

La prolifération nucléaire et le TNP

par Ilkka Pastinen

Lors de sa conclusion en 1968, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) a été acclamé comme le plus important des accords internationaux signés dans le domaine du désarmement depuis le début de l'ère nucléaire, et salué comme une victoire de la paix.

Ce Traité est l'œuvre du Comité des 18 puissances sur le désarmement (l'ENDC, devenu le CCD) qui l'a menée à bien à Genève après plusieurs années de négociations ardues. A la reprise de sa XII^{ème} session au printemps de 1968, l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé, à une majorité écrasante, la signature et la ratification du Traité par les Etats Membres. Le nombre de ratifications requis une fois atteint, le Traité est entré en vigueur le 5 mars 1970.

Conformément aux dispositions de son Article VIII, les Parties ont tenu à Genève, du 5 au 30 mai 1975, une conférence pour "examiner le fonctionnement du Traité en vue de s'assurer que les objectifs du préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation". A l'heure actuelle, 100 Etats ont ratifié le Traité ou y ont adhéré (le dernier en date étant le Japon). Par le nombre des parties contractantes, le TNP vient immédiatement après le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires dans la liste des accords internationaux sur la limitation des armements. Quelle que soit la sécheresse de ces indications chiffrées sur le TNP, elles n'en attestent pas moins qu'il est le plus important accord multilatéral de limitation des armements qu'on ait jamais conclu, et qu'il représente l'un des principaux efforts entrepris par la communauté internationale pour parer à la menace que fait peser la seule existence des armes nucléaires. Mais sur le plan politique, le TNP est plus qu'une simple mesure de limitation des armements. Du fait de ses origines et de son influence sur les relations entre Etats, le TNP est désormais inséparable de la détente, quel que soit le sens que l'on veuille donner à ce terme: relâchement général des tensions internationales, normalisation des relations entre grandes puissances, ou début d'une période de compréhension réciproque et de coopération en Europe. Et c'est sur la voie de cette détente que les hommes d'état ont engagé leurs pays lors de la troisième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, tenue à Helsinki il y a un peu plus d'un an.

Il n'est pas excessif d'affirmer que le TNP, en tant que moyen d'écarter le danger d'une guerre nucléaire, sert les intérêts généraux de l'ensemble de la communauté internationale. C'est même le meilleur instrument dont on dispose pour les servir. La conférence chargée de l'examiner a eu pour principal résultat de permettre aux Parties de réaffirmer leur foi dans l'importance que continue à revêtir son objectif premier, et de manifester leur détermination unanime de renforcer le régime de la non-prolifération. Le TNP apparaît donc

M. Pastinen, Ambassadeur de Finlande, a été Secrétaire général de la Conférence chargée de l'examen du TNP. Cet article a été écrit pour la publication "Détente et désarmement" que patronne l'Institut de recherches sur la Paix de Tampere.

aujourd'hui plus que jamais comme un élément du Droit des gens, comme une loi fondamentale de la vie internationale, comme un bienfait pour tous les pays, qu'ils y aient adhéré ou non :

Et pourtant le TNP est encore loin d'avoir un caractère universel. De très nombreux Etats ne l'ont pas ratifié, souvent dans un dessein politique. Il en est parmi eux qui s'efforcent de justifier leur position en critiquant le Traité, suivis en cela par des particuliers, dont certains pourtant s'intéressent sincèrement au désarmement. Les détracteurs du TNP lui reprochent d'être "discriminatoire", "mal équilibré", de "ne servir que les intérêts de certains Etats", "de n'avoir pas tenu ses promesses de faire progresser le désarmement", etc. Certes, le TNP n'est pas un instrument parfait, et il n'est pas davantage "le dernier mot de la sagesse humaine". Mais il n'en est pas moins la meilleure sauvegarde contre les dangers de la prolifération des armes nucléaires, ne serait-ce que parce que la communauté internationale n'en possède pas d'autre. Aussi la plupart des critiques adressées au TNP sont-elles inspirées, soit par de secrètes visées égoïstes qui n'ont rien à voir avec le Traité lui-même, soit, dans le meilleur des cas, par une incompréhension de son caractère fondamental ou de sa suprême importance politique. Il y a donc lieu d'insister sur ces éléments "fondamentaux" sans lesquels on ne saurait voir le TNP dans son véritable contexte ni le juger sur sa valeur intrinsèque.

Le caractère fondamental du Traité de non-prolifération

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est ce que son nom indique: un traité international, multilatéral, dont le but essentiel est de réserver la possession des armes nucléaires aux cinq puissances: Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, URSS, qui ont fait exploser une bombe atomique avant le 1er janvier 1967. En d'autres termes, il s'agit d'empêcher d'autres Etats d'avoir à leur tour des armes nucléaires. Les deux premiers paragraphes du préambule du Traité fournissent les attendus de cette décision: "Considérant les dévastations qu'une guerre nucléaire ferait subir à l'humanité entière et la nécessité qui en résulte de ne ménager aucun effort pour écarter le risque d'une telle guerre et de prendre les mesures en vue de sauvegarder la sécurité des peuples"... "Persuadés que la prolifération des armes nucléaires augmenterait considérablement le risque de guerre nucléaire" ...

Ces mots définissent clairement un objectif conforme aux intérêts généraux de la communauté internationale dans son ensemble. Si le terme d'"intérêts généraux" paraît trop vague, disons que l'objectif correspond également aux intérêts essentiels de la sécurité de chaque pays. Le TNP reste le meilleur instrument dont dispose la communauté internationale pour faire valoir ces intérêts.

Les principales obligations des Parties au Traité sont énoncées dans ses Articles I et II et dans le système des garanties de l'AIEA stipulé à l'Article III. On pourrait raisonnablement aller jusqu'à dire qu'un traité de non-prolifération qui ne contiendrait que ces trois articles répondrait encore aux intérêts de la plupart des pays.

Le Traité, néanmoins, contient aussi d'autres articles qui le complètent et l'équilibrent. Mais il ne faut jamais perdre de vue son but essentiel. Il contient des dispositions qui régissent la coopération en matière d'utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, mais il n'est pas pour autant "un traité sur l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques". Le Traité parle d'explosions nucléaires pacifiques, mais il n'est pas pour autant un "traité sur les explosions nucléaires à des fins pacifiques". L'Article VI contient un engagement de poursuivre des négociations sur le désarmement, ce qui pourtant n'en fait pas un "traité de désarmement".

En ce qui concerne plus particulièrement les négociations sur le désarmement, on a constaté une certaine tendance à considérer le TNP comme une manière de cadre institutionnel de marchandage. De nombreux pays non dotés de l'arme nucléaire paraissent penser qu'ils ont fait en renonçant à la prétendue option nucléaire une concession essentielle que les Etats possédant l'arme nucléaire doivent constamment payer, sous forme par exemple de concessions dans le domaine du désarmement. Cette attitude n'est en soi ni mal fondée ni injuste. Mais un marchandage de ce genre peut devenir tout aussi dangereux que vain s'il repose sur l'impression que le TNP sert uniquement les intérêts des pays qui possèdent l'arme nucléaire. C'est là ignorer délibérément le fait que ce sont les pays non dotés de l'arme atomique qui ont eu l'idée d'un traité de non-prolifération. C'est méconnaître aussi que le Traité importe peut-être beaucoup plus à la sécurité des pays qui n'ont pas l'arme nucléaire qu'à celle des autres. On peut raisonnablement penser que dans un monde où il y aurait vingt pays possédant l'arme nucléaire, chacun d'eux serait en mesure d'assurer sa sécurité dans la situation même que le Traité est destiné à éviter. Or dans cette même situation, les pays non possesseurs de l'arme nucléaire seraient exposés aux plus graves dangers.

L'importance politique du Traité de non-prolifération

Ni le Traité de non-prolifération ni les négociations sur le désarmement en général ne sauraient être considérés isolément. Les négociations sur le désarmement sont indissociables de la politique internationale. Elles sont assujetties aux mêmes forces et aux mêmes influences que tous les éléments de cette politique.

Nous avons déjà dit plus haut que le Traité de non-prolifération était désormais inséparable du relâchement des tensions internationales, en d'autres termes de la détente.

On peut même aller jusqu'à dire que l'ensemble du processus de la détente, s'agissant en particulier des relations entre les Etats-Unis et l'URSS, a commencé à prendre forme lors des négociations de Genève sur le désarmement qui ont fait suite à la crise provoquée par les missiles de Cuba. Le premier résultat important de ces négociations a été le Traité sur l'interdiction des essais nucléaires, signé à Moscou en 1963. Mais leur véritable couronnement, c'est le Traité de 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires.

L'importance politique de ce Traité pour les relations entre les grandes puissances prend toute sa signification lorsqu'on se souvient que les pourparlers ont abouti heureusement alors que l'atmosphère internationale était alourdie par les conflits du Vietnam et du Moyen-Orient. Il est vrai que le Traité visait alors surtout l'Europe. Et c'est en Europe particulièrement qu'il a contribué à la détente, consacrée plus tard par la Conférence sur la sécurité et la coopération. On peut se demander si, sans le TNP, l'"Ostpolitik" du chancelier Brandt aurait été possible, si l'on aurait pu conclure des accords entre la République fédérale d'Allemagne et la Pologne, si l'on aurait pu s'entendre sur Berlin, s'il aurait été possible de normaliser les relations entre les deux Allemagnes et de régler leur statut international, s'il y aurait eu une Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les entretiens de Vienne sur la réduction mutuelle des forces armées. Evidemment non, comme les événements l'ont confirmé.

Lorsqu'on évalue l'importance politique du TNP, il faut également se rappeler que les négociations SALT procèdent directement de son Article VI. Outre les accords dont elle a déjà permis la conclusion et ceux auxquels on peut s'attendre en matière de limitation des armements nucléaires stratégiques et d'autres mesures connexes, la poursuite du dialogue stratégique lors des négociations SALT présente une importance capitale pour les relations entre l'URSS et les Etats-Unis dans le contexte de la détente.

La Conférence chargée d'examiner le TNP

Conformément aux dispositions de l'Article VIII du Traité, la Conférence chargée d'examiner le fonctionnement s'est tenue à Genève, en mai 1975. Les détracteurs du Traité n'ont pas manqué de souligner que sur un total de 96 Etats Parties au Traité au moment de la Conférence, 58 seulement y avaient participé. Mais ils omettent de dire que tous ceux dont l'activité nucléaire est importante étaient de ce nombre.

La Conférence, soigneusement organisée par les trois réunions de son comité préparatoire, a été caractérisée par le vif intérêt des Parties à l'égard du TNP, et par une volonté commune qu'a consacrée la Déclaration finale, adoptée par consensus. Le rôle joué dans la circonstance par Madame Inga Thorsson, Secrétaire d'état aux Affaires étrangères du Gouvernement suédois, mérite un hommage particulier.

Le but principal de la Conférence était de renforcer le Traité et d'en assurer une meilleure exécution. A cet égard, les résultats obtenus par la Conférence ont été ce qu'on pouvait raisonnablement en attendre.

La Déclaration finale de la Conférence est un document essentiellement politique. Son point le plus saillant est la réaffirmation par les Parties de leur ferme soutien au TNP et de leur attachement permanent à ses principes et à ses objectifs. Mais c'est aussi un document riche de substance et un programme d'action pour l'avenir. Elle ne se contente pas d'exprimer le jugement des Parties sur la façon dont le Traité a rempli sa fonction; elle donne aussi des directives assez précises et détaillées sur le moyen d'en améliorer l'application dans l'avenir.

Les conclusions et recommandations de la Déclaration finale couvrent toute la gamme des dispositions du Traité. Mais les points que nous allons essayer d'analyser portent sur les problèmes essentiels de la non-prolifération: il s'agit des pays "liminaires" et des garanties dans le contexte du commerce international des matières nucléaires. Ces deux problèmes sont d'ailleurs étroitement liés.

Le problème des pays prénucléaires

Les dispositions capitales du TNP sont celles des Articles I et II, par lesquels les Etats dotés d'armes nucléaires s'engagent à n'en transférer la propriété à aucun des Etats qui n'en sont pas dotés, ces derniers s'engageant à ne pas en produire ni en acquérir par d'autres moyens.

S'agissant de l'exécution du Traité sur ce point capital, la Conférence a pu confirmer que toutes les Parties avaient fidèlement observé les Articles I et II. La Conférence a exprimé sa conviction qu'il était essentiel pour la réalisation de l'objectif commun, consistant à éviter une plus grande prolifération des armes nucléaires, de continuer à respecter scrupuleusement ces Articles.

Si tous les pays du monde étaient Parties au Traité de non-prolifération, on aurait déjà des garanties que la possession des armes nucléaires resterait réservée aux cinq pays qui sont également membres du Conseil de sécurité et à qui, en cette qualité, incombe une responsabilité particulière en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à la Charte des Nations Unies. Mais en fait il n'en est rien. A l'heure actuelle sont Parties au TNP trois Etats dotés d'armes nucléaires (le Royaume-Uni, l'URSS et les Etats-Unis) et plus de 90 pays qui n'en sont pas dotés. Une quinzaine d'autres pays non dotés d'armes nucléaires ont signé le Traité mais ne l'ont pas encore ratifié. Bien que la Conférence ait réussi à entraîner un nombre considérable d'adhésions nouvelles et importantes, dont cinq pays de la CEEA et le Japon, le Traité est encore loin d'être universel, ce qui en réduit naturellement l'efficacité.

Parmi les pays dotés d'armes nucléaires, la Chine et la France ne sont pas Parties au Traité, encore que la France ait, dans une déclaration publique, fait savoir qu'elle s'abstiendrait de toute action qui contribuerait à la prolifération des armes nucléaires. La France a également coopéré avec d'autres importants fournisseurs de matières et de matériels nucléaires en vue d'élaborer des directives communes pour réglementer les exportations de ces matières dans l'intérêt de la non-prolifération. Mais, pour des raisons politiques, la France et la Chine ont pris une attitude négative à l'égard du Traité.

Une autre faiblesse du TNP résulte du fait que de nombreux pays parvenus au seuil nucléaire, c'est-à-dire où le niveau de la recherche et de l'industrie en matière d'applications pacifiques de l'énergie nucléaire permettrait de produire des armes nucléaires, ne sont pas Parties au Traité. C'est le cas de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Brésil, de l'Inde, d'Israël et du Pakistan. Le nombre de ces pays va probablement augmenter à mesure que l'énergie d'origine nucléaire et ses applications à des fins pacifiques apparaîtront plus indispensables. Cette situation comporte un risque croissant de prolifération d'armes nucléaires ou de capacités d'explosions nucléaires équivalentes à moins que l'on ne parvienne à convaincre les pays prénucléaires d'adhérer au TNP ou que, à défaut, les Parties actuelles au Traité trouvent le moyen d'empêcher efficacement l'apparition de nouveaux pays prénucléaires ou le perfectionnement des capacités explosives de ceux qui ont atteint ce seuil.

Jusqu'au 18 mai 1974, on a pu dire que le Traité de non-prolifération avait rempli sa tâche essentielle. Aucun nouveau pays n'avait été atteint par la prolifération des armes nucléaires. Mais ce jour là, la Commission de l'énergie atomique de l'Inde annonçait que ce pays allait mettre à feu un explosif nucléaire pacifique. Cette information souleva une vague de protestations, provenant plus particulièrement des Etats qui avaient le plus activement soutenu le Traité de non-prolifération. Les assurances, données par le Gouvernement indien, que l'explosion était destinée à des fins uniquement pacifiques et que l'Inde n'avait pas l'intention de produire des armes nucléaires, ne dissipèrent pas les préoccupations. L'explosion effectuée par l'Inde fut qualifiée de coup grave porté au Traité et d'une façon générale aux efforts entrepris pour empêcher la prolifération des armes nucléaires.

Pour juger ces réactions, il faut se rappeler que le Traité de non-prolifération ne fait aucune distinction entre les armes nucléaires et les autres explosifs nucléaires. Le Traité interdit les unes comme les autres. La technique est la même dans les deux cas; un pays qui a mis au point un explosif nucléaire pacifique a également entre les mains une arme nucléaire. La différence est toute dans l'intention.

Telle est donc la situation au regard du Traité de non-prolifération. L'Inde, qui n'est pas Partie au Traité, n'a bien entendu aucune obligation d'accepter cette interprétation. Elle peut tout aussi bien exiger que l'on admette son propre point de vue, à savoir qu'une explosion nucléaire pacifique n'est pas la prolifération d'armes nucléaires. Quoi qu'il en soit, l'explosion indienne soulève à nouveau tout le problème des explosions nucléaires pacifiques.

Les garanties dans le contexte du commerce international des matières nucléaires

Dans sa Déclaration finale, la Conférence a reconnu qu'en l'absence de garanties efficaces, l'expansion et le développement accélérés de l'énergie nucléaire contribueraient à une prolifération plus poussée de la capacité de procéder à des explosions nucléaires. Cette formule passablement sèche définit en peu de mots le dilemme fondamental de la prolifération nucléaire, à savoir: comment satisfaire l'aspiration légitime des nations à bénéficier des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire tout en évitant le risque de mettre son

énorme potentiel de destruction entre les mains d'un nombre sans cesse croissant d'Etats? C'est précisément le problème que le TNP se propose de résoudre. Et l'un des principaux instruments de cette solution est le mécanisme de contrôle prescrit par l'Article III du Traité.

Cet Article III qui institue le système des garanties de l'AIEA, a en fait créé le plus vaste instrument international de contrôle qu'aient jamais engendré des pourparlers sur le désarmement. Le contrôle porte sur l'industrie nucléaire des pays non dotés de l'arme nucléaire. Il a pour but de veiller à ce que l'énergie nucléaire pacifique ne soit pas détournée au profit d'armes ou autres explosifs nucléaires. L'Article prescrit aux Etats non dotés d'armes nucléaires Parties au Traité de conclure avec l'AIEA des accords bilatéraux pour mettre en œuvre les garanties. Ces accords ont été négociés à partir d'un accord cadre établi par l'AIEA.

Il est hors de doute que le fonctionnement des garanties de l'AIEA a été un des plus grands succès du Traité. Certes, il est possible d'améliorer encore l'application technique des garanties mais, en gros, le contrôle fonctionne de façon satisfaisante dans les pays qui y sont assujettis, c'est-à-dire qui sont Parties au Traité. Mais le problème est ailleurs. Il vient du fait que tous les pays ne sont pas Parties au Traité et que, par conséquent, il en est qui échappent au contrôle étendu qu'il stipule. Les pays "prénucléaires" dont il a été question plus haut, en offrent un excellent exemple. Et ces pays continuent "en l'absence de garanties efficaces" à recevoir des signataires du TNP des fournitures nucléaires, ce qui, aux termes mêmes de la Déclaration finale de la Conférence, "contribuerait à une prolifération plus poussée de la capacité de procéder à des explosions nucléaires".

La seule solution satisfaisante qu'on pourrait apporter à ce problème de la politique des fournitures paraît être celle qu'ont préconisée lors de la Conférence le Dr. Sigvard Eklund, Directeur Général de l'AIEA, et une majorité écrasante des Etats: les pays Parties au TNP qui exportent des matières et matériels nucléaires devraient exiger des pays importateurs *soit qu'ils adhèrent au TNP, soit qu'ils prennent toutes autres mesures propres à permettre l'application chez eux des garanties à la totalité du cycle du combustible*. L'observation de cette condition garantirait que les pays Parties au TNP ne contribueraient, ni activement ni passivement, à une prolifération de la capacité de procéder à des explosions nucléaires contraire à l'esprit du TNP. Ce serait là un des moyens grâce auxquels les pays actuellement Parties au Traité pourraient limiter efficacement la multiplication du nombre des pays "prénucléaires" ou le perfectionnement des capacités d'explosions des pays qui ont déjà atteint ce seuil.

J'ose affirmer que les Parties au TNP ont indiscutablement l'obligation d'agir ainsi, et que cette obligation découle non seulement de l'esprit mais de la lettre même du TNP. D'après l'Article premier du Traité, tout Etat doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage ... à n'aider, n'encourager ni inciter **d'aucune façon** un Etat non doté d'armes nucléaires **quel qu'il soit** (c'est-à-dire Partie au Traité ou non) à fabriquer ou à acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs ou le contrôle de telles armes ou de tels dispositifs explosifs. S'agissant de politique des fournitures, cette obligation fondamentale est reprise à l'Article III.2 qui enjoint à tout Etat Partie au Traité de ne fournir des matières et équipements nucléaires qu'à condition qu'ils soient soumis aux garanties de l'AIEA **prescrites par le présent article** (c'est-à-dire les garanties du TNP couvrant la totalité du cycle du combustible nucléaire du destinataire).

Voilà donc l'aspect juridique de la situation. Mais en pratique les choses se sont passées autrement et l'on a vu surgir de nouveaux pays "prénucléaires". Il n'est cependant pas trop tard pour essayer de colmater les brèches qu'on a laissé s'ouvrir en omettant, par une politique à courte vue, d'observer les prescriptions du TNP.

Les premières mesures de renforcement du contrôle des fournitures de matières nucléaires ont déjà été prises. En 1974, le Comité Zangger a recommandé une uniformisation des politiques de fourniture qui a été acceptée par un grand nombre d'Etats fournisseurs dans le cadre de l'AIEA. A la suite de la Conférence chargée d'examiner le TNP, sept des plus grands Etats fournisseurs ont tenu à Londres une série de réunions qui ont permis de mettre au point une série de directives communes relatives à l'application des garanties aux exportations de matières et de matériels nucléaires. Ces dispositions ont été mises en pratique dans le cadre de la politique de chacun des pays intéressés. Ce "groupe de Londres" s'est récemment élargi grâce à la participation de plusieurs pays moins importants mais gros exportateurs. Il faut espérer que cette activité, qui porte également sur certains aspects de ce qu'on appelle la protection physique des matières nucléaires, finira par contribuer efficacement à la non-prolifération.

Mais nous n'en sommes pas encore là. Les mesures qui ont fait jusqu'à présent l'objet d'un accord sont, comme on dit en langage technique, "axées sur les installations", ce qui signifie que, tout en garantissant une livraison, une installation, une technique ou une technologie donnée, elles ne subordonnent pas la fourniture à l'obligation d'un contrôle portant sur la totalité du cycle du combustible. Or c'est l'observation de cette condition qui représente la seule solution satisfaisante au problème des politiques de fournitures, et c'est celle qui a été recommandée par la Conférence à ce titre. En l'absence d'un contrôle portant sur la totalité du cycle du combustible, un pays destinataire quelconque, qui n'est pas Partie du TNP, peut continuer à développer son industrie nucléaire pacifique au moyen de fournitures étrangères garanties tout en consacrant toutes ses ressources et ses aptitudes propres à l'élaboration d'une capacité d'explosion nucléaire dans des installations non garanties.

Pourquoi a-t-il été si difficile de s'entendre sur des politiques de fournitures qui ne laissent pas la porte ouverte à la prolifération des armes nucléaires? La raison la plus évidente se trouve au moins en partie dans les intérêts économiques que met en jeu le commerce nucléaire, et à la concurrence commerciale entre les divers fournisseurs. Il s'agit simplement de savoir si les gros fournisseurs nucléaires se rendront compte que le souci de leur propre sécurité leur commande d'empêcher la prolifération de la capacité d'explosion nucléaire, fût-ce en sacrifiant un avantage commercial immédiat mais passager. En vue de rétablir l'égalité à cet égard et d'inciter les Etats fournisseurs, par des avantages économiques, à décourager la prolifération, le Gouvernement finlandais a suggéré d'ajouter aux prescriptions communes visant l'exportation recommandées par la Conférence des prescriptions relatives aux importations. En vertu de cette suggestion, les Parties au TNP pourraient envisager de s'engager à ne pas importer de matières et de matériels nucléaires de pays qui ne sont pas Parties au TNP, ou qui n'ont pas accepté l'application des garanties à la totalité du cycle du combustible, ou encore qui n'ont pas, de quelque autre manière, fait la preuve de leur sens des responsabilités en matière d'exportations nucléaires. Cette suggestion, si elle était retenue, permettrait d'éliminer tout élément de distorsion de la concurrence sur le marché. Elle avantagerait les fournisseurs qui agissent dans l'intérêt de la non-prolifération. Dans un discours prononcé le 13 mai 1976, le Gouverneur Jimmy Carter, alors candidat démocrate à la Présidence des Etats-Unis, a jugé en quelques mots la proposition finlandaise en déclarant entre autres: "La récente initiative prise à cet égard par le Gouvernement finlandais est digne d'éloges. Le Gouvernement finlandais a invité les acheteurs de combustibles et de techniques nucléaires à ne s'approvisionner que chez les fournisseurs qui exigent pour leurs exportations des garanties appropriées.

Le prétendu avantage que recueille le fournisseur dissident en offrant des produits non garantis tournerait ainsi à son désavantage. Au lieu d'élargir ses débouchés en abaissant le niveau de ses spécifications, il les rétrécirait. En offrant des produits dangereux, il trouverait



L'AIEA PAR L'IMAGE

Les premières années...

Réunion, le 9 septembre 1957, de la 54ème session de la Commission préparatoire (la première session qui se soit tenue à Vienne) dans la salle du Conseil de la Musikakademie.





Cette photo a été prise lors de la 63ème session de la Commission préparatoire, à Vienne, le 25 septembre 1957. Au premier plan, de gauche à droite: M. Carlos Bernardes, Président de la Commission préparatoire; M. L. Zamyatine, chef de la mission de l'URSS auprès de la Commission préparatoire; M. Pavel Winkler, Ambassadeur de la République socialiste soviétique de Tchécoslovaquie et Vice-président de la Commission préparatoire; et M. James J. Wadsworth, Ambassadeur des Etats-Unis auprès de la Commission préparatoire.

Avant la première Conférence générale de l'AIEA, le Ministre des affaires étrangères autrichien, M. Leopold Figl, visite les bureaux de la Conférence. Le voici examinant des plans dans le bureau de M. Paul R. Jolles, Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire.

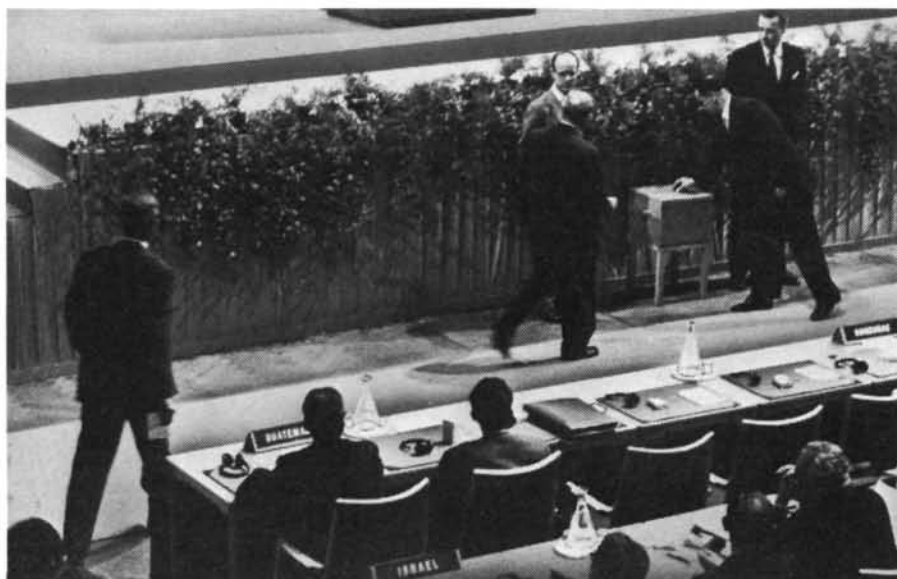




La poignée de main de M. Leopold Figl, Ministre des affaires étrangères autrichien (à gauche) et M. Paul R. Jolles, Secrétaire exécutif de la Commission préparatoire de l'AIEA (à droite) à l'issue de la cérémonie qui a consacré la remise à la Conférence générale de l'AIEA, avec droits d'extra-territorialité, de la salle des concerts de Vienne.

Vienne, 26 février 1958. Le Ministre des affaires étrangères autrichien, M. Leopold Figl (à droite), et le Directeur général de l'AIEA, M. Sterling Cole (à gauche), se serrent la main, après un échange de notes consacrant l'entrée en vigueur à partir du 1er mars 1958 de l'accord sur le Siège de l'AIEA.



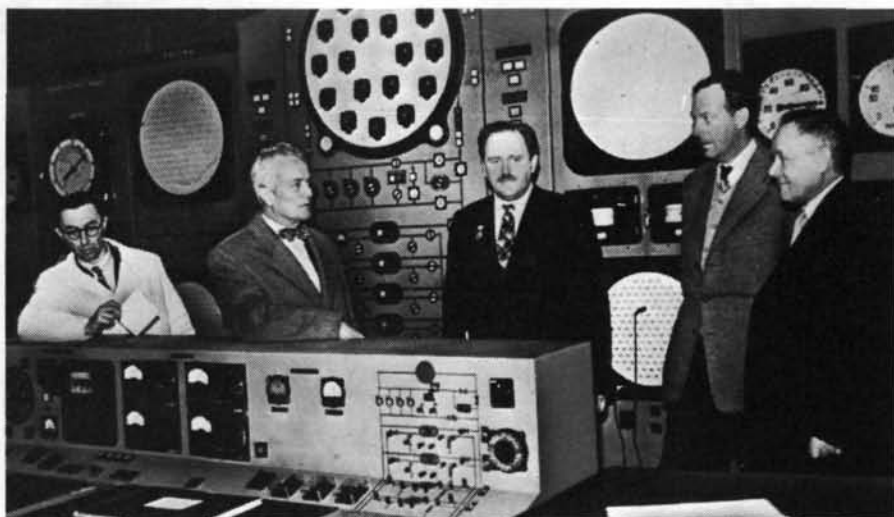


Vote à la première réunion du Conseil des gouverneurs le 3 octobre 1957. On peut voir le délégué de l'Union soviétique en train de voter, tandis que les délégués des Etats-Unis et du Royaume-Uni s'apprêtent à faire de même.

Première réunion à Vienne, le 3 octobre 1957, du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, après la nomination de M. Sterling Cole comme Directeur général de l'Agence. A la tribune officielle, de gauche à droite: Le Vice-Président, M. Hirro Furuuchi, Japon; le Directeur général, M. Sterling Cole; le Président, M. Pavel Winkler, Tchécoslovaquie; et le Vice-président, M. M.H. Wershof, Canada.



... Dans le monde



Une délégation de l'AIEA présidée par le Directeur général, M. Sterling Cole, (deuxième à partir de la gauche) à l'Institut unifié de recherches nucléaires de Doubna, URSS, en avril 1958.

L'AIEA a accueilli plusieurs réunions des Comités des Nations Unies. Voici le Secrétaire général des Nations Unies, M. U. Thant, arrivant, en avril 1965, pour la 39ème session du Comité administratif de coordination des Nations Unies. Il est accueilli à l'aéroport de Vienne par le Directeur général, M. Sigvard Eklund, et le Ministre des affaires étrangères autrichien de l'époque, M. Bruno Kreisky.





Visite du Directeur général, M. Sigvard Eklund, à l'Établissement de recherches sur l'énergie atomique australien de Lucas Heights, Australie, en automne 1966.

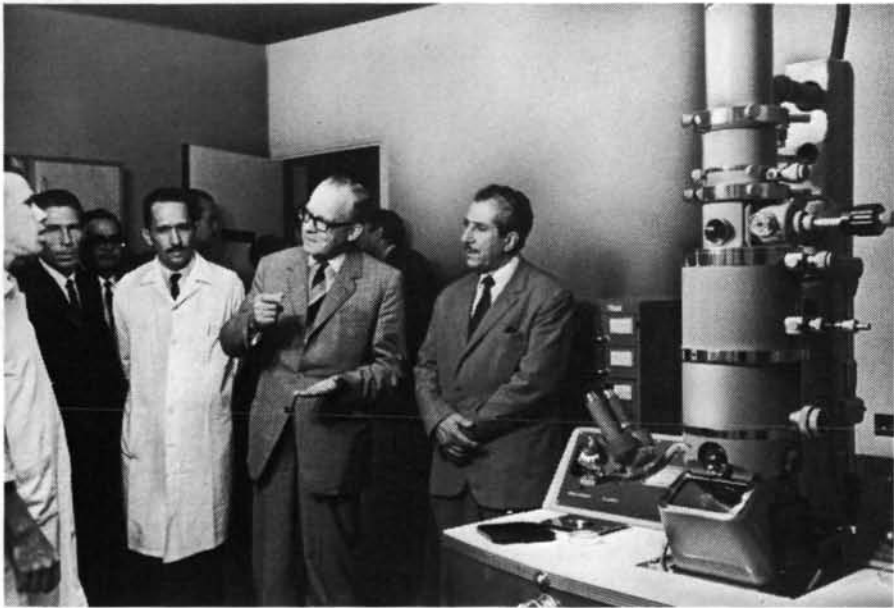
Cérémonie d'inauguration du Laboratoire de recherches nucléaires de l'Institut de recherches agronomiques indien de Pusa, près de New Delhi, le 29 novembre 1971. Le laboratoire a été créé avec l'aide de l'AIEA.

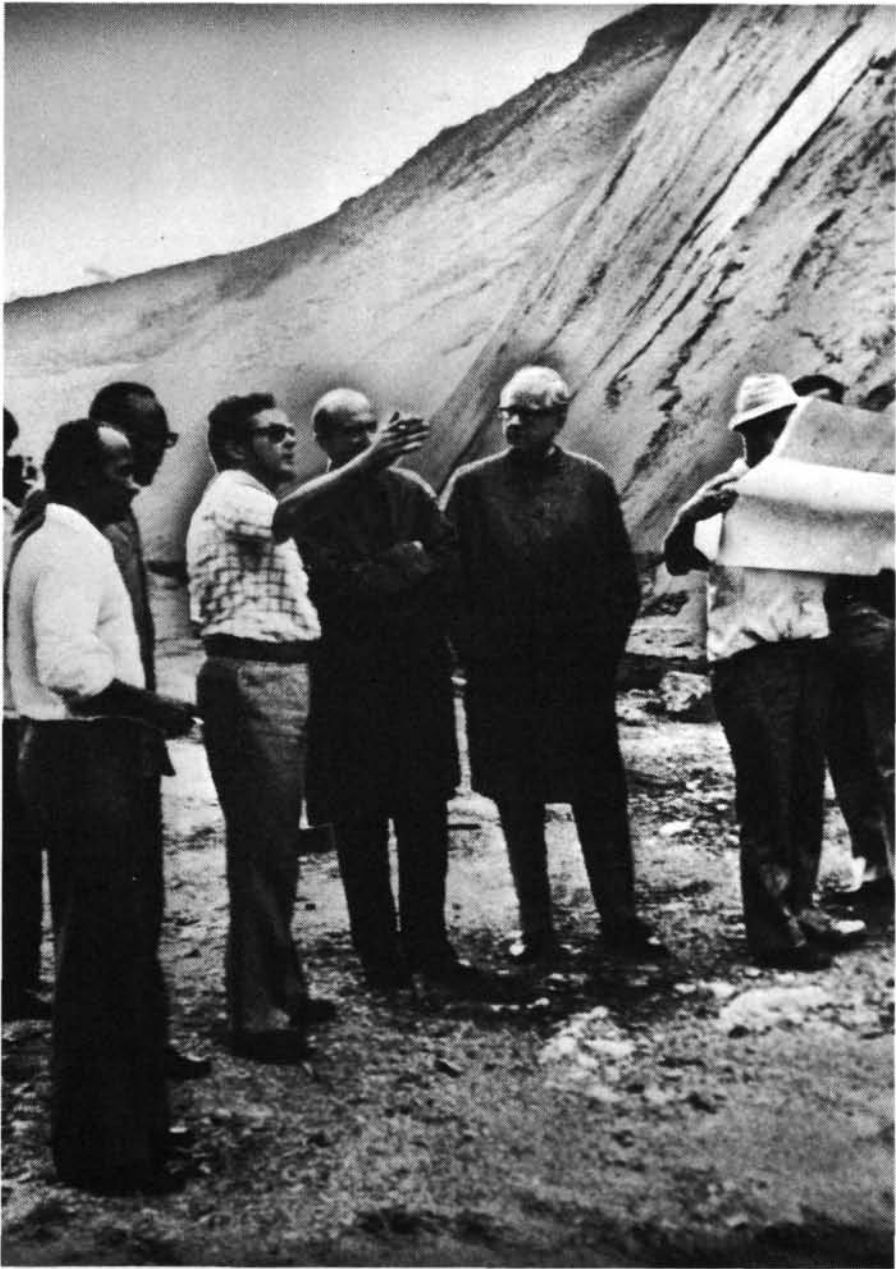




M. Sigvard Eklund (à gauche) devant la maquette du Centre atomique d'Ezeiza (près de Buenos Aires), lors d'un voyage en République argentine en novembre 1963:

En août 1971, le Directeur général s'est rendu à Cuba.





L'Agence, en juin 1975, a organisé avec le Gouvernement du Gabon et le Commissariat à l'énergie atomique français, un colloque international sur le phénomène d'Oklo. On reconnaîtra sur la photo M. Sigvard Eklund, Directeur général et M. Bertrand Goldschmidt, Gouverneur représentant la France à l'AIEA, dans la carrière d'Oklo qui a constitué, il y a 1800 millions d'années, un réacteur nucléaire naturel.

moins de clients qu'en restant dans le rang des fournisseurs de produits garantis. Il y aurait concurrence pour offrir aux acheteurs le produit le plus sûr au meilleur prix".

La perspective d'une diffusion des techniques portant sur des éléments particulièrement sensibles du cycle du combustible nucléaire, à savoir l'enrichissement et le retraitement, n'a fait qu'aggraver les risques de prolifération des armes nucléaires inhérents aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire. Le retraitement fournit directement le plutonium, principale matière première des armes nucléaires. De plus, les ventes d'installations de retraitement qui ont lieu ne paraissent guère se justifier par des considérations économiques. La Conférence chargée de l'examen du TNP a vu le danger que présentait cette situation et a proposé, là encore, une solution rationnelle, à savoir la création de centres régionaux ou multinationaux du cycle du combustible nucléaire. Cette recommandation, qui fait l'objet d'une étude attentive de la part de l'AIEA, s'impose non seulement du point de vue de la non-prolifération, mais aussi du point de vue économique. On a calculé que pour être rentable, une usine de retraitement devrait desservir une quarantaine de réacteurs de puissance de 1000 MW chacun, ce qui dépasse de loin les capacités que pourrait atteindre dans un avenir raisonnable n'importe quel pays non doté d'armes nucléaires.

Les centres régionaux de combustible nucléaire faciliteraient également la protection physique des matières nucléaires. Le développement de l'énergie nucléaire pacifique a récemment attiré l'attention sur le risque de voir des matières fissiles tomber entre des mains indésirables: organisations criminelles, groupes terroristes, etc. La Conférence a également invité l'AIEA à mettre au point des recommandations concrètes sur la protection physique des matières nucléaires, et le groupe de Londres est lui-aussi intervenu à ce sujet.

Depuis la Conférence, le Gouvernement finlandais a déployé une grande activité pour renforcer le régime des garanties du TNP par une coopération internationale destinée à prévenir la prolifération que risque de provoquer le commerce international des matières nucléaires. Des consultations bilatérales sur la proposition finlandaise tendant à compléter les dispositions communes régissant les exportations par des dispositions applicables aux importations ont eu lieu avec une quarantaine de gouvernements, dont les principaux fournisseurs et destinataires de matières nucléaires.

En juin 1976, le Gouvernement finlandais a fait à ce sujet connaître son point de vue au Conseil des gouverneurs sous la forme d'un memorandum officiel (voir l'annexe).

A la 31ème session de l'Assemblée générale des Nations Unies, la délégation finlandaise a présenté un projet de résolution sur le renforcement des garanties de l'AIEA, qui a ensuite été appuyé par les délégations du Danemark, de l'Islande et de la Norvège. L'Assemblée générale a approuvé la Résolution par 106 voix contre 2 (celles de l'Albanie et de la Chine) et 22 abstentions dont celles des pays suivants: Argentine, Brésil, France, Inde, Mexique, Pakistan, Roumanie et Yougoslavie.

Après avoir reconnu l'aggravation du danger de prolifération des armes nucléaires qu'entraînent l'expansion et le développement accélérés des applications pacifiques de l'énergie nucléaire, en l'absence d'un système efficace et complet de garanties, la Résolution, entre autres:

- *Reconnaît* que les Etats qui acceptent des contraintes effectives en matière de non-prolifération ont le droit de jouir pleinement des avantages des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et souligne qu'il importe de faire des efforts accrus dans ce domaine, en particulier pour ce qui est des besoins des régions en développement du monde;
- *Prie* l'Agence internationale de l'énergie atomique d'accorder une attention particulière à son programme de travail dans le domaine de la non-prolifération, notamment de s'attacher à faciliter la coopération en matière d'utilisations pacifiques de l'énergie



Exposition du matériel d'inspection pour les garanties de l'AIEA pendant la Conférence des Parties chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, à Genève, en mai 1975.

nucléaire et accroître l'assistance fournie aux régions en développement du monde dans le cadre d'un système de garanties efficace et complet;

- *Prie* en outre l'Agence internationale de l'énergie atomique de continuer ses études sur les questions relatives à des centres multinationaux du cycle du combustible nucléaire et à un régime international du stockage du plutonium en tant que moyens efficaces de promouvoir les intérêts du régime de non-prolifération;
- *Demande* à l'Agence internationale de l'énergie atomique d'examiner attentivement toutes les suggestions pertinentes visant à renforcer le régime des garanties qui lui ont été présentées;
- *Prie* l'Agence internationale de l'énergie atomique de faire rapport à l'Assemblée générale lors de sa trente-deuxième session sur l'état d'avancement de ses travaux à ce sujet.

Vu son contexte et le moment où elle a été adoptée, cette Résolution peut être considérée comme exprimant la volonté politique de la majorité écrasante de la communauté internationale de souscrire aux objectifs visés par le TNP de tout faire pour renforcer le régime de la non-prolifération, en particulier dans le domaine essentiel des garanties administrées par l'AIEA.

A N N E X E

Représentation permanente de la Finlande auprès de l'AIEA

MEMORANDUM

RENFORCEMENT GLOBAL DU SYSTEME DE GARANTIES DE L'AGENCE

1. L'Agence et d'autres instances internationales ont récemment pris, ou sont en train d'étudier activement, diverses mesures visant à seconder les efforts déployés pour prévenir la prolifération des armes nucléaires, tâche qui intéresse la communauté internationale dans son ensemble. Le succès de ces efforts dépend essentiellement de l'application des garanties de l'Agence. Le Gouvernement finlandais estime qu'il faudrait trouver les moyens de renforcer globalement les garanties de l'Agence, conformément aux objectifs généraux de cette organisation, et chercher en particulier à appliquer des garanties à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire de tous les Etats non dotés d'armes nucléaires.
2. Le Gouvernement finlandais estime que l'étude de cette question est, à l'heure actuelle, non seulement nécessaire, mais encore urgente. La dissémination accélérée de techniques, d'installations et de matières nucléaires, le développement de l'exploitation industrielle de l'énergie d'origine nucléaire et l'expansion rapide du commerce international des matières fissiles et de l'équipement nucléaire — pour bénéfiques qu'ils soient — ont accru le risque de prolifération des armes nucléaires. La diffusion de techniques liées à des phases particulièrement délicates du cycle du combustible nucléaire, tels l'enrichissement ou le retraitement, donne une nouvelle dimension d'ordre qualitatif à ce risque.
3. Aux termes de son Statut, l'Agence a pour mission de promouvoir les applications pacifiques de l'énergie nucléaire et de s'assurer qu'elles ne sont pas utilisées à des fins militaires. L'institution et l'application de garanties par l'Agence sont un moyen concret d'atteindre ces objectifs. Le Gouvernement finlandais estime que dans ce domaine l'Agence n'a pas seulement des fonctions techniques, mais a également la charge plus générale de promouvoir ses objectifs fondamentaux.
4. La valeur des garanties actuelles de l'Agence est universellement reconnue, qu'il s'agisse des garanties appliquées conformément aux accords conclus dans le cadre du Système de garanties de l'Agence (1965, provisoirement élargi en 1966 et 1968)¹ ou aux accords conclus en application de l'alinéa 1 de l'Article III du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)² d'après la documentation contenue dans la brochure relative à la structure et au contenu des accords à conclure entre l'Agence et les Etats dans le cadre du TNP³. Il

est en outre reconnu que l'application de ces garanties ne gêne pas le développement économique, scientifique ou technique des Etats ni la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques. On estime en outre que les garanties actuelles et l'expérience que l'Agence a de leur application lui donnent les moyens techniques d'appliquer des garanties à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. D'une évidente utilité à cet égard sera le document relatif au contenu possible des accords de garanties entre l'Agence et les Etats qui souhaiteraient prendre des dispositions pour que les garanties de l'Agence s'appliquent à toutes leurs activités nucléaires, document que le Conseil des gouverneurs a demandé au Directeur général d'établir⁴.

5. Bien que les garanties actuellement appliquées par l'Agence puissent être améliorées sur le plan technique, leur principale faiblesse n'est pas due à leur mise en œuvre technique. Le problème fondamental n'est pas de nature technique, mais concerne le champ d'application des garanties; en d'autres termes, il réside dans le fait qu'elles ne sont pas appliquées universellement à l'ensemble du cycle du combustible nucléaire dans tous les Etats non dotés d'armes nucléaires. Tant que cette situation sera tolérée, les garanties en vigueur n'auront qu'une action limitée contre les risques de prolifération des armes nucléaires. Il apparaît de plus en plus que seul un système de garanties de l'Agence qui serait appliqué à toutes les activités nucléaires de tous les Etats non dotés d'armes nucléaires serait véritablement efficace⁵.

6. Dans l'une de ses principales recommandations, la Conférence des Parties chargée de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (Conférence chargée de l'examen du TNP) a demandé instamment:

- "a) Que, de toutes les manières possibles, les conditions communes requises en matière de garanties régissant les exportations soient renforcées, en particulier en étendant l'application des garanties à toutes les activités nucléaires pacifiques dans les pays importateurs qui ne sont pas Parties au Traité;
- b) Que ces conditions communes requises soient acceptées dans la mesure la plus large possible par tous les fournisseurs et tous les bénéficiaires;
- c) Que toutes les Parties au Traité poursuivent activement leurs efforts à ces fins."⁶

7. Diverses mesures ont été prises récemment ou sont activement étudiées en vue de renforcer l'application des garanties de l'Agence aux exportations de produits fissiles et de matériel nucléaire spécial. En 1974, un groupe d'Etats fournisseurs, ou qui pourraient l'être, est parvenu à s'entendre sur les procédures à suivre pour la fourniture de ces articles⁷. Plus récemment, plusieurs pays exportateurs nucléaires ont pris la décision d'intégrer à leur politique nationale certaines normes concernant les garanties et autres mesures de contrôle connexes associées aux exportations nucléaires pacifiques. Cette décision marque un progrès important dans la voie recommandée par la Conférence chargée de l'examen du TNP en ce qui concerne l'extension du domaine d'application des garanties.

8. A l'appui de ces mesures et recommandations, le Gouvernement finlandais, après avoir consulté plusieurs autres gouvernements, a donné suite à une suggestion tendant à compléter les conditions communes applicables aux exportations par des conditions communes applicables aux importations; autrement dit, les Parties au TNP pourraient également envisager de s'engager à n'importer des matières ou du matériel nucléaires qu'en provenance de pays qui sont Parties au TNP ou qui ont accepté les garanties à toutes les étapes du cycle du combustible ou qui ont autrement montré qu'ils suivent des politiques responsables en matière d'exportations nucléaires, comportant notamment l'application des garanties de l'Agence à leurs exportations nucléaires. La notion de conditions applicables aux importations est corollaire des efforts faits pour instituer des conditions communes pour les exportations.

Elle a pour objet de soutenir ces efforts en éliminant tout facteur de distorsion des conditions concurrentielles du marché qui pourrait nuire à ces efforts.

9. Le Gouvernement finlandais a toutes raisons de croire que de nombreux Etats Membres de l'Agence sont eux aussi convaincus de l'intérêt de rechercher constructivement les moyens qui permettraient de renforcer globalement les garanties de l'Agence.

Références

- ¹ INFCIRC/66/Rev.2.
- ² Reproduit dans le document INFCIRC/140.
- ³ INFCIRC/153 (corrigé).
- ⁴ Par sa résolution reproduite dans le document GOV/DEC/88(XIX) sous le numéro 11.
- ⁵ Voir, par exemple, la déclaration faite par le Directeur général à la dix-neuvième session ordinaire de la Conférence générale, document GC(XIX)/OR.176, § 41.
- ⁶ NPT/CONF/35/I, annexe I, Examen de l'article III.
- ⁷ Voir documents INFCIRC/209 et Add. 1 à 8.