

Asie: Non-prolifération et garanties

Opinions d'un Indien sur les événements internationaux et régionaux, le Traité sur la non-prolifération et le rôle des garanties de l'AIEA

par S.K. Singh

Il y a des années que la communauté internationale et l'AIEA se posent des questions au sujet de certains pays d'Asie qui n'ont pas été d'accord pour signer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Les changements spectaculaires survenus dans le monde, et notamment en Asie, au cours des deux ou trois dernières années ont renversé la situation. C'est maintenant le monde qui se demande pourquoi certains signataires de ce traité n'ont cessé d'agir comme s'il n'existait pas.

Israël et le Pakistan se sont abstenus de le signer, tandis que l'Iraq, l'Iran et la Corée du Nord sont signataires depuis assez longtemps. Les spécialistes du droit international sont partagés sur le point de savoir si le Kazakhstan est lié ou non par les engagements contractés par l'ancienne Union soviétique en signant le Traité. Quoi qu'il en soit, le Ministre des affaires étrangères de ce même Kazakhstan a fait savoir que son pays serait disposé à signer le Traité une fois devenu Membre de l'ONU.

L'AIEA a pour mission de s'occuper des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Jamais son Statut ne mentionne ou n'utilise les termes «prolifération» ou «non-prolifération». Entre la création de l'Agence, en 1957, et le moment où le TNP a été négocié puis ouvert à la signature, en 1969, la France et la Chine se sont à leur tour dotées de l'arme nucléaire. Rappelons que les Etats-Unis, l'URSS et le Royaume-Uni ont mis au point et déployé leur armement nucléaire avant la négociation du TNP.

Le système des garanties, tel qu'il apparaît dans le document INFCIRC/66 de l'AIEA, a été élaboré par l'Organisation avant la signature du TNP. A la suite de l'entrée en vigueur du Traité, le système s'est vu considérablement renforcé et durci et prenait désormais en compte les engagements et les obligations contractés par les Etats Membres de l'AIEA en ce qui concerne la non-prolifération.

M. Singh, ancien secrétaire d'Etat aux affaires étrangères de l'Inde, fut ambassadeur en Autriche et représentant de l'Inde au Conseil des gouverneurs de l'AIEA de 1982 à 1985.

Ce système modifié consécutif au TNP fait l'objet du document INFCIRC/153, document auquel le Conseil des gouverneurs de l'Agence n'a mis la dernière main qu'en février 1972. Ce texte tient compte de l'article III du Traité où il est dit que les garanties requises par cet article «s'appliqueront à toutes les matières brutes et tous les produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire de l'Etat, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit».

Si l'intention du TNP est de libérer le monde de la malédiction de l'arme nucléaire, comment se fait-il qu'un petit groupe de pays se prévaut du droit exclusif et légitime de posséder cette arme? Et l'AIEA n'a rien contre. La terreur ne saurait remplacer la logique. On ne peut accepter l'idée que la liberté scientifique et technologique de nombre de pays doit être contrainte de céder le pas devant ce que certains nomment les impératifs sélectifs de la non-prolifération horizontale.

Notons ici que l'AIEA elle-même n'est pas partie au TNP, alors que les Etats signataires ont assumé à son égard certaines obligations aux termes des accords de garanties qu'ils sont tenus, en vertu même du Traité, de conclure avec elle.

Le recours à la bombe atomique contre le Japon en août 1945 a été jugé illégal, selon le droit international coutumier, par la plupart des juristes internationaux. Le droit international distingue entre combattants et non combattants, interdit l'emploi d'armes empoisonnées, interdit aussi les crimes contre l'humanité, ainsi que la disproportion des moyens d'autodéfense. On a bien pensé à bannir tout nouveau recours à l'arme nucléaire et, dans la foulée, à renoncer à cette technologie. Toutefois, comme L.W. Herron l'a fait observer, cette technologie est apparue trop fascinante et son pouvoir trop séduisant pour que l'on maintienne le génie enfermé dans la lampe*.

* Voir «Le point de vue d'un juriste sur les garanties et la non-prolifération», par L.W. Herron, *Bulletin de l'AIEA*, vol. 24, n° 3 (1982).



Inspecteurs de l'AIEA vérifiant un inventaire de matières nucléaires sous garanties.

Il fut un temps, avant l'accession de l'URSS et du Royaume-Uni à l'armement nucléaire, où il semblait possible de persuader les Etats-Unis d'envisager un désarmement nucléaire unilatéral.

La prolifération en marche, avec un Etat doté d'armes nucléaires, puis trois, puis cinq, le monde comprit que bien au contraire la course folle avait commencé. C'est alors seulement que les auteurs de la prolifération verticale se déclarèrent furieusement hostiles à une prolifération horizontale éventuelle. De là le TNP, et l'engagement de l'Agence à faire respecter les obligations contractées en vertu du Traité.

Il faut bien rappeler ce passé.

L'évolution récente

Le monde en mutation a assisté au cours des deux dernières années à plusieurs événements dans le domaine nucléaire concernant l'Asie.

On sait depuis quelque temps déjà qu'Israël est pratiquement doté de l'arme nucléaire. A l'issue de la guerre du Golfe, certaines révélations ont montré jusqu'où l'Iraq, signataire du TNP, était allé dans l'acquisition des moyens nécessaires à la fabrication d'armes nucléaires et le fait est que, sans la victoire des alliés, il eût été impossible de mettre au jour autant de preuves de la progression clandestine de

l'Iraq vers la possession de l'arme nucléaire. Selon les services de renseignements occidentaux, le Pakistan a reçu de la Chine conseils et assistance, grâce à quoi il est bien près en vérité de fabriquer la bombe. Le président Bush a été contraint de refuser au Pakistan l'aval exigé par l'amendement Pressler pour que le Congrès des Etats-Unis puisse autoriser des crédits en vue d'une aide économique et/ou militaire à ce pays. Et voilà que le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères du Pakistan vient maintenant d'admettre que son pays est en mesure de réaliser la bombe s'il le veut. On soupçonne la Corée du Nord, également signataire du TNP, d'être elle aussi assez loin sur la voie de la capacité nucléaire.

A la suite de l'effondrement de l'Union soviétique, les républiques qui la constituaient sont en marche vers l'indépendance et souhaitent maintenir une unité d'action dans certains domaines précis. Elles se sont toutes engagées à transférer à la Fédération de Russie du président Boris Eltsine toutes les armes nucléaires qui se trouveraient sur leur territoire. Parmi ces anciennes républiques, le Kazakhstan notamment se fait cependant passablement tirer l'oreille pour procéder à ce transfert.

Dans cette situation, ce n'est pas le système des garanties de l'AIEA qui crée des difficultés à la communauté internationale, mais plutôt le problème de la non-prolifération avec, à l'arrière-plan, la question de savoir si cette communauté a la volonté politique de faire un pas décisif vers le désarmement général et total.

Dans son préambule, le TNP fait mention des tensions internationales et de la nécessité de raffermir la confiance entre les Etats, afin qu'ils puissent cesser de fabriquer des armes nucléaires, détruire les stocks existants et éliminer ces armes de leurs arsenaux nationaux, ainsi que les moyens de lancement.

La solution serait un traité de désarmement général et total assorti d'un système de vérification internationale, le tout sous un contrôle international strict et efficace. Il eût été possible de mettre un tel dispositif en place dès la fin de la guerre froide, après la dislocation du Pacte de Varsovie. Il semble toutefois que cet espoir se soit déjà évanoui, en particulier du fait que les cinq puissances dotées d'armes nucléaires veulent les conserver et en acquérir ou inventer de nouvelles. Le monde a bien constaté que les Etats-Unis et l'URSS ont pris d'importantes initiatives ces trois dernières années en négociant divers accords de désarmement, mais il semble que l'on en est resté là.

Devant ce décor, lorsque ceux qui en ont viennent conseiller à ceux qui n'en n'ont pas de ne pas en acquérir, on a l'impression d'assister à une sorte de farce hors de la réalité. Il est encore plus difficile d'y croire lorsque la nouvelle Fédération de Russie admet avec candeur que l'inventaire des armes nucléaires de l'ancienne Union soviétique comporte une erreur qui, selon les experts, pourrait atteindre 20%.

Et que penser de l'éventualité que certaines des armes mal recensées tombent dans des mains irresponsables? Les programmes clandestins d'armement nucléaire du Pakistan et de l'Iraq montrent comment un pays, qu'il soit signataire ou non du TNP, peut recevoir des conseils, une aide et des matières nucléaires pour réaliser ses ambitieux projets d'armement. Il est évident que du matériel, des renseignements et de l'assistance ont été fournis par des «pays» nucléairement développés signataires du TNP ou comptant parmi ceux qui ont promis d'en respecter les termes. Ici encore, il semblerait que la tentation du marché ait été plus forte que la solidarité politique. Le souci de faire des bénéfices a été le mobile qui a poussé les industriels de certains pays à surmonter leur horreur de l'arme nucléaire et leurs scrupules à rompre leurs engagements.

Les garanties et l'AIEA

Nous vivons des temps marqués par le changement, mais aussi par la contradiction.

D'une part, les deux superpuissances nucléaires sont convenues de réduire considérablement leurs armements et de désamorcer les conflits naissants dans le monde entier. D'autre part, néanmoins, aucune des deux n'a témoigné la moindre intention de faire un pas vers un traité d'interdiction globale des essais nucléaires ou de reconnaître la nécessité de réaliser un désarmement général et total dans un certain délai.

Le monde connaît un nouveau climat de sécurité. Il pourrait sembler que les grandes puissances ont toutes intérêt à réorganiser leurs arsenaux nucléaires dans ce nouveau contexte, mais elles ne veulent pas renoncer à leur quête de la suprématie.

On parle de renforcer les garanties et de donner plus de mordant à l'AIEA, mais seulement en ce qui concerne le problème de la prolifération nucléaire horizontale. Maintes questions sont encore sans réponses dans cette demi-clarté où se confondent les notions de moralité et de doctrine, de science et de technologie, de puissance économique et d'exploits militaires.

Expression de la volonté de la communauté mondiale, que peut encore faire l'AIEA pour assurer le respect des obligations contractées par les Etats eux-mêmes déjà signataires du TNP et donc commis à des garanties intégrales? Comment peut-elle, en vertu de son Statut, rendre plus transparents les programmes nucléaires de pays comme la Chine, le Pakistan et l'Inde qui ont choisi de rester à l'écart de garanties intégrales? Comment peut-elle s'assurer que des matières sous garanties ne sont pas détournées à des fins militaires?

Je rappellerai ce que disait en substance Homi Bhabha: les garanties appliquées dans un pays doté d'armes nucléaires ne sont qu'une façade.

Notons que, jusqu'à présent, le programme nucléo-énergétique de la Chine était relativement très restreint et que l'essentiel de son programme nucléaire avait des fins militaires. La Chine a décidé de ne placer que quelques installations civiles sous garanties. Le Pakistan possède une usine d'enrichissement à Kahuta qui fonctionne depuis près de dix ans et on l'a pressé d'expliquer la finalité de cette installation car son équipement nucléo-électrique n'est pas en mesure d'utiliser l'uranium enrichi que produit cette usine.

Les difficultés que rencontre l'AIEA sont dues aux responsabilités qu'elle doit assumer non pas en vertu de son Statut, mais du fait de la mission que le TNP lui confie. Le problème est tout simplement que l'Agence n'a ni les moyens ni la possibilité de détecter des installations clandestines ou des activités nucléaires non déclarées dans les pays parties au TNP.

Il faut se souvenir qu'au moment de la signature de ce traité il incombait à l'AIEA non de rechercher des activités clandestines, mais simplement de vérifier que des activités déclarées ne donnaient pas lieu à détournement de matières nucléaires soumises aux garanties. Quant à l'application par l'AIEA de garanties aux matières utilisées par les centrales nucléaires, la situation devient claire lorsque l'on sait que 32% seulement des réacteurs de puissance du monde entier, soit environ 32% de la puissance installée nucléaire mondiale, sont soumis aux garanties prévues dans le cadre du TNP par le document INFCIRC/153. Autrement dit, les garanties servent à donner l'alerte quand il s'agit des engagements et des obligations contractés dans le contexte du TNP, et non à faire la police dans le milieu nucléaire.

En somme, le TNP cherche à désarmer ceux qui ne sont pas armés. Or, quelques-uns d'entre eux s'efforcent en silence de se doter d'un armement et c'est là que l'affaire se corse. La communauté internationale semble vaguement souhaiter que l'on veille à ce que les garanties de l'AIEA (de l'INFCIRC/153 ou de l'INFCIRC/66) assurent la non-prolifération, en particulier dans les cas où une prolifération se prépare.

L'IAEA n'a pas, semble-t-il, les moyens d'empêcher les possesseurs de l'arme nucléaire, ou même les pays très industrialisés, tous signataires du TNP, d'aider les pays non dotés d'armes nucléaires à fabriquer leur bombe. Chacun sait que certains pays dotés de cette arme ont assisté certains pays de leur choix qui ne l'ont pas, en leur communiquant les plans de l'engin et en vérifiant leurs moyens de calcul. Selon quelle procédure ou quels arrangements logistiques l'AIEA, ou même le Conseil de sécurité de l'ONU, peuvent-ils contrôler ce genre de transaction?

De fait, les systèmes de contrôle de la prolifération si péniblement élaborés d'après les prescriptions de l'AIEA et du TNP sont apparus vides de sens et inopérants lorsque l'Iraq et la Corée du Nord

ont failli passer dans le camp des Etats dotés d'armes nucléaires, ne serait-ce que dans la catégorie junior. Et puis il y a ceux qui sont au supplice depuis des années, croyant que Taïwan prenait aussi le même chemin. Tout au plus le système des garanties de l'AIEA a-t-il servi de feuille de vigne, de déguisement, en favorisant les «proliférateurs» éventuels, au lieu de les mettre à nu.

Dilemmes nucléaires

Les dilemmes nucléaires que l'Asie d'aujourd'hui présente au monde ne peuvent qu'appeler l'attention sur l'illégitimité fondamentale de l'arme nucléaire, car c'est en Asie qu'elle a jamais été utilisée pour assouvir une vengeance sans réplique. Nous ne saurions prétendre que la question de la non-prolifération est sans rapport avec le problème du désarmement nucléaire et de l'élimination des armes nucléaires. On peut espérer que les Etats qui possèdent de telles armes ont maintenant atteint l'âge de raison et sont en mesure de déclarer que leur armement ne peut être considéré comme un moyen légitime d'autodéfense.

L'après-guerre du Golfe nous apprend que la signature de traités et l'acceptation de garanties intégrales ont servi de camouflage à certains et n'ont pas favorisé la transparence. On en arrive à l'ultime conclusion que seule une démocratie véritable et sincère peut assurer le respect des engagements internationaux.

Interdire l'emploi de la technologie nucléaire à des fins destructives implique nécessairement que l'AIEA se déclare sans équivoque contre les armes nucléaires où qu'elles se trouvent — y compris celles des pays qui en sont officiellement dotés — mais la menace de la prolifération continue de flotter.

Une strophe du poème de Pablo Neruda *Le Chant de l'eau* vient à l'esprit:

*Il est l'heure, mon amour, d'écarter cette rose sombre,
de fermer les étoiles, d'enfouir la cendre dans la terre:
et, dans l'insurrection de la lumière, s'éveiller avec ceux
qui s'éveillèrent
ou poursuivre le rêve, atteignant l'autre rive de la mer
qui n'a pas d'autre rive.*