

Histoire d'un compromis: le TNP et l'avenir

*La Conférence de 1995 sur le TNP,
dont le bilan est favorable dans l'ensemble,
a prorogé indéfiniment le Traité et mis en vedette le rôle de l'AIEA*

par **Berhanykun
Andemicael,
Merle Opelz
et Jan Priest**

Avant même que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) entre en vigueur en 1970, l'AIEA contribuait à part entière à l'action mondiale contre l'expansion de l'armement nucléaire. Le TNP a considérablement élargi le système mondial de vérification dans le domaine nucléaire ainsi que le rôle essentiel de l'Agence, à tel point que presque tous les accords de garanties de l'AIEA sont aujourd'hui conclus dans le cadre de ce traité. Ne serait-ce qu'à cet égard, l'issue de la Conférence d'examen et de prorogation du TNP, qui s'est tenue cette année, était d'une grande importance pour l'Agence et pour la communauté internationale.

Le 11 mai 1995, la Conférence décida de proroger le TNP pour une durée indéfinie et de renforcer le processus de son examen lors des prochaines conférences. Elle adopta par ailleurs des principes et objectifs de non-prolifération et de désarmement nucléaire, ainsi qu'une résolution sur le Moyen-Orient (*voir l'encadré*). En revanche, elle n'a pas été en mesure d'adopter une déclaration finale.

Somme toute, ainsi que l'a souligné M. Hans Blix, directeur général de l'AIEA, la Conférence a lancé quelques messages essentiels et bien venus. Elle a rappelé que le but ultime du TNP était un monde exempt d'armes nucléaires et approuvé la démarche de «l'atome au service de la paix» quant à l'usage et au transfert des techniques nucléaires pacifiques conformément aux dispositions du TNP. Pour l'AIEA, cela confirme l'importance de son rôle

actuel, et éventuellement élargi, en matière de vérification et de garanties, de sûreté nucléaire, d'élimination des déchets, de transfert de technologie nucléaire et d'assistance technique.

Nous nous pencherons, dans cet article, sur les délibérations et les décisions de cette conférence en soulignant les résultats positifs dans le domaine des responsabilités nouvelles de l'AIEA, sans oublier les questions qui la concernent mais sur lesquelles l'accord ne s'est pas fait.

Prorogation du TNP: les options et la décision

La prorogation pour une durée indéfinie de ce traité initialement prévu pour 25 ans était loin de s'imposer d'avance. De fait, rares étaient les délégués ou les observateurs qui, à l'ouverture de la Conférence, auraient parié pour cette issue. Peu nombreux d'ailleurs étaient aussi ceux, même parmi les plus critiques, qui ne souhaitaient pas un long bail au Traité.

Diverses options ont été annoncées ou proposées outre la prorogation indéfinie. Dans les mois qui précéderont la Conférence, le Venezuela voyait la possibilité de proroger le Traité pour une nouvelle période de 25 ans aux mêmes termes et conditions qu'au moment de sa conclusion. On doutait cependant que le Traité puisse être interprété comme prévoyant pour l'avenir les conférences nécessaires à sa prorogation. Pendant la troisième semaine de la Conférence, l'idée du Venezuela fut remplacée par deux propositions formelles d'options qui se joignaient à celle de la prorogation indéfinie. La première, présentée par l'Indonésie, envisageait des prorogations successives de 25 ans en 25 ans, avec des confé-

M. Andemicael est représentant du Directeur général de l'AIEA auprès de l'ONU, à New York. Mme Opelz dirige le bureau de l'AIEA de Genève. Mme Priest est un cadre de la Division des relations extérieures du siège de l'AIEA, à Vienne.

rences d'examen tous les cinq ans. La seconde, émanant du Mexique, prévoyait une prorogation indéfinie assujettie à divers engagements dont l'exécution serait examinée tous les cinq ans.

Plus avant dans le débat, le Canada fit distribuer un projet de décision qui permettait aux Etats d'indiquer quelle serait leur position au cas où la question serait mise aux voix. Finalement, c'est cette initiative qui permit à la Conférence de décider qu'il y avait une majorité en faveur de la prorogation indéfinie. Seules l'Egypte et la République arabe syrienne firent allusion à la possibilité de suspendre la Conférence au cas où aucune décision ne serait prise, pour la réunir à nouveau ultérieurement, le Traité restant en vigueur dans l'intervalle.

Quatre des cinq Etats dotés d'armes nucléaires — les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni — fortement appuyés par le Canada, l'Australie et la plupart des Etats européens, préconisèrent dès le début la prorogation indéfinie. La Chine s'est jointe à eux par la suite. Quelques pays en développement seulement étaient en faveur de cette solution. L'opposition s'assagit vers le milieu de la Conférence à la suite de la réunion de Bandung des ministres des affaires étrangères des pays non alignés qui ne purent se mettre d'accord sur une reconduction du Traité de 25 ans en 25 ans.

Dès la troisième semaine de la Conférence, plus de 100 Etats s'étaient ralliés à la prorogation indéfinie du TNP; il ne s'agissait donc plus de savoir s'il serait indéfiniment reconduit ou non, mais par quelle majorité il le serait, et à quelles conditions.

Bien qu'il fût évident qu'une majorité se prononcerait, en cas de vote, pour une prorogation indéfinie, le Président de la Conférence, M. Jayantha Dhanapala, ambassadeur du Sri Lanka, voulait absolument obtenir un consensus. L'Afrique du Sud, se prévalant de sa position très particulière d'ancien Etat doté d'armes nucléaires et de pays en développement non aligné, proposa d'associer le processus d'examen «renforcé» et l'acceptation de «principes» concernant la non-prolifération, l'universalité, les garanties, les utilisations pacifiques, le désarmement nucléaire et les zones dénucléarisées à la décision de proroger indéfiniment le Traité, tout en soulignant que ces principes ne seraient pas des «conditions», mais des «repères». Ces derniers furent étudiés par un petit groupe d'amis du Président tandis que l'examen du Traité suivait son cours dans les trois grandes Commissions. Finalement, ce fut cette solution, complétée par une résolution sur le Moyen-Orient, qui l'emporta.

Grande Commission I: désarmement et sécurité

La Conférence n'est pas parvenue, comme elle le souhaitait, à adopter une déclaration finale sur l'examen de l'application du Traité à cause des dissensions au sein de la Grande Commission I au sujet des

questions de non-prolifération et de désarmement nucléaire.

Débat polarisé. La Commission n'a pas été en mesure de concilier les profondes divergences de vues entre les Etats dotés d'armes nucléaires et la majorité des Etats qui ne le sont pas. Le désaccord chevauchait les axes Nord-Sud et, notamment, les critiques visant les Etats dotés d'armes nucléaires en matière de désarmement solidarisaient les membres du Mouvement des non-alignés (MNA) ainsi que certains pays d'Europe occidentale et d'autres groupes.

Engagements de non-prolifération. Il s'agissait de la responsabilité de l'acquisition dans le passé, par des Etats non dotés d'armes nucléaires, de technologie nucléaire sensible, et de la façon dont on pourrait prévenir les transferts futurs. Le premier accrochage a eu lieu à propos de deux questions soulevées par le Mexique: Le déploiement d'armes nucléaires américaines et britanniques sur les territoires d'autres membres de l'OTAN, avec transfert éventuel du contrôle en temps de guerre, constitue-t-il une violation des articles premier et II du Traité? La fourniture de composants et de technologie nucléaires au Royaume-Uni en vertu de l'accord de défense mutuelle Etats-Unis/Royaume-Uni est-elle un transfert nucléaire en violation de l'article premier?

Bon nombre des non-alignés estimèrent, avec le Mexique, que ces transferts étaient incompatibles avec les obligations découlant du Traité, tandis que les Etats-Unis, le Royaume-Uni et plusieurs membres de l'OTAN réfutaient énergiquement cet argument. Une autre question fut soulevée par l'Iran et plusieurs Etats arabes, à savoir que certains Etats dotés d'armes nucléaires devraient être tenus responsables de l'acquisition de technologie et de matières nucléaires sensibles par des Etats non parties au TNP, par Israël notamment. Aucun Etat doté d'armes nucléaires n'a reconnu qu'il serait responsable en pareil cas. Un troisième débat a porté sur le manquement par l'Iraq à ses obligations de non-prolifération en vertu de l'article II et sur le non-respect par la République populaire démocratique de Corée (RPDC) de ses obligations en matière de garanties aux termes de l'article III et peut-être aussi de l'article II. Ces points en eux-mêmes n'ont pas été trop contestés, sauf par l'Iraq et la RPDC, décidés à refuser de se joindre au consensus si leur cas était expressément mentionné. La plupart des membres du MNA estimaient qu'il faudrait faire une juste évaluation de la violation en ce qui concerne ces deux articles.

Ces questions en elles-mêmes n'étaient pas insolubles, mais il fut impossible de les résoudre dans le contexte du désaccord plus profond encore suscité par l'article VI.

Désarmement. Les principaux points controversés étaient les suivants: La course aux armements a-t-elle réellement cessé? Comment accélérer le désarmement nucléaire de tous les Etats dotés

Le TNP, la Conférence de 1995 et l'AIEA

La Conférence d'examen et de prorogation du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) s'est réunie à New York du 17 avril au 12 mai 1995. La participation de 175 des 178 Etats parties au TNP et la décision de proroger celui-ci indéfiniment ont témoigné de son importance. La Conférence avait un double objet: l'examen de l'application du TNP et sa prorogation éventuelle. Elle était présidée par M. Jayantha Dhanapala, ambassadeur du Sri Lanka.

Les préparatifs de cette conférence avaient commencé en mai 1993 et le comité préparatoire leur consacra quatre réunions. Onze documents de base agréés, dont trois rédigés par l'AIEA, ont été présentés à la Conférence. Cependant, relativement peu de temps a été consacré à un débat sur le fond et aucune question importante n'a été résolue. Les discussions ont surtout porté sur l'élaboration du projet de règlement intérieur de la Conférence, celle-ci devant se prononcer elle-même sur l'article le plus controversé, relatif à la procédure de vote pour décider de la prorogation, problème étroitement lié à la question de fond soulevée par les deux options, qui fut finalement résolue pendant la dernière semaine de la Conférence. L'examen de l'application du TNP a été confié à trois grandes commissions dotées des mandats suivants:

- **Grande Commission I: questions de désarmement et de sécurité**

Examen de l'application des articles premier et II (engagements de non-prolifération), de l'article VI (engagements de désarmement nucléaire et général), et de l'article VII (zones exemptes d'armes nucléaires et questions associées de désarmement et de sécurité) et des paragraphes correspondants du préambule.

- **Grande Commission II: non-prolifération, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires**

Examen de l'application des articles premier et II (engagements de non-prolifération relativement à la vérification et aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire), de l'article III (vérification et garanties de l'AIEA) et de l'article VII (zones exemptes d'armes nucléaires). Rôle du Traité concernant la non-prolifération, le désarmement nucléaire, la paix et la sécurité. Mesures pour promouvoir l'acceptation du Traité.

- **Grande Commission III: utilisation pacifique de l'énergie nucléaire**

Examen de l'application de l'article III (application de garanties sans entraver le développement économique ou technologique des parties), de l'article IV (promotion des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire), et de l'article V (utilisation pacifique des explosions nucléaires) et des paragraphes correspondants du préambule.

Rôles et attributions de l'AIEA. Aux termes du TNP, l'AIEA s'est vu confier le rôle spécifique d'inspecteur international en matière de garanties et elle est généralement reconnue comme un dispositif multilatéral de transferts de technologie concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire. Ces attributions émanent des articles III et IV, respectivement. Dans la pratique, l'Agence assume des tâches en vertu de divers autres articles. De fait, elle s'est vu confier un rôle de vérification en vertu de l'article VI (en ce qui concerne les garanties appliquées aux matières nucléaires jugées excédentaires aux Etats-Unis pour les besoins de la défense) et de l'article VII (dans les zones exemptes d'armes nucléaires relevant du TNP, existantes ou en projet). Il est possible que de nouvelles tâches lui soient confiées à l'issue de la négociation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires et de la conclusion d'un accord interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires ou autres engins explosifs nucléaires.

S'adressant à la Conférence le 17 avril 1995, M. Hans Blix, directeur général de l'AIEA, a souligné l'importance du rôle qui revient à l'Agence dans la mise en œuvre intégrale du TNP et parlé de son rôle possible dans de nouveaux domaines du contrôle des armements nucléaires et ses nombreuses activités en matière d'assistance et de coopération techniques. Les documents préparés par l'AIEA ont donné des renseignements détaillés. Le personnel de l'AIEA a par ailleurs facilité la tâche des Commissions en élucidant certaines questions et en assurant des services pour le secrétariat de la Conférence.

Genèse et objectifs du TNP. Signé en 1968 et en vigueur depuis 1970, le TNP a été salué comme un des grands succès du contrôle multilatéral des armements. Il vise essentiellement à mettre fin à la dissémination des armes nucléaires, à rassurer les Etats non dotés d'armes nucléaires qui ont renoncé à l'option nucléaire, à créer un climat propice à la coopération dans les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et à encourager des négociations de bonne foi en matière de contrôle des armements devant mener en fin de compte à l'élimination des armes nucléaires. Les Etats jugent différemment les succès remportés dans ces domaines grâce au TNP, mais la plupart pensent que le monde est plus sûr avec le TNP qu'il ne le serait sans lui.

Par rapport à l'enjeu, le TNP est un instrument plutôt simple qui ne comporte que dix articles, dont le plus long a six paragraphes. Les détails de la vérification des obligations qu'il prévoit sont à négocier dans le cadre de l'AIEA. Les accords de garanties et arrangements subsidiaires qui en résultent entrent beaucoup plus dans le détail et fixent les modalités de vérification du TNP.

Le TNP prévoit des conférences d'examen tous les cinq ans. La première a eu lieu en 1975 et d'autres ont suivi en 1980, 1985 et 1990, conformément aux dispositions du Traité et aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Conférence de 1995 était expressément prévue à l'article X du TNP, en ces termes: «Vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée. Cette décision sera prise à la majorité des Parties au Traité.»

Les décisions finales

Quatre décisions marquent l'issue positive de la Conférence sur le TNP:

- **Prorogation du Traité.** Vu qu'une majorité des Etats parties au Traité était en faveur de proroger celui-ci indéfiniment, conformément à son article X.2, la Conférence a décidé que le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie.
- **Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires.** La Conférence a adopté un dispositif de 20 paragraphes énonçant les principes et objectifs concernant tous les points pertinents. *Universalité:* il est urgent que tous les pays adhèrent au Traité. *Non-prolifération:* le rôle essentiel que joue le TNP pour éviter la prolifération nucléaire et réduire le risque d'une guerre nucléaire a été souligné, de même que la nécessité de tout mettre en œuvre pour appliquer les dispositions relatives à la non-prolifération sous tous leurs aspects. *Désarmement nucléaire:* les Etats dotés d'armes nucléaires ont réaffirmé leur résolution de poursuivre de bonne foi des négociations en vue du désarmement nucléaire et ont été priés de remplir résolument leurs engagements. L'importance du programme d'action suivant a été soulignée: conclusion, au plus tard en 1996, des négociations sur un traité d'interdiction complète des essais nucléaires, les Etats visés devant faire preuve jusque-là de la plus grande retenue en matière d'essais; ouverture immédiate et conclusion rapide de négociations sur une convention interdisant la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires; efforts résolus systématiques et progressifs des Etats dotés d'armes nucléaires pour réduire ces armes dans leur ensemble et, finalement, les éliminer. *Zones exemptes d'armes nucléaires:* la création de zones exemptes d'armes nucléaires et de toutes armes de destruction massive, en particulier dans les régions de tension comme le Moyen-Orient, doit être encouragée à titre prioritaire. *Garanties de sécurité:* à la suite de la résolution 984 (1995) du Conseil de sécurité et des déclarations des Etats dotés d'armes nucléaires sur les garanties de sécurité négatives et positives, il conviendrait d'envisager de nouvelles dispositions qui pourraient consister en un «instrument international ayant force obligatoire». *Garanties:* considérant que l'AIEA est l'autorité compétente pour assurer et vérifier que les accords de garanties conclus en vertu de l'article III du TNP sont respectés, la Conférence a spécifié que rien ne devrait venir affaiblir l'autorité de l'AIEA; les Etats parties qui n'ont pas encore conclu d'accords de garanties devraient le faire sans retard; il faudrait appuyer les décisions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA tendant à rendre les garanties de l'Agence encore plus efficaces; l'acceptation des garanties et des engagements de non-prolifération juridiquement obligatoires devraient être les conditions préalables à tous nouveaux arrangements de transfert de matières ou équipements nucléaires ou d'articles spécialement conçus pour le traitement, l'utilisation ou l'élaboration de produits fissiles spéciaux; les matières nucléaires à usage militaire affectées par les Etats dotés d'armes nucléaires à des fins civiles devraient dès que possible être volontairement soumises aux garanties de l'AIEA. *Utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire:* soulignant le droit inaliénable de toutes les parties de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions du TNP, la Conférence a recommandé de concrétiser pleinement les engagements visant à faciliter les transferts de technologie nucléaire pacifique; d'accorder un traitement préférentiel aux Etats non dotés d'armes nucléaires parties au Traité dans toutes activités nucléaires pacifiques; de promouvoir la transparence et le dialogue en matière de contrôle des exportations se rapportant au nucléaire; d'assurer l'application de normes de sûreté nucléaire aussi strictes que possible, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets, la protection physique et le transport des matières nucléaires; et de prévenir par tous les moyens les attaques ou menaces contre des installations nucléaires pacifiques. *Ressources pour l'AIEA:* la Conférence a recommandé de tout mettre en œuvre pour que l'AIEA dispose des ressources financières et humaines nécessaires pour s'acquitter effectivement de sa tâche, l'Agence devant, de son côté, s'employer encore davantage à chercher des moyens d'assurer un financement sûr et prévisible de l'assistance technique.
- **Renforcement du processus d'examen du Traité.** En plus des conférences d'examen prévues tous les cinq ans, il a été décidé qu'à partir de 1997 le comité préparatoire devrait se réunir chacune des trois années précédant une conférence afin d'examiner les principes et objectifs ainsi que les moyens de promouvoir la pleine application du Traité.
- **Résolution sur le Moyen-Orient.** Cette résolution réaffirme qu'il importe que tous les Etats adhèrent au plus tôt au Traité et engage tous les Etats du Moyen-Orient qui ne l'ont pas encore fait à y adhérer dès que possible et à accepter les garanties intégrales de l'AIEA. Elle fait siens les buts et objectifs du processus de paix au Moyen-Orient et engage les Etats de la région à prendre, dans les instances appropriées, des dispositions concrètes en vue de la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs. La résolution, adoptée sans vote, était présentée par les Etats dépositaires du TNP, à savoir les Etats-Unis, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni. Une première version initialement proposée par 14 membres de la Ligue des Etats arabes exprimait la préoccupation que suscitaient les installations nucléaires d'Israël non soumises aux garanties et demandait que le Moyen-Orient soit exempt d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive, et de leurs vecteurs. Comme d'autres Etats refusèrent que l'on distingue spécialement Israël, on parvint au compromis consistant à reprendre le langage utilisé dans le rapport de la Grande Commission III, exprimant la préoccupation qu'il existe en Inde, en Israël et au Pakistan des installations nucléaires sensibles non soumises aux garanties.

d'armes nucléaires et éliminer totalement ces armes? Comment renforcer les assurances de sécurité données aux Etats non dotés d'armes nucléaires? Un plan d'action dans des délais déterminés est-il réalisable pour le désarmement nucléaire futur? Les questions précises négociées en vue d'un traité d'interdiction complète des essais et d'un accord sur l'arrêt de la production de matières fissiles ont soulevé moins de difficultés. Les principes et objectifs adoptés font allusion aux accords à conclure.

Ils affirment que le désarmement nucléaire est considérablement facilité par la détente internationale et le renforcement de la confiance entre Etats, et prévoient des mesures spécifiques qui, sans nul doute, appellent une vérification effective.

En matière de désarmement, les cinq Etats dotés d'armes nucléaires ont confirmé la position qu'ils avaient adoptée lors de récentes déclarations. En avril 1995, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni ont fait une déclaration commune qui exprimait la satisfaction de voir cesser la course aux armements, soulignait l'importance des garanties de sécurité approuvées par le Conseil de sécurité et réitérait leur engagement, aux termes de l'article VI, «à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires», ce qui demeure leur but ultime. Le cinquième Etat doté d'armes nucléaires, la Chine, a fait une déclaration distincte rappelant sa position de renoncement à utiliser l'arme nucléaire la première et son approbation de garanties formelles de sécurité pour les Etats non dotés d'armes nucléaires. Il a demandé aussi l'interdiction complète et la destruction totale des armes nucléaires, mais passé sous silence nombre de questions précises soulevées par les Etats non dotés d'armes nucléaires.

Les pays du MNA ont prétendu que l'on ne saurait dire que la course aux armements a cessé tant que l'on fabriquerait de nouvelles ogives, que l'on produirait des matières fissiles à usage militaire et que l'on autoriserait les essais nucléaires. Tout en notant avec satisfaction les réductions de l'armement nucléaire annoncées par les Etats-Unis et la Fédération de Russie, ils ont demandé que ces deux pays, ainsi que la Chine, la France et le Royaume-Uni, pour l'instant, s'engagent à des réductions plus importantes encore. Ils ont considéré que qualifier le désarmement nucléaire de «but ultime» en le plaçant dans le contexte du «désarmement général et complet» le présentait comme un but pratiquement inaccessible. Ils ont insisté pour que la Conférence s'entende sur un programme d'action prévoyant des mesures concrètes visant l'élimination totale des armes nucléaires dans un avenir prévisible.

Rapport de la Commission. La polarisation du débat mena à une impasse et à un rapport compact chargé de variantes rendant compte de toutes les divergences et ne pouvant donc servir à rédiger la partie de la déclaration finale concernant la non-prolifération et le désarmement. La dernière semaine

de la Conférence, outre les efforts du Président, M. Tadeusz Strulak (Pologne), président du comité de rédaction, prépara un nouveau texte de compromis sur les questions controversées, mais celui-ci n'obtint pas de consensus malgré le soutien actif du Président et l'adoption des décisions finales comme toile de fond.

Dans l'ensemble, on peut néanmoins conclure que cette absence d'accord fut en partie compensée par les éléments correspondants de la décision sur les principes et objectifs. Signalons l'importance toute particulière des paragraphes sur le traité d'interdiction complète des essais, l'accord sur l'arrêt de la production de matières fissiles et les garanties de sécurité, qui allaient tous au-delà de la déclaration commune faite en avril par quatre Etats dotés d'armes nucléaires.

Grande Commission II: non-prolifération, garanties et zones exemptes d'armes nucléaires

Les divergences de vues fondamentales au sein de la Grande Commission I ont empêché que l'accord se fasse sur une déclaration finale et c'est en grande partie la raison pour laquelle le rapport de la Grande Commission II a été publié comme document de la Conférence. Il servira probablement de référence pour les travaux futurs après le renforcement du processus d'examen du Traité. L'essentiel pour l'AIEA, cependant, est que certains des points fondamentaux (et leur énoncé même) du rapport de cette commission aient été incorporés dans les principes et objectifs adoptés (voir l'encadré, p. 33).

Pour faciliter le débat, la Commission était saisie de quinze documents informatifs, dont trois de l'AIEA sur l'article III, l'article IV et l'article V, et de dix-huit documents de travail indépendants présentés par des membres ou des groupes de délégations et traitant de sujets relevant du mandat de la Commission.

Garanties. Dans l'optique de l'AIEA, que pouvait-on raisonnablement espérer de la Conférence et qu'en est-il sorti?

Lors des précédentes conférences d'examen du TNP, les parties avaient exprimé ou réaffirmé leur conviction que les garanties de l'Agence jouent un rôle capital dans la prévention de la prolifération, ainsi que leur résolution de renforcer les obstacles à la prolifération des armes nucléaires, et prié l'AIEA de se prévaloir pleinement de ses droits en vertu des accords de garanties. Les précédentes conférences avaient aussi noté avec satisfaction les importantes contributions des parties au TNP à l'application des garanties, de même que l'importance vitale d'un appui politique, technique et financier continu aux fins de ces garanties.

Le document détaillé sur les garanties que l'AIEA a présenté à la Conférence soulignait bien les mesures prises à la suite de ces décisions et conclusions,

dans le contexte général des sollicitations toujours plus nombreuses dont le système des garanties de l'Agence faisait l'objet, des contraintes financières et des événements particulièrement importants relatifs aux garanties survenus depuis 1990, notamment la découverte du programme nucléaire clandestin de l'Iraq, la fin de la guerre froide et ses multiples conséquences et, enfin, les besoins nouveaux dus aux progrès du désarmement nucléaire.

Il est significatif que la Conférence ait confirmé qu'elle soutenait les activités de vérification et les efforts continus pour renforcer les garanties que l'AIEA déploie au nom de la communauté internationale, et qu'elle ait décidé, dans l'intérêt général du régime de non-prolifération, d'accorder un long avenir au Traité. La raison en est que la durée des accords de garanties entre l'AIEA et les parties au TNP est solidaire du Traité lui-même.

On peut s'attendre que les éléments des principes et objectifs adoptés relatifs aux garanties auront une influence certaine sur l'évolution du système de vérification, en ce qui concerne tant son champ d'application que son efficacité. Bien que le système se soit avéré efficace lorsqu'il s'agit d'activités nucléaires déclarées, le cas de l'Iraq a révélé que le système n'était pas armé pour détecter des activités non déclarées, essentiellement à cause d'un manque d'information sur ces activités. Cette constatation est à l'origine du train de mesures que le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvées pour remédier à cette insuffisance. Les dispositifs mis en œuvre ont déjà prouvé leur efficacité, par exemple à l'occasion des vérifications de l'AIEA visant à déterminer si la déclaration, par la RPDC, de ses matières nucléaires soumises aux garanties est complète et correcte.

Dans l'intérêt général du régime de non-prolifération, il était très important pour l'Agence que la Conférence donnât son aval à sa démarche pour renforcer les garanties. L'AIEA exposa son «Programme 93+2» sur le développement global des garanties, qui fut bien accueilli. Pendant le débat général et toutes les discussions en commission, maintes observations favorables ont été faites au sujet de l'initiative de l'Agence et de la nécessité permanente de l'appuyer, en dépit de quelques divergences d'opinions sur certaines notions et propositions du programme.

Sous l'angle pratique de l'aide à escompter pour l'application des garanties, la Conférence a reconnu qu'en vertu des accords de garanties généralisées les parties au TNP et l'AIEA étaient tenues de coopérer sans réserve pour assurer l'efficacité des garanties dans toutes les circonstances. Il faut donc espérer que les Etats, outre les appels réitérés aux parties pour assurer aux garanties un appui technique et financier suffisant, accepteront de mettre en œuvre d'autres mesures pratiques pour que l'Agence puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions. Mentionnons la simplification des modalités de désignation des inspecteurs de l'Agence et la suppression des visas ou l'octroi de visas d'entrée multiple pour les

inspecteurs. Cela est particulièrement important, vu que les inspections à bref délai ou sans préavis sont au nombre des mesures essentielles proposées par le «Programme 93+2» pour renforcer les garanties. De telles inspections seraient évidemment impossibles si les conditions d'octroi de visas n'étaient pas assouplies.

Zones exemptes d'armes nucléaires.

L'article VII du TNP donne toute leur importance aux arrangements régionaux de non-prolifération venant en complément des accords mondiaux. Les zones dénucléarisées créées en vertu des Traités de Tlatelolco et de Rarotonga sont assorties de modalités de vérification étroitement liées à l'application des garanties en vertu du TNP. Un projet de traité pour une zone dénucléarisée en Afrique confie aussi à l'Agence une tâche de vérification. Au Moyen-Orient, bien qu'une telle zone ne puisse vraisemblablement voir le jour que dans le cadre d'un règlement global de paix, les Etats de la région reconnaissent en principe l'intérêt qu'elle présenterait pour eux.

L'importance que revêtent ces zones aux yeux des parties au TNP apparaît dans trois paragraphes des principes et objectifs. Les discussions sur la question ont révélé un large accord et un éveil de l'intérêt quant aux avantages de cette solution. Les avis étaient toutefois partagés à propos du langage à utiliser pour désigner les zones dans certaines régions. Quelques divergences ont été aplanies dans un esprit de compromis. Ainsi, des variantes ont été finalement retenues dans les paragraphes pertinents du rapport de la Grande Commission II en ce qui concerne la future zone du Moyen-Orient (à cause des différences de perception très prévisibles quant à l'accession d'Israël au Traité et à la portée du processus de paix au Moyen-Orient), ainsi que la zone d'Europe centrale (appuyée par le Bélarus mais contestée par d'autres essentiellement à cause de ce qu'il faudrait entendre par «Europe centrale»).

Cela dit, il est significatif que la Conférence ait expressément consigné sa conviction, dans les principes et objectifs, que la création de zones dénucléarisées, notamment dans les régions de tension, devait être encouragée à titre prioritaire, compte tenu des particularités de chaque région. C'est dans le même esprit que la résolution sur le Moyen-Orient, adoptée le 11 mai 1995, engage tous les Etats du Moyen-Orient à prendre des dispositions concrètes en vue de la création d'une zone exempte d'armes nucléaires et autres armes de destruction massive, et de leurs vecteurs, qui serait effectivement soumise à vérification.

Questions connexes. D'autres questions ayant trait aux garanties ont été examinées par la Commission et certains passages de son rapport mentionnent que la gestion du plutonium et de l'uranium fortement enrichi utilisés à des fins civiles devrait être plus transparente; qu'il est extrêmement important d'assurer une protection physique efficace des matières nucléaires, en particulier de celles qui servent à des fins militaires; qu'il faut renforcer la

coopération internationale et la protection physique dans la lutte contre le trafic illicite de matières nucléaires (sans oublier les mesures déjà prises sous les auspices de l'AIEA); et que le remplacement de l'uranium fortement enrichi par de l'uranium faiblement enrichi, comme combustible pour réacteurs de recherche civils, est un avantage de la non-prolifération.

Grande Commission III: utilisation pacifique de l'énergie nucléaire

La Commission a travaillé dans un esprit constructif et conciliant dès le début. Le seul cas sans consensus est celui d'un texte exprimant le regret que des restrictions soient imposées à l'accès à la technologie nucléaire pacifique et qui, de ce fait, a été renvoyé au comité de rédaction. La délégation iranienne a insisté pour que le texte soit maintenu entre crochets, mais en précisant que sa suppression éventuelle dépendrait de la version définitive d'un autre passage entre crochets examiné par le comité de rédaction. Comme celui-ci n'a pas été en mesure d'élaborer un texte qui recueille le consensus, le paragraphe a été maintenu entre crochets.

Comme elle l'a fait au sujet des garanties, l'AIEA a exposé à la Conférence ses activités de coopération technique et ses travaux connexes. Les délibérations de la Commission ont appuyé ses efforts. La coopération technique et la sûreté nucléaire ont été expressément mentionnées dans les principes et objectifs adoptés, comme domaines où il faudrait garantir à l'AIEA les ressources financières et humaines nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. La Commission a considéré favorablement les nouvelles orientations du programme de coopération technique de l'Agence. Elle a discuté de questions qui ont retenu l'attention internationale lors du débat sur le «développement durable»: la sûreté nucléaire et plus particulièrement la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire; le transport maritime des matières nucléaires; la gestion des déchets radioactifs, en approuvant notamment le travail préparatoire en vue d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion de ces déchets; la responsabilité en matière de dommages nucléaires; et la réutilisation de matières nucléaires à des fins pacifiques.

Il y eut consensus sur tous ces points, mais non sans difficulté dans certains cas.

Choix des cycles du combustible. Quelques Etats, de ceux qui ont décidé de ne pas exploiter l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité, se méfièrent des éloges de la technologie. D'autres déplorèrent ce qu'ils considéraient comme une immixtion dans le processus de décision de leurs pouvoirs publics en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. D'autres encore firent observer que le TNP n'oblige pas un Etat à appuyer activement le choix de cycles du combustible d'un autre Etat partie. Pour répondre à ces préoccupations,

la Conférence a confirmé que les choix et décisions de chaque pays en la matière devaient être respectés et que ses directives ou accords et arrangements internationaux de coopération ainsi que ses politiques en matière de cycle du combustible ne devaient pas être mis en cause.

Sûreté nucléaire. L'importance d'assurer un haut degré de sûreté nucléaire par une stricte réglementation nationale, des instruments internationaux et une coopération internationale a été universellement reconnue. Les services de sûreté nucléaire assurés par l'AIEA ont été pleinement approuvés et l'on s'est félicité de la Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire. Les Etats ont été priés d'utiliser les principes qu'elle énonce, avant même son entrée en vigueur. Les dispositions prises pour définir le processus d'examen par des homologues ont recueilli l'approbation. Quelques Etats se sont montrés partisans de l'extension volontaire de cette convention, ou tout au moins de ses objectifs de sûreté, à d'autres activités nucléaires civiles. Le consensus s'est fait sur une recommandation envisageant la possibilité de nouvelles conventions qui amélioreraient la sûreté d'activités nucléaires autres que l'exploitation de centrales nucléaires civiles.

Sûreté du transport maritime des matières nucléaires. Le groupe des petits pays insulaires en développement, appuyé par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et diverses organisations non gouvernementales, s'est montré très soucieux de la sûreté du transport maritime des matières nucléaires. Un texte assez long a été rédigé, faisant état du code de sûreté de l'OMI pour le transport de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets nucléaires de haute activité dans des fûts à bord de navires, et soulignant l'importance du travail en cours au sein de l'AIEA pour compléter ce recueil. Le même groupe a proposé d'inclure qu'il était essentiel de prévoir des modalités efficaces de compensation pour les dommages nucléaires éventuels en cours de transport maritime.

Déchets nucléaires. La Conférence a reconnu qu'il fallait interdire l'immersion de déchets radioactifs en mer et noté l'amendement de 1994 de la Convention de Londres de 1972, qui interdit l'immersion de tous les types de déchets radioactifs. Elle a relevé qu'il importait tout particulièrement de prendre en considération, dans la gestion des déchets radioactifs de tous types civils et militaires, les effets éventuels de ces derniers sur la santé et l'environnement au-delà des frontières nationales.

Réutilisation des matières nucléaires à des fins pacifiques. La Conférence a noté les problèmes de sûreté et de contamination liés à la cessation d'activités associées à des programmes d'armement nucléaire. Elle a demandé une aide internationale pour redresser la situation, réinstaller sans risque les populations déplacées et rétablir la productivité économique des zones touchées, le cas échéant. Elle a en outre reconnu l'existence d'une responsabilité spéciale envers les populations des anciens territoires

sous tutelle des Nations Unies qui ont subi les effets des essais d'armes nucléaires.

Responsabilité. Consciente qu'il faut mener à terme le travail en cours à l'AIEA et à l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques en matière de responsabilité nucléaire, la Conférence a pris acte de la proposition de réunir une conférence diplomatique pendant le premier trimestre de 1996 qui aurait pour mandat de réviser la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et d'instituer un régime efficace de financement supplémentaire.

Coopération technique. Les avis étaient partagés sur les nuances plutôt que sur le fond. Tous les Etats ont félicité l'AIEA et jugé que les nouvelles orientations de son programme de coopération technique méritaient leur plein appui. La Conférence a déploré la réduction des contributions annoncées et des versements au Fonds de coopération technique. Les pays en développement ont souligné l'importance d'un financement mieux adapté et plus sûr et demandé l'adoption d'une «nouvelle méthode de financement» à cette fin; ils ont sollicité l'Agence de les aider plus activement à développer leur secteur nucléo-énergétique. Plusieurs d'entre eux ont approuvé la création du Groupe consultatif permanent sur l'assistance et la coopération techniques, ce dont le texte final fait état. Comme nombre de parties au TNP ne sont pas membres de l'Agence, celle-ci a été invitée à se pencher plus spécialement sur le cas des pays les moins développés et à étudier la possibilité d'étendre son assistance technique à des pays non membres.

Quant à la coopération bilatérale, la Conférence a regretté que certains pays non parties aient pu bénéficier d'une coopération avec des parties au TNP éventuellement à l'appui de programmes non pacifiques et elle a approuvé les mesures prises par la suite pour corriger la situation. Comme auparavant, un traitement préférentiel des parties au Traité a été vivement recommandé.

Accès à la technologie nucléaire pacifique. Plusieurs pays fournisseurs ont rappelé que les principaux obstacles aux transferts de technologie nucléo-électrique étaient le manque d'intérêt (parce que d'autres sources d'énergie sont disponibles), l'infrastructure ou le financement, plutôt que la restriction de l'accès à la technologie. De l'avis général, les mesures de non-prolifération ne devraient pas être un prétexte pour restreindre cet accès lorsque le pays bénéficiaire est partie au TNP et a accepté les garanties généralisées de l'AIEA. Plusieurs pays, dont l'Iran et la Malaisie en tête, ont demandé que le contrôle des exportations soit transparent et non discriminatoire et qu'une instance ouverte aux bénéficiaires et aux fournisseurs soit créée dans le cadre du TNP pour étudier les questions de transfert de la technologie. Le texte adopté par la Grande Commission III exige que tous les Etats respectent le droit légitime de toutes les parties

au TNP d'accéder sans restriction à la technologie nucléaire pacifique. Les transferts conformes aux articles premier, II et III du Traité doivent être encouragés et les contraintes injustifiées éliminées.

La question eût été plus controversée en l'absence d'un consensus sur le processus d'examen «renforcé» qui offre l'occasion d'évaluer les progrès de la mise en œuvre des principes et objectifs adoptés.

Questions non controversées. Deux questions qui avaient donné lieu à de vives discussions lors des conférences précédentes ont été résolues en moins de mots et dans une meilleure entente que prévu: ce sont l'interdiction d'attaques armées contre des installations nucléaires pacifiques et les explosions nucléaires pacifiques faisant l'objet de l'article V du Traité. Les attaques armées ont été sommairement traitées et jugées préjudiciables à la sûreté nucléaire et préoccupantes au niveau du droit international relatif à l'emploi de la force.

Quant aux explosions nucléaires pacifiques, la Conférence a rappelé que leurs avantages éventuels ne se sont pas matérialisés et n'ont pas été démontrés; en revanche, elles ont suscité de graves préoccupations à cause de leurs conséquences écologiques. Le message était important et pratiquement toutes les parties au TNP ont souhaité qu'il soit transmis à la Conférence sur le désarmement à l'occasion des négociations en cours sur un traité d'interdiction complète des essais. Seule la Chine s'y est opposée, faisant valoir que ce message allait au-delà de l'examen du TNP, mais elle accepta le reste du texte. Finalement, le message est passé, quelque peu atténué, avec la recommandation de tenir compte de «l'évolution de la situation».

Universalité du TNP. Au dernier stade de ses travaux — l'examen de l'article IX visant l'universalité du Traité — la Grande Commission III s'est mise d'accord sur un texte qui facilita l'adoption des décisions finales, car il traitait la question des Etats non parties d'une manière jugée acceptable par tous. Le problème intéressait particulièrement les Etats parties du Moyen-Orient.

La délégation australienne a proposé le projet de texte qui a été adopté par consensus sous la forme suivante: «La Conférence invite instamment en particulier les Etats non parties au Traité qui exploitent des installations nucléaires sensibles non soumises aux garanties — l'Inde, Israël et le Pakistan — à les soumettre à ces dernières, et affirme que cela contribuerait puissamment à la sécurité régionale et mondiale.»

Si le succès d'un traité se mesure au nombre de ses signataires, le régime institué par le TNP est aujourd'hui beaucoup mieux étayé qu'il ne l'était lors de la dernière conférence d'examen de 1990. A cette époque, 139 Etats étaient parties au Traité, dont 84 participèrent à la Conférence. La France et la Chine ne s'étaient pas encore ralliées. Or, au début de 1995, 178 Etats étaient parties au Traité, dont 175 participèrent à la Conférence. L'adhésion de l'Afrique du Sud, de l'Argentine et de diverses

républiques de l'ex-Union soviétique, ainsi que leur rôle positif dans cette conférence d'examen, qui était une «première» pour ces pays, ont créé un climat tout à fait différent de celui des conférences précédentes. La communauté du TNP est devenue mondiale. Quelques jours à peine après la Conférence, le Chili annonçait son adhésion au Traité.

Regard sur l'avenir

Bien que l'accord n'ait pu se faire sur la déclaration finale de la Conférence, la série de décisions adoptées traduit un consensus général. On y trouve effectivement un ferme soutien de la mission, des programmes et des plans de l'AIEA. La Conférence a félicité l'Agence de ses travaux dans les domaines des garanties et du transfert de la technologie pour les applications pacifiques de l'énergie nucléaire, en particulier en matière de coopération technique et de sûreté nucléaire, et elle a demandé un nouvel effort afin d'assurer à l'Agence les ressources financières et humaines dont elle a besoin pour s'acquitter de ses obligations.

Alors que la communauté internationale se trouve en présence de besoins et de problèmes nouveaux en matière de vérification nucléaire et de développement social et économique, il est d'autant plus nécessaire de renforcer les institutions compétentes.

A maints égards, une fenêtre s'ouvre sur les possibilités de développer le mandat et les moyens de l'AIEA dans le nouveau contexte mondial, ce qui a été fort bien compris si l'on en juge par les délibérations de la Conférence de 1995 sur le TNP. Toutefois, comme l'a bien dit le Directeur général de l'AIEA, les réalisations futures dépendront essentiellement du bon vouloir des Etats pour joindre le geste à la parole en accordant à l'Agence le soutien politique, technique et financier dont elle a besoin.

La voie que suivra la communauté internationale dans cette perspective reste encore à voir.



Les techniques nucléaires pacifiques sont appliquées dans le monde entier.