

L'année où l'AIEA est née

Il y a cinquante ans, le 23 octobre 1956, quatre-vingt-un États Membres de l'ONU adoptaient le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique, changeant ainsi le monde nucléaire.

Bertrand Goldschmidt a rendu compte de cette époque dans un essai publié il y a dix ans. En juillet 2007, l'AIEA célébrera son 50^e anniversaire.

Trois mois après la fin de la seconde guerre mondiale, le 15 novembre 1945, les chefs des gouvernements américain, britannique et canadien, réunis à Washington, ont décidé d'adopter, dans le domaine nucléaire, une politique de secret jusqu'à ce que soit mis en place un système de contrôle international efficace de cette nouvelle et formidable source d'énergie. En décidant également d'acheter tout l'uranium disponible, ils ont créé une parfaite politique de non-prolifération, qui empêchait le transfert de deux choses essentielles pour développer le nucléaire : le savoir et l'uranium, tous deux aujourd'hui largement répandus dans le monde.

Un mois plus tard, l'Union soviétique acceptait une proposition anglo-américaine visant à créer, au sein des Nations Unies, une commission de l'énergie atomique regroupant les 11 pays représentés au Conseil de sécurité et le Canada. Le 24 janvier 1946, l'ONU approuvait la création d'une telle commission.

L'idée d'une « autorité internationale »

En mars 1946, à l'initiative du Secrétaire d'État américain, un groupe de personnalités éminentes présidé par David Lilienthal, qui deviendra le premier Président de la Commission américaine de l'énergie atomique, et comprenant également Robert Oppenheimer et trois industriels se voyait confier la tâche d'étudier les questions du développement pacifique de l'énergie nucléaire et de l'élimination des armes nucléaires. Cette étude a débouché sur un rapport qui était, sur le plan politique, presque aussi révolutionnaire que l'énergie nucléaire l'était sur le plan technique. Ce rapport reposait sur l'idée qu'à l'ère nucléaire, aucun système de sécurité fondé sur des accords interdisant les armes nucléaires, voire sur des garanties et des inspections, ne fonctionnerait. Il y était

proposé que toutes les opérations dangereuses du point de vue de la mise au point d'armes nucléaires soit placées hors de la compétence des États et confiées à une autorité internationale unique. Une entité administrative internationale détiendrait, exploiterait et développerait l'industrie nucléaire pour tous les pays. Cette autorité internationale détiendrait le minerai et le combustible nucléaires, mènerait des recherches (même dans le domaine des explosifs) et exploiterait les usines de fabrication de combustible et les centrales, tandis que des inspecteurs internationaux seraient chargés de détecter les activités clandestines.

Débat aux Nations Unies

Le Sous-Secrétaire d'État Dean Acheson appuya le projet de rapport, qui fut présenté presque inchangé, le 14 juin 1946, à la session inaugurale de la Commission de l'énergie atomique des Nations Unies par le représentant américain Bernard Baruch. Une clause politique y avait été introduite ; elle concernait l'abolition du droit de veto en cas de sanctions immédiates imposées à un pays qui violerait gravement le traité proposé. Dans la proposition américaine, l'autorité était appelée Autorité internationale de développement atomique, car elle avait pour objet de contrôler l'énergie nucléaire dans le monde.

Le passage des contrôles du niveau national vers le niveau international s'effectuerait par phases à définir, la dernière s'accompagnant de la remise des armes nucléaires à l'agence de contrôle international. D'emblée, l'Union soviétique, soutenue par la Pologne, s'est opposée au plan américain ; elle exigeait, au préalable, l'interdiction inconditionnelle des armes nucléaires, acceptant plus tard l'idée d'inspections internationales périodiques mais ne souscrivant pas aux principes de détention et de gestion internationales, dans lesquels elle voyait une limitation inacceptable de la souveraineté nationale.

Les négociations se sont poursuivies pendant l'automne 1946. Pour la première fois, les délégations comprenaient des scientifiques et des diplomates, les premiers conseillant les seconds. Le premier Siège de l'ONU se situait à Lake Success, à environ une heure de route de New York, dans la partie reconvertie – tout un symbole – d'une usine d'armement encore en fonctionnement. Pendant ce long trajet, nous avons le temps d'initier les diplomates aux mystères de l'atome et de la fission nucléaire.

Malgré le désaccord initial, Baruch voulait aller de l'avant et forcer un vote ; celui-ci eut lieu le 30 décembre 1946, avec pour résultat dix voix pour et deux abstentions – l'Union soviétique et la Pologne. Quatre jours auparavant – nous ne l'avons appris que plusieurs années plus tard – le premier réacteur atomique soviétique était entré en service. L'Union soviétique avait décidé de placer sa confiance dans ses techniciens et de ne pas négocier en position de faiblesse.

Quel contrôle nucléaire ?

Le plan américain, communément appelé « plan de la majorité », fut étudié en détail tout au long de 1947 par des experts occidentaux sous le regard amusé du représentant soviétique, qui soulignait de temps à autre les défauts évidents de la structure théorique vers laquelle cet exercice tendait car, alors, l'Union soviétique n'avait aucune chance de se joindre aux travaux.

Même au sein de la majorité, on avait parfois du mal à s'entendre. De nombreuses réunions, par exemple, portèrent sur la question de savoir si le minerai d'uranium non encore extrait devait ou non appartenir à la future agence internationale. Sous la pression de la Belgique et du Brésil, il fut finalement convenu que les pays producteurs d'uranium et de thorium devraient rester propriétaires du minerai non encore extrait ; ce minerai ne deviendrait la propriété de l'agence internationale qu'une fois extrait.

Dans le même temps, l'agence internationale aurait le pouvoir d'imposer chaque année des quotas pour l'extraction de minerai ou la production de matières fissiles, qui lui appartiendraient tout comme les réacteurs dans lesquels elles étaient produites et, bien entendu, les usines de séparation isotopique et de retraitement du combustible usé.

Il fut décidé que seule l'agence internationale devrait avoir le droit de fabriquer des explosifs nucléaires, de sorte qu'à la pointe de ce domaine, elle serait également en meilleure position pour détecter des activités interdites. À aucun moment, cependant, on n'a étudié la question de la période cruciale de transition au cours de laquelle les États-Unis remettraient leurs armes nucléaires à l'agence internationale, préalablement à la phase de désarmement nucléaire contrôlé par tous.

C'est au cours de ces réunions, en 1947, qu'Oppenheimer nous a fait part de ses vues sur l'avenir de l'énergie nucléaire. Il prévoyait que la production expérimentale



1955 : Ouverture de la Conférence sur « L'atome au service de la paix », Genève (Suisse), 8 août.

De gauche à droite : Max Petitpierre, Président de la Confédération helvétique ; Dag Hammarskjöld, Secrétaire général de l'ONU ; Homi J. Bhabha (Inde), Président de la Conférence ; et Walter G. Whitman (États-Unis), Secrétaire général de la Conférence.

d'électricité commencerait dans les cinq ans, que plusieurs centrales nucléaires seraient construites dans les dix à vingt années à suivre dans des régions industrialisées où l'électricité est onéreuse, et que leur développement à grande échelle débiterait dans les 30 à 50 ans. Ses prédictions se sont révélées remarquablement exactes.

Une chance perdue et une nouvelle orientation

Après deux ans de travaux et plus de 200 réunions, la Commission de l'énergie atomique informa, en 1948, le Conseil de sécurité qu'elle était dans une impasse et cessait ses travaux. Les premières tentatives d'obtenir un désarmement nucléaire international avaient échoué et la dernière chance qu'avait l'humanité de vivre dans un monde sans bombe atomique s'évanouissait.

Dans les années suivantes, à partir de 1949, le monopole nucléaire des États-Unis disparut. À partir de 1951, les négociations relatives aux contrôles nucléaires furent liées à celles relatives au désarmement traditionnel. On ne parlait plus d'Autorité internationale de développement atomique, l'idée de propriété et de gestion internationales devenant plus difficile à appliquer à mesure que les stocks mondiaux d'uranium croissaient et que de nouveaux pays lançaient de vastes programmes nucléaires nationaux. En outre, les garanties contre le détournement de matières fissiles, qui auraient dû être appliquées par l'agence internationale, perdaient de leur utilité car les arsenaux atomiques croissaient constamment et pourraient toujours, en grande partie, être dissimulés lorsque l'on mettrait en place un désarmement mondial contrôlé.

Les discussions relatives au désarmement nucléaire, par conséquent, changèrent d'orientation et l'attention se porta, comme pour le désarmement traditionnel, sur les phases de transition et les diverses interdictions visant l'utilisation, la fabrication et le stockage d'armes nucléaires qui accompagneraient la mise en place progressive de garanties.

Pour la première fois, le terrorisme nucléaire était mentionné dans un document officiel.

La rapidité surprenante avec laquelle l'Union soviétique rattrapait son retard dans le domaine nucléaire (en particulier les progrès qu'elle avait accomplis dans le domaine thermonucléaire en 1953), l'explosion britannique de 1952 et la décision prise cette année-là par la France de construire de vastes réacteurs de production de plutonium avec l'uranium récemment découvert sur son territoire montraient clairement que l'Union soviétique et le Royaume-Uni avaient atteint les stades les plus avancés de la technologie nucléaire industrielle et que la France les rejoindrait bientôt.

La démonstration de l'inefficacité relative de la politique du secret, le risque qu'un système de coopération et de commerce nucléaires internationaux se mette en place sans les puissances anglo-saxonnes – exclues par leur propre législation – et, surtout, le désir « d'engager un processus de détente et de désarmement » conduisirent les États-Unis à changer brusquement de politique à la fin de 1953.

La proposition du Président Eisenhower

Dans son célèbre discours prononcé le 8 décembre 1953 devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président Eisenhower, revenant du Sommet des Bermudes auquel avaient participé les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, proposa de nouveau, après avoir décrit l'équilibre de terreur qui devenait le principal élément des relations qu'entretenaient les deux superpuissances, de créer une agence internationale de l'énergie atomique, à laquelle les pays les plus avancés dans le domaine nucléaire fourniraient de l'uranium naturel et des matières fissiles provenant de leurs propres stocks. Cette agence, créée sous l'égide de l'ONU, serait responsable des matières qui lui seraient confiées. Ces matières, disponibles dans un premier temps en petites quantités, serviraient à promouvoir les applications pacifiques de l'énergie atomique, en particulier la

production d'électricité, et seraient distribuées et utilisées de manière à profiter à tous.

La nouvelle agence aurait des pouvoirs de contrôle limités à la vérification de l'utilisation pacifique des matières, qu'elle serait chargée de recevoir, de stocker et de redistribuer. Une telle « banque » devrait être absolument protégée contre toute attaque ou tout vol ; pour la première fois, le terrorisme nucléaire, dont on parle tant aujourd'hui, était mentionné dans un document officiel.

Cet embryon d'autorité internationale de l'énergie atomique revêtirait une importance encore plus grande avec le développement de la participation des pays les plus concernés, dont Eisenhower estimait que l'Union soviétique devait impérativement faire partie.

Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, on avait un plan de détente nucléaire qui ne se caractérisait pas par des exigences contraires des deux superpuissances – celle, par les États-Unis, que l'Union soviétique s'ouvre à des inspections internationales et celle, par l'Union soviétique, que soient interdites et détruites les armes nucléaires.

Dialogue soviéto-américain

À la fin de 1953, l'Union soviétique accepta d'étudier la proposition d'Eisenhower directement avec les États-Unis, par la voie diplomatique. Au début, cependant, le Gouvernement soviétique fut très hésitant ; il exigea, au préalable, que l'on renonce solennellement à utiliser la bombe à hydrogène et d'autres armes de destruction massive et reprit les arguments que les États-Unis avaient avancés en 1946, soulignant que l'on ne pouvait pas distinguer arbitrairement la production d'énergie à des fins pacifiques de celle de matières utilisables à des fins militaires et qu'un pays ne pouvait pratiquer l'une sans pratiquer l'autre.

Plus tard, à la fin de 1954, l'Union soviétique subordonna l'examen de la future agence internationale de l'énergie atomique à la conclusion d'un accord sur les armes nucléaires ; elle proposa que des experts soviétiques et américains se réunissent pour étudier la possibilité technique d'empêcher le détournement, à des fins militaires, de matières fissiles initialement destinées à des applications civiles et les moyens de les rendre inutilisables militairement sans en amoindrir l'intérêt civil. Une réunion d'experts des principales puissances nucléaires se tint à Genève en septembre 1955 sans trouver, cependant, de solution.

Les hésitations soviétiques n'empêchèrent pas les États-Unis d'élaborer et de soumettre à l'Union soviétique plusieurs projets successifs de statut de la future agence, établis après consultation des principales puissances nucléaires et des principaux producteurs d'uranium : Afrique du Sud, Australie, Belgique, Canada, France, Portugal et Royaume-Uni. Pendant l'été 1954, les États-Unis assouplirent leur législation et autorisèrent à mettre

le savoir-faire et des matières nucléaires à la disposition d'autres pays, à condition qu'ils les utilisent à des fins pacifiques. Ils annoncèrent également leur décision de poursuivre la mise en place de la nouvelle agence, même sans l'Union soviétique.

À l'automne 1954, l'Assemblée générale des Nations Unies invita instamment à poursuivre les négociations et décida de tenir, sous l'égide de l'ONU, une importante conférence technique sur les applications pacifiques de l'énergie atomique afin de lever, en grande partie, le voile du secret atomique. La conférence se tint en août 1955 à Genève et rencontra, avec la pleine participation de l'Union soviétique, un vif succès.

Peu après, le Gouvernement soviétique annonça son souhait de participer à la future agence, de lui remettre des matières fissiles et d'accepter, comme base de discussion, le troisième projet de statut que les États-Unis avaient élaboré en mars 1955. La discussion de principe s'acheva donc, suivie d'une période d'un an pendant laquelle on élaborait, lors de deux conférences qui se tinrent au début et à la fin de 1956 à Washington et à New York, respectivement, un texte final du statut.

En 1955, l'Assemblée générale des Nations Unies chargea les États-Unis d'organiser, à Washington, une conférence des 12 pays les plus intéressés par la création de la nouvelle agence. Les pays invités à participer furent ceux que l'on avait consultés pour élaborer le statut ainsi que l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie, le Brésil et l'Inde. La conférence se tint en février et mars 1956.

L'un des aspects remarquables des négociations, qui durèrent quatre semaines, fut l'attitude conciliante de l'Union soviétique. L'organisation issue des négociations jouerait davantage le rôle de courtier que celui de banquier et posséderait de très larges pouvoirs de contrôle qui s'appliqueraient à la fois aux accords de transfert de matières mises à la disposition de la nouvelle agence et, surtout, aux accords bilatéraux et multilatéraux dont les parties souhaitaient que la nouvelle agence vérifie le caractère non militaire.

Pour le second type d'accord, il fut décidé, malgré l'opposition soviétique, que le coût des garanties, qui contribueraient au maintien de la paix mondiale, serait pris en charge par la nouvelle agence. La délégation indienne, tout en acceptant l'application de garanties à certaines matières fissiles (uranium enrichi et plutonium), s'opposa à ce qu'elles s'appliquent à l'uranium naturel. Seule délégation à adopter cette position, elle avança que l'application de garanties à l'uranium naturel diviserait les pays en deux catégories : d'une part, ceux qui ne possédaient aucun gisement d'uranium ou n'avaient pas pu en acquérir commercialement, qui seraient soumis à des contrôles constants dans le domaine industriel, le seul qu'ils pouvaient développer ; d'autre part, ceux qui possédaient un programme nucléaire militaire et pouvaient en profiter grâce au secret industriel, disposant de matières non contrôlées qui pouvaient être utilisées à des fins non militaires.

La Conférence et une bataille

Le 23 septembre 1956, enfin, le projet de statut fut présenté à 81 pays lors d'une réunion tenue au Siège de l'ONU. Il fut décidé qu'une majorité des deux tiers serait requise pour modifier le Statut, de façon que la version finale adoptée le 23 octobre ne diffère pas trop du texte qui avait été élaboré à Washington six mois plus tôt.

La plupart des amendements proposés furent retirés ou n'obtinrent pas la majorité des deux tiers requise pour être acceptés. C'est ce qui se passa, en particulier, pour les amendements fondamentaux proposés par l'Union soviétique et ses alliés : admission de la République populaire de Chine en qualité de membre fondateur ; exigence de garanties supplémentaires que la souveraineté des États serait respectée ; restrictions budgétaires ; exigence d'une majorité des trois quarts pour les questions financières ; proposition tendant à ce que l'agence ne puisse acquérir des installations et du matériel que s'il s'agit de dons.



1957 : Le public viennois observe, devant le Konzerthaus, célèbre salle de concert de Vienne, les scientifiques et diplomates de 55 pays qui participent à la première Conférence générale de la nouvelle AIEA.

Le point le plus controversé fut celui du champ d'application des garanties. Le principe des garanties fut critiqué par de nombreux pays (dont plusieurs du tiers monde), qui souhaitaient en exempter l'uranium naturel. Ils apparentèrent les garanties à du néo-colonialisme, soulignant qu'en général les puissances dotées d'armes nucléaires seraient exemptées puisque, grâce à leur stade avancé de développement, elles n'auraient jamais à solliciter l'assistance de la nouvelle agence.

L'Inde mena l'opposition à une application très stricte des garanties et la France, que je représentais, l'appuya en pro-

posant un assouplissement des garanties sur l'uranium naturel et en demandant instamment de veiller à ce que les garanties ne dissuadent pas les futurs pays membres de s'adresser à l'agence pour obtenir de l'aide.



Bertrand Goldschmidt, représentant de la France au premier Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1957. La France détenait l'un des cinq sièges permanents alloués aux membres qui étaient les plus avancés dans le domaine de l'énergie atomique, y compris la production de matières sources. Les quatre autres étaient détenus par le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'URSS.

La position de l'Inde fut énoncée clairement par Homi Bhabha, qui jouissait d'un grand prestige personnel. Il était surtout opposé à la perpétuation de garanties qui s'appliqueraient à des générations successives de matières nucléaires, ce qui risquait très probablement de se produire avec son pays, qui possédait ces matières mais avait besoin d'assistance pour lancer un programme nucléaire. Il mit en avant le caractère illusoire de garanties strictes et le fait que dans ce domaine, toute aide – qu'il s'agisse de formation ou de matières nucléaires – était potentiellement une aide militaire, puisqu'elle pouvait permettre à un pays d'orienter des ressources vers un programme militaire. À la Conférence, il proposa que la nouvelle agence n'aide que les pays qui ne possédaient pas de programmes militaires, définis comme étant des programmes de mise au point d'explosifs nucléaires et thermonucléaires et d'armes radiologiques, mais ne comprenant pas la propulsion nucléaire d'équipements militaires.

Enfin, le point sur lequel le représentant de l'Inde déclara qu'il ne transigerait pas et auquel il s'opposerait catégoriquement était le nouveau droit que l'article XII.A.5 conférait à l'Agence, s'agissant de toutes les installations soumises à ses garanties, « de décider de l'utilisation de toutes les matières fissiles récupérées ou produites sous forme de produits dérivés et d'exiger que ces matières lui soient remises, à l'exception des quantités qu'elle l'autoriserait, en vertu de garanties permanentes, à conserver à des fins non militaires spécifiées ». Munie de ce pouvoir, la nouvelle agence risquerait d'exercer une emprise trop forte sur l'économie d'un pays si celle-ci reposait sur la production d'énergie nucléaire suite à un effort auquel la nouvelle agence n'aurait contribué qu'au stade initial.

Tout au long de la Conférence, des négociations eurent lieu entre les États-Unis et l'Inde. La délégation américaine, qui avait consulté le Secrétaire d'État et avait son assentiment, refusa de modifier sa position autrement que sur des points de détail.

Le 19 octobre 1956, jour où la Conférence devait voter sur l'article XII, l'Union soviétique, qui n'avait pas encore fait connaître sa position, se rangea à l'avis de ses alliés, qui avaient clairement pris parti pour l'Inde. Voyant que le vote risquait de conduire à une impasse ou à une approbation de la ligne américaine à une faible majorité, mon collègue suisse – August Lindt, observateur permanent auprès des Nations Unies – et moi-même décidâmes de présenter un amendement de compromis. Cet amendement, dont la forme fut légèrement modifiée le lendemain de sa présentation, donnait à un pays le droit de conserver, sur les matières fissiles qu'il avait produites, celles qu'il jugeait nécessaires à ses activités de recherche ou pour alimenter les réacteurs nucléaires qu'il possédait déjà ou construisait.

La délégation américaine demanda 48 heures de réflexion, le temps de soumettre la question au Secrétaire d'État, John Foster Dulles, et au Président de la Commission américaine de l'énergie atomique, l'amiral Lewis Strauss. Après des discussions qui durèrent jusqu'au dimanche 21 octobre et dans lesquelles la délégation canadienne œuvra à l'acceptation du compromis tandis que la délégation britannique campait sur ses positions, les trois délégations anglo-saxonnes acceptèrent la proposition franco-suisse, que la délégation indienne approuva à son tour dans la soirée. La délégation indienne, en reconnaissance de la façon dont nous l'avions aidée, retira sa proposition tendant à ce que la nouvelle agence n'aide que les pays qui ne possédaient pas de programme militaire.

Le lendemain, lors du vote, l'article XII était adopté à l'unanimité. On avait donc évité de justesse un échec de la Conférence et levé le dernier obstacle à la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique et à la mise en place de ses garanties, éléments fondamentaux de l'actuelle politique mondiale de non-prolifération.

Bertrand Goldschmidt était né en 1912 et avait étudié à Paris. Diplômé de l'École de physique et de chimie, il fut, en 1933, soit un an avant la mort de celle-ci, recruté par Marie Curie comme assistant personnel à l'Institut du radium (Paris). Il participa, en 1946, à la fondation du Commissariat français à l'énergie atomique. Dix ans plus tard, il dirigea la délégation française à la Conférence sur le statut de l'AIEA. Il représenta, pendant 23 ans, la France au Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Bertrand Goldschmidt est mort en 2002.

Pour en savoir plus sur le Statut ou l'histoire de l'AIEA, consulter le site www.iaea.org.