

Dissuasion et désarmement nucléaire : la France dans un *corner*

Louis GAUTIER

Louis Gautier est professeur de Science politique à l'Université de Lyon 3. *La défense de la France après la guerre froide* est son dernier ouvrage paru chez PUF en 2009.

La huitième session d'examen du Traité de non-prolifération (TNP) de 2010 ne s'est pas terminée, comme sa devancière en 2005, sur un absolu fiasco. Et c'est heureux ! Le document approuvé par consensus à l'issue de cette conférence ⁽¹⁾, après des années de flottement, vient tout d'abord renforcer la validité du traité sur lequel s'appuient tous les efforts de discipline internationale en matière nucléaire ⁽²⁾. Cette déclaration finale peut aussi être tenue pour importante parce qu'elle lie, dans un même plan d'actions, des projets qui concernent les trois domaines couverts par le TNP : le désarmement, la non-prolifération et l'usage pacifique de l'énergie nucléaire ⁽³⁾.

Cependant, sous l'accord de façade, ce qui ressort c'est la démarcation de plus en plus nette des positions entre les pays émergents, drainant avec eux les non-alignés, et les États nucléaires auxquels il est reproché de ne pas faire assez en matière de désarmement. Le compromis passé entre les 189 pays ayant signé le TNP n'a donc été obtenu qu'au prix de très fortes concessions. L'instauration de nouveaux mécanismes de vérification des activités nucléaires civiles, récusée par la plupart des pays du Sud, n'a finalement pas été retenue. Aucune date butoir n'a été imposée au démantèlement des arsenaux nucléaires existants. Les cinq grandes puissances nucléaires hostiles à cette idée se sont néanmoins vaguement engagées à accélérer la réduction de leurs stocks d'armes.

(1) La huitième conférence d'examen du TNP s'est tenue à New York du 3 au 28 mai 2010.

(2) Le Traité de non-prolifération (TNP) a été conclu en 1968. Il est entré en vigueur le 5 mars 1970. La France, comme la Chine, l'a ratifié en 1992. Pour une mise en perspective des enjeux de la conférence d'examen du TNP à la veille de son ouverture, voir notamment : « *Nuclear Weapons after The 2010 NPT Review Conference* » (Anthony I, Grand C, Kulesa L, Mölling C, Smith M, Edited by Zanders JP), *Chaillot Papers*, EU ISS, avril 2010.

(3) De plus, au terme de la conférence, un accord a été conclu pour la tenue prochaine d'une réunion des États du Moyen-Orient en vue d'y instaurer une zone « libre d'armes nucléaires et de toute autre arme de destruction massive ». Israël, aussitôt cette annonce faite, a indiqué que, pour sa part, l'invitation à se joindre à de telles négociations serait déclinée.

Au travers de ces clivages, le directoire des cinq États officiellement dotés d'armes nucléaires a vu son statut et ses prérogatives pour la première fois ouvertement contestés. L'accord passé entre Téhéran, Brasília et Ankara sur le nucléaire iranien, en pleine phase de finalisation de la conférence du TNP, enfonça le clou. Comme dans une de ces saynètes burlesques qui émaillent les pièces de Shakespeare et donnent à entrevoir la fin du drame, l'Iran, le Brésil et la Turquie osaient, face aux vieilles puissances nucléaires abasourdies, affirmer, l'espace d'un moment, la possibilité d'un jeu obéissant à d'autres règles.

Pour l'heure, les principaux bénéficiaires de la conférence d'examen du TNP sont les États-Unis. En effet, quelle qu'en soit la portée réelle, l'accord obtenu à l'arraché à New York s'inscrit dans une séquence politico-diplomatique pour eux assez positive. Après l'annonce le 6 avril d'une révision de la doctrine de dissuasion américaine, la signature le 8 avril par Washington et Moscou d'un accord de limitation de leurs arsenaux stratégiques et la tenue le 13 avril à Washington du sommet sur la sécurité nucléaire, Barak Obama est arrivé à donner corps à son discours de Prague et à sa vision d'un monde débarrassé des armes nucléaires. Surtout, il est parvenu à corriger l'image désastreuse laissée, avant lui, par G. W. Bush en matière de désarmement et de lutte contre la prolifération. Cet *aggiornamento* de la diplomatie américaine fut payant, comme l'atteste l'adoption par le Conseil de sécurité le 9 juin 2010 et sur proposition des États-Unis de la résolution 1929 imposant de nouvelles sanctions à l'Iran.

Pour la France, le bilan est beaucoup plus mitigé. Trop exposée dans le dossier iranien, notre diplomatie se trouve à découvert, comme le manifestent nos contorsions face à l'accord négocié par le Brésil et la Turquie. Surtout en opposant le « monde virtuel du désarmement » au monde « réel de la dissuasion », le discours officiel français ⁽⁴⁾ semble rompre maladroitement avec une politique qui, depuis la fin de la guerre froide, se caractérisait par des mesures de désarmement et le souci d'une plus grande légitimation de notre posture nucléaire ⁽⁵⁾. Certains dans la communauté internationale voient dans cette prise de position non seulement un raidissement ⁽⁶⁾ mais un revirement et arguent contre nous. La France se retrouve ainsi en porte à faux sur le terrain diplomatique et face aux enjeux stratégiques futurs.

(4) Lors d'une réunion du Conseil de sécurité au niveau des chefs d'État et de gouvernement le 24 septembre 2009 consacrée au désarmement et à la non-prolifération, Nicolas Sarkozy, président de la République, a notamment exprimé ses doutes sur la feuille de route proposée par Barak Obama en matière de désarmement. Selon une formule abondamment citée, il a notamment souligné : « Nous vivons dans un monde réel, pas dans un monde virtuel ».

(5) Ce souci de légitimation de notre dissuasion au regard du droit international est notamment manifeste avec la ratification du TNP (1992) et du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (1996) ainsi que des protocoles aux traités de dénucléarisation de Tlatelolco (1992), Pelindaba (1996), Rarotonga (1996). Il se traduit aussi par l'inscription de notre doctrine nucléaire dans le cadre du principe de légitime défense reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies selon l'argumentaire développé par la France devant la Cour internationale de justice (avis 1996).

(6) Par comparaison, on peut se reporter aux prises de position du Royaume-Uni, l'autre puissance nucléaire européenne sur le désarmement. Voir à ce sujet *The Road to 2010 : Addressing the Nuclear question in twenty-first century*, Cabinet Office, Londres, juillet 2009 ; position présentée au Parlement britannique par le Premier ministre Gordon Brown.

Reprendre la main dans les négociations sur le désarmement nucléaire

En ce début de XXI^e siècle, la prolifération des armes nucléaires constitue en effet la plus grande menace contre la paix. Les temps changent. Historiquement, ils ont raison ceux qui soulignent que, grâce à la dissuasion nucléaire, le monde a été jusqu'à présent rendu globalement plus sûr. Rien ne leur permet cependant d'affirmer que l'interdit qui frappe les armes atomiques depuis Hiroshima perdurera éternellement, ni de conclure que l'association entre le nucléaire et l'interdiction de la guerre est une donnée intangible. La dissuasion nucléaire ne fige d'ailleurs plus le recours à la force armée, comme le prouvent tous les conflits de la guerre du Golfe à l'Afghanistan en passant par la Géorgie. Qu'il s'agisse de l'Irak ou de l'Iran, la détention des armes nucléaires est même devenue une cause explicative de confrontations ouvertes ou latentes. Les règles qui valaient pour hier et encore aujourd'hui dans les rapports entre les cinq grandes puissances nucléaires n'apportent plus, en dehors de ce *continuum* stratégique, les mêmes garanties.

Les armes nucléaires ne sont pas un *talisman*, mais d'abord des armes au pouvoir de destruction redoutable. Leur efficacité dissuasive, liée à un ordre nucléaire en partie périmé, s'étiole au fur et à mesure que la prolifération nucléaire change la donne. La prolifération rend en effet hypothétique la définition d'un équilibre stratégique global pertinent ; au niveau régional elle est en outre source de tensions et précipite une course effrénée aux armements qui potentialisent les risques déjà nombreux de conflits au Moyen-Orient et en Asie. Depuis 1998, l'Inde et le Pakistan s'affirment comme puissances nucléaires ; Israël, qui a implicitement reconnu détenir des armes nucléaires, semble vouloir s'exonérer de toute discipline collective ; l'Iran et la Corée du Nord, en dépit des mises en garde et des sanctions, poursuivent de façon têtue leur marche vers la bombe. Quel sera le prochain État sur la liste si le mouvement n'est pas stoppé quand il est encore temps ?

Inévitablement, le développement de nouvelles forces nucléaires élève le niveau de la menace intentionnelle et augmente la probabilité de risques accidentels. La multiplication des États nucléaires affaiblit la logique de la dissuasion. La rationalisation des comportements et des enjeux, alors que le nombre des acteurs et l'hétérogénéité de leurs intérêts s'accroissent, devient en effet de plus en plus problématique. Le XXI^e siècle est ainsi menacé d'une « décorrélation » fatale entre la dissuasion et le nucléaire.

Face aux défis de la prolifération, la France cherche, depuis la fin de la guerre froide, à concilier la voie de la sagesse, en prônant des mesures collectives de désarmement et une approche réaliste, en conservant ses capacités nucléaires.

Notre pays milite d'un côté pour une restauration de l'autorité du TNP, ce qui suppose que les États parties, comme l'Iran, n'en bafouent pas les dispositions et que les États qui, comme l'Inde, Israël ou le Pakistan, ne sont pas signataires, d'une manière ou d'une autre s'y raccordent. La France plaide aussi pour la ratification,

notamment par les États-Unis, la Russie et la Chine du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) auquel elle a pleinement souscrit en 1998 et pour un accord prohibant la production de matières fissibles (*Cut off*) dont elle observe d'avance l'obligation depuis la cessation d'activité des usines de Pierrelatte et Marcoule. Alors que les craintes liées à la prolifération s'exagèrent sur fond de crise iranienne, la France, d'un autre côté, n'entend pas baisser la garde face à la menace de nouveaux pays nucléaires. Elle n'envisage pas aller au-delà des efforts de désarmement unilatéralement pratiqués depuis vingt ans et qui l'ont amenée à supprimer de sa panoplie nucléaire toutes les armes de théâtre et la composante sol-sol, à réduire d'un tiers le nombre de ses sous-marins lanceurs d'engins (SNLE) et le volume de ses forces aériennes stratégiques, à ramener enfin à 300 le nombre total de ses têtes nucléaires ⁽⁷⁾.

L'addition du bon sens à la vertu est censée emporter la conviction : « On ne saurait désarmer seul » ; « que les donneurs de leçons (entendre ici Obama et son *Global Zero*) ⁽⁸⁾ fassent d'abord autant que nous ». À en juger par le récent rapport d'information présenté par Jean-Pierre Chevènement ⁽⁹⁾, cette position semble recueillir, chez nous, un commun assentiment. Pourtant cet argumentaire, bien adapté à la politique nucléaire française des années 1990 et 2000 et à sa double dynamique de réduction et de modernisation de notre force de frappe, ajuste mal le curseur aux défis des prochaines décennies. Sur le plan tactique, nous nous enfermons par ailleurs dans un jeu beaucoup trop statique. En matière de désarmement, l'exemplarité, *a fortiori* l'exemplarité rétrospective, est rarement facteur d'entraînement. Notre pays en se targuant d'un bon bilan apparaît aujourd'hui surtout traîner des pieds quand il faudrait incarner une dynamique. En adoptant une attitude excessivement critique et crispée par rapport aux ouvertures américaines sur le désarmement, la France, dans le camp occidental et aux yeux de la communauté internationale, s'est placée sur la défensive.

Seules de nouvelles initiatives et une pression exercée sur les autres États nucléaires peuvent nous redonner de l'allant. La France, avec le recadrage récent de la doctrine américaine, pourrait tout d'abord proposer un compromis entre les cinq grandes puissances nucléaires autour de trois principes simples : pas de nouveaux essais, pas de nouvelles armes et pas d'autres missions que la dissuasion. Elle pourrait aussi suggérer de rendre plus contraignant le code de conduite contre la prolifération des missiles balistiques, de convenir que les limitations de capacités nucléaires d'ores et déjà constatées sont irréversibles, de mettre en place un moratoire généralisé de la fabrication des matières fissiles militaires dans l'attente de la signature du traité *Cut Off* ou encore de développer des dispositifs permanents de vérification des stocks d'armes nucléaires, qu'elles soient opérationnelles ou non

(7) Discours de M. Sarkozy à Cherbourg, 21 mars 2008, officialisant la décision de ne conserver que 300 têtes opérationnelles.

(8) Au cours de son discours de Prague le 5 avril 2009, le président américain Barack Obama soutient cette option et confirme l'engagement des États-Unis à « poursuivre la paix et la sécurité dans un monde sans armes nucléaires ».

(9) Rapport d'information n° 332 (2009-2010) de M. Jean-Pierre Chevènement, au nom de la Commission des affaires étrangères du Sénat, 24 février 2010 (voir la recension en fin d'ouvrage).

déployées. Notre pays, qui refuse de compromettre l'option d'un emploi en premier des armes nucléaires en cas d'atteinte contre ses intérêts vitaux pourrait aussi envisager d'accorder au cas par cas à certains États non dotés d'armes nucléaires des garanties positives (elle s'est engagée dans cette voie en 1995) voire des garanties négatives de sécurité. À défaut, elle pourrait mieux circonscrire dans sa doctrine l'hypothèse théorique de l'« emploi en premier ».

La « remobilisation » de notre pays sur le dossier du désarmement est intrinsèquement justifiée par l'évolution des menaces nucléaires et balistiques, mais c'est aussi, de façon en apparence paradoxale, une condition pour contrer efficacement l'isolement qui le guette s'agissant de sa dissuasion.

Relancer les discussions stratégiques en Europe sur la dissuasion nucléaire

En matière nucléaire, la France doit éviter de se trouver reléguée dans un *corner* diplomatique sur la scène internationale et dans un *corner* stratégique sur la scène européenne. Or, la partie qui s'engage autour du futur concept stratégique de l'Alliance atlantique et l'avenir des missiles nucléaires de l'Otan encore déployés par les Américains sur le Vieux Continent est pour notre pays de la plus haute importance.

À cet égard, il ne faut pas exagérer le sens de la déclaration de Tallinn qui, à la suite de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères de l'Alliance atlantique, proclame qu'« aucune arme nucléaire (de l'Otan) ne sera retirée de l'Europe à titre unilatéral »⁽¹⁰⁾. Il ne faut pas non plus trop se fier aux vagues conclusions sur la dissuasion nucléaire contenues dans le rapport du groupe d'experts en vue de la redéfinition du futur concept stratégique de l'Otan⁽¹¹⁾. Ces assurances formelles sont en effet de peu de poids face à une tendance de fond qui pousse à la dénucléarisation progressive de la majeure partie du continent européen. La plupart de nos partenaires européens, à commencer par l'Allemagne, est en fait favorable au retrait de ces armes devenues obsolètes et en tout cas à leur non-remplacement.

À vrai dire la question clé n'est pas celle du démantèlement des deux cents missiles nucléaires de l'Otan stationnés sur des bases européennes mais celle du gel de leur modernisation qui, selon toute vraisemblance, ne sera même pas proposée par les Américains et n'a de toute façon guère de chance d'être acceptée. La fonction résiduelle des armes nucléaires de l'Otan est désormais de figurer comme une monnaie d'échange dans la corbeille de futures négociations avec Moscou sur le désarmement. De fait, l'on va donc assister dans les prochaines années à une lente préemption du lien qui, par ses armes, attestait physiquement et symboliquement

(10) Déclaration du porte-parole de l'Otan, 23 avril 2010.

(11) *Otan 2020 : Une sécurité assurée ; un engagement dynamique*, rapport du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan, 17 mai 2010, p. 11 notamment.

de la tangibilité du parapluie nucléaire américain sur l'Europe ⁽¹²⁾. D'autant que les États-Unis, relayés par le secrétaire général de l'Otan, plaident ouvertement pour que le couplage stratégique des deux rives de l'Atlantique passe désormais par l'intégration, à la carte, des pays européens dans leur projet de bouclier antimissiles.

Entre une vaste zone dénucléarisée à l'est du Rhin et de l'autre côté de la Manche, un Royaume-Uni qui laisse dépérir sa force de dissuasion faute des crédits nécessaires à sa modernisation ⁽¹³⁾, la France risque de constituer bientôt un isolat nucléaire en Europe.

Cette perspective, si elle devait se réaliser, aurait des effets dévastateurs pour notre posture nucléaire. Elle ruinerait tout espoir de voir s'engager un jour une concertation sur la contribution des armes nucléaires françaises à la préservation de l'autonomie stratégique de l'Europe. Elle débiliterait la pétition de principe selon laquelle ces armes, au-delà de notre sanctuarisation, protègent de fait également les États avec qui nous sommes liés par une communauté de destin dans l'Union. Difficile en effet d'incorporer à la définition de nos intérêts vitaux des éléments de la sécurité de pays qui récusent le bien-fondé de la dissuasion. La dissuasion française qui, depuis la crise des Euromissiles dans les années 80, admettait potentiellement une amplification européenne de ses missions, verrait ainsi sa portée se rétrécir brusquement à la stricte défense des intérêts nationaux.

Ce cantonnement des forces nucléaires françaises, voire cette quarantaine, n'est évidemment pas sans conséquence sur leur consistance stratégique et les conditions de leur mise en œuvre opérationnelle. Dépourvue de profondeur de champ et privée d'adossement européen, la dissuasion française ne peut que pâtir du « débrayage » vraisemblable avec la doctrine d'emploi des forces intégrées dans l'Otan. Faute de rationalisation, la lente dégradation des capacités militaires européennes creuse en outre une fondrière entre moyens conventionnels et moyens nucléaires. En clair, les équipements de la supériorité conventionnelle (missiles, satellites, moyens de projection...), que nous ne pouvons désormais fournir seuls, sont collectivement insuffisants. Or, la crédibilité de la dissuasion nucléaire suppose aussi l'absence de discontinuités trop fortes dans la partie supérieure de la

(12) Voir l'interview d'Anders Fogh Rasmussen, *Le Point*, 6 avril 2010 : « Le développement d'une défense antimissiles forte et crédible est un point crucial de la défense territoriale de l'Otan. Nous faisons face à une réelle menace : nous savons que l'Iran possède des aspirations nucléaires, et qu'au-delà le pays développe le moyen de transporter de telles armes à l'aide de missiles. Nous devons nous protéger et nous défendre contre de telles menaces, et pas seulement de la part de l'Iran. Le second point important est la dimension transatlantique de la défense antimissiles. La disparité est réelle entre les investissements américains en matière de défense et ceux des Européens. Si l'Europe rejoignait les États-Unis dans le développement d'un système antimissiles, ce serait une démonstration claire de l'investissement européen dans la relation transatlantique ».

(13) Le coût de renouvellement du programme *Trident* comportant quatre sous-marins est estimé à 20 Mds £ pour une dépense qui devrait en principe s'échelonner de 2012 à 2027. L'état des finances publiques britanniques laisse peu augurer que le gouvernement de David Cameron rendra rapidement les arbitrages budgétaires relatifs à la force de frappe britannique que ses deux prédécesseurs Tony Blair et Gordon Brown avaient laissés en suspend, d'autant qu'Outre-Manche la décision est loin de faire l'unanimité, non seulement chez les responsables politiques mais aussi chez les militaires. Voir à ce sujet « *UK does not need a nuclear deterrent* » (*Field Marshall Lord Bramall, General Lord Ramsbotham, General Sir Hugh Beach*), *The Times*, 1^{er} janvier 2009.

panoplie militaire. Enfin, le développement futur des systèmes de détection et d'interception, au premier chef le projet de bouclier américain, pose la question des performances de notre force de frappe alors que le maintien à niveau de ces performances est, pour partie, tributaire de programmes et de technologies qui, vu leurs coûts, ne peuvent être développés qu'au niveau européen.

Dans un contexte marqué par la pénurie budgétaire partout en Europe, il y a donc urgence à relancer le débat stratégique avec nos partenaires sur les grands équipements qui, à l'horizon de 2030-2035, conditionnent l'autonomie stratégique de l'Union et dimensionneront sa défense future.

Faute de quoi, à vingt-cinq ou trente ans, la dissuasion française se trouvera *de facto* placée dans un angle mort. La modernisation actuelle de notre dispositif, avec le renouvellement complet de nos sous-marins, l'entrée en service des missiles *ASMP-A* et *M51*, renforce certes l'efficacité de notre dissuasion notamment face à la montée en puissance de la Chine mais aussi de l'Inde, du Pakistan et peut-être demain de l'Iran. Pourtant elle masque aussi une détérioration de posture que seule une véritable politique de défense européenne permettrait d'empêcher. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une péremption lente, à l'anglaise, de nos équipements nucléaires à l'horizon de 2030, faute de programmes de relève (à décider logiquement au cours du prochain quinquennat) ne saurait être totalement écartée.

« Virtualité du désarmement et efficacité de la dissuasion » : la messe, en français, a été vite dite ! En opposant les deux termes du débat, on se trompe cependant d'approche et de problématique, à la fois sur le désarmement et sur la dissuasion.