

# Ombre et substance

## *Assurer l'avenir de « L'atome au service de la paix »*

Lawrence Scheinman

« L'atome au service de la paix » proposé en 1953 et la politique qui en découla ont accéléré la propagation du savoir nucléaire. Ils ont ouvert la voie à une diffusion du savoir-faire et des activités nucléaires dans un plus grand nombre d'États que cela n'aurait été le cas autrement. Dans le même temps, il est évident que le maintien d'une politique de secret et de déni n'aurait pas empêché que croisse inexorablement le nombre de pays accédant au savoir et aux techniques nucléaires. La différence, c'est que « L'atome au service de la paix », tout en accélérant la diffusion du nucléaire, a également permis la création d'un cadre normatif qui, en son absence, n'aurait probablement pas vu le jour.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), dont le mandat consiste non seulement à faciliter l'accès aux applications pacifiques de l'énergie nucléaire mais aussi à élaborer et à mettre en œuvre un système international de garanties nucléaires, n'aurait probablement pas vu le jour, pas plus que le cadre normatif nécessaire à la mise en place d'une économie nucléaire civile. Au lieu de cela, les États en mesure de le faire, motivés par une raison ou par une autre, auraient transféré des techniques nucléaires peut-être sous conditions, peut-être pas.

L'histoire permet de mieux comprendre les choses. Au milieu des années 50, un partisan de la non-prolifération aussi ardent que le Canada a transféré vers l'Inde un réacteur de recherche non couvert par des garanties et capable de produire du plutonium pour s'apercevoir, deux décennies plus tard, que ce réacteur avait produit le plutonium utilisé par l'Inde, en 1974, dans son explosion nucléaire dite pacifique. Il en a résulté une détérioration des relations indo-canadiennes. La Grande-Bretagne, de son côté, a fourni à l'Inde des moyens de retraitement. En 1956, la France a accepté de vendre à Israël, sans garanties, un réacteur de recherche comparable mais, à la différence du Canada vis-à-vis de l'Inde, apparemment sans illusions concernant sa finalité. À la fin des années 60, la France a également construit, toujours sans garanties, la première centrale nucléaire espagnole (Vandellos).

Ce qu'il faut comprendre, c'est que l'absence de « L'atome au service de la paix » ou de quelque équivalent fonctionnel n'aurait pas signifié l'absence de partage ou de diffusion du savoir, des techniques, des matières ou des équipements nucléaires. Elle aurait signifié, au contraire, une poursuite de la

diffusion du nucléaire, peut-être plus lente, moins généralisée, moins structurée et dépourvue de règles, de principes et de normes convenus, avec toutes les conséquences négatives qu'une telle situation aurait probablement eues pour la stabilité et la sécurité.

### Motivations et intérêts nucléaires

L'essai indien, en 1974, a donné corps aux inquiétudes concernant la relation qui existe entre l'activité nucléaire civile et la prolifération des armes nucléaires. Les déclarations de trois physiciens nucléaires attestent cette relation. David Bergmann, ancien président de la Commission israélienne de l'énergie atomique, a déclaré : « Il faut absolument comprendre *qu'en développant l'énergie atomique à des fins pacifiques, vous atteignez l'option nucléaire ; il n'existe pas deux énergies atomiques* ». Plus brièvement encore, Hannes Alven (Suède) a fait observer que « *l'atome pacifique et l'atome militaire sont frères siamois* ». Edward Teller, évoquant la crainte que la prolifération des réacteurs nucléaires dans le monde ne permette à presque chaque pays d'acquérir l'arme nucléaire, a déclaré : « Cette affirmation, malheureusement, est fondée. La prolifération nucléaire sera inévitable si nous n'apportons pas aux problèmes internationaux de meilleures solutions que celles qui se profilent à l'horizon ».

Cette remarque de Teller évoque une dimension de la prolifération qui est souvent notée, mais entre peu en ligne de compte dans les politiques anti-prolifération, à savoir les motifs pour lesquels des États cherchent à acquérir des moyens ou des armes nucléaires. C'est une dimension qu'il ne faut pas ignorer, car elle souligne une autre vérité : le fait que *les moyens seuls ne suffisent pas à expliquer le risque de prolifération. La motivation compte également*. Ce constat, cependant, n'est pas une raison de relâcher la vigilance concernant les moyens, notamment ceux liés à la présence, dans un pays, de plutonium, d'uranium hautement enrichi ou des moyens de les produire. C'est là un danger que « L'atome au service de la paix », dans sa phase initiale, n'a pas écarté. Ce danger persiste dans le cadre d'une lecture imparfaite et peu critique de l'article IV du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui évoque le « 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 ». Il est parfois

fait fi des mots qui suivent, à savoir « et conformément aux dispositions des articles premier et II du présent Traité », qui sont les articles traitant de la non-prolifération.

## Le TNP

Le TNP est le fondement du régime préconisé par « L'atome au service de la paix ». On peut se demander s'il aurait existé un TNP ou, du moins, un TNP aussi largement ratifié sans « L'atome au service de la paix » ou une initiative comparable des États prépondérants du système international. Les versions initiales du Traité présentées par les États-Unis et par l'Union soviétique ne contenaient pas trois articles que de nombreux États non dotés de l'arme nucléaire ont réclamé avec insistance en contrepartie de leur soutien, estimant néanmoins que leur sécurité serait mieux assurée avec un tel traité que sans lui. Ces articles étaient ceux relatifs aux applications pacifiques (IV), aux avantages des applications pacifiques des explosions nucléaires (V, désormais caduc) et au désarmement nucléaire (VI).

L'article IV codifie essentiellement la promesse contenue dans « L'atome au service de la paix » ; on peut donc dire que sans lui, le TNP n'aurait peut-être pas reçu le soutien requis. L'opinion mondiale a été séduite par la proposition – d'aucuns diraient le mythe – selon laquelle l'énergie nucléaire était la clé du développement économique et d'un avenir radieux. Ce n'étaient pas là une promesse et une attente négligeables ; elles sont en effet devenues et demeurent, sur le marché de la non-prolifération nucléaire, une contrepartie valable malgré les problèmes d'économie, de sûreté et de gestion des déchets qui importunent l'industrie nucléaire. Cela vaut également et peut-être davantage pour l'article VI. À plus long terme, en effet, ce sont l'article VI et la recherche du désarmement nucléaire qui occupent et préoccupent les pays non dotés de l'arme nucléaire, et c'est l'absence de progrès dans ce domaine qui risque le plus de saper le Traité.

## Le « gros œuvre »

Le gros œuvre d'une proposition générale relevant des initiatives et accords internationaux tient à sa mise en application. Dans le cas de « L'atome au service de la paix », c'est l'AIEA que l'on a créée pour promouvoir l'internationalisation des applications pacifiques de l'énergie atomique et orienter le développement des techniques nucléaires vers des fins constructives et non militaires. L'Agence a pour mission « d'accélérer et d'élargir la contribution de l'énergie atomique à la paix, à la santé et à la prospérité » et « de veiller à ce que l'assistance fournie par elle ou à sa demande ou sous sa supervision ou son contrôle ne soit pas utilisée à des fins militaires ».

Dans une grande mesure, ce rôle a été préempté par les grandes puissances nucléaires – États-Unis, Royaume-Uni, France, Canada –, qui ont conclu des accords de coopération bilatérale avec des États intéressés par l'énergie nucléaire. Au cours des deux années qui ont suivi la modification, en 1954, de leur loi sur l'énergie atomique pour permettre l'instauration d'une coopération internationale, les États-Unis ont conclu plus de vingt accords de ce type. Cette évolution a aboli le rôle central que l'AIEA jouait, notamment en matière d'assistance technique, et

a rendu moins urgente la nécessité d'élaborer et de déployer un système de garanties. Pendant près de trois ans, plusieurs États clés – principalement l'Inde soutenue par l'Union soviétique – ont réfuté la nécessité d'élaborer un système de garanties au motif que leurs experts appliquaient, lorsqu'ils le voulaient, des garanties bilatérales à leurs opérations.

Une autre disposition clé du Statut de l'AIEA qui n'a, à ce jour, pas été appliquée a trait à la future gestion du plutonium. L'article XII.A.5 du Statut confère à l'Agence le droit d'approuver les moyens à utiliser pour le traitement chimique des matières irradiées, même si cela ne vise qu'à empêcher que le traitement ne donne lieu à des détournements, non à déterminer la légitimité de l'activité elle-même. Mais surtout, ce même article donne à l'AIEA le droit d'exiger le dépôt, auprès de l'Agence, de toutes matières fissiles spéciales recouvrées ou produites excédant les quantités nécessaires à la recherche ou à l'exploitation de réacteurs. Cette disposition, qui anticipait un important rôle de fournisseur que l'AIEA n'a jamais joué, a suscité une controverse suite à l'Évaluation internationale du cycle du combustible nucléaire (1978-1980), au cours de laquelle on a étudié la possibilité d'instituer, parallèlement au développement du retraitement du combustible usé, des mécanismes internationaux de stockage du plutonium.

L'ambiguïté de cette disposition tient au fait que l'on ne sait pas si elle renvoie à ce qui peut être *légalement autorisé en cas d'accord volontaire* manifesté par les États de participer à un mécanisme tel que le stockage international du plutonium, ou si elle renvoie à un *pouvoir discrétionnaire qu'aurait l'AIEA d'imposer des critères aux États*. L'Inde et quelques autres États ont vigoureusement combattu cette dernière interprétation lors de la négociation du Statut, puis lors de l'examen d'éventuels mécanismes de stockage du plutonium. « L'atome au service de la paix » n'accordait pas autant d'attention qu'il aurait dû au problème à plus long terme du retraitement, de la récupération et de l'utilisation du plutonium et pourrait être, à cet égard, critiqué pour son manque de vision. Ce défaut, bien entendu, a été l'un des boulets qu'ont dû trainer les partisans de la non-prolifération.

## « Atome au service de la paix » et savoir

On peut aussi évaluer la relation qui existe entre « L'atome au service de la paix » et la prolifération nucléaire en considérant ce qu'a apporté la formation dispensée dans les domaines scientifiques liés au développement nucléaire. Des milliers de chercheurs et d'ingénieurs de différents pays ont en effet fréquenté, aux États-Unis et dans d'autres pays industriels avancés, des établissements de formation à la recherche et aux techniques nucléaires ainsi qu'à la construction et à la gestion de réacteurs, notamment. On peut donc être amené à penser, dans le droit fil des déclarations de Bergmann et d'Alven citées plus haut, que par le jeu des liens qui existent entre les programmes nucléaires civils et militaires, « L'atome au service de la paix » a favorisé la prolifération. C'est d'ailleurs l'argument que les États-Unis avancent maintenant depuis plusieurs années en ce qui concerne le programme nucléaire iranien.

Toute formation dispensée par un État nucléaire avancé – formation qui fait au demeurant partie intégrante de l'initiative « L'atome au service de la paix » et est une importante activité

de l'AIEA, qu'il s'agisse de services de formation directe ou de l'invitation de chercheurs et ingénieurs de pays en développement à suivre dans un État nucléaire avancé une formation en génie nucléaire, en physique, en métallurgie, en chimie ou dans d'autres domaines – comporte un risque de prolifération.

À titre d'exemple, des techniciens indiens ont été formés, dans des laboratoires français, à la conception et à la production d'initiateurs de neutrons qui, s'ils relèvent d'activités nucléaires civiles, n'en sont pas moins indispensables pour déclencher la réaction en chaîne d'une arme à implosion. Il en va de même – et la liste n'est pas exhaustive – de la formation à l'utilisation des manipulateurs de cellules chaudes utilisés pour des radio-isotopes tels que le cobalt 60 à application médicale, mais aussi le plutonium à finalité militaire. Face à ce problème, il existe plusieurs solutions. On peut par exemple refuser à certains pays une formation allant, pour certains d'entre eux, à l'encontre de leur credo politique ou conclure avec ces pays des accords par lesquels ceux-ci renoncent, de façon vérifiable, à toute activité sensible non essentielle à un programme nucléaire civil.

Pour revenir, cependant, à la question fondamentale de la relation qui existe entre « L'atome au service de la paix » et la prolifération, il est évident que la formation à des activités nucléaires pacifiques peut finir par être utilisée à l'appui d'un programme de développement d'armes, et que des programmes nucléaires civils peuvent efficacement couvrir des activités nucléaires militaires. Il convient cependant de reconnaître qu'à ce jour, cela n'a heureusement été le cas que de quelques pays : l'Inde, le Pakistan, l'Iraq et, apparemment, l'Iran.

## Revoir les impératifs

D'un certain point de vue, comme en témoignent les déclarations affirmant qu'il n'existe qu'une énergie atomique et que les atomes pacifique et militaire sont frères siamois, on ne peut nier que « L'atome au service de la paix » ait, pour le moins, rendu possible la prolifération des applications militaires de l'atome. La mise en garde est la suivante : la prolifération est fondamentalement un acte politique et, nonobstant les arguments relatifs au déterminisme technologique, sa motivation – qui peut aller de la sécurité au statut en passant par le prestige et par l'aspiration à l'hégémonie – est la variable qui intervient entre la capacité technologique et la prolifération proprement dite. Dans la loi de la négligence entre en jeu une doctrine de nuisance séduisante dans laquelle on pourrait placer la technologie nucléaire ; une motivation politique, cependant, n'en reste pas moins le critère décisif.

« L'atome au service de la paix » était un concept solide et visionnaire. L'un des problèmes auxquels il s'est heurté est que les pratiques et politiques mises en œuvre par les États capables de changer le cours des choses n'ont pas toujours été à la hauteur : pour que la diffusion des techniques et matières nucléaires serve des fins civiles, il aurait fallu mettre en place et déployer, parallèlement à la diffusion des techniques nucléaires, des institutions dotées de l'autorité, des moyens et du soutien politique voulus. Comme nous l'avons vu, les fournisseurs se sont, d'une certaine manière, précipités pour planter leur drapeau, créant parfois des conditions bien moins qu'optimales pour l'offre d'une assistance.

Si l'AIEA avait été utilisée comme intermédiaire lors des transactions, il aurait fallu invoquer, pour les projets qu'elle soutenait (même lorsque les fournisseurs étaient des États), l'obligation statutaire d'application de garanties. Une telle invocation d'emblée aurait contraint à instituer un système de garanties opérationnel. Or, cela ne s'est fait qu'en 1960, soit trois ans après la création de l'AIEA, ce qui a réduit le rôle qu'elle aurait pu jouer dans la structuration des transactions nucléaires internationales.

Penser davantage hors du cadre traditionnel de la souveraineté nationale aurait également pu freiner la prolifération. En particulier, cela aurait permis, lors de l'élaboration du TNP et après, de soutenir politiquement des concepts novateurs tels que la création de centres régionaux du cycle du combustible nucléaire où l'on aurait pu mener des activités sensibles, réduisant ainsi la justification et la présence, sur les territoires nationaux, d'installations de retraitement et d'enrichissement placées sous contrôle national. Cela aurait aussi rendu moins nécessaire une partie de la formation à la conception et à la gestion qui aurait pu être consacrée au développement du nucléaire civil.

Pour résumer, il reste aujourd'hui à revoir la nature et la faisabilité de solutions autres que celle de cycles du combustible nucléaire détenus et exploités au plan purement national, et à rechercher les moyens de tenir les promesses et les engagements des dispositions du TNP qui codifient les avantages perçus de « L'atome au service de la paix ».

Il n'existe malheureusement pas de panacée pour exclure de façon absolue le risque de prolifération, qui est autant une question de motivation que de capacité. Ni des garanties renforcées, ni d'autres solutions institutionnelles ne peuvent à elles seules garantir le succès, même si des efforts menés dans les deux directions peuvent se conforter mutuellement et accroître les chances de contenir la prolifération. Cette limitation étant admise, nous devons utiliser les structures existantes et tenter de concevoir des mécanismes institutionnels plus solides à même de résoudre les problèmes actuels et futurs. Un tel progrès comblerait d'importantes lacunes du système de non-prolifération et faciliterait les efforts déployés pour permettre à l'énergie nucléaire de contribuer de façon constructive au développement mondial sans, dans le même temps, accroître le risque de prolifération. Pour atteindre pleinement cet objectif, les États vont devoir s'orienter vers davantage de sécurité et vers un monde exempt d'armes nucléaires.

---

*Lawrence Scheinman est professeur émérite au Center for Nonproliferation Studies du Monterey Institute for International Studies (États-Unis). Le présent essai s'inspire des observations qu'il a formulées à la récente Conférence sur l'énergie nucléaire et la science au XXI<sup>e</sup> siècle : « L'atome au service de la paix, cinquante ans après », organisée à Washington par l'Institute for Foreign Policy Analysis et le Département de l'Énergie des États-Unis.*

*Pour une étude approfondie de « L'atome au service de la paix », voir David Fischer, *Stopping the Spread of Nuclear Weapons: The Past and the Prospects*, Londres, Routledge (1992).*