

La négociation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)

par B. Goldschmidt

LES NEGOCIATIONS

Ce deuxième accord de renonciation à l'arme nucléaire, négocié de 1965 à 1968, à la suite du Traité sur l'interdiction partielle des essais de 1963, est, du fait de son caractère universel, d'une importance politique sans commune mesure avec le traité latino-américain qui l'a précédé.

Sa négociation commença en 1965, à la suite de l'explosion chinoise d'octobre 1964, et d'un vote de juin 1965 de la Commission du désarmement des Nations Unies requérant le Comité des dix-huit Etats sur le désarmement (où la France refusait d'occuper le siège lui revenant) de considérer la question d'un traité ou d'une convention sur la non-prolifération.

C'est en 1965 seulement que le terme de "non-prolifération" fit son apparition: il était considéré comme le plus général, couvrant à la fois l'augmentation du nombre des armes atomiques aux mains des puissances nucléaires, leur dissémination géographique par celles-ci ainsi que la fabrication ou l'obtention de telles armes par des puissances non nucléaires. Le physicien indien Homi Bhabha proposa même de distinguer entre prolifération "verticale", accroissement de l'armement nucléaire des cinq membres du Club, et prolifération "horizontale", augmentation du nombre de pays dotés de l'arme nouvelle.

La position des divers groupes de pays vis-à-vis du problème était en gros la suivante au début de la négociation:

Les pays les moins avancés du Tiers Monde, favorables à l'objectif recherché, souhaitent obtenir, en échange de leur renonciation, des promesses de la part des puissances nucléaires de procéder à des mesures concrètes de désarmement, de ne jamais les menacer ou les attaquer avec des engins nucléaires, et enfin de leur fournir une véritable assistance pour leur permettre de rattraper leur retard en matière d'énergie atomique à des fins civiles.

Des pays en développement rapide, comme le Brésil et l'Inde (devenue beaucoup plus réticente à ce sujet depuis l'explosion chinoise et la mort de Nehru), soulignaient l'aspect discriminatoire de l'abandon de souveraineté envisagé. Ils réclamaient, en compensation, des sacrifices de la part des puissances nucléaires tels des engagements de ne plus fabriquer de nouvelles armes et de reconvertir une fraction de leurs stocks pour une utilisation pacifique par des pays en voie de développement. De telles conditions n'avaient guère de chances d'être acceptées par les deux Grands et présageaient ainsi des refus d'adhésion au futur traité.

M.B. Goldschmidt est président du Conseil des gouverneurs de l'AIEA.

Quant aux pays industrialisés, pour lesquels une renonciation avait une réelle signification à terme rapproché, ils exigeaient aussi des mesures de désarmement de la part des puissances dotées d'armes atomiques (la Suède demandait en plus l'arrêt complet des essais). Mais surtout la plupart craignaient d'être handicapés dans la compétition nucléaire mondiale vis-à-vis des puissances ayant conservé toute leur liberté d'action et susceptibles de profiter de retombées dans le domaine civil de leurs travaux militaires. Ils souhaitaient aussi pouvoir jouir des bénéfices de l'application pacifique des explosions nucléaires. Par ailleurs, ils redoutaient qu'un éventuel contrôle international soit une source d'espionnage industriel et réclamaient que les installations civiles des puissances nucléaires soient aussi soumises à l'inspection de l'AIEA si les leurs devaient l'être. Enfin, les pays non nucléaires de l'Euratom, soutenus par la Commission européenne, demandaient que le contrôle de la Communauté soit considéré comme équivalent à celui de l'AIEA dont ils devraient donc être exemptés.

Pour la RFA, le Japon et l'Italie, qui avaient déjà été obligés d'accepter la discrimination de l'abstinence, toute restriction supplémentaire, comme l'imposition du contrôle international, ne paraissait supportable que s'ils étaient assurés de jouir dans le domaine nucléaire civil exactement des mêmes libertés et avantages que les puissances nucléaires.

Pour la France, le futur traité ne la gênait guère. Bien au contraire, car, comme les autres puissances dotées d'armes atomiques, elle n'avait aucun intérêt à l'élargissement du club atomique. Mais ayant attaqué comme discriminatoire le traité de Moscou d'interdiction partielle des essais, et ayant déclaré qu'il ne s'agissait pas de désarmement mais seulement d'un accord de non-armement de pays désarmés, elle ne pouvait pas s'associer à la négociation ni éventuellement adhérer à un traité de non-prolifération ayant le même caractère discriminatoire, même si cet accord ne la gênait nullement et consacrait son statut de puissance nucléaire.

L'Union soviétique contrôlait parfaitement et limitait l'activité atomique des pays du pacte de Varsovie pour lesquels l'abstinence nucléaire était un fait, certains d'entre eux, la Bulgarie et la Hongrie (comme aussi la Finlande) y étant obligés par leurs traités de paix. Seule la Roumanie fit preuve d'indépendance au cours de la négociation, rejoignant souvent les pays du Tiers Monde dans leurs efforts en vue d'obtenir un équilibre plus satisfaisant des sacrifices consentis de part et d'autre.

De plus, l'Union soviétique était prête à ouvrir ses satellites au contrôle de l'AIEA — ce qui, semble-t-il, ne les enchantait guère — si, en échange, la République fédérale d'Allemagne y était aussi soumise.

Connaissant la constance, l'intensité et la ferveur de l'intérêt porté par les diplomates américains au problème de la non-prolifération depuis vingt ans, les Soviétiques étaient bien placés pour obtenir des compensations intéressantes, d'autant plus qu'avec le projet de force multilatérale Washington se mettait en contradiction avec ses principes. Obsédé par la crainte d'un réarmement nucléaire allemand, Moscou était décidé à obtenir l'annulation du projet de force nucléaire de l'OTAN.

Enfin, pour les Etats-Unis, ce qui comptait essentiellement c'était l'adoption et le respect universel de règles strictes de non-prolifération dont le maintien serait contrôlé efficacement par le système d'inspection de l'AIEA. Si l'on pouvait de plus sauver le projet de force multilatérale en démontrant que seul le président des Etats-Unis avait le doigt sur la vraie gâchette, ce n'en serait que mieux.

Ces positions des deux super-grands se retrouvent dans les deux projets distincts de traité soumis vers la fin de l'année 1965 par les Etats-Unis au Comité des dix-huit Etats sur le désarmement, et par l'URSS à l'Assemblée générale de l'ONU. Le projet américain prohibant le transfert d'armes sous le contrôle "national" d'un Etat non nucléaire laissait

ouverte la porte à la cession d'armes à un groupe de pays. Par contre, le texte soviétique interdisait à tout pays non nucléaire de participer à la possession, au contrôle ou à l'utilisation de telles armes. L'URSS souligna, aux débats de l'ONU, que le projet de force nucléaire atlantique avait pour véritable objet de céder des armes à l'Allemagne.

Les discussions américano-soviétiques se poursuivirent pendant toute l'année suivante et aboutirent, fin 1966, à la suite de conversations secrètes entre le secrétaire d'Etat Dean Rusk et le ministre des Affaires étrangères Andreï Gromyko, à la sortie de l'impasse. Le compromis consacrait l'abandon par Washington de la force multilatérale; il représentait, en vérité, une victoire pour l'URSS qui, en échange, acceptait le statu quo, c'est-à-dire la présence d'armes atomiques américaines sur le territoire des alliés atlantiques des Etats-Unis et ne s'opposait plus à des consultations entre alliés sur l'éventuelle utilisation de ces engins, c'est-à-dire à la création d'un comité de planification nucléaire de l'OTAN.

Cet accord russo-américain démontrait, malgré la tension provoquée par la guerre du Vietnam, l'ampleur du rapprochement politique entre les deux puissances depuis la crise de Cuba. Le principal obstacle à la mise sur pied du traité étant surmonté, les deux Grands étaient prêts à affronter ensemble diverses coalitions hétérogènes de puissances non nucléaires. Il fallut plus de quinze mois pour arriver, en mars 1968, à un texte définitif acceptable pour les dix-sept Etats du Comité des dix-huit.

Finalement, la conférence du Comité des dix-huit Etats sur le désarmement à Genève, au sein de laquelle s'était officiellement déroulée la négociation, transmit son rapport d'ensemble aux Nations Unies qui s'en saisirent au cours d'une session spéciale de l'Assemblée générale, qui s'acheva le 12 juin 1968 par l'adoption par une centaine de voix contre une vingtaine d'abstentions (dont l'Argentine, le Brésil, l'Espagne, la France et l'Inde) d'une résolution adroitement rédigée: en effet, exprimant seulement l'espoir que les adhésions au traité seront les plus nombreuses possible, cette résolution n'impliquait pas automatiquement un engagement de signature du traité par les pays qui la votaient. Par ailleurs, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS firent, la semaine suivante, au Conseil de sécurité, une déclaration par laquelle ils s'engageaient à porter assistance à tout Etat non nucléaire, signataire du traité, menacé ou victime d'une agression nucléaire.

La France, après avoir réclamé une fois de plus l'arrêt de la fabrication des armes et la destruction des stocks existants et affirmé que le traité n'était pas un traité de désarmement, avait toutefois déclaré à l'ONU que, tout en ne le signant pas, elle se comporterait à l'avenir exactement comme les Etats qui y auraient adhéré.

Le traité vit ainsi le jour après plus de trois ans de négociations, le 1^{er} juillet 1968, et fut alors ouvert à l'adhésion de tous les pays du monde après avoir été signé par les trois puissances dépositaires: les Etats-Unis, l'Union soviétique et le Royaume-Uni. Ces trois pays avaient réussi durant la dernière année à faire reculer la convocation d'une conférence des Etats non nucléaires dont le but était de modifier le traité de façon à obtenir de véritables concessions des puissances nucléaires à la fois sur le plan du désarmement et sur celui de l'assistance aux pays moins avancés.

Cette conférence des Etats non dotés d'armes nucléaires s'ouvrit finalement à Genève, en août 1968. Elle dura un mois. Les quatre puissances nucléaires y participèrent à titre d'observatrices sans y prendre la parole. La conférence se déroula dans une atmosphère de contestation, d'amertume, de déception et de rancœur; elle traduisait le besoin de dévouement, sinon de révolte, contre les Grands dont la pression constante s'était exercée tout au long des dernières étapes de la négociation.

Les résolutions adoptées à la conférence se rapportaient les unes au désarmement des Grands, les autres à l'assistance à fournir par ceux-ci dans le domaine de la formation des

techniciens, de la fourniture des matières fissiles, du financement et des applications pacifiques des explosions nucléaires; enfin, certaines traitaient du contrôle par l'AIEA et de sa mise en jeu, et réclamaient en particulier une plus grande participation des pays du Tiers Monde au Conseil des gouverneurs responsable de l'administration de cette institution internationale.

LES CARACTERISTIQUES DU TNP

Ce traité, unique dans l'histoire politique universelle, a pour but d'arrêter le cours de cette histoire dans un domaine crucial en fixant une fois pour toutes le nombre de puissances dotées d'armes nucléaires.

Il définit d'ailleurs une telle puissance comme un Etat qui a fabriqué et a fait exploser une arme nucléaire ou tout autre dispositif nucléaire explosif avant le 1^{er} janvier 1967, et couvre ainsi les seules cinq puissances nucléaires. Il classe définitivement la France dans le Club où elle a eu tant de mal, sinon à pénétrer, du moins à se faire reconnaître.

Le traité interdit aux puissances nucléaires signataires de transférer à qui que ce soit des armes ou autres dispositifs nucléaires explosifs ou le contrôle de ceux-ci. C'est la clause qui a sonné le glas de la force atomique de l'OTAN. Il leur interdit aussi d'assister tout Etat non doté d'armes nucléaires (partie ou non au traité) à fabriquer ou acquérir de telles armes ou dispositifs ou leur contrôle.

Cette interdiction correspond à la ligne politique qu'ont toujours suivie, à quelques bavures près, les membres du Club le plus restreint du monde, et elle est véritablement la règle non écrite de ce Club. Elle n'implique pas de réel sacrifice pour ceux qui s'y astreignent et elle laisse par contre complètement libre le transfert de technologie ou d'armes entre les puissances nucléaires.

Inversement, les autres Etats parties au traité, c'est-à-dire les puissances non nucléaires, s'engagent à ne pas accepter de qui que ce soit le transfert ou le contrôle de telles armes ou dispositifs et à ne pas les fabriquer.

Le traité se réfère non seulement (et sans les définir) aux armes nucléaires, mais aussi à tout autre dispositif nucléaire explosif. La renonciation couvre donc tout système prévu pour une explosion nucléaire pacifique. Pour la première fois, l'un des usages pacifiques de la fission va se trouver interdit à la très grande majorité des Etats. Jusque-là, les contrats nucléaires assortis d'une clause restrictive d'usage prohibaient uniquement l'emploi à des fins militaires et non l'utilisation explosive.

Le traité de dénucléarisation d'Amérique latine laisse à ses participants le droit de procéder dans certaines conditions à des explosions pacifiques. Au contraire, dans le cas du TNP, dès fin 1966, les Russes et les Américains se sont mis d'accord sur l'impossibilité de discerner techniquement entre les caractéristiques inhérentes aux deux types d'explosion. Il fallait donc les interdire toutes les deux, car il n'y a qu'une seule maîtrise de l'explosion nucléaire, qu'elle soit pacifique ou militaire.

L'imposition de la renonciation aux explosions nucléaires pacifiques fut durement ressentie par de nombreuses puissances non nucléaires et fut énergiquement combattue par l'Inde et le Brésil. Elle se situait au moment où les deux Grands se livraient à une débauche d'essais souterrains militaires et consacraient des sommes considérables aux applications pacifiques des explosions nucléaires dont ils vantaient les mérites à venir à grand renfort de publicité.

Les Etats-Unis et l'Union soviétique durent alors accepter l'introduction dans le traité d'une clause promettant aux puissances non nucléaires de pouvoir bénéficier au moindre coût et sur une base non discriminatoire des avantages pouvant découler de toutes les applications pacifiques des explosions nucléaires.

Dès l'automne de 1968, l'Assemblée générale des Nations Unies recommandait l'étude de la constitution au sein de l'AIEA d'un service pour la conduite de telles explosions pacifiques sous contrôle international. Un comité et de nombreux colloques internationaux se penchèrent, entre 1970 et 1975, sur les aspects techniques, juridiques et de sécurité du problème, mais la clause du traité relative à l'exécution de telles explosions au profit de puissances non nucléaires resta lettre morte.

L'abandon, depuis 1973, de toute expérimentation civile aux Etats-Unis et l'explosion nucléaire souterraine indienne de 1974, puis, contrastant avec la publicité passée, le manteau du silence qui est retombé sur cette activité ont fait de cette application la première victime civile de la cause de la non-prolifération, dans le monde occidental tout au moins.

Quant aux mesures de désarmement nucléaire tant réclamées au cours de la négociation en vue de l'obtention d'un réel équilibre des sacrifices, les puissances nucléaires avaient réussi à leur retirer tout caractère obligatoire. Dans le traité, ces Etats s'engagent seulement à poursuivre de bonne foi la négociation sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements à une date rapprochée et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle strict et efficace. Ils rappellent aussi leur détermination, inscrite dans le traité de Moscou cinq ans auparavant, de continuer leurs négociations en vue de l'interdiction totale des essais d'armes nucléaires.

Par contre, les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au traité s'engagent à accepter les garanties de l'AIEA à seule fin de vérifier que l'énergie nucléaire ne soit pas détournée de son utilisation pacifique vers des armes ou autres dispositifs explosifs nucléaires. De telles garanties s'appliquent à toutes les matières et activités nucléaires pacifiques, sur leur territoire ou ailleurs, sous leur contrôle.

De plus, tout Etat partie au traité s'engage à ne pas fournir de matières nucléaires et d'équipements spécialement conçus pour le traitement, l'utilisation ou la production d'uranium 235 et de plutonium à un Etat non doté d'armes nucléaires quel qu'il soit (partie ou non au traité), à moins que ces matières et produits ne soient soumis aux garanties de l'AIEA.

LE CONTROLE DU TNP

La clause de contrôle international fut parmi les plus difficiles à faire "avalier" au cours de la négociation du TNP par les Etats non nucléaires. Ceux-ci avaient accepté, pour la cause de la non-prolifération, de renoncer à l'arme et, en pratique, aux applications civiles de l'explosif nucléaire, de se contenter de vœux pieux plutôt que d'engagements concrets de désarmement atomique de la part des puissances nucléaires militaires, mais ils étaient obligés, par surcroît, d'ouvrir à tout jamais toute leur activité nucléaire à l'inspection de l'AIEA dont restaient exemptées les puissances nucléaires, ce qui souligne le caractère discriminatoire de ce contrôle.

Ces Etats non nucléaires avaient été habitués dans le passé, dans le cadre de la politique "Atoms for Peace", à n'accepter le contrôle qu'en échange d'une assistance. Cette fois ils le subissaient total et définitif en échange . . . d'un sacrifice! Ils n'en furent que plus insistants pour demander des compensations pour leur développement nucléaire civil. Les plus avancés exigeaient une totale liberté d'action, aucune étape de la chaîne industrielle de la mine d'uranium à la production d'énergie ne devant leur être interdite; les moins avancés réclamaient une promesse d'assistance de la part des Grands. Ils souhaitaient tous avoir accès aux éventuelles retombées civiles des recherches militaires effectuées par les membres du Club.

C'est ainsi que dans l'article IV du traité, il est dit que tous les Etats parties au traité s'engagent à faciliter les transferts de connaissances, de matières et d'équipements, et à contribuer à la coopération internationale, en particulier vis-à-vis du Tiers Monde. Il est spécifié en outre dans ce même article "qu'aucune des dispositions du traité ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les parties au traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et sans discrimination et conformément aux deux premiers articles du traité" (ceux relatifs à la renonciation).

Cette clause était capitale aux yeux des puissances comme l'Allemagne, le Japon et l'Italie qui craignaient d'être handicapées dans la compétition commerciale internationale par rapport aux grandes puissances alliées victorieuses de la dernière guerre, qui restaient libres de toute restriction. Elles étaient prêtes à accepter le sacrifice unilatéral de la renonciation à une condition expresse: être totalement libres de leurs actions dans le domaine civil. Le traité, sous cet angle, peut se résumer en un simple énoncé: l'explosion est interdite et tout ce qui n'est pas interdit est permis, y compris toutes les étapes du cycle du combustible, même celles permettant de produire les explosifs nucléaires.

Pour le gouvernement allemand en particulier, cet article IV rend caduques les clauses qui interdisent la fabrication du plutonium et de l'uranium enrichi à plus de 2,1%, assimilée à l'arme prohibée dans le texte de la lettre d'Adenauer annexée au traité de l'UEO.

La signature, par la République fédérale d'Allemagne, d'un accord international tripartite avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas pour la production d'uranium enrichi par centrifugation (URENCO), le jour même de l'entrée en vigueur du TNP, et la mise en marche de l'usine pilote allemande de plutonium durant la même année 1970 étaient autant de démonstrations de l'interprétation allemande. Aucun pays de l'Union européenne occidentale n'y fit la moindre opposition.

Un des arguments, soulevés principalement par le Japon et la République fédérale d'Allemagne, contre l'application du contrôle à toute l'activité atomique des pays non nucléaires parties au traité, était le risque d'espionnage industriel. Pour y répondre, les Etats-Unis et le Royaume-Uni s'engagèrent solennellement en 1967 par des déclarations du Président Lyndon Johnson et du Premier ministre Harold Wilson, à faire le geste consistant à ouvrir volontairement leurs installations pacifiques à l'inspection de l'AIEA, prenant ainsi les mêmes risques d'espionnage industriel que les autres puissances contrôlées. Toutefois, l'Union soviétique fit savoir qu'elle ne s'y soumettrait en aucun cas. Ceci réduisait la portée du geste, qui en tout état de cause était plutôt psychologique, car ces Etats restent seuls juges des installations qui doivent être exclues du contrôle pour des raisons de sécurité nationale, et l'on peut douter que l'AIEA consacre pour les autres installations beaucoup d'hommes et d'argent à des vérifications dénuées d'intérêt pratique. Une telle soumission volontaire peut être, dans une certaine mesure, comparée à l'attitude d'un voyageur qui aurait le droit de désigner à la douane celles de ses valises susceptibles d'être inspectées.

Par ailleurs, forts de la reconnaissance par les Américains de la validité du contrôle d'Euratom, les Etats membres de la Communauté européenne souhaitaient voir accepter ce contrôle comme suffisant au regard du TNP, afin d'éviter la présence sur leur territoire d'inspecteurs d'autres nationalités.

Par contre, le contrôle par l'AIEA de l'abstinence nucléaire allemande était, après l'abandon de la force multilatérale nucléaire de l'OTAN, l'objectif majeur de l'Union soviétique dans la négociation du traité. En effet les Soviétiques, devenus d'ardents défenseurs du système de garanties de l'AIEA, étaient formels: l'AIEA devait être, à leurs yeux, seule responsable du respect du traité par ses adhérents. Ils refusaient, par principe, de reconnaître toute valeur à un contrôle établi par une organisation régionale et tout particulièrement à celui

d'Euratom, qui, à leurs yeux, permet dans une certaine mesure aux Allemands de se contrôler eux-mêmes. Finalement, la seule concession faite aux pays de la Communauté fut de reconnaître l'existence du contrôle d'Euratom comme l'équivalent des systèmes de contrôle nationaux des autres pays, par la vérification desquels s'exerce le contrôle de l'AIEA.

Le traité comporte, comme pour celui sur l'interdiction partielle des essais nucléaires, le droit pour tout Etat, avec un préavis de trois mois, de s'en retirer s'il décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du traité, ont compromis ses intérêts suprêmes.

Le traité n'entra en vigueur que le 5 mars 1970 après que les trois puissances nucléaires: les Etats-Unis, l'URSS, le Royaume-Uni et quarante Etats non nucléaires, l'eussent ratifié.

Aux Etats-Unis, le problème de la ratification du traité avait été un des thèmes de la campagne électorale de l'automne 1968, Richard Nixon réussissant à éviter toutefois que le Président sortant et le parti démocrate ne se parent du prestige de son approbation par le Sénat. Celle-ci ne fut obtenue qu'en mars 1969, à une très large majorité.

Malgré les pressions américaine et soviétique, les ratifications par les pays-clés: l'Allemagne (République fédérale d'), l'Italie et le Japon, ne furent acquises qu'en 1975 et 1976. Dans chacun de ces pays, de longs débats parlementaires montrèrent l'importance attachée à la liberté d'action dans le domaine civil, les réticences devant l'imposition du contrôle et les craintes d'un handicap dans la compétition commerciale du fait de l'adhésion au traité.

Un des derniers obstacles à ces dernières ratifications, sans lesquelles le TNP aurait perdu toute valeur politique, avait été levé par un engagement pris en 1975, par la France, de se comporter dans ses exportations nucléaires conformément à la lettre du traité et de ses modalités d'application.

Fin 1979, onze ans après la conclusion du traité, cent onze pays y avaient adhéré et ceux dotés d'installations nucléaires se soumettaient les uns après les autres au contrôle de l'AIEA, non sans certaines difficultés dans le cas des pays de la Communauté européenne.

Par leur adhésion au traité, nombre de pays avancés, un quart de siècle après Hiroshima, avaient ainsi accepté unilatéralement une diminution de leur souveraineté nationale en faveur de la stabilité internationale et en vue de faciliter l'épanouissement mondial de l'énergie atomique.

La conclusion et la mise en application de ce traité représentent un succès considérable pour les Etats-Unis et l'Union soviétique. Ces deux puissances avaient réussi ce tour de force de faire accepter, sinon d'imposer, cette sorte de "Yalta nucléaire" en agitant le spectre du danger pour la paix mondiale d'un éventuel armement atomique des pays dépourvus de l'arme nouvelle. Ils avaient fait entériner le principe de la perpétuation du partage du monde en deux catégories de puissances et dans sa configuration actuelle. Une telle ambition, sans précédent à cette échelle, est contraire à l'évolution de l'histoire, et l'explosion indienne de mai 1974 n'allait pas tarder à en donner la première démonstration.