

10. Théories et doctrines de la sécurité

LA DISSUASION NUCLÉAIRE FRANÇAISE APRÈS LA GUERRE FROIDE : CONTINUITÉ, RUPTURES, INTERROGATIONS

PAR

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 anti-cités » 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.

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

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 choix (1).

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 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.

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

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 dissuasion (2).

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*

(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.

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 anciennes, avec les États-Unis, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part (6). 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, missiles (7), 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 armes (8).

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 identique (10). La limite des intérêts vitaux est nécessaire-

(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.

(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 AérospatialeMatra – 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.

ment 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, seul 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 étrangères (11). 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 français (12). 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 1972 (13). Elle sera confirmée dans le Livre blanc de 1994, qui évoque les dommages « *hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit* » auquel un adversaire s'exposerait s'il s'en prenait aux intérêts vitaux (14).

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 épou-*

(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).

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

vantables » (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 France (18). 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 1981 (21), « *risques inacceptables* » en septembre 1981 (22)). 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

(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*, n° 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.

au fort (23). 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 :

- 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 1972 (25).
- 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 indisponible (26).
- 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 ;

(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.

(25) Aux 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.

(26) L'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).

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 complet (27). 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 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

(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).

(28) Discours du Premier ministre, M. Lionel JOSPIN, à l'IHEDN, Paris, 3 septembre 1998.

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 États-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 anti-missiles 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...

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

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 balistiques (30). 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.

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

(30) En 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.

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

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 vitaux (32).

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 fissiles (33).

(32) *Ibid.*, 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.

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 d'interdiction complète des essais (notamment à l'aide du Laser Mégajoule, dont la construction fait l'objet de développements communs avec les États-Unis (34)), 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 embarquée (35) 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 aérobique 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

(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.

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

1990	2000	2010
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 plus (36). Le terme « anti-cités » a lui aussi disparu; les textes officiels ne 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 futurs (37).

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

(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 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.

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

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 1995-1996 (39). 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).

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

(39) Voir 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.

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 française, dans la mesure où il interdit les attaques délibérées contre les populations civiles (40). (Comme les États-Unis et le Royaume-Uni, la France devrait émettre des réserves formelles quant 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 crédibilité (41). (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).

(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.

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 nucléaire (43).

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-saxons (44). 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 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 atlantique (46). 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 terme (47). 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 com-*

(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. Malcom 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.

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

(47) Pour une analyse du débat européen sur la dissuasion et les options possibles pour l'Europe voir Bruno TERTRAIS, « Nuclear policies in Europe », *Adelphi Paper*, n° 327 (Oxford : Oxford University Press/IIS, 1999).

munne 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 atlantique (49). La décision de retrait définitif du système Hadès a été prise après une concertation avec l'Allemagne (50). 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).

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

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

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

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

(52) Décret n° 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.

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.

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 massive (56). 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

(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.

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). 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'ac-

(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.

croître la coopération nucléaire entre les deux pays (61). 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

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

population. Les enquêtes d'opinion permettent de confirmer cet attachement de la population française à la dissuasion (62). 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 options de défense commune avec les seules forces classiques et de défense nationale indépendante (63). 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.

(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*.

(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.