

L'avenir des forces nucléaires françaises dans une authentique défense européenne

Frédéric Mauro

| Avocat au barreau de Paris, établi à Bruxelles.

La France est, en Europe, le seul pays disposant de forces nucléaires totalement autonomes aussi bien pour ce qui est de la production des armes que de leur emploi et ses dirigeants feront tout pour conserver cette précieuse autonomie. Mais la France entretient également le rêve d'une défense européenne, c'est-à-dire d'une défense de l'Europe, par l'Europe et pour l'Europe. Comment ces deux ambitions peuvent-elles s'articuler ?

Pour l'actuel président de la République, François Hollande, la coexistence semble aller de soi. Il affirmait ainsi à Istres, le 19 février 2015 : « (...) 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 ».

À ce détail près que « l'Europe de la défense » n'est pas la « défense européenne » et c'est la première fois semble-t-il que François Hollande recourt à ces mots. Utilisée par les seuls Français, difficilement traduisible dans les autres langues, l'expression d'Europe de la défense est un oxymore destiné à concilier, d'une part, la promotion d'une « défense commune européenne » dont la promesse est inscrite au cœur des traités européens depuis Maastricht et, d'autre part, le dogme de la « souveraineté » dont les forces nucléaires sont le symbole. C'est une chimère sémantique inventée pour masquer le refus, conscient ou inconscient, d'une défense authentiquement européenne qui serait la capacité militaire de l'Europe à se défendre par elle-même et pour elle-même. Pour preuve, personne n'a jamais entendu parler « d'Amérique de la défense » ni « d'Europe de la monnaie ».

Le *Livre blanc* de 1994 était à cet égard plus audacieux et moins ambigu : « La problématique d'une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune. L'acuité du sujet s'affirmera à mesure que l'Union européenne réalisera son identité politique en même temps que son identité de sécurité et de défense. Une telle perspective demeure éloignée, mais ne doit pas être perdue de vue. Avec le nucléaire, en effet, l'autonomie de l'Europe en matière de défense est possible. Sans lui, elle est exclue ».

Comme on le voit, le débat est ancien ⁽¹⁾ et ce bref article ne saurait prétendre en explorer toutes les nuances. Fondamentalement, les combinaisons possibles sont au nombre de trois.

Les forces nucléaires françaises sans la défense européenne

C'est la situation actuelle. La défense nucléaire de l'Europe est assurée par trois forces qui diffèrent par leur structure, leur périmètre et leur doctrine d'emploi. Les premières sont celles qui relèvent de la dissuasion nucléaire de l'Alliance atlantique. Ce sont des forces tactiques composées de bombes nucléaires appartenant aux États-Unis mais pouvant être portées par les avions de quatre nations européennes : l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, ainsi que par la Turquie. Les deuxièmes sont celles du Royaume-Uni qui sont des forces stratégiques, composées exclusivement de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, autonomes dans leur emploi, mais dépendants des États-Unis pour leur construction. Les troisièmes sont les forces nucléaires françaises, totalement autonomes et constituées de deux composantes : l'une sous-marine et l'autre aérienne.

Les doctrines d'emploi de ces forces sont bien connues et n'ont pas varié depuis de nombreuses années, malgré l'évolution des menaces. Les forces relevant des plans nucléaires de l'Otan sont destinées à être utilisées en dernier recours mais dans le cadre d'une réponse progressive, c'est-à-dire éventuellement sur « le champ de bataille ». Elles sont destinées à protéger tous les membres de l'Alliance. Les forces britanniques sont elles aussi destinées à protéger les membres de l'Alliance, mais comme les forces françaises, elles ne sont pas destinées à être utilisées sur le champ de bataille. Ce sont, selon la formule consacrée, des armes « de non-emploi », ou de « dernier recours ». Enfin, l'emploi des forces nucléaires françaises dépend de la seule appréciation par le chef de l'État de nos intérêts vitaux. Toutefois, notre dissuasion s'élargit *ex ante bellum*, à deux séries d'intérêts. En premier lieu toute attaque vitale contre le Royaume-Uni serait interprétée comme une attaque contre la France et inversement. C'est la déclaration du Sommet franco-britannique des Chequers en octobre 1995, qui trouve désormais un prolongement tangible dans le volet nucléaire du Traité de Lancaster House. En second lieu, toute attaque contre un « partenaire européen » et qui mettrait en cause la « survie de l'Europe » aurait nécessairement une « conséquence », comme l'a rappelé encore récemment le Président à Istres.

Cette situation peut-elle durer ?

Pour ce qui est des forces de l'Otan, cela pose la question de la détermination des États-Unis à entretenir et à moderniser des armes nucléaires en Europe et celle des alliés à moderniser leurs avions, en l'occurrence des *Tornado* pour l'Allemagne

(1) Voir notamment Burkard Schmitt : « L'Europe et la dissuasion nucléaire » Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, octobre 1997 ; Yves Boyer : « Quelle place pour le nucléaire dans l'Union européenne ? », *Annuaire stratégique et militaire 2005* de la Fondation pour la recherche stratégique, p. 81.

et des *F-16* pour les autres nations. On peut supposer que d'une façon ou d'une autre, et quelle que soit l'ampleur des récriminations (justifiées) contre les alliés européens qui ne partagent pas suffisamment le fardeau financier de l'alliance, les États-Unis maintiendront des armes nucléaires en Europe. Et ce pour plusieurs raisons. La première est que l'alliance nucléaire et la présence des forces américaines en Europe forment un tout indissociable. Comme l'a justement montré François Heisbourg ⁽²⁾, le prépositionnement conventionnel n'a de sens et d'efficacité que parce qu'il est adossé à des forces nucléaires. Abandonner l'un c'est affaiblir l'autre et donc condamner l'Otan. Et cela les États-Unis ne le feront pas. Tout simplement parce que ce n'est pas dans leur intérêt. L'alliance avec l'Europe pèse de façon importante dans l'affirmation du *leadership* mondial américain. Deuxièmement, le maintien de l'alliance permet aux États-Unis d'exercer un levier sur les États européens afin qu'ils achètent des armes, notamment pour porter ces bombes. Troisièmement, parce que ces armes nucléaires tactiques américaines peuvent servir de monnaie d'échange dans le cadre d'une négociation avec les Russes, si celle-ci revenait à l'ordre du jour. La situation peut donc durer encore un certain temps.

Pour le Royaume-Uni, la question sera tranchée après les élections de mai et la nouvelle revue stratégique qui s'en suivra. Mais il est symptomatique de constater que les Britanniques se soient déjà posé la question de réduire le nombre de leurs sous-marins et donc de ne plus assurer de permanence à la mer. Envisagent-ils une dissuasion nucléaire par intermittence ?

Enfin, pour la France, la volonté de maintenir nos forces stratégiques nucléaires ne fait pas de doute. Des décisions ont déjà été prises en ce sens et ont reçu un commencement d'exécution.

Cette situation est-elle souhaitable ?

La question du caractère indéfectible du soutien américain mérite que l'on s'y arrête un instant. Est-il absolument certain que l'Administration américaine, non seulement aujourd'hui mais pendant encore de nombreuses décennies, soit prête à considérer l'engagement d'armes nucléaires pour sauver l'Europe ? Si tel est le cas pourquoi le Royaume-Uni et la France ont-ils développé leur propre arsenal nucléaire et s'échinent-ils à le moderniser ? Et *mutatis mutandis*, pourquoi Israël a-t-il forgé ses propres armes nucléaires ? C'est bien parce que le doute est permis que la France a décidé depuis longtemps de ne compter que sur elle-même. Quelles que soient la sincérité et la robustesse de nos sentiments les uns envers les autres, le jeu nucléaire est un jeu où on ne joue qu'avec son propre argent et pour sa propre survie.

Ce qui renvoie à la nature profonde de l'Otan qui n'est pas une véritable alliance mais un protectorat. Comme l'affirmait déjà le général de Gaulle en 1961 :

(2) François Heisbourg : « La dissuasion nucléaire a-t-elle préservé la paix ? », *Annuaire stratégique et militaire 2005* de la Fondation pour la recherche stratégique, p. 14 et suiv.

« L'Otan ce n'est pas la défense de l'Europe par l'Europe, c'est la défense de l'Europe par les Américains. Il faut une autre Otan. Il faut d'abord une Europe qui ait sa défense. Il faut que cette Europe soit alliée à l'Amérique » ⁽³⁾. Force est de constater que nous en sommes loin. En 2013, les dépenses militaires des États-Unis représentaient 72 % des dépenses militaires de l'Alliance. S'agissant du nucléaire, l'hégémonie est totale. Toute la technologie, la production des armes nucléaires et des systèmes d'armes pour les mettre en œuvre appartiennent aux États-Unis. Dans ces conditions, il est inutile de se demander qui décide.

Regardons les choses en face : la situation actuelle est incompatible avec une quelconque « autonomie stratégique » européenne, pourtant affirmée de plus en plus souvent dans les résolutions du Conseil européen, c'est-à-dire la capacité à conduire seuls la guerre, dans ses trois composantes que sont la liberté d'appréciation, la liberté d'action et la liberté de décision.

On peut certes s'accommoder du protectorat américain. Il est confortable. Les armes nucléaires américaines sont là, mais quasiment invisibles. Grâce à lui les États européens font des économies budgétaires substantielles. Pourquoi changer ? Si ce n'est que ce protectorat a tout de même un prix : lorsque le Président américain demande à ses « meilleurs alliés » de faire mouvement avec lui, comme en Irak, ils le font. Et lorsqu'il décide de ne pas y aller, comme en Syrie, leur « plus ancien allié » ne le fait pas. Et même lorsque les Européens interviennent en première ligne, comme en Libye, ils le font avec l'assentiment et l'appui de l'hégémon « de l'arrière ». Entre une authentique défense européenne et le protectorat américain, il faudrait choisir. Mais choisir c'est renoncer. Personne n'a l'envie ni le courage de le faire.

La défense européenne sans les forces nucléaires françaises

Garantie ultime que notre territoire national ne sera plus jamais envahi, épine dorsale de nos forces navales et aériennes qui structure leurs équipements et commande leurs entraînements, raison d'être d'un écosystème scientifique, technologique et industriel qui contribue à la richesse de notre nation, la dissuasion nucléaire est pour les décideurs français un *ktema es aei*, un trésor acquis à tout jamais. Elle est d'autant moins questionnable qu'elle apparaît indissociable de notre siège permanent et du *veto* qu'il procure au Conseil de sécurité des Nations unies. En raison de tout ce qu'elle représente, aucun Président français ne prendra le risque politique d'y renoncer.

Pour autant la dissuasion nucléaire a un coût et ce coût ira croissant dans les années à venir pour des raisons tenant au cycle de renouvellement des équipements. Il exerce une pression budgétaire sur nos forces conventionnelles en général et sur les dépenses de recherche en particulier. La solution serait d'augmenter les dépenses de défense, mais cela supposerait de diminuer d'autres dépenses publiques.

(3) Charles de Gaulle, 17 juillet 1961 : *Lettres notes et carnets* (Vol. 3) ; Robert Laffont, 2010.

Lesquelles ? L'éducation ? La santé ? Les dépenses locales ? On voit bien les difficultés que cela soulève au travers de la récente décision de rectifier à la hausse la loi de programmation militaire. Le président de la République ambitionne toujours de préserver la défense, dont acte. Mais où se feront les coupes budgétaires dans les autres ministères ? En outre, cette hausse ne fait que compenser la décision d'augmenter la présence des troupes françaises sur le territoire national ; elle ne règle en rien le problème : jusqu'à quand serons-nous capables de moderniser et maintenir nos forces nucléaires par nos propres moyens ?

L'eupéanisation des forces nucléaires françaises

Écartons tout de suite l'idée d'une mise à disposition de l'Union européenne des forces nucléaires britanniques. Il n'en a jamais été question ni de près, ni de loin, tant l'idée même d'une défense européenne heurte le sentiment majoritaire des dirigeants britanniques. Il faut reconnaître à la position britannique le mérite de la cohérence.

Évoquons ensuite l'idée de la dissuasion élargie à la française que l'on peut schématiser ainsi : nous vous protégeons, mais nous décidons. C'est une constante de la politique française depuis longtemps. Pierre Mesmer l'avait évoquée en 1963. Elle est transparente dans le *Livre blanc* de 1972 et François Mitterrand s'interrogeait en 1992 sur le fait de savoir s'il est possible de concevoir une doctrine de dissuasion européenne ? Mais même sous sa forme de « dissuasion concertée » exprimée par Alain Juppé en 1995, on peut comprendre que la dissuasion élargie à la française n'ait guère suscité l'enthousiasme de nos amis européens. Au moins le système de la « double clef » leur donne un (petit) mot à dire dans la décision finale. La dissuasion élargie ne suscite pas l'enthousiasme, car au fond, ce serait pour nos amis troquer un protectorat contre un autre, à la différence, mais elle est de taille, que la puissance militaire de la France n'est pas celle des États-Unis.

Reste alors l'idée d'une authentique Union de défense européenne, comprenant une composante nucléaire dont l'essentiel serait formé par les forces nucléaires françaises. Une telle Union de défense permettrait le partage des coûts – pas seulement ceux de la dissuasion au demeurant, mais aussi ceux des opérations extérieures, de la sûreté maritime, et pourquoi pas du cyber, moyennant un partage de la décision. Toutefois, cela suppose que deux conditions soient remplies.

La première est de modifier l'organisation constitutionnelle de l'Europe. Car qui dit forces nucléaires dit chaîne de commandement étatique. La guerre nucléaire repose sur le couple chef de l'État, chef des armées/forces nucléaires, ou plus précisément sur la capacité du premier à décider et la crédibilité des secondes à exécuter. Celui ou ceux qui décident doivent être légalement investis du pouvoir d'engager la survie de leur peuple et légitimes à le faire parce que responsables devant eux. Si bien que poser la question d'une éventuelle alliance nucléaire européenne c'est en réalité poser la question de la construction européenne et de sa

finalité. Les forces nucléaires européennes pourraient être françaises. Mais qui en Europe serait le responsable politique chargé de donner l'ordre ultime à ces forces ? Le président de la Commission, le président du Conseil européen, le Haut représentant ? La question reste sans réponse car il n'existe pas, au stade où nous en sommes, de chef d'État européen incontestable dans sa légitimité et incontesté dans sa détermination. La seule possibilité serait d'avoir un État fédéral mais les mots, pour l'instant, sont encore tabous.

À supposer qu'un tel État fédéral soit envisagé encore faudrait-il que ses organes de décision acceptent le principe même de forces nucléaires. Il n'y a pas *a priori* de raisons de penser que ce ne pourrait pas être le cas. Après tout, en 1957 un projet de coopération dans l'armement nucléaire entre la France, l'Italie et l'Allemagne avait commencé à voir le jour. Cet accord avait abouti à la signature d'un protocole secret et à un accord verbal sur le financement commun de l'usine de Pierrelatte. Mais le général de Gaulle y avait mis un terme en 1958. On peut également observer que les apparences sont parfois trompeuses. Ainsi, le pays supposé être le plus viscéralement antinucléaire – l'Allemagne – est aussi celui qui possède le plus grand stock d'uranium hautement enrichi ⁽⁴⁾. Il n'en reste pas moins que l'Italie et l'Allemagne ont décidé de sortir du nucléaire civil. Est-ce que les opinions publiques de ces pays seraient prêtes à accepter un retour du nucléaire par la voie militaire ? Une armée européenne ? Pourquoi pas ! Mais une armée avec une composante nucléaire ? La difficulté est là.

*
**

En conclusion, la situation actuelle peut perdurer, mais elle est incompatible avec une authentique défense européenne. L'abandon des forces nucléaires françaises pour prix d'une défense européenne n'est pas envisageable et n'est pas envisagé ; mais leur maintien implique des choix douloureux. Et c'est sans doute parce qu'il refuse d'envisager le partage de ces forces nucléaires que le Président français renonce à prononcer les mots de « défense commune européenne ». Enfin, la promesse d'une organisation de l'Europe « sur une base fédérale » pourtant inscrite au cœur de la déclaration Schuman du 4 mai 1950 fait encore figure aujourd'hui d'inaccessible rêve. Dans ces conditions que faire ? Plonger la tête dans le sable ? Se laisser attirer par le « vide stratégique » ?

C'est quand l'horizon est sombre qu'il ne faut pas craindre d'oser. Le moment est venu de renouveler le contenu de l'offre française d'une dissuasion élargie, en l'insérant dans le cadre plus vaste d'une Union européenne de défense, rendue viable financièrement par l'activation de la coopération structurée permanente inscrite dans le Traité de Lisbonne ? Il suffit de l'appliquer. Et pour cela il suffit le vouloir. Qui ose, gagne.

(4) *Civilian HEU: Germany*, NTI, 13 février 2014 (www.nti.org/).