

## Evgeny Kustnetsov, Le projet de Force multilatérale de l'OTAN

**Source:** Evgeny Kustnetsov, European University Institute, Florence (2004).

**Copyright:** (c) Traduction CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/evgeny\\_kustnetsov\\_le\\_projet\\_de\\_force\\_multilaterale\\_de\\_l\\_otan-fr-937a5818-7fea-47da-944e-11114da4e0a3.html](http://www.cvce.eu/obj/evgeny_kustnetsov_le_projet_de_force_multilaterale_de_l_otan-fr-937a5818-7fea-47da-944e-11114da4e0a3.html)



**Date de dernière mise à jour:** 06/07/2016

## Débats sur la Force multilatérale

par Evgeny KUSTNETSOV, chercheur à l'Institut universitaire européen de Florence.

La Force multilatérale (MLF), formée de bâtiments transportant des missiles «Polaris» à moyenne portée et composée d'équipages internationaux, comprenant aussi des Allemands, a été le projet le plus ambitieux en matière d'intégration européenne dans le domaine militaire après l'échec de la Communauté européenne de défense.

En décembre 1960, à l'occasion d'une réunion ministérielle de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à Paris, le secrétaire d'État Christian Herter avait recommandé que les États-Unis engagent cinq sous-marins nucléaires, armés de quatre-vingts missiles «Polaris», dans la force navale multilatérale de l'OTAN à la condition que les Européens se dotent d'un système avec lequel ils soient compatibles.

La proposition de créer une Force multilatérale, soumise au département d'État par un professeur de Harvard du nom de Robert Bowie, n'était qu'une partie d'un rapport plus vaste qui devait aborder un ensemble de problèmes relatifs à l'Alliance atlantique. Premièrement, il y avait chez les Européens une préoccupation grandissante au sujet de la fiabilité de la force de dissuasion nucléaire américaine. Le lancement de Spoutnik en 1957 et le déploiement par l'URSS de missiles nucléaires qui menaçaient directement l'Europe tendaient à prouver la supériorité soviétique dans la course aux armements. Parallèlement, la crise de Suez avait montré que les États-Unis n'auraient pas nécessairement recours aux armes nucléaires pour soutenir l'Europe dans des situations qui ne seraient pas vitales pour eux.

Deuxièmement, il y avait la préoccupation liée à l'émergence de puissances nucléaires indépendantes. Suivant l'exemple du Royaume-Uni, la France avait mis en oeuvre son propre programme nucléaire et rejoint le club des puissances atomiques en 1960. Les deux pays défendaient publiquement l'idée qu'une nation ne pouvait être en sécurité qu'à la condition de disposer de sa propre capacité nucléaire. Après le succès du premier essai de la bombe atomique française en 1960, certains analystes tant en Europe qu'aux États-Unis craignirent que cela ne pousse à son tour l'Allemagne à se doter de son propre arsenal nucléaire.

Le premier objectif de la Force multilatérale n'était pas militaire, il ne s'agissait pas d'accroître les capacités de défense de l'Alliance puisque les États-Unis détiendraient toujours 95% de toutes les armes nucléaires de l'OTAN, mais politique, car il s'agissait de répondre au problème concernant la confiance et la préoccupation des Européens vis à vis de leurs partenaires américains.

La France, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas réagirent favorablement à la proposition américaine, estimant qu'il s'agissait là d'un premier pas vers le «partage nucléaire» au sein de l'OTAN. L'Allemagne accepta l'idée et mit l'accent sur le besoin de créer une union politique avec la participation de la Grande-Bretagne pour contrôler l'utilisation des armes nucléaires. L'attitude britannique était plus réservée. Quant à la France, elle s'opposait au principe de contrôle politique multilatéral.

Le président John F. Kennedy, qui accéda au pouvoir au début de l'année 1961, s'engagea personnellement dans le projet lors de son discours devant le Parlement canadien à Ottawa en mai 1961. Simultanément, Kennedy mit l'accent sur le besoin de développer les forces

conventionnelles en Europe, tout en estimant qu'il n'y avait aucune urgence militaire à créer une Force multilatérale. Au sein de l'administration Kennedy, les plus fervents partisans de la Force multilatérale se trouvaient au département d'État et étaient emmenés par George Ball, tandis que les officiels du Pentagone étaient réservés quant à l'idée d'une flotte nucléaire européenne aux équipages mixtes.

La première impulsion sérieuse à la Force multilatérale fut donnée en décembre 1962 à l'occasion de la rencontre entre Kennedy et MacMillan à Nassau. Les États-Unis promettaient de fournir le Royaume-Uni en missiles Polaris, à la condition que Londres devienne membre de la force multilatérale de l'OTAN. La France se voyait elle aussi offrir des missiles Polaris à des conditions similaires. Dans l'optique américaine, cela devait permettre d'assouplir la position du général de Gaulle à propos de l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun.

Le 14 janvier 1963, lors d'une conférence de presse, le président de Gaulle rejeta à la fois l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE et la proposition américaine d'une Force multilatérale. Comme alternative à la Force multilatérale, il offrit à l'Allemagne de participer à la force de frappe française. Pour de Gaulle, cette structure articulée autour de l'arsenal nucléaire français avec la contribution des forces conventionnelles allemandes pouvait assurer la protection de l'Europe sans avoir recours à l'aide américaine.

Avec le rejet, par la France, de la Force multilatérale et de l'entrée du Royaume Uni dans la CEE, la proposition d'une force multilatérale prit une nouvelle dimension pour les États-Unis dans leur volonté de contrer les ambitions de De Gaulle d'une hégémonie européenne. Il s'agissait de détourner l'Allemagne d'une étroite union militaire avec la France. D'un point de vue américain, que ce soit par le jeu d'une entente franco allemande ou dans un cadre plus large, les forces militaires européennes menaçaient d'affaiblir le contrôle américain sur l'Europe et risquaient de mener à une crise au sein de l'OTAN et dans les relations transatlantiques.

À la fin du mois de janvier 1963, Kennedy accepta d'entamer des négociations sur la Force multilatérale et désigna Livingston Merchant comme émissaire spécial chargé de soumettre la proposition à l'Europe. Dans le cadre de sa mission, Merchant était habilité à proposer des négociations sur un accord préliminaire si au moins deux gouvernements manifestaient un intérêt pour la Force multilatérale.

Dans les directives du président, on retrouvait l'idée d'avoir recours à des bâtiments de surface plutôt qu'à des sous marins de même que la proposition de mettre sur pied un comité qui n'autoriserait le déclenchement du feu nucléaire qu'après un vote à l'unanimité.

Les négociations révélèrent des attitudes différentes selon les pays européens vis à vis de la création de la Force multilatérale. Les Français étaient farouchement opposés à la proposition. Le Premier ministre italien, Amintore Fanfani, se déclara favorable en principe, mais indiqua que la décision finale ne pourrait être prise qu'après les élections parlementaires italiennes de mai.

Le ministre belge des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, se déclara personnellement favorable à la proposition mais souligna aussi que le Sénat belge et le ministère de la Défense étaient fortement opposés à une participation belge à la Force multilatérale et ne souhaitaient pas augmenter le budget de la défense. Le Royaume-Uni fit montre de sa tiédeur vis-à-vis de la Force multilatérale, mais manifesta le désir de fournir des ogives nucléaires pour l'Europe

continentale et de supporter 10% de tous les coûts financiers. Dès les débuts du projet, la Suède, la Norvège et le Danemark refusèrent de prendre part aux négociations. La Grèce et la Turquie se montrèrent intéressées par la Force multilatérale, mais décidèrent de ne participer que si les États-Unis pouvaient prendre en charge son aspect financier.

Les négociations entre les États-Unis et l'Allemagne furent plus détaillées et intensives qu'avec les autres pays. Alors que Bonn acceptait avec beaucoup d'enthousiasme l'accord de Nassau comme base des futures forces nucléaires de l'OTAN, les discussions révélèrent son scepticisme quant au choix des bâtiments de surface. Les Allemands se montraient préoccupés par le droit de veto relatif à l'usage des armes nucléaires sur leur territoire, auquel d'autres pays européens pourraient avoir recours. Toutefois, à la fin du mois d'avril 1963, le chancelier Adenauer écrivit à Kennedy en s'exprimant officiellement au nom du gouvernement fédéral allemand et en acceptant les dispositions de la proposition de la Force multilatérale, y compris la configuration des bâtiments de surface et le principe du contrôle, qui envisageait l'assentiment des États-Unis pour utiliser les armes de la Force multilatérale.

En octobre 1963, la passation du pouvoir en Allemagne de l'Ouest de Konrad Adenauer à Ludwig Erhard renforça le soutien du gouvernement au projet de la Force multilatérale. Contrairement à son prédécesseur, Erhard n'avait pas de contact aussi étroit avec de Gaulle et était moins attiré par la proposition française de coopération nucléaire. Erhard et les autres «Atlantistes», représentés par le ministre de la Défense Kai Uwe von Hassel et le ministre des Affaires étrangères Gerhard Schröder, étaient bien plus en faveur d'une coopération avec les Américains qu'avec de Gaulle. Ils considéraient la Force multilatérale comme un important moyen d'améliorer l'intégration politico militaire au sein de l'OTAN de même que les relations avec les États-Unis. En même temps, l'ancien ministre de la Défense Josef Strauss représentait la fraction opposée des «gaullistes». Il s'opposait ouvertement à la politique gouvernementale à propos de la Force multilatérale. Pour Strauss, la Force multilatérale était en conflit avec la vision de la politique étrangère qu'il partageait avec de Gaulle, et dont le but était de réduire la mainmise des Soviétiques et des Américains sur le vieux continent, en créant une Europe forte, unie autour de la France et de l'Allemagne.

Le comité d'action pour les États-Unis d'Europe soutint et encouragea pleinement le projet de la Force multilatérale sur la scène européenne après le veto de De Gaulle à l'adhésion britannique. Jean Monnet, qui se trouvait à la tête de ce comité, appuya l'idée de créer une force navale européenne qu'il considérait comme un moyen adapté pour promouvoir tant l'unité européenne que le partenariat atlantique.

Le 11 octobre 1963, le groupe de travail sur la Force multilatérale, composé des représentants permanents auprès de l'OTAN des États-Unis, du Royaume-Uni, d'Italie, de Belgique, de Grèce et de Turquie entama ses travaux à Paris. Les Pays-Bas se joignirent au groupe l'année suivante. Il était prévu que ce groupe de travail rédige la charte de la Force multilatérale pour octobre ou novembre 1964.

Peu de temps avant sa mort, le président Kennedy ordonna de mener une expérience regroupant des équipages internationaux. En juillet 1964, le navire américain «U.S.S. Biddle», rebaptisé plus tard «U.S.S. Rickets», rassembla 20 officiers et 316 marins originaires de Grande Bretagne, d'Allemagne de l'Ouest, des Pays-Bas, de Turquie, d'Italie et de Grèce, qui représentaient 50% de l'équipage du bateau aux côtés des Américains. Le «Biddle» prit part aux exercices militaires en Méditerranée et, jusqu'en décembre 1965, il fit la tournée des ports des pays prenant part à l'expérience et démontra la bonne coopération entre les membres de

l'équipage.

Lorsque Lyndon Johnson devint président, il ne savait pratiquement rien de la Force multilatérale. Toutefois, son ignorance était contrebalancée par sa volonté de poursuivre toutes les initiatives prises par Kennedy. En apportant son soutien à la Force multilatérale, Johnson mettait l'accent sur la nécessité d'accorder les mêmes droits à l'Allemagne tout en la contrôlant: «les Allemands sont sortis de leur réserve par deux fois au cours de notre vie et nous devons être certains que cela ne se reproduira plus».

Lors d'une rencontre avec Johnson le 30 septembre 1964, Erhard confirma le soutien du gouvernement ouest allemand à la Force multilatérale et son refus de participer à la force de frappe française. Cependant, la perspective offerte par Bonn d'une union ne regroupant que l'Allemagne et les États-Unis ne satisfaisait pas l'administration américaine qui essaya d'intégrer la Grande-Bretagne au projet.

Londres avait initialement une attitude opposée à la Force multilatérale. Aux yeux des Britanniques, c'était une entreprise coûteuse, conçue pour faire face à une menace allemande, qui pour eux n'existait pas. Le gouvernement britannique arguait du fait que même une participation limitée de l'Allemagne de l'Ouest à une force nucléaire multilatérale visait plutôt à encourager l'intérêt pour la force nucléaire plutôt que de satisfaire les aspirations dangereuses de l'Allemagne à posséder des armes atomiques. De plus, par manque de ressources financières et humaines, il devint très difficile pour la Grande-Bretagne d'apporter sa contribution à la création de la Force multilatérale.

Cependant, pour les responsables politiques britanniques le fait que la Grande-Bretagne ne participe pas aux discussions sur la Force multilatérale aurait pour conséquence d'affaiblir son influence au sein de l'Alliance dans son ensemble et de l'isoler. Incapable de prendre part à la Force multilatérale aux conditions proposées par les États-Unis, le Royaume-Uni tentait de promouvoir une alternative à la proposition américaine d'une Force multilatérale à équipages mixtes.

Le plan britannique d'une Force nucléaire atlantique portait sur des avions de combat «Vulcan», déjà déployés en Allemagne, des sous-marins «Polaris» britanniques et américains, des éléments à équipages mixtes de la flotte de surface, tout comme dans le projet de la Force multilatérale, et peut être quelques missiles balistiques intercontinentaux «Minuteman» qui seraient aussi mixtes. Dans l'optique britannique, la Force nucléaire atlantique ressouderait l'Alliance atlantique et permettrait aux Allemands de participer à quelque chose de plus grand et de plus efficace militairement.

Même si le temps requis pour la création de la Force nucléaire atlantique était bien plus court que pour la Force multilatérale, le processus de discussion de la proposition britannique par les alliés prit plus d'un an, compliquant et retardant ainsi la décision finale sur la Force multilatérale.

L'URSS porta un coup sérieux à la Force multilatérale. La propagande soviétique présentait la participation ouest allemande à la Force nucléaire de l'OTAN comme un moyen pour Bonn de satisfaire ses ambitions atomiques. Après la signature du traité sur l'interdiction des essais nucléaires, Moscou proposa aux États-Unis de signer un traité de non prolifération, ce qui empêcherait l'Allemagne de l'Ouest d'acquiescer toute possibilité d'accès aux armes atomiques.

Les partisans du traité de non prolifération avec l'Union soviétique se trouvaient tant au sein du gouvernement britannique que dans celui des États-Unis, et leur nombre grandit après l'essai de la première bombe atomique chinoise. Pour eux, il permettrait, avec la Force multilatérale, d'empêcher l'Allemagne de l'Ouest de posséder son propre programme nucléaire et de réduire les tensions Est Oest. De plus, certains responsables politiques américains pensaient que l'Allemagne aurait pu utiliser les armes nucléaires dans les négociations avec l'Union soviétique et conclure un marché dans lequel elle se serait engagée à renoncer à l'avenir aux armes nucléaires en échange de la réunification du pays.

Simultanément, les Français, tout en rejetant la Force multilatérale, avaient adopté tout d'abord une attitude officiellement tolérante vis à vis de la participation de l'Allemagne. En 1963, à l'occasion de la conclusion du traité franco allemand de l'Élysée, le gouvernement français avait informé les Allemands qu'il comprendrait que la République fédérale poursuive le projet. Cette tolérance devait durer jusqu'à fin octobre 1964, lorsque l'approche de la rencontre entre Lyndon Johnson et le Premier ministre britannique Harold Wilson rendit imminente la conclusion de l'accord sur la Force multilatérale.

Les Français commencèrent alors à s'opposer catégoriquement à la Force multilatérale et exercèrent une pression extrêmement forte sur les Allemands pour qu'ils reviennent sur leur engagement. Dans un discours qu'il prononça à Paris au nom de De Gaulle, le Premier ministre Georges Pompidou fit savoir clairement que si l'Allemagne devait prendre part à la Force multilatérale, cela signifierait la fin de la coopération dans le cadre du traité franco allemand. Les Français affirmèrent sans ménagement que la participation allemande à la Force serait considérée comme un acte hostile à la France, et ils eurent recours à tous les moyens de pression, y compris la menace de quitter l'OTAN et celle de faire capoter le Marché commun si leurs mises en garde étaient ignorées.

Les difficultés dans les relations franco allemandes devaient encore se compliquer pour Erhard par le fait qu'il avait à faire face à une seconde échéance en décembre. Il s'agissait d'un accord sur les prix des céréales dans le Marché commun. Pour l'agriculture allemande, très chère et très protégée, l'abolition des barrières protectionnistes nationales entraînerait de graves dommages. Erhard aurait de loin préféré attendre que les élections se tiennent avant de faire des concessions en matière de prix, mais il était fortement pressé par les Français, qui devaient en être les principaux bénéficiaires, d'arriver à un accord plus tôt. Le Chancelier avait promis de prendre une décision pour le 15 décembre. Même si Erhard s'efforçait de garder les deux questions séparées, la Force multilatérale et l'accord sur les prix des céréales se confondirent rapidement dans l'esprit de la plupart des observateurs en une seule crise franco allemande, voire, plus largement, européenne.

L'anxiété au sujet de la détérioration des relations franco allemandes de même que l'opposition française, le manque d'intérêt britannique et l'attitude ambivalente des autres pays européens membres de l'OTAN quant à une participation à la Force multilatérale furent autant de facteurs déterminants qui amenèrent Lyndon Johnson à décider le report de la création de la Force multinationale. En décembre 1964, quelques jours avant de rencontrer le Premier ministre Harold Wilson, le Président Johnson prit la décision de lever la date limite fixée et d'arrêter de faire pression sur les pays européens en faveur de la Force multilatérale.

Toutefois, le projet de la Force multilatérale resta pendant plus d'un an encore à l'ordre du jour sur le plan international, particulièrement dans le cadre des négociations germano américaines. L'administration Johnson croyait que la prolongation des négociations sur la Force multilatérale pourrait aider Erhard à résister aux pressions de De Gaulle et des «gaullistes» au sein du gouvernement allemand.

Après avoir abandonné l'idée de la Force multilatérale, les États-Unis reconnurent néanmoins le droit

pour les pays européens membres de l'OTAN d'avoir accès à la planification nucléaire au sein de l'Alliance. À la fin de l'année 1966, un groupe de planification nucléaire fut mis sur pied et présenté comme un forum de consultation nucléaire dans le cadre de l'OTAN. Un an plus tard, le traité de non prolifération fut signé par la plupart des pays européens, à l'exception de la France.

Même si elle ne se concrétisa jamais, la Force multilatérale représentait un pas important dans l'intégration militaire européenne. Les débats sur la Force multilatérale montrèrent la préférence de la plupart des pays européens pour une force de dissuasion nucléaire américaine ou nationale plutôt qu'une coopération européenne dans le domaine atomique.