

# La dissuasion partagée ?

Bruno TERTRAIS

Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

« **P**artager » la dissuasion ? L'idée revient régulièrement dans les débats depuis la création de l'Union européenne en 1992. Il est utile de clarifier cette question et de distinguer l'imaginable de l'irréaliste. Il n'est pas opportun de le faire aujourd'hui au vu des incertitudes de plus en plus grandes sur l'avenir de la protection nucléaire américaine, de la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'Union, des efforts consentis en faveur du renforcement de l'Europe de la défense et des débats sur la notion « d'autonomie stratégique européenne ». Il importe en particulier de clarifier la notion de « partage ». De quoi parle-t-on exactement ? De la décision d'emploi ? Du budget nucléaire ? Des moyens de la dissuasion ? Du risque et des responsabilités afférents ? Le champ des possibles ne peut être défini qu'à partir de telles distinctions.

\*  
\*\*

Le programme nucléaire français n'a jamais été conçu comme strictement national. Aux origines, dans les années 1952-1954, il était même résolument inscrit dans une perspective atlantiste : il s'agissait d'accroître le statut de la France au sein de l'Otan. Quant à la dimension européenne, elle fut évoquée dès les origines, avec le projet dit « FIG » (*France, Italy, Germany*) de 1957-1958 <sup>(1)</sup>.

Sous la V<sup>e</sup> République, la France n'a jamais réservé sa dissuasion à la défense d'un sanctuaire, et c'est à tort qu'on a longtemps assimilé celle-ci à la défense égoïste d'intérêts strictement hexagonaux.

De Gaulle faisait savoir en privé que la force nucléaire française protégeait ses voisins immédiats, notamment l'Allemagne. Dans des instructions données aux forces armées en 1964, il avait précisé que la France devait « se sentir menacée dès que les territoires de l'Allemagne fédérale et du Benelux seraient violés » <sup>(2)</sup>. Le *Livre blanc* de 1972 annonçait : « La France vit dans un tissu d'intérêts qui dépasse ses frontières. Elle n'est pas isolée. L'Europe occidentale ne peut donc dans son

(1) Un protocole de novembre 1957 prévoyait une coopération étroite dans le domaine des armes classiques et dans « les applications militaires de l'énergie atomique », formulation laissée délibérément ambiguë à la demande de l'Allemagne. Un autre accord, conclu en avril 1958, prévoyait la construction d'une usine d'enrichissement de l'uranium financée à 45 % par Paris, 45 % par Bonn et 10 % par Rome. Cette coopération sera dénoncée par le général de Gaulle.

(2) Cité in Jacques ISNARD : « Le grand déballage nucléaire », *Le Monde*, 4 février 1997.

ensemble manquer de bénéficier indirectement de la stratégie française qui constitue un facteur stable et déterminant de la sécurité en Europe. [...] Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches ». La contribution indirecte de la dissuasion française à la sécurité de l'Alliance atlantique, qui réside notamment dans le fait que l'existence d'une dissuasion autonome complique le calcul d'un agresseur potentiel, a valu à la France une reconnaissance officielle de l'intérêt de sa force de dissuasion aux yeux de ses alliés, par la déclaration d'Ottawa (1974). Cette contribution fut reconnue par les partenaires européens de la France dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) <sup>(3)</sup>. La dissuasion nucléaire s'appliquait « 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 » <sup>(4)</sup>.

Depuis la fin de la guerre froide et la création de l'Union européenne, la France souligne plus nettement que par le passé la dimension européenne de la dissuasion.

En 1992, François Mitterrand avait évoqué la nécessité pour les pays membres de l'Union d'aborder ensemble, le moment venu, la question nucléaire : « Le débat sur la défense de l'Europe pose des problèmes non résolus qu'il faudra résoudre. [...] Seuls deux pays de la Communauté sont détenteurs de l'arme nucléaire. [...] Est-il possible de concevoir une doctrine européenne ? Cette question sera très vite une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune » <sup>(5)</sup>. C'est à ce moment qu'apparut pour la première fois l'expression « dissuasion concertée », formule proposée à l'époque par Jacques Mellick, secrétaire d'État à la défense, parmi d'autres options possibles <sup>(6)</sup>. En 1994, le *Livre blanc* affirmait qu'il ne saurait y avoir d'autonomie stratégique européenne sans le nucléaire. En 1995, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Alain Juppé, s'interrogeait dans ces termes : « 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 ? [...] Notre génération doit-elle craindre d'envisager non une dissuasion partagée mais au minimum une dissuasion concertée avec nos principaux partenaires ? » <sup>(7)</sup>. Ainsi la France s'était-elle dite prête à aborder les questions liées à la dissuasion nucléaire avec ses partenaires européens, et « [à] introduire la dimension collective comme un facteur constitutif de notre doctrine » <sup>(8)</sup>.

(3) Union de l'Europe occidentale, « Plate-forme sur les intérêts européens de sécurité », La Haye, 1987 ; « Conclusions préliminaires sur la formulation d'une politique européenne de défense commune », Noordwijk, 1994 ; « Concept commun de sécurité européenne », Madrid, 1995.

(4) Discours du Premier ministre, Raymond BARRE, au camp de Mailly, 18 juin 1977.

(5) Intervention de François MITTERRAND aux Rencontres nationales pour l'Europe, 10 janvier 1992.

(6) Il la définissait de la manière suivante : « Elle consisterait pour une puissance nucléaire à garder son indépendance de décision nucléaire, tout en consultant ses partenaires au sujet des dispositions à prendre pour l'application du feu nucléaire. », cité in « M. Mellick recense les différentes formules d'une doctrine nucléaire européenne », *Le Monde*, 4 février 1992.

(7) Allocution d'Alain JUPPÉ, ministre des Affaires étrangères, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire du CAP, Paris, 30 janvier 1995.

(8) Discours d'Alain JUPPÉ, Premier ministre, à l'IHEDN, Paris, 7 septembre 1995.

Ces ouvertures avaient été conçues comme la première étape d'un processus à long terme <sup>(9)</sup>. Mais les avancées sont restées limitées. Certes, la décision de retrait définitif du système Hadès a été prise après une concertation avec l'Allemagne <sup>(10)</sup>. Certes, les dirigeants français et britanniques ont reconnu à la même époque l'existence d'intérêts vitaux communs et accru leur coopération. Mais plus de vingt-cinq ans après l'interrogation ouverte par François Mitterrand en 1992 (« Comment gérer la différence de statut nucléaire au sein de l'Union européenne ? »), et l'affirmation du *Livre blanc* de 1994 (« Pas d'autonomie européenne sans le nucléaire »), ce domaine demeure largement en friche en dépit d'ouvertures renouvelées jusqu'en 2008. Les partenaires de la France, à l'exception notable de la Pologne, ne se sont guère montrés intéressés par le sujet.

La France considère néanmoins que sa dissuasion joue un rôle européen et protège les intérêts communs de l'Union, d'autant plus aujourd'hui qu'elle est liée à ses partenaires par une clause de défense commune (article 42.7 du traité de Lisbonne) <sup>(11)</sup>. Comme le disait le président de la République en 2015, « La définition de nos intérêts vitaux ne saurait être limitée à la seule échelle nationale, parce que la France ne conçoit pas sa stratégie de défense de manière isolée, même dans le domaine nucléaire (...). La France a en plus, avec ses partenaires européens, une solidarité de fait et de cœur. Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? » <sup>(12)</sup>. Il est difficile de croire que son successeur n'emploiera pas un langage au moins aussi fort, et peut-être plus net encore, lorsqu'il s'exprimera sur ce sujet.

Il ne s'agit pas d'ouvrir un « parapluie nucléaire français » au-dessus du continent. La garantie de sécurité nucléaire (dissuasion élargie) proposée par les États-Unis est celle d'une puissance majeure, géographiquement lointaine. La France n'est pas aussi forte militairement que son allié d'outre-Atlantique, mais son potentiel la rend sans doute apte à exercer des dommages intrinsèquement insupportables à la Russie (ou à la Chine, et *a fortiori* à une puissance « régionale ») ; la vieille théorie de « l'équivalence des enjeux », si elle dominait notre planification nucléaire jusqu'à la fin de la guerre froide, n'est pas une condition inhérente à l'exercice d'une dissuasion crédible. Et surtout, les intérêts de la France sont encore plus liés à ceux de ses voisins que ne le sont ceux des États-Unis. « Mourir

(9) La loi de programmation 1997-2002 en avait 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 », Rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002, 3 juillet 1996, Journal officiel de la République française, n° 153, 3 juillet 1996, p. 9985-10002.

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

(11) Théoriquement, l'engagement nouveau de cette clause ne concerne que les pays non membres de l'Otan, puisque la France est déjà engagée dans la défense de ses alliés avec l'article V du traité de Washington. Mais cette nouveauté n'est pas anodine s'agissant par exemple de pays proches (Suède), voire mitoyens (Finlande) de la Russie.

(12) HOLLANDE François : « Discours sur la dissuasion nucléaire, déplacement auprès des Forces aériennes stratégiques », Istres, 19 février 2015.

pour Helsinki » n'est pas moins réaliste aujourd'hui pour Paris que ne l'était « Mourir pour Hambourg » au temps de la guerre froide pour Washington.

\*

\*\*

Aujourd'hui, la dissuasion française joue le rôle d'une sorte « d'assurance nucléaire complémentaire » aux côtés des États-Unis et du Royaume-Uni – dont la sortie de l'Union n'impliquera pas son éloignement géographique et dont la sécurité restera fortement liée à celle du reste de l'Europe. Peut-on imaginer d'aller plus loin et de réaliser une forme de partage de la dissuasion ? C'est ici qu'il faut sérier les questions.

### ***Le partage de la décision d'emploi***

La dissuasion nucléaire est l'expression la plus forte de la souveraineté : aucun pays ne s'est jamais lié les mains en accordant un quelconque droit de veto ou en « partageant » son pouvoir de décision nucléaire. Les seules exceptions sont le caractère conjoint de la décision d'emploi sur certains types de systèmes américains déployés en Europe (l'Allemagne doit formellement autoriser l'un de ses pilotes à larguer une bombe B61 emportée par l'un de ses bombardiers, par exemple) et, beaucoup plus rarement (un seul exemple connu), les systèmes dits à double clé <sup>(13)</sup>. Cette notion de partage de la décision nucléaire ne doit pas être confondue avec les engagements de consultation des pays hôtes. On voit donc mal, sauf à imaginer un très improbable saut fédéral – et le transfert des prérogatives ultimes de souveraineté nationale à un exécutif européen – pourquoi et comment la France pourrait partager ce pouvoir, d'autant plus qu'il est l'un des fondements de la V<sup>e</sup> République <sup>(14)</sup>. Tout au plus peut-on imaginer un engagement de consultations avec des alliés « si les circonstances le permettent » ?

### ***Le partage du fardeau budgétaire***

Un autre « marronnier » du débat nucléaire européen consiste à imaginer que l'Europe – et l'Allemagne au premier chef – puisse contribuer au budget de la dissuasion française, au motif que celle-ci contribue à la sécurité de l'Europe. Mais les chances qu'un tel mécanisme puisse voir le jour sont voisines de zéro. Comment imaginer qu'un chancelier allemand pourrait imposer une telle décision à sa classe politique ? Et que, simultanément, un Président français accepte que l'avenir de sa force nucléaire dépende du bon vouloir du Bundestag ?

(13) Les missiles américains Thor basés au Royaume-Uni dans les années 1950 étaient dotés d'un mécanisme de « double clé » (contrairement aux missiles Jupiter basés en Italie et en Turquie).

(14) Voir Jean GUISEL et Bruno TERTRAIS : *Le Président et la Bombe. Jupiter à l'Élysée* ; Odile Jacob, 2016.

### **Le partage des moyens de la dissuasion**

La mise en commun ou la coordination de certains moyens, essentiellement pour des raisons budgétaires, est en revanche plus réaliste. Elle ne peut à ce stade que se faire entre États nucléaires : c'est ainsi que Paris et Londres ont conçu et réalisé en commun une installation de radiographie destinée au maintien en condition des armes nucléaires. Mais une coopération avec un État non-nucléaire sur les éléments strictement nucléaires de la dissuasion est impossible aux termes du Traité de non-prolifération. Il est difficile d'imaginer d'aller au-delà du type de coopération qui se pratique dans le domaine spatial (lanceurs *Ariane*), dont la conception bénéficie aux lanceurs (missiles tirés depuis les sous-marins).

### **Le partage des risques et des responsabilités**

Le *Livre blanc* de 1972 affirmait : « Présentement le risque nucléaire ne se partage pas. » La formule était sans doute excessive. Car le risque nucléaire se partage bel et bien depuis les années 1950 suite au stationnement permanent d'armes nucléaires sur le territoire européen. Ce partage des risques s'est doublé d'un partage des responsabilités avec la dotation des armées de l'Otan en armes nucléaires, qui demeure aujourd'hui (aviation à double capacité), et qui est complété par le mécanisme *SNOWCAT* (*Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics*) permettant à d'autres États non nucléaires de se joindre aux opérations. L'Europe pourrait-elle faire de même ? Ce serait inutile et inopportun aujourd'hui. Mais si, à la suite de la désagrégation du dispositif de l'Otan du fait de décisions unilatérales de certains États-membres, alors ces mécanismes pourraient être partiellement repris entre nations européennes volontaires, avec des moyens français. Dans l'intervalle – c'est-à-dire si l'architecture nucléaire de l'Otan est pérennisée en dépit des soubresauts de la relation nucléaire transatlantique – rien n'empêcherait la France d'affirmer un peu plus clairement sa solidarité nucléaire avec ses alliés, par exemple par des rotations d'appareils des Forces aériennes stratégiques (sans leurs missiles nucléaires) sur les bases des pays d'Europe centrale et orientale intéressés.

\*

\*\*

François Mitterrand le disait déjà en 1995 : la dissuasion nucléaire « est difficilement partageable par nature » <sup>(15)</sup>. Mais le débat nucléaire européen pourrait évoluer dans les prochaines années, et des surprises ne sont pas à exclure. Pour la France, il faut l'aborder avec modestie et réalisme, à l'écoute de ses partenaires. ♦

---

(15) Vœux du président de la République aux armées, Paris, 5 janvier 1995.