

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=CRII&ID\\_NUMPUBLIE=CRII\\_042&ID\\_ARTICLE=CRII\\_042\\_0141](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=CRII&ID_NUMPUBLIE=CRII_042&ID_ARTICLE=CRII_042_0141)

---

## L'Europe puissance nucléaire, cet obscur objet du désir

par Grégoire MALLARD

| Presses de Sc. Po. | Critique internationale

2009/1 - n° 42

ISSN 1290-7839 | ISBN 978-2-7246-3156-2 | pages 141 à 163

---

Pour citer cet article :

— Mallard G., L'Europe puissance nucléaire, cet obscur objet du désir, Critique internationale 2009/1, n° 42, p. 141-163.

---

Distribution électronique Cairn pour les Presses de Sc. Po..

© Presses de Sc. Po.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# L'Europe puissance nucléaire, cet obscur objet du désir

---

par Grégoire Mallard

Le 25 mars 1957, les six pays de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) signaient deux traités instituant respectivement le Marché commun et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Le second traité portait, *a priori*, tous les espoirs des fédéralistes européens réunis autour de Jean Monnet, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis<sup>1</sup>. L'institution d'Euratom poursuivait en effet les efforts de Jean Monnet visant à sortir des secteurs d'activité stratégiques comme le nucléaire de la juridiction des États-nations européens pour les placer sous l'autorité d'une nouvelle institution communautaire. Pourtant, s'ils ont largement expliqué la genèse et les conséquences du traité instituant le Marché commun, les analystes de la construction européenne ont ignoré le traité Euratom<sup>2</sup>. Comme le souligne de façon lapidaire l'historien américain Marc Trachtenberg, remarquant la relative faiblesse des investissements financiers des États membres pour les projets de développement promus par la Communauté européenne de l'énergie atomique, « Euratom n'a jamais décollé, principalement pour des raisons

---

1. Voir Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, « Communiqué », 15 octobre 1955, JMDS-117, Florence, Archives des Communautés européennes. Dans ce texte fondateur, les fédéralistes européens appelaient surtout de leurs vœux l'institution de la Communauté Euratom et ne mentionnaient même pas le Marché commun.

2. Cf. par exemple Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998, p. 119, et George-Henri Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996.

économiques »<sup>3</sup>. D'où le relatif désintéret, *a posteriori*, des études académiques à l'égard de ce traité et de la Communauté qu'il instituait.

Outre la Commission chargée de proposer aux Conseils des ministres des six pays un plan quinquennal de développement de la recherche et de l'industrie nucléaire, le traité Euratom créait une agence communautaire d'approvisionnement en matières fissiles (chargée de passer les commandes des États membres aux pays exportateurs de combustibles pour approvisionner les centrales) et une agence de contrôle (chargée d'assurer la traçabilité des matières fissiles circulant dans la communauté). Or cette dernière exerce toujours son activité sur l'ensemble des États membres de l'Union européenne, malgré les vains efforts de ceux qui voulurent substituer à son contrôle celui de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui applique, depuis les années 1970, son contrôle sur l'ensemble des activités atomiques mondiales des États non détenteurs d'armement nucléaire et signataires du Traité de non-prolifération (TNP).

Pour comprendre cette « exception européenne » dans le « régime de non-prolifération »<sup>4</sup> contemporain, il faut remonter aux négociations qui eurent lieu entre les États-Unis et la Commission Euratom au milieu de l'ère Eisenhower. Dans la mesure où les États-Unis étaient en 1957 les principaux exportateurs de matières fissiles, et qu'ils assuraient eux-mêmes le contrôle de ces matières et leur circulation, l'institution d'un contrôle Euratom sur les matières importées par la Communauté européenne de l'énergie atomique devait être acceptée et officiellement reconnue comme légitime par les Américains.

Le traité de 1957 fut donc suivi d'un second traité, bilatéral, entre les États-Unis et Euratom<sup>5</sup>. Jusque-là, les transferts technologiques concernant en particulier les matières fissiles (uranium enrichi, plutonium, etc.) exportées des États-Unis vers l'Europe étaient sous le contrôle des ingénieurs de l'Atomic Energy Commission (AEC) américaine. En donnant à l'agence communautaire la charge de contrôler les usages (civils ou militaires) des matières fissiles sur son territoire, les amis de Monnet – des juristes et des conseillers stratégiques européens et américains – savaient qu'ils devraient affronter la puissante AEC et son directeur, Lewis Strauss, qui promouvaient le transfert de l'autorité de l'AEC en matière de contrôle à l'AIEA, alors en formation<sup>6</sup>.

3. Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement*, Princeton, Princeton University Press, 1999, p. 205.

4. Joseph S. Nye, *The International Nonproliferation Regime*, Muscatine, Iowa, Stanley Foundation, 1980.

5. Ratifié par le Congrès américain en août 1958, le traité bilatéral entra en vigueur en novembre de la même année.

6. Henry D. Sokolsky, *Best of Intentions: America's Campaign against Strategic Weapons Proliferation*, Westport, Connecticut, Praeger, 2001.

Les fédéralistes européens remportèrent donc une victoire importante face à l'AEC. Si la Commission Euratom n'eut pas le rôle qu'espéraient les promoteurs du traité, le fonctionnement de l'agence communautaire, tel que prévu en 1957 et reconnu par les États-Unis grâce au traité bilatéral, donna aux six partenaires européens une grande liberté dans l'utilisation des matières fissiles importées des États-Unis, notamment l'uranium hautement enrichi et le plutonium. Comment le réseau transnational des fédéralistes européens a-t-il opéré pour contourner les résistances de ceux, qui, au sein du gouvernement américain, tentèrent de s'opposer à leur projet au moment de la signature du traité bilatéral ?

Pour répondre à cette question, je montrerai que ce réseau transnational ne s'est pas contenté de diffuser, à l'étranger comme en Europe, l'idéal normatif du « fédéralisme européen », sur lequel était fondé la politique nucléaire qu'ils menaient en faveur d'Euratom, ou de définir les objectifs stratégiques de l'Ouest en matière de défense contre la menace soviétique. Il a également réussi à énoncer sa stratégie dans des termes suffisamment opaques pour la rendre acceptable au plus grand nombre et contourner l'opposition de l'AEC. À la fois « entrepreneur de normes » et « entrepreneur de stratégies », il a été aussi, et surtout, un efficace « traducteur de politiques ».

Cette tactique d'énonciation des fédéralistes européens, qui s'attachèrent à brouiller le sens des énoncés juridico-politiques qu'ils proposaient, je l'illustrerai à travers deux exemples qui furent au cœur des négociations du traité Euratom et du traité bilatéral : la question du contrôle des matières fissiles et la construction d'une usine européenne d'enrichissement d'uranium. J'ai consulté pour cela les Archives des Communautés européennes à Florence<sup>7</sup> et aux États-Unis, notamment à la Princeton Mudd Library<sup>8</sup>. Par rapport aux archives officielles du Département d'État, du ministère des Affaires étrangères français (MAEF) ou de la Commission Euratom, que j'ai consultées également, elles ont en effet l'avantage de contenir la correspondance des grands acteurs de la négociation Euratom, ceux du Département d'État comme ceux du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, fondé par Jean Monnet en marge des négociations des traités de Rome.

7. Dossiers Jean Monnet, Max Kohnstamm, François Duchêne, Jules Guéron, Étienne Hirsh, Fernand Dehousse, Commission Euratom, Mouvement européen.

8. Dossiers John Foster Dulles, George Ball, Livingston Merchant, George Kennan, Bernard Baruch, David Lilienthal.

## L'énonciation des constructions juridico-politiques de l'Europe

Analyser la genèse et les conditions de félicité des traités européens et transatlantiques exige de s'interroger sur les tactiques, les ruses, les travestissements de sens qu'utilisent les acteurs de la vie internationale dans la production d'énoncés juridico-politiques. Dans cette perspective, le travail herméneutique d'interprétation que les acteurs font de situations changeantes, où le sens des mots évolue dans un brouillard conceptuel qu'ils cherchent eux-mêmes à dissiper ou à entretenir, devient précisément l'objet de l'analyse. Or, si les historiens de l'intégration européenne ont bien exposé les raisons idéologiques pour lesquelles les grands acteurs réunis autour de Monnet partageaient des utopies telles que le fédéralisme européen, rares sont les travaux qui ont abordé les tactiques d'énonciation de leurs projets communs.

Ce nouvel objet est sensiblement différent de celui des sociologues du droit européen qui travaillent dans la perspective de Pierre Bourdieu<sup>9</sup>, en menant un travail fort nécessaire de prosopographie des professionnels de ce droit<sup>10</sup>. L'application de la sociologie du droit de Bourdieu à l'analyse de la construction européenne montre que certains énoncés juridiques s'éclairent du fait d'une structuration forte d'un champ de professionnels du droit, qui fixent le sens d'un énoncé dans son espace des possibles à un moment donné. Pour ces sociologues, les énoncés juridiques formulés à propos de l'Europe par les professionnels du droit tirent leur sens du fait qu'ils fonctionnent à l'intérieur de couples d'opposition structurant (et structurés par) l'histoire de « champs juridiques » nationaux. Antonin Cohen a montré par exemple que, dans le champ juridique américain, « le “fédéralisme” [européen] s'oppose au “totalitarisme” comme le pluralisme au despotisme, la décentralisation (démocratique) au centralisme (bureaucratique), mais aussi l'Allemagne de l'Ouest à l'Allemagne de l'Est et à l'Allemagne nazie, et finalement comme la nouvelle Europe pourrait trouver à s'opposer simultanément à l'Europe soviétique et à l'Europe allemande »<sup>11</sup>.

Je propose donc de déplacer l'analyse de la construction européenne de la sociologie des champs de savoir vers une sociologie des répertoires de l'action

9. Pierre Bourdieu, « La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 64, 1986, p. 3-19.

10. Voir le dossier coordonné par Antonin Cohen et Antoine Vauchez, « Les juristes et l'ordre politique européen », *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 97-160 ; Yves Dezalay, « From a Symbolic Boom to a Marketing Bust: Genesis and Reconstruction of a Field of Legal and Political Expertise at the Crossroads of a Europe Opening to the Atlantic », *Law and Social Inquiry*, 32 (1), 2007, p. 161-181.

11. A. Cohen, « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide », *Critique internationale*, 26, janvier 2005, p. 130 (c'est A. Cohen qui souligne).

diplomatique et des tactiques d'énonciation qui donnent leurs sens aux traités européens – ici, Euratom et bilatéral. Bourdieu a bien relevé l'existence de malentendus et de contresens lorsque des énoncés voyagent d'un champ à l'autre<sup>12</sup>, mais il en a fait la conséquence des différences historiques dans l'histoire nationale de ces champs, non le produit de tactiques d'énonciation poursuivies par des réseaux transnationaux. Or, dans les négociations internationales, où sont débattus des énoncés juridico-politiques aussi compliqués que la « souveraineté nucléaire européenne » et où se pressent gouvernements, experts nationaux, mais aussi réseaux transnationaux, les catégories de l'entendement professoral perdent la clarté que leur prêtent les analyses comparées des champs nationaux des professionnels du droit. C'est donc au flou juridique et technique et à son rôle constitutif dans les relations internationales que cet article prétend ouvrir l'analyse en se centrant sur le travail de tricotage du sens opéré par les réseaux transnationaux.

Cette démarche permet de renouveler l'historiographie de l'intégration européenne, fortement marquée chez les politistes par les travaux d'Andrew Moravcsik, qui imposa l'idée selon laquelle les négociations des traités européens avaient été « dominées par les gouvernements, fort capables de s'arranger ensemble efficacement sans l'assistance d'entrepreneurs comme Monnet, dont l'action était au mieux redondante et futile »<sup>13</sup>. Or cette première interprétation de l'histoire européenne, dominante parmi les politistes et centrée sur l'analyse du Marché commun, a ignoré tout à la fois le rôle de Monnet et l'importance du traité Euratom dans les négociations transatlantiques de l'époque. Ici, comme Moravcsik, je montre que les gouvernements ont joué un rôle déterminant dans la définition finale du traité Euratom et dans l'interprétation qu'en faisaient de manière privée les administrations nationales et européennes chargées de l'appliquer ; en revanche, mon analyse montre le rôle central joué par Monnet et son réseau transnational dans l'énonciation originale du sens des traités à l'extérieur de l'Europe et aux États-Unis en particulier. Dans les négociations menées avec les États-Unis à propos du nucléaire<sup>14</sup>, Monnet centra son action sur l'obtention concrète de clauses privilégiées pour l'Europe. Son influence sur l'énonciation du sens des traités à l'extérieur de l'Europe eut donc un effet important sur le droit

12. P. Bourdieu, « Les conditions sociales de la circulation des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145, 2002, p. 8.

13. A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op. cit.*, p. 157.

14. Que ce soit le traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) en 1952, le traité Euratom en 1957, les projets de traité sur la Force multilatérale (MLF) écrits par Monnet de 1962 à 1965, ou la « clause européenne » que Monnet fit inclure en 1975 dans les instruments de ratification allemands et italiens du Traité de non-prolifération. Voir Grégoire Mallard, « The Atomic Confederacy: Europe's Quest for Nuclear Weapons and the Making of the New World Order », Ph.D. Dissertation, Princeton University, Department of Sociology, 2008.

européen dans la mesure où Monnet fit en sorte que les États-Unis acceptent de reconnaître des droits aux Communautés européennes, en particulier en matière de contrôle des activités nucléaires.

Mon analyse des stratégies et tactiques d'énonciation suivies par Monnet remet donc en cause une autre thèse, d'inspiration gaulliste, que l'on rencontre plus souvent sous la plume de polémistes<sup>15</sup> et qui voit dans la participation des juristes et stratèges américains à l'élaboration des traités européens soit la marque de la domination symbolique des professionnels du droit américain sur leurs collègues européens, soit la tendance des Européens à s'aligner sur la forme fédérale américaine, par simple désir mimétique<sup>16</sup>. Il faudrait plutôt voir dans cette mobilisation transnationale la preuve qu'une tactique commune fut élaborée par les fédéralistes européens des deux rives de l'Atlantique, qui visait à obscurcir le sens des traités afin de présenter un front commun susceptible de briser les résistances des nationalistes de tous bords, plus précisément, dans le cas d'Euratom, des nationalistes américains du Congrès et de l'AEC, qui s'opposaient à la délégation de droits nouveaux des États-Unis vers Euratom.

### L'ordre européen et les contrôles du développement nucléaire allemand

Comme en témoigne l'affaire iranienne aujourd'hui, la question du contrôle des matières fissiles est au cœur de tout choix stratégique. En s'opposant à ce qu'une nation ou un groupe de nations, d'une part, produisent ces matières fissiles de manière autonome grâce à une usine d'enrichissement, d'autre part, puissent utiliser des matières importées à des fins militaires, on bloque la capacité de cette nation ou de ce groupe de nations à construire des bombes nucléaires. Tel n'était pas le but stratégique poursuivi par les fédéralistes européens réunis autour de Jean Monnet, du Président Eisenhower et du secrétaire d'État John Foster Dulles. Bien au contraire, ces derniers s'étaient engagés dans une grande lutte politique pour donner à une Europe fédérale unie les moyens de son développement technologique en matière nucléaire, lequel lui permettrait, à terme, de développer sa propre défense en mettant au point une arme atomique dont la décision d'utilisation serait délivrée à un Général européen désigné comme *Supreme Allied Commander in Europe* (SACEUR) dans le cadre de

15. Par exemple, Jean-Pierre Chevènement, *La faute de M. Monnet*, Paris, Fayard, 2006.

16. Pour une illustration de cette théorie, voir John Krige, *American Hegemony and the Postwar Reconstruction of Science in Europe*, Cambridge, The MIT Press, 2007. Plus généralement, à propos de l'influence du désir mimétique dans la diffusion des idées et politiques publiques, voir John Meyer, John Boli, George Thomas, Francesco Ramirez, « World Society and the Nation State », *American Journal of Sociology*, 103 (1), 1997, p. 144-181.

l'OTAN<sup>17</sup>. Le Président Eisenhower souhaitait en effet accélérer ce transfert technologique des États-Unis vers une Europe fédérale, et, pour autant que le Congrès ne s'y opposât pas, il entendait l'accompagner d'un transfert juridico-politique de souveraineté sur l'ensemble des usages qu'une Europe fédérée voudrait faire de l'énergie nucléaire.

Le Congrès américain, qui devait ratifier le traité bilatéral, n'était pas des plus favorables à cette stratégie de long terme. Quant aux Sénateurs, ils avaient toujours gardé sous leur contrôle les technologies nucléaires qui pouvaient faire double emploi (civil ou militaire), comme les technologies d'enrichissement d'uranium. Ils s'opposaient en particulier à tout transfert de souveraineté qui pût accentuer les risques de la prolifération nucléaire en République fédérale allemande. Malgré la méfiance des nationalistes du Congrès, le Département d'État et la Maison Blanche entendaient bien reconnaître à une agence communautaire le droit, que les Européens réunis autour de Monnet voulaient lui donner, de définir la façon dont elle contrôlerait l'utilisation des matières fissiles sur le territoire des Six.

Au moment où commencèrent les négociations du traité Euratom, la question du contrôle en question n'était pas nouvelle en Europe. De 1945 à 1954, les lois d'occupation alliées avaient limité de façon stricte la souveraineté de la RFA, en particulier en matière d'armement et de développement nucléaire<sup>18</sup>. Les quantités de matières fissiles autorisées étaient minimes et leur usage était limité à la recherche (cyclotrons et petits réacteurs). Pour pallier cette difficulté, les Européens réunis autour de Jean Monnet avaient proposé, dès la création de la CECA, d'instituer la Communauté européenne de défense (CED), qui devait préciser de façon stricte les quantités, limitées, de matières fissiles autorisées sur le territoire des Six, mais introduisait en même temps plus de souplesse et surtout était conforme au principe de non-discrimination entre les États membres.

Après le rejet de la CED par le Parlement français en août 1954, la RFA devint partie prenante d'un ensemble d'accords internationaux qui lui redonnèrent rapidement l'essentiel de sa souveraineté en matière de développement nucléaire. Certes, pour que la République fédérale pût entrer dans l'OTAN en 1955, le Chancelier Adenauer dut s'engager à ne pas fabriquer d'armes nucléaires sur le sol allemand. Mais la clause *sic rebus stantibus* (« toutes choses égales par ailleurs ») assimilait cette promesse à un simple

17. M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement*, op. cit., p. 149.

18. MAEF, « Note de M. Coignard, Commissaire français à l'Office militaire de sécurité, relative aux activités allemandes en matière de réarmement », 1955, Papiers d'Olivier Wormser 28-100/HC/OMS/COM/S, Florence, Archives des Communautés européennes.



moratoire. Par ailleurs, l'entrée de la RFA dans l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en 1955 n'apportait pas, aux yeux des Français, toutes les garanties que cette promesse serait bien tenue, car son respect reposait sur la volonté unilatérale de la nation contractante. Quoi qu'il en fût, l'agence de contrôle des matières fissiles de l'UEO, chargée de vérifier l'exécution des promesses allemandes, ne fut pas mise en œuvre avant la fin de l'année 1957<sup>19</sup> et les inspections qu'elle mena ensuite sur le sol allemand furent toutes conduites par des inspecteurs allemands. Ainsi, au printemps 1955, la RFA se retrouva quasiment sur le même plan juridique que la France : si un changement important dans le contexte international rendait, selon lui, caduque la promesse faite aux Alliés, le Chancelier pouvait décider que des armes atomiques seraient produites en RFA. Sans avoir à lever le moratoire, il pouvait engager résolument la RFA dans la voie du développement nucléaire, en achetant aux Américains des centrales nucléaires et de nombreuses matières fissiles dont l'exportation vers l'Allemagne se ferait sous le contrôle de ces derniers dans le cadre du programme *Atoms for Peace*, présenté par Eisenhower devant l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 1953. Ce qui distinguait alors seulement la France de la RFA, c'est qu'à cette époque la France avait commencé la construction d'une usine d'enrichissement d'uranium à Pierrelatte dans la Drôme, tandis que les Alliés considéraient ce type d'activité comme trop dangereux pour autoriser la RFA à faire la même chose sur son propre sol. Malgré cette réserve, la nouvelle situation ne convenait ni aux Français ni aux Américains fédéralistes qui, comme John Foster Dulles, avaient soutenu la CED<sup>20</sup> : elle ne réglait pas le cas allemand sur le long terme et n'orientait pas les efforts nucléaires des nations européennes vers une plus grande intégration.

---

### Les négociations au sein du Comité Spaak

Les événements qui conduisirent à la relance du processus européen, après l'échec de la CED, sont bien connus. En juin 1955, lors de la conférence de Messine, le Comité intergouvernemental réunissant les ministres des Affaires étrangères des Six sous la présidence du ministre belge Paul-Henri Spaak fut chargé d'étudier deux propositions de traités : Euratom et le Marché commun. Les négociations furent longues, car la France et

---

19. Amiral Gérard Cantu, « L'agence pour l'Union de l'Europe occidentale pour le contrôle des armements », 1973, Florence, Archives des Communautés européennes.

20. François Duchêne, « Memo on Moratorium on French Nuclear Tests », 1970, JMDS-235, Florence, Archives des Communautés européennes.

la RFA ne parvenaient pas à s'entendre sur la question du contrôle des matières fissiles.

Les Français désiraient donner à la Communauté Euratom la propriété des matières fissiles qui étaient utilisées à des fins « pacifiques », tout en conservant pour eux la propriété des matières fissiles destinées à un usage « militaire »<sup>21</sup>. Ce dernier point posait problème car les Allemands étaient réticents à laisser la propriété (et donc le contrôle) des matières fissiles à la Commission Euratom, un organisme public et européen. Cet arrangement avait des relents de socialisme et désavantageait surtout la RFA, qui, contrairement à la France, était tenue par sa promesse d'utiliser les matières à des fins civiles uniquement. Contrairement au régime en vigueur pour la France, toutes les matières fissiles présentes sur le territoire ouest-allemand seraient donc la propriété d'Euratom et resteraient sous son contrôle.

Afin d'éviter ce monopole d'Euratom, les Allemands recherchaient donc une relation bilatérale avec les Américains dans le cadre du programme *Atoms for Peace*. En novembre 1955, l'ambassadeur américain à Paris déclara au secrétaire d'État américain : « Mes informateurs, c'est-à-dire Monnet, me disent que les réticences des Allemands à Bruxelles viennent du fait que les entreprises américaines multiplient les promesses aux industriels allemands ». Il s'agissait bien évidemment de promesses de vente de centrales et d'équipements nucléaires, qui rendaient beaucoup moins attrayante la proposition française de coopération nucléaire européenne *via* Euratom<sup>22</sup>. Lorsqu'il rencontra John Foster Dulles, au début de l'année 1956, le Président de la CECA, René Mayer, insista sur le fait que « la clé » pour débloquer les négociations du traité Euratom résidait dans la possibilité pour les fédéralistes européens de tempérer « l'insistance des Américains à signer des accords bilatéraux avec les Allemands »<sup>23</sup>.

Spaak et les cinq autres ministres des Affaires étrangères décidèrent donc de laisser la question du contrôle en suspens et de ne pas rendre leurs désaccords publics. Les 11 et 12 février 1956, le ministre belge demanda à ses homologues européens réunis dans le Comité qu'il présidait « s'il serait possible d'établir une telle organisation [Euratom] si un pays [comme la France] se réserv[ait] la liberté d'utiliser des combustibles pour des usages militaires »<sup>24</sup>.

21. US State Department. « Telegram to Brussels », 8 juin 1955, JMDS-99, Florence, Archives des Communautés européennes.

22. F. Duchêne, « Memo on Moratorium on French Nuclear Tests », cité.

23. John Foster Dulles, « Memorandum of Conversation with Mayer », 9 février 1956, JMAS-33, Florence, Archives des Communautés européennes.

24. MAEF, « Rapport des experts du Comité Spaak », 26 avril 1956, CM3/NEGOC.0091/ac-a, Florence, Archives des Communautés européennes.

Tous les acteurs présents furent d'accord pour dire que si la totalité des combustibles étaient « propriété » d'Euratom, un tel usage serait impossible ; mais la France, tous le reconnaissaient également, n'accepterait jamais cette mainmise d'Euratom sur les matières fissiles (c'était une des raisons qui avaient fait échouer le plan CED). Spaak conclut alors qu'il était « important de trouver une solution qui n'exclût pas à tout jamais les usages militaires » et qu'il était « sage de ne pas soulever ce problème »<sup>25</sup> dans le communiqué final de leur conférence.

Ce n'est qu'au début de l'année 1957, à la suite de la promesse d'un pacte entre Français et Allemands prévoyant une intense coopération militaire, y compris dans le domaine nucléaire<sup>26</sup>, que la plupart des désaccords sur la question du contrôle furent résolus au sein du Comité Spaak<sup>27</sup>. Français et Allemands trouvèrent en effet un compromis en opacifiant le sens des mots « contrôle » et « propriété »<sup>28</sup>. Pour laisser aux Français la liberté de développer les usages militaires de l'énergie nucléaire, le Comité Spaak définit la nature du contrôle en précisant qu'il s'agissait d'un « contrôle en conformité »<sup>29</sup> : l'agence communautaire devait vérifier la conformité entre usages réels et usages déclarés, qu'ils soient militaires ou civils. La Communauté Euratom ne contrôlerait donc pas l'usage des matières fissiles importées par ses États membres. Cette définition s'opposait bien évidemment à celle formulée dans les accords bilatéraux américains signés dans le cadre du programme *Atoms for Peace* comme à celle de l'AIEA, toutes deux établissant un « contrôle en finalité » par les Américains, puis par l'Agence internationale. Ce subterfuge juridique permettait de faire croire qu'un contrôle Euratom serait appliqué sur toutes les matières fissiles et que le principe même de ce contrôle garantirait un usage pacifique, alors que ce n'était pas le cas.

La notion de « propriété » des combustibles reçut, quant à elle, une définition qui convenait aux Allemands. En février 1957, l'ambassadeur français en RFA, Maurice Couve de Murville, nota que ce compromis avait été obtenu grâce à un tour de passe-passe juridique, qui mettait tout le monde d'accord : la Communauté Euratom disposerait d'une « propriété *sui generis* », vieille notion qui se différencie de la propriété du droit romain en ce qu'elle ne

25. *Ibid.*.

26. G.-H. Soutou, « Les accords de 1957-1958 : vers une communauté stratégique et nucléaire entre la France, l'Allemagne et l'Italie », dans Maurice Vaisse (dir.), *La France et l'atome : études d'histoire nucléaire*, Paris, Fayard, 1994, p. 123-163.

27. MAEF, « Proposition de la délégation française à la conférence des Six au Quai d'Orsay sur les utilisations militaires de l'énergie atomique », 20-21 octobre 1956, MAEF 613, Florence, Archives des Communautés européennes.

28. MAEF, « Projet de procès-verbal de la conférence des Affaires étrangères des États membres de la CECA des 20 et 21 octobre 1956 », 13 novembre 1956, MAE460E/56mts, Florence, Archives des Communautés européennes.

29. Euratom Commission, « Memorandum from the Joint US-Euratom Working Party of April 1958: Nature of Western Control », janvier 1960, JMDS-120, Florence, Archives des Communautés européennes.

donne au propriétaire aucun droit en temps normal<sup>30</sup>. Euratom ne pourrait exercer ses droits de propriété (droits d'échanger, de détruire, de stocker ou de retraiter le combustible) qu'en cas d'abus de la part des entreprises, c'est-à-dire en cas de détournement des combustibles de la fonction qu'ils étaient censés remplir. Les entreprises privées allemandes qui développeraient les usages pacifiques de l'énergie nucléaire auraient donc une propriété de fait des combustibles. Là encore, l'expertise juridique fut mise au service, non d'une clarification, mais d'un obscurcissement du sens des mots. On peut alors se demander comment l'AEC et le Congrès, qui devaient ratifier le contrat bilatéral, ont pu accepter de laisser à la Communauté Euratom le contrôle des matières fissibles, alors même que ce contrôle n'empêchait pas les Européens d'utiliser les matières fissiles importées à des fins militaires.

---

### Le point de vue du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe

Pour le comprendre, il faut analyser la tactique d'énonciation suivie de l'été 1955 à l'été 1957 par le Département d'État et les proches de Jean Monnet pour convaincre l'AEC et le Congrès qu'un véritable contrôle fédéral Euratom s'exercerait, suivant des procédures similaires à celles de l'AEC, sur les matières fissiles importées des États-Unis.

Fort de l'expérience du rejet de la ratification de la CED par le Parlement français, Jean Monnet savait que le traité auquel aboutiraient les délibérations intergouvernementales était susceptible d'être rejeté par la suite par les Parlements européens, ou dans le cas d'Euratom, par le Congrès américain, dont l'approbation finale était nécessaire au bon fonctionnement de la nouvelle Communauté Euratom. Il prit donc l'initiative de fédérer les représentants parlementaires européens des plus grands partis des Six et des grands syndicats de la société civile au sein du Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, lequel organisa avec le Département d'État de grandes campagnes de promotion d'Euratom aux États-Unis. Le Comité d'action était financé par la Fondation Ford et Monnet fut épaulé dans son entreprise par John McCloy, un de ses anciens avocats d'affaires dans l'entre-deux-guerres, revenu en 1953 aux États-Unis de sa mission de haut-commissaire en RFA, et désormais administrateur d'institutions centrales de la politique étrangère américaine comme le Council on Foreign Relations et la Fondation Ford justement<sup>31</sup>.

---

30. MAEF, « Note de Couve de Murville », 26 février 1957, MAEF-19-21, Florence, Archives des Communautés européennes.

31. Voir Kai Bird, *The Chairman: John F. McCloy, the Making of the American Establishment*, New York, Simon and Schuster, 1992.

Aucun consensus ne s'étant encore dégagé de façon claire au sein du Comité Spaak sur la définition du contrôle Euratom, le Comité d'action assura une simplification des débats en « traduisant »<sup>32</sup> les compromis dans des termes qui leur conféraient une plus grande acceptabilité auprès des opinions publique et parlementaire américaines. La première résolution votée par les membres du Comité en octobre 1955 permit ainsi de résoudre trois questions importantes concernant Euratom : « La nouvelle communauté doit-elle suivre des buts essentiellement pacifiques ? », la réponse fut « oui » ; « cette autorité doit-elle avoir un caractère supranational ? », la réponse fut « oui » ; « comment cette autorité doit-elle contracter avec ses États membres ? », la réponse fut « sans discrimination »<sup>33</sup>.

Les négociations au sein du Comité Spaak achoppant toujours sur la question du contrôle au début de l'année 1956, le Département d'État et la Maison Blanche invitèrent les fédéralistes européens à venir présenter leurs plans à l'AEC et au Congrès. C'est ainsi qu'en janvier 1956 Monnet décrivit la future Communauté Euratom comme étant supranationale et « fédérale ». Il écrivit à John Foster Dulles, qui, comme John McCloy, avait été son avocat d'affaires dans l'entre-deux-guerres, que « pour garantir le caractère exclusivement pacifique d'Euratom, le Comité d'action avait trouvé indispensable que tous les combustibles nucléaires produits ou importés dans les territoires de la Communauté fussent soumis à la propriété exclusive de la Commission »<sup>34</sup>. Parallèlement, en février 1956, John McCloy et l'ancien assistant de Monnet au Commissariat du Plan, George Ball, organisèrent un grand tour de promotion de leur projet auprès des membres du Council on Foreign Relations, invitant à cette occasion les proches de Monnet comme Max Kohnstamm. Tous y firent l'éloge du « fédéralisme atomique » d'Euratom<sup>35</sup>.

Enfin, à l'été 1956, le Comité d'action publia une résolution appelant à un règlement rapide des discussions d'Euratom et à la formation d'une mission de « Trois Sages » (un Français, un Allemand et un Italien choisis par Monnet<sup>36</sup>) chargés de rédiger un nouveau rapport sur les travaux futurs de la Commission

32. Sur la notion de traduction, voir Bruno Latour, *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 1989.

33. Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, « Communiqué », cité.

34. Jean Monnet, « Lettre à John Foster Dulles », 19 janvier 1956, JMAS-15, Florence, Archives des Communautés européennes.

35. René Mayer, « Discours au Council on Foreign Relations », 21 février 1956, JMAS-15, Florence, Archives des Communautés européennes.

36. Les Trois Sages étaient : Louis Armand – président de la SNCF, auteur du deuxième plan quinquennal du CEA (Commissariat à l'énergie atomique) de 1951, puis rédacteur d'un plan de coordination nucléaire européenne dans le cadre de l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) –, Frantz Etzel – parlementaire allemand et vice-président de la CECA – et Francesco Giordani – directeur du Centre pour la recherche nucléaire italien, ancien expert ayant servi dans le Comité Spaak.

Euratom et ses compétences. La visite des Trois Sages aux États-Unis en février 1957 fut adroitement orchestrée par le Département d'État, le Comité d'action et ses président et vice-président, respectivement Jean Monnet et Max Kohnstamm<sup>37</sup>. Cette visite eut lieu au moment où le Comité Spaak parvenait enfin à un consensus sur les notions floues de contrôle et de propriété. Kohnstamm convainquit alors les Trois Sages de la nécessité de traduire ce compromis dans des termes acceptables aux yeux des sénateurs et des membres de l'AEC qu'ils allaient rencontrer : la consigne était de ne pas entrer dans les détails de ces notions de « propriété *sui generis* » ou de « contrôle en conformité » : « Nous devons être conscients, écrit Kohnstamm, que l'éventuelle substitution du contrôle Euratom au contrôle américain serait déjà un acte révolutionnaire pour la politique étrangère américaine. Il n'est pas certain que le Congrès s'oppose à un système de contrôle (...) différent du sien, mais cela paraît presque impossible [qu'il ne s'y oppose pas]. Le fait qu'Euratom puisse instituer un contrôle "fédéral" sur les matériaux fissiles importés constituerait un argument de poids, mais cet argument serait dangereusement affaibli par l'introduction de la propriété privée des matières fissiles, que ni républicains ni démocrates n'ont encore acceptée »<sup>38</sup>. Les Trois Sages suivirent le conseil de Kohnstamm : dans la lettre de présentation qu'ils envoyèrent à Dulles, et que celui-ci transmit aux représentants de l'AEC, ils écrivirent qu'« Euratom offr[ait] un système de contrôle bâti selon des principes analogues à celui de l'AEC »<sup>39</sup>. C'était parfaitement inexact, mais le but était évidemment de convaincre l'AEC.

Kohnstamm rappela également aux Trois Sages qu'ils devaient éviter de mentionner lors de leur rencontre avec les représentants de l'AEC que la propriété et le contrôle des matières fissiles ne concerneraient pas celles qui seraient importées des États-Unis par la France en vue d'être utilisées à des fins militaires : « Il n'y a pas de doute que le fait qu'Euratom n'exclut pas l'usage militaire des combustibles ne pose un problème délicat dans les relations futures entre les États-Unis et Euratom. Mais si l'on vous pose une question à ce sujet, répondez que jusqu'à présent aucun traité bilatéral signé par les États-Unis ne prévoit de limiter les pouvoirs de l'État importateur à posséder et à produire des armes nucléaires. L'accord entre les États-Unis et

37. J. Krige, « The Peaceful Atom as Political Weapon: Euratom and American Foreign Policy », *Historical Studies in the Natural Sciences*, 38 (1), 2008, p. 9-48.

38. Max Kohnstamm, « Note sur le régime de contrôle et les pouvoirs de la Commission en matière d'exportation et de propriété des matières fissiles », 20 janvier 1957, CEAB1-79/DOC539/57f, Florence, Archives des Communautés européennes.

39. L. Armand, F. Etzel, F. Giordani, « Letter to John Foster Dulles, transmitted in a Memo for the President », 31 janvier 1957, JMAS-33, Florence, Archives des Communautés européennes.

Euratom ne changera pas cela »<sup>40</sup>. Les accords passés par l'AEC avec un pays importateur ne prévoyaient pas que ce pays ne pût pas développer un armement nucléaire de son côté en enrichissant de l'uranium de façon autonome ; en revanche, ils stipulaient bien que les matières importées ne pourraient pas être utilisées à des fins militaires ! Or telle était la nouveauté que permettait le contrôle Euratom.

Monnet et Kohnstamm mirent en place leur tactique d'obscurcissement avec l'aide du Département d'État et notamment de son assistant aux Affaires européennes, Robert Schaetzel. Cependant, ils ne parvinrent pas à obtenir l'accord de tous sur leur façon de circonvenir l'opposition éventuelle de l'AEC et du Congrès. Au moment de la visite des Trois Sages, Spaak révéla candidement devant John Foster Dulles et ses assistants, Robert Bowie et Gerard Smith, les limites du contrôle Euratom, ce qui leur fit entrevoir les résistances que pourraient soulever le Congrès et l'AEC si ces limites venaient à être exposées publiquement. Kohnstamm rapporta à Monnet que, malgré les exhortations de leurs partisans au Département d'État, « qui expliquèrent à Spaak qu'ils ne voyaient pas comment le Congrès accepterait un contrôle qui n'aurait pas la forme du contrôle américain, Spaak sembla ne pas être d'accord avec eux sur la nature du contrôle Euratom, et donna pour preuve qu'Euratom n'aurait pas le monopole de la propriété des matières fissiles le fait que la Communauté ne pouvait pas être propriétaire des matières fissiles présentes dans les armes nucléaires françaises »<sup>41</sup>. L'assistant de Spaak reprocha même à Kohnstamm et aux proches de Monnet qui parlaient de « contrôle fédéral européen » d'avoir « exagéré le projet et [de courir le risque de provoquer] une grande désillusion parmi les Américains lorsque ces derniers verraient ce qu'il y [avait] dans le traité »<sup>42</sup>. Les points de vue respectifs des deux camps – celui des proches de Spaak et celui des proches de Monnet – étaient fondamentalement divergents. « Spaak a dit à Gerard Smith [responsable des affaires atomiques au Département d'État] lors de sa rencontre avec [John] Foster [Dulles] que personne en Europe ne serait gêné par un contrôle américain. (...) Ce n'était pas seulement stupide du point de vue politique, mais aussi du point de vue technique. (...) S'il est possible d'avoir un contrôle américain pour quelques grammes de matières fissiles utilisés à des fins de recherche, il est complètement impensable d'avoir un

40. M. Kohnstamm, « Note sur le régime de contrôle et les pouvoirs de la Commission en matière d'exportation et de propriété des matières fissiles », cité.

41. M. Kohnstamm, « Lettre à Jean Monnet », 10 février 1957, MK-7, Florence, Archives des Communautés européennes.

42. *Ibid.*.

contrôle étranger quand des tonnes et des tonnes de matières fissiles sont délivrées sur toute la surface du territoire.<sup>43</sup> »

Les efforts des fédéralistes du Département d'État et du Comité d'action redoublèrent jusqu'à la ratification du traité bilatéral, et finalement leur traduction du traité triompha de celle de Spaak aux États-Unis. Venu présenter la Communauté Euratom au Council on Foreign Relations en novembre 1957, sur les conseils de Schaetzel, Kohnstamm affirma encore une fois « sa conviction que les clauses du traité relatives à la propriété de *toutes* les matières fissiles circulant dans la communauté, et dont l'usage était contrôlé par une agence Euratom, établissaient un système plus efficace que les [contrats] bilatéraux américains ne le faisaient »<sup>44</sup>. À l'issue de cette présentation, Schaetzel écrivit à Kohnstamm que sa visite avait eu « un succès miraculeux »<sup>45</sup>, et que pour conclure les négociations avec Lewis Strauss en matière de contrôle, il devrait suivre ce même script<sup>46</sup>.

---

## Le poids de la Maison Blanche

Mais cette question du contrôle Euratom n'était pas encore complètement opacifiée au printemps 1958, et Lewis Strauss se lança dans un ultime effort de clarification, juste avant la signature finale du traité bilatéral par lequel les États-Unis allaient reconnaître le contrôle Euratom. Entre avril et juin, il orchestra une véritable controverse publique en lançant contre le contrôle Euratom une série d'attaques publiées dans le *New York Times*. Un journaliste du quotidien américain écrivit ainsi : « La question des contrôles internationaux est venue empoisonner les relations entre les États-Unis et Euratom (...) les responsables d'Euratom déclarant que l'imposition d'un contrôle américain détruirait la souveraineté internationale qui a été instituée »<sup>47</sup>. Ajoutant un peu plus tard que « l'AEC [avait] soulevé des objections de dernière minute au contrôle Euratom, les États-Unis demandant un droit d'inspection comme condition préalable à toute coopération », le même journaliste prédisait que le

---

43. *Ibid.*.

44. Contrats signés entre les États-Unis et divers pays européens, comme la Belgique, dans le cadre du programme *Atoms for Peace*, et qui fournissaient des combustibles et des technologies américaines nécessaires à la construction et à l'usage de réacteurs de recherche. M. Kohnstamm, « Europe and Atoms for Power », 23 octobre 1957, MK-2, Florence, Archives des Communautés européennes.

45. Robert Schaetzel, « Lettre à Max Kohnstamm », 19 novembre 1957, MK-14, Florence, Archives des Communautés européennes.

46. R. Schaetzel, « Lettre à Max Kohnstamm », 28 janvier 1958, JMDS-120, Florence, Archives des Communautés européennes.

47. « Euratom Resists Inspection by U.S. of Future Plants », *New York Times*, 13 avril 1958.



contrôle Euratom « pourrait créer un précédent dramatique : le bloc soviétique pourrait fonder une institution similaire à Euratom et réclamer un droit d'auto-inspection »<sup>48</sup>. Dès le lendemain, Bernard Baruch, ancien négociateur américain du plan de souveraineté nucléaire mondiale dit « Acheson-Lilienthal » présenté en juin 1946 aux Nations unies et qui s'était arrangé pour faire échouer ledit plan en insistant sur des mesures inacceptables pour les Soviétiques<sup>49</sup>, écrivit au Président Eisenhower qu'il « [espérait] qu'il n'y avait pas une once de vérité dans l'article du *New York Times* quant au droit d'auto-inspection »<sup>50</sup>. Pour que la controverse cessât dans les journaux, il fallut que le Président lui-même intervienne en écrivant aussitôt à Baruch que « la nouvelle était incorrecte, et que Lewis Strauss s'était de toute façon opposé à la demande d'un droit d'auto-inspection de la part d'Euratom »<sup>51</sup>. Le Président ne précisa pas cependant qui avait eu le dernier mot.

En définitive, la souveraineté d'Euratom sur le contrôle des matières fissiles circulant sur son territoire fut acceptée au prix d'un dernier tour de passe-passe juridique dû à Kohnstamm. Dans l'accord secret passé en juin 1958 entre lui, représentant la Commission Euratom, et Walton Butterworth, ambassadeur américain auprès des Communautés, Euratom se voyait attribuer la souveraineté exclusive sur les « inspections » et les « contrôles », et l'AEC, un droit de « vérification » de ces contrôles<sup>52</sup> – droit qu'elle transféra à l'AIEA au milieu des années 1970 après la ratification du TNP par les cinq nations d'Euratom ne possédant pas la bombe atomique. Cette disposition impliquait que la Commission Euratom enverrait des rapports annuels sur les procédures suivies et les résultats de ses contrôles à l'AEC, mais qu'elle ne laisserait pas les inspecteurs de l'AEC les établir eux-mêmes.

De son côté, le Président Eisenhower ne laissa pas s'accroître l'opposition publique : le 19 juin 1958, il obtint la démission de Lewis Strauss, et le 23 juin, il présenta l'accord bilatéral au Congrès. La proposition fut ratifiée par celui-ci le 20 août 1958, et l'accord de fournitures de matières fissiles mis en œuvre en novembre. Comme l'écrivit à Kohnstamm l'avocat américain George Ball, fidèle assistant de Monnet, la question du contrôle passa largement inaperçue lors des délibérations du Congrès, la seule question posée

48. « The Prospects of Euratom », *New York Times*, 8 juin 1958.

49. G. Mallard, « Who Shall Keep Humanity's "Sacred Trust": International Liberals, Cosmopolitans and the Problem of Nuclear Nonproliferation », dans Grégoire Mallard, Catherine Paradeise, Ashveen Peerbaye (eds), *Global Science and National Sovereignty*, New York, Routledge, 2008, p. 82-119.

50. Bernard Baruch, « Lettre au Président », 9 juin 1958, Baruch Papers, Princeton, Mudd Library.

51. Dwight Eisenhower, « Lettre à Bernard Baruch », 10 juin 1958, Baruch Papers, Princeton, Mudd Library.

52. Max Kohnstamm, Walton Butterworth, « Memorandum of Understanding », 12 juin 1958, JMDS-110, Florence, Archives des Communautés européennes.

par les détracteurs du projet ayant porté sur la question de savoir « pourquoi l'administration Eisenhower tenait tant à financer un programme de développement nucléaire étranger, alors qu'elle refusait d'en subventionner un sur son propre territoire »<sup>53</sup>. À cette question il avait été facile de répondre : avant la signature, les négociateurs européens du traité bilatéral avaient formulé de larges promesses économiques aux États-Unis.

### L'usine européenne d'enrichissement d'uranium

En effet, lors des négociations entre Euratom et les États-Unis, les Européens et le Département d'État opacifièrent également le véritable programme techno-scientifique de la Commission Euratom, notamment en ce qui concernait le projet de transformation de l'usine d'enrichissement de Pierrelatte, alors en construction, en usine *européenne* d'enrichissement d'uranium. Cette fois, les fédéralistes choisirent une tactique d'opacification d'énoncés non plus juridico-politiques, mais techno-scientifiques.

Un des points cruciaux du programme scientifique et technique prévu par le traité Euratom, qui intéressait à la fois les Français et les Allemands, était de hâter la construction de cette usine censée fournir à la fois du combustible pour les centrales et de l'uranium hautement enrichi pour des bombes européennes. Pour les Français, il s'agissait d'obtenir le soutien financier de la RFA et de l'Italie pour leur programme d'enrichissement qui rencontrait de nombreuses difficultés aussi bien techniques que financières. Les experts français et allemands du Comité Spaak avait en effet conclu en novembre 1955 que « les États européens seraient relégués à un statut inférieur s'ils renonçaient à acquérir une expérience directe dans le développement d'une industrie capable de maîtriser l'ensemble du cycle de production »<sup>54</sup>, de l'enrichissement d'uranium au retraitement du plutonium, et que les futurs membres d'Euratom devaient en priorité investir leurs ressources financières dans l'enrichissement d'uranium plutôt que dans l'achat de centrales américaines<sup>55</sup>. Au demeurant, comme le faisait remarquer un expert français, « les partenaires européens de la France ne se faisaient aucune illusion sur les ambitions militaires d'un tel projet » d'usine d'enrichissement européenne, du fait « de la pression simultanée

53. George Ball, « Lettre à Max Kohnstamm », 18 juillet 1958, JMDS-120, Florence, Archives des Communautés européennes.

54. Comité intergouvernemental créé par la conférence de Messine, « Rapport de la Commission de l'énergie nucléaire », 5 novembre 1955, JMDS-117, Florence, Archives des Communautés européennes.

55. Francis Perrin, « Exposé sur l'Euratom fait à la tribune de l'Assemblée nationale », 5 juillet 1956, BAC 118/1986 1452. Florence, Archives des Communautés européennes.

des Français pour la construction de centrales utilisant l'uranium naturel comme combustible et d'une usine de séparation isotopique »<sup>56</sup> : si les centrales que la France avaient pour ambition de construire en Europe n'utilisaient pas d'uranium enrichi comme combustible, pour quelle raison les Français insistaient-ils sur la nécessité pour l'Europe de se doter d'une usine d'enrichissement d'uranium ? Il n'y avait qu'une réponse possible : ils prévoyaient d'utiliser l'uranium enrichi dans leur programme militaire. Le projet d'usine d'enrichissement Euratom était soutenu par Dulles mais farouchement combattu par Strauss. Gerard Smith, quant à lui, perçut immédiatement, même s'il n'était pas opposé au principe, qu'« une telle usine aurait un double emploi, et [que] le Congrès américain ne l'accepterait jamais »<sup>57</sup>. Au cours d'une réunion qui se tint le 25 janvier 1956 en présence du Président, Dulles demanda à Strauss de collaborer avec Euratom « au-delà des limites légales » (la loi américaine interdisant d'exporter les technologies d'enrichissement), en aidant les Européens à développer les technologies d'enrichissement. Rejetant la demande du secrétaire d'État, Strauss répondit : « Nous devons proposer aux Européens des combustibles peu coûteux afin d'éviter qu'ils ne les produisent eux-mêmes »<sup>58</sup>. Sous la pression de Strauss, Eisenhower annonça donc le 22 février que les États-Unis laisseraient à la disposition de l'ONU vingt tonnes de combustibles nucléaires qui seraient livrées quand l'AIEA serait mise en place. Les promoteurs du programme *Atoms for Peace* avaient gagné une bataille. Le 17 novembre 1956, le prix de ces combustibles fut même réduit au tiers de celui qui avait été envisagé dans le cadre de la construction d'une usine européenne. La visite des Trois Sages aux États-Unis, en février 1957, fut l'occasion pour les Européens non seulement de traduire la définition du contrôle Euratom dans des termes acceptables pour les Américains, comme je l'ai mentionné plus haut, mais aussi de faire disparaître le projet d'usine d'enrichissement du programme Euratom et d'établir un programme technologique qui fût plus acceptable pour les Américains. En février 1957, en réponse à la baisse du prix du combustible annoncée par Strauss, les Trois Sages envoyés à Washington par Monnet et le Comité d'action dirent aux Américains qu'ils prévoyaient la construction de six centrales américaines utilisant de l'uranium faiblement enrichi comme combustible et qu'ils importeraient ledit combustible des États-Unis au lieu de le produire eux-mêmes.

56. Jules Guéron, « Lettre à Renou, note sur le livre de Renou », 3 janvier 1983, JG-194, Florence, Archives des Communautés européennes.

57. Gerard Smith, « Telegram for Merchant », 8 décembre 1955, *FRUS* (VI-1).

58. Cité dans F. Duchêne, « Memo on Moratorium on French Nuclear Tests », cité.

Il semble que la tactique d'opacification du programme technologique initialement prévu par les Européens ait fonctionné dans une large mesure, car de la rencontre entre les Trois Sages et les milieux industriels américains, Jules Guéron, futur directeur de la recherche et de l'enseignement d'Euratom, conclut : « Une idée fausse est partagée par tous les Américains que j'ai rencontrés. De façon schématique et caricaturale, on peut la résumer en quatre points : a. Euratom est une mise en commun intégrale des ressources atomiques des Six ; b. Les Trois Sages représentent l'exécutif d'Euratom ; c. Le rapport des Trois Sages est le programme officiel d'Euratom ; d. La Commission rassemble les Trois Sages »<sup>59</sup>. Les ingénieurs de l'AEC pouvaient penser qu'ils avaient gagné, que les Européens ne se lanceraient pas dans l'enrichissement et autre activité à double emploi (civil et militaire) et qu'ils achèteraient des centrales nucléaires américaines dont le seul emploi possible était de produire de l'électricité.

En fait, au mois de février 1957, les ministres de la Défense français et allemand signaient parallèlement au traité Euratom les accords de Colomb-Béchar, qui fixaient les termes d'une collaboration secrète dans les domaines de l'armement, de la construction de missiles et du nucléaire<sup>60</sup>. Ces accords furent étendus à l'Italie avant l'entrée en vigueur du traité Euratom en janvier 1958, par les accords tripartites de novembre 1957, qui « concernaient en priorité, la production dans les domaines de l'aéronautique, de la technologie de missiles et des utilisations militaires de l'énergie atomique » et appelaient les trois pays à « promouvoir un programme d'armements communs conduisant à une standardisation de ces armements ; à l'utilisation rationnelle en commun des centres et moyens de recherche, d'essais et d'expérimentation des trois pays ; à l'utilisation rationnelle en commun des ressources industrielles pour les fabrications »<sup>61</sup>. Ces accords furent appliqués par le Gouvernement Gaillard en avril 1958, dans le cadre d'un traité qui ouvrait l'usine d'enrichissement de Pierrelatte aux Allemands et aux Italiens, au moment même où était négocié l'accord bilatéral entre les États-Unis et Euratom. L'uranium hautement enrichi qui devait y être produit devait servir à la fabrication de bombes H, qui auraient permis la constitution d'une force atomique intégrée fondée sur le modèle de la CED, que la France et la RFA contrôlèrent à part

59. J. Guéron, « Note sur ma visite aux États-Unis », juillet 1957, JG-212, Florence, Archives des Communautés européennes.

60. Ces accords ne mentionnaient pas de façon explicite l'accord sur le nucléaire, mais l'opinion des historiens converge sur le fait qu'ils le comprenaient également. Voir G.-H. Soutou, « Les accords de 1957-1958 : vers une communauté stratégique et nucléaire entre la France, l'Allemagne et l'Italie », art. cité, p. 156.

61. MAEF, « Protocole secret entre les ministres français, allemand, italien de la Défense », 25 novembre 1957, MAEF-19-21, Florence, Archives des Communautés européennes.

égale (45 % des droits de vote sur son utilisation) et l'Italie dans une moindre mesure (10 %) <sup>62</sup>. Ainsi, les Européens n'abandonnèrent pas l'ancien programme technologique qu'ils avaient défini pour Euratom ; ils le rendirent tout simplement secret afin d'éviter que le Congrès et l'AEC ne rejettent l'accord bilatéral.

Le secrétaire d'État et le Président américains étaient informés de ce projet secret, mais bien évidemment l'AEC et le Congrès ne furent pas mis dans la confiance. Selon Marc Trachtenberg, le Président américain, informé du dessein tripartite en décembre 1957, n'y aurait pas vu d'inconvénient, à condition que « le travail se fit dans le cadre de l'OTAN » <sup>63</sup>. Selon le biographe d'Adenauer, le Chancelier allemand aurait informé oralement John Foster Dulles de la signature des accords tripartites lors de la visite de ce dernier à Paris pour le rendez-vous annuel de l'OTAN, en décembre 1957 <sup>64</sup>. Le secrétaire d'État, lui non plus, n'y aurait pas vu d'inconvénient, à condition que la coopération se greffât à un organisme atlantique plus large intégrant la Grande-Bretagne et les États-Unis, et que les Européens en restent tout au moins au stade de la recherche et du développement pour ce qui était de la construction d'ogives nucléaires tripartites <sup>65</sup>.

Le secrétaire d'État prévoyait par ailleurs d'intégrer ce projet dans une autorité atlantique (dont il avait parlé au Chancelier allemand), qui permettrait la fabrication en commun d'une arme atomique atlantique, avec un pied aux États-Unis et un pied en Europe. Gerard Smith déclara ainsi : « En 1957, nous développions au Département d'État un concept que nous appelions NACNA, ce qui voulait dire « North Atlantic Nuclear Authority », qui était un projet ambitieux par lequel nous voulions produire des armes nucléaires en commun avec les pays de l'OTAN, les garder en commun, et les manœuvrer en commun. Il y a un papier dans les fichiers montrant que Dulles a étudié le projet, et a dit qu'il était d'accord » <sup>66</sup>. Et d'ajouter : « Dulles m'a même dit qu'il en avait parlé avec Adenauer, et qu'Adenauer l'approuvait ». Les Britanniques étaient eux aussi au courant. Le lendemain de la signature des accords tripartites, Félix Gaillard déclara au Premier ministre britannique qu'entre Européens il fallait « répartir de

62. G.-H. Soutou, « Les accords de 1957-1958 : vers une communauté stratégique et nucléaire entre la France, l'Allemagne et l'Italie », art. cité, p. 157.

63. M. Trachtenberg, *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement*, op. cit., p. 206.

64. Hans-Peter Schwarz, *Adenauer, Der Staatsmann: 1952-1967*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1991, p. 309-400.

65. G.-H. Soutou, « Les accords de 1957-1958 : vers une communauté stratégique et nucléaire entre la France, l'Allemagne et l'Italie », art. cité, p. 193.

66. G. Smith, « Interview avec Philip Crowl », 13 octobre 1965, John Foster Dulles Oral History Project, Princeton, Mudd Library.

façon égale les fabrications, les connaissances et les recherches sur le continent » européen<sup>67</sup>. Tout cela fut discuté de façon secrète au moment même où le Congrès ratifiait le traité bilatéral qui ouvrait la voie à une utilisation commune des matières fissiles, à des fins militaires ou civiles, entre les signataires du traité Euratom. Or le secret fut bien gardé, justement grâce à la fiction relative au programme techno-scientifique d'Euratom construite par les Trois Sages envoyés aux États-Unis par Jean Monnet.

**A**nalyser la genèse de constructions juridico-politiques européennes comme Euratom exige du sociologue, du politiste ou de l'historien qu'il accepte de travailler sur un objet flou, dont le cœur comme les contours font l'objet de qualifications parfois obscurcies par les acteurs eux-mêmes, et parfois clarifiées à des fins stratégiques. Le projet Euratom fut construit au long d'un lent processus d'énonciation, qui obéit à une compartementalisation entre différents circuits diplomatiques et qui entretint l'ambiguïté sur les buts ultimes de cette Communauté, notamment dans le domaine stratégique, jusqu'à la signature du traité et même après, en jouant sur la polysémie des mots. On pourrait déduire de l'épisode Euratom que les réseaux transnationaux sont susceptibles de renforcer le pouvoir des organisations internationales face aux États-nations, non pas tant parce que leur fonctionnement présenterait le même respect pour les valeurs de dialogue et d'éthique de la transparence dans la discussion qu'un philosophe comme Habermas a pu prescrire<sup>68</sup>, mais parce que, bien au contraire, ils fourniraient aux organisations internationales des ressources argumentatives (secret, opacité, ambiguïté, etc.) qu'on a l'habitude, à la suite de Machiavel, d'attribuer aux États-nations plus qu'aux réseaux de la société civile, dans ce cas transnationale.

Du point de vue de l'histoire américaine, cet épisode montre que les promoteurs d'une Europe fédérale, aussi bien en Europe qu'aux États-Unis, ont fait un pari risqué, qui répondait aux contraintes qu'imposait en partie l'opposition nationaliste du Congrès à tout transfert de droits et de technologies des Américains vers les Européens dans les domaines du nucléaire qui ouvraient à des applications militaires (de la recherche au développement et au contrôle des matières fissiles, en passant par le contrôle de la stratégie et de l'autorisation de déclencher le feu nucléaire).

Toutefois, du point de vue de l'histoire de l'intégration européenne, la tactique d'opacification des fédéralistes européens ne fut pas sans coût, car son

67. MAEF, « Communiqué sur la rencontre avec Macmillan », 26 novembre 1957, MAEF-19-21, Florence, Archives des Communautés européennes.

68. Jürgen Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1990.

succès supposait une continuité dans l'action, qui, dans le cas européen, fit défaut aux desseins atomiques des fédéralistes européens. En effet, tous les accords tripartites signés par la France, la RFA et l'Italie en 1957 furent annulés le 17 juin 1958 par le Général de Gaulle après son retour au pouvoir. Sa décision, prise lors de son premier Conseil de Défense, fut transmise au ministre de la Défense allemand, Franz-Joseph Strauss, par Pierre Guillaumat, devenu ministre des Armées en juillet 1958 ; et lorsque le Général Lavaud proposa au ministre allemand furieux, qui lui déclarait que seuls les éléments nucléaires intéressaient les Allemands, de continuer la collaboration tripartite à l'usine d'enrichissement de Pierrelatte, il fut immédiatement contredit par le Général de Gaulle, qui mit son veto à ce projet<sup>69</sup>. Les Allemands payaient là le prix de la tactique d'opacification des promoteurs d'Euratom. Le grand dessein européen de Monnet et d'Eisenhower de laisser à un *Supreme Allied Commander* européen la décision de l'allumage du feu nucléaire en Europe, avec des bombes atomiques européennes, fut donc brisé par le retour au pouvoir du Général.

En tout état de cause, les débats relatifs à la question nucléaire pendant la guerre froide n'illustrèrent pas ce moment où la fonction régulatrice du principe de souveraineté sur les relations internationales disparut au profit du principe de la seule puissance, en l'occurrence nucléaire<sup>70</sup>, et des débats sur sa mesure par des autorités nationales<sup>71</sup>. Au contraire, l'action des réseaux transnationaux se manifesta par la multiplication des énoncés juridiques portant sur différents types de souveraineté nucléaire possibles, suivant des échelles différentes (du local au supranational) et selon des énonciations plus ou moins transparentes (jusqu'à l'opacité), qu'il reste à analyser systématiquement dans une perspective comparée<sup>72</sup>. ■

**Grégoire Mallard** est professeur assistant au département de sociologie de Northwestern University (Illinois) et, pour l'année 2008-2009, *Richard Tomlinson Fellow* à McGill University (Canada). Ses recherches, en sociologie politique, portent principalement sur le rôle des réseaux transnationaux, d'une part, dans la formation des traités internationaux concernant le nucléaire, d'autre part, dans l'histoire de l'intégration

69. G.-H. Soutou, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, op. cit., p. 136.

70. Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté : les États entre ruse et raison*, Paris, Fayard, 1999.

71. Alain Joxe, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990)*, Paris, La Découverte, 1990 ; John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*, New York, Penguin Press, 2005.

72. Je tiens à remercier le département de sociologie de Princeton University et la Woodrow Wilson Society of Fellows pour leur soutien financier de 2004 à 2008 ; Katherine Newman et le Global Network on Inequality ; l'Institut universitaire européen de Florence ; les équipes d'archivistes de Florence et de Princeton University ; enfin, Robert Wuthnow, Kim Lane Scheppele, Michèle Lamont, Zia Mian, Frank Von Hippel, Pascal Venesson, Catherine Paradeise, John Krige, Michael Gordin, Bastien Irondele et Daniel Sabbagh.

européenne ; en sociologie de la connaissance, elles portent sur le rôle des instruments dans le travail d'interprétation et sur celui des croyances épistémologiques dans l'évaluation des sciences sociales. Il a coédité, avec Catherine Paradeise et Ashveen Peerbaye, *Global Science and National Sovereignty: Studies in the Historical Sociology of Science* (New York, Routledge, 2008). Il est également l'auteur de « Can the Euratom Treaty Inspire the Middle East? The Promises of Nuclear Regional Authorities », *The Nonproliferation Review* (15 (3), novembre 2008, p. 459-477), et de « Interpreters of the Literary Canon and Their Technical Instruments: The Case of Balzac Criticism », *American Sociological Review* (70, décembre 2005, p. 992-1010). Adresse électronique : [g-mallard@northwestern.edu](mailto:g-mallard@northwestern.edu)