamment évoqué l'ensemble des moyens et procédures intervenant dans le processus de décision, notamment le renseignement et les concertations avec les pays alliés, ainsi que le bon déroulement technique et financier des réalisations prévues par la loi de programmation.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a rappelé les efforts effectués depuis plusieurs années pour renforcer nos capacités de renseignement. S'agissant du processus de décision, elle a estimé que les contacts et échanges qui pourraient intervenir avec des pays particulièrement proches en cas de crise ne remettaient pas en cause l'exercice, par le chef de l'Etat et lui seul, de la responsabilité ultime de mettre en œuvre l'arme nucléaire. Elle a précisé que les différents programmes en cours disposaient des moyens financiers nécessaires et visaient précisément à pérenniser la crédibilité de notre dissuasion.

M. Charles Pasqua a estimé qu'il était de la responsabilité du Président de la République de faire évoluer notre doctrine de dissuasion nucléaire. Il a considéré que cette doctrine devait tenir compte de l'état de la menace envisageable à l'horizon de 15 ou 20 ans et que celle-ci ne pouvant être connue aujourd'hui avec précision, il convenait de se préparer à une grande diversité d'éventualités. Il a notamment évoqué le risque de voir des Etats possédant l'arme nucléaire, ou en passe d'y accéder, tomber aux mains de régimes dangereux pour la sécurité internationale. Il a également mentionné la possibilité de voir des armes nucléaires mises sur le marché, du fait de la désagrégation de certains Etats et de la miniaturisation de ces armes. Enfin, il a estimé que les armes bactériologiques pouvaient faire peser sur les populations des menaces tout aussi sérieuses que les armes nucléaires. M. Charles Pasqua a néanmoins relevé la difficulté qu'il y avait à définir nos intérêts vitaux et il a considéré que, compte tenu de l'évolution des relations internationales, il s'agirait de continuer à exercer une responsabilité qui ne peut se partager avec d'autres pays sans pour autant pouvoir faire abstraction des intérêts de nos partenaires et alliés.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a précisé que la France procédait sur les questions liées à la dissuasion nucléaire à de nombreux échanges avec ses partenaires, notamment avec les Etats-Unis, mais qu'elle veillait à conserver des moyens d'appréciation autonomes. Elle a évoqué les risques liés aux armes chimiques et bactériologiques, moins complexes à mettre en œuvre qu'une arme nucléaire. Elle a considéré

que la notion d'intérêts vitaux touchait aux garanties ultimes de notre sécurité. S'il était légitime d'en discuter avec nos partenaires et alliés, notamment durant toutes les étapes de la montée d'éventuelles menaces, la responsabilité finale ne pouvait bien entendu relever que du Président de la République.

Mme Hélène Luc a observé que les précédents Présidents de la République avaient pris soin d'entretenir le flou sur la notion d'intérêts vitaux et elle s'est demandé si l'évocation des Etats qui soutiennent le terrorisme tout comme la notion de frappes ciblées ne constituaient pas une dérive par rapport au concept originel de dissuasion. Elle a évoqué les conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée de Polynésie française reconnaissant la nocivité des expérimentations effectuées dans le Pacifique sur les populations locales. Elle a souhaité qu'un débat sur la dissuasion puisse se dérouler en séance publique.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a de nouveau souligné l'attachement de la France au concept de dissuasion, par opposition avec celui d'emploi de l'arme nucléaire. S'agissant du terrorisme, elle a précisé que les cas de figure envisagés étaient ceux d'un Etat utilisant des méthodes terroristes ou encore d'un Etat passé sous le contrôle de groupes terroristes et doté de moyens susceptibles de nuire à nos intérêts vitaux. Elle a également précisé qu'il appartenait au seul chef de l'Etat d'apprécier une telle menace.

M. Josselin de Rohan s'est interrogé sur les conditions d'éventuels accords avec nos alliés en matière nucléaire. Il s'est notamment demandé si certains d'entre eux seraient disposés à substituer une garantie française à l'actuelle garantie nucléaire assurée par les Etats-Unis et si, dans cette hypothèse, ces pays joueraient un rôle dans le processus de décision aboutissant à la mise en œuvre de l'arme nucléaire.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, a précisé que la dissuasion concertée ne constituait ni une dissuasion octroyée, ni une dissuasion commune, mais qu'elle visait à établir une discussion sur la protection d'intérêts étroitement imbriqués. En conclusion, elle a insisté sur le lien entre la dissuasion nucléaire et la position internationale de la France. Elle a en effet considéré que tout en garantissant notre sécurité, la dissuasion assurait à notre pays une crédibilité internationale et une capacité d'influence dans bien d'autres domaines.

Après avoir remercié Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, pour l'intérêt de cette audition, M. Serge Vinçon, président, a relevé que le format de la commission, par ailleurs doublement compétente sur les questions internationales et de défense, se révélait particulièrement adapté pour conduire une réflexion et un débat sur un sujet aussi important et sensible que celui de la dissuasion nucléaire.

* 1 Voir en dernier lieu le rapport d'information de M. Xavier de Villepin en date du 30 juin 2004 : « La prolifération nucléaire : quelles réponses aux crises ».

* 2 Le Général Henri Bentégeat a cessé ses fonctions de chef d'Etat-major des armées le 3 octobre 2006 et a été nommé président du Comité militaire de l'Union européenne pour une période de trois ans à compter du 6 novembre 2006.

Le grand marchandage France-OTAN

par Laurent Zecchini
Le Monde
09.11.07

Aujourd'hui, vous avez la liberté de choisir à la carte. Demain, si vous rejoignez la structure militaire intégrée de l'OTAN, vous devrez prendre tout le menu." C'est par cette métaphore qu'un responsable de l'Alliance atlantique résume le débat que Nicolas Sarkozy a choisi de relancer sous la forme d'un grand marchandage diplomatique : la France est prête à reprendre "toute sa place" dans l'OTAN, mais elle y met plusieurs conditions : l'organisation atlantique doit se recentrer sur sa vocation militaire ; les Européens (en l'occurrence la France) doivent obtenir davantage de postes de commandement ; enfin et surtout, l'Europe de la défense doit acquérir une véritable autonomie lui permettant d'aller de l'avant. Ce qui revient à placer très haut la barre des négociations avec Washington.

En écrivant, le 7 mars 1966, à son homologue américain Lyndon Johnson, que la France se proposait de recouvrer sur son territoire "l'entier exercice de sa souveraineté", mise à mal, selon lui, par la présence permanente de 28 000 soldats américains, le général de Gaulle ne remettait pas en cause le principe de la solidarité entre alliés. Mais, pour lui, l'"intégration" se conjugue avec "subordination" à une "autorité étrangère". Paris cesse alors de participer aux commandements "intégrés" de l'OTAN. Bien des choses ont changé en quarante ans, et le débat sur le retour de la France au sein de la structure militaire intégrée se pose en termes différents.

Il faut relativiser la portée d'une telle décision : un retour complet de la France dans l'OTAN serait hautement symbolique, peut-être politiquement risqué pour un président de la République qui se situe dans la filiation gaulliste, mais de faible portée pratique. La France est de facto revenue au sein du commandement intégré en 1995, quand elle a recommencé à siéger au comité militaire de l'Alliance. Ce mouvement s'est confirmé en 2004, lorsque Paris a renvoyé des officiers au Shape, le quartier général des forces alliées en Europe, et à l'ACT, le commandement allié pour la transformation (de l'Alliance), à Norfolk. Elle participe aujourd'hui à la quasi-totalité des structures et opérations de l'Alliance, à l'exception de deux comités d'importance marginale : le comité des plans de défense (DPC) et le groupe des plans nucléaires (NPG).

La France aurait d'autant moins de difficultés à maintenir le découplage de ses forces nucléaires avec celles des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne qu'aucun des pays du NPG ne souhaite ouvrir le débat d'une dissuasion nucléaire européenne. Paris a en outre vocation à diriger la Nato Response Force (NRF), et c'est un général français qui commande la KFOR au Kosovo. Les militaires français, qui n'ont jamais cessé de pratiquer l'interopérabilité avec les forces américaines, jugent anachronique le cavalier seul de la France et pressent l'autorité politique de franchir le pas de la réintégration.

Les diplomates, à l'instar de l'ancien ministre des affaires étrangères Hubert Védrine, craignent que Paris, en s'"alignant", renonce au rôle salubre d'aiguillon face à l'hyper-puissance américaine. En d'autres termes, son statut singulier permet-il à la France de mieux faire entendre sa voix, ou l'isole-t-il de ses partenaires en rendant suspects d'emblée ses positions ?

Les Américains soulignent que la France ne bénéficie pas dans l'Alliance d'une influence à la mesure de son engagement militaire : elle renonce à assumer le commandement stratégique de la NRF, et elle laisse la Grande-Bretagne et l'Allemagne se succéder au poste de Deputy Saceur ("adjoint au commandant suprême" des forces alliées en Europe). La France, arguent-ils, ne peut continuer à se plaindre de la domination américaine dans l'OTAN si elle refuse d'y exercer les responsabilités qu'autoriserait sa puissance militaire. Paris rétorque que c'est la participation aux opérations militaires qui confère de l'influence dans l'Alliance, ce qui n'est pas faux, mais ne répond pas aux objections américaines.

Jusqu'où les Etats-Unis sont-ils prêts à aller pour retrouver un mode de relation équilibré avec leurs alliés, et ceux-ci sont-ils fondés à croire que le fiasco irakien incitera à l'avenir les Américains à plus de multilatéralisme ? La réponse à ces questions est déterminante pour juger de l'opportunité pour la France de rejoindre la structure militaire intégrée. Le risque existe que l'américanophilie de Nicolas Sarkozy et de Bernard Kouchner pousse la France à opérer un tel mouvement sur la base de vagues concessions. Or il ne semble pas que Washington ait renoncé au rôle global de l'Alliance ni à repousser sans cesse ses frontières en accueillant la Géorgie, voire l'Ukraine. L'Amérique de George Bush est manifestement moins préoccupée par une détérioration de ses relations avec la Russie que ne devraient l'être les Européens, lesquels acceptent pourtant sans barguigner l'implantation de sites antimissiles américains en Europe.

Le maillon faible de ce grand marchandage entre la France et l'OTAN est à coup sûr l'hypothétique relance de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Les Européens mettent en avant leurs déficits budgétaires pour justifier de ne pas augmenter leurs budgets militaires. La France n'est pas mieux placée que ses partenaires et risque même de succomber à la propension naturelle des pays de l'Alliance, qui consiste à profiter de la sécurité collective que celle-ci leur offre, pour économiser leurs crédits militaires.

Le test de la bonne volonté américaine vis-à-vis de la France pourrait bien être la question du Centre d'opérations dont dispose l'Union européenne à Bruxelles. Si, comme l'affirme un diplomate américain, "les jours de l'inquiétude des Etats-Unis à propos de la PESD sont achevés", Washington reste très hostile à une montée en puissance de cet embryon de "quartier général européen".

Comme s'il fallait à tout prix empêcher de grandir une structure qui, en incarnant l'autonomie de la défense européenne, pourrait un jour revendiquer d'assumer l'essentiel de la sécurité du Vieux Continent. Jusqu'à présent, Londres a bridé toutes les velléités en ce sens. Pour cause de guerre en Irak et en Afghanistan, la relation spéciale anglo-américaine s'est cependant émoussée. L'Angleterre choisira-t-elle enfin de fortifier sa place en Europe au détriment de sa "relation privilégiée" avec les Etats-Unis ?

Cette question fait partie implicitement du débat atlantique qui s'ouvre. Ce qui revient à dire que l'une des clés de la relance de la PESD et, partant, du "retour" de la France dans l'OTAN, se situe à Washington.

Stratégie de dissuasion et construction européenne La France face à la seconde ère nucléaire

Par Jean Klein*
Le Monde Diplomatique
Mars 2006

Tandis que le président français négociait à New Delhi la possibilité d'une coopération nucléaire avec l'Inde, les pressions se multipliaient sur l'Iran pour qu'il abandonne son programme d'enrichissement de l'uranium. Dans le même temps, M. Jacques Chirac prononçait un important discours sur la stratégie militaire de Paris, envisageant pour la première fois l'emploi de l'arme nucléaire pour faire face à des Etats qui auraient recours à des menaces terroristes contre la France.

Le discours prononcé par le président de la République lors de sa visite aux forces aériennes, océaniques et stratégiques à l'Ile-longue (Finistère), le 19 janvier 2006, a rouvert le débat sur les moyens et la finalité de la politique de dissuasion pratiquée par la France depuis plus de quarante ans. Il a suscité des controverses sur le bien-fondé et la pertinence d'une définition extensive des intérêts vitaux autorisant un recours à l'ultima ratio nucléaire. En effet, M. Jacques Chirac a affirmé que, si « l'intégrité du territoire, la protection de la population et le libre exercice de la souveraineté » constituent le cœur de nos intérêts vitaux, ils ne s'y limitent pas. Ainsi, dans un monde marqué par l'interdépendance croissante des pays européens et par les effets de la mondialisation, la « garantie de nos approvisionnements stratégiques et la défense des pays alliés » pourraient également entrer dans le champ de nos intérêts vitaux.

Par ailleurs, tout en reconnaissant que la dissuasion nucléaire serait inopérante pour ramener à la raison des « terroristes fanatiques », M. Chirac estime que des Etats tentés d'user contre la France de moyens terroristes ou d'armes de destruction massive pourraient être détournés de leurs projets dès lors qu'ils seraient convaincus qu'en sautant le pas ils s'exposeraient à une réponse ferme et adaptée de Paris. Cette réponse pourrait être « conventionnelle ou (...) d'une autre nature ».

Cette inflexion de la doctrine nucléaire française a été jugée inopportune, sinon dangereuse, par certains observateurs et responsables politiques³⁰³. Elle a d'ores et déjà donné lieu à des clarifications de la part des autorités gouvernementales. Celles-ci assurent que rien n'est changé aux fondements de la politique de dissuasion et que les hypothèses envisagées par le président de la République visaient une situation de « très grave crise internationale où la capacité même de notre pays de fonctionner serait menacée³⁰⁴ ».

Quant à la question de la contribution de la force nucléaire à la défense de l'Europe, elle est posée depuis plus de dix ans et fait l'objet de conversations régulières entre Paris et Londres, appelés à jouer un rôle majeur le jour où l'Union européenne aura fait le choix d'une défense commune de plein exercice. Pour l'heure, le devenir et la finalité de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) restent incertains. On ne peut que se livrer à des conjectures sur les chances de succès d'une dissuasion européenne qui se heurte à des réticences très vives, aussi bien de la part des pays où l'opinion publique est majoritairement antinucléaire que de ceux qui s'accommodent de la protection américaine dans le cadre de l'alliance atlantique et voudraient réduire le rôle de l'Union à l'accomplissement des missions de Petersberg³⁰⁵.

* Professeur émérite à l'université Paris-I (Sorbonne), chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (IFRI), Paris.

³⁰³ Lire Louis Gautier, « Nucléaire : clarifier le propos », Le Monde, 24 janvier 2006, et l'entretien de François Heisbourg au quotidien Le Temps, Genève, 21 janvier 2006.

³⁰⁴ Le Monde, 26 janvier 2006.

³⁰⁵ Selon la déclaration de Petersberg du conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) du 19 juin 1992, les unités militaires des Etats membres pouvaient être utilisées pour « des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, des missions de maintien de la paix et des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

De vigoureuses critiques en Allemagne

Il n'en reste pas moins que la dimension nucléaire de la sécurité européenne ne peut plus être ignorée. Il est significatif que, lors de la rencontre de Versailles du 23 janvier, la chancelière allemande, Mme Angela Merkel, n'ait rien trouvé à redire au discours du président Chirac qui « s'inscrivait pleinement dans la continuité de la doctrine nucléaire française ». Comme les armes concernées sont affectées exclusivement à la dissuasion et n'ont pas vocation à être utilisées sur les champs de bataille, les Allemands n'ont pas à s'en inquiéter. En outre, l'adaptation de la doctrine aux nouvelles menaces est une nécessité dans un monde qui évolue, et les décisions prises en vue d'une plus grande flexibilité de l'outil militaire ne se traduiraient pas nécessairement par un abaissement du seuil nucléaire.

Toutefois, ces propos rassurants laissent ouvertes de nombreuses questions, notamment sur l'insertion des forces nucléaires françaises (et britanniques) dans un dispositif de défense commune de l'Europe³⁰⁶. Or la vigueur des critiques formulées en Allemagne contre le discours de M. Chirac, y compris dans les rangs des deux partis gouvernementaux – Parti social-démocrate (SPD) et Union chrétienne-démocrate (CDU) –, ne laisse pas bien augurer d'un rapprochement des points de vue de Paris et de Berlin dans ce domaine sensible.

On a également relevé le caractère inopportun de ce discours car, en présentant la dissuasion nucléaire comme la « garantie fondamentale de notre sécurité » et l'« expression ultime » d'une stratégie de prévention des conflits, la France donne des arguments aux Etats qui aspirent à se doter de la bombe. Il risque de compromettre le succès des efforts de la « communauté internationale » pour contenir la prolifération des armes nucléaires.

A cet égard, on a évoqué les négociations entamées en 2003 par trois pays membres de l'Union européenne – l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni – pour convaincre l'Iran de respecter les obligations qu'il a contractées en adhérant au traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et de donner des gages tangibles de sa renonciation à l'option militaire après dix-huit ans d'activités nucléaires clandestines dont le caractère exclusivement pacifique n'a pu être établi. Ces négociations sont entrées dans une phase critique après que les autorités iraniennes eurent décidé de reprendre l'enrichissement de l'uranium et que le conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) se fut prononcé pour le renvoi du dossier devant le Conseil de sécurité de l'ONU³⁰⁷.

Aussi des parlementaires allemands de la CDU, comme MM. Andreas Schockenhoff et Eckart von Klaeden, et des députés britanniques ont-ils désapprouvé le discours du président de la République française, qui risque d'avoir une incidence négative sur la solidarité des trois Etats nucléaires impliqués dans la recherche d'une solution négociée de la crise iranienne³⁰⁸. Les mises au point du ministère français des affaires étrangères, précisant qu'aucun pays n'était visé en particulier, et les déclarations du chef d'état-major des armées, le général Henri Bentégeat, assurant que l'Iran ne constituait pas une menace et qu'une action militaire était exclue³⁰⁹, n'ont pas dissipé toutes les incertitudes. En tout cas, on ne peut que souscrire au jugement de l'analyste américain John Wolfstahl, du Center for Strategic and International Studies de Washington : « l'extension du rôle des armes nucléaires prônée par la France ne peut qu'affaiblir les arguments invoqués par les Européens pour contester à l'Iran le droit de s'en doter³¹⁰. »

Le reproche adressé à la France porte sur la compatibilité d'une stratégie de dissuasion avec une politique active de non-prolifération. Jadis, Paris avait récusé la philosophie qui sous-tendait le TNP et, tout en étant conscient des dangers liés à la multiplication des puissances nucléaires, estimait qu'on ne pouvait « empêcher l'accession de nouveaux Etats au cercle nucléaire que si celui-ci préparait en même temps sa

³⁰⁶Dans une tribune libre (« Ne sous-estimons pas la doctrine Chirac », *Le Monde*, 3 février), une chercheuse allemande de la Fondation Bertelsmann, Stefani Weiss, souligne l'intérêt d'une dimension nucléaire de la défense européenne tout en reconnaissant que cette option n'est pas probable à court et à moyen terme.

³⁰⁷Lire le dossier du *Monde diplomatique*, novembre 2005.

³⁰⁸Cf. *Financial Times*, Londres, 20 janvier.

³⁰⁹Lire Michaela Wiegel, « Atomschläge als letzte Warnung » (« Frappes nucléaires comme dernier avertissement »), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 janvier 2006.

³¹⁰*Financial Times*, Londres, 20 janvier 2006.

propre disparition. Comment prétendre interdire aux autres, sauf renonciation volontaire de leur part, ce que l'on se permet à soi-même³¹¹ ? ».

Après l'effondrement de l'ordre bipolaire, la France a décidé d'apporter un soutien actif à la consolidation du régime de non-prolifération, et sa position ne se distingue plus fondamentalement de celle des quatre autres puissances nucléaires homologuées par le traité. Les cinq Etats dotés de l'arme nucléaire (EDAN) – Etats-Unis, Russie, Royaume-Uni, Chine et France – ne songent pas à renoncer aux capacités militaires qui leur confèrent un statut privilégié dans la société internationale et leur permettent de parer toute menace contre leurs intérêts vitaux par une manœuvre d'interdiction dissuasive. Mais ils considèrent que l'élargissement du club accroîtrait les risques d'un conflit apocalyptique. Pour les conjurer, ils s'efforcent de consolider le TNP, aux termes duquel les Etats non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) prennent l'engagement d'y renoncer en échange d'assurances relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et de l'octroi de garanties de sécurité. Or de nombreux analystes estiment que l'équilibre des obligations n'est pas respecté, dans la mesure où le renoncement au nucléaire des uns n'est pas compensé par un engagement ferme des autres de progresser sur la voie du désarmement.

Dans son discours de l'Ile-longue, le président Chirac en appelle au respect du TNP et rappelle que le Conseil de sécurité a adopté le 31 janvier 1992 une déclaration qui qualifie la prolifération des armes de destruction massive de « menace contre la paix et la sécurité internationales ». Elle est donc passible des actions préventives et répressives prévues par le chapitre VII de la charte de l'ONU. Mais le président de la République affirme également que la France soutient les « efforts internationaux en faveur du désarmement général et complet » et laisse entendre que c'est pour se conformer à l'esprit du TNP qu'elle a procédé à une réduction unilatérale de ses « forces de dissuasion » en appliquant le principe de stricte suffisance.

Il est peu probable que ces propos dissipent les préventions des Etats qui ressentent vivement le caractère discriminatoire du TNP et ne sont que trop enclins à reprocher aux puissances nucléaires le non-respect de l'engagement pris en l'an 2000 de tendre vers l'élimination complète de leurs arsenaux stratégiques³¹². Par ailleurs, au cours des dix dernières années, les négociations en vue de la maîtrise des armements et du désarmement n'ont produit que des résultats décevants³¹³. Aussi la 7e conférence d'examen du TNP, en mai 2005, a-t-elle été marquée par des tensions très vives. Les ENDAN ont insisté sur le lien entre le désarmement et la consolidation du régime de non-prolifération, tandis que les EDAN, qui ne voulaient accorder au désarmement que la portion congrue, estimaient que les réductions auxquelles ils avaient procédé depuis la fin de l'ordre bipolaire attestaient leur volonté d'appliquer l'article 6 du traité³¹⁴.

La volonté manifestée par la France de moderniser sa force nucléaire pour renforcer sa crédibilité dans un monde où les risques se diversifient ne contribuera certainement pas à dissiper ces malentendus. Elle devrait inciter les décideurs à aborder les problèmes de la prolifération en termes moins manichéens et sur un ton moins prédicant que celui auquel on est accoutumé.

Du reste, le général Lucien Poirier, dont les écrits font autorité et qui a notamment exercé sa réflexion sur le devenir des forces nucléaires après la fin de la guerre froide, préconise en matière de prolifération une approche plus nuancée, tendant à la mise en œuvre d'une stratégie des intérêts partagés fondée sur l'émergence d'une « culture nucléaire universelle³¹⁵ ».

Le discours de M. Chirac de janvier 2006 s'inscrit dans la continuité des préoccupations des dirigeants français depuis quinze ans. Contrairement à une idée reçue, la fin de l'antagonisme Est-Ouest et la disparition de la menace soviétique ne nous ont pas fait entrer dans un monde postnucléaire mais ont ouvert

³¹¹Discours du ministre des affaires étrangères Maurice Couve de Murville du 3 novembre 1964 devant l'Assemblée nationale.

³¹²Cf. la déclaration des délégations des cinq puissances nucléaires à la conférence d'examen du TNP en date du 1er mai 2000, Politique étrangère de la France, La Documentation française, Paris, mai-juin 2000.

³¹³Lire « Entre maîtrise et développement, une course permanente », dans « Dossier sur les armes de destruction massive », Questions internationales, no 13, La Documentation française, Paris, mai-juin 2005.

³¹⁴Chaque Etat s'engage « à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace ».

³¹⁵Lire Lucien Poirier, La crise des fondements, Economica, Paris, 1994, et, avec François Géré, La réserve et l'attente. L'avenir des armes nucléaires françaises, Economica, Paris, 2001.

une « seconde ère de l'âge atomique ». On conçoit donc que les gouvernements successifs se soient souciés de conserver et de moderniser un outil militaire qui garantit la défense des intérêts vitaux du pays, sauvegarde l'identité nationale, contribue à la stabilité régionale et permet de se prémunir contre les incertitudes de l'avenir.

Certes, de nombreuses questions se posent, notamment sur la définition des intérêts vitaux, les moyens à mettre en œuvre pour les protéger, les risques de dérive d'une stratégie de riposte sélective et les perspectives d'une défense européenne qui intégrerait les forces nucléaires françaises et britanniques dès lors qu'auraient été identifiés des intérêts communs permanents. Les principes qui sous-tendent la doctrine française de la dissuasion font l'objet d'un assez large consensus national, et la « posture d'attente stratégique » définie par le général Poirier rend parfaitement compte des exigences de la sécurité pendant le processus d'européanisation de la défense. Le contexte est donc favorable à l'ouverture d'un débat fructueux sur toutes les questions controversées. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que la fin de la stratégie française n'est pas pour demain et que l'élimination complète des armes nucléaires est hors de portée. Dès lors, il est préférable d'opter pour une stratégie de sécurité coopérative fondée sur la détention d'une capacité de dissuasion minimale dans un monde où la menace nucléaire restera latente puisque l'arme nucléaire ne peut pas être « désinventée ».

LA POLITIQUE DE DEFENSE DE LA FRANCE

*Hervé COUTAU-BÉGARIE**

Le dilemme français en matière de défense, et même plus généralement en matière de politique étrangère, est assez bien résumé par la formule d'Alfred Grosser : "Comment puis-je avoir une influence mondiale alors que je sais au fond de moi que je ne suis plus une puissance mondiale ?" En matière de défense, le problème devient : "Comment puis-je affirmer et assumer mon indépendance alors que je sais au fond de moi que les conditions géographiques et le système international rendent inévitable une interdépendance ?"

Le problème s'est en fait trouvé posé dès le lendemain de la capitulation allemande. Les "aperçus sur la bombe atomique" de l'amiral Castex, publiés en octobre 1945 dans la Revue de Défense nationale, contiennent déjà une esquisse de la dissuasion proportionnelle. La IV^e République a très vite cherché à se singulariser au sein de l'OTAN et la politique de la Ve République ne représente pas, de ce point de vue, un tournant aussi considérable et aussi radical que les thuriféraires du général de Gaulle l'ont ensuite proclamé. Dès le début des années 50, la France commence à réclamer un statut spécial au sein de l'OTAN et à mettre en question le rôle second auquel elle se trouve ravalée de par l'hégémonie américaine. Les gouvernants de la IV^e République s'engagent très vite sur la voie qui va mener à l'acquisition de l'arme nucléaire. Le Bureau des armes nouvelles est créé au sein de l'Etat-Major de l'Armée (EMA) en 1952. Par touches successives, et, avec infiniment de prudence, les gouvernements Mendès-France, Mollet et Gaillard orientent irrévocablement la France dans la direction de l'arme nucléaire. Les études sont tellement avancées que, le 11 avril 1957, Félix Gaillard fixe les essais au premier trimestre 1960³¹⁶. La même année, le Conseil supérieur de la Marine prévoit l'acquisition de la bombe A vers 1965, de la bombe H vers 1970.

Lorsque le général de Gaulle revient au pouvoir en juin 1958, il n'a qu'à confirmer et amplifier des mesures arrêtées avant lui. Mais il va leur donner une portée et une ampleur que la IV^e République n'aurait certainement pas osées. Dès le 7 mars 1959, la France reprend l'entier contrôle de son escadre de la Méditerranée. le 21 juin 1963, elle fait de même pour ses forces navales dans l'Atlantique. Dans son discours du 3 novembre 1959, à l'Ecole militaire, De Gaulle affirme la volonté de la France d'avoir un contrôle exclusif de ses forces stratégiques. Le 7 mars 1966, il met un terme à cette évolution en décidant de quitter l'organisation militaire intégrée.

Ce retrait est imputable à l'action personnelle du général de Gaulle. Les états-majors y étaient farouchement opposés. Ils avaient dans un premier temps approuvé l'action du général, qui leur permettait d'augmenter leur pression vis-à-vis des états-majors interalliés, c'est-à-dire des Etats-Unis, en vue d'obtenir une part plus grande dans lesdits états-majors. La marine, par exemple, espérait obtenir ainsi le commandement d'une zone Atlantique oriental- Méditerranée occidentale, qui aurait fait contrepoids au commandement britannique dans la Manche et en Méditerranée orientale. C'est la volonté du Chef de l'Etat qui met un terme à ces entreprises, et l'on assiste, au début des années 60, à un quiproquo étonnant, le ministre de la Défense félicitant la marine des concessions de plus en plus grandes qu'elle obtient des Américains, alors que les dites concessions vont à l'encontre de la volonté formelle du général de Gaulle, qui n'en est pas informé et ne le sera que par une maladresse du commandant américain pour l'Atlantique.

Dans le même temps, s'élabore une nouvelle doctrine stratégique au sein du ministère des Armées et de l'Etat-major des armées, sous la direction énergique du général Ailleret, ancien chef du Bureau des armes spéciales. Le Centre de prospective et d'évaluation définit les concepts qui vont structurer le modèle français de dissuasion. La doctrine de dissuasion est fixée par des directives entre 1964 et 1968 ; viennent ensuite, en 1967 et 1968, des directives sur le rôle des forces conventionnelles ; en 1968, c'est la première directive sur

* Institut de Stratégie Comparée, Commission Française d'Histoire Militaire, Institut d'Histoire des Conflits Contemporains

³¹⁶Sur la genèse de la dissuasion française, cf. les actes du très riche colloque "De Gaulle et la dissuasion nucléaire", Plon, 1985, à compléter par un numéro de Relations internationales, automne 1989, sur "la politique nucléaire de la France" et la révélation des projets et accords de coopération nucléaire militaire avec l'Allemagne et l'Italie entre 1956 et 1958 (les "accords Chaban-Strauss") dans la revue d'histoire diplomatique, 1990-1-2.

l'emploi de l'arme nucléaire tactique (le Pluton a été décidé en 1966, pour compenser la perte de l'accès aux armes américaines entreposées en Allemagne). En 1972, Michel Debré étant ministre de la Défense nationale, un Livre blanc vient donner ses concours définitifs à la doctrine française de défense. A cette date, les trois composantes de la triade sont sur le point d'être achevées : les 62 Mirage IV sont entrés en service entre 1964 et 1966, les deux unités de missiles SSBS du plateau d'Albion deviennent opérationnelles en août 1971 et mai 1972, et l'entrée en service des cinq SNLE de la classe le Redoutable s'échelonne entre décembre 1971 et avril 1980.

Le général Lucien Poirier va résumer la doctrine en 1976 dans un article qui connaît un grand retentissement et qui formule la théorie des trois cercles : territoire national (premier cercle) ; Europe (deuxième cercle) ; reste du monde (troisième cercle).

Dans le premier cercle, le maître-mot est indépendance.

Dans le deuxième cercle, le maître-mot est solidarité.

Dans le troisième cercle, le maître-mot est intervention.

Les trois cercles et l'évolution de la doctrine

Sous la présidence du général de Gaulle, priorité est donnée au premier cercle, avec l'affirmation de l'indépendance : l'une des toutes premières décisions est l'abandon de la coopération nucléaire avec l'Allemagne et l'Italie, prise dès le 17 juin 1958 ; le mémorandum du 17 septembre suivant exprime clairement le refus de s'en remettre aux Etats-Unis. Cette politique déclaratoire trouve sa forme la plus extrême avec la doctrine "tous azimuts" du général Ailleret, revue et approuvée par De Gaulle. La constitution de la force de frappe se fait au détriment des forces classiques qui connaissent une réduction drastique après 1962 : l'armée de Terre voit ses effectifs réduits de plus de moitié ; le renouvellement de la flotte de surface est pratiquement arrêté.

Le résultat est largement atteint sur un plan politique : le discours rencontre de grands échos à l'étranger et suscite de furieuses réactions outre-Atlantique. L'indépendance française est ainsi paradoxalement reconnue alors que, sur un plan matériel, les moyens sont encore embryonnaires : les Mirage IV des Forces Aériennes stratégiques sont affectés au bombardement nucléaire, mais leurs caractéristiques en font plutôt des avions d'attaque tactiques. Les missiles du plateau d'Albion ne sont que 18 au lieu de 27, la troisième unité étant finalement annulée, et surtout ils n'ont qu'une portée intermédiaire et sont exclusivement conçus pour atteindre le territoire soviétique. La volonté du général Ailleret d'obtenir des missiles intercontinentaux de 10 000 km de portée correspondant à la doctrine se heurtera à une impossibilité budgétaire. Sur le plan des forces conventionnelles, le retrait de l'organisation militaire intégrée est mené rapidement. Mais, dans la pratique, il est atténué par des mesures de substitution :

- la France reste membre de toutes les organisations techniques, par exemple le NAMPI, organisation qui gère les oléoducs, ou le réseau NADGE d'alerte aérienne avancée ; elle entretient des missions de liaison auprès des commandements intégrés et participe à la coopération en matière d'armements.
- sur terre, l'accord Ailleret-Lemnitzer, conclu en 1968 et personnellement revu et corrigé par de Gaulle, définit les modalités de coopération entre les forces françaises en Allemagne et les forces alliées.
- sur mer, sont conclus les accords Barthélémy-Smith pour l'Atlantique en 1964 et Barthélémy-Woods pour la Manche en 1965. La coopération opérationnelle trouve ainsi un cadre très général, mais suffisant, en raison de l'extrême souplesse des forces maritimes. En raison de la dissolution de l'escadre de la Méditerranée, l'équivalent pour la Méditerranée n'interviendra que beaucoup plus tard, en 1977, avec l'accord Tardy-Turner.

Sous la présidence de Georges Pompidou, la priorité donnée au premier cercle est réaffirmée, mais elle s'accompagne d'une prise en compte plus affirmée du deuxième cercle. C'est ce que l'on appelle, un peu abusivement, la "doctrine Fourquet" et l'extension des accords sur l'éventuelle participation des forces françaises à la bataille de l'avant. Alors que les accords Ailleret-Lemnitzer ne concernaient que les forces françaises en Allemagne, l'accord Valentin-Ferber signé en 1974 inclut l'ensemble de la 1ère Armée. Son contenu est resté secret, mais on sait aujourd'hui que la France fixait la limite de sa participation à la ligne RDM (Rotterdam, Dortmund, Munich).

Valéry Giscard d'Estaing, peu après son accession à la présidence, peu et mal informé des problèmes de défense, esquisse une inflexion de la doctrine, qui va notamment se manifester par une allocution à l'Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale³¹⁷ dans laquelle sont affirmés l'unité de l'espace stratégique européen et le caractère d'arme de bataille de l'arme nucléaire tactique³¹⁸, un article du général Méry³¹⁹, qui parle de "sanctuarisation élargie", et un discours de Jacques Chirac sur les armes nucléaires tactiques. Cette tentative d'élargissement du sanctuaire aux dimensions de l'Europe provoque une violente réaction des tenants de l'orthodoxie, le ministre (gaulliste) de la Défense allant jusqu'à "corriger" les propos présidentiels. Confronté à des difficultés intérieures, Valéry Giscard d'Estaing n'insiste pas.

Après l'abandon de ces velléités, le fait le plus notable est l'émergence du troisième cercle, avec des crises à répétition en Afrique (Mauritanie, Tchad, Zaïre) et au Moyen-Orient (Liban). D'autre part, il est absolument nécessaire de consentir un effort en faveur des forces classiques, dont l'état est de plus en plus dramatique. La loi de programme de 1976 prend en compte, dans une certaine mesure, ces nouvelles priorités.

La présidence de François Mitterrand est d'abord marquée par une continuité. Durant le premier septennat, le pouvoir est très inquiet des éventuelles réactions de l'armée à une remise en cause de la doctrine. D'autre part, il n'a aucune véritable solution de rechange à proposer, dès lors qu'il a abandonné sa traditionnelle opposition à l'arme nucléaire, sous l'impulsion de Charles Hernu. L'élément le plus notable est l'accélération de la déstabilisation en Méditerranée et en Afrique, qui conduit au développement des forces d'intervention, avec la création en 1983 par Charles Hernu de la force d'action rapide. L'évolution va plutôt dans le sens d'un retour à la doctrine première, avec la substitution du concept d'armes pré-stratégiques à celui d'armes nucléaires tactiques.

La dominante de cette évolution est, avant tout, une remarquable continuité. Il n'y a pas opposition, mais au contraire continuité, entre les conceptions du général Ailleret et celle de son successeur Fourquet, nommé par De Gaulle et dont la "doctrine" a été mise en forme dans des études antérieures au départ du général. Celui-ci a personnellement approuvé la constitution de la 1ère Armée, qui entraînera les accords Valentin-Ferber. Le risque de "dérive" des premières années du septennat giscardien a été quelque peu amplifié par les gardiens de l'orthodoxie, essentiellement pour des raisons de politique intérieure. Les changements sont, souvent, d'abord des changements de forme : Georges Pompidou n'a pas le style flamboyant du général, Valéry Giscard d'Estaing veut ouvrir "une ère nouvelle de la politique française", dans tous les domaines, François Mitterrand se veut gaullien. Ils tiennent aussi à l'évolution des moyens : dans les années 80, la modernisation du plateau d'Albion, avec le remplacement des S2 par des S3, le maintien continu, à partir de janvier 1983, de trois SNLE en patrouille et la perspective de la refonte M4 des SNLE (L'Inflexible, mis en cale en 1980, entre en service en 1985 ; il est le premier à recevoir le M4, à six têtes indépendantes et plus de 4 000 km de portée, qui est installé sur les autres SNLE lors de refontes) donnent à la force de frappe française une autre dimension, qui dépasse largement le seuil de la dissuasion minimale. Cinq SNLE représentent en effet 480 têtes, dont 288 sont en permanence à la mer, sans parler des Mirage IV et des 18 missiles mégatonniques du plateau d'Albion. Soit un triplement par rapport à l'époque des têtes uniques³²⁰. Aujourd'hui, se pose la question de savoir si "la dissuasion française pourrait, à terme, effectivement, constituer pour la sécurité de

³¹⁷ Défense nationale, juillet 1976.

³¹⁸ Général Guy Méry, "Une armée pourquoi faire et comment ?", Défense nationale, juillet 1976.

³¹⁹ Défense nationale, février 1975.

³²⁰ Encore en 1984, David Yost exprimait un avis très réservé sur le potentiel de représailles de la France en cas de première frappe soviétique. David Yost, La France et la sécurité européenne, PUF, 1985, pp. 83-84. Il est vrai que c'était l'époque où les capacités soviétiques étaient constamment amplifiées, comme l'avait montré le débat théâtral sur la soit-disant "fenêtre de vulnérabilité". De toute manière, aujourd'hui, la question ne se pose plus.

l'Europe une réassurance à l'affaiblissement aujourd'hui confirmé, de la stratégie de l'OTAN³²¹. La réaffirmation de la doctrine traditionnelle, lors du sommet de Londres, en 1990, a montré que cette évolution n'était pas encore à l'ordre du jour. Il y a de bonnes raisons à cela.

Cette doctrine s'est, en effet, avérée, dans le long terme, remarquablement efficace. A l'intérieur, elle a fini par rallier presque tous les Français autour de l'arme atomique, qui avait d'abord été accueillie avec hostilité (il suffit de se souvenir des attaques de Raymond Aron contre le général Gallois) et scepticisme (cf les multiples sarcasmes contre la "bombinette"). Ce ralliement obtenu, la doctrine a préservé la France de la contagion pacifiste au début des années 80. Le mouvement contre les missiles de croisière américains, trop ouvertement manipulé par le Parti Communiste, n'a jamais réussi à obtenir l'écho qu'il a rencontré dans les autres pays européens.

A l'extérieur, la doctrine a été assez bien accueillie hors de l'alliance, et même chez l'adversaire désigné. Lors de la grande controverse sur les euro-missiles, la France a pu appuyer la décision de déployer des missiles Pershing II et des missiles de croisière, tout en affirmant qu'elle était étrangère à cette décision. Elle a ainsi préservé le consensus intérieur en matière de défense, tout en apportant son soutien à ses alliés et en proclamant la nécessité de maintenir les forces stratégiques françaises hors de la négociation sur la limitation des forces nucléaires intermédiaires en Europe. Il est assez remarquable de constater que l'Union soviétique, qui demandait avec insistance l'inclusion des forces britanniques dans le décompte des forces de l'OTAN, avait finalement renoncé à exiger au même titre l'inclusion des forces françaises (qu'elle demandait dans les années 70, lors de la première phase des négociations SALT).

En contrepartie, la doctrine française suscite toujours, à défaut de l'hostilité déclarée de McNamara dans son discours d'Athènes en juillet 1962, un large scepticisme au sein de l'OTAN : les Etats-Unis ont toujours été opposés à la remise en cause de leur monopole nucléaire, et ils n'ont fini par admettre le fait accompli qu'avec beaucoup de réticences. La déclaration du sommet d'Ottawa en 1974 reconnaissant que "les forces de dissuasion britannique et française apportent une contribution significative à la dissuasion globale de l'Alliance" est constamment citée par les Français, mais les Américains y attachent beaucoup moins d'importance. Ceux-ci considèrent toujours que le retrait français a occasionné des difficultés négligeables à la planification intégrée : "en l'état actuel des choses, l'OTAN est encore obligée d'établir ses plans sans tenir compte de la libre disposition éventuelle de l'espace aérien français, ni des installations logistiques et, d'une manière générale, des infrastructures situées sur le territoire français"³²². En Europe, la Grande-Bretagne s'obstine à regarder vers "le grand large" et à écarter toute coopération nucléaire avec la France. L'Allemagne rejette catégoriquement une éventuelle hégémonie française : le traité de l'Elysée de 1963 constitue un échec complet.

Ce scepticisme se teinte d'inquiétude quant à la validité de l'engagement français, Paris n'ayant jamais voulu définir ce que pouvaient les intérêts vitaux de la France : sur le Rhin ou sur l'Elbe ?, en raison de l'incertitude qui doit précisément s'attacher à la notion. Au-delà du message adressé ainsi à l'adversaire, ce refus exprime l'ambiguïté fondamentale qui entache la doctrine française : reconnaître que les intérêts vitaux de la France pourraient se limiter au Rhin aurait ouvert une grave crise de confiance avec l'Allemagne, les étendre jusqu'à l'Elbe n'aurait pas manqué de susciter en Allemagne une validité sur une telle garantie et, à terme, la demande d'un système de double clé. Les observateurs étrangers soulignent volontiers le décalage entre les ambitions de la France et l'état réel de ses forces, comme le montrent par exemple les livres de Lothar Ruehl et de David Yost.

Le décalage croissant entre le discours et les moyens

En fait, la doctrine repose sur un non-dit sur les véritables options opérationnelles. Le flou qui entoure la stratégie française permet de dissimuler l'insuffisance des moyens et les antinomies qui apparaissent entre l'affirmation de l'indépendance et les contraintes de la solidarité. Le livre blanc de la défense nationale date

³²¹Frédéric Bozo, "La France, l'OTAN et l'avenir de la dissuasion en Europe", *Politique étrangère*, 1991-2, p. 516.

³²²David Yost, op. cit., p. 199.

de 1972. Presque tous les ministres de la défense qui se sont succédé ont essayé de le remettre à jour, mais aucune de ces velléités n'a jamais abouti, dès lors que la formulation explicite de la doctrine aboutit, sinon à mettre en évidence des contradictions, du moins à susciter des questions gênantes.

Une illustration de ce non-dit est l'étouffement progressif de la pensée militaire. Les militaires en activité n'ont pratiquement plus la possibilité de s'exprimer sur la doctrine officielle. Pour plus de sécurité, on a supprimé toutes les revues spécialisées : la Revue militaire d'information, qui avait eu une très large audience nationale et internationale sous la IV République, disparaît au début des années 60, victime de la guerre d'Algérie. Forces aériennes françaises suit très rapidement après, au moment précis où le rôle de l'armée de l'air se trouve valorisé par la création des forces aériennes stratégiques. La Revue maritime parvient à survivre, mais elle est rendue au secteur civil, de sorte que son contenu militaire est aujourd'hui très faible. Ne reste que la Revue de défense nationale, qui publie assez peu de choses sur les options stratégiques et opérationnelles françaises en dehors des prises de position officielles. Le sort du commandant Brossolet, contraint de quitter l'Armée après la publication de son étincelant Essai sur la non-bataille (1976) constitue un avertissement très net à ceux qui ont le malheur de penser de manière originale.

La doctrine repose également sur, sinon une contre-vérité, du moins un abus de langage, qui a connu un succès éclatant. Tout le génie gaullien, maintenu après lui par ses successeurs (sur un mode mineur), va consister à faire croire que la France s'est retirée de l'OTAN alors que la réalité est plus ambiguë. Le président Pompidou déclarera ainsi : "La France est membre de l'Alliance atlantique, elle n'est pas membre de l'OTAN, tout est clair." Mais, justement, l'Alliance atlantique n'est rien d'autre que l'OTAN, organisation politique dont l'organe suprême est le Conseil, auquel siège la France. La France est, a toujours été, membre de l'OTAN, elle s'est simplement retirée de l'organisation militaire intégrée que l'OTAN a mise progressivement en place, alors que le traité de Washington était à cet égard très flou, à la suite du déclenchement de la guerre de Corée. "Il est donc tout à fait erroné de comprendre le terme OTAN comme désignant les seuls organismes militaires auxquels nous avons cessé d'appartenir. En droit comme en fait, la France est sortie du système militaire intégré qui fait partie de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Elle n'est pas sortie de l'ensemble de l'Organisation elle-même et les textes de 1966 sont sans ambiguïté sur ce point"³²³.

Le plus extraordinaire est que cette confusion sémantique a parfaitement fonctionné. L'opinion publique interne est persuadée, dans une très large majorité, que la France n'est plus membre de l'OTAN. Mais cette situation se trouve aujourd'hui confrontée à un double problème.

D'abord, la doctrine est remise en cause par les bouleversements politiques, et d'abord le problème allemand. Même quand l'Allemagne était divisée, les Allemands de l'Ouest n'ont jamais admis l'emploi des armes nucléaires pré-stratégiques, ex-tactiques, dont la portée était limitée au territoire ouest-allemand pour le Pluton ou est-allemand pour le Hadès.

Surtout, elle se trouve remise en cause par le décalage de plus en plus net entre la politique déclaratoire et les moyens.

Depuis le début des années 60, l'histoire de l'armée de Terre est celle de l'amenuisement continu de ses moyens conventionnels, et les plans successifs de réorganisation et de redéploiement ont surtout eu pour but de dissimuler des diminutions :

- 1967 : la division "type 1967" est plus réduite que la division "type 1959". La mise sur pied d'une sixième division ne peut être opérée que par prélèvement sur les divisions existantes.
- 1976 : la réforme Méry supprime les brigades. En réalité, les divisions sont supprimées et les brigades rebaptisées divisions. La division tombe de 15 à 19 000 hommes à 7 à 10 000 hommes.

³²³François de Rose, La France et la défense de l'Europe, Seuil, 1976, p. 26.

- 1984 : la réforme Hernu entraîne la création de la Force d'Action Rapide³²⁴. A côté d'un indiscutable réflexion sur un nouveau concept opérationnel, cette création a, aussi, pour but de camoufler l'inéluctable déclin de la 1^{ère} Armée. Le nouveau concept est, aussi, une réponse à l'impossibilité de renouveler le corps de bataille (le char AMX 30 est démodé et son remplacement par le Leclerc n'interviendra que très tardivement).
- 1989 : le plan Armées 2000 s'accompagne d'un "resserrement" du format de l'armée de Terre, celle-ci devant compter 230 000 hommes à l'horizon de 1996, soit une diminution de 60 000 postes. Une division blindée est dissoute en 1991, une autre en 1992, ainsi qu'une division d'infanterie et l'état-major du 2^e corps d'armée. La réduction du service militaire à 10 mois entraîne la mise en sommeil durant deux mois d'unités non professionnalisées (ce que l'on baptise disponibilité opérationnelle différée).
- aucune loi de programmation n'a été respectée et les objectifs doivent être constamment revus à la baisse. On prévoyait 1 400 chars Leclerc, puis 1 200, il n'y en aura finalement que 800 et sans doute moins. Les livraisons actuellement prévues sont d'1 char en 1991, 3 en 1992, 13 en 1993. Le rapporteur du budget des forces terrestres à l'Assemblée nationale a pu à bon droit en conclure qu'il semblait "dans ces conditions, impossible de tenir les objectifs fixés par la programmation, qui consistaient à équiper le premier régiment en 1995 et la première division blindée en 1996"³²⁵. Le programme de véhicules blindés légers (VBL) est réduit de plus de moitié (584 exemplaires au lieu de 1 214), la plupart des programmes sont réduits ou "étalés".

La marine est tombée, en vingt ans, de 140 grands bâtiments de combat à moins de 100. Elle se flatte de conserver le quatrième rang mondial, ce qui est vrai en tonnage, mais elle ne vient qu'au septième rang, derrière des pays comme l'Inde ou l'Italie, pour les grands bâtiments de combat de surface de plus de 2000 tonnes. Elle reste la seule marine, avec l'US Navy, à mettre en ligne des porte-avions classiques véritablement opérationnels : mais ceux-ci ne disposent que d'intercepteurs Crusader, datant de 1964 et complètement à bout de souffle. Le Charles de Gaulle est en chantier, mais la commande indispensable de son similaire devient problématique.

L'armée de l'air, dont le programme de 1973 prévoyait 800 avions en ligne (il est vrai que ce programme, quelque peu irréaliste, n'avait jamais reçu de sanction officielle), n'en a eu finalement que 450, et il est acquis que l'on tombera à moins de 400 à la fin de cette décennie. La récente demande d'un Rafale biplace, aux lieux et place du monoplace qui a été développé, ne va certes pas arranger les choses.

Un futur sans avenir ?

Au début des années 60, le général de Gaulle avait eu une chance relative : la IV^e République avait fait, avec l'assistance financière et technique des Etats-Unis, un effort substantiel en faveur des forces classiques : il disposait notamment d'une marine moderne, avec deux porte-avions neufs. Dans les années 70, l'heure de vérité s'est trouvée retardée par les exportations d'armement³²⁶, qui ont sensiblement allégé les coûts des matériels et préservé des pans entiers de l'industrie nationale : Dassault n'aurait pu survivre sans elles ; le missile Milan constitue un exemple peut-être extrême, puisque l'armée française n'a acheté que 2 % des 275 000 missiles anti-chars Milan fabriqués. Aujourd'hui, il faut tout renouveler en même temps : la dissuasion a besoin de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins nouvelle génération, les missiles du plateau d'Albion arrivent en fin de vie, de même que les Mirage IV ; le corps de bataille a besoin de chars Leclerc et d'hélicoptères NH90 ; les deux porte-avions et leurs avions doivent être remplacés, de même que la plupart des bâtiments de la flotte de surface, tandis que doit être continué le programme des sous-marins nucléaires d'attaque qui a démarré avec beaucoup de retard par rapport à celui de la rivale (et référence) britannique.

³²⁴ Alors que la réforme Méry avait entraîné un allègement sensible des structures, la réforme Hernu a plutôt eu l'effet inverse : alors que les effectifs doivent diminuer de 5 %, on passe de 2 corps d'armée à 3, plus la FAR qui équivalait à un quatrième corps.

³²⁵ A.N. 9^e législature, n° 2258.

³²⁶ La France s'est placée au troisième rang des exportateurs avec 10 % du marché. L'année la plus faste a été 1984, avec plus de 61 milliards de francs de commandes.

Le tout dans un environnement devenu de plus en plus défavorable, marqué notamment par :

- un effondrement des exportations, dû à la diminution générale des budgets militaires, l'insolvabilité croissante de certains clients traditionnels et notre quasi-évacuation (comme celle des autres fournisseurs) du Moyen-Orient par les Etats-Unis triomphants après la guerre du Golfe : de 37 milliards en 1988, elles sont tombées à 20 milliards en 1989. La reprise enregistrée en 1990, à la suite de la guerre du Golfe, n'est malheureusement qu'une anomalie dans une tendance dépressive qui semble appelée à durer.
- une croissance presque exponentielle des coûts : en francs constants 1992, un AMX30 coûtait, dans les années 60, 9 millions ; son dérivé B2 atteignait, dans les années 80, 14 millions ; le Leclerc dépassera 70 millions (même s'il reste officiellement fixé à 40 millions) ! La dérive est encore plus phénoménale pour les avions puisqu'un Rafale devrait coûter 30 fois plus que le Mirage III des années 60 ! De ce point de vue, il y aurait lieu de mettre un terme à certaines sophistications inutiles, dont les coûts cumulés finissent par être considérables³²⁷, et de surveiller les dérives financières justement dénoncées au Sénat³²⁸.
- une envolée des budgets de recherche, de plus en plus exigeants, puisqu'ils accaparent aujourd'hui plus de 15 % du budget total des armées, contre 10 % au milieu des années 70 ; ils n'en représentent que 10,5 % au Royaume Uni, 5,6 % en Allemagne.
- un contexte politique³²⁹ et bureaucratique qui rend très difficile la prise de véritables décisions, qui supposent des choix, et donc des éliminations. La non-fabrication du missile S4 pour le plateau d'Albion était en réalité acquise depuis plusieurs années, mais l'opposition d'une partie de la classe politique et les réticences de l'armée de l'air, qui refusait d'abandonner à la marine l'exclusivité de la dissuasion, ont conduit le gouvernement à différer pendant plusieurs années la décision définitive³³⁰, au prix du maintien de crédits de recherche substantiels.

La France se trouve aujourd'hui, en matière de défense, à la croisée des chemins. De Gaulle aurait un jour déclaré que la nouvelle doctrine fonctionnerait pendant environ un quart de siècle. Formulée au milieu des années 60, elle est arrivée au début des années 90 en fin de vie utile. Il ne s'agit pas là simplement d'une figure de style : non seulement la coupure de l'Europe, avec un adversaire soviétique désigné, n'existe plus, mais en outre le saupoudrage qui a présidé aux dernières lois de programmation a abouti à des retards généralisés, qui compromettent l'efficacité opérationnelle des forces. L'opération Daguet a été présentée comme un succès, mais si elle a montré une fois de plus les capacités d'endurance et d'adaptation du soldat français, elle a surtout mis en lumière les tragiques insuffisances de notre système de renseignement³³¹, de logistique et l'inadaptation d'un corps de bataille fondé sur la conscription, alors que le pouvoir politique répugne dorénavant à engager les appelés et ne fait plus appel qu'aux engagés, au prix d'un panachage proche de l'absurde. L'opération Daguet, a en fait, concerné toutes les armées françaises, pour l'envoi d'un corps expéditionnaire qui ne dépassait guère 12 000 hommes, avec une cinquantaine d'avions de combat et une quarantaine de chars AMX. Il y a lieu d'en tirer les leçons et de procéder à un réexamen d'ensemble de

³²⁷ Dont on trouve quelques exemples dans Jean-Baptiste Margeride, "La défense de la France face au désarmement", Stratégique, n° 47.

³²⁸ Sénat, Rapport Chinaud, n° 92, 19 novembre 1991.

³²⁹ Les élus, traditionnellement partisans de la réduction des dépenses militaires, sont les défenseurs acharnés des implantations opérationnelles ou industrielles situées dans leur circonscription ou leur commune. Le retrait accéléré des Forces françaises en Allemagne, pris sans concertation avec le gouvernement allemand, qui s'en est agacé, est un moyen de réduire l'impact économique des réductions en cours, mais il n'est pas suffisant. Les mesures annoncées le 16 avril 1992 par le ministère ont suscité un tollé, les élus dénonçant le "fait accompli". Le délégué du RPR à la défense a exigé "d'urgence l'organisation d'un débat" sans cependant "remettre en cause le bien-fondé de ces réformes". Dans ces conditions, on voit mal ce qu'il y aurait à négocier.

³³⁰ Les mêmes atermoiements avaient déjà été observés au début des années 70, lors de l'abandon de la troisième unité de missiles SSBS.

³³¹ Le ministre de la Défense l'a reconnu sans ambiguïtés dans la déclaration du gouvernement sur les orientations de la politique de défense, en juin 1991. "Enfin, ou peut-être avant tout, il nous faut revoir très profondément nos systèmes de renseignement, tant à l'échelle stratégique qu'aux échelons de théâtre et tactique. La faiblesse de ces moyens nous a empêchés d'accéder de façon autonome et complète à l'information nécessaire. Sans les renseignements alliés, américains, nous étions presque aveugles. Laisser nos systèmes en leur état présent d'insuffisance et de dépendance reviendrait, à terme, à fragiliser de façon considérable notre effort de défense actuel et à venir. En vérité, à long terme, nous serions désarmés".

la doctrine française de défense si l'on veut que celle-ci conserve une crédibilité. L'impressionnante performance technique du début des années 60 s'est accompagnée d'un intense effort de réflexion théorique, sans équivalent en dehors des Etats-Unis : les "quatre généraux de l'Apocalypse", présentés ici par François Géré, sont devenus des classiques de la stratégie. Il faut recommencer.

Mais il est clair, en toute hypothèse, que la constante réduction du volume du budget de la Défense (3,41 % du PIB en 1991 ; 3,26 % en 1992, avec un objectif de 3 % en 1997) ne sera pas sans conséquences sérieuses sur les capacités réelles des forces. Aucune solution satisfaisante n'est envisageable avec un budget à 3 % du PIB. La professionnalisation n'entraînerait aucune économie, au contraire : le plan Fillon en sous-estime notablement le coût³³². Pierre Lellouche, au lendemain de la guerre du Golfe, estimait le coût des modernisations indispensables à 1 % du PIB³³³. Au-delà de la controverse inévitable sur les mesures qu'il proposait, il y a là un ordre de grandeur, techniquement acceptable, mais politiquement irréaliste. Pourtant, sans un tel effort, toutes les hypothèses actuelles seront balayées : dans la prochaine décennie, nous n'aurons plus une armée de Terre de 230 000 hommes (objectif actuel), ni même de 180 000 hommes (plan Fillon), mais peut-être de 100 000 hommes à peine ; l'armée de l'Air n'aurait plus que 200 à 300 avions au lieu de 400, la Marine quelques dizaines de navires³³⁴.

Ne resterait-il donc que l'Europe ? De même que Clemenceau disait que "ce n'est pas en bêlant que vous ferez taire le militarisme prussien", ce n'est pas par des discours incantatoires que l'on transformera la technocratie bruxelloise en autorité politique légitime, maîtresse de la paix et de la guerre, et un marché fondé sur l'intérêt en communauté qui pourrait demander à ses membres le prix du sang. Force est de constater que l'ardente obligation européenne est ici quelque peu défailante³³⁵.

Le cadre national, dédaigneusement qualifié d'hexagonal, risque de rester longtemps irremplaçable. Certes, la question se pose alors de savoir si nous n'avons pas atteint nos limites, s'il est encore possible de maintenir simultanément une dissuasion nationale et des forces conventionnelles en rapport³³⁶. Nous ne sommes pas les seuls, à en juger par les révisions drastiques opérées par les "Options for change" du gouvernement britannique. Beaucoup d'observateurs (et plus encore d'acteurs) ont été frappés par le décalage sans cesse grandissant entre les forces américaines et les autres lors de la guerre du Golfe.

Cela dit, il n'est pas certain que la situation soit pire qu'à la fin des années 50, lorsque les esprits les plus éclairés et les plus subtils dénonçaient la folie de la force de frappe. Raymond Aron n'avait pas de mots assez durs pour le "délire logique" du "champion du monde du dogmatisme", à savoir le général Gallois. Une génération après, il faut bien constater qu'il valait mieux avoir raison avec le général Gallois que tort avec Raymond Aron. Il ne faut pas tirer de ce précédent des conclusions absolues, mais il montre au moins que la volonté politique peut avoir le dernier mot contre les inerties de tous ordres.

³³² Sur cette question centrale, voir la controverse entre les rapports Fillon (A.N. 2258) et Hollande (A.N. 2255) lors de la discussion budgétaire pour 1992 à l'Assemblée.

³³³ Pierre Lellouche, *Le Figaro*, 13 mars 1991.

³³⁴ Ce sont les ordres de grandeur que retient Charles Pasqua dans une tribune publiée dans *Le Monde* le 18 avril 1992.

³³⁵ Ce problème sera abordé dans le prochain numéro.

³³⁶ Même dans le domaine nucléaire, qui bénéficie de la priorité, un rapport parlementaire a pu dire que "d'ores et déjà, une dérive vers un simple développement de l'acquis peut être observée, alors que la décennie précédente avait été marquée par le lancement de programmes comportant des sauts qualitatifs importants (missile à tête multiple M.4, missile aérobie ASMP, missile sol-sol mobile Hadès)." Rapport de Villepin, Sénat.

Le débat sur les stratégies de sécurité

David S. Yost *

En octobre 2003, lors de leur rencontre informelle à Colorado Springs, les ministres de la Défense de l'OTAN ont envisagé la manière dont leurs forces militaires peuvent faire face à une menace terroriste impliquant des armes chimiques et biologiques. Les détails des discussions demeurent classifiés, mais il semble que les ministres soient parvenus à clarifier les futures exigences en matière opérationnelle et de prise de décisions, en ce compris l'urgente nécessité de poursuivre la mise en place de la Force de réaction de l'OTAN et du reste de l'agenda de transformation décidé lors du Sommet de Prague, l'année dernière.

Ces discussions ont été précieuses, car elles peuvent contribuer à favoriser ce dont l'Alliance a le plus besoin, à savoir un vaste débat approfondi sur la stratégie, incluant les concepts stratégiques, de même que leurs exigences pratiques et leurs implications politiques. En la matière, le mode de pensée stratégique proposé par les Etats-Unis depuis septembre 2001 dans divers documents - en particulier le Quadrennial Defense Review (examen quadriennal de la défense), le Nuclear Posture Review (examen du dispositif nucléaire) et la National Security Strategy (stratégie de sécurité nationale) - mérite une analyse critique et pourrait servir de point de départ.

A ce jour, le débat sur les nouveaux concepts de sécurité qui se déroule aux Etats-Unis suscite davantage d'attention qu'en Europe, même si celle-ci est susceptible de combler son retard à la suite de la publication d'un projet de rapport sur la stratégie de sécurité de l'Union européenne. Comme les désaccords sur la campagne d'Irak l'ont démontré, l'on constate toutefois la nécessité pour l'Europe d'examiner sérieusement les concepts américains, afin d'être en mesure de contribuer à un débat transatlantique constructif. Trois de ces concepts doivent retenir plus particulièrement l'attention : la dissuasion classique, la dissuasion par interdiction et la préemption.

Dissuasion classique

Le département de la Défense américain a défini de manière spécifique le terme de dissuasion dans son Quadrennial Defense Review et l'a explicité plus en détail dans des documents ultérieurs. En bref, la « dissuasion » consiste à persuader d'autres puissances de s'abstenir ne serait-ce que d'entamer une « course aux armements » ou une compétition en matière de capacités militaires avec les Etats-Unis. Les documents officiels relatifs à la stratégie expliquent qu'une dissuasion efficace consiste à convaincre l'adversaire de la futilité de rivaliser avec les Etats-Unis, que ce soit sur base générale ou dans une catégorie particulière de puissance militaire, qui pourrait être les armes nucléaires, les avions de chasse, les sous-marins d'attaque ou tout autre armement. L'objectif consiste à pousser l'adversaire à conclure qu'il serait vain de rivaliser en matière d'acquisition de capacités militaires. Dans le numéro de mai/juin 2002 de *Foreign Affairs*, le Secrétaire à la Défense américain Donald Rumsfeld décrit la logique du concept en donnant un exemple. « Nous devons développer de nouvelles ressources dont la seule possession décourage la concurrence chez les adversaires », déclare-t-il. « C'est ainsi, par exemple, que le déploiement de défenses efficaces contre les missiles peut dissuader les dépenses pour l'obtention de missiles balistiques, car leur possession ne donnera pas le résultat escompté : le pouvoir de faire subir un chantage nucléaire à des villes américaines et alliées. »

Lorsqu'on examine cet exemple, l'on constate que les Alliés ont manifestement un rôle à jouer dans la dissuasion. Qui plus est, selon cette logique, le rôle consistant à dissuader des adversaires potentiels d'acquiescer des missiles balistiques est appelé à s'accroître, dans la mesure où les Alliés et l'Alliance dans son ensemble développent et déploient des défenses contre ces missiles.

Certains Alliés de l'OTAN développent depuis des années des défenses contre les missiles à courte portée. Les Etats-Unis travaillent avec l'Allemagne et les Pays-Bas sur le Patriot PAC-3 et avec l'Allemagne et

* Professeur à la *Naval Postgraduate School* de Monterey, en Californie, et provisoirement détaché au Collège de Défense de l'OTAN, à Rome, en qualité de chargé de recherche principal.

l'Italie sur le programme MEADS (système de défense aérienne élargi à moyenne portée). Le système franco-italien Aster est déployé sur le porte-avions français Charles de Gaulle, tandis que la France et l'Italie prévoient de déployer les premières versions basées au sol de ce système en 2005. Signalons également que certains Alliés acquièrent ou prévoient d'acquérir des radars Aegis et des intercepteurs Standard Missile 3 pour la défense antimissile basée en mer.

L'Alliance a besoin d'un débat plus approfondi sur la stratégie, les concepts stratégiques, leurs exigences pratiques et leurs implications politiques

Qui plus est, l'Alliance dans son ensemble a achevé plusieurs études sur la défense antimissile de théâtre (TMD). En novembre 2002 à Prague, les Alliés sont allés au-delà de la TMD pour la protection des forces déployées lorsqu'ils ont décidé « d'examiner différentes options pour faire face de manière efficace à la menace croissante que les missiles représentent pour le territoire, les forces et les centres de population de l'Alliance ». L'étude de faisabilité en la matière devrait être achevée au premier semestre 2005.

Le fait que les Alliés s'intéressent à la défense antimissile - que ce soit au niveau des capacités réelles ou des études - ne signifie cependant pas qu'ils acceptent la théorie de dissuasion américaine. A l'instar d'un certain nombre d'observateurs américains, divers observateurs alliés émettent d'ailleurs des réserves ou marquent tout simplement leur scepticisme à cet égard. L'objection la plus courante consiste à considérer que, même si l'OTAN ou les Etats-Unis dissuadent leurs adversaires de se doter d'un type ou l'autre de capacité militaire, des adversaires déterminés s'intéresseront à d'autres options, dont la guerre asymétrique, et que nous devons donc nous préparer le mieux possible à cette menace. L'administration américaine se préoccupe toutefois de ce risque également, comme l'indiquent des discussions menées aux Etats-Unis sur les menaces asymétriques.

En ce qui concerne l'exemple spécifique cité par Donald Rumsfeld, ses détracteurs se demandent dans quelle mesure les défenses de l'OTAN ou des Etats-Unis décourageront des constructeurs ou des acheteurs de missiles désireux d'être en mesure de lancer des missiles contre des pays n'appartenant pas à l'OTAN. Si les cibles immédiates de leurs missiles sont des antagonistes régionaux en dehors du territoire de l'OTAN, la capacité de frappe pouvant être redirigée sur commande contre l'OTAN constitue un bonus. En suivant cette logique, il serait plus utile pour l'OTAN d'utiliser sa capacité antimissile pour se défendre contre les attaques de missiles que contre son effet potentiel sur les décisions d'acquisition de ces armes. Le gouvernement américain cherche néanmoins à parvenir si possible aussi bien à l'efficacité opérationnelle qu'à la dissuasion. Parvenir à la dissuasion dépend, d'ailleurs, de l'obtention d'une telle efficacité pratique. Même si les capacités ne parviennent pas à empêcher la concurrence militaire, des documents relatifs à la stratégie des Etats-Unis suggèrent qu'elles pourraient compliquer les plans de l'adversaires et façonner la compétition à l'avantage de l'Alliance.

Les détracteurs soulèvent d'autres objections. Si le but de la dissuasion consiste à persuader des adversaires potentiels de ne pas rivaliser dans le domaine de l'accumulation de capacités militaires, ne pourrait-on y parvenir par des méthodes autres que - ou en plus de - l'affirmation de la supériorité militaire alliée et américaine ? Comme le soulignent divers observateurs alliés et américains, d'autres activités qui impliquent généralement la coopération avec les Alliés et d'autres partenaires pour la sécurité pourraient contribuer à l'objectif qui consiste à décourager la course aux armements. Ces activités incluent le remodelage de l'environnement sécuritaire en faisant respecter les contrôles des exportations, les normes légales et les régimes de non-prolifération, en cultivant des relations politiques positives pour réduire les motifs de rivalité militaire, en favorisant la stabilisation et la sécurité politiques régionales pour restreindre les motifs de concurrence entre voisins, de même qu'en favorisant la reconstruction nationale de différents Etats, notamment pour soutenir la démocratisation et la liberté des marchés.

Si de telles activités en coopération ne sont pas au centre du Quadrennial Defense Review (examen quadriennal de la défense) et de certains autres documents relatifs à la stratégie, la position américaine est néanmoins en cours d'évolution. Dans la pratique, il semble que les Etats-Unis soient de plus en plus disposés à accepter une définition élargie de la manière de parvenir à la dissuasion. Les signes qui en témoignent le plus clairement sont peut-être leur intérêt pour la reconstruction nationale en Afghanistan et en Irak, de même que pour la promotion du processus de paix dans les relations israélo-palestiniennes.

Dissuasion par interdiction

Si la dissuasion ne fonctionne pas, une course aux armements et des conflits sont susceptibles de s'ensuivre, l'objectif consistant alors à décourager l'agression ou la coercition. Depuis des années, les stratégies américains militent en faveur d'un renforcement de la forme dominante de dissuasion classique propre à la Guerre froide - à savoir la dissuasion par une menace de punition - via une dissuasion par interdiction. La dissuasion par interdiction consiste à persuader l'ennemi de ne pas attaquer en le convainquant que son attaque échouera, c'est-à-dire qu'il ne sera pas capable d'accomplir ses objectifs opérationnels.

Le Secrétaire d'Etat adjoint à la Défense pour la Politique de sécurité internationale J.D. Crouch a fait référence à cette approche de la dissuasion en janvier 2002, lorsqu'il a commenté les constatations de la Nuclear Posture Review (examen du dispositif nucléaire). J.D. Crouch a laissé entendre que les Etats-Unis pourraient utiliser des « défenses [antimissiles] pour décourager les attaques en déjouant les plans d'attaque ennemis ». En d'autres termes, si les défenses antimissiles ne découragent pas un ennemi d'acquérir des missiles (l'objectif de la dissuasion classique), elles pourraient le décourager de les utiliser (l'objectif de la dissuasion par interdiction).

La théorie de la dissuasion par interdiction ne se limite naturellement pas aux défenses antimissiles. Elle s'applique à n'importe quelle capacité qui peut empêcher un ennemi d'atteindre avec succès ses objectifs. C'est ainsi, par exemple, que des défenses passives telles que les équipements de décontamination ainsi que les combinaisons et les masques à gaz de protection contre les armes chimiques et biologiques peuvent contribuer à convaincre un ennemi de ne pas utiliser de telles armes. La National Security Strategy (stratégie de sécurité nationale) explique que les capacités de « gestion des conséquences » pour répondre aux attaques à l'aide d'armes de destruction massive (ADM) peuvent contribuer à la dissuasion classique et par interdiction. Elle déclare : « Minimiser les effets de l'utilisation des ADM contre notre peuple contribuera à dissuader ceux qui possèdent de telles armes et ceux qui cherchent à les acquérir, en persuadant nos ennemis qu'ils ne peuvent parvenir aux buts recherchés. »

Il est évidemment difficile de prouver la validité d'une théorie de dissuasion quelle qu'elle soit, étant donné qu'il n'est pas possible de démontrer de manière probante pourquoi quelque chose ne s'est pas passé. L'absence de course aux armements ne prouve pas qu'un rival a été dissuadé, pas plus que l'absence d'agression ne prouve qu'un agresseur hypothétique a été dissuadé. Qui plus est, même si nous avons raison quant à l'efficacité passagère des mesures de dissuasion, nous ne pouvons être sûrs de leur fiabilité permanente.

Préemption

En d'autres termes, la dissuasion peut échouer et la guerre peut survenir sans signe précurseur. Cette possibilité nous amène au sujet controversé de l'action préemptive, liée à des doutes quant à la fiabilité de n'importe quelle mesure de dissuasion. Aux termes de la National Security Strategy (stratégie de sécurité nationale), « les concepts traditionnels de dissuasion ne peuvent fonctionner contre un ennemi dont la tactique avouée consiste à détruire gratuitement et à prendre des innocents pour cible, dont les prétendus soldats recherchent le martyr dans la mort et dont la plus puissante protection réside dans l'apatridie. L'association entre les Etats soutenant le terrorisme et ceux qui cherchent à acquérir des ADM nous contraint à l'action. »

« Nous devons adapter le concept de menace imminente aux capacités et objectifs des adversaires actuels », poursuit ce document. « Les Etats voyous et les terroristes ne cherchent pas à nous attaquer à l'aide de moyens conventionnels. Ils savent que de telles attaques échoueraient. Ils s'appuient plutôt sur des actes de terreur et sur l'utilisation potentielle d'armes de destruction massive - des armes qui peuvent être facilement dissimulées, déclenchées en secret et utilisées sans avertissement. » Il conclut en déclarant : « Les Etats-Unis se réservent depuis longtemps l'option d'actions préemptives pour contrer une menace suffisamment grave pour leur sécurité nationale. Plus grande est la menace, plus grave est le risque lié à l'inaction. et plus une action anticipative se justifie pour leur défense, même si des incertitudes demeurent quant au lieu et au

moment de l'attaque de l'ennemi. Pour anticiper ou prévenir de telles actions hostiles de leurs adversaires, les Etats-Unis agiront, si nécessaire, de manière préemptive. »

Le concept d'« action préemptive » suscite une controverse, notamment parce que l'administration américaine lui confère le statut de doctrine et non d'option dont dispose n'importe quel gouvernement dans des circonstances extrêmes. Des questions de définition exacerbent en outre cette controverse. En effet, le gouvernement américain a choisi de qualifier de guerre « préemptive » ce que de nombreux Américains, Européens et autres qualifieraient plutôt de guerre « préventive ». Beaucoup d'observateurs établissent la distinction suivante: Une attaque préemptive consiste en une action immédiate sur la base de preuves indiquant qu'un ennemi est sur le point de frapper, tandis qu'une guerre préventive implique des opérations militaires entreprises pour empêcher un risque futur plausible mais hypothétique, tel qu'un déséquilibre inacceptable de puissance, une situation de vulnérabilité accrue, voire même un assujettissement potentiel ou la possibilité d'un transfert d'ADM à un groupe terroriste. Ce dernier risque a été l'une des principales justifications avancées par le gouvernement américain pour entreprendre la campagne militaire contre le régime de Saddam Hussein en Irak, en avril 2003.

Dans l'ensemble, même les gouvernements européens opposés à l'action dirigée par les Etats-Unis pour renverser le régime de Saddam Hussein en Irak n'ont pas d'objection à soulever quant à l'idée de préemption justifiée par la preuve qu'un ennemi est sur le point d'attaquer. Ce principe apparaît d'ailleurs explicitement dans l'expression la plus récente et officielle de la politique française en matière de sécurité, à savoir la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Ce document déclare que « la possibilité d'une action préemptive pourrait être considérée, dès lors qu'une situation de menace explicite et avérée serait reconnue ».

Les adversaires européens et américains de la politique américaine ont fait valoir qu'il n'existait aucune preuve que Saddam Hussein était sur le point d'attaquer les Etats-Unis ni de transférer des ADM à terroristes. En conséquence, il ne s'agissait pas d'une action préemptive, mais d'une guerre préventive, soit une guerre sur base d'une menace future hypothétique. Ces mêmes adversaires ont condamné l'idée de guerre préventive, la considérant comme une violation du droit international. Adversaires comme partisans du recours à la force contre le régime de Saddam Hussein en Irak ont en outre fait valoir la nécessité de respecter l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les adversaires de l'approche américaine font également valoir qu'elle revient à un droit de guerre permanente, à moins que, d'une façon ou d'une autre, les Etats-Unis parviennent à dominer le monde entier. Que ce soit ou non le cas, nous demeurons confronté au problème : dans certaines circonstances exceptionnelles, l'action préemptive ou même préventive peut constituer le choix le plus sage, à savoir que, dans certains scénarios impliquant notamment les ADM, une intervention préemptive ou préventive peut s'avérer plus prudente que d'attendre d'être attaqué. Le défi consiste à identifier quels sont les cas qui exigent véritablement une action préemptive et ceux qui peuvent justifier une guerre préventive. Le problème n'est pas nouveau. Il remonte au moins à Thucydide et à la guerre du Péloponnèse, mais s'avère plus aigu en raison de l'existence des technologies modernes.

Intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur », le projet de stratégie de sécurité de l'Union européenne présenté par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune Javier Solana en juin 2003 aborde ce thème en faisant remarquer qu'« un petit groupe [armé d'ADM] serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des Etats ou des armées. Dans ce cas, la dissuasion n'aboutirait à rien. » Pour y remédier, Javier Solana suggère notamment qu'un « engagement préventif peut permettre d'éviter que des problèmes graves se présentent dans l'avenir... Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Les nouvelles défenses sont dynamiques. Si rien ne vient les contrer, elles deviendront plus dangereuses. Les risques de prolifération augmentent avec le temps ; si rien n'est fait pour les démanteler, les réseaux terroristes deviendront encore plus dangereux (nous aurions dû nous attaquer à Al-Qaïda beaucoup plus tôt). Cela signifie que nous devrions être prêts à réagir avant qu'une crise se produise. Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces . Nous devons développer une culture stratégique qui facilite une intervention rapide, précoce et, si nécessaire, vigoureuse. »

Si certaines de ces formulations sont ambiguës, elles pourraient néanmoins contribuer à un débat sur la stratégie intéressant l'ensemble de l'Alliance, notamment en ce qui concerne les interventions préemptives et préventives. La solution au problème de l'évaluation et du choix ne sera toutefois pas facile à trouver.

Débat

Débattre de ces questions en termes généraux s'avère constructif. Il est, par exemple, utile de discuter de questions du genre : Dans quelles circonstances le recours à la guerre préemptive ou même préventive est-il justifié ? Le régime légal international doit-il être explicitement modifié pour fournir, dans les situations extrêmes, de nouvelles options défensives, comprenant même la guerre préventive, qui prennent en compte les vulnérabilités sans précédent résultant de l'apparition des technologies modernes ? Comment interpréter les critères préemptifs classiques de « nécessité » et de « proportionnalité » en fonction des technologies et des options stratégiques modernes ? Outre la « nécessité » (ou « imminence ») et la « proportionnalité », quels sont les principes qui devraient régir les décisions ? Quelles pourraient être les conséquences pour l'ordre international du fait de reconnaître de tels nouveaux principes et précédents en droit international ? Comment diminuer les risques d'actions précipitées et/ou non fondées ? Dans quelle mesure les politiques d'intervention préemptive ou préventive peuvent-elles encourager les adversaires à adopter des politiques similaires et donc conduire à des situations de crise plus fluctuantes ? Dans quelle mesure la responsabilité d'une intervention préemptive ou préventive (et ses conséquences) pourrait-elle être partagée ? Alors que le gouvernement américain reconnaît l'opportunité manifeste d'une légitimation multilatérale d'une action préventive ou préemptive, notamment par le biais d'un Conseil de sécurité des Nations Unies, celle-ci peut ne pas être acquise en toutes circonstances. Si tel est le cas, quelles contraintes les Etats et les coalitions devraient-ils observer en exerçant le droit d'autodéfense reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies ?

Débattre de telles questions pourrait fort bien renforcer la compréhension des risques et des responsabilités des politiques associées à des interventions de préemption ou de prévention. En fin de compte cependant, nous serons forcés de prendre des décisions face à des cas spécifiques.

La National Security Strategy (stratégie de sécurité nationale) américaine constitue un point de départ. A cet égard, il convient en premier lieu de reconnaître une chose : « Aucun pays ne peut édifier seul un monde plus sûr et meilleur. Les alliances et les institutions multilatérales peuvent multiplier la force des pays épris de liberté. » L'OTAN joue un rôle exceptionnel dans la politique américaine parce que « les Etats-Unis ne peuvent guère accomplir de choses durables dans le monde sans la coopération soutenue de leurs alliés et amis au Canada et en Europe. » Quant aux circonstances dans lesquelles une action « préemptive » peut s'avérer indispensable, la National Security Strategy (stratégie de sécurité nationale) propose trois directives d'action et stipule que : « Pour soutenir les options préemptives, les Etats-Unis mettront en place des capacités de renseignement meilleures et davantage intégrées, afin de fournir des informations précises et en temps utile sur les menaces, d'où qu'elles puissent provenir ; ils travailleront en étroite coordination avec leurs Alliés pour parvenir à une évaluation commune des menaces les plus dangereuses ; et ils poursuivront la transformation de leurs forces militaires, afin de veiller à être en mesure de mener des opérations rapides et précises en vue de parvenir à des résultats décisifs.

La deuxième directive - « [les Etats-Unis] travailleront en étroite coordination avec leurs Alliés pour parvenir à une évaluation commune des menaces les plus dangereuses » - est la plus importante si nous voulons préserver la cohésion de l'Alliance. Comme le cas de l'Irak l'a montré, les Alliés peuvent avoir des avis fort divergents quant à l'évaluation des menaces dans des cas spécifiques et des points de vue différents quant à la manière adéquate d'y faire face. Comme il est fort probable que les Alliés soient confrontés à d'autres défis d'une gravité comparable, la nécessité d'une étroite coordination au moment de procéder aux évaluations et de définir des choix politiques s'avère de plus en plus impérative. Les concepts sont une chose, mais - en fin de compte - nous serons forcés de faire face à des réalités compliquées qui n'entrent pas dans des catégories conceptuelles bien ordonnées.

En conséquence, pour compléter les décisions sur la transformation de l'OTAN adoptées à Prague, les Alliés devraient, à l'occasion du prochain sommet de l'OTAN prévu à Istanbul en juin prochain, entamer un effort

résolu pour développer une évaluation commune des plus dangereuses menaces pour la sécurité de l'Alliance et des réponses envisageables.

David Yost est professeur à la Naval Postgraduate School à Monterey, en Californie, et l'auteur de « NATO Transformed » (USIP, 2000). Les vues exposées ici sont celles de l'auteur et ne représentent en aucun cas celles du Département de la marine ni d'un autre organisme officiel américain. L'auteur souhaite exprimer ses remerciements à Sorin Lungu, Joseph Pilat, Michael Rühle et Diego Ruiz Palmer pour leurs commentaires sur les premières moutures de cet article, qui repose sur un exposé présenté lors de la conférence « Transatlantic Relations at a Crossroads », organisée à Amsterdam les 19 et 20 juin 2003 et parrainée par l'Association atlantique des Pays-Bas ainsi que le Germany Institute Amsterdam.

A COMPARISON BETWEEN US, UK AND FRENCH NUCLEAR POLICIES AND DOCTRINES

Bruno Tertrais*

The thesis of this paper is that there is much more similarity between the nuclear doctrines of the three allied nuclear powers than generally thought. Differences concern the area of policies rather than doctrines.

SIMILARITIES

Similarities between the three nuclear powers

French doctrine is much closer to US and UK doctrines than generally thought. For historical and political reasons, there has always been a tendency to exaggerate the differences in the ways the three nuclear powers view their nuclear arsenals: France, in particular, has always been keen to manifest its “difference” since it left the NATO integrated structure in 1967. (One of the reasons was a disagreement with the abandonment of the massive retaliation strategy in favor of flexible response, which Paris saw as a downgrading of the US security guarantee. NATO adopted MC-14/3 after the French departure.) In addition, there may have been a gradual convergence of all three doctrines: since the end of the Cold war, both Washington and London have been keen to elevate the nuclear threshold, while Paris has adopted a more flexible nuclear posture.

London, Paris and Washington share a common view about the fundamentally political role of nuclear weapons, which is supposed to be an instrument of deterrence rather than a warfighting tool. Nuclear deterrence is relevant whatever the means employed by the adversary in circumstances where essential security interests are at stake. In the current strategic environment, none of them foresees a conventional threat that might warrant exercising nuclear deterrence the same way it was practiced during the Cold war – something that differentiates them from most nuclear-capable nations.³³⁷ Nevertheless, all three capitals oppose a “no-first-use doctrine”: they believe it would weaken deterrence by allowing an adversary to calculate the risks inherent in his aggression, and in particular signal that the use of chemical or biological weapons could be considered without a risk of nuclear retaliation. As a consequence, assurances of non-use against non-nuclear countries (simultaneously reaffirmed in 1995 by all three) have been accompanied by identical caveats, as well as by national interpretative declarations. The legal principle of “belligerent reprisals” has been used implicitly by all three capitals to justify such caveats.

This transatlantic consensus was made clear in the 1999 NATO Strategic Concept, which states: « The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfill an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies ». ³³⁸

Also, there is recognition of common risks posed by the proliferation of ballistic missiles and NBC weapons; France (like the United Kingdom) has adapted its nuclear arsenal in order to be able to have more diversified nuclear options.

London, Paris and Washington exercise nuclear deterrence primarily through the threat of inflicting “unacceptable damage” upon an adversary. Targeting would focus on assets held dear by an adversary. All

* Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) chercheur associé au CERI.

³³⁷ India and Israel would probably share that view.

³³⁸ The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 23-24 April 1999, para. 62.

three countries insist that they should have limited nuclear options in addition to massive strike options. They have adapted their respective nuclear arsenals in order to be able to make them relevant to a world of multiple and diverse nuclear deterrence scenarios and thus ensure that deterrence remains credible in the eyes of an adversary in foreseeable scenarios. None of them mentions “counter-city” targeting anymore, at least in public language.

All three countries seem to implicitly consider that Russia and China should be treated as potential major threats, and continued at-sea deterrence is seen as an integral part of deterrence, with at least one SSBN on patrol at all times. Nevertheless, all three have “detargeted” their nuclear forces along with the other two official Nuclear-Weapon States.³³⁹

None of these points of convergence has been put into question by the revision of the US deterrence posture by the Bush administration (“Nuclear Posture Review”, conducted in 2001 and announced in February 2002). The US nuclear deterrent continues to take into account the possibility of a major threat coming for instance from Russia or China, and despite what some observers believe, has not “lowered” the nuclear threshold.³⁴⁰

Such convergences should not be surprising. The French nuclear mythology does not do justice to the importance of UK and US inputs to the origins of French strategy. They remain, to a large extent, “repressed memories” of the French nuclear education.

The UK government’s adoption of a massive retaliation strategy attracted attention in the early years of the French program. Deterrence of the strong by the weak and its logical implications were implicit in UK doctrine as early as 1957-1958. In his main book, *Stratégiede l’âge nucléaire*, published in 1960, general Pierre Gallois describes at length the British deterrent and implicitly tells his French readers that Paris could adopt the same posture. In 1963 he even acknowledged that the UK example was a “model” for France.

Initial French thinking about nuclear strategy also came from NATO. The main French military thinkers such as generals André Beaufre and Pierre Gallois learned about nuclear strategy in a allied context. Beaufre held several NATO positions, including deputy-Chief of Staff at Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), and French representative to NATO’s Standing Group. In 1952-53, he pioneered NATO studies about early and massive use of nuclear weapons. Gallois for his part, as one of the four officers forming the “New Approach Group”, was one of the authors of the MC-48 “massive retaliation” strategy. Both Beaufre and Gallois had numerous interactions with the RAND Corporation, then the intellectual breeding ground of US nuclear strategy.

Some specific French expressions come from allied doctrines, such as “unbearable” or “unacceptable” damage. The former expression originated in the UK White Paper of 1962, and the latter was introduced by the US Government in the early 1960s.³⁴¹ It appeared in France in the early 1970s. Another borrowed expression was “sufficiency”, which had been introduced by the Nixon administration in 1969 as to signify the refusal of “superiority”. Finally, there is a troubling coincidence between the French sufficiency level and the criteria that the United States adopted in the early 1960s for “assured destruction” (an expression also later used by French leaders) in terms of number of Soviet cities and percentage of the population that needed to be threatened.³⁴²

³³⁹ A P-5 statement was made to that effect in 2000.

³⁴⁰ A more detailed presentation of current national doctrines is included in David S. Yost, « New approaches to deterrence in Britain, France and the United States », *International Affairs*, Vol. 81, n° 1, 2005, pp. 83-114. The article also includes a comparative approach.

³⁴¹ For instance, “maintaining a clear and convincing capability to inflict unacceptable damage on an attacker,” in Senate Armed Services Committee, *Military Procurement Authorization, Fiscal Year 1966*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1965, p. 43. MacNamara also referred from 1962 onwards to “intolerable punishment”; see for instance Statement of Secretary of Defense Robert S. MacNamara before the House Armed Services Committee on the Fiscal Year 1966-1970 Defense Program and 1966 Defense Budget, February 18, 1965, p. 39.

³⁴² See Bruno Tertrais, « ‘Destruction Assurée’ : The Origins and Development of French Nuclear Strategy, 1945- 1981 » in Henry D. Sokolski (ed.), *Getting MAD : Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origins and Practice* (Carlisle, PA : Strategic Studies Institute, November 2004), pp. 51-122.

The UK White Paper published in December 2006 revealed new convergences between Paris and London. These include: the systematic use of the expression “vital interests”; the State terrorism scenario; the role of missile defense; and the implicitly strategic nature of any nuclear strike.

DIFFERENCES

There are, however, differences. A few of these differences pit France against its two “Anglo- Saxon” NATO allies. Other differences exist between Paris and London on the one hand, Washington and the other; they are clearly linked with the common status of both France and the United Kingdom as two relatively small, European nuclear powers.³⁴³

Differences between France and its allies

Today, three particular features of French nuclear doctrine differentiate it from the American and British ones.

France’s concept of a “final warning” is different from the US/UK concept of “sub-strategic” or “non-strategic” planning and use. The final warning is the idea to threaten an adversary who might have underestimated French resolve to defend its vital interests, or misjudged the exact limits of these interests, with a single limited strike on military targets. Forged in the 1970s, the final warning concept is a compromise between the need to avoid the “all or nothing” dilemma and the equally pressing need, in French minds, to avoid adopting a flexible response-type concept – both options judged not credible. The final warning could not be repeated, and would be followed by a massive strike if the adversary persisted. It is judged still relevant in the new strategic context, given that a regional or distant adversary might be more prone to misjudge French determination to safeguard its vital interests than the former Soviet Union would have been. (Another idea particular to France is the idea that since 1996 all nuclear weapons are explicitly considered “strategic”. The idea is that any nuclear weapons use would be a sea change in the nature of the conflict, and therefore would be of a strategic nature. However, the same logic seems to be increasingly in use in NATO circles, and the United Kingdom does not mention the word “sub-strategic” anymore.)

A second major difference exists in the way the legal grounds for nuclear deterrence are expressed in declaratory policies (“how do we deter?”).

Since the end of the Cold war, Washington and London express their willingness to consider the use of nuclear weapons vis-à-vis a regional WMD threat through the threat of unspecified retaliation. (A classic example is the expression “overwhelming and devastating response”.) France, by contrast, chooses to center its declaratory policy vis-à-vis such threats by promising a nuclear response to any aggression against its vital interests, whatever the means employed.³⁴⁴ This reflects a different conception of deterrence and in particular of the balance between certainty and uncertainty: Washington and London are clear about the circumstances that would constitute a particular threshold (WMD use), but unclear about the response; Paris is vague about the exact threshold (“vital interests”), but clear about the response.³⁴⁵

This also reflects a different legal culture. Both the United States and the United Kingdom are traditionally keen to ensure the compatibility, at least on paper, of their doctrines with international law, in particular the compatibility of the negative security assurances with their stated nuclear doctrines. France traditionally has

³⁴³ Needless to say, there is also a fundamental divergence between London and Paris on the rationale for nuclear weapons and respective conceptions of nuclear independence. They are rooted in the Suez crisis.

³⁴⁴ Another difference is that contrary to what the United States and the United Kingdom have done in recent years, France has not sought to deter the use of WMD through the threat of making « personnelly accountable » those responsible for such use.

³⁴⁵ A noteworthy exception is Chirac’s January 2006 speech : “Leaders of States resorting to terrorist means against us, as those who might consider, one way or the other, weapons of mass destruction, must understand that they risk a firm and adapted response from us. And this response can be of a conventional nature. It can also be of another nature”. (Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de sa visite aux forces aérienne et océanique stratégiques, Landivisiau – l’Île Longue (Brest), 19 January 2006).

a more lenient view of the impact of international legal norms on its policy.³⁴⁶ It insists publicly on the importance of the right to self defense enshrined in Article 51 of the United Nations Charter as a legal basis for nuclear deterrence.³⁴⁷ But it has never been inclined to emphasize the need for a “proportionate” response as its US and UK allies do.³⁴⁸

This difference is now less apparent: the UK White Paper published in December 2006 systematically uses the expression “vital interests”.

Generally speaking, France has been much more vocal than its allies in stating publicly and explicitly the usefulness of nuclear deterrence vis-à-vis regional and WMD threats – including for States sponsoring such attacks. Here the difference may be due to different factors at play in Washington and London: since 1997, the delicate ideological balance within the Labour Party has made British leaders more prudent than previous (Conservative) governments in their support for the relevance of nuclear weapons.

A third area of differentiation is extended deterrence. While Paris has never seen its nuclear arsenal as solely protecting its national territory, and has stated at several occasions since the end of the Cold war that its deterrent also protects common European vital interests, France has never explicitly expressed a concept of “extended deterrence”.

There is no French opposition to the NATO nuclear posture, as demonstrated by French agreement to the following paragraph included in the 1999 Strategic Concept : « A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability. »³⁴⁹

This extended deterrent is reaffirmed in the NATO Strategic concept « The Allies concerned [author's note: i.e. excluding France] consider that, with the radical changes in the security situation, including reduced conventional force levels in Europe and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defense has significantly improved. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore extremely remote. Since 1991, therefore, the Allies have taken a series of steps which reflect the post-Cold War security environment. These include a dramatic reduction of the types and numbers of NATO's sub-strategic forces including the elimination of all nuclear artillery and ground-launched short-range nuclear missiles; a significant relaxation of the readiness criteria for nuclear-rolled forces; and the termination of standing peacetime nuclear contingency plans. NATO's nuclear forces no longer target any country. Nonetheless, NATO will maintain, at the minimum level consistent with the prevailing security environment, adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the transatlantic link. These will consist of dual capable aircraft and a small number of United Kingdom Trident warheads. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines. »³⁵⁰

³⁴⁶This difference in legal cultures was made clear during the presentation of national arguments to the International Court of Justice in 1995-1996, following the UN General Assembly's request for an advisory opinion on the legality of the use or threat of use of nuclear weapons.

³⁴⁷Indian thinking is close to French thinking in this regard. See Draft Report of National Security Advisory Board (NSAB) on Indian Nuclear Doctrine, 17 August 1999.

³⁴⁸The right to self defense is based on criteria of necessity and proportionality.

³⁴⁹The Alliance's Strategic Concept approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 23-24 April 1999, par. 63.

³⁵⁰The Alliance's Strategic Concept, op. cit., par. 64.

Differences between the United States and its allies

Some differences exist between US nuclear policy and those of its two European nuclear allies.

In the general realm of nuclear policy, both France and the UK have emphasized the importance of strengthening international legal norms of non-proliferation: they both have ratified the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) and are keen to see a Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT).

A major traditional difference is that neither London nor Paris is known to consider “counterforce” nuclear options. Both countries have stated “minimum deterrence” posture (the French concept is called “sufficiency”), which implicitly exclude such options. This is clearly an effect of the limited availability of technical and financial resources, since counterforce is the most demanding of all nuclear missions. Largely for the same reasons, there is no evidence that either France or the United Kingdom has ever considered multiple strategic strikes: “unacceptable damage” would be a single strike option.

A more recent difference concerns the place of nuclear deterrence in national security policies. Since the 1960s, the United States has sought to reduce the role of nuclear weapons in its defense strategy. Recent progress in conventional precision munitions and missile defense has made it possible to further downgrade the role of nuclear deterrence. The 2001 Nuclear Posture Review was a milestone in this regard: the new US “Triad” considerably reduces the role of nuclear weapons in the US defense policy. France acknowledged in 2003 that “the improvement of [conventional] capabilities for long-range strikes should constitute a deterrent threat for our potential aggressors.”³⁵¹ And Paris and London have sought to take advantage of new technologies to develop more efficient longrange precision strike capabilities.³⁵² But neither France nor the United Kingdom has been willing to recognize a major strategic role for conventional deterrence to the point of making it an equivalent of nuclear deterrence. Likewise, they have never emphasized the notion of “deterrence by denial” (be it through the threat of nuclear use or missile defense).

At the same time, US nuclear weapons have also two roles that have no real equivalent in French and British official thinking. One of them is what the 2001 NPR calls “Reassurance”: US nuclear protection help avoiding nuclear proliferation for those countries (such as Japan) which are explicitly protected by such weapons. The other is what the NPR called “Dissuasion”, a concept that primarily applies to missile defense but also to nuclear weapons to some extent: US nuclear weapons are seen as having a role as a disincentive for those countries which could be tempted to match the United States from a military standpoint. (A practical consequence is that the United States maintains a fairly high number of nuclear weapons in its nuclear arsenal to avoid a country such as Russia or China to be able to claim one day that it is the “first” nuclear power.) These two attributes of US nuclear weapons are largely foreign to British and French thinking.

Finally, one should note that there are a few areas of convergence between the United States and France which leave the United Kingdom isolated. Paris in recent years has proven much more “conservative” than London in the general area of nuclear disarmament, allowing for a notable French-US convergence at the 2000 and 2005 NPT Review Conferences. France’s interpretation of Article VI of the NPT and of the commitments made in 2005 (the so-called “13 Steps”) is much closer to that of the Bush administration than of that of the UK government. It intends to retain nuclear weapons as long as it judges it necessary for its security. Also, France maintains a wider range of nuclear options than the United Kingdom through the continued existence of an airborne component, which can be launched from land or from the sea (from an aircraft carrier). Finally, the UK singularizes itself by singling out the nuclear threat.

³⁵¹Loi no. 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, section 2.3.1., “Les fonctions stratégiques”.

³⁵² In the 1990s, France and the UK developed jointly a stand-off conventional missile called the « Storm Shadow ».

Conclusions

The three allied nuclear powers have do not have identical conceptions on the role of nuclear weapons in their security policies and there are significant differences in their declaratory policies. Those divergences stem both from different strategic cultures and the availability of technical and budgetary resources.

There are however enough similarities between the three countries about nuclear weapons, and their conceptions of when and how to exercise nuclear deterrence, to say that there is an “imperfect consensus” between them on nuclear doctrine.

The evolution of French nuclear policy since 2001 (in addition to the evolution of British nuclear policy in 2006) tends to make the differences less salient than the points of convergence. Three points deserve being noted: an increasing willingness by France to recognize the usefulness of conventional weapons for deterrence and of missile defense; a clear readiness to affirm the role of nuclear weapons to deter the use of WMD by regional actors, including State sponsors of terrorism; and emerging deterrence statements (“firm and appropriate response”) that relate more to US (and British) thinking than to the traditional French approach.

Where does this evolution come from? Does France deliberately seek to bring its nuclear policy closer to the United States? Such an explanation would is not credible, given the rocky history of US-French relations since the end of the Cold war – and the importance that Paris attributes to nuclear weapons, which does not make nuclear policy an area for diplomatic games. French thinking may be influenced by the strategic debates that take place in the United States – as was the case during the Cold war. However, it would not be appropriate to call these recent evolutions an “Americanization” of French nuclear policy. As David Yost rightly points out, “What some observers have called “Americanization” would therefore be more accurately termed a de facto convergence of some key features of independently developed U.S. and French policies.”³⁵³

³⁵³ David S. Yost, « France’s new nuclear doctrine », *International Affairs*, Vol. 82, n° 4, 2006, p. 718.