

OCCASIONAL PAPERS

3

L'EUROPE ET LA DISSUASION NUCLÉAIRE

Burkard Schmitt

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES - WESTERN EUROPEAN UNION
INSTITUT D'ETUDES DE SECURITE - UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE

43 AVENUE DU PRESIDENT WILSON, 75775 PARIS CEDEX 16

octobre 1997

Occasional Paper 3

L'EUROPE ET LA DISSUASION NUCLEAIRE

Burkard Schmitt

October 1997

CONTENTS

Introduction

Les armes nucléaires en Europe

L'Europe – une puissance nucléaire?

La dissuasion concertée

Le bilatéralisme concerté

Perspectives

INTRODUCTION

Pendant la Guerre froide, le facteur nucléaire a structuré et sous-tendu les relations internationales. Il était à la base des stratégies militaires du monde occidental, déterminant toutes les fonctions de défense. Les armes nucléaires étaient considérées à la fois comme des insignes suprêmes du pouvoir politique et comme des instruments militaires indispensables. L'effondrement du Pacte de Varsovie et l'implosion de l'URSS ont radicalement changé le paysage géostratégique et, corollairement, bouleversé la perception du nucléaire. Sans menace massive, l'arme nucléaire a perdu sa fonction militaire immédiate. Face aux nouveaux défis de l'après-guerre froide, elle semble à la fois inappropriée et insuffisante. La perte de signification militaire a entraîné une réduction énorme du poids politique : aujourd'hui, une grande puissance se définit moins par son statut nucléaire que par la performance économique. En même temps, l'effondrement de l'URSS et la guerre du Golfe ont attiré l'attention internationale sur les nouveaux dangers de la prolifération. L'anarchie nucléaire menace de succéder à l'ordre nucléaire de la guerre froide. Une délégitimation progressive des armes nucléaires en est la conséquence⁽¹⁾

Etant donné ces changements, la question nucléaire a tourné, ces dernières années, presque exclusivement autour de la non-prolifération et du désarmement. Le bilan en est mitigé : d'une part, toute l'Amérique du Sud, l'Afrique, le Pacifique Sud et le Sud-Ouest asiatique sont devenues des zones exemptes d'armes nucléaires. Les puissances nucléaires ont considérablement réduit leurs arsenaux et se sont engagées, lors de la prolongation du Traité de Non-Prolifération (TNP), à continuer sur la voie du désarmement. D'autre part, nous sommes toujours loin d'un monde dénucléarisé : le parlement russe refuse de ratifier le Traité START-II, et même si celui-ci devait être appliqué un jour, la Russie et les Etats-Unis maintiendront plus de 3500 têtes nucléaires stratégiques opérationnelles et en garderont autant en réserve stratégique⁽²⁾. Les armes nucléaires tactiques sont toujours exclues de tout traité. En même temps, la Russie n'a pas diminué, mais accru le rôle de l'arme nucléaire dans son concept de défense⁽³⁾. La cinquième puissance nucléaire déclarée, la Chine, reste complètement à l'écart du processus de désarmement et est même en train de moderniser et d'augmenter son arsenal nucléaire⁽⁴⁾.

Il est néanmoins prévisible que l'armement nucléaire sera de plus en plus difficile à justifier⁽⁵⁾. Il est très probable que les conférences de réexamen du TNP, qui auront lieu tout les cinq ans, et les réunions annuelles du comité préparatoire se transforment en tribunal quasi permanent et médiatisé devant lequel les pays non nucléaires vont traîner les pays nucléaires⁽⁶⁾. Le groupe des 21, qui rassemble les pays du Sud

⁽¹⁾ Marcel Duval, Perspectives d'avenir de la dissuasion française, *Défense Nationale*, décembre 1996, p. 7-20.

⁽²⁾ Jean Klein, L'avenir de l'accord START II, *L'Europe et la sécurité internationale*, Mémento défense et désarmement, Publication du Grip, Bruxelles 1997, p. 113-125.

⁽³⁾ Niklai Sokov, Russia's Approach to Nuclear Weapons, *The Washington Quarterly*, Vol. 20, Nr. 3, été 1997, p. 107-114.

⁽⁴⁾ Ann Petterson, Camille Grand, La Chine, l'arme nucléaire et le désarmement, *Relation internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 50-59.

⁽⁵⁾ Pascal Boniface, Repenser la Dissuasion nucléaire, éditions de l'aube, Paris 1997, p. 11-40

⁽⁶⁾ *Ibid.*, p. 21.

participant à la conférence de désarmement de Genève, et les anges blancs du désarmement, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou la Suède, ne vont cesser de réclamer l'élimination complète des armes nucléaires en profitant adroitement des différents forums de l'ONU⁽⁷⁾. Tandis que la Russie, la Chine, et les pays nucléaires non-déclarés (Israël, Pakistan, Inde) ne se laissent guère impressionner par ces réclamations, il y a une véritable crise de légitimation dans la plupart des pays occidentaux. Ici, un monde sans armes nucléaires n'est plus considéré comme une simple chimère. L'opinion publique se montre, normalement, plutôt indifférente à l'égard de l'armement nucléaire, mais dans la classe politique le consensus sur le nucléaire semble de plus en plus fragile⁽⁸⁾. La commission de Canberra n'est qu'un exemple des nombreux responsables qui ont converti des partisans en adversaires de la dissuasion nucléaire⁽⁹⁾.

Dans ces circonstances, l'idée française d'une dissuasion concertée européenne a provoqué pas mal d'irritations et de réticences. En oubliant que la discussion sur une européanisation de la force de dissuasion avait commencé dès le début des années 90, beaucoup d'observateurs soupçonnaient une simple manoeuvre pour légitimiser la reprise des essais nucléaires. En vérité, la question d'une dissuasion européenne se situe dans un contexte beaucoup plus large.

Les armes nucléaires ont toujours été des instruments politiques. Pendant la guerre froide, elles symbolisaient, à l'intérieur de l'Alliance Atlantique, à la fois le leadership absolu des Etats-Unis et la souveraineté nationale des puissances nucléaires. Ces deux éléments sont aujourd'hui en question : l'Alliance Atlantique et l'Europe politique sont en pleine transformation ; la relation entre les deux rives de l'Atlantique est à redéfinir tout comme le rôle de l'Etat-Nation en Europe. Le nucléaire ayant toujours été étroitement lié à la structure interne de l'Alliance, de tels changements ne pouvaient pas rester sans effet sur lui. La discussion actuelle sur une dissuasion européenne est donc une conséquence logique des modifications qui ont eu lieu depuis la chute du mur. Tant que les armes nucléaires restent un élément clé de la sécurité occidentale, même en tant qu'ultime rempart seulement contre la réapparition des grands conflits, le débat sur une identité européenne de défense comprend forcément cette dimension.

Dans cette analyse, nous n'élaborerons pas en détail quelle forme pourrait prendre une dissuasion européenne, quelles pourraient être ses mécanismes. Il est vrai qu'un tel travail serait utile : la discussion souffre souvent d'un manque de clarté, parce que la notion dissuasion européenne elle-même n'est pas clairement définie. Etant donné le cadre limité de notre étude, nous nous bornerons toutefois aux conditions politiques qui déterminent le débat. Nous estimons cette limitation acceptable, parce que tout

⁽⁷⁾ Dans ce contexte, il est caractéristique que l'Assemblée générale des Nations unies et l'Organisation mondiale de la Santé aient demandé en 1994, à l'initiative d'une association internationaliste de juristes, un avis consultatif à la Cours Internationale de Justice sur la licéité de l'emploi et de la menace d'emploi de l'arme nucléaire. La discussion sur la dissuasion est ainsi devenu une affaire juridique. Voir Marc Perrin de Brichambaut, La question de la licéité des armes nucléaires. Une dimension nouvelles du débat sur la dissuasion, *Relations internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 126-130

⁽⁸⁾ Fred Iklé: Facing Nuclear Reality, *The Washington Quarterly*, op. cit. dans note 3, p. 87-90 ; Goodpaster Committee: The Declining Utility of Nuclear Weapons, *ibid.*, p. 91-96 ; Paul Nitze: Is it time to Junk out Our Nukes?, *ibid.*, p. 97-102.

⁽⁹⁾ Voir le rapport de la Commission de Canberra, Odile Jacob, Paris 1997 ; voir également International Generals and Admirals Statement on Nuclear Weapons, *The Washington Quarterly*, op. cit. dans note 3, p. 125-130.

règlement technique ne peut être que le résultat d'une décision politique, elle-même motivée aujourd'hui beaucoup plus par des considérations politiques que par des besoins stratégiques ou militaires.

C'est donc dans cette optique que nous nous proposons d'évaluer les difficultés et les perspectives d'une dissuasion européenne à court et à moyen terme. Considérant le rôle actuel du nucléaire en Europe, nous examinerons d'abord quels facteurs sont à l'origine de cette idée. Ensuite, nous étudierons la conception française d'une dissuasion concertée, ses motivations, sa teneur, et nous chercherons à savoir quelle est la démarche de la France face aux multiples réticences de ses partenaires. En conclusion, nous développons les perspectives d'une dissuasion européenne et de la proposition française en particulier.

LES ARMES NUCLEAIRES EN EUROPE

Nulle part ailleurs, la fin de la guerre froide n'a changé le paysage politique et stratégique aussi profondément qu'en Europe. En comparaison avec la situation avant 1990, le Vieux Continent est aujourd'hui quasiment dénucléarisé. Les armes nucléaires tactiques de l'ex-URSS sont retirées en Russie, et les Etats-Unis ne maintiennent que certains systèmes substratégiques en Europe. La Grande-Bretagne démantèle actuellement ses bombes WE-177, tandis que la France a décidé d'abandonner toutes ses systèmes nucléaires sol-sol. Une vaste zone dénucléarisée s'étend du Cap Nord à l'Albanie, de l'Elbe à la frontière russe⁽¹⁰⁾.

La nouvelle géopolitique en Europe écarte toute hypothèse d'une menace extérieure impliquant l'emploi des armes nucléaires dans un avenir prévisible. Dans le domaine conventionnel, l'OTAN dispose d'une nette supériorité, ce qui exclut tout emploi nucléaire pour faire obstacle à une attaque conventionnelle. Actuellement, seule la Russie dispose des armes techniquement capables de menacer directement l'Europe, mais elle n'a ni l'ambition ni les moyens de lancer une agression contre l'Occident. Même si le processus de démocratisation devait échouer, le marasme de son économie empêcherait la Russie, pendant des décennies, de rétablir une vraie menace militaire. D'un autre côté, la plausibilité des attaques nucléaires en provenance du Sud est aujourd'hui tant techniquement que politiquement nulle. Surtout, leur réalisation à long terme est tout sauf inévitable, puisque, dans une large mesure, le choix que feront certains pays du Sud de se doter ou non d'une capacité nucléaire militaire dépendra notamment de leurs perceptions des politiques et des stratégies nucléaires des pays du Nord⁽¹¹⁾. Hors du contexte Est-Ouest, la menace militaire implique plutôt un éventuel usage d'armes chimiques et biologiques contre une force expéditionnaire occidentale. Dans ce contexte, la menace nucléaire dissuasive peut jouer, mais la coercition éventuelle ne pourra être que classique, les enjeux n'étant pas totalement vitaux⁽¹²⁾.

Les membres de l'Alliance atlantique ont adapté leurs dispositifs à ces nouvelles données. Les forces nucléaires ont été diminuées, restructurées et, du point de vue conceptuel et opérationnel, séparées des forces conventionnelles. Pour les trois puissances nucléaires occidentales, la tendance est à une dissuasion minimale, basée sur un arsenal réduit mais flexible. Afin de compenser d'éventuels défauts de la dissuasion nucléaire face à des arsenaux NBC rudimentaires, elles cherchent à compléter leurs potentiels par des armes conventionnelles de haute précision à charges explosives de haute puissance, capables d'afficher les mêmes résultats sur le terrain que les armes nucléaires tactiques⁽¹³⁾. Les divergences doctrinales de la guerre froide ayant disparu, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis s'accordent sur

⁽¹⁰⁾ Bruno Tertrais, Europe's Nuclear Future(s), *Adelphi Paper*, (à paraître, automne 1997).

⁽¹¹⁾ Frédéric Bozo, Une doctrine européenne: pour quoi faire et comment? , *Politique étrangère*, automne 1992, p. 410.

⁽¹²⁾ Harald Müller, L'union Européenne et la dissuasion nucléaire. Evaluation critique , *Relation internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 107-112.

⁽¹³⁾ André Dumoulin, Place, fonction et articulation potentielles des armes nucléaires françaises et britanniques dans la définition de l'identité européenne de défense au sein de l'Union européenne , Etude extérieure réalisée pour la Direction Générale des Etudes du Parlement européen par le GRIP, Bruxelles 1996, p. 19-26.

les grandes lignes de la dissuasion nucléaire. Leurs doctrines sont devenues beaucoup moins précises et se bornent à quelques principes de base. Elles considèrent plus que jamais les armes nucléaires comme des instruments politiques dont les fonctions se limitent, en Europe, à :

rendre impossible, sur le long terme, un conflit conventionnel de grande envergure ;

empêcher qu'une Russie redevenue agressive soit aisément en mesure de faire appel aux moyens nucléaires [...] pour exercer un chantage, ou faire pression, sur ses voisins occidentaux au cours d'une crise politique ou militaire ;

borner l'horizon de la violence collective sur le continent⁽¹⁴⁾ en projetant l'ombre du nucléaire dès qu'un pays-membre de l'Alliance est impliqué dans un conflit régional ;

ainsi qu'à offrir une option complémentaire pour dissuader d'éventuels proliférants d'armes NBC.

Malgré les réductions, le système de la dissuasion occidentale a, grosso modo, survécu à la fin de la guerre froide. Le potentiel collectif de l'OTAN se compose toujours des armes nucléaires américaines et britanniques. Selon certaines sources, les Etats-Unis maintiennent encore quelques centaines d'armes substratégiques en Europe occidentale. Il s'agit des bombes de gravité B-61 qui sont destinées à armer, en cas de crise majeure, des avions de l'US Air Force et/ou des forces de l'air européennes. D'un point de vue militaire, les B-61 n'ont pas de fonction réelle. Elles servent surtout à réserver la place (place holders) à d'autres armes nucléaires aux Etats-Unis qui, le cas échéant, pourraient être redéployées en Europe. Leur fonction principale serait d'ordre politique : elles symboliseraient la solidarité nucléaire des Alliés, maintiendraient le couplage stratégique entre l'Europe et les Etats-Unis et contribueraient à garantir le leadership américain au sein de l'OTAN. Le nombre exact et l'endroit de déploiement des B-61 ne sont pas connus. Certains experts estiment même que les Etats-Unis les ont discrètement toutes rapatriées⁽¹⁵⁾. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas, la Grèce et la Turquie disposent de toute façon des installations et de l'infrastructure pour accueillir des armes nucléaires américaines⁽¹⁶⁾.

La Grande-Bretagne renonce dorénavant complètement à des systèmes nucléaires air-sol. Elle ne gardera que des sous-marins stratégiques et sera ainsi la seule puissance nucléaire dont la force de dissuasion dispose d'une seule composante⁽¹⁷⁾. Londres est actuellement en train de moderniser sa flotte de sous-marins en acquérant quatre bâtiments du type *Vanguard*. Ces sous-marins sont équipés de missiles *Trident* dont la précision, la portée et la flexibilité sont bien supérieures à celles de leurs prédécesseurs, les *Polaris*. Grâce à ces caractéristiques, le *Trident* peut remplir à la fois des missions substratégiques et stratégiques. Suite aux changements politiques et

⁽¹⁴⁾ Bruno Warrington, Le fait nucléaire en Europe, dans Demain, l'ombre portée de l'arme nucléaire... 'L'arme nucléaire en question', *Cahiers du CREST*, Collection analyses stratégiques et technologiques, Paris 1996, p. 49-57, surtout p. 52.

⁽¹⁵⁾ André Dumoulin, *op. cit.* dans note 13, p. 16-19.

⁽¹⁶⁾ Stanley Sloan, NATO Nuclear Strategy: Issues for U.S. Policy, CRS Report for Congress, juillet 1996, p. 10.

⁽¹⁷⁾ Les dernières bombes à gravité WE-177 seront démantelées d'ici fin 1998, voir *Jane's Defense Weekly*, 15 avril 1995.

stratégiques, le nombre des têtes nucléaires à bord de chaque sous-marin sera ramené de 128 à 96 au maximum. Certains tubes de lancement pourraient être occupés par des missiles mono-tête pour le ciblage d'objectifs substratégiques, soit au moyen de charges nucléaires tactiques, voire hypothétiquement à explosif classique [...]. Avec ce dispositif, la Grande-Bretagne cherche à garantir une flexibilité en matière de dissuasion, en disposant de missiles dont les charges diversifiées sont capables de crédibiliser une capacité anti-forces de première ou de seconde frappe, une capacité anti-forces substratégiques de coercition ou de semonce ou éventuellement une frappe pénétrante classique destinée à la destruction de structures enterrées ou très durcies⁽¹⁸⁾. Les sous-marins britanniques restent assignés à l'OTAN, garantissant une influence importante sur la politique nucléaire de l'organisation et la symbiose parfaite entre les doctrines nucléaires britannique, américaine et otanienne. Londres tient cependant à souligner l'indépendance politique et son autonomie opérationnelle dans l'utilisation de sa force de dissuasion⁽¹⁹⁾.

Par le biais de l'organisation intégrée, les pays membres non dotés d'armes nucléaires disposent de plusieurs possibilités de participer aux décisions nucléaires de l'OTAN. D'une part, des officiers européens, principalement des Allemands (et des Britanniques), participent au sein du SHAPE et du Quartier Général de l'OTAN à l'élaboration des plans d'emploi nucléaire⁽²⁰⁾. D'autre part, le *Groupe de Plans nucléaires* (Nuclear Planning Group, NPG) offre aux pays membres un forum pour discuter, sous l'égide américaine, les aspects politiques et stratégiques de l'arme nucléaire. Des instances inférieures, comme le *Groupe de haut niveau* (High Level Group, HLG) et le *Groupe de niveau élevé sur la protection des armements* (Senior Level Weapons Protection Group, SLWPG), soutient le NPG dans son travail. Avec la fin de la guerre froide, tous ces organismes ont réduit leurs activités au minimum⁽²¹⁾. Par contre, deux nouvelles instances furent créées en 1994 : Le *Groupe politico-militaire de haut niveau sur la prolifération* (Senior Politico-Military Group on Proliferation, SGP) et l'important *Groupe Défense de haut niveau sur la prolifération* (Senior Defense Group on Proliferation, DGP). Le SGP et le DGP s'occupent des aspects politiques et militaires de la non-prolifération ; ils ont adopté des méthodes de travail différentes de celles des multiples comités et groupes qui se réunissent pour gérer les affaires courantes de l'Alliance. Le président et son personnel ne sont pas issus de l'Etat-Major international ou d'un pays spécifique, mais de deux pays associés - l'un américain, l'autre européen⁽²²⁾.

La deuxième puissance nucléaire européenne de l'Alliance, la France, reste à l'écart des structures intégrées. Sur le nucléaire, elle ne participe ni aux consultations politiques ni au planning militaire de l'OTAN et n'est représentée qu'au SGP et au DGP. En ce qui concerne l'arsenal nucléaire national, le nouveau modèle des Armées, annoncé par le Président Chirac en 1996, prévoit un véritable dégraissage . La France va renoncer aussi bien aux missiles *Hadès* qu'aux missiles sol-sol à moyenne portée. Ces derniers, stationnés sur le Plateau d'Albion, étaient autrefois considérés comme la

(18) André Dumoulin, *op. cit.* dans note 13, p. 32.

(19) Nicholas Witney, *British Nuclear Policy after the Cold War*, *Survival*, hiver 1994/95, p. 96-112.

(20) Shaun Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO*, McMillan, London 1996.

(21) Bruno Tertrais, *op. cit.* dans note 10.

(22) Ashton Carter et David Omand, *Faire face aux risques de prolifération : adapter l'Alliance au nouvel environnement de sécurité*, *Revue de l'OTAN*, septembre 1996, p. 10-15.

marque physique de la sanctuarisation du territoire française⁽²³⁾. Néanmoins, en incluant une composante sous-marine et une composante aérienne, le dispositif français reste plus diversifié que celui des Britanniques. Selon le programme des SNLE-NG (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins - nouvelle génération) la France mettra en service 4 sous-marins de la classe *Triomphant* d'ici l'an 2015. Chacun des SNLE-NG sera équipé de 16 missiles M 45 portant 6 têtes nucléaires TN 75. A partir de 2010, le M 51, avec une nouvelle tête nucléaire, remplacera le M 45. La composante aéroportée est formée de 3 escadrons de *Mirage 2000N* et de deux flotilles de *Super Etendards* de la Marine, équipés de missiles air-sol moyenne portée (ASMP). Après l'an 2000, ces avions seront progressivement remplacés par les *Rafales*. A partir de 2008, l'ASMP-Plus succédera à l'ASMP. Il aura une portée de 100 km en basse altitude et de 500 km en haute altitude (contre 80 et 300 pour l'ASMP)⁽²⁴⁾.

La politique nucléaire de l'Alliance est aujourd'hui confrontée à plusieurs exigences. Officiellement, il existe un consensus entre les pays-membres pour afficher l'importance du nucléaire dans la sécurité commune. Mais ce consensus est fragile. L'épisode des essais nucléaires français a montré que, dans la plupart des pays européens, une attitude profondément hostile persiste à l'égard de tout ce qui touche le nucléaire militaire. Faute de menaces, les interrogations sur le sens et le but de l'armement nucléaire se multiplient et touchent également une partie croissante de la classe politique. En même temps, les Européens non nucléaires ne participent pratiquement plus aux affaires nucléaires de l'OTAN dont les instances de consultation ont de facto cessé d'exister. N'ayant plus rien - ou très peu - à décider ou à planifier en commun, la culture nucléaire de ces pays est en train de se perdre⁽²⁵⁾.

La fragilité du consensus nucléaire est d'autant plus inquiétante que le nouveau rôle des armes nucléaires reste à préciser. Même les Etats-Unis, en tant que seule superpuissance conventionnelle, sont tentés de dévaluer le nucléaire. En toute franchise, les think-tank américains mettent aujourd'hui en cause la dissuasion élargie, l'emploi en premier et le déploiement nucléaire à l'avant - c'est-à-dire des éléments de base de la politique nucléaire qui ont été longtemps tabous. Si cette tendance influence la politique du gouvernement américain, elle risque d'ouvrir la voie à de graves conflits politiques avec les Européens⁽²⁶⁾. Le rôle du nucléaire face aux nouveaux risques est également loin d'être clairement établi. Afin d'obtenir la prolongation illimitée du TNP, les puissances nucléaires ont accepté plusieurs obligations. Entre autres, elles ont précisé et largement unifié leurs garanties négatives de sécurité, s'engageant à ne pas s'attaquer ou menacer d'attaquer des pays non nucléaires avec leurs armes atomiques. Une forte pression diplomatique s'exerce actuellement pour passer de ces engagements unilatéraux à un accord multilatéral juridiquement plus contraignant. Est-ce que cela impliquerait que le nucléaire ne

⁽²³⁾ Pascal Boniface, Les mutations de la politique militaire de la France, *L'Europe et la sécurité internationale*, op. cit. dans note 2, p. 181. Les missiles Hadès étaient mis sous cocon depuis 1992; leur démontage devrait être réalisé en été 1997. Les missiles du plateau d'Albion ont été retirés de leur état d'alerte en été 1996; leur démantèlement sera achevé en 1999. Voir Camille Grand, La diplomatie nucléaire du président Chirac, *Relations internationales et stratégiques*, n 25, printemps 1997, p. 157-169.

⁽²⁴⁾ Pascal Boniface, op. cit. dans note 5, p. 131-139.

⁽²⁵⁾ Bruno Tertrais, op. cit. dans note 10.

⁽²⁶⁾ *Ibid.*; voir également: Future of US Nuclear Weapons policy. A Report from the national Academy of Sciences, *Arms Control Today*, Vol. 27, No. 3, May 1997, p. 14-18..

dissuade que le nucléaire ? Est-ce que la dissuasion nucléaire doit intervenir contre l'emploi des armes biologiques et chimiques?⁽²⁷⁾ Jusqu'à présent, les Français et les Britanniques sont les seuls Européens qui ont évalué de manière approfondie la signification du nucléaire face aux nouveaux risques⁽²⁸⁾. Les Européens non nucléaires, par contre, se montrent plutôt indifférents, bien que la plupart des proliférants potentiels se situent dans la périphérie de leur continent⁽²⁹⁾.

Politiquement, les armes nucléaires posent pour l'Alliance un double défi : par rapport à la Russie, les partenaires doivent résoudre le dilemme d'établir des relations coopératives tout en maintenant une assurance nucléaire contre d'éventuels impondérables de la politique russe. Ainsi, plus l'Alliance s'élargira vers l'Est, plus la garantie nucléaire sera mise à l'épreuve. Par rapport à la réforme interne de l'Alliance, la question est de savoir si celle-ci concerne également le nucléaire. Cela implique une double dimension, transatlantique et européenne : est-ce que le projet de construire l'Alliance sur deux piliers doit également concerner le domaine nucléaire ? l'identité européenne de défense doit-elle et peut-elle comprendre un aspect nucléaire ?

⁽²⁷⁾ Camille Grand, Garanties de sécurité et non-prolifération, *Relation internationales et stratégiques*, n 17, printemps 1995, p. 106-115; Pascal Boniface, Dissuasion et non-prolifération: un équilibre difficile, nécessaire mais rompu, *Politique étrangère*, automne 1995, p. 707-722.

⁽²⁸⁾ Voir, entre autres, les contributions de François Géré, Paul-Ivan de Saint-Germain et Jean François Daguzan dans *Demain, l'ombre portée de l'arme nucléaire... 'L'arme nucléaire en question'*, *op. cit.* dans note 14, p. 89-121; voir également: David Omand, Nuclear Deterrence in an Changing World: The View from a UK Perspective, *RUSI Journal*, June 1996, p. 15-22. Selon Alain Juppé et Jacques Chirac, la dissuasion française se dirige contre toutes menaces des intérêts vitaux, quelle que soit leur origine et leur nature. Voir Pascal Boniface, *op. cit.* dans note 5, p. 109-117.

⁽²⁹⁾ Joachim Krause, Prolifération des armes de destruction massive: risques pour l'Europe, dans *L'Europe et le défi de la prolifération*, *Cahiers de Chaillot*, n 24, mai 1996, p. 5-22.

L'EUROPE - UNE PUISSANCE NUCLEAIRE?

Pendant la guerre froide, la politique nucléaire de l'Alliance fut déterminée exclusivement à Washington. Toutes les tentatives de coopération intra-européennes ont échoué dès le début⁽³⁰⁾. L'Europe occidentale était beaucoup trop faible et trop désunie pour être plus qu'un appendice stratégique de la superpuissance américaine. En même temps, les Etats-Unis refusaient toute intrusion européenne dans un domaine aussi sensible qu'ils considéraient comme un manquement de discipline au sein de l'Alliance. Les Européens ont donc accepté leur (confortable) dépendance et se sont satisfaits d'influencer la planification et la politique nucléaire des Américains par l'intermédiaire de l'OTAN. Seule la France a suivi, dans l'ombre du parapluie nucléaire américain, une politique et une stratégie autonome⁽³¹⁾.

Aujourd'hui encore, c'est l'OTAN qui garde le monopole de la dissuasion nucléaire. L'Union européenne s'occupe seulement de l'utilisation civile du nucléaire et des aspects politiques de la non-prolifération⁽³²⁾. L'Union de l'Europe occidentale (UEO) se borne à quelques déclarations politiques, contenant une profession de foi en la dissuasion nucléaire au sein de l'Alliance atlantique⁽³³⁾. Jusqu'à présent, seule l'Assemblée parlementaire de l'UEO a évalué la dimension européenne des armes nucléaires⁽³⁴⁾. Mais, depuis le début des années 90, il y a (de nouveau) une discussion sur un pilier nucléaire européen au sein de l'Alliance atlantique. Les motivations en sont avant tout politiques :

- Suite au retrait de la quasi-totalité des armes nucléaires américaines du Vieux Continent, la dissuasion élargie américaine devient de plus en plus virtuelle. Pour la première fois, les arsenaux nucléaires britanniques et français dépassent probablement le nombre des armes substratégiques que les Américains ont affectées à l'OTAN. La garantie nucléaire américaine prend un caractère presque uniquement déclaratoire, et le concept des armes nucléaires comme instrument de dernier recours (formule inventée à Londres en 1990 et soigneusement évitée à Rome l'année suivante) cache mal l'inflexion américaine à l'égard du nucléaire⁽³⁵⁾. Du point de vue strictement militaire cela n'a pas beaucoup de signification actuellement ; mais force est de constater que l'importance des deux puissances nucléaires européennes pour la sécurité de l'Europe augmente.

⁽³⁰⁾ En 1957/58, la France, l'Allemagne et l'Italie ont engagé des négociations en vue d'une coopération dans le domaine de l'armement nucléaire. Cette initiative a abouti à la signature d'un protocole secret et à un accord verbal sur le financement commun de l'usine de séparation isotopique de Pierrelatte. Elle a été interrompue par de Gaulle en juin 1958. Voir Georges Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard 1996, p. 55-122.

⁽³¹⁾ Burkard Schmitt, *Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz*, München (à paraître en 1998).

⁽³²⁾ Harald Müller, Les politiques européennes de non-prolifération nucléaire après l'extension du TNP/ succès, lacunes et nécessités, dans *L'Europe et le défi de la prolifération*, *op. cit.* dans note 28, p. 35-58.

⁽³³⁾ Voir, entre autres, la déclaration de l'UEO du novembre 1995.

⁽³⁴⁾ Voir le rapport de la Commission de Défense, présenté par Monsieur De Decker, Documents de séance, 40^{ème} session ordinaire, première partie, juin 1994, Document 1420.

⁽³⁵⁾ André Dumoulin, *op. cit.* dans note 13, p. 57-59.

- Le processus européen est arrivé à un point où la question du rôle politique des arsenaux nucléaires britannique et français se pose de façon nouvelle. Dans une Europe, politiquement, économiquement et culturellement de plus en plus interdépendante, ni la France ni la Grande-Bretagne ne définissent leurs intérêts vitaux sans prendre en compte ceux de leurs voisins. Il y a donc, de facto, une européanisation des dissuasions britannique et française, qui, jusqu'à présent, ne pouvait avoir aucune implication politique ni institutionnelle.
- En interprétant toute agression contre un membre de l'OTAN comme une menace contre ses intérêts vitaux, la Grande-Bretagne a déjà donné une dimension collective à sa doctrine nucléaire⁽³⁶⁾. La force de dissuasion française, par contre, ne protège encore, selon la position officielle, que les intérêts vitaux nationaux. Ni l'orientation atlantiste des Britanniques, ni l'orientation nationale des Français ne correspondent au but d'une politique de défense européenne, réclamée dans le traité de Maastricht. Si l'identité européenne de défense doit se réaliser, il faut une articulation entre la construction politique européenne et les deux arsenaux nucléaires.
- Même si la politique de défense commune, voire une défense commune, sont encore hors de leur portée, ni l'Union européenne, ni l'UEO peuvent se permettre d'ignorer tout simplement que deux de leurs membres sont - et veulent rester - des puissances nucléaires. Les armes nucléaires britanniques, françaises (et américaines) ont un même objectif stratégique commun de dissuasion de la guerre et leurs stratégies d'emploi se rapprochent. Toutefois, elles font encore référence à des réalités institutionnelles et à des accords divers, qui tendent à maintenir en vie une différence de rôles et de responsabilités nationales, peu cohérentes avec l'objectif d'une meilleure intégration politique et d'une stratégie unitaire⁽³⁷⁾. Proclamer à la fois la nécessité d'un rempart nucléaire contre la réapparition d'une menace majeure et la construction d'une identité européenne de défense oblige à redéfinir le rôle des armes nucléaires britanniques et françaises pour la sécurité européenne.

Comme la discussion sur une européanisation des forces nucléaires britanniques et françaises vient seulement de commencer, les idées d'une dissuasion européenne restent encore vagues. En théorie, les possibilités de coopération sont aussi nombreuses que les composantes de la politique nucléaire : Dans le domaine de la dissuasion au sens strict, c'est-à-dire en dehors du désarmement et de la non-prolifération, la coopération pourrait se faire soit dans la production des vecteurs et des armes nucléaires, soit dans l'élaboration de la doctrine politique et des plans d'emploi, soit dans le processus de décision en cas de crise ou dans la décision d'emploi elle-même. Selon les domaines et les modes de coopération envisagés, il y a différents modèles de dissuasion collective. Bruno Tertrais, par exemple, en distingue quatre qu'il considère également comme des étapes successives⁽³⁸⁾:

- Une dissuasion mutualisée (*mutualized deterrence*) se baserait sur un engagement de défense mutuelle confirmé, incluant explicitement une dimension

⁽³⁶⁾ Malcolm Rifkind, dans *Un nouveau débat stratégique*, La documentation française, Paris 1992, p. 95-103.

⁽³⁷⁾ Salvatore Ando, *ibid.*, p. 65-74, surtout p. 70.

⁽³⁸⁾ Bruno Tertrais, *op. cit.* dans note 10.

nucléaire. Au sein de l'UEO, un comité nucléaire avec des représentants des pays intéressés pourrait traiter les aspects politiques de la dissuasion. Cette consultation serait complétée par une étroite coopération et une coordination entre les forces nucléaires françaises et britanniques, y compris l'élaboration d'un plan de ciblage commun.

- L'étape suivante serait une dissuasion commune (*common deterrence*). Un engagement mutuel à une défense commune serait complété par un comité européen de planification et de consultation. Les forces de dissuasion britannique et française resteraient, officiellement, sous contrôle national. Mais elles seraient coordonnées si étroitement que la décision d'emploi ne pourrait se faire, de facto, qu'en commun. Tous les participants partageraient les charges financières, les risques et les responsabilités, y compris en équipant quelques-uns de leurs avions avec les ASMP français.
- Dans le troisième modèle, appelé dissuasion conjointe (*joint deterrence*), les Français et les Britanniques partageraient formellement la décision d'emploi, les autres participants non nucléaires disposant d'un droit de veto. Les flottes de sous-marins fusionneraient et seraient sous l'ordre d'un commandement multinational. Il y aurait un seul ciblage et un seul plan de tir, les équipages de chaque unité seraient mixtes⁽³⁹⁾. Les nouvelles générations d'ASMP seraient développées en commun.
- L'étape finale serait la dissuasion unifiée (*single deterrence*) : sous l'autorité politique fédérale il y aurait une force de dissuasion européenne, complètement intégrée avec un seul commandement. Les pays européens pourraient développer et gérer en commun les nouvelles générations de sous-marin.

Ces modèles n'ont qu'une vocation purement illustrative et ne sont que des étapes successives *possibles*. Mais ils démontrent néanmoins qu'une dissuasion européenne, au sens large du terme, ne nécessiterait pas forcément une structure supranationale. Il y a différentes formes de coopération, même intergouvernementales. Selon la France et la Grande-Bretagne, une dissuasion européenne doit néanmoins remplir quelques conditions de base : il faudrait un concept commun de rôle des armes nucléaires, l'identification formelle des intérêts vitaux communs, un partage des rôles et des responsabilités, et une étroite coopération avec les Etats-Unis⁽⁴⁰⁾. Une dissuasion européenne nécessite donc un accord solide entre les Européens et l'assentiment des Américains. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas de déclaration officielle de la part des Etats-Unis sur cette idée, mais il est fort probable que Washington accepterait une coopération intra-européenne seulement si celle-ci était étroitement liée à l'OTAN. Parmi les Européens, par contre, la question est très controversée. La polémique sur l'idée française d'une dissuasion concertée témoigne des grandes divergences des positions européennes.

⁽³⁹⁾ Ce troisième modèle correspondrait à la force multilatérale (MLF) examinée au sein de l'OTAN au début des années soixante.

⁽⁴⁰⁾ Edouard Balladur, discours à l'IHEDN, mai 1994, dans *Défense Nationale*, juillet 1994, p. 6.

LA DISSUASION CONCERTEE

Pendant la guerre froide, la France a interprété la dissuasion nucléaire de façon uniquement nationale. Selon la doctrine officielle, les forces de dissuasion ont protégé le territoire national et les intérêts vitaux du pays. Comme ces derniers étaient nécessairement flous et sans définition géographique stricte, Paris a toujours souligné que l'Europe occidentale dans son ensemble bénéficierait de l'existence de l'armement nucléaire français. Néanmoins, force est de constater que la France a refusé de prendre explicitement en compte les intérêts des autres Européens ou de prendre un quelconque engagement d'employer ses armes nucléaires pour la défense de l'Europe. Une participation des partenaires à la planification française était également exclue⁽⁴¹⁾.

Cette interprétation nationale de la dissuasion nucléaire a été, dans une large mesure, la réaction à une situation d'isolement politique et stratégique : dans les années 60, la France était le seul membre qui contestait à la fois la structure politique de l'Alliance atlantique et la stratégie nucléaire de l'OTAN. Dans de telles conditions, l'autonomie fut la seule possibilité de trouver un statut au sein de l'Alliance qui était compatible avec les principes gaulliens et qui permettait de ne pas se plier au concept américain de dissuasion nucléaire. La doctrine de la dissuasion du faible au fort était donc explicitement formulée en opposition à la stratégie de réponse graduée de l'OTAN. En réalité, l'autonomie proclamée ne jamais allée aussi loin que le mythe voulait le faire croire : la dissuasion nationale française fonctionnait toujours en combinaison avec la dissuasion élargie des Etats-Unis et, en cas de crise, il y aurait sans aucun doute eu des consultations entre Paris et l'OTAN. Les forces nucléaires de la France ont toutefois conservé leur rôle et ne se sont jamais intégrées dans les plans de l'OTAN⁽⁴²⁾.

Ces dernières années, la France a assoupli sa politique vis à vis de l'Alliance et, plus particulièrement, sa politique nucléaire. Jusqu'en 1993, sous un gouvernement et un Président socialistes, la France avait essayé d'établir des structures européennes de défense distinctes de l'OTAN. Après que cette tentative eut échoué, le gouvernement Balladur a engagé un rapprochement avec l'OTAN qui s'est considérablement accéléré avec l'élection de Jacques Chirac. Les deux démarches avaient le même but - le développement d'une identité européenne de défense - et impliquaient une ouverture de la politique nucléaire. L'idée d'une dissuasion concertée est devenue l'expression de cette flexibilité nouvelle⁽⁴³⁾.

Dès le début de 1992, juste après la signature du traité de Maastricht, François Mitterrand a posé la question d'une doctrine européenne de la dissuasion⁽⁴⁴⁾. Quelques semaines plus tard, Jacques Mellick, alors secrétaire d'Etat à la Défense, traça - sans doute avec l'aval de l'Elysée - un éventail des différentes possibilités et utilisa, pour la

⁽⁴¹⁾ Pascal Boniface, La dissuasion européenne: enjeux et perspectives, *Relations internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 101-106, surtout p. 101.

⁽⁴²⁾ Frédéric Bozo, La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen, Paris, Masson 1991, p. 139-148.

⁽⁴³⁾ Burkard Schmitt, Frankreichs Bündnispolitik in einer veränderten Welt, *Aussenpolitik IV/1996*, p. 348-358.

⁽⁴⁴⁾ Pascal Boniface, French Nuclear Strategy and European Deterrence: 'Les rendez-vous manqués', *Contemporary Security Policy*, Vol. 17, Nr. 2, août 1996, p. 229.

première fois, l'expression dissuasion concertée⁽⁴⁵⁾. Comme ces avances étaient perçues dans une logique de concurrence vis-vis de l'OTAN, elles n'ont reçu aucun écho de la part des partenaires européens. Le sujet fut donc mis de côté. Le Livre blanc sur la Défense le mentionnait, mais préconisait une position beaucoup moins audacieuse⁽⁴⁶⁾. Au début de 1995, Alain Juppé et Jacques Chirac ont repris l'idée d'une dissuasion concertée⁽⁴⁷⁾. Puis, la vague de contestations provoquée par les essais nucléaires a encore davantage stimulé le débat.

Aujourd'hui, il y a un large consensus entre les grands partis en France sur le fait qu'il faut trouver une articulation entre la force de dissuasion nationale et la défense européenne⁽⁴⁸⁾. Reste à savoir laquelle. En septembre 1995, dans un discours à l'IHEDN, Alain Juppé a souligné que la dissuasion concertée ne signifierait ni l'élargissement unilatéral de son parapluie nucléaire, ni le partage de la décision d'emploi. Selon lui, la France n'aurait l'intention ni de remplacer la garantie nucléaire américaine ni de découpler l'Europe des Etats-Unis. Ce que la France chercherait, par contre, c'est apprendre à introduire la dimension collective comme un facteur constitutif de sa doctrine nucléaire et proposer un dialogue entre partenaires égaux sur un sujet qui concerne leur existence future commune⁽⁴⁹⁾.

La dissuasion concertée signifie donc moins un certain état de choses que le changement progressif des données actuelles, plutôt un processus à entamer qu'un projet accompli. La France cherche à intégrer le nucléaire dans la construction européenne pour empêcher que le débat nucléaire ne soit mené dans une dimension exclusivement atlantiste⁽⁵⁰⁾. La consultation est considérée comme la première étape d'une dissuasion européenne. Ce qui en résulte dépendra, du point de vue français, largement de l'orientation future de la construction européenne et de la réforme de l'Alliance Atlantique.

Cette démarche progressive prend en compte la sensibilité de la question nucléaire et les capacités limitées de la France. Même si une dissuasion élargie ne nécessitait pas forcément le déploiement des armes nucléaires sur les territoires des partenaires protégés, elle supposerait au moins leur accord et la création d'un mécanisme de consultation. L'élargissement du parapluie nucléaire ne pourrait donc être que le résultat d'une concertation déjà avancée. En plus, il ne serait pas dans l'intérêt de la France d'affaiblir la parapluie nucléaire des Etats-Unis : pour que l'Union européenne dans son ensemble puisse profiter d'une dissuasion nucléaire efficace, celle-ci nécessite une combinaison des forces britannique, française et américaine. Ensuite, Paris est tout à fait conscient qu'une coopération européenne ne pourrait pas être une simple copie des arrangements au sein de l'OTAN. La France n'est pas une superpuissance comme les Etats-Unis et n'a pas plus de poids politique que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne⁽⁵¹⁾. Une coopération européenne doit donc se faire à droits

⁽⁴⁵⁾ Voir *Relations internationales et stratégiques*, n 6, été 1992, p. 44-52.

⁽⁴⁶⁾ Livre blanc sur la Défense, la documentation française, Paris 1994, S. 81.

⁽⁴⁷⁾ Alain Juppé, Quel horizon pour la politique étrangère de la France?, *Politique étrangère*, printemps 1995, p. 147; *Le Monde*, 17 mars 1995.

⁽⁴⁸⁾ Pascale Boniface, *op. cit.* dans note 5, p. 59-66.

⁽⁴⁹⁾ Alain Juppé, La dissuasion nucléaire dans le nouveau contexte international, *Politique étrangère*, automne 1995, p. 743-751, ici p. 747.

⁽⁵⁰⁾ Bruno Tertrais, *op. cit.* dans note 10.

⁽⁵¹⁾ Yves Boyer, Les armes nucléaires et l'Europe, *Défense Nationale*, août-septembre 1996, p. 47-56, surtout p. 50.

égaux, même si la différence entre les pays nucléaires et les pays non-nucléaires persiste. Seule une autorité fédérale et une structure supranationale pourrait effacer les différences, mais dans l'avenir prévisible, une telle Europe reste hors de portée.

L'idée de la dissuasion concertée découle du fait qu'une interprétation strictement nationale de la dissuasion nucléaire est dépassée en Europe. Aujourd'hui, les intérêts vitaux de la France ne s'arrêtent pas à ses frontières. Est-ce qu'on pourrait vraiment imaginer qu'une agression massive contre l'Allemagne ne mettraient pas en danger les intérêts vitaux français ? Est-il concevable que la France ne consulterait pas ses principaux partenaires si jamais une crise nucléaire éclatait ? En général, dans le nouveau contexte de l'après-guerre froide, la possibilité de coopérer apporte plus d'avantages que l'isolement volontaire :

- Une dimension européenne renforcerait la légitimité de la force de dissuasion française. Dans la classe politique, mais aussi dans la population française, le consensus sur le nucléaire reste stable. Mais la France ne peut pas se permettre d'ignorer la délégitimation croissante que la dissuasion nucléaire subit sur le plan international, d'autant plus qu'elle implique l'Europe : En novembre 1995, à l'Assemblée générale de l'ONU, dix des quinze membres de l'Union européenne ont condamné les essais nucléaires français. Pis encore, en votant la résolution de l'ONU, les pays nordiques et neutres n'ont pas seulement voulu condamner les essais, mais aussi les armes nucléaires en général. Dans les autres pays, l'attitude à l'égard de la dissuasion oscille également entre l'oubli et la critique. Si cette tendance se poursuit, la dissuasion nucléaire risque d'isoler la France de ses partenaires européens. Cela serait d'autant plus grave pour la France qu'elle se considère comme leader d'une identité européenne de défense.
- Même si les arsenaux nucléaires britannique et français ne sont pas inclus dans les négociations START avant un troisième traité américano-russe - c'est-à-dire pas avant un avenir lointain - la France a tout intérêt à préparer à temps une ligne d'arrière. Plus la France a besoin du soutien de ses partenaires européens, plus gênante devient sa dissuasion purement nationale: Les armes nucléaires américaines et britanniques disposent, à travers l'OTAN, d'une dimension collective, et récupèrent ainsi une partie de leur crédibilité internationale, ce qui manque à la force de dissuasion française.
- Une dimension européenne revaloriserait la force de dissuasion française au sein de l'Alliance atlantique, en tant qu'instrument politique. Pendant la guerre froide, toutes les tentatives françaises de changer les structures de l'Alliance ont échoué. Aujourd'hui, la France a, théoriquement, plus de chances d'influencer les relations transatlantiques qui sont elles-mêmes en transformation. Dans ce contexte, sa force de dissuasion ne pourra jouer un rôle que si la logique nationale est dépassée. Pour faire valoir son talent nucléaire dans la réforme de l'Alliance, la France doit montrer une disponibilité de coopération. Comme toute coopération européenne dans le domaine de la dissuasion resterait forcément intergouvernementale, la France pourrait augmenter son influence dans le débat sur l'identité européenne de défense tout en gardant son statut spécial de puissance nucléaire.

- S'ajoutent à cela des considérations budgétaires : depuis 1990, la France a déjà réduit de moitié ses dépenses en matière d'armement nucléaire de la moitié (de 38,5 à 19,5 milliards de FF)⁽⁵²⁾. Le financement des programmes actuellement en marche et déjà planifiés semble assuré, mais à condition qu'il n'y ait pas un changement radical de l'environnement stratégique et politique, les pressions pour des réductions supplémentaires vont sans doute augmenter. Le calcul n'est sûrement pas primordial, mais à long terme, la perspective d'une coopération européenne débouche sur la possibilité de partager les frais de la dissuasion. Une telle contribution n'est pas forcément d'ordre financière ; il serait tout à fait concevable de renforcer par exemple la coopération technologique dans la production des vecteurs ou dans le développement de la reconnaissance spatiale, ce qui va également profiter à la force de dissuasion française⁽⁵³⁾.

L'idée d'une dissuasion concertée est donc la réponse logique aux défis stratégiques et politiques qui se présentent à la France aujourd'hui. Mais elle est plus qu'une simple manoeuvre tactique car la France semble vraiment convaincue que l'identité européenne de défense doit inclure une composante nucléaire. Elle poursuit la vision d'une Europe-puissance qui doit disposer des moyens pour jouer un rôle mondial - y compris des armes nucléaires. La France est donc persuadée de la nécessité d'une articulation entre sa force de dissuasion et la défense européenne, même si la décision d'emploi restera strictement nationale⁽⁵⁴⁾. 0

⁽⁵²⁾ Pascal Boniface, *op. cit.* dans note 5, p. 131-140.

⁽⁵³⁾ Jean-Marie Guehenno, *op. cit.* dans note 36, p. 151-153.

⁽⁵⁴⁾ Pour la dissuasion concertée en général voir également Frédéric Bozo, Une doctrine européenne: pour quoi faire et comment, *Politique étrangère*, été 1992, p. 407-421; Dissuasion concertée : le sens de la formule, *Relations internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 93-100.

LE BILATERALISME CONCERTÉ

Par rapport à l'orthodoxie officielle de la guerre froide, la politique nucléaire française a donc considérablement changé. Néanmoins, parmi les autres membres de l'Union européenne, l'idée d'une dissuasion concertée se heurtait à une réticence assez forte. De multiples raisons sont à l'origine de cette réaction négative.

Les pays neutres refusent la dissuasion nucléaire par principe, d'autres membres de l'Union sont hostiles envers un éventuel leadership de la France et de la Grande-Bretagne et/ou rejettent la vision de l'Europe puissance. Presque tous les partenaires européens craignent un affaiblissement des liens transatlantiques, et même ceux qui soutiennent les forces de dissuasion européennes en tant que contribution à la sécurité commune estiment, en fin de compte, pouvoir se contenter du parapluie nucléaire américain⁽⁵⁵⁾.

A cela s'ajoute, dans la plupart des pays européens, l'hostilité de l'opinion publique. Depuis la chute du mur, les réticences des populations à l'égard des armes nucléaires se sont multipliées. La proposition d'une concertation sur le nucléaire - qui aurait été la bienvenue pendant la guerre froide - risque aujourd'hui d'être interprétée comme une tentative déplacée de revaloriser une arme apparemment dépassée. Dans de telles conditions, des partisans de la dissuasion craignent que toute discussion ouverte sur l'idée française ne discrédite encore davantage le nucléaire⁽⁵⁶⁾.

Ensuite, d'aucuns estiment que l'intégration européenne est encore trop fragile pour que le nucléaire puisse s'y insérer dès maintenant. Toute discussion d'une nucléarisation de l'identité européenne de défense renforcerait les divergences des partenaires européens et empêcherait des progrès sur la voie de la PESC. Lancer une dissuasion européenne aujourd'hui risquerait, selon cette argumentation, d'aboutir à la fin anticipée et définitive de celle-ci. Il s'agit plutôt de se concentrer sur la coopération conventionnelle, parce que celle-ci serait plus urgente et offrirait plus de chances d'un accord⁽⁵⁷⁾.

Reste la question institutionnelle. Dans le cadre de la PESC, même un consensus minimal sur la dissuasion, indispensable pour traiter le nucléaire, fait défaut. L'UEO semble également peu appropriée. Premièrement, la création d'un groupe de consultation en son sein serait facilement interprétée comme une duplication des structures de l'OTAN, ce que même les membres à part entière refusent. Deuxièmement, l'UEO n'a pas développé de culture nucléaire. Une forte volonté politique pourrait, certes, surmonter ces difficultés. Mais toujours est-il qu'une quelconque nucléarisation de l'UEO risquerait de compliquer encore davantage son difficile rapprochement de l'Union européenne. L'OTAN, de son côté, n'est pas une alternative, tant que la France reste en dehors des structures intégrées.

Pour contourner toutes ces difficultés, la France a choisi une démarche plus modeste. Elle évite la question institutionnelle et cherche d'abord à établir un consensus de base

⁽⁵⁵⁾ André Dumoulin, *op. cit.* dans note 13, p. 41-52.

⁽⁵⁶⁾ Yves Boyer, *op. cit.* dans note 51, p. 51.

⁽⁵⁷⁾ André Dumoulin, *op. cit.* dans note 13, p. 79.

avec ces principaux partenaires. Le nucléaire isole la France non seulement des pays neutres, mais aussi de l'autre puissance nucléaire européenne ainsi que des pays non nucléaires qui reconnaissent la valeur de la dissuasion. Cet isolement n'est pas seulement institutionnel, mais, ce qui est plus grave, culturel . Pendant les trente dernières années, deux modèles différents coexistaient en Europe occidentale - la dissuasion française du faible au fort et la dissuasion otanienne de la réponse graduée. Contrairement à son pendant américain, la doctrine française a toujours été un concept purement politique, n'envisageant jamais réellement un l'emploi nucléaire unilatéral. Elle visait exclusivement à empêcher la guerre en faisant planer la menace de l'holocauste nucléaire. La France cherchait à garder ses distances à l'égard des Etats-Unis, tandis que les autres Européens cherchaient leur salut en s'appuyant le plus possible sur ces derniers. En conséquence, la France est aussi peu familiarisée avec les mécanismes otaniens de consultation et de planification que les autres Européens non nucléaires avec le fonctionnement de la dissuasion française. Les concepts divergents ont créé deux cultures nucléaires opposées qui déterminent, aujourd'hui encore, les attitudes à l'égard de l'arme suprême.

Cette aliénation dans le domaine nucléaire est à l'origine de graves divergences de perception qui font obstacle à toute coopération et à tout changement institutionnel. Du point de vue français, il importe donc d'abord d'y remédier en créant un accord général sur la valeur et les règles de la dissuasion nucléaire. Par rapport à un tel consensus, un règlement institutionnel est relégué au second rang. Une proposition concrète et élaborée pour intégrer les arsenaux nucléaires européens dans la construction européenne n'a, en effet, guère de sens tant que le rôle futur de l'UEO et les rapports de la France avec l'OTAN ne sont pas réglés. La France veut, bien sûr, profiter de son arsenal nucléaire pour influencer la restructuration de la sécurité en Europe ; mais elle n'aura guère de chances si elle est isolée. Il lui faut d'abord dépasser les divergences avec ses principaux partenaires européens : la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

La Grande-Bretagne

Entre la France et la Grande-Bretagne, une concertation sur le nucléaire existe déjà. Des consultations ad hoc ont été entamés dès le début des années 90. Avec la création de la Commission commune pour l'élaboration d'une politique et d'une doctrine nucléaire le dialogue a ensuite été institutionnalisé en juillet 1993. Cette commission se compose d'un petit nombre de hauts responsables des ministères de la Défense et des Affaires étrangères. Elle rédige, chaque année, un rapport qui reste secret. A l'origine de la coopération franco-britannique l'idée était de développer en commun un missile air-sol longue portée (ASLP). Mais puisque le gouvernement britannique a ajourné ce projet en 1990, pour l'abandonner définitivement en 1993, la consultation s'est vite orientée vers d'autres sujets⁽⁵⁸⁾.

- Les deux côtés ont d'abord échangé des informations sur leurs concepts et leurs stratégies nucléaires. Dans ce contexte, des questions ont été abordées telles que l'avenir de la dissuasion nucléaire en Europe, la signification actuelle des concepts pré- et substratégiques ainsi que le rôle du nucléaire en cas de crise hors d'Europe.

⁽⁵⁸⁾ Stuart Croft, *European Integration, Nuclear Deterrence and Franco-British Nuclear Cooperation*, *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, octobre 1996, p. 771-787.

- Selon certaines sources, les deux puissances auraient également évalué des problèmes de désarmement dans l'ex-URSS. Elles auraient étudié, entre autres, les possibilités d'aider la Russie au transport et au stockage des armes destinées à être démantelées⁽⁵⁹⁾.
- Ensuite, Londres et Paris ont coordonné leurs positions à l'égard des négociations START et de la prolongation illimitée du TNP. Les deux pays ont procédé à une évaluation commune des conséquences technologiques de l'arrêt complet des essais nucléaires. Il est bien possible que, lors de cet échange, la France ait communiqué aux Britanniques des informations sur sa dernière série d'essais en 1995.

A plusieurs reprises, les deux gouvernements ont souligné l'utilité des pourparlers en se félicitant des progrès accomplis. Le point auquel la France et la Grande-Bretagne ont approfondi leur coopération reste, bien entendu, secret. Lors du sommet franco-britannique d'octobre 1995 à Chequers, la déclaration commune affirmait que les deux pays étaient très proches sur les questions nucléaires et qu'il y avait une grande convergence des doctrines. John Major et Jacques Chirac ont souligné que l'on ne pouvait concevoir aucune situation dans laquelle les intérêts vitaux d'un pays puissent être menacés sans que ceux de l'autre le soient également. C'est la première fois qu'une telle solidarité était affirmée publiquement. C'était la première fois également que la France acceptait de réviser à la hausse l'étendue territoriale affichée de ses intérêts vitaux⁽⁶⁰⁾.

Les résultats positifs de ces pourparlers sont d'autant plus remarquables que, avant 1990, les deux puissances ont mené des politiques nucléaires tout à fait différentes. Contrairement à la France, la Grande-Bretagne profitait massivement depuis 1958 du soutien technologique des Etats-Unis. En échange, Londres s'est engagé à ne pas transmettre des informations nucléaires à un tiers et d'affecter ses forces nucléaires à l'OTAN. Pendant la guerre froide, l'enchevêtrement nucléaire américano-britannique d'un côté, et l'autonomie française de l'autre, ont exclu une quelconque coopération franco-britannique⁽⁶¹⁾. Ce sont les bouleversements stratégiques et politiques de 1989/90 qui ont poussé ce couple mal assorti dans une communauté d'intérêt partielle contribuant à surmonter les divergences. L'un et l'autre voient leur position internationale dévaluée par l'unification allemande, veulent maintenir leurs arsenaux nucléaires en tant qu'assurance stratégique et atout politique (qui garantit, entre autres, le siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU) et, en tant que puissances moyennes, partagent les mêmes intérêts dans le processus de désarmement⁽⁶²⁾.

D'une part, il est bien possible que les difficultés budgétaires poussent la France et la Grande-Bretagne à approfondir leur coopération, par exemple dans les domaines de la

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.*, p. 780.

⁽⁶⁰⁾ Pascal Boniface, *op. cit.* dans note 5, p. 84.

⁽⁶¹⁾ Voir les contributions de John Roper, Yves Boyer, Peter Nailor et Lawrence Freedman, dans *Franco-British Defence Co-Operation. A new Entente Cordiale?*, (Part 1, Nuclear policies and possibilities for cooperation), sous la direction de Yves Boyer, Pierre Lellouche et John Roper, Routledge, Londres/New York 1989, p. 3-33.

⁽⁶²⁾ Beatrice Heuser, La coopération nucléaire européenne: De la guerre froide au XXI. siècle, dans *Demain, l'ombre portée de l'arme nucléaire... 'L'arme nucléaire en question'*, *op. cit.* dans note 14, p. 35-40.

simulation et de la sécurité. L'éventualité d'une multilatéralisation des négociations START devrait également favoriser le rapprochement. De l'autre, les possibilités de coopération resteront limitées par les liens privilégiés entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Comme dans le passé, Londres va continuer de refuser tout ce qui semblerait menacer l'OTAN et sa relation avec Washington. Le gouvernement de John Major a déjà souligné qu'une coopération aussi poussée que la coordination des patrouilles de sous-marins ne serait possible que si la France entrait dans le NPG. Selon lui, il n'y aurait pas de place pour une deuxième instance nucléaire en dehors de l'OTAN⁽⁶³⁾. Il est très peu probable que le nouveau gouvernement travailliste adopte une position différente sur cette question.

Allemagne

Sans doute, les résultats positifs des pourparlers franco-britanniques ont-ils incité Alain Juppé et Jacques Chirac à proposer d'élargir la consultation à l'Allemagne. Il est vrai que le gouvernement français a également tâté le terrain à Madrid et à Rome, mais le but principal est de compléter d'abord le lien franco-britannique par un lien franco-allemand. A Paris, on considère un tel bilatéralisme concerté comme la base de toute européanisation de la concertation nucléaire.

La position décisive de l'Allemagne est évidente: Les relations franco-allemandes demeurent la clé de voûte de la construction européenne. L'axe franco-allemand doit être, a fortiori, le fondement d'une dissuasion européenne. La participation de l'Allemagne est donc la condition sine qua non du projet et peut, selon le calcul français, automatiquement entraîner celle d'autres Européens. En plus, les deux pays ont déjà établi une étroite coopération dans le domaine conventionnel et disposent, avec le Conseil de défense et de sécurité, d'une institution où la consultation nucléaire pourrait avoir lieu régulièrement⁽⁶⁴⁾.

Face à l'indignation générale contre la reprise des essais nucléaires en 1995, la première réaction du gouvernement fédéral à la proposition française a été très réservée. Même après que l'opinion publique se fut calmée, l'attitude allemande est restée prudente. A Bonn, les responsables hésitent toujours à aborder un sujet qui semble loin d'être urgent, mais qui risque, par contre, de s'avérer extrêmement explosif sur le plan politique⁽⁶⁵⁾.

Contrairement à la France et à la Grande-Bretagne, où les armes atomiques sont majoritairement considérées comme un instrument d'indépendance nationale et d'influence internationale, le nucléaire symbolise en Allemagne surtout une menace à l'existence nationale et une dépendance par rapport à d'autres puissances. Les grands débats lors du déploiement des Euromissiles ont montré que, même sous la menace soviétique, le consensus sur la dissuasion n'allait pas de soi. Avec la chute du mur et

⁽⁶³⁾ Interview avec John Major, dans *Le Monde*, 29-30.10.1995.

⁽⁶⁴⁾ Peter Schmidt, Le couple franco-allemand et la sécurité dans les années 90: L'avenir d'une relation privilégiée, *Cahiers de Chaillot*, n 8, Paris, juin 1993.

⁽⁶⁵⁾ Pour les rares réactions positives, voir Axel Sauder, Vers une européanisation de la force de dissuasion française, *L'année européenne*, Paris 1996, p. 61-68; Friedhelm Pflüger, Et si l'Allemagne acceptait le parapluie nucléaire français?, *ibid.*, p. 69-71.

la réunification, les armes nucléaires sont devenues encore moins acceptables pour la plupart des Allemands⁽⁶⁶⁾.

L'attitude allemande à l'égard de la dissuasion nucléaire est à la fois pacifiste et atlantiste. Pour beaucoup d'Allemands, le parapluie nucléaire des Etats-Unis est acceptable : premièrement, il est devenu, après plus de quarante ans, partie intégrante de l'image qu'ils ont eux-même de l'ancienne République fédérale. Deuxièmement, la dissuasion élargie des Américains est aujourd'hui pratiquement invisible après que les Etats-Unis ont retiré la (quasi-)totalité de leurs nukes du sol allemand. La force de dissuasion française, par contre, est assez souvent considérée en Allemagne comme l'expression d'un nationalisme dépassé, comme symbole d'une ex-grande-puissance qui a du mal à supporter son déclin. Cette image négative est le résultat de trente ans de discours politique gaulliste, mais aussi de l'ancien concept préstratégique français selon lequel les missiles *Pluton* et *Hadès* auraient été employés sur le sol allemand sans qu'une autorité allemande ait pu influencer la planification⁽⁶⁷⁾. Cet aspect de l'autonomie française a profondément marqué l'attitude allemande à l'égard de la dissuasion française⁽⁶⁸⁾.

Ces réserves - et contradictions - sont également répandues dans la classe politique allemande et ont considérablement contribué aux réticences allemandes vis-à-vis les initiatives françaises. Mais ces derniers temps, Bonn semble bien davantage disposé à intégrer le nucléaire dans le dialogue franco-allemand. L'élimination du programme *Hadès* a été sans doute favorable à ce changement d'esprit, même si elle n'était pas due aux susceptibilités allemandes, mais aux considérations budgétaires et stratégiques⁽⁶⁹⁾. Dans un premier temps, il n'y avait que quelques contacts informels entre des parlementaires et de hauts fonctionnaires. Puis, le concept franco-allemand de sécurité adopté à Nuremberg en décembre 1996, a marqué un pas en avant : le gouvernement allemand s'est déclaré prêt à engager un dialogue concernant la fonction de la dissuasion nucléaire, dans le contexte de la politique de défense européenne⁽⁷⁰⁾. C'était la première fois qu'un tel engagement était pris dans un document officiel, provoquant d'emblée, au parlement, une certaine méfiance des Verts et du PDS. En juillet 1997, même les Sociaux-Démocrates ont proposé d'aborder le sujet. Dans un papier commun, le SPD allemand et le PS français affirment qu'il peut et [qu'] il doit y avoir une discussion ouverte sur la manière dont le potentiel nucléaire français pourrait [être inclus] dans le processus d'intégration européenne. L'Allemagne n'a pas et ne veut pas avoir d'armes nucléaires, et elle ne veut pas avoir le doigt sur le bouton d'une force nucléaire étrangère. Mais il ne saurait y avoir de zone taboue dans la communauté de destin franco-allemande. Pourquoi

⁽⁶⁶⁾ Dans un sondage de Forsa, effectué en Allemagne pendant l'été 1995, 7 % seulement ont répondu oui à la question de savoir si l'Allemagne devrait s'associer à la force de dissuasion française. 16 % ont estimé que l'Union européenne a besoin d'une défense nucléaire. Cité dans *Libération*, 15.9.1995 ; voir également Bernhard Fleckenstein, Hans-Georg Räder, *Die neue deutsche Sicherheitspolitik im Meinungsbild der Bevölkerung*, München, sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, janvier 1993, p. 29.

⁽⁶⁷⁾ Il est vrai que François Mitterrand a déclaré, en 1986, que la France consulterait l'Allemagne - si le temps et les circonstances le permettaient - avant de lancer les missiles nucléaires sur son territoire. Mais une planification type-NPG restait exclue.

⁽⁶⁸⁾ Beatrice Heuser, *op. cit.* dans note 62, p. 40-43.

⁽⁶⁹⁾ *Le Monde*, 23 février 1996.

⁽⁷⁰⁾ Voir *Relations internationales et stratégiques*, n 25, printemps 1997, p. 177-183, surtout p. 180.

alors ne pas créer un groupe de consultation nucléaire, dans lequel les Européens pourraient discuter du rôle politique et militaire des armes nucléaires ?⁽⁷¹⁾.

L'attitude allemande reste prudente, mais elle marque néanmoins un tournant politique. Il est vrai que personne à Bonn ne considère la question nucléaire comme urgente. Mais il existe, par principe, un intérêt allemand à mieux encadrer la force de dissuasion française dans un contexte européen. Il manque aux armes nucléaires françaises ce dont leurs homologues américains et britanniques disposent déjà à travers l'OTAN : un lien institutionnel avec la sécurité européenne. Du point de vue militaire, le caractère purement national de la dissuasion nucléaire française pose moins de problèmes aux responsables allemands aujourd'hui qu'avant 1990. Du point de vue politique, par contre, cette situation leur semble de plus en plus anormale. Le gouvernement, aussi bien que les experts de la SPD, admettent que les armes nucléaires demeurent indispensables pour la sécurité de l'Occident. Corollairement, ils supposent que les arsenaux britanniques et français doivent, à long terme, s'intégrer dans la construction européenne. A court terme, toutefois, Bonn tient plutôt à diriger la France vers l'OTAN ou à instaurer, au moins, par des projets concrets, le plus grand nombre de liens possible. Comme pour les Britanniques, la condition sine qua non pour les Allemands reste que la coopération avec la France ne se fasse pas au détriment de l'OTAN.

Jusqu'ici, il n'y a eu que des déclarations publiques et des contacts informels entre la France et l'Allemagne. Les instances du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité étaient censées traiter la dissuasion concertée au début de 1997, mais le sujet aurait été retiré de l'ordre du jour au moment où l'Elysée a pris la décision de dissoudre l'Assemblée. On peut supposer que le gouvernement sortant voulait reporter la question nucléaire au lendemain des élections, le PS ayant déjà vivement attaqué l'atlantisme du concept franco-allemand de défense⁽⁷²⁾. Depuis la victoire inattendue de la gauche, le dossier est en attente à l'Elysée. Mais comme les socialistes sont également en faveur d'une concertation européenne, le projet reste d'actualité. Dans un discours à l'IHEDN, le nouveau Premier ministre Lionel Jospin a confirmé en septembre 1997 que la France cherchera à approfondir le dialogue avec ses principaux partenaires européens sur l'ensemble du domaine de la dissuasion. Toujours est-il que le mandat politique pour les instances du Conseil franco-allemand de traiter le sujet reste valable et que les contacts informels vont se poursuivre.

⁽⁷¹⁾ Cité dans *Le Monde*, 13-14 juillet 1997.

⁽⁷²⁾ Du point de vue des socialistes, le concept franco-allemand n'était qu'une autre étape vers la réintégration de la France dans les structures de l'OTAN. Laurent Fabius, par exemple, a vivement critiqué la tonalité atlantique nouvelle du document. Selon lui, l'Alliance Atlantique est présentée comme l'organe où doit s'élaborer la défense européenne plutôt qu'au sein de l'Union européenne ou de l'UEO. L'étiquette est franco-allemande, le contenu est une dérive vers une soumission aux Etats-Unis et à l'OTAN. On va rejoindre l'OTAN sans avoir obtenu satisfaction ni sur la renouation ni sur l'élargissement de l'Alliance. Ce retour sans garantie nous prive d'une partie des moyens d'influence. Nous souhaitons européeniser l'OTAN, c'est l'inverse qui semble se produire. Cité dans le *Figaro*, 30 janvier 1997; voir également Paul Quilès, La France se plie à la volonté des Etats-Unis, dans *Libération*, 2 février 1997.

PERSPECTIVES

Etant donné les réticences des autres Européens, l'initiative française a peu de chances d'aboutir vite à des résultats de grande envergure. Mais l'idée d'une concertation nucléaire montre néanmoins la bonne direction : une identité européenne de la défense sans composante nucléaire serait incomplète. Il est évident qu'une dissuasion européenne unifiée, comprenant le partage de la décision d'emploi, n'est concevable, tout au plus, qu'à la fin du processus d'intégration politique. Comme il ne saurait exister de défense européenne sans politique européenne, il ne saurait y avoir une telle dissuasion sans défense européenne. Une fédération politique avec un centre décisionnel unique marquerait le dépassement de toute asymétrie des responsabilités dans le domaine nucléaire entre pays européens. Mais pour y arriver, il est indispensable de passer par une longue période de concertation intergouvernementale, de cogestion et d'intégration partielle, dans laquelle de telles asymétries devront être gérées et progressivement réduites⁽⁷³⁾.

Il n'est donc ni nécessaire, ni raisonnable d'ajourner toute coopération nucléaire jusqu'à la création d'une Europe supranationale. L'expérience de l'OTAN a prouvé pendant trente ans qu'une coopération entre des Etats souverains est possible. Même à un tel niveau intergouvernemental, une coopération européenne peut avoir des avantages par rapport au système actuellement disponible au sein de l'OTAN. D'une part, il y a de fortes raisons politiques, stratégiques et économiques pour supposer qu'une dissuasion franco-britannique serait plus modeste, certes, mais, pourrait se révéler plus fiable que la dissuasion élargie des Etats-Unis dans l'avenir. D'autre part, une coopération intra-européenne serait, a fortiori, entre des partenaires plus équilibrés que la coopération avec les Etats-Unis. Comme la Grande-Bretagne et la France sont seulement des puissances moyennes, les pays non nucléaires auraient plus de chances de participer à la politique nucléaire de celles-ci. C'est justement parce que la France a proposé une démarche progressive que les autres Européens auraient la possibilité de co-décider du déroulement des événements. En contrepartie, les pays non-nucléaires auraient sans doute à accepter que la position de la France soit revalorisée aussi bien au sein de l'Alliance qu'au sein de l'Europe. Dans ce domaine également, l'Europe ne saurait augmenter son poids qu'à condition que tous les Européens surmontent leurs jalousies et leurs égoïsmes.

Le soupçon que Paris chercherait à découpler l'Europe des Etats-Unis semblent injustifié et reflète avant tout un réflexe anti-gaulliste des autres Européens. Son statut particulier au sein de l'Alliance n'a jamais empêché la France de coopérer avec les Etats-Unis dans le domaine nucléaire⁽⁷⁴⁾. De même, il n'est pas question aujourd'hui de mettre en question la coopération transatlantique, mais d'en redéfinir les règles. La dissuasion concertée vise à rééquilibrer l'Alliance Atlantique, pas à l'endommager. Une dissuasion européenne, quelle que soit sa forme, peut même renforcer le pilier européen au sein de l'Alliance. Reste, tout d'abord, à surmonter les divergences intra-européennes, ce qui ne peut se faire que par la concertation.

⁽⁷³⁾ Salvatore Ando, *op. cit.* dans note 36, p. 70.

⁽⁷⁴⁾ Richard Ullman, *The Covert French Connection*, *Foreign Policy*, Nr. 2, 1989, p. 3-33.

A court terme, une concertation nucléaire européenne multilatérale ne semble guère possible, parce que le cadre approprié fait défaut. Une simple participation de l'Allemagne à la commission franco-britannique se heurterait aux réticences de Londres, qui refuse tout début de consultation multilatérale en dehors de l'OTAN. Au sein de l'UEO, un groupe de réflexion est concevable, mais celui-ci se soucierait toujours de ne pas faire concurrence au NPG de l'OTAN. Même si une telle consultation était limitée aux membres à part entière, elle risquerait de rester sans contenu concret. Néanmoins, elle pourrait aider à développer une attitude commune à l'égard du nucléaire. La France n'a jamais été intéressé par un tel groupe, mais il est possible que le nouveau gouvernement de gauche soit plus ouvert à l'égard d'une telle démarche. Cela ne signifie pas pour autant que les autres Européens accepteraient une solution au sein de l'UEO.

Compte tenu des réticences françaises, l'OTAN ne peut pas servir de cadre institutionnel non plus. Dans les négociations sur la participation française aux structures intégrées, le nucléaire n'a apparemment pas joué de rôle. Selon certains observateurs, le gouvernement Juppé serait entré dans le NPG sans précondition pour essayer d'établir après des liens privilégiés avec les Européens les plus importants. Cette démarche aurait correspondu à la pratique traditionnelle du NPG de traiter quelques-uns des pays non nucléaires de façon plus égale que les autres. Après l'affrontement sur le commandement Sud (AFSOUTH) et l'arrivée de la gauche au pouvoir, il est improbable que la France se réintègre bientôt dans l'OTAN⁽⁷⁵⁾. Cela ne l'empêche pas de traiter des questions nucléaires de façon bilatérale avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. De même, le nouveau gouvernement ne va probablement pas mettre en cause la décision de son prédécesseur de débattre le nucléaire au sein du Conseil de l'OTAN. Une participation au NPG demeure, par contre, exclue.

Une concertation européenne multilatérale ne semble donc possible que si la France règle la question de ses relations avec l'OTAN. Tant que Paris s'attache à son statut particulier, les autres Européens risquent fort d'interpréter chaque pas en direction d'une dissuasion européenne comme un pas anti-américain. La dissuasion concertée ne peut avoir de succès que si elle s'inscrit dans une restructuration générale des liens transatlantiques. Une dissuasion européenne ne se construit pas en tant que projet exclusivement européen - dès le départ, le couplage avec la dissuasion américaine doit être partie intégrale du plan de construction. Cela semble d'autant plus logique que toute crise impliquant le nucléaire concernerait automatiquement les Etats-Unis.

A court terme, le bilatéralisme concerté semble être la seule possibilité d'ouvrir le débat dans cette direction. Un tel bilatéralisme existe depuis longtemps entre les puissances nucléaires ; ce serait une nouveauté entre la France et les Européens non nucléaires. Pour l'instant, seul un lien franco-allemand est concevable: Les autres Européens ne sont pas intéressés et, en fin de compte, l'enjeu véritable reste Bonn. Même dans un dialogue franco-allemand, les divergences ne seront pas facile à dépasser. Si, par exemple, des responsables allemands affirment que le but d'une concertation doit être l'élimination de l'arsenal français, l'on peut supposer que la

⁽⁷⁵⁾ *Le Monde*, 29-30 juillet 1997.

création d'un partenariat nucléaire étroit ne sera pas pour demain (même si de telles déclarations s'adressent probablement avant tout à l'opinion publique allemande)⁽⁷⁶⁾.

Un dialogue franco-allemand sur le nucléaire risque toujours de susciter le soupçon et la jalousie parmi les autres partenaires, surtout si les contacts informels se transforment en pourparlers officiels. La France et l'Allemagne auraient donc tout intérêt, d'une part, à éviter l'impression d'écarter les autres Européens - bien au contraire - et, d'autre part, à maintenir le contact avec l'Alliance atlantique. Ce n'est pas un obstacle insurmontable car les Français et Britanniques ont déjà spécifié au Conseil de l'OTAN la signification de leur déclaration de Chequers sur les intérêts vitaux communs. De la même manière, la France et l'Allemagne pourraient présenter régulièrement les résultats de leurs travaux au Conseil. Comme elle n'entrave pas la souveraineté nationale, une telle solution devrait être acceptable pour le gouvernement français.

Malgré les difficultés qu'il implique, un bilatéralisme franco-allemand semble un point de départ judicieux pour une européanisation de la dissuasion. D'une part, la coopération franco-allemande est toujours le moteur de l'intégration européenne, et seulement l'initiative commune de ces deux pays est capable d'ouvrir la voie à la réalisation d'une idée de cette dimension. D'autre part, l'Allemagne a une certaine expérience de créer des liens entre la France et l'Alliance atlantique. Bonn et Paris sont donc indiqués à évaluer en commun comment une concertation européenne pourrait se faire tout en gardant le lien avec les Américains.

Bien que la Grande-Bretagne, en tant que puissance nucléaire, se trouve dans une situation tout à fait différente de l'Allemagne, la commission franco-britannique a bien démontré à quoi un dialogue franco-allemand devrait ressembler. Au début de toute concertation, il s'agit de chercher un consensus sur le rôle de l'arme nucléaire pour la sécurité européenne. La position de l'Allemagne sur cette question est loin d'être claire. Le dialogue avec la France pourrait l'aider à prendre conscience de ses propres intérêts⁽⁷⁷⁾.

L'essentiel serait d'abord que la France précise à ses partenaires la doctrine et le fonctionnement de sa dissuasion nucléaire. Où les intérêts vitaux de la France commencent-ils aujourd'hui ? Dans quelles circonstances, l'emploi des armes nucléaires françaises devient-il concevable ? Quelles sont les fonctions attribuées aux différents types d'armes ? Quelle est la signification concrète de la flexibilité que le Livre blanc sur la défense de 1994 a introduit dans la doctrine française⁽⁷⁸⁾ ? Est-ce que les ASMP, autrefois destinés à donner l'ultime avertissement à l'agresseur, peuvent aujourd'hui jouer un rôle autonome face aux nouveaux risques impliquant des menaces biologiques et chimiques ? La France, serait-elle prête à accepter le principe de non-emploi en premier, afin de rendre la dissuasion plus acceptable aux pays européens hostiles au nucléaire ?

⁽⁷⁶⁾ Voir par ex. Freimut Duve (SPD), Le nucléaire n'est plus l'instrument de la dissuasion, *Le Monde*, 24 août 1995, ainsi que les affirmations d'Alfred Dregger (CDU) dans *Die Welt*, 26 septembre 1995 et de Volker Rühle, dans *Franfurter Allgemeine Zeitung*, 31 janvier 1997.

⁽⁷⁷⁾ Holger Mey, Andrew Denison, France's Nuclear Tests and Germany's Nuclear Interests, *Comparative Strategy*, Nr. 15, 1996, p. 169-171; Harald Müller et al., The German Debate on Nuclear Weapons and Disarmement, *The Washington Quarterly*, op. cit. dans note 3, p. 115-122.

⁽⁷⁸⁾ Voir Livre blanc sur la Défense, p. 82.

Le dialogue ne doit pas se limiter à la dissuasion au sens propre. Il serait, au contraire, judicieux d'analyser ensemble les menaces génériques : comment interpréter, par exemple, l'abandon russe du principe de non-emploi en premier ou le refus de la Douma de ratifier le traité START-II ? Que s'est-il passé avec les armes tactiques qui ont été rapatriées en Russie ? A cela s'ajoutent des questions de non-prolifération et de désarmement: Comment réagir si jamais un pays proliférant arrive à se procurer des armes ABC ? Est-ce que l'Europe devrait essayer de renforcer les garanties positives de sécurité que les puissances nucléaires ont donné aux pays non nucléaires ? Quelle serait la politique des Européens lors de la prochaine conférence d'examen du TNP ? Est-ce qu'une multilatéralisation du Traité FNI (Forces nucléaires à portée intermédiaire) sur l'élimination des missiles sol-sol moyenne portée pourrait protéger l'Europe contre des menaces en provenance de sa périphérie⁽⁷⁹⁾ ? Ces questions sont déjà en partie examinées à l'OTAN et à l'Union européenne, mais les divergences traditionnelles entre les pays nucléaires et non nucléaires empêchent souvent des positions européennes commune⁽⁸⁰⁾.

Un tel échange pourrait aider à surmonter l'incompréhension entre la France et l'Allemagne dans le domaine nucléaire et à développer une position commune à l'égard de la dissuasion. A partir de là, Paris et Bonn pourraient chercher une solution institutionnelle pour une concertation européenne. Y a-t-il, par exemple, une situation intermédiaire entre l'autonomie française et l'approche britannique? La France, serait-elle prête à adhérer à un nouveau groupe ad-hoc au sein de l'Alliance, organisé à l'image du DGP et portant sur la dissuasion ? Est-il concevable de lancer une concertation au sein de l'Alliance sans que la France soit membre des structures intégrées ? Comment renforcer le rôle européen dans le domaine nucléaire au sein de l'Alliance ? Quelles conséquences faut-il tirer du désengagement nucléaire partiel des Etats-Unis ? Comment pourrait-on profiter du potentiel nucléaire français pour augmenter le poids européen au sein de l'Alliance ? Quel pourrait être un rôle franco-allemand ou européen au sein du NPG ?

Qu'un dialogue sur la dissuasion européenne se limite au couple franco-allemand ou qu'il inclue d'autres Européens: il ne devrait pas se perdre dans des détails techniques, mais avoir un objectif politique précis. En fin de compte, il s'agit de savoir, tout court, si l'Europe politique doit disposer d'une composante nucléaire. Du point de vue militaire, cette question peut sembler de moindre importance aujourd'hui. Au plan politique, par contre, elle peut s'avérer comme décisive, parce qu'elle implique la question de la finalité de la construction européenne elle-même. Il y a très peu de chances d'arriver à un monde exempt de toutes armes nucléaires, voire des armes de destruction massive en général. Se confier, dans de telles conditions, uniquement au parapluie américain signifie de continuer à déléguer la responsabilité pour sa propre sécurité à une puissance non-européenne. De même, dans les négociations de désarmement nucléaire et les questions les plus aiguës de la non-prolifération, l'Europe ne pourra se faire entendre qu'en parlant d'une seule voix. Dans un monde qui reste nucléarisé, l'Europe ne saurait jouer totalement son propre rôle que si elle se présente comme un acteur nucléaire elle aussi.

⁽⁷⁹⁾ François Heisbourg, Dissuasion et désarmement, *Relations internationales et stratégiques*, n 21, printemps 1996, p. 130-134, ici p. 132.

⁽⁸⁰⁾ Harald Müller, *op. cit.* dans note 30, p. 55-58.

Même au niveau intergouvernemental, une dissuasion européenne nécessiterait un degré de convergence politique et stratégique qui semble hors de portée au sein de l'Union européenne. Au fur et à mesure que la coopération s'intensifierait, le degré de convergence nécessaire augmenterait. Même les quinze membres de l'Union européenne d'aujourd'hui n'ont guère de chance de s'accorder sur une base commune de dissuasion européenne. Plus l'Union s'élargira, plus le consensus sera difficile. Le débat sur le nucléaire nous amène donc au coeur de la discussion sur l'avenir de l'Europe. Dans les domaines centraux de la souveraineté nationale, dont la politique nucléaire est l'exemple par excellence, seule la création d'un noyau dur sera capable de résoudre le dilemme entre l'élargissement et l'approfondissement. On peut supposer que l'Union monétaire (UME) sera la base d'un tel noyau. Avec l'introduction de la monnaie unique, l'Europe franchira un pas décisif. L'Euro aura des conséquences politiques, économiques et sociales sans précédent. Il rendra les intérêts vitaux des participants à l'UME vraiment inséparables, ce qui est une des conditions sine qua non d'une dissuasion européenne.

Reste, *last but not least*, l'opinion publique. D'un côté, la dissuasion européenne ne pourra se faire qu'avec son soutien. Il serait fatal pour l'idée elle-même, mais aussi pour l'Europe en général, que les populations entendent parler dans les médias de négociations ou d'arrangements secrets, ou se trouvent, tout à coup, devant le fait accompli. De l'autre, toute discussion publique sur le nucléaire risque aujourd'hui de se transformer en polémique. Etant donné la sensibilité du sujet, un débat ouvert sur la dissuasion européenne mettrait en jeu une partie non négligeable du crédit politique dont l'Europe jouit (encore) parmi les citoyens. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il y aurait là un délicat travail pédagogique à faire. Mais plus le tabou nucléaire perdure, plus il sera difficile de mener un dialogue rationnel à ce sujet.