

Energie d'origine nucléaire

Pour inspirer confiance

par Hans Blix*

dans l'énergie nucléaire

Personne, je pense, ne conteste la nécessité d'accroître la production d'énergie dans le monde. Les programmes d'économie d'énergie ont fait des progrès considérables et il est évident que nous ne devons pas relâcher nos efforts pour économiser l'énergie et rechercher des produits de remplacement du pétrole. Néanmoins, lorsque la crise actuelle aura pris fin, nous assisterons probablement à une reprise de la demande d'énergie dans les pays industriels et dans les pays du tiers-monde. Nous devons y répondre afin de promouvoir le progrès économique et industriel des pays en développement.

L'énergie nucléaire jouera un rôle important dans la satisfaction des besoins énergétiques mondiaux dans un avenir prévisible. Je ne sous-estime assurément pas le rôle des autres sources d'énergie, comme le charbon ou le pétrole (qui restera longtemps encore indispensable pour les transports) ou celui de l'énergie solaire, de l'énergie éolienne et des autres sources d'énergie renouvelables qui, nous l'espérons, joueront le moment venu un rôle important. Toutes nous seront nécessaires. Le dosage variera évidemment selon les circonstances et les ressources économiques et techniques des pays ou des régions du globe. Il n'y a pas lieu de s'en affliger, bien au contraire. La diversité est un gage de sécurité. La diversification est souhaitable aussi bien sur le plan mondial que sur le plan national.

Qu'il me soit permis de souligner également que l'Agence internationale de l'énergie atomique n'a jamais estimé que son rôle était de promouvoir à tout prix l'énergie nucléaire. Nous ne sommes pas un service de propagande. Dans les conseils que nous donnons aux gouvernements, nous insistons toujours sur le fait que le rôle de l'énergie nucléaire ne devait se mesurer que dans le cadre d'une comparaison rigoureuse avec les autres sources d'énergie.

Actuellement, plusieurs facteurs donnent à penser que cette comparaison est un peu moins favorable au nucléaire qu'il y a quelques années. Dans plusieurs pays, la crise économique, la répugnance du public — qui se manifeste, par exemple, par des actions en justice et des règlements administratifs de plus en plus complexes — et la longueur croissante des délais de mise en œuvre qui en résultent réduisent l'intérêt que l'énergie nucléaire présentait à l'origine. Les atermoiements des pouvoirs publics, non seulement quant à la place de l'énergie nucléaire et aux précautions qu'elle exige en matière de sûreté, mais également en ce qui concerne l'exportation des techniques et des équipements et les implications de ces transactions du point de vue des garanties ont ajouté à ces difficultés.

* M. Blix est le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Cet article est le condensé d'une allocution qu'il a prononcée au début de cette année, à l'Institut de l'uranium, de Londres.

Nous savons tous comment la situation se présente actuellement: capacité de production excédentaire dans la plupart des branches de l'industrie nucléaire et dans l'enrichissement, pléthore d'uranium et chute spectaculaire de son cours au jour le jour.

Un facteur essentiel est l'attitude du public à l'égard de l'énergie nucléaire, dont l'acceptation ou l'hostilité varie nettement d'un pays à l'autre. Dans tous les pays, cependant, trois éléments semblent influencer de façon déterminante sur la confiance du public:

- les doutes que lui inspire la sûreté de fonctionnement des réacteurs;
- son inquiétude en ce qui concerne l'élimination des déchets nucléaires;
- sa crainte que le développement de cette forme d'énergie ne contribue à la prolifération des armes nucléaires.

Sûreté de fonctionnement

La confiance dans la sûreté de fonctionnement des réacteurs nucléaires vient avec l'expérience, donc avec le temps. L'industrie nucléaire se plaît à juste titre à souligner à cet égard les excellents résultats enregistrés au cours du dernier quart de siècle. Mais, dans de nombreux pays, plusieurs secteurs de l'opinion estiment que l'industrie a fait preuve à certains égards de négligence et a été exagérément portée au secret. Ils voient dans l'accident de Three Mile Island un exemple terrifiant.

Un resserrement de la coopération internationale et un accroissement des échanges de renseignements sur les problèmes de fonctionnement des centrales nucléaires sont essentiels. Une séance intéressante, lors de la Conférence sur les problèmes actuels posés par la sûreté dans les centrales nucléaires qui a eu lieu à Stockholm en 1980, a été consacrée à l'industrie aéronautique. Il était clair que l'industrie nucléaire pouvait profiter dans ces deux domaines des leçons techniques de sa sœur aînée. Pour ne citer qu'un exemple, j'estime qu'il est dans l'intérêt de tous de participer pleinement au Système international de notification des incidents, qui a été mis sur pied à la suite de l'accident de Three Mile Island. Jusqu'à maintenant, personne n'a montré beaucoup d'empressement pour échanger des renseignements au sujet des défaillances et des défauts des installations. Pareille attitude, même si l'on en comprend les raisons, va de toute évidence contre l'intérêt à long terme de tous. Pour apprendre le maximum les uns des autres, il nous faut, les uns et les autres, échanger entre nous le maximum d'informations.

Depuis longtemps, l'Agence s'efforce d'élaborer des normes couvrant tous les aspects de la sûreté, depuis l'implantation et la construction jusqu'au fonctionnement des centrales nucléaires. On me dit que ce travail éminemment utile a connu des débuts difficiles. Cette période est heureusement révolue.

La gestion des déchets

Nous n'avons pas réussi à convaincre le public que les déchets nucléaires pouvaient être éliminés en toute sécurité. Peut-être existe-t-il de solides avantages à stocker des déchets nucléaires en surface pendant plusieurs dizaines d'années pendant que leur rayonnement diminue de plusieurs ordres de grandeur, mais si nous voulons gagner la confiance du public, nous devons administrer *dès maintenant* la preuve que nous savons traiter les déchets et montrer comment il faut le faire concrètement. En outre, il nous faut dès maintenant également inclure le coût du traitement des déchets dans la facture énergétique que paie le consommateur. Nous ne devons pas prêter le flanc au reproche d'engranger les bénéfices aujourd'hui en laissant le soin de payer la note à nos enfants et à nos petits-enfants.

L'AIEA s'est efforcée avant tout de favoriser un large et libre échange de renseignements sur les recherches et les résultats d'expériences dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires. Nous publions également des guides qui couvrent peu à peu tous les aspects du problème, depuis le stockage des déchets jusqu'à la décontamination des centrales nucléaires. Nous avons aussi encouragé dans une mesure modeste un travail international de recherche sur les méthodes et les techniques de traitement des déchets et accordé notre soutien aux nombreuses demandes qui nous ont été adressées en faveur de la création d'un centre international de stockage destiné à prouver que des déchets nucléaires de haute activité peuvent être éliminés sans aucun danger. Pourtant, aucun gouvernement ne s'est encore porté volontaire pour recevoir et traiter en permanence les déchets nucléaires d'autres pays. Peut-être sera-t-il nécessaire de procéder d'abord à cette démonstration sur le plan national.

Garanties

Enfin, il nous faut convaincre les gouvernements et le grand public que le développement de l'énergie nucléaire ne contribuera pas à la prolifération des armes nucléaires et notamment que les échanges commerciaux portant sur des installations et des matières nucléaires n'augmentent pas nécessairement le risque de prolifération des armes nucléaires. A cet égard, je crois que l'AIEA peut jouer un rôle important et aider indirectement, d'une manière non négligeable, l'industrie nucléaire.

L'industrie nucléaire se caractérise par de longs délais, non seulement dans la fabrication des réacteurs, mais aussi dans l'ouverture de nouvelles mines d'uranium et dans l'installation d'usines de traitement. Comme l'industrie nucléaire doit planifier ses activités dix années au moins à l'avance, elle a besoin d'un marché prévisible, stable et cohérent sur le plan international ainsi que d'un cadre de règles et de procédures qui permettent d'éviter la prolifération des armes nucléaires.

Dans un cadre de cette nature, les équipements et les matières nucléaires pourraient franchir librement les frontières. Ce commerce est aussi nécessaire et aussi souhaitable que le commerce de n'importe quel autre produit. Il favorise la répartition internationale du travail et une saine concurrence, tout en évitant les distorsions artificielles du marché et les investissements dispendieux. Il freine les tendances à l'autarcie nucléaire

qui non seulement est anti-économique mais peut, en outre, augmenter les risques de prolifération. Le commerce international devrait également être le vecteur des techniques de pointe qui sont transférées aux pays en développement. Mais de tels échanges ne seront possibles que s'ils sont assortis de garanties suffisantes donnant l'assurance qu'ils n'entraîneront pas la multiplication des armes nucléaires. Si cette confiance n'existe pas ou si elle se perd, nous assisterons vraisemblablement à de graves fluctuations dans la politique d'exportation des pays et dans la nature des restrictions qui ont caractérisé les débuts de l'ère nucléaire, de 1948 à 1953, et la fin de la dernière décennie. En outre, la transparence des transactions concernant les matières nucléaires inspirerait confiance et aiderait l'Agence à remplir sa mission dans le domaine des garanties.

Un régime de non-prolifération ne peut être viable que si les pays sont parvenus politiquement à la conclusion qu'il n'ont pas intérêt à se doter d'armes nucléaires et cette conclusion, personne ne peut la leur imposer. Elle dépend de plusieurs facteurs et en particulier de la sécurité des pays en question, qui est elle-même fonction de leur politique étrangère, c'est-à-dire de leurs alliances, des "parapluies nucléaires" dont ils peuvent bénéficier ou de leur absence et de bien d'autres facteurs. Mais ces facteurs ne sont pas de la compétence de l'Agence bien qu'ils aient un rapport étroit avec ses activités. Comme nous le savons, l'immense majorité des pays estiment que leur sécurité leur impose de ne pas avoir d'armes nucléaires et ils l'ont confirmé en adhérant au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Cette conclusion peut leur être également dictée par l'idée qu'ils se font des avantages que leur procure, en dehors de toute question de sécurité, le fait de ne pas avoir d'armes nucléaires, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux, l'aide et le transfert de technologie.

Le rôle de l'AIEA est, pourrait-on dire, d'aider les pays à administrer au monde la preuve qu'ils n'utilisent pas leurs installations nucléaires ou qu'ils ne détournent pas de matières nucléaires à des fins de production d'armes nucléaires. Le rôle de l'Agence en matière de garanties consiste essentiellement à vérifier les quantités et les lieux de stockage des matières nucléaires, en inspectant et en surveillant par exemple les installations.

Le système des garanties est né il y a trente ans sous la forme d'accords bilatéraux entre fournisseurs et clients. Puis, ces responsabilités ont été transférées à l'AIEA et les garanties de l'Agence sont désormais inscrites dans le système qui avait été élaboré avant la conclusion du TNP, puis dans le Traité lui-même et dans le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (Traité de Tlatelolco), qui sont à l'origine de quelque 145 accords conclus avec 85 pays et avec la Communauté européenne de l'énergie atomique. L'époque des contrôles bilatéraux appartient au passé.

Le système international des garanties est unique en son genre et constitue un précédent extrêmement intéressant en matière de contrôle international. Mais il ne faut pas y voir plus qu'il n'est en réalité. Il faut en reconnaître les limites et c'est peut-être à l'excès de confiance dans les vertus des garanties de l'Agence qu'il faut attribuer les critiques de ces derniers mois.

On est en droit de demander au système de fournir l'assurance que ce qui est soumis au régime des garanties n'est pas utilisé pour la production d'armes, d'explosifs nucléaires ou pour toute autre application militaire. Mais on ne peut lui demander de donner des assurances quant aux intentions futures des gouvernements. Il ne peut dire, par exemple, si ceux-ci adhéreront indéfiniment au Traité de non-prolifération, s'ils ne dénonceront jamais les accords de garanties qu'ils ont signés ou s'ils n'envisageront jamais de détourner de leurs fins pacifiques des matières nucléaires ou de mettre en place un cycle du combustible hors garanties.

Le système ne peut non plus fournir d'assurance en ce qui concerne les matières et les installations nucléaires qui ne sont pas soumises à son contrôle. Les principaux risques de prolifération commencent là où finissent les garanties. Les pays exportateurs devront déterminer par d'autres moyens dans quelle mesure la production d'armes peut ou pourrait être encouragée par ces installations hors garanties et user de l'influence dont ils disposent pour décourager toute utilisation militaire.

L'Agence ne peut non plus enjoindre aux pays d'adhérer à un système de non-prolifération comme le TNP ou d'accepter de soumettre la totalité ou telle ou telle de leurs installations nucléaires au contrôle des garanties. Ces décisions, les pays sont seuls à pouvoir les prendre.

Le système de garanties n'est pas non plus en mesure de prévenir le détournement de matières nucléaires. L'Agence n'a aucun pouvoir de police. Elle est là pour vérifier, à la demande des gouvernements, que tous se conforment à leurs obligations internationales. Si elle considère que ce n'est pas le cas, les sanctions dont elle dispose sont très limitées. Elle peut porter l'affaire devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle peut interrompre son aide au pays en question et lui demander de restituer les matières et les équipements qu'elle-même ou d'autres pays lui ont fournis. Mais en dernière analyse il dépendra des gouvernements uniquement qu'une suite soit donnée à l'affaire une fois que l'Agence aura donné l'alerte.

Ce que, par contre, on est en droit d'attendre de l'Agence c'est qu'elle améliore ses contrôles sur le plan technique, et nous sommes prêts à cet égard à être aussi efficaces que nos pays membres le souhaitent, dans la mesure où eux-mêmes sont prêts à en payer le prix et à nous en donner les moyens.

Aujourd'hui, 98% des installations nucléaires du monde, à l'exclusion de celles qui se trouvent dans les pays dotés d'armes nucléaires, sont soumises au contrôle des garanties et, à notre connaissance, quatre pays seulement, en dehors des cinq pays dotés d'armes nucléaires, procèdent à des expériences nucléaires importantes, hors contrôle des garanties, ce qui a entraîné une expansion très rapide de l'application des garanties au cours des cinq dernières années. Le système a évidemment souffert de cette croissance rapide et son efficacité peut être améliorée. Tout doit être fait en améliorant l'efficacité du système et en mettant à sa disposition les moyens nécessaires à son action, pour lui permettre de fournir toutes les garanties qu'il est intrinsèquement en mesure de fournir.

Les garanties favorisent le développement de l'industrie

Les garanties de l'Agence vont clairement dans le sens des intérêts de l'industrie. En même temps qu'elles favorisent la sûreté et la sécurité des opérations nucléaires, elles contribuent au développement de l'industrie nucléaire dans tous les sens du terme. Sans elles, aucun commerce international important des équipements et des matières nucléaires ne serait possible. Personne ne connaît mieux les installations industrielles que ceux qui les font fonctionner, et les industriels ont tout intérêt à s'associer à notre effort et à nous aider à rendre le système plus efficace.

Ceci s'applique également aux gouvernements. A une époque où le marché nucléaire est pléthorique, les gouvernements et l'industrie pourraient être tentés, pour combattre la concurrence, de se montrer moins exigeants en matière de garanties notamment. En fait, nous subissons actuellement les conséquences de cette attitude qui remonte déjà à plusieurs années. A terme, ce genre de concurrence va à l'encontre du but recherché, non seulement pour ce qui est de la sécurité internationale, mais aussi de la stabilité du système international, si importante pour l'industrie. Il serait de beaucoup préférable de parvenir à une harmonisation à l'échelon international des normes de garanties concernant les exportations de produits nucléaires.

Si le refus du contrôle des garanties peut avoir des conséquences néfastes, il est important de faire en sorte que l'acceptation des obligations du Traité de non-prolifération ait des effets bénéfiques.

Bien des pays, qui ne disposent pas d'armes nucléaires et qui ont accepté ces obligations dans les années 70, considèrent aujourd'hui que les autres aspects du marché n'ont pas été respectés, que les engagements qui avaient été pris concernant leur accès aux techniques nucléaires n'ont pas été honorés et qu'aucune mesure réellement efficace en faveur du contrôle des armements et du désarmement, dans le cadre du Traité d'interdiction partielle des essais et du Traité de non-prolifération lui-même, n'a encore été prise. Pour que les garanties restent viables — et elles doivent le rester dans notre intérêt à tous — il faudra qu'il y ait des progrès réels dans ce domaine.

Une instance dans laquelle des progrès peuvent être enregistrés est le Comité de la sécurité des approvisionnements (CSA), que l'Agence internationale de l'énergie atomique a créé l'année dernière. La solution la plus satisfaisante serait que ce comité mette au point un règlement universellement accepté pour le commerce international des équipements et des matières nucléaires, qui comporterait un régime de garanties accepté par l'ensemble des pays. Cette entreprise exigera beaucoup de temps, mais ce comité s'est déjà mis au travail pour définir les principes sur la base desquels un accord international devrait être établi et pour étudier les problèmes pratiques, tels que celui des réserves en cas d'arrêt des approvisionnements. Que ces questions soient maintenant évoquées librement dans une réunion internationale au lieu d'être traitées unilatéralement ou à huis clos, constitue déjà en soi un progrès considérable. Nous espérons que l'existence même du CSA découragera tout changement radical et unilatéral brutal en matière de politique d'approvisionnement.