

Le contrôle de la prolifération des armes nucléaires

Simone Courteix*

L'auteur retrace l'histoire du contrôle de la prolifération des armes et technologies nucléaires, examinant notamment l'Agence internationale de l'énergie atomique, le *Traité sur la non-prolifération*, et les Directives de Londres. On constate la difficulté de concilier certaines garanties minimales de non-prolifération avec le développement des technologies et commerce nucléaires. Malgré ses faiblesses et de récents développements sur la scène mondiale, le système de contrôle en place reste crédible et jouit toujours de la confiance de la Communauté internationale. L'auteur signale aussi l'émergence d'un nouveau consensus selon lequel la décision de se doter d'armes nucléaires serait essentiellement politique, et qu'alors, aucun "verrou technologique" ne pourrait la contrecarrer. Ce sont donc avant tout des engagements politiques solides et des volontés politiques fermes qui créent des systèmes de contrôle efficaces. L'auteur conclut que la prolifération horizontale reste en grande partie le sous-produit de la prolifération verticale, et que la solution à la première repose sur la reconnaissance du besoin de contrôler la seconde, ainsi qu'à la création d'un climat international favorable à une nouvelle approche au problème.

The author first reviews the history of the control of nuclear arms and technology, examining in particular the International Atomic Energy Agency, the *Non-Proliferation Treaty*, and the London Guidelines. The difficulty of reconciling basic non-proliferation guarantees with the development of nuclear technology and commerce is discussed. Notwithstanding its weaknesses and recent international developments, the system now in place remains credible and continues to enjoy the trust of the international community. The author indicates the emergence of a new consensus which considers states' decisions to equip themselves with nuclear arms as essentially political, and accordingly not defensible by "technological blocks" only. Above all, it is solid political agreements and a firm political will which form the basis of effective control systems. The author concludes that horizontal proliferation remains in great measure the product of vertical proliferation, and that the solution to the former rests upon the recognition of the need to control the latter, as well as upon the creation of an international climate conducive to new and creative approaches to the problem.

Synopsis

Introduction

I. La prévention de la prolifération des armes nucléaires et ses règles de contrôle

- A. *Développement contrôlé*
- B. *Insuffisances du système de sauvegarde existant*

II. Le débat politique actuel et les perspectives d'avenir

Conclusion

* * *

*Maître de recherche au Centre national de la recherche scientifique (France).

Introduction

À la suite de la destruction du réacteur de recherche irakien Tamuz le 7 juin 1981, la non-prolifération des armes nucléaires et les garanties internationales ont été mises au devant de la scène.

En réalité, ce problème de la non-prolifération des armes nucléaires domine les relations internationales depuis la fin de la seconde guerre mondiale et revêt deux aspects principaux: la non-prolifération horizontale qui vise à empêcher de nouveaux États de se doter d'un armement nucléaire et les mesures qui tendent à réduire la prolifération dite verticale, c'est-à-dire la multiplication des armes possédées par des États qui en disposent déjà.

Si l'on examine tour à tour ces deux aspects de la prolifération et tout d'abord la prolifération "verticale", il suffit de se référer aux données qualitative et quantitative de l'inventaire des armes nucléaires depuis 1945 pour constater l'échec total de la politique menée dans ce domaine, notamment par les deux Super-Puissances, puisque la capacité totale de destruction dans le monde est aujourd'hui d'environ un million de fois la bombe d'Hiroshima et qu'elle ne fait que progresser.

Pour ce qui concerne l'efficacité du "système des accords de non-prolifération horizontale" élaborés depuis le début des échanges nucléaires internationaux, on constate que l'expérience a été jusqu'ici plutôt encourageante. Dans la première décennie de l'ère nucléaire,¹ c'est-à-dire de 1945 à 1954, trois États (les États-Unis, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne) ont mis au point des armes nucléaires. Durant la décennie suivante (1955-1964) deux autres États sont devenus membres du "club nucléaire": la France et la Chine. Depuis 1964, c'est-à-dire en dix-huit ans, aucune nouvelle puissance nucléaire n'a vu le jour; il faut noter uniquement l'explosion nucléaire indienne dite "pacifique" de 1974, pour laquelle des matières non soumises au système de garanties ont été utilisées. Le bilan est donc positif et il convenait de le souligner. Il n'en demeure pas moins que de nombreux États sont déjà en mesure de produire des matières propres à la fabrication d'armes nucléaires sans aide extérieure et que leur nombre risque d'augmenter dans le temps. C'est pourquoi la Communauté internationale s'est préoccupée ces dernières années de mettre en place divers moyens de lutte contre la prolifération nucléaire.

Si l'aspect militaire direct du danger nucléaire a été réglé dans son principe en 1968 par le *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*,²

¹ Voir B. Goldschmidt, qui en retrace l'histoire dans son excellent ouvrage, *Le complexe atomique* (1980).

² Voir 1 juillet 1968, Recueil des Traités du Canada 1970, no 7, et Doc. AIEA/INFCIRC/140 [ci-après: *TNP*].

en revanche l'aspect militaire indirect né du passage possible du nucléaire civil au nucléaire militaire a fait l'objet de nombreuses réunions d'études et d'arrangements internationaux dont aucun, en fait, ne peut apporter de solution parfaite.

En effet, la liaison étroite entre les aspects civils et militaires de l'énergie nucléaire a engendré depuis les premières applications pacifiques, la crainte d'une prolifération de l'arme nucléaire par un éventuel détournement d'usage des matières fissiles. L'histoire de la non-prolifération est donc celle d'une contradiction non résolue. Faut-il mettre l'atome au service des besoins énergétiques de tous les pays et favoriser ainsi sa propagation géographique, ou au contraire limiter les détenteurs de la technologie nucléaire compte tenu des risques considérables dont elle est porteuse.

La crainte de voir se multiplier les pays détenteurs de l'arme nucléaire peut conduire les États au réflexe de rétention des technologies nucléaires; en sens inverse, les États non dotés d'armes nucléaires — et certains d'entre eux n'ont peut-être pas renoncé à l'acquérir — sont partisans du plus large développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, pour faire face à leurs besoins accrus d'énergie et par conséquent d'un transfert vers leurs territoires de matières, d'équipements et technologies nucléaires. Ils sont rejoints, sur ce terrain, par les États exportateurs — eux-mêmes on le voit tiraillés entre des intérêts opposés — qui voient dans ces courants d'échanges internationaux les moyens de leur indépendance énergétique et de leur commerce extérieur. Ainsi le constant dilemme entre le risque militaire et le développement de l'énergie nucléaire, entre la sécurité internationale et les politiques commerciales explique l'absence d'une position commune des États en matière nucléaire. Plusieurs formules juridiques ont été proposées pour mettre en oeuvre une stratégie internationale de non-prolifération mais aucune ne donne satisfaction aux divers intérêts en présence, c'est-à-dire n'apporte une garantie absolue de non-prolifération tout en permettant en même temps un développement des politiques d'exportation. S'efforçant donc de concilier les intérêts opposés en présence, les solutions retenues jusqu'à présent constituent des compromis et se traduisent tantôt par des mécanismes concertés ou multinationaux, tantôt par l'application de politiques nationales.

Il est en tout cas un fait certain et bien établi c'est qu'au fil des ans l'on est parvenu à un dénominateur commun concernant les règles de contrôle s'appliquant aux échanges nucléaires internationaux. Le système existe donc et il mérite que l'on en dresse brièvement le bilan actuel afin de mieux cerner les problèmes qui se posent pour l'avenir.

I. La prévention de la prolifération des armes nucléaires et ses règles de contrôle³

Le problème de la prolifération des armes nucléaires est complexe. Techniquement et historiquement parlant, les utilisations civiles de l'énergie nucléaire sont les héritières directes des programmes militaires des années 1945-1955. Les technologies ainsi mises au point (réacteurs plutonigènes, réacteurs à eau légère de sous-marin, enrichissement isotopique de l'uranium, retraitement) ont été reconverties à des fins civiles puis développées par des agences nucléaires ou par l'industrie qui avaient largement oeuvré à la réalisation des programmes militaires. Les utilisations civiles ayant par la suite toujours conservé des connexions potentielles avec les usages militaires, il n'était guère possible de limiter les uns sans contrôler les autres. C'est tout le problème des risques de prolifération associés au développement du nucléaire civil et du contrôle de son utilisation à des fins pacifiques. Les garanties (ou *safeguards*) sont l'un des moyens qui peuvent être mis en oeuvre au service d'une politique de non-prolifération des armes nucléaires. L'application des systèmes de garanties existants, nationaux ou internationaux, a subi une évolution dans le temps dont nous rappellerons brièvement les principales étapes.

³ Voir, pour une étude d'ensemble de ces questions, Goldschmidt, *supra*, note 1, et notre ouvrage, *Exportations nucléaires et non-prolifération* (1978), ainsi que la bibliographie y annexée, aux pp. 251-60. Voir aussi Barrere, *Le nucléaire, l'énergie qui mène à la bombe* [1981] *La Recherche* (no 127) 1268; A. Fiquet, *Les problèmes de sécurité posés à l'Europe communautaire par la politique nucléaire pacifique* (1981) (Thèse, Université de Lille); Fischer, *Safeguards — a model for general arms control* (1982) 24 *Bulletin de l'AIEA* (no 2) 45; H. Grumm, *Non-proliferation of Nuclear Weapons and International Safeguards* (1982) (Rapport au VIII^e Congrès du Forum atomique européen [Foratom]); Herron, *A lawyer's view of safeguards and non-proliferation* (1982) 24 *Bulletin de l'AIEA* (no 3) 32; "International Regulation of Nuclear Energy" in (1979) 73 *Proc. Am. Soc. Int'l L.*, pp. 158; Keohane, *Hegemony and Nuclear Non-proliferation* (1981) 35 *Yearbook World Affairs* 8; Kennedy, *I.A.E.A. Safeguards* (1982) 82 *U.S. Dep't State Bull.* (no 2059) 57; E. Lefever, *Nuclear Arms in the Third World* (1979); Lellouche, *International Nuclear Politics* (1979) 57 *Foreign Affairs* 336; Malone, *Nuclear Cooperation and Non-proliferation Strategy* (1982) 82 *U.S. Dep't State Bull.* (no 2059) 52; H. Marshall, *U.S. non-proliferation policy. This Administration's new policy for international nuclear cooperation and non-proliferation* (1982) (Rapport au VIII^e Congrès de Foratom) (voir aussi Marshall, *The Challenge of Nuclear Technology* (1982) 82 *U.S. Dep't State Bull.* (no 2066) 49); Martin-Pannetier, *Les nouveaux aspects de la non-prolifération* [1981] *Cahiers Français* (no 201) 62; S. Morson, *La politique étrangère française en matière d'énergie nucléaire pacifique* (1982) (Thèse, Université de Lille); La Documentation Française (Problèmes politiques et sociaux), *La non-prolifération nucléaire*, no 434 (1982); Smith & Rathjens, *Reassessing Nuclear Non-proliferation Policy* (1981) 59 *Foreign Affairs* 875.

A. Développement contrôlé

À la suite de l'échec d'une tentative américaine d'internationalisation des activités nucléaires civiles en 1946, connue sous le nom de plan Lienthal-Baruch, les États-Unis adoptèrent une rigoureuse "politique du secret" assortie d'un embargo commercial à peu près complet sur les matières et la technologie nucléaires, insérée dans la loi MacMahon de 1946.⁴

Cette loi qui aboutissait à un isolationnisme en matière nucléaire, allait donc paralyser pratiquement toute coopération et tout commerce nucléaire pendant de nombreuses années. On aurait pu croire que cette politique aurait été très efficace au regard de la non-prolifération. En fait, elle n'a fait que stimuler les recherches et les programmes en dehors des États-Unis. D'autre part, elle n'a pas permis d'éviter l'accession à l'armement nucléaire de l'U.R.S.S., du Royaume-Uni, puis plus tard de la France, suivie de la Chine. Il n'était donc plus possible dans ces conditions pour les États-Unis de vouloir empêcher le développement de l'énergie nucléaire ou d'en conserver le monopole. Ainsi furent-ils amenés à substituer à cette politique du secret une politique de développement contrôlé des usages pacifiques de l'atome, en libéralisant les échanges internationaux nucléaires. Ce fut l'objet du fameux discours de 1953 du Président Eisenhower aux Nations Unies connu sous le nom d'"Atomes pour la paix", programme en application duquel les États-Unis conclurent de nombreux accords bilatéraux ouvrant l'ère de la coopération contrôlée d'abord bilatéralement, puis par l'Agence internationale de l'énergie atomique [AIEA] ou Euratom. En effet, la multiplication de ces accords posait le problème des contrôles d'utilisation pacifique. Au début ces contrôles ont été effectués par des inspecteurs américains mais très tôt les Américains ont cherché à transférer cette tâche à un corps d'inspecteurs internationaux, d'une part pour éviter d'avoir à en supporter seuls la charge et, d'autre part, pour satisfaire la revendication des pays contrôlés, à la fois sous l'angle du respect de leur souveraineté nationale et de celui de la protection de leurs secrets industriels. C'est ainsi que virent le jour, à peu près en même temps, les contrôles internationaux de l'Agence de Vienne⁵ à l'échelle mondiale, de l'Agence Européenne de l'énergie nucléaire⁶ à l'échelle de l'Organisation européenne de coopération économique [OECE] et d'Euratom⁷ à l'échelle de l'Europe des Six puis des Dix. Dès 1959, les

⁴ Voir l'*Atomic Energy Act of 1946*, c. 724, 60 Stat. 755 (1946).

⁵ Voir le *Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique* (1956) Doc. AIEA/CS/13.

⁶ Voir OECE, *Statuts de l'Agence — Convention sur le Contrôle de Sécurité — Convention relative à la Société EUROCHEMIC* (1957).

⁷ Voir le *Traité (avec annexes et Protocole) instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)*, 25 mars 1957, (1958) 294 Recueil des Traités (ONU), no 4301, à la p. 259.

États-Unis renonçaient à leur contrôle bilatéral en faveur de celui d'Euratom pour les pays de l'Europe des Six⁸ et progressivement les contrôles prévus par leurs accords avec d'autres pays ont été transférés à l'AIEA. Quant au contrôle de l'Agence de l'Organisation de coopération et de développement économique [OCDE] il n'a joué qu'un rôle limité.

Il faut dire cependant que jusqu'en 1963, l'U.R.S.S. hostile à ce régime, et soutenant les récriminations du Tiers-Monde (qui avait assimilé le contrôle à une sorte de néo-colonialisme), paralysa pratiquement la mise sur pied du contrôle de l'AIEA. Brusquement en 1963 les circonstances évoluèrent favorablement à la suite du règlement de la crise de Cuba. D'une part, l'U.R.S.S. se déclara favorable à l'institution d'un contrôle international; d'autre part les négociations commencées dès 1958 pour la suppression des essais nucléaires dans l'air, aboutirent en 1963 au traité de Moscou.⁹

Cependant cette politique de coopération nucléaire contrôlée ne garantissait que l'usage pacifique des matières et équipements exportés et ne limitait donc nullement le nombre d'États susceptibles de se doter d'un armement nucléaire par leurs propres moyens (ce que firent la France et la Chine). Aussi les États-Unis, en accord avec le Royaume-Uni et l'U.R.S.S., ont cherché à fermer officiellement la porte du club des puissances nucléaires derrière les cinq premières. Cette tentative a abouti — on le sait — au *TNP* qui fut signé le 1er juillet 1968. Ouvert à la signature à Moscou, à Washington et à Londres, il est entré en vigueur le 5 mars 1970 après ratification par les trois Puissances dépositaires et par quarante autres États signataires.

Comme le traité d'Euratom, mais plus brutalement, le *TNP* divise les États en deux catégories: les États détenteurs de l'arme nucléaire au 1er janvier 1967 et ceux qui n'en sont pas dotés, auxquels sont assignés des droits et des devoirs différents.

En effet, les seules obligations des États de la première catégorie — puissances nucléaires — se réduisent aux engagements de ne pas transférer directement ou indirectement des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs à un État non doté d'armes nucléaires, ni à aider, encourager ou inciter celui-ci à en fabriquer, à en acquérir; de mener de bonne foi des négociations sur le désarmement nucléaire, et de parvenir à un traité de désarmement général et complet sous contrôle international.

⁸Voir l'*Accord relatif à la coopération dans le domaine des applications pacifiques de l'énergie atomique*, 29 mai 1958, (1959) 335 Recueil des Traités (ONU), no 4783, à la p. 161, et l'*Accord de coopération concernant les utilisations pacifiques de l'énergie atomique (avec annexes)*, 8 novembre 1958, (1958) 338 Recueil des Traités (ONU), no 4835, à la p. 135.

⁹Voir le *Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau*, 5 août 1963, (1958) 480 Recueil des Traités (ONU), no 6924, à la p. 43.

Par contre les États non dotés d'armes nucléaires prennent non seulement les engagements réciproques de ne pas accepter ou acquérir d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires et de ne pas en fabriquer, mais aussi d'accepter les contrôles de l'AIEA sur l'ensemble de leurs activités nucléaires pacifiques dans le cadre d'un accord à conclure avec cette organisation.¹⁰

En échange de leur renonciation à l'option militaire, les pays non-nucléaires se voient promettre un accès sans réserve à toute technologie nucléaire à condition qu'elle soit utilisée à des fins pacifiques et non explosives. Ainsi le fameux article IV du *TNP* reconnaît leur droit inaliénable à développer la recherche et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et comporte l'engagement de tous les signataires de faciliter des échanges "aussi larges que possibles" dans ce domaine.

Pendant vingt ans, entre 1955 et 1974, la prédominance politico-militaire, économique et technologique des États-Unis a permis d'oublier, derrière ce cadre de garanties, les étroites connexions des "nucléaires civil et militaire". En contre partie d'un large degré de dépendance, de nombreux pays ont bénéficié d'une assistance technique qui a permis à certains d'entre eux de développer une industrie nucléaire solide (notamment l'Allemagne, la France, le Japon, la Suède...).

L'explosion nucléaire indienne de 1974, réalisée grâce à un réacteur civil expérimental d'origine canadienne, remet en pleine lumière les implications militaires oubliées du développement du nucléaire civil et les faiblesses du contrôle international.

B. *Insuffisances du système de sauvegarde existant*

Il n'est guère possible de développer dans le cadre de cette étude, le système de garanties de l'AIEA et ses modalités pratiques.¹¹

Il convient néanmoins de rappeler que ce système a pour caractéristiques particulières d'exiger que les États créent et organisent leur propre système de comptabilité et de contrôle de toutes les matières nucléaires soumises aux garanties, l'Agence sanctionnant seulement les résultats du système national.¹²

¹⁰ Voir *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* (1975) Doc. AIEA/INFCIRC/153 [ci-après: *Structure et contenu des accords à conclure*].

¹¹ On consultera à cet égard les travaux publiés par l'AIEA, et notamment la série des cinq colloques organisés sous son égide depuis 1965 et portant sur les garanties de non-prolifération nucléaire, le dernier s'étant tenu à Vienne en novembre 1982.

¹² Pour les pays de la Communauté européenne, c'est la Commission qui tient une comptabilité matières centralisée, avec des régimes particuliers pour la Grande-Bretagne et la France, états de la Communauté dotés d'armes nucléaires.

En vertu du document *Structure et contenu des accords à conclure*, le système de garanties a pour objectif de "détecter rapidement le détournement de quantités significatives de *matières nucléaires* des activités nucléaires pacifiques vers la fabrication d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs ou à des fins inconnues, et de dissuader tout détournement par le risque d'une détection rapide".¹³ Il ne s'agit donc pas d'apporter la preuve de la fabrication clandestine d'armes nucléaires, ce qui serait une forme d'espionnage, mais simplement d'établir que la matière a disparu du circuit normal. Ainsi sur la base du recueillement d'un certain nombre de données et de vérifications de bilan matières, l'Agence peut détecter les pertes — qui peuvent être accidentelles — ou les détournements de matières nucléaires.

En fait, ce contrôle technique est insuffisant d'une part parce qu'il peut faire apparaître des possibilités d'erreur et, d'autre part, s'il ne présente pas de difficultés particulières quant aux moyens utilisés pour les réacteurs actuels (les PWR notamment), il n'en est pas de même pour les usines de retraitement et certaines usines de séparation isotopique. Enfin les moyens financiers et en personnel de l'Agence risquent de se révéler tout à fait insuffisants compte tenu de l'accroissement des installations qui sont soumises aux garanties de l'AIEA, même s'il y a un certain ralentissement du développement de l'énergie nucléaire.¹⁴

Sur le plan institutionnel et politique, il découle de la situation discriminatoire résultant des dispositions du *TNP* qu'une différence s'est établie entre les États parties ou non au *TNP*. En effet, alors qu'un système très strict et contraignant est imposé à l'égard des États parties au traité — qui s'engagent à placer la totalité de leurs installations et activités nucléaires pacifiques exercées sur leur territoire, sous garanties de l'AIEA —, le *TNP* n'exige de la part des États non parties au traité et ayant reçu des fournitures d'un État partie au traité que d'être soumis au régime de garanties — qui est celui adopté par l'Agence en vertu de ses statuts¹⁵ — qui s'applique uniquement aux matières et installations fournies et non à d'autres installations nucléaires existantes dans le pays considéré.

Une conséquence manifeste de l'absence de garanties universelles a été, nous l'avons indiqué, l'explosion indienne de 1974 qui a montré que l'appli-

¹³ Voir no 28, à la p. 8, *supra*, note 10.

¹⁴ Voir les tableaux représentant "L'évolution historique des prévisions dans le domaine nucléaire (1974-1980)", publiés en annexe à l'excellent article de Winkler, *Le marché mondial du nucléaire et la prolifération dans les années 80* (1982) 47 *Politique étrangère* 633, notamment, aux pp. 654-5.

¹⁵ Voir le *Système de garanties de l'Agence (1965, provisoirement étendu en 1966 et 1968)* (1968) Doc. AIEA/INFCIRC/66/Rev. 2.

cation des garanties, si elle ne porte que sur certaines installations d'un pays (comme cela était le cas), ne suffit pas à empêcher le développement de la puissance nucléaire explosive.

Les lacunes politiques du *TNP* et les lacunes techniques de l'AIEA ont été dénoncées par une conférence des États parties au *TNP* réunie à Genève en 1975, qui n'a pas conclu pour autant à sa révision.¹⁶ Elle insista, au contraire, sur la nécessité d'assurer à toutes les parties le bénéfice des applications pacifiques, conformément à l'article IV du *TNP*. Cependant, les causes de cette situation ayant été identifiées comme étant dues à une politique non concertée d'exportations nucléaires, des efforts furent entrepris pour réduire les risques de prolifération en agissant sur les conditions dans lesquelles étaient conclus les contrats de fournitures par les principaux pays exportateurs d'équipements et de combustibles nucléaires. Ces efforts furent entrepris tantôt sur le plan bilatéral — notamment par le Canada et les États-Unis qui ont décidé de renégocier certains de leurs accords bilatéraux en cours — tantôt dans un cadre plus élargi. Ce fut notamment l'approche concertée des accords de Londres dont l'objectif était d'obtenir de l'ensemble des pays fournisseurs de technologies nucléaires qu'ils se mettent d'accord sur des règles communes en matière d'exportations nucléaires afin que les pays acheteurs ne puissent pas jouer sur les différentes réglementations existantes et s'adresser à la moins exigeante en matière de contrôle d'utilisation pacifique des produits fournis. Cette action aboutit en 1978 à l'élaboration des Directives de Londres¹⁷ qui établissent un véritable code de bonne conduite, à l'usage des pays exportateurs,¹⁸ et qui prévoit essentiellement: 1) l'élargissement du rôle de l'AIEA dont le contrôle devra s'appliquer d'une part à un plus grand nombre d'articles nucléaires; d'autre part à tous les pays clients, non dotés d'armes nucléaires, qu'ils aient ou non signé le *TNP*; 2) une attitude de "retenue et de prudence" dans l'exportation des matières et technologies les plus sensibles,¹⁹ ainsi que des engagements particuliers pour les technologies

¹⁶ Voir ainsi, Fischer, *La conférence des parties chargées de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* [1975] Ann.fr.dr.int. 9, et AIEA, *Annual Report* [:] *I July 1974 - 30 June 1975* (1975) Doc. AIEA/GC (XIX)/544, nos 16-7, aux pp. 7-8.

¹⁷ Les directives ont été élaborées en 1975, adoptées en 1976, reçues par l'AIEA le 11 janvier 1978, et publiées en annexe à (1978) Doc. AIEA/INFCIRC/254.

¹⁸ Le Club dit "de Londres" comporte, outre les sept pays fondateurs (République fédérale d'Allemagne, Canada, États-Unis, France, Japon, Royaume-Uni et U.R.S.S.), huit autres pays qui sont venus se joindre en 1976 et 1977: République démocratique d'Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tchécoslovaquie et Suisse. L'Australie a adhéré officiellement en 1978. Outre notre ouvrage, *supra*, note 3, voir Basso & Marsoud, *Le Club de Londres et le contrôle des transferts de technologies* (1980) III Arès [:] Défense et sécurité 7.

¹⁹ Uranium très enrichi, plutonium; technologies relatives à l'enrichissement de l'uranium, au retraitement et à la production d'eau lourde, les plus dangereuses du point de vue de la prolifération.

sensibles (non-duplication sans garanties de l'AIEA, non-réexportation sans l'accord du fournisseur, multinationalité des installations dans la mesure du possible) et les matières de qualité militaire; 3) enfin, l'engagement du pays acheteur de mettre en oeuvre des mesures de protection physique efficaces contre le terrorisme, le vol ou les sabotages.

L'activité du Club de Londres a été l'objet de vives attaques de la part des pays en voie de développement qui ont accusé ses membres de vouloir constituer un cartel des pays industrialisés cherchant à les maintenir dans une situation de dépendance technologique. Ces mêmes critiques se retrouvent exprimées lors de la seconde conférence de réexamen du *TNP*, qui s'est tenue à Genève du 11 août au 7 septembre 1980, par les États non dotés d'armes nucléaires qui ont notamment reproché aux puissances nucléaires ("militaires" ou "industrielles") de ne pas respecter leurs engagements en matière de coopération pacifique, en prenant des mesures tendant à restreindre celle-ci, et de ne pas respecter leurs engagements en matière de désarmement. C'est d'ailleurs sur ce terrain que la conférence a échoué.²⁰

Parallèlement à ces réunions et négociations internationales, les États-Unis — suivis par d'autres États tels que le Canada et l'Australie — en même temps qu'ils imposaient unilatéralement de nouvelles restrictions au commerce nucléaire international par leur loi sur la non-prolifération nucléaire de 1978,²¹ ont cherché à restaurer un certain consensus international dans ce domaine en proposant une vaste étude technique mondiale connue sous le nom de *International Nuclear Fuel Cycle Evaluation* (programme international d'évaluation du cycle de combustible nucléaire) [INFCE], qui dura d'octobre 1977 à février 1980 et qui avait pour objectif d'explorer les moyens de satisfaire les besoins urgents du monde en énergie et de mettre à la disposition de tous l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, tout en prenant des mesures efficaces pour minimiser le danger de prolifération des armes nucléaires. Cette analyse internationale n'était pas une négociation; elle était destinée à être soumise aux gouvernements, sans pour autant lier ceux-ci.

²⁰ Voir, sur la conférence de réexamen du *TNP*, Fischer, *La deuxième conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération* [1980] Ann.fr.dr.int. 57; (novembre 1980) Chronique de l'ONU (no 9) 15; Golob, *Des attentes déçues* (20 septembre 1980) Revue de politique internationale (no 731) 4, et Earle, *NPT Review Conference Held in Geneva* (1980) 80 U.S. Dep't State Bull. (no 2045) 31. Voir aussi "La deuxième Conférence des parties chargées de l'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires" (1980) III Désarmement (no 2) (numéro spécial); (1980) 22 Bulletin de l'AIEA (nos 3/4) (numéro spécial), et Benamara, Boutamine & Derradji, *La deuxième Conférence des parties chargées de l'examen du T.N.P.* (1981) IV Arès [:] Défense et sécurité 311.

²¹ Voir le *Nuclear Non-Proliferation Act of 1978*, Public Law No. 95-242, 92 Stat. 120 (1978).

Ce "gigantesque exercice technico-diplomatique"²² n'a pas confirmé les thèses sous-jacentes à la loi américaine de non-prolifération, notamment en ce qui concerne la condamnation du retraitement et des surgénérateurs vivement souhaitée par les Américains. Les experts sont plutôt arrivés aux conclusions qu'il n'existe pas en fait des cycles proliférants d'un côté et des cycles non-proliférants de l'autre et par conséquent qu'il n'existe aucun moyen technique, aucun "verrou technologique" qui permettrait de développer les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et notamment l'électro-nucléaire, en excluant tout risque de prolifération; que la décision d'un pays de se doter de l'arme nucléaire est avant tout une décision *politique* mais qu'une fois cette décision prise, le détournement délibéré à des fins militaires, d'installations nucléaires civiles, ne serait en général pour un État ni le moyen le plus rapide, ni le plus efficace pour acquérir des matières lui permettant de fabriquer des armes; et, enfin, par voie de conséquence, que les engagements de non-prolifération et de contrôles restent les moyens les plus efficaces d'une politique de non-prolifération, l'Agence internationale de l'énergie atomique étant l'instrument de ces contrôles.

Or, paradoxalement, au moment où l'ensemble de la communauté internationale confirmait, à l'issue de ces différentes réunions et conférences internationales, non seulement son attachement à l'objectif de non-prolifération mais renouvelait sa confiance dans la crédibilité et l'efficacité du système de contrôle de l'Agence de Vienne, un évènement sans précédent est venu ébranler le système international de non-prolifération si difficilement établi, à savoir la destruction par l'aviation israélienne, le 7 juin 1981, du réacteur de recherche irakien de Tamuz.²³ On tentera, à partir de cette "affaire", de dégager un certain nombre de points de réflexion et d'entrevoir les problèmes qui se posent pour l'avenir.

²² Voir Savelli, *L'INFCE, un gigantesque exercice technico-diplomatique* [1980] Échos du CEA (no 1) 25; *L'INFCE* (5 mars 1960) Enerpresse (no 2525) et (10 mars 1980) Enerpresse (no 2528); R. Manley, *Non-Proliferation: A Political Problem* (1980) et A. Grey, *Taking Stock after INFCE* (1980) (Rapports au cinquième Symposium de l'Institut de l'uranium, Londres); G. Smith, *INFCE-Final Plenary Conference* (1980) 80 U.S. Dep't of State Bulletin (no 2039) 56; Skjöldebrand, *L'International Nuclear Fuel Cycle Evaluation-INFCE* (1980) 22 Bulletin de l'AIEA (no 2) 30, et AIEA, *The International Nuclear Fuel Cycle Evaluation* (1980), notamment, vol. 3: *Summary Volume*.

²³ Voir notamment, l'excellente analyse de Fischer, *Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire irakien* [1981] Ann.fr.dr.int. 147. Voir aussi, Amsel, Pharabod & Sene, *Osirak et la prolifération des armes nucléaires* (septembre 1981) Les temps modernes (no 422) 373; "Non-prolifération" in (1981) 23 Bulletin de l'AIEA (no 3) 3, et (août 1981) Chronique de l'ONU (no 8) 5.

II. Le débat politique actuel et les perspectives d'avenir

À ce jour, 114 États non dotés d'armes nucléaires ont adhéré au *TNP*. De tous les pays (autres que ceux dotés d'armes nucléaires) qui exploitent ou construisent des usines nucléaires, douze seulement n'ont pas adhéré au *TNP*. Huit d'entre eux — l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, la République populaire démocratique de Corée, Cuba, l'Espagne et le Viet-Nam — ont placé toutes leurs installations nucléaires connues de l'Agence sous le régime de garanties; quatre autres pays (l'Afrique du Sud, l'Inde, Israël et le Pakistan), exploiteraient ou construiraient actuellement des installations qui ne seraient pas placées sous garanties, à côté d'autres qui le sont.²⁴

D'après le sixième rapport de l'Agence sur l'application des dispositifs de sécurité pour l'année 1981, l'AIEA a procédé à 1400 inspections sur près de 800 installations de 50 États membres, pour un coût de vingt millions de dollars environ.²⁵ Les matières soumises aux garanties consistaient en cinq tonnes de plutonium séparé, dix tonnes d'uranium hautement enrichi, soixante-et-onze tonnes de plutonium non séparé contenu dans des assemblages de combustibles irradiés et trente-huit mille tonnes d'uranium faiblement enrichi ou naturel. Le rapport dresse un bilan positif de cette action dans la mesure où aucune anomalie n'a été détectée concernant des détournements éventuels de matières ou l'utilisation de centrales nucléaires à des fins militaires, tout en soulignant certains aspects négatifs tels que le manque d'inspecteurs et d'équipement technique et les restrictions imposées par certains pays dans l'acceptation des inspections, ce qui pose souvent de sérieux problèmes.

Telle est brièvement résumée la situation politique et technique de l'application du système de garanties de l'AIEA à la fin de l'année 1981.

L'opinion publique a cependant tendance à déduire de ces faits et notamment de l'attitude des États vis-à-vis du *TNP* qu'il existe deux catégories d'États: les pays sûrs et les pays non-sûrs, les premiers étant notamment identifiés comme des États en développement qui, d'une part, n'ont pas adhéré au *TNP* et, d'autre part, cherchent à tout prix à se procurer des matières et équipements nucléaires susceptibles d'être utilisés à des fins militaires.

Il est vrai que si le *TNP* interdit la possession d'armes nucléaires, il n'empêche pas de parcourir tranquillement tout le chemin qui y mène: ceci est

²⁴ Voir Fischer, *Les garanties de la non-prolifération: géographie, perspectives et problèmes* (1981) 23 Bulletin de l'AIEA (no 4) 7, et Grumm, *Possibilités et limites des garanties internationales* (1982) 24 Bulletin de l'AIEA (supplément) 40.

²⁵ Voir à cet égard, AIEA, *The Annual Report for 1981* (1982) Doc. AIEA/GC (XXVI)/664, no 228, à la p. 57, et tableau no 6, à la p. 62.

valable bien entendu pour les États non parties au *TNP* qui, pour une raison ou pour une autre, en refusant d'adhérer au *TNP*, ont souhaité garder leur option nucléaire militaire ouverte (par exemple l'Inde)²⁶ mais cela n'est pas à exclure non plus — et il faut le souligner — pour des États parties au traité qui, acquérant peu à peu les compétences, les installations et les matières fissiles (comme semblait le craindre Israël dans l'affaire Tamuz), auraient les moyens, le jour venu, d'assembler une bombe, quitte à dénoncer le traité, ce que son article X l'autorise à faire, dans un délai de trois mois.

Le risque de prolifération n'est dans ces conditions pas forcément ou automatiquement du côté des pays en développement n'ayant pas adhéré au *TNP* (et à cet égard une politique de non-prolifération basée sur cette optique ne peut provoquer qu'une réaction négative à la cause de la non-prolifération), mais il peut aussi bien se trouver du côté des pays dits "sûrs" notamment de certains pays industrialisés adhérents au *TNP* qui, ayant développé toutes les étapes du cycle du combustible, seraient susceptibles, le jour venu, de fabriquer une bombe par leurs propres moyens.

La Conférence d'examen du *TNP* précitée d'août 1980²⁷ avait clairement mis en évidence les critiques de plus en plus vives dont ce traité est l'objet. L'échec de cette Conférence — due essentiellement, nous l'avons dit, au non respect par les puissances nucléaires militaires de leurs engagements de désarmement — n'a pas conduit pour autant à une remise en cause du *TNP* dont aucun signataire ne s'est retiré. Au contraire, non seulement l'ensemble des participants à la conférence a reconnu l'objectif de non-prolifération comme essentiel, mais a souligné son attachement au système de contrôle de l'Agence de Vienne, seul instrument actuel efficace et crédible de vérification de l'utilisation des installations et matières à des fins exclusivement pacifiques.

Il n'en demeure pas moins qu'en détruisant le réacteur de recherche irakien de Tamuz, Israël — qui n'avait ni adhéré au traité ni accepté l'application des garanties de l'Agence à toutes ses installations nucléaires, alors que l'Irak avait pleinement souscrit au régime des garanties et rempli les obligations qui découlent de son adhésion au *TNP* — a porté un coup aux principes mêmes qui régissent le système international de non-prolifération. Ce fait a été souligné par le Directeur général même de l'Agence au Conseil de sécurité le 19 juin 1981, qui déclara que "un pays qui n'est pas partie au *TNP* ne s'est à l'évidence pas senti convaincu par nos conclusions ni notre capacité de

²⁶ Voir l'analyse du cas indien faite par Goldschmidt, *Les problèmes nucléaires indiens* (1982) 47 Politique étrangère 617.

²⁷ Voir généralement, *supra*, note 20.

continuer à nous acquitter efficacement de nos responsabilités dans le domaine des garanties” et en concluait que le système de contrôle de l’Agence avait été lui-même attaqué.²⁸

Ce coup qui risquait d’être fatal à la crédibilité du système de garanties de l’Agence, lui a paradoxalement été quelque peu salutaire dans la mesure où il a fait prendre conscience à la Communauté internationale de l’enjeu et des implications possibles de l’action israélienne, et a provoqué chez elle une réaction de défense en condamnant non seulement avec vigueur “l’acte israélien d’agression contre les installations nucléaires irakiennes placées sous garanties, qu’elle considère comme une attaque contre l’Agence et son régime de garanties, fondement du TNP”, mais en “réaffirmant également sa confiance dans l’efficacité du système de garanties de l’Agence”²⁹ aussi bien au Conseil des Gouverneurs, qu’à la Conférence générale de l’AIEA, ainsi qu’au Conseil de Sécurité ou à l’Assemblée Générale de l’ONU.

Il est de fait que les garanties et contrôles internationaux de l’AIEA restent l’élément central de toute politique de non-prolifération, lequel jusqu’à présent a prouvé qu’il était suffisamment efficace pour dissuader un État de détourner clandestinement des utilisations civiles vers des utilisations militaires. Ce système — répétons-le — sert avant tout à vérifier que les engagements d’utilisation pacifique souscrits par un État sont bien respectés. En cas de violation, il ne peut jouer qu’un rôle d’alerte de l’opinion internationale et non de police, mais n’en a pas moins une grande portée. Ceci n’empêche pas qu’il demande à être amélioré — ce à quoi s’emploie l’AIEA — et qu’il doit notamment suivre à la fois l’évolution des techniques et s’appliquer à une plus grande diversité d’installations qui soulèvent des problèmes spécifiques non encore résolus.

Quant aux fameux “verrous technologiques”³⁰ dont il a tant été question lors de la conférence INFCE, tous les experts sont d’accord pour considérer qu’il n’en existe pas et pour affirmer que, dans la mesure où un État possède de l’uranium et des connaissances scientifiques, du personnel formé et des moyens financiers et où il a la ferme volonté politique de mener à terme son entreprise, il pourra se doter, un jour ou l’autre, d’un armement atomique.

²⁸ Voir l’annexe au texte de la résolution no 487 (1981), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, publiée sous (1981) Doc. AIEA/INF/196.

²⁹ Voir la résolution du Conseil des Gouverneurs de l’AIEA du 12 juin 1981, sous (1981) Doc. AIEA/GC (XXV)/643. Voir aussi le texte de la résolution adoptée par la Conférence générale de l’Agence, le 26 septembre 1981, sous (1981) Doc. AIEA/GC (XXV)/RES/381, et reproduite in (1981) 23 Bulletin de l’AIEA (no 4), pp. 45.

³⁰ Voir à cet égard B. Goldschmidt, *Le cas de la non-prolifération; la recherche de verrous techniques* (1981) (Rapport au Colloque Science et Désarmement, Paris).

Faut-il en conclure que toutes les technologies civiles sont équivalentes du point de vue de la prolifération?

Jusqu'à présent, tous les États qui se sont dotés d'un armement nucléaire ont développé leur programme militaire indépendamment de leur programme civil (prix de revient moins élevé, délais de construction des installations militaires plus courts). Il est de fait cependant que les installations civiles une fois construites peuvent servir, sous certaines conditions, à produire des matières utilisables à double fins "civiles et militaires" (cas de l'Inde). C'est à cet égard que l'on parle d'installations plus ou moins proliférantes.

Au niveau des réacteurs, les risques de prolifération sont principalement associés aux réacteurs à uranium naturel car ils sont généralement conçus pour un déchargement en marche continue et peuvent ainsi produire en marche normale un plutonium de meilleure qualité explosive que celui produit à partir des réacteurs à uranium enrichi, qui ne sont arrêtés qu'une fois par an pour le déchargement. Des risques de prolifération sont également liés aux réacteurs surgénérateurs fonctionnant au plutonium.

Mais c'est surtout au niveau des technologies dites sensibles que les risques de prolifération sont plus élevés: celle de l'enrichissement car elle peut permettre de parvenir à de l'uranium très enrichi en isotope 235 et celle du retraitement car elle aboutit à l'isolement du plutonium. Certaines de ces technologies sont d'ailleurs plus ou moins proliférantes, telles par exemple le procédé d'enrichissement par centrifugation ou par laser alors que le nouveau procédé mis au point par la France — dit du traitement chimique — n'est utilisable que pour les faibles enrichissements donc sans risque.

C'est dire, comme le soulignait M. Bujon de l'Estang, "que toute technologie, ou presque, peut être considérée comme sensible dès lors qu'existent de telles arrière-pensées, et que le problème devient très vite plus politique que technique. Si certaines technologies peuvent être objectivement considérées comme 'plus proliférantes' que d'autres, certains pays sont à l'évidence plus suspects que d'autres.³¹ En termes de prolifération, la réponse à l'équation posée n'est jamais purement technique ou purement politique, mais mêle toujours étroitement les deux facteurs. Le 'seuil critique' est atteint lorsque se réalise la conjonction d'un pays sensible avec une ou des technologies sensibles".³²

Ces observations rejoignent également celles faites par M. André Petit lors d'une conférence donnée le 23 mars 1982 à la Société française de

³¹ Voir à cet égard, Lodgaard, *Nuclear Proliferation: Critical Issues. Transfer of Technologies, Safeguards and Sensitive Countries* (1981) 12 Bulletin of Peace Proposals (no 1) 11.

³² Voir Bujon de L'Estang, *La non-prolifération des armes nucléaires* (1980) Commentaire (no 9) 91, à la p. 92.

l'énergie nucléaire, réunie à Paris, sur "l'évolution des problèmes de non-prolifération" et pour lequel un certain classement, par ordre décroissant, des facteurs de prolifération, peut être établi, à savoir: 1) l'insécurité politique (ex.: région du Moyen-Orient); 2) une volonté politique; 3) un certain niveau de développement technologique; 4) la disposition de moyens financiers et d'ingénieurs qualifiés; 5) la disposition d'installations nucléaires civiles, si elles ne sont pas soumises au contrôle de l'AIEA. Et l'orateur concluait qu'un système de contrôle efficace, c'est-à-dire des verrous juridico-politiques valables, ne pouvait reposer que sur des engagements politiques solides et qu'en sens inverse des pressions politiques poussées à l'extrême pour faire adhérer à tout prix les États au *TNP*, pouvaient conduire à des résultats néfastes et contraires au but recherché.

Conclusion

Il s'agit donc avant tout d'un problème diplomatique et militaire dont la solution repose essentiellement sur la volonté politique des États et il est bien évident que tout système de garanties, aussi perfectionné soit-il, ne permet pas de prévoir les intentions ou décisions politiques futures de ceux-ci. Il n'en demeure pas moins que dans le cadre du processus du désarmement tant souhaité, le système de garanties de l'Agence de Vienne constitue un exemple unique de mécanisme de contrôle international effectivement appliqué. C'est en effet la première fois dans l'histoire de l'humanité que des États souverains ont accepté, de leur plein gré, que des installations névralgiques situées sur leur territoire soient inspectées par des ressortissants étrangers, ce qui représente un fait tout à fait exceptionnel dans le droit international public.

D'ailleurs l'ensemble de la Communauté internationale ne s'y est pas trompée puisqu'elle a renouvelé sa confiance en l'AIEA et, par là-même, a consacré la reconnaissance de l'Agence comme centre de contrôle du commerce nucléaire international.

Il est en tout cas certain que la recherche d'un consensus sur des règles internationalement acceptées ne peut être trouvée que dans le cadre d'une coopération internationale largement ouverte et un climat de confiance mutuelle. Cela implique un certain rééquilibrage dans les droits et obligations des uns et des autres et autant que faire se peut — étant donné la situation privilégiée dont jouissent les cinq puissances nucléaires — une rectification des situations discriminatoires établies originairement par le texte même du *TNP* et en quelque sorte "aggravée" par les Directives de Londres qui superposent à ces discriminations d'origine celles d'une dépendance des pays en voie de développement — à qui l'on refuse le transfert de technologies sensibles — envers les pays technologiquement avancés. Comme l'a souligné le Président de la Commission argentine à l'énergie atomique, le vice-amiral

Castro Madero, dans un rapport présenté au Congrès de Foratom en septembre 1982, "les principes moraux partagés par tous ne devraient pas être cependant invoqués pour protéger les intérêts politique et économique d'un petit nombre", ajoutant qu'à ses yeux la non-prolifération tant souhaitée sera uniquement acceptable que si elle est accompagnée d'une série de mesures qui sont essentiellement: la "dissipation de l'hégémonisme industriel caché derrière le noble idéal de non-prolifération" et une renonciation par les Puissances nucléaires à la prolifération verticale et aux autres utilisations militaires de l'énergie nucléaire, au moyen d'un programme concret, suivant un calendrier plausible et sous contrôle international.³³

En effet, le seul moyen d'arrêter la prolifération nucléaire "horizontale" se trouve dans le désarmement et l'arrêt de la prolifération nucléaire "verticale" poursuivie par les deux Grands. Ceci ne paraît réalisable que dans le cadre d'un climat politique détendu dans les relations internationales et dans la mesure où les deux Super-Puissances continueront à avoir la même perception des problèmes de prolifération et de sécurité internationale en général.

³³ Voir *How Argentina Looks at Non-proliferation* (1982) (Rapport au VIIIe Congrès de Foratom).