

Un regard en arrière

*L'évolution de l'AIEA
est liée aux événements*

par David Fischer

L'Agence est partie d'un pas mal assuré. Lorsque le président Eisenhower proposa en décembre 1953 la création d'une agence internationale de l'énergie atomique, il avait à l'esprit quatre tâches principales. Quand l'Agence fut enfin sur pied, en 1957, ses objectifs semblaient lointains, voir inaccessibles.

Sa mission essentielle devait consister à inverser la course aux armements en réduisant les stocks de matières fissiles des Soviétiques et des Américains au point que ni les uns ni les autres ne puissent déclencher une attaque surprise pour écraser l'adversaire. On prévoyait de bloquer ensuite la production de nouvelles matières fissiles, sous la surveillance de l'Agence*. La première idée est fort bien exprimée dans le Statut dont plusieurs clauses, depuis longtemps oubliées, autorisent l'AIEA à faire mettre les matières fissiles en dépôt et à recruter le personnel nécessaire pour en assurer la garde.

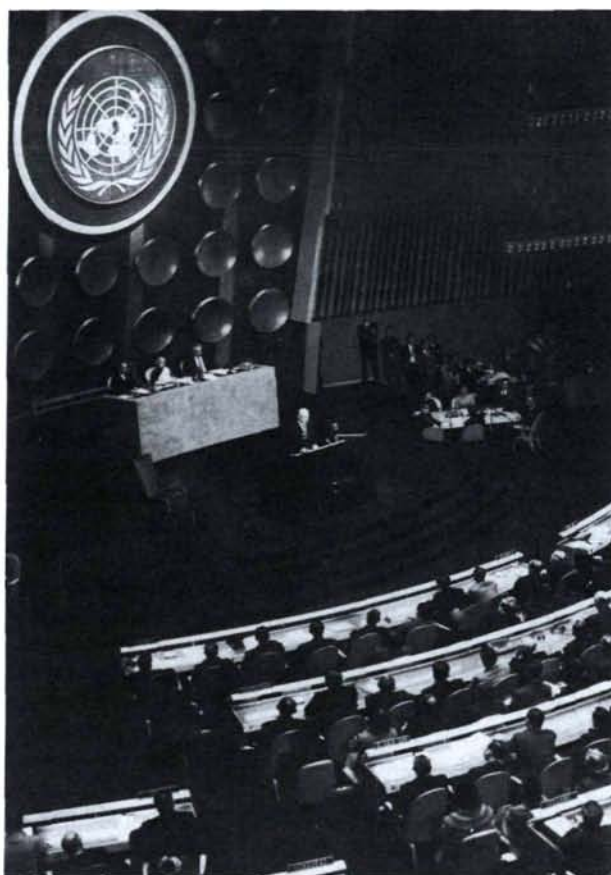
Il était malheureusement évident, dès 1957, que le système n'allait pas fonctionner.

La deuxième mission de l'Agence devait être la répartition de ces matières présumées rares de façon à servir les intérêts pacifiques de l'humanité et plus spécialement à produire de l'électricité en abondance dans les régions du monde mal pourvues en énergie. Or, en 1957, la production d'énergie d'origine nucléaire à des prix compétitifs était une perspective bien plus lointaine que le président Eisenhower ne l'avait imaginé et le marché des matières nucléaires était engorgé. L'Agence aurait eu peu de clients pour ses matières fissiles, à supposer qu'elle en eût en stock.

La troisième mission devait consister à appliquer des garanties aux matières nucléaires afin de s'assurer qu'elles ne serviraient qu'à des fins pacifiques mais, en 1957, et pendant les années qui suivirent, l'Agence n'avait pas de système de garanties et il n'y avait rien à garantir. Les seuls transferts de matières qui avaient lieu se faisaient dans le cadre d'accords de garanties conclus avec les Etats-Unis ou, à partir de 1958, avec la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), qui était parvenue à élaborer un système, alors que l'Agence se débattait encore avec les difficultés du problème. Parfois même, aucunes garanties n'intervenaient dans les transferts.

M. Fischer a été directeur de la Division des affaires extérieures de l'AIEA de 1957 à 1977, puis adjoint du directeur général pour les affaires extérieures jusqu'en 1981.

* Voir Henry Sokolski dans *Atoms for peace*, Westview Press (1985), p. 44. Voir aussi Robert R. Bowie et James R. Schlesinger, *ibid.*



Le 8 décembre 1953, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le président Eisenhower propose l'Atome pour la paix.

Lorsque le président Eisenhower prononça son discours, presque toute l'information relative à la technologie nucléaire était un secret bien gardé mais aussi très convoité. Le Président voyait l'Agence comme un centre d'échange de cette information*, mais même ce rôle lui fut refusé au début. En 1955, les Nations Unies avaient réuni la première Conférence internationale sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique, qui fut un grand succès; lorsqu'elle prit fin, pratiquement tous les secrets de la technologie nucléaire étaient évanoués. Les Nations Unies réunirent une nouvelle conférence sur le même sujet en 1958 où l'Agence ne fut qu'un spectateur.

La «guerre froide» au Conseil

Politiquement, l'Agence se trouvait aussi dans une mauvaise passe. Ralph Bunche, aujourd'hui décédé, en visite à Vienne en qualité de représentant du Secrétaire général des Nations Unies, fit la remarque que la guerre froide se déchaînait plus violemment aux réunions du Conseil que dans les couloirs de l'ONU. Effectivement, le Conseil se réunit six ou sept fois dans le courant de 1958, chaque fois dans une ambiance acrimonieuse et discutant à longueur de semaine pour savoir quelle délégation devait représenter la Chine, si la République démocratique allemande devait être admise à l'Agence

* Ces deux fonctions, implicites dans le discours d'Eisenhower, étaient explicites dans le Statut, dès le premier projet de 1954.

et quelles règles il fallait adopter en vertu du Statut pour régir la conduite du Directeur général (tenu de faire rapport par écrit tous les deux mois sur les activités du Secrétariat). En vérité, le Conseil n'était pas seulement politisé; il était polarisé. Le fait que le Directeur général fut américain et le premier Président du Conseil tchécoslovaque n'arrangeait pas les choses. Prise dans un cercle vicieux qu'aggravait encore la confrontation politique au sein de son organe directeur, l'Agence était incapable de s'acquitter de ses tâches techniques. On rapporte que le gouverneur représentant la France aurait dit que toute l'entreprise était prématurée.

Promouvoir l'exploitation de l'atome

L'ironie du sort a fait que l'Agence trouve une solution partielle de son problème en s'activant dans deux domaines dont il n'est aucunement question dans son Statut, à savoir l'assistance technique aux pays en développement et la promotion des applications des isotopes et des rayonnements. Il faut dire aussi que le Directeur général avait de la chance avec ses adjoints. Paul Jolles, diplomate suisse, était à la barre quand l'Agence passait ses plus mauvais quarts d'heure et recruta Henry Seligman, alors directeur de la Division des isotopes du Centre d'études nucléaires de Harwell, pour en faire le scientifique de l'Agence (et le promoteur des isotopes)*. Celui-ci parvint à persuader le Conseil de créer le Laboratoire de Seibersdorf et le Laboratoire de radioactivité marine de Monaco, et fut le principal artisan du Centre international de physique théorique de Trieste — et cela malgré son habitude de s'adresser aux membres du Conseil avec une familiarité qui frisait l'irrévérence. De son côté, Upendra Goswami, ancien fonctionnaire de l'administration civile indienne, ce milieu restreint et choisi qui dirigeait le pays avant son indépendance, lança les premiers programmes d'assistance technique. Dans le même temps, l'Agence entreprit la rédaction de normes internationales et de codes de sûreté nucléaire.

Une fois encore, telles n'étaient pas vraiment les raisons pour lesquelles on avait décidé de créer l'AIEA.

Elaboration du système de garanties

La roue de la Fortune se remit en mouvement au début des années 60. La guerre froide tirait à sa fin et la détente s'annonçait. Le nouveau Directeur général, Sigvard Eklund, scientifique de renom qui avait présidé la deuxième Conférence de Genève en 1958, jouissait de la confiance des milieux nucléaires occidentaux et sut bientôt gagner celle de l'Europe de l'Est. Il remit de l'ordre dans une bureaucratie un peu alourdie et s'efforça de donner un tour un peu plus scientifique et technique aux activités de l'Agence, la dirigeant ainsi vers des eaux plus calmes. En 1963, les points de vue des Etats-Unis et de l'Union soviétique au sujet des garanties commençaient à se rapprocher. Il était possible désormais d'élaborer un système complet de garanties et d'assumer des responsabilités qui jusqu'alors étaient

celles du pays fournisseur. A Genève, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires se dessinait à l'horizon.

L'Agence devient majeure

Après que la centrale d'Oyster Creek eut fait ses preuves et montré, la première, que l'énergie d'origine nucléaire était compétitive, les commandes de centrales affluèrent, d'abord aux Etats-Unis, puis en Europe de l'Ouest, au Japon et en Europe de l'Est et, pour finir, dans les pays en développement. Il semblait que l'on entrerait enfin dans l'âge d'or de l'énergie nucléaire.

Dans le climat de coopération et de confiance qui s'instaurait, l'Agence se transformait. Les réunions du Conseil se réduisirent à deux par an et ne durèrent plus que deux jours chacune*. Le Secrétariat prenait l'habitude de ne présenter des propositions au Conseil que si les consultations préalables indiquaient qu'elles recueilleraient un consensus. Les résultats furent tout à fait remarquables: entre 1964 et 1971, l'Agence fut capable d'instituer deux systèmes complets de garanties, de mettre en œuvre le premier système international informatisé de documentation nucléaire (INIS), dont l'essor fut rapide, et d'entreprendre l'élaboration d'un vaste ensemble de normes, le programme NUSS. Les projets d'énergie nucléaire et de dessalement ne se comptaient plus et l'optimisme régnait**. Le temps était au beau pour les applications agricoles des techniques nucléaires. Vers la fin des années 70, néanmoins, les nuages s'amoncelèrent de nouveau.

Conscience des possibilités

Depuis lors, la confiance du public dans l'énergie d'origine nucléaire a été sérieusement ébranlée, en particulier, mais pas uniquement, du fait des accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl. Aujourd'hui, le TNP en est aux deux tiers de sa carrière initiale et doit bientôt affronter une épreuve critique. Des nouvelles inquiétantes semblent indiquer que des seuils nucléaires seraient prochainement franchis. La politique a refait son apparition à l'AIEA, mais les querelles tournent autour de questions autres que celles qui se posaient vers la fin des années 50. Et les restrictions budgétaires sont de nouveau à l'ordre du jour.

On peut cependant noter plusieurs indices encourageants.

Paradoxalement, les récents revers de l'énergie nucléaire et l'inquiétude que suscite la prolifération des armements atomiques ont fait que les gouvernements apprécient davantage les services que peut rendre l'AIEA. C'était déjà apparent en 1985, lors de la troisième Conférence chargée de l'examen du TNP. Par la suite, les efforts et les réalisations de l'AIEA depuis Tchernobyl ont éclairé et rehaussé l'importance de son rôle, et son autorité s'en est trouvée renforcée.

* Une brève réunion a lieu, en outre, avant et après la Conférence générale.

** Le projet de dessalement nucléaire pour le Moyen-Orient, parmi d'autres, proposait une option mixte de production d'électricité et de dessalement de l'eau de mer; le programme WASP (Wien Automatic System Planning), méthode de planification de l'expansion des réseaux, a permis d'étudier le marché éventuel des réacteurs de faible puissance dans les pays en développement.

* M. Jolles retourna en Suisse en 1960 et y fit une belle carrière dans le service chargé de la politique économique étrangère. Il est actuellement président de la Société Nestlé. M. Seligman devint directeur général adjoint chargé de la recherche et des isotopes. Il vit toujours à Vienne et conserve des activités à l'Agence.

Hans Blix, directeur général de l'AIEA (au premier plan à gauche), tient une conférence de presse après l'accident de Tchernobyl survenu en avril 1986. L'élaboration, sous l'égide de l'AIEA, de deux conventions relatives à la sûreté nucléaire a été l'une des réactions de la communauté internationale après l'événement. (Photo: Katholitzky/AIEA).



Si les négociations en cours pour le contrôle des armements donnent des résultats, il y aura très bon espoir de voir réussir la conférence de 1995 qui doit décider de la prorogation du TNP. Peut-être aussi l'AIEA commencera-t-elle à entrer dans les rôles qu'Eisenhower prévoyait pour elle, à savoir la garde et la distribution des matières fissiles extraites des ogives nucléaires démantelées, et finalement — mais il faut encore attendre — la surveillance après l'arrêt de la production de matières nucléaires à des fins militaires.

Quant au secteur énergétique, le public continuera certainement pendant quelque temps encore à juger la sûreté plus importante que l'électricité à bon marché ou que l'indépendance énergétique. Si l'on parvient à rappeler la confiance en améliorant la sûreté des centrales en exploitation ou en réalisant des installations d'un type nouveau, on imagine difficilement que les nations puissent dédaigner la seule technologie éprouvée qui mette à leur disposition une source d'énergie pratiquement inépuisable.

Si la supraconductibilité trouve son application industrielle, elle ouvrira vraisemblablement de nouvelles et stimulantes perspectives à l'énergie d'origine nucléaire — ainsi qu'aux sources d'énergie «renouvelables» encore lointaines, aux réserves de

combustibles fossiles de l'Amazonie et du Congo, et aux hydrocarbures de Sibérie. Cette propriété des métaux multipliera les applications de l'électricité et en stimulera la demande. On pensera alors à implanter les centrales nucléaires dans des lieux éloignés, à réaliser de nouvelles générations de réacteurs groupés dans de vastes complexes énergétiques. Cette formule apaisera peut-être les inquiétudes du public quant à la sûreté nucléaire (sans abandonner, toutefois, les normes les plus strictes), et le transport de force à longue distance, pour un coût modeste, encouragera peut-être les nations à considérer l'électricité comme un bien apte à passer les frontières, tout comme le charbon, le pétrole ou le gaz naturel. La tendance est déjà très nette en Europe occidentale et les supraconducteurs ne peuvent que lui donner une forte impulsion.

Indépendamment de ce que l'avenir nous réserve, l'énergie nucléaire sous une forme ou sous une autre conservera tout son attrait sur le plan international. L'AIEA a pour mission d'accroître sa contribution «...à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier» et d'assurer «dans la mesure de ses moyens» qu'elle ne sert qu'à des fins pacifiques; cette tâche se fera de plus en plus ardue et décisive à mesure que l'énergie nucléaire se développera et que sa technologie deviendra plus accessible — pour le meilleur ou pour le pire.



Page d'album



Les donations et les contributions volontaires des Etats Membres ont joué un rôle décisif pour les programmes d'assistance technique de l'Agence. M. Henry Seligman (à l'extrême gauche), directeur général adjoint chargé du Département de la recherche et des isotopes de l'AIEA en 1963, est ici en compagnie de plusieurs membres du Gouvernement français, à l'occasion de la réception d'une cellule demi-chaude de télémanipulation et de traitement des radio-isotopes,

dont la France a fait don aux Laboratoires de l'Agence de Seibersdorf. Dès 1957, l'AIEA recevait sa première contribution volontaire d'un jeune écolier des Etats-Unis, Joe Santore, qui avait fait à cette fin une collecte parmi les élèves de sa classe. On le voit, sur la photo de droite, en présence (de gauche à droite) de M. Ralph Bunche, sous-secrétaire des Nations Unies, de Mme Santore et de M. Sterling Cole, directeur général de l'AIEA en 1957.

Le système de garanties de l'AIEA fait obstacle à la prolifération des armes nucléaires. La première inspection de l'Agence au titre de ces garanties a eu lieu en 1962 auprès du réacteur de recherche NORA, en Norvège. L'essentiel du système a été mis au point pendant le mandat de M. Sigvard Eklund, directeur général de l'Agence de 1961 à 1981; on le voit ici tandis qu'il prête serment, en présence de l'ambassadeur Oscar A. Quihillait (Argentine) alors président de la Conférence générale de l'AIEA. A ce jour, des accords de garanties ont été conclus avec 96 Etats.

