

Les garanties et la non-prolifération: géographie, perspectives et problèmes

par D.A.V. Fischer*

Il y a quelques années, il semblait que nous approchions du moment où le TNP serait à bout de souffle et où l'on ne pourrait plus espérer au maximum que deux ou trois nouvelles adhésions. Les pays qui avaient décidé de ne pas y adhérer se trouvaient dans des régions soumises à des tensions politiques ou y étaient opposés pour des raisons de principe ou encore parce qu'ils ne lui trouvaient simplement aucun intérêt.

Ce pessimisme s'est révélé injustifié. Au cours des deux dernières années en effet, plusieurs pays importants ont adhéré au Traité et l'on remarquera que tous sont des pays en développement: le Bangladesh, la Barbade, l'Égypte, l'Indonésie, Sri Lanka et la Turquie. Trois au moins se trouvent dans des régions qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, ont été à plusieurs reprises le théâtre de conflits armés; le fait qu'ils sont disposés à ne pas se doter de l'arme nucléaire et à accepter l'application intégrale des garanties prend donc encore plus de valeur.

Le pays qui adhère au TNP doit, sauf s'il est doté de l'arme nucléaire, souscrire à un accord de garanties dans les dix-huit mois qui suivent son adhésion (paragraphe 4 de l'article III du Traité). Plusieurs accords de ce genre — avec l'Indonésie, la Libye, le Sénégal et la Turquie par exemple — sont entrés en vigueur ces deux dernières années.

Il n'y a donc plus actuellement qu'un seul pays — le Venezuela — qui exploite une installation nucléaire et qui n'a pas encore appliqué l'accord de garanties réglementaire dans le délai prescrit. Encore faut-il remarquer que la seule installation nucléaire qui y fonctionne — le réacteur de recherche RV-1 — se trouve placée sous les garanties de l'Agence en vertu d'un accord trilatéral conclu en 1968 avec le Venezuela et les États-Unis.

Trente-cinq autres pays tardent encore à conclure leurs accords de garanties, dont vingt et un depuis plus de dix ans. Mais le Venezuela mis à part, aucun d'eux ne construit ni n'exploite d'installations nucléaires de sorte que l'absence d'accords n'a aucune conséquence dans la pratique sauf que, dans un cas au moins, l'Agence ne reçoit pas les rapports relatifs aux exportations de minerai

d'uranium que le pays est tenu de fournir aux termes de l'accord. L'obligation de conclure de tels accords dans le délai prescrit est une obligation juridique que les pays sont tenus de respecter.

Garanties s'appliquant à des États non parties au TNP:

Il est à noter également qu'un État, le Viet Nam, qui avait figuré dans la liste des États parties au TNP, a confirmé qu'il n'avait pas adhéré au Traité en succédant à l'ancienne "République du Viet Nam" mais il a néanmoins placé sous garanties un petit réacteur de recherche qui est sa seule installation nucléaire.

Plusieurs faits importants se sont produits en dehors du cadre du TNP. Les accords conclus ces deux dernières années avec Cuba et l'Espagne par exemple ont eu pour effet de placer sous les garanties de l'Agence toutes les installations nucléaires exploitées ou en construction dans ces deux pays (dans le cas de l'Espagne, toutes les installations à l'exception de cinq l'étaient déjà).

Le premier accord plaçant expressément l'eau lourde sous garanties a été conclu avec l'Inde en 1977. En octobre de cette année, l'Argentine et l'Agence ont signé deux accords concernant l'eau lourde en provenance

Les trente-six États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP qui, au 31 décembre 1980, n'avaient pas encore satisfait aux dispositions du paragraphe 4 de l'Article III du Traité fixant le délai pour l'entrée en vigueur de l'accord de garanties conclu avec l'Agence sont les suivants:

Bahamas	Panama
Bénin	République arabe syrienne
Bolivie	République centrafricaine
Botswana	République
Burundi	démocratique populaire lao
Congo	République-Unie
Côte-d'Ivoire	du Cameroun
Gabon	Rwanda
Grenade	Saint-Marin
Guatemala	Sierra Leone
Guinée-Bissau	Somalie
Haïti	Sri Lanka
Haute-Volta	Tchad
Kampuchéa démocratique	Togo
Kenya	Tonga
Libéria	Tunisie
Mali	Tuvalu
Malte	Venezuela
Nigeria	Yémen démocratique

* M. Fischer a été Directeur général adjoint de l'Agence pour les relations extérieures.

d'Union soviétique et l'usine de production d'eau lourde livrée par la Suisse. Cette usine est la première de sa catégorie à être placée sous garanties. Ces faits ont obligé à élaborer des procédures techniques pour la mise sous garanties des usines de production d'eau lourde ainsi que pour l'eau lourde elle-même.

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 des garanties. Ces pays sont indiqués en rouge sur la carte; quatre autres (Afrique du Sud, Inde, Israël et Pakistan), indiqués en jaune, exploiteraient ou construiraient actuellement des installations qui ne seraient pas placées sous garanties, à côté d'autres qui le sont.

Avec les accords conclus récemment avec l'Espagne, le nombre des pays exploitant des installations non placées sous garanties, qui était de six en 1979, se trouve ramené à quatre*. Rien n'indique toutefois que l'un ou l'autre de ces quatre pays acceptera de placer ses activités nucléaires sous garanties. Il semble que ce soit plutôt le contraire, car, à en juger par les informations parues dans la presse, le nombre de leurs usines échappant aux garanties augmentera prochainement. C'est ainsi que l'Afrique du Sud aurait commencé à construire une petite usine commerciale d'enrichissement (en plus de son usine d'enrichissement pilote), et qu'une usine de retraitement et une installation d'enrichissement seraient en construction au Pakistan.

Au sujet des quatre pays possédant des usines qui ne sont pas placées sous garanties (et dont chacune est capable de produire du plutonium ou de l'uranium fortement enrichi, c'est-à-dire des matières pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires) la principale question qui se pose est peut-être de savoir s'ils s'abstiendront, comme ils l'ont fait jusqu'ici, de prendre l'importante décision d'expérimenter un explosif nucléaire ou de répéter l'expérience s'ils l'ont déjà faite. Leur attitude aura de profondes répercussions sur l'avenir de la non-prolifération. En considérant les choses dans une perspective plus large, on ne doit pas oublier qu'aucun autre pays en dehors des Etats dotés d'armes nucléaires n'a procédé à une explosion nucléaire depuis 1974, alors que ceux qui en sont dotés continuent à le faire au rythme d'une cinquantaine par an.

Perspectives

Pays parties au TNP: On peut espérer que le nombre des pays parties au TNP continuera d'augmenter, quoique peut-être assez lentement. La question de l'adhésion de l'Espagne deviendra d'actualité au moment de l'entrée de ce pays dans le Marché commun, qui est prévue pour 1984. Beaucoup de pays d'Afrique et quelques autres du Moyen-Orient n'ont pas encore pris position sur le Traité. Jusqu'à présent, aucun d'eux ne dispose

d'installation nucléaire; il semblerait toutefois que l'Algérie envisage d'acheter un réacteur de recherche et que des pays comme l'Arabie Saoudite, le Zimbabwe, l'Angola et le Mozambique le feront peut-être aussi au cours des dix prochaines années. L'adhésion au Traité de pays qui comme le Niger et, éventuellement, la Namibie, ne possèdent pas d'installations nucléaires mais sont de gros producteurs d'uranium, serait aussi un événement important. Le paragraphe 2 de l'article III du Traité dispose que les Etats signataires doivent assurer le respect des garanties de l'Agence en ce qui concerne tous les "équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux" qu'ils exportent vers des pays non dotés d'armes nucléaires. Cette disposition s'étend aussi, cela va sans dire, aux exportations de concentrés d'uranium.

Un événement déplorable et qui risque d'avoir des conséquences pour l'avenir du régime de non-prolifération a été le bombardement, le 7 juin dernier, du réacteur de recherche irakien. Pour la première fois, une installation nucléaire pacifique a été prise comme cible d'une attaque armée. L'incident est de mauvais augure. Il faut espérer qu'il conduira les pays à réclamer un renforcement du système des garanties et du régime de non-prolifération et qu'il n'aura pas pour effet d'en saper les bases. La question est étudiée de manière approfondie dans l'article de M. Gruemm qu'on peut lire à la page 10 du présent numéro (voir également les observations de M. Eklund reproduites à la page 3 du Bulletin 23/3).

Etats non parties au TNP: Si les perspectives d'une adhésion au TNP des quatre pays possédant des installations non soumises aux garanties doivent encore être considérées comme lointaines, la meilleure chance de voir ces pays entrer à leur tour dans le régime de non-prolifération consistera peut-être à trouver des solutions régionales comme la création de zones dénucléarisées assorties de garanties efficaces. Bien que les régions qui seraient concernées aient beaucoup à perdre et peu à gagner au maintien du *statu quo*, les problèmes que soulèverait la création de ces zones seront eux aussi considérables.

Pour l'Amérique latine, la situation est différente et se présente sous un jour plus favorable. Comme nous l'avons vu, cinq pays d'Amérique latine qui exploitent des installations nucléaires — l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et Cuba — ont préféré jusqu'ici ne pas adhérer au TNP en invoquant pour la plupart des raisons de principe, mais ils ont néanmoins placé toutes leurs installations nucléaires connues sous les garanties de l'Agence. L'autre possibilité offerte par le Traité de Tlatelolco*, qui est de rendre obligatoire l'extension du régime de non-prolifération, n'en prend que plus d'importance et l'un des pays signataires (la Colombie) l'a déjà saisie.

L'Amérique latine est la seule région du globe sur laquelle ne pèse pas la menace du feu nucléaire (ni celle des explosions nucléaires pacifiques qui, du point de vue technologique, ne s'en distinguent pas) et elle est la seule où aucune explosion nucléaire n'a jamais eu lieu.

* En admettant que le réacteur de recherche de l'Egypte sera prochainement placé sous garanties, quand l'accord de garanties récemment conclu dans le cadre du TNP entre l'Egypte et l'Agence entrera en vigueur.

* Traité portant interdiction des armes nucléaires en Amérique latine.

C'est aussi la seule où toutes les installations nucléaires (pour autant que l'Agence le sache) se trouvent déjà placées sous garanties*. Cet avantage exceptionnel pourrait prendre un caractère permanent et obligatoire si quatre Etats latino-américains appliquaient intégralement les clauses du Traité de Tlatelolco, à l'instar des dix-huit autres pays de ce continent. Le principal obstacle à l'application intégrale du Traité qui reste à surmonter est la question de savoir si le Traité autorise les parties à produire et à expérimenter leurs propres explosifs nucléaires en procédant à des explosions "pacifiques" (ENP).

Depuis que le Traité de Tlatelolco a été conclu en 1967, plusieurs événements se sont produits qui en facilitent dans une certaine mesure l'application intégrale. En premier lieu, les ENP elles-mêmes ont perdu l'attrait qu'elles avaient à l'époque où l'on fondait à tort de grands espoirs sur leur utilité pour creuser des canaux, construire des ports, effectuer des forages pour l'extraction de gaz et de pétrole et réaliser d'autres grands travaux de génie civil. En outre, deux des principaux pays d'Amérique latine intéressés se sont lancés depuis 1972 dans de grands programmes d'énergie nucléaire dont l'exécution serait certainement compromise par la construction d'installations non placées sous garanties et plus encore par les ENP.

Enfin, la coopération dans le domaine nucléaire entre ces pays se développe rapidement.

En résumé, l'intérêt économique que présentait pour ces pays la technologie de l'explosion nucléaire a diminué de plus en plus au cours des dix dernières années au point de disparaître presque complètement tandis qu'ils étaient de plus en plus incités, sur le plan intérieur, à s'abstenir de développer cette technologie.

Si le Traité de Tlatelolco est un jour intégralement appliqué dans la région, ce sera parce que les pays eux-mêmes auront compris que cela répond à leur propre intérêt. Toute pression extérieure ira probablement à l'encontre du but recherché.

Problèmes

Comme l'a montré la deuxième Conférence des Parties chargée de l'examen du TNP**, les liens de confiance que le Traité devait aider à forger entre les signataires n'ont guère été renforcés par le manque de progrès dans

le domaine du contrôle des armes nucléaires et, en particulier, par le fait que les Etats dotés d'armes nucléaires n'ont pu se mettre d'accord sur un traité interdisant tous les essais nucléaires. La Conférence a, en outre, montré que la plupart des parties n'étaient satisfaites ni de la façon dont est appliqué l'article IV du Traité, ni de la portée qui lui est donnée alors que cet article confirme leur "droit de participer à 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 de "faciliter" cet échange et leur fait obligation de s'aider les uns les autres et, en particulier, d'aider les pays en développement. Il est à souhaiter que le Comité de la sécurité des approvisionnements parviendra à un accord général sur les moyens de traduire ces dispositions dans les faits.

Malgré le manque de progrès dans le domaine du contrôle des armements, il est manifeste que les parties continuent à voir dans le Traité un moyen de servir leurs propres intérêts et il est peu probable que des déflections importantes se produisent d'autant qu'elles pourraient être interprétées comme préluant à la décision de se lancer immédiatement dans l'exécution d'un programme de fabrication d'armes nucléaires. Un autre problème politique auquel se heurte l'application effective des sauvegardes réside dans la difficulté que rencontre souvent l'Agence à nommer des inspecteurs. En effet, beaucoup de pays continuent à s'opposer à certaines nominations pour des motifs de nationalité ou en raison de la politique appliquée par le pays d'origine de l'inspecteur en matière de garanties ou encore pour insuffisance de celui-ci sur le plan linguistique. De tels comportements ne sont guère compatibles avec l'esprit ou la lettre du Statut de l'Agence et peuvent faire sérieusement obstacle au déploiement du corps d'inspecteurs relativement restreint fourni par 40 pays.

Ce n'est pas ici le lieu d'étudier les problèmes techniques que pose l'application des garanties. On en trouve l'analyse dans le "Rapport sur l'application des garanties" publié chaque année par l'Agence et dans l'article de M. Klik, qu'on peut lire à la page 15 de ce Bulletin. Bien qu'il soit souvent difficile à l'Agence, en raison même de ces problèmes, d'atteindre ses "objectifs" techniques en matière de garanties, la mesure dans laquelle ces garanties conservent leur efficacité dépendra davantage de la mesure dans laquelle les Etats Membres de l'Agence et les autres parties au TNP ont la volonté politique de faire en sorte que des ressources suffisantes soient consacrées au fonctionnement du système des garanties et que celles-ci soient effectivement et impartialement appliquées.

* L'Océanie également, si on la considère comme une région distincte.

** Voir Bulletin 23/1, page 28.

Note: On trouvera dans les pages centrales de ce numéro du Bulletin la carte mentionnée par M. Fischer dans cet article.