

# Comment renforcer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

---

par M. S. Eklund

*Le TNP comporte toute une série complexe d'engagements et d'obligations dont chacun représente à lui seul un objectif hautement souhaitable et qu'il faudrait chercher à atteindre même si le Traité n'existait pas et quel que soit le succès (ou l'insuccès) de la réalisation des autres objectifs.*

*Ces objectifs sont:*

- a) Empêcher la dissémination des armes nucléaires et limiter leur possession aux cinq Etats qui en détenaient à la fin de 1966. C'est de toute évidence le principal objectif du Traité. C'est celui qui est à la base des trois premiers articles et donne son nom au Traité (articles I, II, III);*
- b) Encourager tous les pays à coopérer au développement de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et, en particulier, aider les pays en voie de développement dans ce domaine (article IV);*
- c) Donner à toutes les parties accès aux avantages, quels qu'ils soient, qui peuvent découler de l'utilisation des explosions nucléaires à des fins pacifiques (article V);*
- d) Poursuivre les négociations en vue de la cessation de la course aux armements, du désarmement nucléaire et, éventuellement, d'un traité sur un désarmement général et complet "sous un contrôle international strict et efficace". Bien que l'article pertinent (article VI) ne le dise pas explicitement, on considère généralement que cette obligation engage particulièrement les Etats parties au Traité qui sont en même temps des "Etats dotés d'armes nucléaires" (article VI).*

*Le préambule, dans lequel il est rappelé que les parties au Traité de Moscou interdisant les essais d'armes nucléaires ont exprimé leur détermination de chercher à assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes, a trait également à l'objectif que représente le contrôle des armements et le désarmement (article VI).*

*Il faut souhaiter la réalisation de chacun des ces buts; il ne saurait donc être question de marchander ou de les mettre en balance les uns avec les autres.*

*En dépit des démonstrations spécieuses tendant à prouver le contraire, l'histoire montre que l'avantage des armes n'a jamais empêché la guerre, et la dissémination des armes nucléaires accroîtra inévitablement la probabilité d'un conflit nucléaire, peut-être même en progression géométrique, sans compter qu'elle entraîne les participants à des dépenses que même les plus riches supportent difficilement. En conséquence, la décision de ne pas participer à la course aux armements nucléaires ne doit en aucune façon être considérée comme un sacrifice de la part du pays qui la prend, mais simplement comme une décision de bon sens. De même, les premiers bénéficiaires d'un arrêt de la course aux armements nucléaires seraient les Etats détenteurs d'armes nucléaires eux-mêmes, même si c'est le monde entier qui pousserait un soupir de soulagement.*

## Objectif n° 1: Non-prolifération

Sans parler des Etats dépositaires, les parties actuelles au TNP sont soit des pays en voie de développement, soit des pays industriels de l'Europe de l'Est et du Nord et du Commonwealth. Au moment de la rédaction de cet article, aucun Etat industriel important n'a encore adhéré pleinement au Traité. Cependant, cette situation pourrait très vite se modifier radicalement et nous espérons qu'elle le fera. Une seule décision gouvernementale suffirait pour que le Traité entre en vigueur à l'égard de l'ensemble de la Communauté économique européenne. En dehors de la CEE, un seul Etat industriel important a signé le Traité mais ne l'a pas encore ratifié. Jusqu'à présent, on a déclaré que le principal obstacle à cette ratification résidait dans le fait qu'on ne pouvait pas être sûr que l'application des garanties dans le cadre du TNP serait faite de façon uniforme. Cet obstacle a maintenant disparu.

Lorsque tous les principaux Etats industriels "non dotés d'armes nucléaires" seront parties au Traité, les effets de celui-ci en ce qui concerne la non-prolifération seront considérablement renforcés, car on peut supposer que ces Etats seront tout aussi désireux que les autres de faire en sorte que le régime de la non-prolifération s'étende encore davantage.

Etant donné que de nombreux Etats qui sont au seuil du club nucléaire ont choisi de ne pas se rallier au TNP, une lourde responsabilité incombe aux pays qui sont des fournisseurs importants de matières et d'équipement nucléaires. Dans de nombreux pays industriels, le marché des centrales nucléaires a faibli. Dans d'autres en revanche, la demande d'énergie d'origine nucléaire va probablement s'accroître. La concurrence risque de devenir sévère et d'inciter certains fournisseurs à offrir de "meilleures" conditions en réduisant les prescriptions relatives aux garanties nucléaires. L'attitude à adopter en matière de fournitures revêt donc une importance capitale. Certains progrès ont été obtenus grâce à l'établissement de la fameuse liste clé des articles qui, au cas où ils sont fournis à d'autres pays, doivent être soumis à des garanties (soit eux-mêmes, soit les matières nucléaires produites). Cependant, les pays exportateurs pourraient, s'il le voulaient vraiment, aller beaucoup plus loin et exiger des pays importateurs, **comme condition de la fourniture**, qu'ils adhèrent au TNP ou qu'ils prennent des dispositions comportant l'application de garanties au cycle complet du combustible importé et à son exportation. Il faut reconnaître qu'un tel programme ne serait pas facile à appliquer, à moins que tous les exportateurs importants ne soient décidés à l'exiger. L'enjeu en vaut cependant la peine. Au cours de l'année passée, on a prétendu que des pays n'ayant pas adhéré au TNP jouissaient d'un traitement préférentiel en matière d'exportation et il est évidemment indispensable de dissiper résolument de telles impressions.

Evidemment, il y a des limites aux pressions, qu'on peut exercer sur les gouvernements pour leur faire signer le Traité. Il est significatif que presque tous les pays qui se trouvent au "seuil nucléaire" et qui n'ont même pas signé le Traité appartiennent à des zones de tension politique. Dans de tels cas, des accords régionaux et des accords engageant de petits groupes d'Etats pourraient contribuer à asseoir une assurance politique permettant aux pays considérés de renoncer publiquement à l'"option nucléaire" en signant le TNP ou un autre accord analogue. L'article VII du TNP se réfère au droit d'un groupe quelconque d'Etats de conclure des traités régionaux de façon à assurer l'absence totale d'armes nucléaires sur leurs territoires respectifs. Le Traité de Tlatelolco est le premier instrument juridique de ce type. Il complète utilement le TNP (bien qu'on ait prétendu que le Traité contient des ambiguïtés au sujet de la fabrication d'explosifs nucléaires à des "fins pacifiques"). On pourrait encore creuser l'idée de zone exempte d'armes nucléaires. A ce sujet, on pourrait envisager une Afrique ou une Asie du Sud exempte d'armes nucléaires mais nul ne sous-estime les problèmes politiques que cela susciterait.

## **Objectif n° 2: Coopération internationale aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire**

C'est à cette fin, et pour contribuer à garantir l'"utilisation pacifique" que l'AIEA a été créée en 1957. Un renforcement des programmes de l'AIEA contribuerait considérablement à promouvoir la coopération internationale dans les domaines couverts par le Traité. Actuellement quatre tâches parmi celles qui sont confiées à l'Agence revêtent une importance particulière:

- a) ➤ Assistance technique et autres formes de coopération technique;
- b) Elaboration de normes de sécurité internationales acceptables relatives aux centrales nucléaires et destinées spécialement à aider les pays qui lancent actuellement des programmes nucléo-énergétiques;
- c) Fourniture par l'Agence de services de consultants pour le choix de l'emplacement, la sécurité et les aspects économiques;
- d) Intensification des échanges de renseignements, éventuellement au moyen d'INIS, particulièrement en ce qui concerne la documentation technique, les problèmes de fonctionnement et leur solution pratique.

L'AIEA peut aussi jouer un rôle important en favorisant la création de centres régionaux de combustible nucléaire. Toutes les considérations, qu'elles aient trait à l'économie, à la sécurité ou aux garanties, plaident en faveur de tels centres et contre la prolifération de petites usines non rentables de retraitement et de fabrication de combustible nucléaire ou de dépôts de déchets nucléaires, ce qui multiplie les problèmes de sécurité. Il faudrait cependant, comme on l'a éprouvé en d'autres circonstances, une ferme volonté politique pour surmonter les multiples obstacles qui s'opposent à la création de tels centres régionaux.

Une autre activité de l'Agence qui mérite d'être encouragée est l'élaboration de normes de sécurité physique, en particulier pour le transport des matières nucléaires. La crainte de la piraterie, du vol et du sabotage risquerait de paralyser sérieusement la coopération dans l'exploitation des applications pacifiques de l'énergie nucléaire.

Son Statut interdit à l'Agence d'agir comme pourvoyeur de capitaux. Mais, en tant que consultant économique, elle peut établir un pont entre les pays demandeurs et les instituts financiers mondiaux et il est possible d'aller encore plus loin. Il ne faut cependant pas oublier que le financement des travaux d'exploitation de l'énergie nucléaire a été assuré essentiellement par des instituts nationaux et s'est effectué par voie bilatérale et qu'il en sera encore ainsi le plus souvent.

## **Objectif n° 3: Permettre aux pays de profiter des avantages que peuvent apporter les applications pacifiques des explosions nucléaires**

Il s'agit en réalité d'une partie du deuxième objectif, mais elle est traitée à part dans le TNP. L'AIEA accomplit toutes les démarches administratives et techniques possibles au niveau international et elle doit créer, notamment, au sein de son Secrétariat, un service qui permettra à tous les Etats Membres de profiter des avantages, quels qu'ils soient, des applications pacifiques d'explosions nucléaires, ou ENP.

- L'AIEA a organisé quatre réunions techniques internationales afin d'encourager un échange complet d'informations et elle a étendu le système international de documentation nucléaire à ce domaine.
- Elle étudie la factibilité et les aspects économiques des ENP et des techniques concurrentes.
- Elle fournit des études, qui font l'objet de rapports, sur la sécurité de ces opérations.

- Elle a établi des règles pour la "surveillance internationale appropriée" des ENP et les prestations de services correspondantes.
- Elle a pris des mesures pour étudier l'accord ou les accords internationaux et les ententes bilatérales mentionnés dans le TNP.

Il apparaît donc nettement que tout Etat non doté d'armes nucléaires et souhaitant procéder à une ENP sur son territoire, ou étudier la factibilité d'une telle entreprise, n'a qu'à s'adresser à l'AIEA pour obtenir l'ensemble des services nécessaires. Bien que l'AIEA ait été invitée parfois à fournir des informations il est significatif qu'elle n'a encore reçu aucune demande en vue d'une ENP.

Ceci semble indiquer qu'il n'existe pas encore de réponse claire à la principale question: que peut-on, en fait, attendre actuellement ou dans un proche avenir des applications pacifiques des explosions nucléaires? Parmi les Etats Membres dotés d'armes nucléaires, deux n'ont pas de plans substantiels d'ENP. Le troisième a établi un vaste programme dans ce domaine mais en a pratiquement suspendu la réalisation. Le quatrième s'en tient à un programme important.

Ce qu'il faut avant tout, semble-t-il, ce sont des évaluations comparatives coût-avantage et risque-avantage de cette technique. En d'autres termes, il s'agit de savoir ce qu'on peut attendre d'une ENP, à quel prix et moyennant quels risques par rapport à d'autres techniques utilisant des explosifs classiques.

Bien sûr il serait aussi souhaitable d'évaluer ainsi d'autres grandes applications techniques de l'énergie nucléaire (énergie, dessalement, propulsion des navires, chaleur industrielle, etc.). Cependant, le fait que nous ayons affaire à un explosif d'une puissance incomparable qui ne peut, pratiquement, pas être distingué d'une arme nucléaire oblige à donner aux facteurs politiques un poids beaucoup plus grand que dans toute autre évaluation comparative. En d'autres termes, nous devons essayer de décider, par un jugement certes difficile, si le profit que nous pourrions tirer des applications pacifiques des explosions nucléaires, en plus de celui que nous offrent déjà les explosifs classiques, est suffisamment grand pour contrebalancer les difficultés politiques évidentes: le risque de rendre encore plus difficile, par la multiplication des explosions nucléaires à des fins pacifiques, la signature d'un accord sur l'interdiction complète des essais nucléaires et de laisser les ENP stimuler ou dissimuler la prolifération des armes nucléaires.

#### **Objectif n° 4: Contrôle des armements et désarmement**

Nous vivons depuis près de trente ans dans une paix maintenue par "l'équilibre de la terreur" et nous risquons de si bien nous accoutumer à cette situation terrifiante que nous finirons par la trouver normale. Est-ce que les petits-enfants de notre génération de diplomates s'assiéront eux-aussi autour de tables de conférence à Genève, à Vienne et à Helsinki, pour soumettre de nouveaux plans ou exhumer ceux d'autrefois, qu'ils remettront dans les tiroirs après des débats prolongés et, comme à l'accoutumée, inutiles? Nous devons sérieusement nous demander combien de temps cette situation durera. Nous avons été, plusieurs fois depuis la deuxième guerre mondiale, au seuil de la catastrophe nucléaire et chaque fois nous avons fait marche en arrière, mais pouvons-nous réellement croire que notre chance persistera pendant plusieurs générations?

Il n'y a pas lieu d'exposer ici les avantages incalculables qui découleraient d'un désarmement nucléaire et les obstacles qui s'opposent à un tel désarmement, pas plus qu'il ne convient d'examiner les mérites des différentes propositions de désarmement. Les quelques commentaires qui suivent se rapporteront donc simplement au principal objectif du Traité de non-prolifération: empêcher la prolifération des armes nucléaires.

Tout d'abord, il est nécessaire de rappeler que la poursuite de la course aux armements nucléaires et la volonté des Etats "dotés d'armes nucléaires" de dépenser des sommes toujours plus importantes pour se doter d'armes plus perfectionnées et plus meurtrières renforcent la position des "faucons" dans les pays qui n'en sont pas pourvus (particulièrement ceux qui n'ont pas encore signé le TNP) et donnent du poids à leurs arguments.

Le moyen le plus avantageux et le plus pertinent pour assurer la non-prolifération serait d'interdire de façon complète et permanente les essais d'armes nucléaires. Comme il est difficile de distinguer les dispositifs explosifs nucléaires des armes nucléaires, il pourrait être souhaitable d'étendre une telle interdiction à tous les dispositifs explosifs nucléaires et de soumettre à une autorisation internationale préalable les explosions exceptionnelles permises (si nous estimons que les avantages des ENP valent bien les difficultés soulevées par de telles autorisations exceptionnelles).

L'éventualité d'une interdiction totale des essais nucléaires à brève échéance est peut-être encore peu probable, mais les progrès accomplis dans cette direction, grâce à l'adoption rapide de limites de plus en plus sévères pour les dimensions et le nombre des essais souterrains "autorisés" qui peuvent être faits chaque année, nous permettent d'entretenir l'espoir qu'un jour viendra où les essais nucléaires auront complètement disparu.

L'adoption d'autres propositions, qui sont examinées périodiquement, pourrait avoir des répercussions sur le TNP, par exemple la suppression de toute nouvelle production de plutonium à des fins militaires et l'inspection régulière par l'AIEA des installations qui produisent le plutonium dans les Etats dotés d'armes nucléaires. D'ailleurs, le fait même que les Etats dotés d'armes nucléaires acceptent de voir leurs activités pacifiques inspectées par l'AIEA est déjà un élément qui influence favorablement l'attitude à l'égard du TNP de certains Etats non dotés d'armes nucléaires.

Je voudrais également parler de ce qu'on appelle la "controverse nucléaire". Jusqu'à présent, les personnes qui se préoccupent des conséquences de la production nucléo-énergétique sur l'environnement et des quantités d'énergie dépensées pour la construction et l'approvisionnement en combustible des centrales nucléaires ont concentré leur tir, d'ailleurs non sans effets, sur l'industrie nucléaire pacifique. Il est extrêmement surprenant cependant que les écologistes se préoccupent peu des armes nucléaires et des navires à propulsion nucléaire. L'"accident plausible le plus sérieux" qui pourrait résulter d'une défaillance humaine ou mécanique dans le maniement des armes nucléaires, sans parler de leur emploi ultime comme engins de destruction, aurait des conséquences infiniment plus graves que celles, par exemple, d'une fusion du cœur associée à une défaillance de tous les mécanismes de sécurité dans une centrale nucléaire à usage pacifique. Comme nous le savons tous, il existe dans le monde dix mille têtes nucléaires destinées à la guerre et plusieurs centaines de missiles nucléaires, sans compter 200 sous-marins nucléaires environ. Si l'on pouvait faire agir, en faveur du contrôle des armes nucléaires et du désarmement nucléaire, le poids considérable de l'opinion publique que les écologistes sont parvenus à mobiliser contre l'énergie d'origine nucléaire utilisée à des fins pacifiques, ne hâterait-on pas ainsi considérablement les progrès du désarmement nucléaire?

En conclusion, je voudrais souligner une nouvelle fois l'importance d'efforts rigoureux pour atteindre chacun des objectifs du TNP. L'AIEA vise surtout les deux premiers: empêcher toute nouvelle prolifération et promouvoir la coopération internationale pour les applications pacifiques de l'énergie atomique. Nul pourtant ne devrait se désintéresser des autres objectifs. Personne ne prétend non plus que le TNP soit un traité idéal; c'est toutefois le meilleur que l'humanité soit parvenue à obtenir en trente ans de négociations sur le désarmement et le contrôle des armements. Si nous devions ne pas atteindre son principal objectif, la cause tout entière du désarmement subirait un immense échec et le monde serait confronté à une crise politique grave.