

Un deuxième examen des questions de non-prolifération fait apparaître des divergences de vues

Avec un peu de cynisme, certains auraient pu définir la deuxième Conférence des Parties chargée de l'examen du TNP* comme un nouvel épisode de la longue histoire de la Conférence du désarmement et comme un simple lever de rideau pour le Comité de la sécurité des approvisionnements (CSA) qui vient d'être créé par l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Ceci appelle quelques explications.

La deuxième Conférence des Parties avait pour tâche "d'examiner le fonctionnement [du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires] en vue de s'assurer que les objectifs du Préambule et les dispositions du Traité sont en voie de réalisation". A cette fin, 75 Etats Parties au TNP se sont réunis à Genève du 11 août au 7 septembre 1980. La deuxième Conférence des Parties aurait dû se terminer le vendredi 5 septembre mais s'est prolongée jusqu'au dimanche afin de permettre aux gouvernements de poursuivre les négociations sur l'inclusion de questions de fond dans le document final. En fin de compte, toutefois, le rapport final a porté uniquement sur des points de procédure.

Avant que se réunisse la *première* Conférence des Parties chargée de l'examen du TNP, en mai 1975, la principale question quant à l'avenir du Traité était de savoir s'il serait ratifié par les principaux pays industriels *non* dotés d'armes nucléaires, notamment par les Etats membres d'Euratom et le Japon. Cette première conférence s'ouvrit le 5 mai 1975. Le vendredi précédent, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne avaient fourni une réponse à la question en déposant leurs instruments de ratification. Le Japon les imitait un an plus tard, le 8 juin 1976.

Entre la première et la deuxième conférence, 18 pays ont adhéré au TNP, portant à 113 le nombre total d'Etats Parties au Traité. Il en résulte que presque tous les pays industrialisés de l'hémisphère nord (à l'exception non négligeable de l'Espagne et de la France) ont adhéré au Traité, ainsi que plus de 70 pays en développement. Les activités nucléaires de tous les pays d'Amérique du Nord, de presque tous les pays d'Europe, de la plupart des pays du Moyen-Orient ainsi que de l'Extrême-Orient et de l'Asie du Sud-Est et d'un grand nombre de pays d'Afrique et d'Amérique latine sont donc maintenant couvertes par le Traité bien qu'un certain nombre de pays d'Asie du Sud, du Moyen-Orient, d'Amérique du Sud et d'Afrique du Sud aient préféré jusqu'à présent demeurer à l'écart.

Bien que satisfaisante, cette évolution est donc limitée sur le plan géographique.

Directives de Londres et législation des Etats-Unis

D'autres faits ont eu entre 1975 et 1980 une incidence sur le Traité proprement dit. En janvier 1978,

* Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

la plupart des principaux pays fabricants ou fournisseurs de centrales et de matériel nucléaires, ont établi ce que l'on a appelé les Directives de Londres, qui préconisent des limitations à l'exportation des techniques nucléaires sensibles. Ces directives ne font pas de distinction parmi les pays importateurs entre ceux qui sont Parties au TNP et ceux qui ne le sont pas. Puis, la même année, est entrée en vigueur aux Etats-Unis la Loi sur la non-prolifération nucléaire qui stipule que tout Etat non doté d'armes nucléaires qui veut importer du combustible des Etats-Unis doit placer toutes ses activités nucléaires sous garanties de l'Agence et impose, en outre, des limitations très sévères à l'enrichissement et au retraitement du combustible provenant des Etats-Unis, là aussi que l'Etat intéressé soit ou non Partie au Traité.

De nombreux Etats ont estimé que les Directives de Londres, comme cette loi sur la non-prolifération, allaient à l'encontre des dispositions de l'Article IV du Traité auxquelles doivent se conformer tous les Etats Parties:

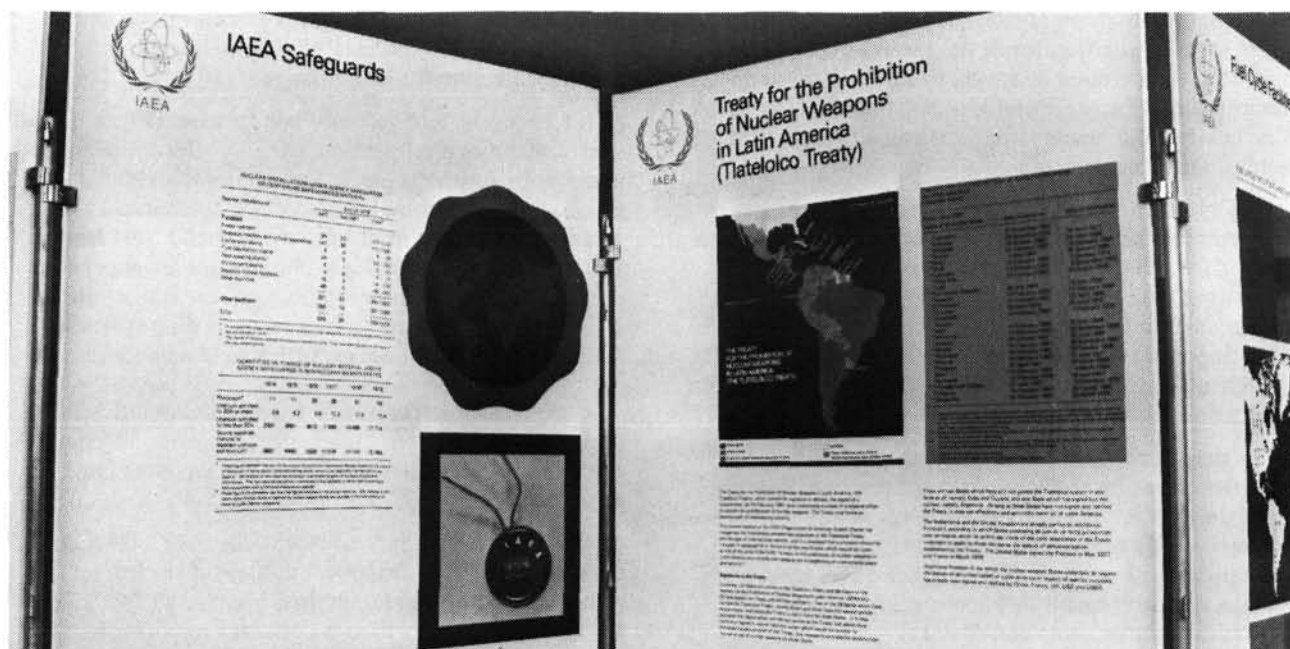
"1. Aucune disposition du présent Traité ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les Parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles premier et II du présent Traité.

2. Toutes les Parties au Traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et ont le droit d'y participer. Les Parties au Traité en mesure de le faire devront aussi coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres Etats ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement."

Les efforts déployés pour ralentir la course aux armes nucléaires, réaliser le désarmement nucléaire et obtenir une interdiction complète des essais d'armes nucléaires n'ont pas non plus donné de résultats notables. De nombreux Etats estiment que les Parties intéressées, notamment les Etats dotés d'armes nucléaires, ne se conforment pas assez aux dispositions de l'Article VI et des paragraphes pertinents du Préambule du Traité selon lesquels:

"Les Parties au Traité ...

Déclarant leur intention de parvenir au plus tôt à la cessation de la course aux armements nucléaires et



Pendant de la seconde conférence chargée de l'examen du TNP, l'AIEA a monté au Palais des Nations, à Genève, une exposition sur les travaux de garanties de l'Agence.

de prendre des mesures efficaces dans la voie du désarmement nucléaire,

Demandant instamment la coopération de tous les Etats en vue d'atteindre cet objectif,

Rappelant que les Parties au Traité de 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau ont, dans le Préambule dudit Traité, exprimé leur détermination de chercher à assurer l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais et de poursuivre les négociations à cette fin,

Désireux de promouvoir la détente internationale et le renforcement de la confiance entre Etats afin de faciliter la cessation de la fabrication d'armes nucléaires, la liquidation de tous les stocks existants desdites armes, et l'élimination des armes nucléaires et de leurs vecteurs des arsenaux nationaux en vertu d'un traité sur le désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace,

sont convenues de ce qui suit: [Article VI]

Chacune des Parties au Traité s'engage à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire, et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace."

Il était donc prévisible que ces questions susciteraient des débats animés à la Conférence, ce qui fut le cas.

La Conférence a commencé par une discussion générale d'un ton modéré qui a duré une semaine. Il y a eu consensus dans plusieurs domaines. Aucun délégué n'a mis en doute l'utilité du Traité ou l'opportunité de le renforcer. Les Parties ont continué de le considérer comme la pierre angulaire de tous les dispositifs de lutte contre la prolifération. Elles se sont accordées à estimer que les Parties non dotées d'armes nucléaires s'étaient

acquittées de leurs engagements de ne pas produire ou recevoir d'armes ou explosifs nucléaires. Il a été également reconnu que les garanties de l'Agence jouaient réellement leur rôle sans créer de gêne excessive. De nombreux délégués ont proposé qu'elles soient appuyées et renforcées, et que soient prises d'autres mesures de lutte contre la prolifération. Le principe selon lequel les exportations ne devraient avoir lieu que vers des pays qui ont accepté de ratifier le TNP ou ont placé toutes leurs activités nucléaires sous garanties a reçu un large appui.

Travaux des Grandes commissions

Cependant, il a été admis par certains des Etats dotés d'armes nucléaires ainsi que par les Etats non dotés d'armes nucléaires que peu de progrès avaient été accomplis en ce qui concerne les objectifs de désarmement de l'Article VI. Ce n'est que lorsque les deux Grandes commissions de la Conférence ont commencé leurs travaux que les déceptions sont apparues dans toute leur ampleur. La première Grande commission était chargée essentiellement de l'étude des aspects du Traité liés à la non-prolifération, au désarmement ainsi qu'à la paix et à la sécurité internationales. Ses membres les plus en vue étaient les représentants gouvernementaux qui sont normalement chargés des négociations sur le désarmement à Genève. Des délégués ont réaffirmé que les Etats non dotés d'armes nucléaires avaient rempli leurs obligations de ne pas acquérir d'armes nucléaires et d'accepter les garanties de l'Agence. Toutefois certains Etats, dotés ou non d'armes nucléaires, ont été accusés d'aider Israël et l'Afrique du Sud à acquérir la technologie des armements nucléaires et d'avoir ainsi manqué aux obligations que leur impose l'Article I.

Le Groupe des 77, la Suède et d'autres pays, ont également présenté un certain nombre de propositions pour que soient prises des mesures concrètes de contrôle des armes nucléaires. On peut citer, parmi ces mesures, l'application immédiate et la ratification d'urgence de l'accord SALT 2, des négociations immédiates sur

SALT 3, un moratoire en attendant la conclusion d'un traité sur l'interdiction totale des essais et la création à bref délai d'un groupe de travail de la Conférence du désarmement chargée d'étudier cette question (au lieu d'en laisser entièrement la négociation aux trois Etats dotés d'armes nucléaires.)

Ces propositions ont été généralement jugées inacceptables par les Etats dotés d'armes nucléaires bien que l'offre ait été faite en dernière minute d'accepter la création d'un groupe de travail de la Conférence du désarmement. Cette offre apparemment ayant été faite trop tard, ni la première Grande commission, ni finalement la deuxième, n'ont été en mesure d'établir un rapport de fond.

La deuxième Grande commission a examiné essentiellement les applications pacifiques de l'énergie nucléaire, le droit d'accès aux matières et aux techniques nucléaires et la façon dont les garanties ont été appliquées par l'Agence. Bon nombre de ses membres les plus en vue venaient de Vienne où ils siègent au Conseil des gouverneurs de l'Agence.

Les Directives de Londres et la Loi sur la non-prolifération des Etats-Unis ont fait l'objet d'un examen détaillé et critique. Aux arguments des pays consommateurs d'Europe occidentale ou du Groupe des 77, les pays fournisseurs ont répondu qu'ils avaient établi les Directives de Londres en toute bonne foi, afin de mettre un terme à la prolifération d'installations sensibles, et que les Directives s'appliquent aux importations des pays industrialisés comme à celles des pays en développement.

"Quasi-consensus"

L'aboutissement surprenant et encourageant de ces discussions prolongées et parfois véhémentes a été un accord de dernière minute sur tous les paragraphes sauf trois d'un long document de travail qui devait servir de base au rapport de la deuxième Grande commission. Ce quasi-consensus a été obtenu à 4 heures du matin, le dernier samedi de la conférence. Les trois points de désaccord portaient sur les fournitures de matériel nucléaire à Israël et à l'Afrique du Sud, et sur d'autres questions politiques. Ce succès était dû non seulement à l'habileté du Président et de ses collègues ainsi que du Secrétariat, mais encore à l'esprit de compromis et à l'attitude constructive de toutes les délégations qui ont pris une part active aux débats.

Peut-être serait-il intéressant d'évoquer certains points importants de ce quasi-consensus, que, l'on verra sans doute réapparaître dans le cadre des travaux du CSA. Parmi ceux qui intéressent particulièrement l'Agence, notons qu'il est admis que l'Accord type du fascicule bleu* satisfait à toutes les obligations imposées par le Traité aux Etats non dotés d'armes nucléaires, autrement dit que le Traité ne nécessite pas d'engagements supplémentaires. Les garanties complètes ont également reçu un appui explicite et il a été reconnu que les garanties de l'Agence respectent les droits souverains

des pays où elles sont appliquées et n'ont pas freiné le développement de ces pays; elles contribuent au contraire à maintenir la confiance.

Il a été également reconnu que les garanties existantes sont conformes à ce que l'on attend d'elles actuellement mais qu'il sera nécessaire de les améliorer lorsque des installations plus complexes seront placées sous garanties. A cet égard, il a été recommandé que les Etats tiennent compte des garanties dans la conception des centrales nucléaires et qu'ils exercent leur droit d'accepter ou de refuser les inspecteurs d'une manière à faciliter l'application des garanties au lieu de l'entraver.

Un système bien conçu de stockage international du plutonium et la Convention sur la protection physique des matières nucléaires ont également reçu une large adhésion.

Ces points se rapportent essentiellement à l'Article III du Traité. Il y a eu également consensus sur les principaux points examinés dans le cadre de l'Article IV. Il a été admis que les Parties devraient respecter les choix des autres Etats Parties en matière de combustible, à condition que des mesures de garanties internationalement reconnues soient appliquées au cycle que chaque Etat décide de développer. Il a également été convenu que la législation de chaque pays devait tenir compte des obligations juridiques qui incombent aux Parties du fait du TNP et d'autres accords avec d'autres Parties. Si des accords doivent être renégociés, cela doit se faire de façon équitable et sans interruption unilatérale de l'approvisionnement ou des importations. Ceci a été jugé particulièrement important dans le cas des pays en développement car ceux-ci sont vulnérables aux modifications des conditions d'approvisionnement.

Le CSA a reçu un large soutien, ainsi que les formules à retenir pour la mise en place d'arrangements institutionnels tels que des centres régionaux du cycle du combustible, des systèmes complémentaires en cas d'urgence (réseau de sûreté en cas d'urgence pour l'uranium), des stocks et une banque internationale du combustible nucléaire.

Les membres de la Commission ont également été d'accord pour estimer que les Parties devraient étudier la création d'un fonds spécial, géré par l'AIEA, pour la fourniture d'assistance technique aux pays en développement Parties au Traité, et que ces derniers devraient bénéficier d'un traitement préférentiel en ce qui concerne l'accès à la technologie nucléaire et les transferts de technologie.

Ce ne sont là que quelques-uns des principaux points du document de travail. Il a semblé un instant que ce document deviendrait le rapport de la deuxième Grande commission et ferait ainsi partie du rapport final de la Conférence. De nombreuses délégations ont toutefois estimé que la deuxième Commission ne devrait établir le rapport de fond que si la première parvenait également à un consensus. Comme cela n'a pas été le cas, le document de travail n'a pas pu être adopté officiellement et le rapport final de la Conférence n'a porté que sur des questions de procédure.

A la séance de clôture, M. Ismat T. Kittani (Irak), Président de la Conférence, a néanmoins invité instamment toutes les Parties à mettre en œuvre de bonne foi les propositions qui avaient fait l'objet d'un accord.

* *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les Etats dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.* INFCIRC/153. Reimprimé par l'AIEA en 1975. Le Conseil des gouverneurs de l'Agence a prie le Directeur général d'utiliser les textes figurant dans cette brochure comme base des négociations relatives aux accords de garanties.

Un équilibre d'obligations?

Comme d'habitude en pareille occasion, ce qui a été dit en privé a parfois été plus intéressant que ce qui a été déclaré en public. Les délégués de certains pays industrialisés ont fait remarquer que, si les critiques suscitées par l'action inexistante concernant l'Article VI et l'action négative concernant l'Article IV étaient justifiées, le TNP n'était ni un traité sur le désarmement ni un traité sur la coopération dans le domaine des applications pacifiques de l'énergie nucléaire, mais, comme son nom l'indique et comme l'énoncent explicitement les trois premiers articles, un traité visant à stopper la dissémination "horizontale" des armes nucléaires et son efficacité devrait être jugée de ce point de vue. Cet argument a été vivement contesté par d'autres délégués qui ont estimé que chaque obligation découlant du Traité était également contraignante, que le Traité représente un équilibre d'obligations à la suite d'un marché conclu en 1970 et que, si le compromis n'était pas respecté, le Traité finirait par ne plus être viable.

Accord de bon augure

Il semble peu douteux que la décision prise par le Conseil des gouverneurs de l'Agence en juin 1980 de créer le Comité de la sécurité des approvisionnements ait eu une influence favorable sur la Conférence. Les délégués se sont réunis en sachant qu'il y aurait désormais à Vienne un organe au sein duquel ils pourraient examiner en détail les problèmes posés par l'approvisionnement en centrales, en matériel et en techniques nucléaires et la question connexe de bonnes garanties de non-prolifération. Les débats de la deuxième Grande commission ont ainsi été plus clairement orientés. En se mettant d'accord sur la plupart des points du document de travail, de nombreux délégués ont fort probablement pensé aux réunions futures du CSA. Le fait qu'ils aient pu en trois semaines se mettre d'accord sur un aussi grand nombre de points laisse bien augurer des débats pourtant difficiles qui attendent le Comité de la sécurité des approvisionnements.

Le CSA aura certainement besoin de toute l'aide et de tous les avis qu'il pourra se procurer pour remplir sa mission qui est de "procéder à un examen et de donner des avis au Conseil des gouverneurs concernant les moyens par lesquels les approvisionnements en matières nucléaires, la fourniture de matériel et de technologie ainsi que de services du cycle du combustible peuvent être assurés d'une manière plus prévisible et à plus long terme, compte tenu de considérations mutuellement acceptables de non-prolifération ainsi que le rôle et les responsabilités de l'Agence en la matière".

Participation à la Conférence

Les soixante-quinze Etats ci-après, Parties au Traité sur la non-prolifération, ont participé à la Conférence:

Allemagne (République fédérale d'), Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Bulgarie, Burundi, Canada, Chypre, Congo, Corée (République de), Costa Rica, Côte-d'Ivoire, Danemark, Equateur, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Finlande, Gabon, Ghana, Grèce, Honduras, Hongrie, Indonésie, Iran, Irak, Irlande, Islande, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Japon, Jordanie, Kenya, Liban, Liechtenstein, Luxembourg, Malaysia, Malte, Maroc, Mexique, Mongolie, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République arabe syrienne, République démocratique allemande, République-Unie du Cameroun, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Saint-Siège, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Venezuela, Yémen démocratique, Yougoslavie, Zaïre.

En outre, l'Egypte, Etat signataire qui n'a pas encore ratifié le Traité, a participé à la Conférence sans prendre part à ses décisions.

Onze autres Etats qui ne sont ni Parties au Traité, ni signataires du Traité et deux organisations régionales ont participé à la Conférence à titre d'observateurs. Il s'agit des pays et organisations suivants: Algérie, Argentine, Brésil, Chili, Cuba, Emirat arabes unis, Espagne, Israël, Mozambique, République Unie de Tanzanie, Zambie, l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (OPANAL) et la Ligue des Etats arabes. Ils étaient autorisés à assister aux séances autres que celles qui ont lieu à huis clos, ainsi qu'à recevoir et soumettre des documents.

Une autre partie de l'exposition de l'AIEA à la conférence donnant aux délégués des renseignements sur les garanties internationales.

