

L'Europe, la France et la dissuasion nucléaire *

Céline Jurgensen

Diplomate. Directrice de l'analyse stratégique au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Début février, le président de la Conférence de Munich sur la sécurité, Wolfgang Ischinger, a relancé la question d'une éventuelle extension du parapluie nucléaire français au reste de l'Europe : « Il s'agit de savoir si et comment la France pourrait être disposée à mettre stratégiquement sa capacité nucléaire au profit de l'ensemble de l'Union européenne. »⁽¹⁾ Ces déclarations font notamment suite à l'annonce par les États-Unis, le 1^{er} février 2019, de leur retrait du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) de 1987.

Elles illustrent le retour en Europe d'un débat sur le nucléaire qu'on avait cru enterré. Alors que les dynamiques actuelles de sécurité sur le continent conduisent à rehausser la place des questions de dissuasion nucléaire en Europe, il est utile de remettre en perspective ce débat nucléaire, à l'aune de ses évolutions historiques et du contexte stratégique aujourd'hui, mais aussi de réfléchir aux enjeux pour la France.

Perspective historique sur le débat nucléaire en Europe

La dissuasion nucléaire a joué un rôle fondamental dans la préservation de la paix et de la stabilité stratégique en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Pour un grand nombre de pays européens, elle continue de jouer un rôle essentiel, limité à des circonstances extrêmes, pour la défense de leurs intérêts vitaux. Il faut à cet égard considérer la relation de l'Europe aux armes nucléaires dans ses multiples aspects : l'Alliance atlantique (alliance nucléaire, car l'Europe est l'un des deux théâtres où s'exerce la dissuasion élargie américaine), la construction européenne (l'UE n'a évidemment pas de rôle en matière de dissuasion nucléaire mais la solidarité croissante entre États-membres a des implications politiques et stratégiques, en particulier pour les deux puissances nucléaires européennes), la dimension bilatérale et bien sûr la dimension nationale, pour les États dotés concernés.

* NDLR : les vues évoquées dans cette contribution le sont à titre personnel et ne sauraient être attribuées au CEA ni au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Certaines sont développées dans l'article de l'auteur « Quel avenir pour la dissuasion nucléaire ? », revue *Hérodote* n° 170, *La France Demain*, 3^e trimestre 2018, et sa contribution pour les IX^e Assises nationales de la recherche stratégique du CSFRS, en décembre 2018.

(1) Entretien au journal *Ouest France*, 9 février 2019.

Dès la fin des années 1950, apparaît l’idée d’une dissuasion nucléaire européenne propre et d’une « force nucléaire européenne ». Elle s’inscrit dans le contexte d’une crise de confiance en Europe occidentale à l’égard du parapluie nucléaire américain : l’épisode de Suez en 1956 illustre les limites de l’engagement américain en soutien de leurs alliés, tandis que le lancement du *Sputnik* en 1957 met en évidence la vulnérabilité inédite du territoire américain. Les Européens craignent que Washington n’accepte la perspective d’une guerre nucléaire limitée à l’Europe et refuse d’engager son arsenal stratégique basé sur son territoire, afin de ne pas exposer la population américaine à des représailles nucléaires de l’URSS ⁽²⁾. Des projets de « *pool* atomique européen » ⁽³⁾ voient le jour, pour diminuer la dépendance stratégique de l’Europe à l’égard de Washington et lui donner voix au chapitre au sein de l’Otan. Des accords trilatéraux entre la France, l’Italie et l’Allemagne prévoient ainsi une coopération étroite en matière d’armements conventionnels et d’« applications militaires de l’énergie atomique » (protocole d’accords dit « FIG » signé le 25 novembre 1957) et pour la construction d’une usine de séparation isotopique à Pierrelatte (8 avril 1958) – une coopération à laquelle le général de Gaulle met fin dès son retour au pouvoir en 1958. À l’inverse, le traité de Communauté européenne de défense (CED), signé par six États le 27 mai 1952, comme la version initiale du traité Euratom, auraient abouti à empêcher le programme nucléaire militaire français ⁽⁴⁾ ; c’est l’une des principales raisons du rejet par le Parlement français du traité CED le 30 août 1954 ⁽⁵⁾.

Mais ces tentations nucléaires proprement européennes, restées théoriques, échouèrent. Plusieurs raisons peuvent l’expliquer ; pour les Européens, en particulier la République fédérale d’Allemagne, le risque était trop grand d’un découplage de l’Europe occidentale vis-à-vis des États-Unis. Ainsi, la question de la contribution de la dissuasion nucléaire à la sécurité de l’Europe a été abordée essentiellement sous le prisme du parapluie nucléaire américain (la « dissuasion élargie » américaine) et de l’Alliance atlantique. À partir de la fin des années 1950, Washington met progressivement en place une politique de « partage nucléaire » ⁽⁶⁾ avec les alliés européens ; le Groupe des plans nucléaires (NPG) de l’Otan est créé en 1966 et se réunit pour la première fois le 6 avril 1967. Il s’agit pour les Américains à la fois de répondre aux inquiétudes européennes sur leurs garanties de sécurité et d’éviter

(2) Une telle perspective signifiait l’abandon par Washington de la doctrine des « représailles massives », présentée par le Secrétaire d’État américain Dulles en janvier 1954 et adoptée par l’Otan en décembre 1954.

(3) Voir notamment Georges-Henri Soutou : « Les accords de 1957 et 1958 : vers une communauté stratégique nucléaire entre la France, l’Allemagne et l’Italie ? », *Matériaux pour l’histoire de notre temps*, n° 31, 1993.

(4) Voir, notamment, Jacques Bariéty : « La décision de réarmer l’Allemagne, l’échec de la Communauté européenne de défense et les accords de Paris du 23 octobre 1954 vus du côté français », *Revue belge de philologie et d’histoire*, tome 71, 1993.

(5) Le projet de « protocole d’application » visant à modifier le traité CED, présenté par Pierre Mendès-France, devenu président du Conseil, aux cinq autres pays européens lors de la conférence de Bruxelles en août 1954, avant le vote au Parlement français, aurait permis pour sa part la poursuite des activités nucléaires militaires françaises. Il fut cependant rejeté par les partenaires européens. Voir J. Bariéty, précité.

(6) Plan Eisenhower de décembre 1957 consistant en l’installation d’un stock d’IRBM en Europe et la dotation aux troupes Otan d’armes nucléaires tactiques américaines, idées américaines sur une force nucléaire multilatérale de l’Otan, finalement abandonnées, accords de Nassau en décembre 1962, puis création du « *Nuclear Planning Group* ».

une prolifération des arsenaux nucléaires en Europe, notamment en RFA ⁽⁷⁾, tout en contrôlant la prise de décision pour l'emploi des armes de l'Alliance.

Au moment de la négociation du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), pour lever les réticences des Alliés européens, les Américains durent leur garantir ⁽⁸⁾ en 1967 que le futur traité ne remettrait pas en cause les arrangements nucléaires de l'Otan et n'empêcherait pas un futur État fédéré européen de succéder à l'un de ses membres concernant le statut de puissance nucléaire ⁽⁹⁾ (une clause reprise par la RFA lors de sa ratification du TNP) ⁽¹⁰⁾. Le TNP aboutit en tout cas à limiter le nombre de puissances nucléaires en Europe. À partir de la seconde moitié des années 1970, la menace soviétique (notamment les déploiements de forces nucléaires intermédiaires) et l'approfondissement de la construction politique de l'Europe conduisent à relancer des réflexions sur une défense européenne autonome et son éventuelle dimension nucléaire ⁽¹¹⁾.

Depuis la fin de la guerre froide, avec la disparition du camp soviétique, un certain « vide » en matière de défense nucléaire s'est progressivement institué en Europe. L'Otan a réduit sa posture nucléaire ⁽¹²⁾ et a passé plus de temps à se demander comment se débarrasser de ses armes nucléaires, plutôt que pourquoi elle les gardait... À partir des années 2000, le centre de gravité nucléaire de l'Alliance bascule de la dissuasion vers le désarmement nucléaire ; le discours de Prague du président Obama en faveur d'un « monde libre d'armes nucléaires » accentue cette dynamique, tandis que le nouveau ministre allemand des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, demande publiquement en 2010 le retrait des armes nucléaires stationnées sur le sol allemand. L'Europe a connu, à cet égard, une trajectoire croisée par rapport à la Russie.

(7) Les accords du 23 octobre 1954 signés à Paris, qui permettent le réarmement progressif de la RFA et son intégration dans l'Otan, obligent Bonn à ne fabriquer aucune arme atomique « sur son territoire » – une précision importante pour la suite. Voir, notamment, Jacques Vernant, « La logique de Nassau », *Politique étrangère*, 1962, n° 27-6 et Emmanuelle Maître, « Le couple franco-allemand et les questions nucléaires : vers un rapprochement ? », note de la FRS n° 18/2017, novembre 2017.

(8) Ces assurances américaines, formalisées sous forme de Q&A approuvées par les Alliés le 6 avril 1967 (« Questions on the draft non-proliferation treaty asked by US Allies together with answers given by the United States»), furent transmises le 28 avril 1967 par les Américains aux Soviétiques, qui ne les remirent pas en question. Elles ont été annexées à une lettre du Secrétaire d'État, Dean Rusk, au président Johnson, puis furent transmises au Sénat le 9 juillet 1968, pour examen pendant les auditions relatives au TNP, et ainsi rendues publiques. Voir aussi William Alberque : « The NPT and the origins of NATO's nuclear sharing arrangements », Études de l'Ifri, *Proliferation Papers*, février 2017.

(9) Les Soviétiques objectèrent à un potentiel statut de puissance nucléaire d'une future fédération européenne (voir Alberque, précité). Le seul moyen pour l'Europe de se doter d'une force nucléaire serait donc dans le contexte d'une fédération impliquant l'une des puissances nucléaires européennes déjà existantes.

(10) Dans une déclaration du 2 mai 1975 pour sa ratification du TNP, la RFA a indiqué que : « *no provision of the Treaty may be interpreted in such a way as to hamper the further development of European unification, especially the creation of a European Union with appropriate competences* ».

(11) En particulier, l'idée de combiner les forces britanniques et françaises pour créer le noyau d'une force de dissuasion européenne aurait été examinée dans les années 1970, notamment dans le contexte du renouvellement des accords nucléaires anglo-américains. Voir Jean Klein : « L'Europe et les relations transatlantiques à l'heure de la négociation », *Politique étrangère*, 1975, vol. 40, n° 1.

(12) Retrait d'Europe de la quasi-totalité des armes nucléaires tactiques américaines dans le cadre des *Presidential Nuclear Initiative* de 1991, engagement à l'égard de la Russie en 1997 de ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres de l'Alliance. Aujourd'hui, l'Otan continue, selon les sources ouvertes, de stationner entre 160 et 200 armes nucléaires américaines dans cinq pays : Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Turquie.

Le début du XXI^e siècle a cependant cédé la place, notamment depuis l’annexion de la Crimée en 2014, à une nouvelle ère de tensions entre grandes puissances et à une remontée en puissance de la question nucléaire. Le Sommet de l’Otan à Varsovie en juillet 2016 marque le retour du nucléaire en Europe et renforce le langage sur la dissuasion nucléaire, une première depuis 1991.

Le retour de la question nucléaire en Europe aujourd’hui

La dissuasion nucléaire se trouve aujourd’hui dans une situation paradoxale : le fait nucléaire revient en force sur le devant de la scène, tandis que, en parallèle, une logique prohibitionniste de l’arme nucléaire s’ancre durablement dans le paysage.

Un débat sur l’idée d’une « dissuasion nucléaire européenne », en réponse à un hypothétique retrait du parapluie nucléaire américain, a récemment resurgi dans la presse ⁽¹³⁾. Comme le relève Bruno Tertrais, alors que dans les années 1990, la France était à l’avant-garde de ce débat, l’élan intellectuel vient aujourd’hui d’Allemagne. Différentes formules ont ainsi été évoquées : rôle renforcé des forces nucléaires françaises et britanniques ; dissuasion élargie française, avec le déploiement d’armes nucléaires françaises dans d’autres pays européens ; « européanisation » de la dissuasion française, placée sous un commandement européen commun, avec un financement et une doctrine communs ; voire développement d’une dissuasion nucléaire allemande. À l’été 2017, un rapport commandé par le Bundestag a même conclu à la possibilité juridique pour l’Allemagne de financer la dissuasion nucléaire française.

Ce « retour du nucléaire » dans les débats européens s’explique bien sûr par la dégradation du contexte stratégique. La résurgence de la menace russe (crise ukrainienne, politique d’« intimidation stratégique », annonce par le président Poutine en mars 2018 de nouvelles capacités stratégiques, emploi d’armes chimiques sur le sol européen, etc.) remet à l’ordre du jour la possibilité d’une crise majeure en Europe sous parapluie nucléaire. Le retour de la question nucléaire est aussi lié aux doutes sur la solidité politique des garanties de sécurité américaines, qui s’expriment plus ouvertement en Europe depuis l’élection de Donald Trump. Il est accentué par l’érosion de l’architecture européenne de sécurité : les instruments de maîtrise des armements, conventionnels comme nucléaires, sont de plus en plus ébranlés.

(13) Notamment : *Carnegie*, août 2018 (« Tracking the German Nuclear Debate ») ; *Die Welt am Sonntag*, 29 juillet 2018 (« Brauchen wir die Bombe ? ») ; *New York Times*, 5 juillet 2017 (« European Nuclear Weapons Program Would Be Legal, German Review Finds ») ; *Foreign Affairs*, 27 mars 2017 (« The case for a European Nuke ») ; *Der Spiegel*, 23 février 2017 (« Die deutsche Bombe ») ; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 février 2017 (« Eine Atom-Supermacht Europa würde ich begrüßen ») ; *Tagespiegel*, 23 janvier 2017 (« Deutschland braucht Atomwaffen ») ; *FAZ*, 27 novembre 2016 (« Das ganz und gar Undenkbare ») ; *Spiegel Online*, 6 novembre 2016 (« Wie Trump Deutschland zur Aufrüstung zwingen könnte ») ; *Bild* (« Bekommt Deutschland eigene Atomwaffen? »).

Ces évolutions ont un impact direct sur la stabilité stratégique en Europe. Après avoir connu de vrais succès dans ce domaine, nous sommes entrés dans une phase de régression et de déconstruction. La crise du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) ⁽¹⁴⁾ de 1987 est emblématique de cette « fin de l'après-guerre froide » ⁽¹⁵⁾. Depuis 2014, les États-Unis accusent la Russie d'être en violation du traité. Dans un communiqué du 4 décembre 2018, les ministres des Affaires étrangères de l'Otan ont déclaré être « parvenus à la conclusion que la Russie a développé et mis en service un système de missile, le 9M729 ⁽¹⁶⁾, qui viole le Traité FNI et fait peser des risques importants sur la sécurité euro-atlantique » et ont demandé à la Russie de répondre à ces préoccupations de manière substantielle et transparente. Faute d'évolution de Moscou, les États-Unis ont annoncé le 1^{er} février 2019 qu'ils se retiraient du traité FNI (ce retrait sera effectif après une période de six mois). Le Conseil de l'Atlantique Nord a publié le même jour une déclaration appuyant la décision américaine ⁽¹⁷⁾. Dans la foulée, le président russe Vladimir Poutine a annoncé que la Russie suspendait aussi sa participation au traité FNI.

Cette décision américaine est motivée par la violation russe ; un traité n'a de sens que s'il est respecté par toutes les parties. La Russie, après avoir d'abord nié l'existence du système incriminé, l'a finalement reconnue, tout en contestant la portée alléguée du missile et donc la violation du traité. Mais la fin annoncée du traité FNI reflète aussi un changement dans les équilibres stratégiques depuis 1987, avec une Russie en pleine résurgence militaire et une Chine qui s'affirme de manière décomplexée. Pékin n'est en effet pas partie au traité FNI et n'entend évidemment pas l'être, alors que les trois quarts de ses missiles sont dans les portées couvertes par le traité.

La mort annoncée du traité FNI ouvre une période incertaine et instable. Les implications sont encore difficiles à anticiper. Elles dépendront notamment des mesures militaires qui seront prises par les principaux acteurs concernés (déploiements de missiles air-sol, mer-sol ou de nouveaux systèmes sol-sol, charge conventionnelle ou nucléaire, renforcement des défenses antimissiles, etc.).

Si le traité FNI se disloque, c'est plus largement le cadre de la relation stratégique bilatérale russo-américaine, dont le traité *New START* de 2010 est aujourd'hui le fondement (il expire en 2021), qui risque de tomber. Nous pourrions donc être

(14) Conclu entre Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev, au crépuscule de la guerre froide, ce traité signé à Washington le 8 décembre 1987 a mis fin à l'une des plus importantes crises de la guerre froide, la crise des Euromissiles. Il prévoit l'élimination des missiles de croisière et des missiles balistiques lancés depuis le sol et ayant une portée se situant entre 500 et 5 500 km, pouvant emporter des charges explosives conventionnelles ou nucléaires.

(15) Bruno Tertrais : « La mort annoncée du traité FNI ou la fin de l'après-guerre froide », FRS, février 2019.

(16) Ce missile est dual, c'est-à-dire à capacité conventionnelle et nucléaire.

(17) Le communiqué du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères du 2 février 2019 souligne aussi : « Avec ses partenaires et alliés, la France est parvenue à la conclusion que la Russie a développé un système de missile, le 9M729, qui viole le traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI). La Russie n'a pas répondu aux demandes d'explications ni aux appels à une application conforme du traité formulés de façon répétée ces derniers mois. La France regrette d'arriver à une situation dans laquelle les États-Unis ont dû notifier leur retrait du traité FNI. »

confrontés, dans quelques années, à l’absence de tout cadre de maîtrise des armements russo-américains et au retour à la seule logique de rapports de force entre les États-Unis, la Russie et désormais la Chine.

Parallèlement à ces évolutions, et de manière apparemment paradoxale, les divisions sur les questions nucléaires se sont accrues au sein de l’UE, entre les États sous parapluie nucléaire, qui redécouvrent les vertus de la dissuasion pour leur sécurité, et les autres pays. Le récent traité d’interdiction des armes nucléaires, ratifié par l’Autriche et signé par l’Irlande, semble enterrer durablement toute possibilité de les surmonter. L’adhésion d’États-membres à ce traité pourrait, à terme, faire peser de réelles incertitudes sur la cohésion politique et stratégique de l’UE. Près de trente ans après, l’interrogation de François Mitterrand – « Comment gérer la différence de statut nucléaire au sein de l’Union européenne ? » – reste plus pertinente que jamais.

Quels enjeux pour la France ?

La recomposition de la donne stratégique en Europe a des conséquences directes sur la France, qui deviendra, après le *Brexit*, la seule puissance nucléaire au sein de l’UE. Nous pourrions être plus sollicités sur ce sujet.

Le choix de la France en faveur de la stratégie nucléaire à la fin des années 1950 reposait sur un double fondement : le souhait de protéger nos intérêts vitaux, et le souci d’assurer en toutes circonstances notre indépendance et notre liberté d’action. Si notre doctrine a été adaptée pour tenir compte de l’évolution du contexte stratégique et politique, et notamment de l’approfondissement de la construction européenne, ces fondements n’ont jamais été remis en cause. Notre dissuasion reste nationale ⁽¹⁸⁾ : il appartient au seul président de la République d’apprécier la limite de nos intérêts vitaux. La dissuasion française reste aussi une dissuasion dite « centrale ».

Pour autant, la stratégie nucléaire française a toujours connu, dès l’origine, une certaine tension entre la volonté d’indépendance et l’appartenance européenne. Le général Poirier formulait ainsi cette dialectique : « Comment accorder les exigences et contraintes de l’autonomie de décision, que l’atome impose à notre stratégie, et celle de notre non moins nécessaire contribution à la sécurité de nos voisins et alliés ? » La France considère depuis longtemps, et plus encore depuis la fin de la guerre froide et l’approfondissement de la construction européenne, que sa dissuasion nucléaire a un rôle européen ⁽¹⁹⁾. Ce rôle n’est d’ailleurs pas limité au

(18) Dès sa conférence de presse du 3 septembre 1959, le général de Gaulle souligne le caractère national de la future force de frappe : « Il faut que la défense de la France soit française (...). Un pays comme la France, s’il lui arrive de faire la guerre, il faut que ce soit sa guerre. Il faut que son effort soit son effort (...). Naturellement, la défense française serait, le cas échéant, conjuguée avec celle d’autres pays. »

(19) Voir, notamment, Jean Klein : « La France, l’arme nucléaire et la défense de l’Europe », *Politique étrangère*, n° 3, 1979 ; Bruno Tertrais : *La France et la dissuasion nucléaire. Concept, moyen, avenir* ; La Documentation française, 2017, et « La dissuasion partagée ? » *Revue Défense Nationale*, n° 819, avril 2019.

seul cadre institutionnel de l'UE. Il comprend différentes dimensions : géographique ⁽²⁰⁾, politique avec la construction européenne (en lien étroit avec l'approfondissement de l'Europe de la défense), militaire (avec la question de son articulation avec l'Otan), et bilatérale, notamment avec le Royaume-Uni et l'Allemagne.

La contribution de la dissuasion française à la sécurité de l'Europe est donc tout à la fois une contribution de fait, résultant de la géographie, et un choix politique et stratégique. Une mise en perspective historique permet de mesurer les évolutions – et ouvertures – françaises dans ce domaine.

Un regard rétrospectif

Comme le relève Georges-Henri Soutou ⁽²¹⁾, les dirigeants de la IV^e République, qui ont lancé le programme militaire secret de la France, ne concevaient pas cette stratégie nucléaire séparément du cadre européen et de l'Alliance atlantique. Il s'agissait de « se doter d'une réassurance en cas d'érosion ou de disparition de la garantie nucléaire [américaine], mais de l'intérieur de l'Otan. En fait, les Français aspiraient au même statut que les Britanniques. »

À son arrivée au pouvoir en 1958, de Gaulle propose d'abord aux Américains et aux Britanniques un directoire à trois sur l'emploi de l'arme nucléaire (Mémoire du 17 septembre 1958) ⁽²²⁾. Après cet échec, la France entre dans « la voie du dégagement atlantique » et s'efforce de promouvoir une moindre dépendance de l'Europe à l'égard des États-Unis.

Si une continuité de l'aventure atomique existe donc entre la IV^e et la V^e République, la période de Gaulle marque une inflexion majeure, avec l'affirmation d'une « souveraineté nucléaire » ⁽²³⁾. À partir de 1960, la France acquiert progressivement son autonomie nucléaire, avec son premier essai en février 1960 et la construction d'une force nucléaire indépendante répondant à une stratégie nationale (triade stratégique opérationnelle en 1971). Les liens se distendent avec l'Otan : Paris refuse de mettre ses forces stratégiques au service de l'Otan lors des accords de Nassau de 1962 et se retire en 1966 du commandement intégré de l'Alliance – une décision que la France présente comme une volonté d'indépendance qui sert l'Europe, et non comme un départ de l'Alliance. Le Premier ministre Pompidou affirme ainsi à l'Assemblée nationale, le 13 avril 1966 : « L'indépendance ne supprime pas la solidarité, elle la renforce, je dirai même qu'elle la crée. Il s'agit de rendre la France à elle-même. En le faisant, nous servons l'Europe et nous la préparons à

(20) Voir le discours de Georges Pompidou à l'Assemblée nationale, le 2 décembre 1964 : « Du seul fait que la France est en Europe, sa force joue pleinement et automatiquement au bénéfice de l'Europe, dont la défense est inséparable physiquement et géographiquement de la sienne propre. »

(21) « Les accords de 1957 et 1958 », précité.

(22) Voir, notamment, Frédéric Gloriant, « Londres et la proposition gaullienne de Directoire nucléaire tripartite de septembre 1958 », in Céline Jurgensen et Dominique Mongin (dir.), *Résistance et dissuasion – Des origines du programme nucléaire français à nos jours* ; Odile Jacob, 2018.

(23) Voir, notamment, Maurice Vaïsse : « Le général de Gaulle et la souveraineté nucléaire », *Résistance et dissuasion*, précité.

reparaître et à jouer son rôle. » Dès 1962, Pompidou avait souligné que la force nucléaire d’un pays de l’Europe *continentale* comme la France, directement exposé au danger, contribuait à renforcer la sécurité de l’Europe ⁽²⁴⁾. La singularité nucléaire française est ancrée à partir de 1966. La France refuse en 1968 de signer le TNP, au nom d’une critique du duopole nucléaire américano-soviétique.

Une décrispation s’amorce à partir de la présidence Giscard d’Estaing ⁽²⁵⁾. Les Présidents français successifs reconnaissent progressivement, et de manière parcimonieuse, que les intérêts vitaux de la France ne se limitent pas au seul territoire national. Ils le font d’abord sur des fondements géographiques (dès le *Livre blanc* de 1972 : « Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches. »), puis politiques, sous l’effet de l’approfondissement de la construction européenne. Comme le souligne Alain Juppé en septembre 1995, « les intérêts vitaux de la France ont depuis plusieurs années un horizon plus politique que géographique ». En 1976, le président Valéry Giscard d’Estaing reprend le concept de « sanctuarisation élargie » ⁽²⁶⁾, c’est-à-dire, selon ses propres mots, « l’extension de la garantie nucléaire stratégique française à tout ou partie de l’Europe occidentale ». Il finit cependant par l’abandonner, face aux critiques (notamment du parti gaulliste) dénonçant une remise en cause de la doctrine de « sanctuarisation » du territoire national.

La fin de la guerre froide marque une vraie rupture. Elle ouvre une période d’incertitude sur le rôle du nucléaire dans la stratégie de défense et relance le débat sur la dimension européenne de la dissuasion française, sous l’effet du renforcement de la construction européenne. La question européenne est pour la première fois formulée en tant que telle. Ainsi, le *Livre blanc* de 1994 « écarte (...) une stratégie axée exclusivement sur la sanctuarisation du territoire national » et indique : « La problématique d’une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d’une défense européenne commune. (...) Avec le nucléaire, en effet, l’autonomie de l’Europe en matière de défense est possible. Sans lui, elle est exclue (...). Il n’y aura cependant de doctrine nucléaire européenne, de dissuasion européenne, que lorsqu’il y aura des intérêts vitaux européens, considérés comme tels par les Européens et compris comme tels par les autres. D’ici là, la France n’entend diluer les moyens de sa défense nationale en un tel domaine sous aucun prétexte ».

Diverses formules déclaratoires sont mises en avant par les autorités françaises pour renforcer la dimension européenne de la dissuasion française :

(24) « Le gouvernement français estime que l’arme nucléaire politiquement contrôlée par un pays européen et, j’ajouterais, par un pays de l’Europe continentale, jouera un rôle essentiel. Loin d’affaiblir l’Alliance atlantique, elle la renforce. Non pas, bien sûr, tellement par sa puissance (...) mais par sa présence et par le fait qu’elle sera contrôlée par un pays exposé au premier danger. Ainsi, elle jouera vraiment son rôle de dissuasion parce que ne laissant à l’adversaire aucun doute sur les conséquences d’une agression même limitée. [...] » (Georges Pompidou, 16 juillet 1962).

(25) Voir notamment, « La dissuasion nucléaire française : genèse et actualité », discours prononcé par M. Pierre Messmer, Chancelier de l’Institut, lors du colloque organisé le 15 février 2002 à Oxford sur le thème « La France, la Grande-Bretagne et les politiques de défense de Nassau à Nice : continuité et développement ».

(26) Évoqué par le général Méry dans « Une armée pour quoi faire ? », *RDN*, juin 1976.

- La « dissuasion concertée »⁽²⁷⁾ : Jacques Mellick, Secrétaire d'État à la défense, la définit dès 1992⁽²⁸⁾, dans le contexte de la fin de la guerre froide et de la construction européenne (création de la Pesc). Après Alain Juppé en 1995, Jacques Chirac la précise en 1996 : « Il ne s'agit ni d'élargir unilatéralement notre dissuasion ni d'imposer à nos partenaires un nouveau contrat. Il s'agit de tirer toutes les conséquences d'une communauté de destin, d'une imbrication croissante de nos intérêts vitaux. Compte tenu des différences de sensibilité sur l'arme nucléaire qui existent en Europe, nous ne proposons pas un concept achevé, mais une démarche progressive, ouverte aux partenaires qui souhaitent s'y engager. »

- Revenant à une perspective plus unilatérale (possiblement du fait de l'absence d'intérêt des partenaires européens), Jacques Chirac constate en 2006 que « la dissuasion nucléaire française, par sa seule existence, devient un élément incontournable de la sécurité du continent ». Tout en rappelant l'idée française de dissuasion concertée, il appelle à approfondir d'abord la réflexion entre États-membres sur leurs intérêts de sécurité communs.

- Le « dialogue » sur le rôle de la dissuasion nucléaire, avec l'Allemagne (concept franco-allemand de 1996) et avec nos partenaires européens (discours de Nicolas Sarkozy en 2008).

- En 2015, dans le contexte de la crise ukrainienne, François Hollande accentue la dimension européenne. Il souligne que « 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 » et semble inclure, de manière interrogative, la « survie de l'Europe » parmi les intérêts vitaux de la France : « Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? »⁽²⁹⁾

À l'issue de ce rapide survol historique, quelques remarques peuvent être formulées.

D'abord, deux partenaires européens, le Royaume-Uni et l'Allemagne, font l'objet d'un traitement spécifique dans la stratégie nucléaire française.

(27) Voir notamment les nombreuses réflexions sur ce concept, telles que : Georges-Henri Soutou, « Dissuasion élargie, dissuasion concertée ou dissuasion pour le roi de Prusse », *Géopolitique*, n° 52 ; Frédéric Bozo, « Une doctrine nucléaire européenne : pour faire quoi et comment ? », *Politique étrangère*, 1992/2 ; Loïck Benoît, « François Mitterrand et la défense nucléaire de l'Europe », *Revue de la Recherche Juridique - Droit Prospectif*, 1998-2.

(28) « Elle consisterait pour une puissance nucléaire à garder son indépendance de décision nucléaire, tout en consultant ses partenaires sur les dispositions à prendre pour l'application du feu nucléaire. »

(29) Discours à Istres, 19 février 2015 : « Nous participons au projet européen, nous avons construit avec nos partenaires une communauté de destin, l'existence d'une dissuasion nucléaire française apporte une contribution forte et essentielle à l'Europe. 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 ? C'est pourquoi notre dissuasion va de pair avec le renforcement constant de l'Europe de la défense. Mais notre dissuasion nous appartient en propre ; c'est nous qui décidons, c'est nous qui apprécions nos intérêts vitaux. »

L’Allemagne a, sans surprise, occupé une place particulière dans les débats nucléaires français ⁽³⁰⁾, du fait de l’histoire (« plus jamais 1940 »), de la géographie (double proximité géographique de la RFA, avec le bloc soviétique et avec la France) et de raisons stratégiques (inquiétudes allemandes sur une possible nucléarisation du sol allemand par les armes nucléaires tactiques françaises). La question nucléaire domine la relation franco-allemande dans les années 1980, pendant la crise des Euromissiles. François Mitterrand avait ainsi consenti en 1986 à une consultation de Bonn sur l’emploi éventuel des armes françaises sur le sol allemand, mais « dans les limites qu’impose l’extrême rapidité de telles décisions » et tout en soulignant que la décision d’emploi ne saurait être que nationale. Mais la France a refusé d’étendre explicitement et automatiquement sa dissuasion à l’Allemagne ⁽³¹⁾.

Après la fin de la guerre froide, dans un concept commun en matière de sécurité et de défense, adopté lors du Conseil franco-allemand de Nuremberg en décembre 1996, Paris et Berlin ont souligné leur « communauté de destin et d’intérêts » et indiqué être « prêts à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire dans le contexte de la politique de défense européenne ». À cet égard, le récent traité d’Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 s’inscrit non seulement dans le prolongement du traité de l’Élysée de 1963, mais aussi dans celui du concept franco-allemand de 1996 ⁽³²⁾.

Le rapprochement avec l’autre puissance nucléaire européenne, le Royaume-Uni, se concrétise à la fin de la guerre froide, même si des réflexions avaient déjà été engagées dans le passé ⁽³³⁾. Dès 1992, un dialogue stratégique est établi dans le cadre d’une Commission nucléaire conjointe. La déclaration franco-britannique dite des « *Chequers* », adoptée au niveau des chefs d’État et de gouvernement en 1995, reconnaît une interconnexion des intérêts vitaux des deux pays (« nous n’imaginons pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l’un pourraient être menacés sans que les intérêts vitaux de l’autre ne le soient aussi ») – il est significatif que ce langage ait été réaffirmé par les deux pays après le référendum britannique sur le *Brexit*, lors du Sommet franco-britannique de Sandhurst en janvier 2018 ⁽³⁴⁾. La coopération nucléaire commencée en 2010 par les traités de Lancaster House (*Teutates*) marque un rapprochement stratégique inédit (dans les

(30) Voir, notamment, David Yost, « La coopération franco-allemande en matière de défense », *Politique étrangère*, n° 4, 1988 ; Emmanuelle Maître, « The Franco-German Tandem: Bridging the Gap on Nuclear Issues », *Proliferation Papers*, n° 61, Ifri, janvier 2019.

(31) Jacques Chirac soulignait en 1986 qu’il convenait « de ne pas s’égayer dans des débats stériles sur l’extension éventuelle de notre garantie nucléaire » à la RFA.

(32) L’article 4 du traité indique que « les deux États, convaincus du caractère indissociable de leurs intérêts de sécurité, font converger de plus en plus leurs objectifs et politiques de sécurité et de défense, renforçant par là même les systèmes de sécurité collective dont ils font partie. Ils se prêtent aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, y compris la force armée, en cas d’agression armée contre leurs territoires. »

(33) Voir Jean Klein, *supra*, ainsi que « La France, l’arme nucléaire et la défense de l’Europe », *Politique étrangère*, n° 3, 1979.

(34) Pour mémoire, ce n’est pas la première fois que les deux pays utilisent la notion d’intérêts vitaux. Dans un contexte évidemment très différent, le 6 février 1939, le Premier ministre anglais Chamberlain souligne que « Toute menace contre les intérêts vitaux de la France entraînera l’assistance de la Grande-Bretagne. »

limites permises par l'imbrication des programmes militaires britanniques et américains), avec la construction et l'exploitation d'installations radiographiques et hydrodynamiques communes.

Ensuite, l'option d'une « dissuasion élargie » française, sur le modèle américain, n'a jamais été retenue. La dissuasion française, dite centrale, s'est d'ailleurs construite en opposition à la dissuasion élargie américaine, que la France n'estimait pas crédible pour elle-même. Ce choix limité en faveur d'une dissuasion centrale était, et reste, celui d'une puissance moyenne, dotée de ressources budgétaires limitées. Les concepts et moyens de notre stratégie de dissuasion (représailles, stricte suffisance, avertissement nucléaire, dommages inacceptables, etc.) découlent aussi de ce choix.

Enfin, les enceintes européennes elles-mêmes ont reconnu la contribution indépendante de la dissuasion française à la dissuasion globale de l'Alliance (déclaration du Conseil atlantique à Ottawa dès 1974, rappelée ensuite dans les concepts stratégiques successifs de l'Otan) et de l'Europe (plateforme de La Haye adoptée par les ministres de l'Union de l'Europe occidentale en 1987). La réintégration de la France dans le commandement militaire intégré de l'Otan n'a pas remis en cause l'indépendance de sa dissuasion nucléaire et sa non-participation aux mécanismes de planification nucléaire de l'Alliance. La France continue de refuser tout ce qui pourrait entamer la liberté d'appréciation, de décision ou d'action du président de la République. Pour autant, comme l'a souligné François Hollande en 2015, « la France souhaite contribuer à la définition de la politique nucléaire de l'Alliance ». Ainsi, Paris accompagne le renforcement de la culture nucléaire au sein de l'Alliance et contribue au renforcement de la posture déclaratoire de l'Otan en matière de dissuasion nucléaire.

Perspectives

Si les débats qui ont resurgi en Europe sur l'idée d'une dissuasion nucléaire européenne, limités à quelques personnalités, doivent être relativisés, leur existence même n'en demeure pas moins significative. Ils reflètent une évolution en profondeur de la réflexion en Europe, et la prise de conscience que les intérêts du vieux continent ne recourent pas automatiquement ceux des États-Unis. Comme l'a dit de façon inédite la chancelière allemande, l'Europe ne peut plus compter uniquement sur les États-Unis pour sa propre défense.

Dans ce contexte, des interrogations sont réapparues sur une éventuelle contribution de la dissuasion française au renforcement de l'autonomie stratégique européenne, compte tenu notamment de l'ambition européenne portée par le Président français⁽³⁵⁾. Un rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2018 sur l'Europe de la défense s'interroge ainsi : « Maintenant que le Royaume-Uni a décidé

(35) Voir, notamment, ses discours de la Sorbonne et à Athènes en 2017.

de quitter l’UE, la dissuasion nucléaire française doit-elle être étendue à l’ensemble des États-membres de l’UE, et si oui, dans quelles conditions ? » Si une « dissuasion nucléaire européenne » semble devoir rester durablement exclue (qu’il s’agisse d’une vraie « européanisation » de la dissuasion française ou *a fortiori* d’une dissuasion européenne en propre), des publications récentes se penchent sur les modalités plus concrètes d’un éventuel renforcement de la dissuasion française dans ce domaine ⁽³⁶⁾. Il appartient en tout état de cause au seul président de la République de décider, le cas échéant, d’éventuelles inflexions de la stratégie française.

Mais la France n’est pas seule concernée. Qu’en est-il de la « demande » ? Chez nos partenaires européens, les incertitudes et difficultés d’une plus grande contribution de la dissuasion française à la sécurité de l’Europe seraient aussi fortes ⁽³⁷⁾. Dans le passé, ils ne se sont guère montrés intéressés par les appels du pied français ⁽³⁸⁾. Le rôle des États-Unis est un élément déterminant de cette équation. Dans le logiciel stratégique et politique de la plupart des pays européens, Washington reste en effet le garant ultime de leur sécurité et de la défense de leur territoire, notamment en matière nucléaire. Nos partenaires européens restent extrêmement soucieux de ne pas affaiblir les garanties de sécurité américaines.

Au-delà de ces réflexions, renforcer la défense de l’Europe suppose de la part des Européens un effort durable de renforcement commun des capacités de dissuasion et de défense ⁽³⁹⁾. À la fin de la guerre froide, les pays européens ont massivement désinvesti les enjeux de sécurité – militairement, financièrement et intellectuellement – et contracté leurs forces armées. Un effort européen renouvelé passe par une réappropriation de la culture stratégique, notamment nucléaire – Thucydide nous rappelle que « la force de la cité n’est pas dans ses vaisseaux, ni dans ses remparts, mais dans le caractère de ses citoyens. » Cela passe aussi par le renforcement des capacités conventionnelles européennes. Le débat sur le « *burden sharing* », brutalement ressuscité par Donald Trump, est en effet loin d’être illégitime. Les Européens doivent, en parallèle, développer des initiatives européennes qui leur permettront d’être des partenaires crédibles ou d’agir de façon plus autonome lorsque cela sera nécessaire. C’est l’objet de plusieurs initiatives récentes, telles le fonds européen de défense et la coopération structurée permanente dans le cadre de l’UE ou l’Initiative européenne d’intervention portée par la France avec neuf partenaires européens ⁽⁴⁰⁾.

(36) Bruno Tertrais, « La dissuasion partagée ? », précité, et « The European dimension of nuclear deterrence », *Finnish Institute of International Affairs*, n° 106, novembre 2018.

(37) Voir, notamment, ECFR, « Eyes tight shut: European attitudes towards nuclear deterrence », décembre 2018.

(38) Bruno Tertrais, précité.

(39) Face au développement par certains États de postures d’intimidation stratégique, voire de chantage, il s’agit notamment pour les Européens d’éviter d’éventuelles tentations de contournement par le bas de la dissuasion nucléaire par des actions de « prise de gage » territorial.

(40) Il s’agit, outre la France, de l’Allemagne, la Belgique, le Danemark, l’Espagne, l’Estonie, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

La France prend sa part de ces efforts, à titre national, avec la loi de programmation militaire 2019-2025, et notamment le renouvellement des deux composantes de sa dissuasion. Comme l'a réaffirmé le président de la République, la dissuasion nucléaire demeure pour la France la garantie ultime de sa sécurité et de son indépendance. Au sein de l'Alliance, les déploiements français participent à la présence avancée renforcée dans les pays baltes.

Enfin, l'affaiblissement de l'architecture de sécurité en Europe doit pousser les Européens à engager une réflexion approfondie sur les conditions de la stabilité stratégique sur le continent, afin de définir leurs intérêts de sécurité et des mesures de maîtrise des armements qui leur soient conformes (notamment pour réduire la méfiance réciproque, renforcer la transparence sur les doctrines et capacités, et réduire les risques d'escalade involontaire ou non maîtrisée) ⁽⁴¹⁾.

**

Comme le souligne Bruno Tertrais, un débat sérieux sur le rôle des armes nucléaires dans la sécurité européenne réapparaît pour la première fois depuis plus de vingt ans en Europe, du fait des évolutions stratégiques et politiques. Nous sommes en effet entrés dans une nouvelle phase des relations internationales, marquée par un retour des logiques de puissance entre les principaux acteurs stratégiques et un affaiblissement de nos cadres de sécurité.

Les enjeux de sécurité sont lourds, pour la France et l'Europe. Le risque, pour les Européens, est qu'une rivalité stratégique entre les États-Unis, la Russie et la Chine ne se fasse sur leur dos. L'ancien ministre allemand des Affaires étrangères, Sigmar Gabriel, avait averti : « Dans un monde de carnivores géopolitiques, les Européens sont les derniers végétariens. Sans le Royaume-Uni, nous deviendrons vegans. Puis une proie. » ⁽⁴²⁾ Les pays européens ne doivent pas être les spectateurs désengagés d'évolutions stratégiques qui les concernent directement. En cette année importante pour l'Europe, une réappropriation par les Européens du débat stratégique est donc indispensable. ♦

(41) Voir, notamment, Coentien Brustlein : « The Erosion of Strategic Stability and the Future of Arms Control in Europe », *Proliferation Papers*, n° 60, Ifri, novembre 2018.

(42) Entretien au *Spiegel*, janvier 2018.