

# **Armement et désarmement nucléaires**

**Perspectives euro-atlantiques**



**P.I.E. Peter Lang**

**Bruxelles · Bern · Berlin · Frankfurt am Main · New York · Oxford · Wien**

énergétique qui assure la sécurité et la diversité d'approvisionnement de l'Europe grâce à une utilisation plus intensive des sources d'énergies renouvelables, à des technologies plus efficaces et à des systèmes d'approvisionnement décentralisés.

Pour les écologistes, le désarmement et la non-prolifération nucléaires s'inscrivent dans cet objectif d'une politique européenne de sécurité intégrée et d'une prise en compte des défis énergétiques dans l'approche des questions de sécurité. Au sein du Parlement européen, ils constatent que cette vision gagne du terrain et que nombre d'autres représentants la partagent désormais. Comme la révolution mentale qui amena récemment un président des États-Unis à proposer l'abolition des armes nucléaires, c'est une « contamination culturelle » qui prend du temps. Gageons qu'elle progresse encore grâce à la pression des opinions publiques.

## Dissuasion, non-prolifération, désarmement

### Une stratégie pour l'Europe

Frédéric MÉRAND & Grégoire MALLIARD

Si l'année 2010 a été riche en discussions, en sommets et rencontres de haut niveau autour de la non-prolifération et du désarmement nucléaires, on ne peut pas dire que l'Union européenne (UE) y ait joué un rôle très visible. À l'évidence, la voie vers le *Global Zero* sera tracée par les grandes puissances, sans que l'UE ait voix au chapitre. Ni la réintégration de la France dans le commandement militaire de l'OTAN en 2008 ni le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009 n'ont été l'occasion de renforcer le pouvoir décisionnel ou l'action de l'UE sur les questions nucléaires. Plus que jamais, il semble que les États européens développent leurs propres politiques comme si celles-ci n'engageraient pas l'avenir de l'Europe<sup>1</sup>. Face à cette marginalisation qui mine les ambitions stratégiques des Européens, la question que nous posons dans ce chapitre est de savoir comment l'UE pourrait au moins assumer une forme de *soft power* qui soit utile aux débats actuels.

Certains pensent que, du fait de leurs contraintes juridictionnelles, les Européens adoptent une position schizophrène face au problème nucléaire, position qui nuit aux efforts pourtant sincères de la Commission européenne à Bruxelles en la matière. Comme le font remarquer Ursula Jasper et Clara Portela, « lorsque l'Europe parle de contrôle des armements et de non-prolifération, elle est rarement concernée par ses propres membres mais bien plus par le désarmement des autres »<sup>2</sup>. Le tabou européen qui pèse sur les doctrines française et britannique, tout comme sur celle de l'OTAN en matière d'usage des armes nucléaires, nuit à la crédibilité de l'UE sur la scène internationale. Si ses propres membres ne consultent pas l'UE sur le bien-fondé de leur doctrine de dissuasion nucléaire, pourquoi d'autres États l'écouteraient-ils ? Parce

<sup>1</sup> Demoulin, A., « Dissuasion nucléaire et Europe. Entre zones grises et zones floues », *Défense & Sécurité Internationale*, n° 47, avril 2009.

<sup>2</sup> Jasper, A. et Portela, C., « EU Defence and Nuclear Weapons : A Common Deterrent for Europe ? », *Security Dialogue*, vol. 41, n° 2, p. 155, 2010 ; « When Europe talks about arms control and non-proliferation, it is rarely concerned with its own member-states, but with the enforcement of disarmament among others ».

qu'elle n'est ni un modèle ni un lieu d'échange sur la doctrine nucléaire de ses États membres, l'UE est peu entendue lorsqu'elle prêche la bonne parole du désarmement nucléaire au reste du monde. Un effort de clarification sur ce que l'UE pourrait faire à l'avenir pour réduire cette contradiction semble donc aujourd'hui bien nécessaire, effort auquel ce chapitre entend apporter une modeste contribution.

Notre propos est fondé sur la conviction qu'une stratégie européenne de sécurité ne peut faire l'impasse sur la question nucléaire et que celle-ci doit passer à la fois par l'OTAN et par l'UE<sup>3</sup>. La thèse que nous défendons est double : certes, nous reconnaissons que l'incapacité de l'UE à se prononcer sur le bien-fondé de la dissuasion nucléaire en Europe nuit à sa crédibilité ; pour autant, nous pensons qu'après avoir accru ses capacités militaires en termes de projection de forces, l'UE devrait accompagner ce gain de *hard power* par un effort de promotion des concepts européens en matière de désarmement et de non-prolifération, en faisant mieux comprendre les intérêts ainsi que les limites des instruments juridiques qui ont fondé le *hard power*.

L'utilisation du *soft power* doit être faite de manière intelligente : non pas en insistant sur la supériorité ou le génie européen, mais en montrant au reste du monde tout ce que les États auraient à gagner s'ils se dotaient d'institutions facilitant la coopération régionale, qui s'inspireraient des concepts européens tout en les dépassant : c'est ce que nous appelons plus loin le « modèle européen ». Mais pour ce faire, il est d'abord essentiel d'aborder ouvertement les questions nucléaires au sein même de l'UE.

### La persistance du tabou nucléaire en Europe

Les pistes que nous explorons ici paraissent se situer dans la continuité des discours qui sont prononcés par tous les chefs d'État européens, discours qui sont trop souvent malheureusement oubliés dans la pratique. Au sommet de Strasbourg-Kehl des 3 et 4 avril 2009, Nicolas Sarkozy a rappelé aux Alliés que la France n'aurait pas abandonné l'objectif de créer une Europe de la défense. Dans son discours du 11 mars 2009 sur l'OTAN, le président français avait indiqué quelques pistes, à savoir que l'UE puisse disposer à court terme d'une force européenne opérationnelle de 60 000 hommes projectable hors de ses frontières ; qu'elle renforce les partenariats industriels européens dans les secteurs stratégiques conventionnels ; et enfin qu'elle amène les États à augmenter leurs investissements en matière de défense. En fait, Nicolas Sarkozy s'est contenté de répéter les objectifs déjà inscrits dans

le traité de Lisbonne au chapitre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), sans apporter de propositions concrètes pour « européaniser » l'OTAN elle-même<sup>4</sup>. Le nouveau « concept stratégique » qu'il appelle de ses vœux pour l'OTAN n'est pas plus précis.

Plusieurs questions émergent : pourquoi cet appel n'est-il pas lancé en priorité aux partenaires de l'UE ? Pourquoi la discussion ne s'inscrirait-elle pas dans le cadre d'un *caucus* européen de l'OTAN ? Car si la discussion stratégique continue à se faire sans coordination européenne préalable, les pays de l'UE auront le plus grand mal à dégager un point de vue commun, et aucune réponse européenne ne pourra être apportée aux défis stratégiques d'aujourd'hui et de demain. Le principal obstacle auquel fait face l'Alliance, en Afghanistan comme ailleurs, c'est la division des Européens, qui représentent désormais 21 des 28 membres de l'OTAN (en excluant les pays non membres de l'UE). Les Européens, pour la plupart, n'ont pas le sentiment que l'Alliance leur appartienne vraiment. Parce qu'ils ne sont pas capables de proposer des initiatives communes et cohérentes, les pays européens pour la plupart ont tendance à se défilier lorsque vient le temps de contribuer à la sécurité européenne et mondiale<sup>5</sup>. Dans ces conditions, l'Europe ne peut dès lors pas constituer un partenaire fort pour les États-Unis.

Ceci touche à un très vieux débat : la question de la constitution ou non d'un pôle européen au sein de l'OTAN. En effet, ce fut une vieille ambition, souvent souhainée, jamais réalisée, de donner une voix singulière à l'Europe dans l'Alliance. À l'Assemblée générale des Nations unies et dans ses agences spécialisées, mais aussi à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'UE applique une politique étrangère commune qui se traduit, concrètement, par une coordination permanente et institutionnalisée des États européens. Il est étonnant que l'OTAN reste une des seules organisations internationales dans laquelle l'UE ne puisse pas parler d'une seule voix. Certes, il y a des raisons à cela, en particulier le fait que quelques pays membres de l'UE ne font pas partie de l'OTAN. Il en résulte une Europe affaiblie mais aussi une Alliance moins solidaire. Avec la réintégration de la France et celle, plus qu'envisageable à court terme au sein du commandement

<sup>3</sup> Biscop, S., Howorth, J. et Giegerich, B., « Europe : A Time for Strategy », *Egmont Papers*, n° 27, janvier 2009.

<sup>4</sup> Irondele, B. et Mérand, F., « France's Return to NATO : The Death Knell for ESDP ? », *European Security*, vol. 18, n° 4, 2009.

<sup>5</sup> Sperling, J. et Webber, M., « NATO : From Kosovo to Kabul », *International Affairs*, vol. 85, n° 3, 2009, p. 491-511.

intégré, de la Suède et de la Finlande, seuls Chypre, Malte, l'Irlande et l'Autriche resteront à l'écart de l'OTAN<sup>6</sup>.

Ce *caveau* européen au sein de l'OTAN devrait aborder tous les sujets sans tabou. Le plus pressant aujourd'hui n'est peut-être pas la formation des forces armées afghanes mais bien la stratégie nucléaire. Hélas, le président français a rappelé le 11 mars 2009 que, malgré l'intégration de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN, elle allait « naturellement [...] conserver [une] dissuasion nucléaire indépendante ». La France a joint le geste à la parole puisqu'elle n'est pas entrée dans le groupe des plans nucléaires de l'OTAN. En imposant un tabou sur le dossier nucléaire, Nicolas Sarkozy a limité la portée de l'euroopéanisation de l'OTAN. Or ce dossier ne concerne pas seulement la doctrine d'utilisation des armes nucléaires de l'OTAN, qui continue à disposer d'un nombre important de missiles nucléaires sur le continent européen, mais intéresse aussi le désarmement nucléaire et la non-prolifération.

Pour évaluer l'actualité de la dissuasion à l'échelle européenne, Stéfanie von Hlatky et Michel Fortmann ont dégagé trois scénarios qui rendraient pertinente une doctrine sur l'usage d'armes nucléaires pour l'Europe<sup>7</sup>. Dans le premier, ils identifient la « dissuasion existentielle », lorsque la présence d'armes nucléaires constitue en soi un facteur de stabilité régionale, parce qu'elle engendre une frayeur profonde chez les dirigeants étrangers, qui a pour effet de « sanctuariser » le territoire convoité. C'est contre cette vision presque métaphysique de la dissuasion que s'est construite l'initiative de Barack Obama en faveur du désarmement. Le second scénario qui pourrait justifier l'emploi d'armes nucléaires par l'Europe correspondrait à celui d'un usage préemptif mais limité. On se rappellera que du temps de George W. Bush, le secrétaire d'État à la Défense, Donald Rumsfeld, avait caressé un temps l'idée d'un « usage en premier » d'armes nucléaires tactiques en vue d'atteindre des cibles extrêmement protégées en Iran. Ce serait en vue de ce type de frappes que l'Europe pourrait se préparer à l'éventualité d'un usage d'armes nucléaires. Toutefois, déclarer ouvertement que des puissances européennes se préparent à ce genre d'éventualités nous semble aller parfaitement à rebours, non seulement du droit international, mais de la politique de non-prolifération que suivent l'UE et ses États membres. Pour éviter les risques d'engrenage dans les guerres que

mènent les forces alliées en Asie centrale, les pays de l'UE pourraient insister au contraire dès maintenant pour que l'OTAN adopte une doctrine de « non-usage en premier » des armes nucléaires. *A minima*, l'OTAN devrait adopter cette doctrine pour ses opérations à l'extérieur du sol européen, ce qui serait un geste fort de la part de la nouvelle administration Obama afin de montrer au monde que l'Amérique a tourné définitivement la page de l'administration Bush.

Le troisième scénario qui pourrait justifier le maintien d'armes nucléaires dans un cadre européen correspondrait à la dissuasion classique face à des ennemis désignés. Aujourd'hui, c'est moins la Russie qui serait visée que des puissances capables de doter des groupes terroristes de « bombes sales », c'est-à-dire des matériaux radioactifs dispersés par un engin classique. Comme le remarquent Jasper et Portela, les postures nucléaires de la France et de la Grande-Bretagne ont convergé depuis vingt ans autour de la perception d'une menace commune : la prolifération d'armes de destruction massives et la possibilité qu'elles tombent entre les mains d'« États voyous »<sup>8</sup>. Par exemple, dans son discours de Landivisiau du 19 janvier 2006, le président français de l'époque Jacques Chirac suggérait qu'il faut éviter que ces derniers ne vendent une arme nucléaire ou des matières fissiles à même de constituer une bombe sale à des groupes terroristes qui les utiliseraient alors contre la France, cette dernière tente de responsabiliser ces « États voyous » en garantissant qu'ils seraient rayés de la carte dans de tels cas, y compris par l'usage des armes nucléaires françaises.

Cette position n'est pas dénuée d'une certaine logique, mais de nombreuses inconnues demeurent. On peut en citer quelques-unes : dans quelle mesure la France envisagerait-elle d'étendre cette doctrine à l'Europe ? Quelle serait la position de Paris ou Londres si Berlin ou Varsovie étaient l'objet d'une attaque nucléaire menée par des groupes terroristes ayant mis la main sur une bombe sale fournie par un État voyou ? Les Français accepteraient-ils d'étendre à la Pologne ou à l'Allemagne leur doctrine de dissuasion ? Plus généralement, on pourrait surtout poser la question du bien-fondé de ce genre d'arguments : en quoi l'explosion d'une bombe sale dans une ville européenne, aussi horrible soit-elle, devrait-elle entraîner le massacre de millions d'innocents dans un pays lointain par la seule faute de leurs dirigeants ? Pourquoi la garantie d'une réponse militaire massive et immédiate, qui resterait dans le champ du droit international dans la mesure où elle n'utiliserait que des armes conventionnelles, ne permettrait-elle pas d'assurer les mêmes fonctions de dissuasion ? Pourquoi revêtirait-on

<sup>6</sup> Si ces derniers acceptaient de se faire représenter par un observateur dans un *caveau* européen, il n'y aurait plus d'obstacle sérieux à ce que des ponts entre l'UE et l'OTAN soient formalisés.

<sup>7</sup> Von Hlatky, S. et Fortmann, M., « Nuclear Weapons in Today's Europe : The Debate that Nobody Wants », in Mérand, F., Foucault, M. et Hondelle, B., *European Security Since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto, University of Toronto Press, 2010.

<sup>8</sup> Jasper, A. et Portela, C., *op. cit.*, p. 152.

l'atome d'une mission civilisatrice, comme de nombreux penseurs français de la dissuasion le font<sup>9</sup> ?

Cette réflexion devrait être menée à la fois au sein de l'UE, et entre Européens au sein de l'OTAN. Concernant la possession de l'arme nucléaire, les options qui s'offrent aux Européens n'ont pas beaucoup changé depuis vingt ans. Elles sont au nombre de trois : soit les Européens acceptent le tabou qui revient à accepter le *status quo* en trouvant des arguments spécieux pour justifier le maintien des forces nucléaires nationales, ou le maintien sur le sol national d'armes gardées au nom de l'OTAN ; soit les Français et les Britanniques dégagent une solution européenne ; soit les Français et les Britanniques abandonnent leurs arsenaux nucléaires en même temps que l'on évacue les armes nucléaires de l'OTAN stationnées en Europe. Même si *a priori*, nous voyons aujourd'hui plus de raisons stratégiques justifiant la dernière alternative, nous pensons que ce genre de décision devrait en tout cas être discuté bien au-delà des cercles d'experts, car il engage les nations sur des choix vitaux. Or, les deux premiers choix sont insatisfaisants : d'une part, le *status quo* permet aux États souhaitant se doter de l'arme nucléaire de trouver une justification qui pour être facile n'est pas dénuée de fondement ; d'autre part, la dissuasion concertée comme l'europanisation de l'arme nucléaire se heurtent à la volonté de la majorité des États qui en seraient les bénéficiaires présumés.

### Un modèle nucléaire européen

Devant un horizon qui peut paraître bouché, il nous semble que l'UE et les pays européens au sein de l'OTAN doivent devenir un des espaces principaux de dialogue et de *confidence-building* visant à soutenir les efforts – nécessairement menés par les puissances nucléaires elles-mêmes – de désarmement. Ceci découle de la condition exprimée précédemment, à savoir que les Européens acceptent de parler franchement entre eux de la question nucléaire, dans le cadre de la PSDC comme à l'OTAN.

Prenons l'exemple du Moyen-Orient. Ouvrir à l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans cette région pourrait devenir l'un des défis majeurs à relever pour l'UE dans les années à venir. À ce sujet, une motion consensuelle a déjà été votée lors de la

dernière revue du TNP qui s'est achevée en mai 2010 à New York. Il existe deux types d'initiatives que l'UE pourrait prendre pour aider les pays du Moyen-Orient à avancer sur la voie de l'établissement d'une telle zone.

La première serait d'engager un processus vertueux en faisant la promotion du retrait des armes nucléaires américaines de leur tête de pont moyen-orientale, la Turquie<sup>10</sup>. Les pays de l'UE devraient discuter avec celle-ci des conditions de garanties militaires qui lui permettraient d'accepter un tel retrait, alors que les négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE sont toujours en cours. Une coordination avec les autres pays de l'UE dépositaires d'armes nucléaires de l'OTAN (Belgique, Pays-Bas, Italie) devrait aussi permettre d'étendre les efforts entrepris par Obama en faveur du désarmement nucléaire aux forces nucléaires de l'OTAN. Les Européens pourraient également dans ce cadre se faire les apôtres d'une doctrine de « non-usage en premier ». Mais là encore, l'UE est gênée par le simple fait que ce genre de décision ne sera prise qu'au sein de l'OTAN, sans concertation avec l'UE, puisqu'on le rappelle, il n'existe pas de pôle européen au sein de l'OTAN. L'UE n'a donc pas la légitimité pour engager ce type de dynamique, et ce malgré les synergies évidentes avec sa propre politique de sécurité (non-prolifération, élargissement, etc.).

La seconde initiative serait que les membres de l'UE, tous signataires du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom, 1957), décident de promouvoir ce type d'instruments juridiques régionaux et de convaincre les pays du sud de la Méditerranée de s'en inspirer, afin de mieux protéger les matières fissiles qui circuleront dans des quantités plus grandes dans la région. C'est ce qu'un de nous a proposé récemment dans un projet d'« Eurasiatisme », en montrant l'intérêt et les limites de ce type d'approche<sup>11</sup>. En reprenant ici une partie de cette démonstration, nous voulons souligner pourquoi la promotion des instruments juridiques de l'UE nous paraît un élément essentiel de la politique étrangère de l'UE, pour laquelle l'UE a non seulement une vraie compétence normative, mais aussi une vraie légitimité. Il en va de la paix dans la région et l'on voit bien l'intérêt d'un tel traité s'il était signé par des États arabes, dans la perspective de jeter les bases légales d'une absorption future des programmes nucléaires israélien et iranien et de l'abandon commun de leur flirt avec l'option nucléaire.

9

On peut le lire dans toute l'œuvre du général Pierre-Marie Gallois, père de la stratégie française : voir par exemple, Gallois, P.-M., *Stratégie de l'âge nucléaire*, Paris, Calmann-Lévy, 1960. Pour une recension utile de la pensée stratégique française, on pourra se référer à l'article suivant : Terrais, B., « Destruction Assurée : The Origins and Development of French Nuclear Strategy (1940-1981) », in *Getting Mad : Nuclear Mutual Assured Destruction, its Origins and Practice*, edited by Henry Sokolski, Strategies Studies Institute, novembre 2004.

10

Terrais, B., « Nuclear Proliferation in Europe : Could It Still Happen ? », *The Nonproliferation Review*, vol. 13, n° 3, 2006, p. 569-579.

11

Mallard, G., « Can the Euratom Treaty Inspire the Middle East ? The Promises of Nuclear Regional Authorities », *The Nonproliferation Review*, vol. 15, n° 3, 2008, p. 459-477.

Ce traité Euratom a plusieurs avantages même s'il a fait couler moins d'encre que le traité de Rome (1957). On ne retient souvent d'Euratom qu'un sentiment d'échec. Afin de justifier l'entrepris, il faut donc tout d'abord rappeler les origines de ce traité, et souligner qu'à l'époque, les Pères fondateurs de l'Europe, comme Jean Monnet, et son club de réflexion, le Comité d'action pour les États-Unis d'Europe, véritable *shadow cabinet* européen, plaçaient tous leurs plus grands espoirs politiques dans l'europanisation de la dissuasion nucléaire. Pour ces Européens comme Monnet, la question nucléaire constituait l'enjeu principal autour duquel une communauté politique supranationale – fédérale – pourrait se saisir de compétences auparavant laissées à la souveraineté des États, en organisant de façon rationnelle et planifiée la production, et non les seuls échanges de technologies et d'experts dans le Marché commun créé par Euratom. La commission Euratom devait permettre d'instaurer une véritable communauté européenne de recherche et de développement (R&D) de réacteurs nucléaires et, si les conditions économiques le permettaient, une usine européenne de séparation isotopique. Une véritable mise en commun du secteur nucléaire tout entier, civil et militaire, était programmée. En effet, le chancelier Konrad Adenauer leva ses dernières oppositions au traité Euratom après avoir négocié les bases d'un accord engageant la voie d'une coopération dans le domaine nucléaire militaire entre l'Allemagne, la France et l'Italie. La série d'accords signés entre les ministres de la Défense des trois pays en 1957, immédiatement abrogés par de Gaulle à son retour au pouvoir en 1958, ne fut toutefois révélée que dans les années 1990<sup>12</sup>.

Souligner les fondements idéologiques et stratégiques sous-jacents à la signature du traité Euratom ne doit pas nous empêcher de repérer les éléments du traité qui pourraient inspirer les pays du Moyen-Orient dans leur recherche d'une solution à la question nucléaire, tout en satisfaisant aux exigences de la communauté internationale en termes de non-prolifération. En présentant le traité Euratom comme source d'inspiration pour ces pays, l'UE pourrait aussi insister sur les réformes qu'il faudrait apporter à un futur traité concernant le Moyen-Orient. Il est évident qu'il n'est pas question de recopier tel quel le traité instituant Euratom, mais de s'en inspirer librement de façon à le recontextualiser dans l'environnement juridique et géopolitique international qui s'est développé depuis sa signature.

Adapter le traité Euratom aux impératifs du Moyen-Orient doit aujourd'hui remplir un double objectif : premièrement, éviter la prolifération nucléaire des États de la région, ou, d'ailleurs, la construction d'une

arme de dissuasion nucléaire par un super-État du type République Arabe Unie de Nasser ; deuxièmement, donner aux États du Moyen-Orient l'autonomie dans la conquête de leur sécurité régionale, en jetant les bases juridiques d'une Communauté atomique au Moyen-Orient, dotée de sa propre agence de contrôle, de son agence d'approvisionnement en matière fissile et de son organe de planification. Ces trois organes pourraient rendre alors crédible l'idée d'une zone sans armes de destruction massive au Moyen-Orient. Analysons-les tour à tour.

Un des principaux buts des six membres fondateurs de la CEE dans la signature du traité Euratom était la conquête de leur autonomie en matière de contrôle des activités dans le secteur nucléaire civil. L'idée d'instaurer un contrôle régional était une des composantes les plus attractives du traité Euratom aux yeux des Américains. Cette institution visait donc à internaliser le contrôle mutuel à l'intérieur de la Communauté, plutôt que de le faire dépendre d'une agence extérieure, comme l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dont la création parallèle ne s'était pas encore stabilisée à l'époque. C'est d'ailleurs une victoire des États membres d'Euratom, et des laboratoires européens de Jean Monnet en particulier, que d'avoir imposé, lors des négociations du TNP, la survie de cette agence régionale de contrôle pour les membres d'Euratom malgré l'existence de l'AIEA.

Ce contrôle régional présente plusieurs intérêts pour les pays du Moyen-Orient et plus précisément pour les pays ayant signé le TNP. Le contrôle de type Euratom doit vérifier, par des inspections et surtout par un contrôle comptable des matières fissiles, que leur utilisation déclarée par les entreprises est bien conforme aux fins réelles pour lesquelles elles ont été développées. C'est un véritable système de traçabilité des matières fissiles qui est instauré au niveau régional. Il pourrait devenir la base institutionnelle à partir de laquelle la future agence régionale chargée de faire respecter un traité instituant une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient pourrait être initiée. Si une telle agence de contrôle régional était mise en place d'ici à trois ans et qu'elle prouverait son efficacité pendant une période de cinq à dix ans, Israël pourrait être convaincu qu'un contrôle régional peut fonctionner. On pourrait donc envisager que l'UE promeuve la mise en place d'une telle agence, qui serait d'abord ouverte à tous les États, non seulement signataires du TNP mais aussi aux États non soupçonnés d'enfreindre les règles par l'AIEA. Ainsi, Israël et l'Iran pourraient rejoindre les signataires de ce traité après avoir clairement prouvé l'abandon de leurs options nucléaires.

Par ailleurs, l'institution d'un contrôle régional permettrait à l'AIEA de mieux assurer ses fonctions normales d'inspection, fort coûteuses. Dans un contexte où l'énergie nucléaire est de plus en plus considérée

<sup>12</sup> Mallard, G., « L'Europe puissance nucléaire, cet obscur objet du désir. Vers une sociologie des tactiques d'énonciations du projet européen », *Critique internationale*, n° 42, 2009, p. 141-163.

comme une source alternative d'énergie capable de se substituer aux énergies fossiles, il est prévu que les centrales nucléaires génératrices d'électricité se multiplient au Moyen-Orient comme partout ailleurs. Dans ce contexte où les États arabes ne disposent pas encore d'institutions nationales rodées, la création d'une institution de contrôle régional prendrait aussi tout son sens, notamment pour prévenir d'éventuels vols de matières fissiles. Une telle agence de contrôle pourrait établir des standards de sécurité non seulement pour les stocks de matières fissiles, mais aussi pour les populations, en proposant des mesures de sécurité aux populations voisines des futures centrales, victimes potentielles d'accidents dus à des dysfonctionnements. La création de telles agences de contrôle régional, qui vont directement chercher les comptabilités de flux de matières fissiles au niveau des entreprises, pourrait aussi représenter un moyen pour l'AIEA de faire face à cette nouvelle donne en leur déléguant une partie de ses activités de surveillance. L'AIEA aurait alors plus de temps et de moyens (financiers, humains, techniques) à consacrer aux cas litigieux. Elle pourrait alors mieux s'occuper de gérer les conflits à venir, se contentant d'assurer une vérification en dernier ressort des activités de contrôle régional.

Un autre atout du traité Euratom qui peut avoir son intérêt pour le Moyen-Orient se trouve dans le projet même d'Agence commune d'approvisionnement en matières fissiles. Toutes les matières fissiles importées par les États membres d'Euratom devaient transiter par cette agence, avant d'être redistribuées aux États membres selon des règles respectant une certaine équité — ce ne fut pas le cas, en partie à cause de l'insistance des Allemands à garder leur souveraineté en cas de pénurie sur le marché international. Une telle agence pourrait avoir des effets positifs sur la non-prolifération au Moyen-Orient si elle héritait *de jure* de la capacité des États signataires d'un futur traité à acheter à l'étranger le combustible nucléaire et les matières fissiles dont ils auraient besoin.

Une telle agence d'approvisionnement régional permettrait d'éviter que les décisions en matière de politique d'exportation de combustible nucléaire prises de façon unilatérale par un État exportateur ne viennent envenimer les relations entre deux pays et ne mènent à une escalade débouchant sur un conflit militaire. Un État exportateur pourrait donc plus facilement exprimer ses soupçons sur un autre, vite confirmés ou infirmés par la future Communauté régionale de l'énergie atomique au Moyen-Orient. Si un soupçon émergeait à propos de la conduite nucléaire d'un État membre de la future Communauté de l'énergie atomique au Moyen-Orient, il reviendrait à cette agence de prendre la décision de couper le flux des matières exportées. Les conflits se régleraient ainsi en famille plutôt que d'être politisés à outrance.

Réciproquement, les États membres d'une future Communauté de l'énergie atomique au Moyen-Orient obtiendraient une plus forte garantie quant à leur approvisionnement, ce qui leur permettrait d'investir avec confiance dans la construction de centrales nucléaires. Grâce à l'agence, un État fournisseur pourrait couper, de façon unilatérale, son approvisionnement à un État membre importateur faisant l'objet de soupçons. Si cette décision était contestée par la suite par l'agence de contrôle régional, cet État exportateur n'aurait en fait d'autre choix que de couper l'approvisionnement à tous les membres de la future Communauté. Le prix à payer pour une telle décision de la part des exportateurs serait donc accru : il amènerait les États exportateurs à prendre de telles décisions avec plus de précautions.

L'institution d'une telle agence d'approvisionnement régional rassurerait les États qui, comme c'est le cas de l'Iran aujourd'hui, clament qu'ils ne cherchent pas à construire d'armement nucléaire mais qu'ils cherchent une garantie d'approvisionnement en combustible nucléaire par la construction d'une usine d'enrichissement d'uranium. On peut comprendre que les puissances occidentales ne se décident pas facilement à donner un tel contre-pouvoir aux pays du Moyen-Orient. Une telle agence d'approvisionnement régional constituerait la base de ce que le président Kennedy, reprenant l'expression que Jean Monnet utilisait pour dessiner les contours à donner au cadre des relations transatlantiques, appelait un *equal partnership* entre puissances. Mais étant donné les dégâts énormes qu'ont provoqués les politiques occidentales au Moyen-Orient, particulièrement depuis les six dernières années, il est peut-être temps de changer de paradigme et de penser aux conditions d'un développement plus harmonieux et égalitaire, à la fois pour l'Amérique, pour l'Europe et le Moyen-Orient.

Le traité de Rome instituant la commission Euratom prévoyait un troisième type d'activité régionale qu'il serait intéressant pour les pays du Moyen-Orient d'examiner. Constituant un organe de planification industrielle et scientifique, cette commission n'avait pas seulement des pouvoirs en matière de contrôle et d'approvisionnement, mais elle en avait aussi en matière de R & D grâce à la coordination d'un vaste programme de recherche et de développement nucléaire. Cette coordination permettait d'éviter les redondances entre programmes nationaux, à un moment où le *design* des réacteurs n'était pas encore stabilisé et où de nombreux prototypes devaient encore être construits avant de décider des plus performants. La planification des investissements à l'échelle européenne devait permettre de dégager des économies d'échelle et la création d'un centre de recherches commun apporter à la communauté scientifique européenne, éclatée par la guerre, les équipements dont elle avait besoin.

Sur ce point, l'échec d'Euratom à organiser la coordination de l'effort européen de recherche peut apporter plusieurs enseignements essentiels pour la rédaction du traité instituant une future Communauté de l'énergie atomique au Moyen-Orient. Le premier élément à trait au degré de souveraineté qui fut donné à la commission Euratom. Contrairement à la CECA, qui disposait d'un budget propre constitué directement de taxes aux échanges d'acier hors de la communauté, le budget de R & D dont disposait la commission Euratom était dépendant de son vote par le Conseil des ministres, sur la base de propositions émises par les gouvernements nationaux. Il faudrait au contraire assurer l'indépendance du travail de la future Communauté de l'énergie atomique au Moyen-Orient en lui donnant une autonomie financière qui lui permette d'assurer la gestion de l'avenir technologique de ses pays membres.

### Conclusion

Si elle veut devenir un acteur stratégique majeur, l'UE devra accepter de parler ouvertement des questions nucléaires en son sein. Ceci ne doit pas nécessairement aboutir à la définition d'une doctrine nucléaire commune. De toute façon, il est clair que ni la dissuasion concertée ni le désarmement unilatéral ne sont à l'ordre du jour. Forte de sa politique étrangère commune et maintenant de la PSDC, l'UE dispose toutefois de moyens considérables pour, d'une part, accompagner les initiatives visant le désarmement, notamment dans son voisinage, et d'autre part, formuler des positions convergentes au sein de l'OTAN et des instances multilatérales. Par exemple, elle pourrait se positionner clairement contre l'« usage en premier » des armes nucléaires et œuvrer à la diminution des stocks d'armes nucléaires placées sous sa responsabilité. L'OTAN rendrait ainsi plus crédible l'engagement que ses États membres disposant d'une force nucléaire ont pris en faveur du désarmement nucléaire, au titre de l'article VI du TNP.

Outre le développement d'un dialogue européen sur le nucléaire dans le cadre de la PSDC et au sein de l'OTAN, l'autre piste de réflexion que nous avons proposée dans ce chapitre est de promouvoir le modèle européen en matière de coopération nucléaire. Une Communauté de l'énergie atomique au Moyen-Orient inspirée du modèle Euratom pourrait apporter aux États du Moyen-Orient cette confiance mutuelle qui leur manque aujourd'hui. Ainsi, ces États prendraient en main leur destin, sans que cette conquête de l'autonomie passe, comme ce fut malheureusement le cas pour la France ou pour Israël, par la conquête d'une arme nationale de dissuasion nucléaire. S'ils réussissaient ce défi, ils pourraient nous montrer l'exemple. Cela devrait être une fierté pour l'UE si, par un usage intelligent du *soft power*, elle pouvait les aider dans cette voie.

## Les Européens déchirés entre nucléaireisme et abolitionnisme

Éric REMACLE & Sébastien BOUSSOIS

La profession de foi de Victor Hugo lors du Congrès de la Paix du 21 août 1849, et reprise par Hans Blix en introduction du rapport de la Commission indépendante sur les armes de destruction massive<sup>1</sup>, illustre parfaitement l'enjeu du désarmement et de la formation de communautés de sécurité à l'échelle régionale. L'utopie de la fin des guerres à l'échelle du continent européen commençait seulement à être pensée au siècle de Victor Hugo, mais il fallut des dizaines de millions de victimes pendant les décennies suivantes pour que cette utopie devienne imaginable et se concrétise, pour que se forment des communautés de sécurité continentales<sup>2</sup>, notamment sur le continent européen, au travers de la création de plusieurs organisations dont l'Union européenne est devenue la plus puissante et la plus visible internationalement, mais aussi en Amérique du Nord et dans les relations transatlantiques<sup>3</sup>, ainsi qu'en Amérique latine<sup>4</sup>. Au lendemain de la chute du Mur de Berlin, l'ancien ministre belge des Affaires étrangères, Pierre Hamel, récemment disparu, osait lui aussi, cent quarante ans après Victor Hugo, avancer l'utopie de la création d'une communauté de sécurité et de l'impossibilité de la guerre dans l'ensemble de l'hémisphère Nord, englobant l'Amérique du Nord, l'Europe, l'ancienne Union soviétique et la Chine<sup>5</sup>.

La constitution de communautés de sécurité, au sens défini par Karl Deutsch<sup>6</sup>, et d'ensembles régionaux voire continentaux fondés sur le

1 Voir le chapitre de Hans Blix à la fin de cet ouvrage.

2 Sur le concept de communauté de sécurité, voir Adler, E. et Barnett, M.N. (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge UK, 1998.

3 Deutsch, K.W., i.a., *Political community and the North Atlantic area : international organization in the light of historical experience*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

4 Sur le régionalisme latino-américain, voir par exemple Santander, S., *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2008.

5 Hamel, P., « De l'indépendance à l'interdépendance », *Studia diplomatica*, vol. XLIV, n° 4, 1991, pp. 13-20.

6 Deutsch, K. W., i.a., *op. cit.*