

Les origines de l'Agence internationale de l'énergie atomique

par Bertrand Goldschmidt

Le 23 octobre 1956, 81 pays membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées adoptèrent à New-York le Statut d'une Agence internationale de l'énergie atomique qui devait entrer en fonction à Vienne avant la fin de l'année 1957. Un pas capital vers le contrôle mondial de l'énergie nucléaire venait d'être accompli, plus de dix ans après qu'avait été lancée l'idée d'un tel contrôle dont la première tentative de mise sur pied, de 1946 à 1948, s'était soldée par un échec. Les lignes qui suivent ont pour objet de retracer cette "préhistoire" de l'AIEA.

La politique du secret

Trois mois après la fin de la guerre, le 15 novembre 1945, les Chefs des gouvernements américain, britannique et canadien, réunis à Washington, décidaient d'adopter une politique du secret atomique jusqu'à l'établissement efficace d'un contrôle international de la nouvelle et redoutable force. Décidant aussi une politique d'achat de tout l'uranium disponible, ils avaient ainsi mis sur pied une politique parfaite de non-prolifération grâce aux verrous sur le transfert des deux composants indispensables à tout développement nucléaire: les connaissances et l'uranium, tous deux largement dispersés dans le monde aujourd'hui.

Un mois plus tard, l'Union soviétique accepte une proposition américano-britannique de créer au sein de l'ONU une Commission de l'énergie atomique qui comprendrait les 11 pays du Conseil de sécurité et le Canada. L'ONU approuve à son tour, le 24 janvier 1946, la création d'une telle commission.

Le rapport Lilienthal-Acheson

En mars 1946, à la suite d'une initiative du Secrétaire d'Etat américain, un groupe de personnalités présidé par Lilienthal, futur premier Président de la Commission atomique américaine, et comprenant Oppenheimer et trois industriels, fut chargé d'étudier le problème du développement pacifique et de l'élimination de l'arme. Cette étude aboutit à un rapport presque aussi révolutionnaire sur le plan politique que l'énergie atomique l'est sur le plan technique. Ce rapport est centré sur la notion qu'à l'ère atomique, aucun système de sécurité, fondé sur des pactes d'interdiction de l'arme nouvelle ou même sur le contrôle et l'inspection, n'est possible, notion que l'on retrouve aujourd'hui dans les propositions du Président Carter. Le rapport propose que toutes les étapes dangereuses (du point de vue de la réalisation des armes atomiques) soient soustraites à la compétence des Etats et confiées à une seule autorité internationale. Une administration internationale, possédant en propre cette nouvelle industrie, l'exploiterait et la développerait au nom de toutes les nations.

M. Bertrand Goldschmidt, Représentant de la France au Conseil des gouverneurs de l'AIEA, est Directeur des relations internationales au Commissariat à l'énergie atomique.

Cette autorité aurait la propriété des minerais et des combustibles nucléaires, effectuerait les recherches, même dans le domaine de l'étude des explosifs, aurait la gestion des usines de production de ces combustibles ainsi que des piles productrices d'énergie, tandis que des inspecteurs internationaux auraient pour mission de détecter d'éventuelles activités clandestines.

Le débat à l'ONU

Le Secrétaire d'Etat Acheson endosse le projet qui, à peine modifié, est présenté par le délégué américain, Baruch, le 14 juin 1946 à la séance inaugurale de la Commission de l'énergie atomique de l'ONU. Seule une clause politique y fut insérée: la suppression du veto dans la prise d'une sanction immédiate contre une nation qui aurait violé sérieusement les règles du traité. L'Autorité, dans la proposition américaine, prend le nom d'Agence internationale pour le contrôle de l'énergie atomique, car son but est de réaliser un contrôle mondial de l'énergie nucléaire.

Le passage de l'étape nationale à l'étape internationale se ferait par stades successifs à préciser, le stade ultime devant s'accompagner de la remise des armes atomiques à l'Agence internationale de contrôle.

L'Union soviétique appuyée par la Pologne est d'emblée opposée au plan américain; elle réclame comme préalable la prohibition inconditionnelle de l'arme atomique, acceptant ensuite la notion de contrôle international périodique, mais ne souscrivant pas aux principes de propriété et de gestion internationales, considérés alors par elle comme une limitation inacceptable des droits de souveraineté nationale.

Les négociations s'étaient poursuivies pendant l'automne 1946. Pour la première fois, des savants faisaient partie des délégations aux côtés des diplomates dont ils devenaient les conseillers scientifiques. Le premier Siège de l'ONU était alors à une heure de New-York, à Lake Success, situé symboliquement dans la moitié reconvertie d'une usine d'armement encore en activité. La longue route qui nous y menait nous donnait ainsi le temps d'initier les ambassadeurs concernés aux mystères de l'atome et de la fission.

Malgré le désaccord initial, Baruch voulut forcer les choses et poussa au vote; celui-ci eut lieu le 30 décembre 1946 et donna dix voix favorables et deux abstentions, celles de l'Union soviétique et de la Pologne. Quatre jours auparavant, nous ne l'apprîmes que de nombreuses années plus tard, la première pile atomique soviétique avait commencé à fonctionner. L'Union soviétique avait décidé de faire confiance à ses techniciens et de ne pas négocier en position de faiblesse.

Le plan de la majorité

Le plan américain devenu "le plan de la majorité" fut étudié en détail pendant toute l'année 1947 par les experts des pays occidentaux sous le regard amusé des représentants soviétiques qui, de temps à autre, soulignaient les défauts manifestes de la construction théorique à laquelle cet exercice aboutissait, puisqu'il n'y avait alors aucune chance que l'Union soviétique s'y rallie. Au sein même de la majorité, l'accord était d'ailleurs parfois difficile à réaliser.

De nombreuses séances furent ainsi consacrées à décider si le minerai d'uranium encore en terre appartiendrait ou non à la future Agence internationale de contrôle. En fin de compte, une concession fut faite sous la pression de la Belgique et du Brésil qui obtinrent que les pays producteurs d'uranium et de thorium resteraient propriétaires des minerais dans le sol, ceux-ci ne devenant la propriété de l'Agence qu'après leur extraction. L'Agence aurait eu

d'ailleurs autorité pour imposer chaque année les quotas d'extraction de minerais ou de production des matières fissiles; celles-ci appartiendraient à l'Agence de même que les réacteurs dans lesquels elles seraient produites et, bien entendu, les usines de séparation isotopique et celles de retraitement des combustibles irradiés.

Il avait été également décidé que l'Agence aurait seule le droit d'étudier la fabrication des explosifs pour être, même en ce domaine, à la pointe du progrès et en meilleure position pour déceler d'éventuelles activités interdites. Toutefois, à aucun moment n'avait été abordée l'étude de la période cruciale de transition pendant laquelle les Etats-Unis auraient remis progressivement leurs armes existantes à la future Agence pour aboutir au stade du désarmement atomique contrôlé universel.

C'est au cours de ces séances que nous entendîmes, en 1947, Oppenheimer nous donner ses vues sur l'avenir de l'énergie atomique. Il prédit alors une première production expérimentale d'électricité avant cinq ans, puis dans un délai de dix à vingt ans la construction de quelques centrales dans des régions industrialisées du globe à électricité chère, et enfin après trente à cinquante ans un développement massif. Ces prédictions se sont révélées étonnamment voisines de la réalité.

L'échec de la Commission de l'énergie atomique

Finalement, après deux ans de travail et plus de deux cents séances, la Commission atomique de l'ONU fit connaître, en mai 1948, au Conseil de sécurité, que son activité avait abouti à une impasse et elle cessa ses travaux. La première tentative de désarmement nucléaire international et la dernière chance de l'humanité de vivre dans un monde sans bombe avaient échoué.

Les années qui suivent voient, à partir de 1949, la disparition du monopole atomique américain. A partir de 1951, les négociations sur le contrôle atomique sont liées à celles du désarmement traditionnel. On ne parle plus de l'Agence internationale de contrôle dont les principes de propriété et de gestion internationales semblent plus difficiles à mettre en œuvre à mesure que les ressources mondiales en uranium se multiplient et que les pays se lancent eux-mêmes dans de larges programmes atomiques nationaux. De plus, la garantie contre tout détournement de matières fissiles que devait fournir l'Agence devient bien moins importante car les stocks de bombes s'accroissent sans cesse et une fraction importante pourra toujours en être dissimulée au moment de l'établissement du contrôle d'un désarmement mondial.

La discussion du désarmement atomique change alors d'orientation et se porte au contraire, comme pour le désarmement classique, sur les étapes de transition et les diverses interdictions d'emploi, de fabrication et de stockage des armes atomiques qui accompagneraient la mise en route progressive du contrôle.

Parallèlement à la surprenante rapidité avec laquelle l'URSS allait rattraper son retard, en particulier sa percée, dès 1953, dans le domaine thermonucléaire, la réalisation de l'explosion britannique de 1952, et même la décision française, cette même année, de construire de grands réacteurs plutonigènes alimentés par l'uranium récemment découvert sur le territoire métropolitain, montrèrent que de toute évidence l'Union soviétique et le Royaume-Uni avaient accédé aux étapes les plus avancées de la technologie nucléaire industrielle et que la France allait en faire autant avec un certain décalage dans le temps.

La démonstration de l'inefficacité relative de la politique du secret, le risque de voir s'établir dans le monde un réseau de collaboration et de commerce nucléaires internationaux dont

seraient exclues les puissances anglo-saxonnes du fait de la rigueur de leur législation nationale et enfin, et surtout, le désir d'amorcer un processus de détente et de désarmement amenèrent les Etats-Unis à changer brusquement leur politique à la fin de 1953.

La proposition du Président Eisenhower

Dans son célèbre discours du 8 décembre 1953 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président Eisenhower, à son retour de la Conférence au Sommet des Bermudes entre les USA, le Royaume-Uni et la France, après avoir décrit l'équilibre de la terreur qui s'instaurait entre les deux plus grandes puissances, proposa à nouveau la création d'une Agence internationale de l'énergie atomique à laquelle les puissances les plus avancées dans le domaine atomique apporteraient des contributions prélevées sur leurs stocks d'uranium naturel et de matières fissiles. L'Agence serait créée sous les auspices de l'ONU et serait responsable des produits qui lui seraient confiés. Quantitativement faibles au début, ces produits serviraient au développement des applications pacifiques de l'énergie atomique, à la production d'électricité en particulier, et seraient répartis et utilisés pour le plus grand bienfait de tous. La nouvelle institution serait douée de pouvoirs de contrôle, limités à la vérification de l'utilisation pacifique des matières qu'elle aurait la responsabilité de recevoir, de stocker et de redistribuer. Une telle "banque" devrait être absolument protégée contre toute tentative d'attaque et d'enlèvement par surprise. C'est la première mention, dans un document officiel, du terrorisme nucléaire dont on reparle tant aujourd'hui.

Un tel embryon d'autorité internationale de l'énergie atomique devrait prendre une importance grandissante à mesure que croîtraient les contributions des pays principalement intéressés au nombre desquels Eisenhower pose comme préalable que l'Union soviétique doit faire partie.

Pour la première fois depuis la guerre, un plan de détente nucléaire n'était pas conditionné par les deux thèses qui s'étaient opposées jusque là: d'une part l'ouverture de l'Union soviétique à une inspection internationale, prônée dans les plans de désarmement américain, d'autre part, la prohibition et la destruction des armes atomiques demandées par l'URSS.

Le dialogue américano-soviétique (1954–1955)

Dès fin 1953, l'Union soviétique accepte de discuter la proposition Eisenhower directement avec les Etats-Unis par la voie diplomatique. Mais le Gouvernement soviétique adopte d'abord une attitude réticente; il insiste sur une renonciation préalable et solennelle à l'emploi de la bombe à hydrogène et des autres armes de destruction de masse et il reprend à son compte les arguments américains de 1946 en soulignant que la production d'énergie à des fins pacifiques ne peut être arbitrairement distinguée de la production de matières utilisables à des fins militaires et que l'on ne peut se livrer à la première sans augmenter la seconde.

Plus tard, en fin 1954, l'Union soviétique subordonne la discussion sur la future Agence à la conclusion d'un accord sur l'arme nucléaire; elle propose une conférence d'experts des deux pays sur les possibilités techniques d'éviter les détournements à des fins militaires de matières fissiles prévues à l'origine pour des besoins civils d'une part, et sur les possibilités de rendre ces matières impropres aux usages militaires sans nuire à leur utilisation civile d'autre part. Une telle réunion d'experts des principales puissances atomiques aura lieu à Genève en septembre 1955 sans résoudre les problèmes qui se posent (à nouveau aujourd'hui au "programme international d'évaluation du cycle du combustible" (INFCEP) proposé par les USA.

Les réticences soviétiques n'empêchent pas les Etats-Unis de préparer et de soumettre à l'URSS plusieurs ébauches successives du statut de la future Agence, rédigées après consultation des grandes puissances atomiques et des principaux producteurs d'uranium: Australie, Belgique, Canada, France, Portugal, Royaume-Uni, Union Sud-Africaine. Dès l'été 1954, le Gouvernement américain assouplit sa loi atomique interne et autorise, sous condition d'utilisation pacifique, la mise de connaissances et de matériaux à la disposition de pays étrangers. Il annonce sa décision de procéder à la création de l'Agence, même sans l'Union soviétique.

L'Assemblée générale des Nations Unies de l'automne 1954 encourage la poursuite des négociations et décide l'organisation, sous l'égide de l'ONU, d'une grande conférence technique sur les applications pacifiques de l'énergie atomique, destinée à soulever en grande partie le rideau du secret atomique. Celle-ci aura lieu avec le succès que l'on sait et la pleine participation soviétique, au moi d'août 1955 à Genève.

A la veille de cette conférence, le Gouvernement soviétique fait savoir qu'il est prêt à participer à la future Agence, à lui céder des produits fissiles et à accepter comme base de discussion la troisième ébauche de statut préparée par le Gouvernement américain en mars 1955. La discussion sur les principes ainsi terminée sera suivie d'une période d'un an pendant laquelle le statut définitif sera établi au cours de deux conférences qui auront lieu à Washington et à New-York respectivement au début et à la fin de l'année 1956.

La Conférence de Washington

En 1955, l'Assemblée générale des Nations Unies charge les Etats-Unis d'organiser à Washington une conférence des 12 pays principalement intéressés à la création de la nouvelle Agence. Les pays convoqués sont ceux qui ont été consultés pour la rédaction du projet de statut, plus l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie, le Brésil et l'Inde. La conférence se réunit à Washington en février et mars 1956; les négociations portent sur le projet de mars 1955 soumis l'été suivant pour observation aux 84 pays membres de l'ONU et de ses institutions spécialisées.

La délégation américaine était présidée par l'Ambassadeur Wadsworth, Délégué adjoint à l'ONU, la Belgique par son Commissaire à l'énergie atomique, l'ancien Gouverneur du Congo, M. Ryckmans, qui va jouer un rôle important de conciliation au cours des négociations, l'Inde par son brillant Secrétaire d'Etat à l'énergie atomique, le Dr. Bhabha dont la passion pour les arts et la musique fera pencher la balance en faveur de Vienne plutôt que de Genève pour le futur Siège de l'Agence. Tous les autres pays étaient représentés par leurs ambassadeurs à Washington, en particulier MM. Zaroubine (URSS) et Couve de Murville (France).

La négociation dure quatre semaines et est caractérisée par l'attitude conciliante de l'USSR. Elle aboutit à la mise sur pied d'un organisme dont le rôle paraît plutôt celui d'un courtier que d'un banquier et qui dispose de pouvoirs de contrôle très étendus qui s'appliqueront soit aux accords de cession de matières dont l'Agence disposera, soit surtout aux accords bilatéraux ou multilatéraux dont les partenaires souhaitent que l'Agence vérifie le caractère civil. Pour ces derniers accords il fut décidé, malgré une opposition soviétique, que les frais financiers de leur contrôle seraient à la charge de l'Agence puisque ce contrôle doit contribuer à protéger la paix mondiale.

La délégation indienne, tout en acceptant le contrôle sur les matières fissiles spéciales – uranium enrichi et plutonium – fut seule à s'opposer à celui sur l'uranium naturel. Elle

insistait sur le fait qu'un contrôle aussi poussé partagerait le monde en deux catégories: d'une part les pays ne possédant pas d'uranium ou n'ayant pu s'en assurer par des marchés commerciaux et qui seraient continuellement contrôlés dans le domaine industriel, le seul qu'ils pourraient développer, d'autre part les grands pays dotés d'un programme militaire qui pourraient en retirer un avantage dans le domaine du secret industriel puisqu'ils disposeraient de matières libres d'emploi et non contrôlées pour leur développement civil.

La question la plus difficile à résoudre et qui nécessita des négociations par la voie diplomatique au-delà du terme de la Conférence de Washington fut celle de la composition du Conseil d'administration, le Conseil des gouverneurs.

La position intransigeante des producteurs d'uranium et de thorium dont la production était alors tenue secrète et entièrement absorbée par les programmes militaires anglo-saxons, les demandes de l'Inde et de l'URSS en faveur d'une représentation géographique très étendue, le désir de donner des places tant aux pays industrialisés qu'aux pays en voie de développement étaient difficilement conciliables avec le nombre réduit de membres nécessaire à l'efficacité du Conseil d'administration.

Le compromis obtenu en avril 1956 aboutit à un total de 23 membres, comprenant les 5 plus grandes puissances atomiques (Etats-Unis, Union soviétique, Royaume-Uni, France et Canada), des pays producteurs de matières brutes qui siègeront une année sur deux (Belgique, Portugal, Pologne, Tchécoslovaquie), un Membre de l'Agence fournisseur d'assistance technique et, de plus, au moins un et presque toujours deux Membres des régions suivantes: Amérique latine, Europe occidentale, Europe orientale, Afrique et Moyen-Orient, Asie du Sud, Asie du Sud-Est et Pacifique, Extrême-Orient. C'est la première fois que dans le statut d'une institution des Nations Unies l'expression "distribution géographique équitable" est remplacée par une liste explicite des régions du globe. Par ailleurs, la plupart des autres questions importantes, comme les rôles respectifs des divers organismes de l'Agence, les liens de celle-ci avec l'ONU et les dispositions financières, avaient trouvé une solution unanime.

La Conférence de New-York

Finalement, le projet de statut est soumis le 23 septembre 1956 à une assemblée de 81 pays réunis au Siège de l'ONU. Il est décidé qu'une majorité de 2/3 des voix sera nécessaire à tout amendement au Statut et le Statut définitif adopté le 23 octobre diffère de ce fait assez peu du texte mis sur pied à Washington six mois auparavant.

La grande majorité des amendements est retirée ou n'obtient pas les 2/3 des votes nécessaires à leur adoption. C'est le cas en particulier de tous les amendements de fond déposés par l'Union soviétique ou ses alliés: admission de la République populaire de Chine comme membre fondateur, demandes de garanties supplémentaires du respect de la souveraineté des Etats, limitations du budget, demande de la majorité des 3/4 pour les votes en matière financière, proposition de limiter à des dons volontaires les installations et équipements que pourrait acquérir l'Agence.

A plusieurs reprises, l'équilibre délicat obtenu à Washington est invoqué pour s'opposer aux amendements, tels ceux relatifs à la composition du Conseil des gouverneurs et aux dispositions financières.

La bataille sur l'Article XII

La question la plus controversée fut celle de l'étendue des contrôles d'utilisation pacifique. Le principe des garanties fut critiqué par de nombreux pays (dont plusieurs du Tiers Monde) qui cherchèrent à y soustraire l'uranium naturel. Ils assimilaient le contrôle à une sorte de néo-colonialisme puisqu'en général les pays possesseurs d'armes en seraient exempts, car, du fait de leur avance, ceux-ci n'auraient jamais recours à l'Agence.

L'Inde avait pris la tête de l'opposition à une application trop stricte des contrôles, la France, que je représentais, l'avait notamment soutenue en proposant l'allègement des contrôles sur l'uranium naturel et en souhaitant que la sévérité des contrôles ne détourne pas ses futurs Membres d'avoir recours aux services de l'Agence.

La position de l'Inde fut clairement exposée par le Dr. Bhabha dont le prestige personnel était considérable. Il s'attaqua surtout à la perpétuation du contrôle par le jeu successif des transmutations nucléaires, si net dans le cas de son pays qui possédait des matériaux nucléaires mais avait besoin d'une aide pour son démarrage initial. Il montra l'illusion des contrôles stricts et souligna que toute aide dans le domaine atomique est une aide militaire potentielle pour un pays, que ce soit dans le domaine de la formation du personnel ou dans le domaine de l'assistance en matériaux nucléaires qui en libèrent d'autres pour un éventuel programme militaire. Il proposa à la conférence de limiter l'aide de l'Agence aux seuls pays qui n'ont pas de programme militaire, ce dernier étant défini par le domaine des explosifs nucléaires et thermonucléaires et des armes radiologiques, mais ne comprenant pas la propulsion atomique militaire.

Enfin le point sur lequel le Délégué de l'Inde déclara qu'il serait le plus intransigeant était son opposition formelle au droit que l'Agence avait pour toutes les entreprises soumises à son contrôle, à l'alinéa A-5 de l'Article XII sur le contrôle, "de décider de l'usage de toutes matières fissiles spéciales récupérées ou produites comme sous-produits, et d'exiger que ces matières fissiles spéciales soient mises en dépôt par l'Agence, sauf pour ce qui est des quantités que l'Agence permet de conserver à des fins non militaires spécifiées sous la garantie continue de l'Agence". Un tel pouvoir aux mains de l'Agence risquait de lui donner une emprise trop grande sur l'économie d'un pays basée sur l'électricité nucléaire produite à partir d'un effort dont elle n'aurait contribué qu'au démarrage.

Les négociations entre les délégations américaine et indienne eurent lieu tout au long de la conférence : la délégation américaine, forte de l'appui du Secrétaire d'Etat consulté, refusa de modifier sensiblement son point de vue.

Le 19 octobre 1956, le jour où la conférence devait s'achever sur le vote de l'Article XII, l'Union soviétique, qui n'avait pas encore pris position, rejoignit celle de ses alliés qui avaient pris nettement parti pour la thèse indienne. Voyant que le vote risquait d'aboutir soit à une impasse, soit à l'approbation de la thèse américaine à une faible majorité, je décidai avec mon collègue suisse, le Ministre Lindt, observateur permanent à l'ONU, de déposer un amendement de conciliation. Ce dernier, qui fut encore légèrement modifié dans sa forme le lendemain de son dépôt, laissait au pays le droit de garder, à partir des matériaux fissiles qu'il avait produits, ceux dont il jugeait avoir besoin pour son programme de recherches et pour l'alimentation de ses réacteurs atomiques existants ou en construction.

La délégation américaine demanda 48 heures de réflexion; la question fut portée au niveau de Foster Dulles et du Président de l'AEC, l'Amiral Lewis Strauss. Après des discussions qui durèrent toute la journée du dimanche 21 octobre et où l'influence de la délégation canadienne fut favorable à l'acceptation du compromis, tandis que la délégation britannique

penchait vers l'intransigeance, les trois délégations anglo-saxonnes acceptèrent la proposition franco-suisse à laquelle la délégation indienne devait à son tour se rallier au début de la nuit. La délégation indienne, en reconnaissance de l'aide que nous lui avions apportée, avait renoncé à insister sur sa proposition de limiter l'aide de l'Agence aux seuls pays qui n'ont pas de programme militaire.

Le lendemain, l'Article XII était voté à l'unanimité, moins une abstention, au cours d'une séance où les principales puissances anglo-saxonnes, entre autres, exprimèrent leur reconnaissance aux délégations suisse et française.

L'échec de la conférence avait été ainsi évité de peu et le dernier obstacle avait été franchi en vue de la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de son contrôle, éléments fondamentaux de la politique mondiale actuelle de non-prolifération.