

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du protocole additionnel à  
l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie  
atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à  
l'application de garanties en France,*

PAR M. RICHARD CAZENAVE,

Député

---

---

**Voir les numéros :**

*Sénat :* 199, 398 (2001-2002) et T.A. 13 (2002-2003)

*Assemblée nationale :* 272

**Traités et conventions**



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I – LA FRANCE ET LA LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION NUCLEAIRE</b>	<b>8</b>
<b>A – UNE PROLIFERATION CROISSANTE .....</b>	<b>8</b>
<b>B – LE SOUTIEN DE LA FRANCE A UNE APPROCHE MULTILATERALE .....</b>	<b>9</b>
<b>II – LE PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES GARANTIES DANS LE CADRE DE L’AIEA .....</b>	<b>11</b>
<b>A – LA NECESSITE DE MODERNISER UN SYSTEME DE CONTROLE QUI AVAIT MONTRE SES LIMITES .....</b>	<b>11</b>
<b>B – LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 1998 SIGNE PAR LA FRANCE .....</b>	<b>12</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>16</b>
<b>ANNEXE : Etats ayant signé ou ratifié un protocole additionnel .....</b>	<b>14</b>



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui vise à autoriser la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)<sup>1</sup> et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) relatif à l'application de garanties en France.

Le régime international de lutte contre la prolifération nucléaire est en effet fondé sur l'existence de règles, inscrites dans le Traité de non-prolifération (TNP) signé en 1968, et de mécanismes de contrôles confiés à l'AIEA, organisation internationale créée en 1956.

Ces contrôles sont essentiels pour vérifier le respect de leurs engagements par les différentes parties au TNP :

- ceux qui disposaient de l'arme nucléaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1968 sont qualifiés d'EDAN (Etats disposant de l'arme nucléaire), ils s'engagent à ne pas favoriser l'exportation de leur maîtrise de la technologie nucléaire militaire,

- les autres Etats sont des ENDAN (Etats ne disposant pas de l'arme nucléaire) : ils s'engagent à ne pas se lancer dans un programme nucléaire militaire.

Par ailleurs, trois Etats qui disposent de l'arme nucléaire - l'Inde et le Pakistan qui ont procédé à des essais, et Israël - ne sont pas parties au TNP.

Bien que parfois critiqué, le régime international de non-prolifération, auquel la France s'est rallié en 1992, est un instrument essentiel. Les critiques qui lui sont adressés tiennent d'ailleurs moins aux principes qui le guident qu'à ses modalités d'application. Ainsi, le présent accord a pour objet de rendre ces dernières plus contraignantes, rendant par là plus crédible le régime international de lutte contre la prolifération nucléaire.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un accord tripartite afin de tenir compte des compétences de l'Euratom en matière de sécurité des installations nucléaires.





## I – LA FRANCE ET LA LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION NUCLEAIRE

### A – Une prolifération croissante

Certes, en nombre, les armes nucléaires sont moins nombreuses aujourd'hui qu'à la fin de la guerre froide. Mais cela s'explique avant tout par le démantèlement partiel des arsenaux nucléaires gigantesques des Etats-Unis et de l'Union soviétique, dont l'ampleur permettait la « destruction mutuelle assurée », interdisant *de facto* tout conflit armé ouvert entre les deux blocs.

La chute du communisme a été à l'origine de nombreux accords de désarmement nucléaire. Dès avant la fin de la guerre froide, en 1987, le traité FNI (forces nucléaires intermédiaires) a permis la disparition des armes nucléaires de petite et de moyenne portée (de 500 à 5000 Km). Puis, les traités START I (1991) et START II (1993) se sont traduits par une diminution des armes stratégiques russes et américaines de l'ordre de 70 %. Enfin, les Etats-Unis et la Russie ont conclu, le 13 mai 2002 un accord de réduction des deux tiers de leurs arsenaux nucléaires stratégiques, à un niveau de 1 700 à 2 200 ogives de chaque côté. La portée de cet accord est en réalité limitée puisqu'il ne contraint pas à une destruction des têtes nucléaires qui pourront être stockées, et donc éventuellement redéployées.

Par ailleurs, d'autres succès ont été obtenus dans le domaine de la non-prolifération au cours des années 1990, principalement la renonciation par certains pays à leurs armes nucléaires ou à leurs programmes de mise au point de telles armes. Ainsi, les Etats issus de l'ex-URSS sur le sol desquels des armes nucléaires étaient déployées, en dehors bien entendu de la Russie, ont renoncé à l'arme nucléaire : il s'agit de l'Ukraine, de la Biélorussie et du Kazakhstan qui ont donc signé le TNP en tant qu'Etats non nucléaires. De la même façon, l'Afrique du Sud (1991) qui disposait d'ores et déjà de six bombes, l'Argentine (1994) et le Brésil (1995) ont abandonné leur programme nucléaire militaire et adhéré au TNP.

Cependant, en dépit de ces efforts méritoires, la prolifération s'est accentuée. En effet, un très petit nombre d'armes nucléaires donne déjà une très forte capacité de destruction massive, et la prolifération nucléaire s'évalue moins par le nombre total de têtes nucléaires que par celui des Etats, ou des organisations, disposant de telles armes. Or il est indéniable que le « club nucléaire » s'est élargi depuis la fin de la guerre froide. Ainsi, en procédant à un essai nucléaire en 1998, l'Inde et le Pakistan ont

officialisé leur maîtrise du nucléaire militaire. La confirmation d'un potentiel nucléaire dans une région aussi sensible de la part de deux Etats en guerre ouverte ou larvée depuis 1947 est particulièrement inquiétante.

D'autres Etats ont également conduit un programme nucléaire : cela a été prouvé dans le cas de la Corée du Nord et dans celui de l'Irak - et il faudra attendre le résultat des inspections pour savoir si ce programme a été entièrement démantelé - et dans celui de la Corée du Nord. Celle-ci, après avoir accepté de renoncer au nucléaire militaire en 1994, a récemment admis qu'elle avait continué son programme avant de dénoncer sa participation au TNP.

Ainsi, ces quelques exemples démontrent que des pays du Sud sont en mesure de produire des armes nucléaires, y compris des pays peu fiables qui n'hésiteraient pas à faire commerce de leur technologie à d'autres Etats ou à des agents non-étatiques comme des organisations terroristes. Il est par exemple aujourd'hui admis que la Corée du Nord, qui a une capacité balistique reconnue, et le Pakistan, qui maîtrise l'arme nucléaire, ont coopéré en échangeant des informations.

## **B – Le soutien de la France à une approche multilatérale**

Longtemps, la France a contesté les modalités du système international de non-prolifération. En effet, ce dernier était fondé sur le principe de la discrimination (entre les super-puissances ayant droit à l'arme nucléaire et les autres pays) alors que toute la politique étrangère de la France visait à préserver son indépendance nationale. Pour autant, la France partageait les objectifs du TNP et a ainsi signé un premier accord de garanties avec l'AIEA le 27 juillet 1978.

Avec la fin de la guerre froide, l'attitude de la France vis-à-vis du système international de non-prolifération a totalement changé, au point qu'elle en est devenue l'un des acteurs les plus actifs. Les initiatives prises par notre pays dans le domaine de la non-prolifération depuis son adhésion au TNP en 1992 sont en effet impressionnantes :

- désarmement nucléaire unilatéral le plus important des EDAN en proportion de son arsenal
- démantèlement des installations de production de matières fissiles
- après une dernière campagne d'essais nucléaires en 1995/96, pour pouvoir passer à la simulation, ratification du TICE (traité d'interdiction complète des essais nucléaires) et démantèlement des centres d'essais du pacifique (contrairement aux autres Etats nucléaires)
- rôle majeur dans les négociations de 1995 qui ont abouti à la prorogation indéfinie du TNP (conclu en 1968 pour 30 ans).

En effet, dans le nouveau contexte géopolitique, la France prend très au sérieux la menace de la prolifération et estime que le cadre multilatéral est le mieux adapté pour obtenir des résultats. Pour autant, cette approche ne signifie en rien une quelconque faiblesse ni une volonté de conciliation à l'égard des Etats proliférants. Ainsi, face aux critiques portant sur l'efficacité des contrôles de l'AIEA, la France plaide pour un renforcement de ceux-ci, ce que devrait permettre la mise en œuvre des protocoles additionnels aux accords de garanties conclus avec l'AIEA, sur le modèle de celui que nous examinons aujourd'hui.

## II – LE PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES GARANTIES DANS LE CADRE DE L’AIEA

### A – La nécessité de moderniser un système de contrôle qui avait montré ses limites

Au début des années 1990, deux crises ont révélé les limites du régime de non-prolifération nucléaire. La guerre du Golfe tout d’abord a montré que l’Irak avait mis en place un programme nucléaire militaire pendant la décennie 1980, en marge de son programme civil, régulièrement contrôlé par les inspecteurs de l’AIEA. En effet, le principe des accords de garanties est que les Etats parties au TNP acceptent des contrôles dans des sites qu’ils déclarent eux-mêmes.

Le cas de la Corée du Nord est plus nuancé en ce qui concerne l’efficacité des contrôles de l’AIEA. En effet, le programme nucléaire coréen a débuté dans les années 1960, mais la Corée du Nord n’a adhéré au TNP qu’en 1985, et à un accord de garanties avec l’AIEA qu’en 1992. Or, les contrôles de l’AIEA, qui n’ont donc commencé qu’en mai 1992, ont rapidement permis de découvrir une distorsion entre les déclarations coréennes et la réalité de son programme nucléaire, même s’ils n’ont pas pu en révéler l’ampleur. Par ailleurs, la crise ouverte de 1994 débouche sur un accord bilatéral avec les Etats-Unis qui marginalise quelque peu l’AIEA. Il est donc difficile de considérer que la poursuite du programme nucléaire coréen après 1994 s’explique uniquement par l’inefficacité des contrôles de l’AIEA.

Néanmoins, ces deux crises de prolifération, ainsi que les soupçons portant sur un certain nombre d’autres pays signataires du TNP, ont conduit à s’interroger sur les mécanismes de contrôle de l’AIEA et à justifier la réflexion mise en place à ce sujet à partir de 1993. Cette réflexion, dite « programme 93+2 »<sup>2</sup>, avait pour objet de compléter les accords de garanties entre l’AIEA et les Etats parties au TNP par des protocoles additionnels afin d’accroître l’étendue et la précision des contrôles.

Les accords conclus dans ce cadre constituent une évolution profonde du régime de contrôle de la prolifération nucléaire. Jusque là, l’Agence se contentait de vérifier l’exactitude des déclarations des Etats

---

<sup>2</sup> Lancé en 1993, le programme était censé aboutir deux ans plus tard, au moment de la conférence de prorogation du TNP

soumis aux garanties, alors que, dans le nouveau système, l'Agence pourra enquêter directement sur les activités nucléaires des Etats signataires. Cette évolution du rôle de l'AIEA conforte donc la position exigeante et ambitieuse de la France à l'égard du régime de non-prolifération.

Malheureusement, ces contrôles étendus ne concerneront qu'un petit nombre de pays, et aucun de ceux sur lesquels existent des soupçons. Ainsi, au 7 février 2003, seuls 74 protocoles avaient été conclus, 28 seulement étant entrés en vigueur. On remarquera que sur cette liste<sup>3</sup> ne figurent pas les Etats nucléaires non signataires du TNP - Inde, Pakistan et Israël<sup>4</sup> - ni l'Irak, ni la Corée du Nord, qui vient d'ailleurs de dénoncer le TNP. Plus globalement, dans une zone aussi sensible que le Moyen-Orient, un seul pays a signé un tel protocole, il s'agit de la Jordanie.

## **B – Le protocole additionnel de 1998 signé par la France**

Le modèle de protocole additionnel aux accords de garanties entre les Etats parties au TNP et l'AIEA a été adopté le 15 mai 1997. A l'origine, il était destiné aux Etats non nucléaires, les ENDAN, mais il a également servi de base aux protocoles signés par les cinq Etats nucléaires officiels, les EDAN.

Le protocole entre la France, l'AIEA et l'Euratom a été signé le 22 septembre 1998, de même que le protocole, similaire, signé par le Royaume-Uni et que celui conclu avec les treize autres membres de l'Union européenne. Ces accords entreront en vigueur lorsque tous les Etats membres de l'Union européenne auront achevé leur procédure de ratification. Près de cinq ans après la signature, cinq Etats ne l'ont pas encore fait : le Danemark, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, et la France.

Les stipulations des protocoles additionnels ont donc pour but de permettre un contrôle plus strict et plus étendu des installations nucléaires des Etats signataires :

- la France s'engage ainsi à fournir à l'AIEA des informations supplémentaires dans de nouveaux domaines (relatives à la coopération nucléaire en matière civile concernant les opérations du cycle du combustible nucléaire, à l'exportation ou à l'importation de certains déchets nucléaires et de certains équipements...).

- la France accorde également un droit d'accès complémentaires à ses installations pour des contrôles de l'AIEA. Ce droit qui n'est pas

---

<sup>3</sup> Voir en annexe

<sup>4</sup> Ces trois pays ont néanmoins conclu avec l'AIEA des accords de garanties spécifiques qui ne concernent qu'un petit nombre d'installations.

systematique - il ne s'agit pas d'inspections - est destiné à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de renseignements fournis par la France, dans certaines conditions, et à permettre d'effectuer des prélèvements dans l'environnement.

## CONCLUSION

La politique étrangère de la France est fondée sur des principes, que sa position sur la crise irakienne a confirmés. Parmi ces principes figurent la priorité donnée au multilatéralisme et un engagement très fort dans le domaine du désarmement.

S'agissant du désarmement nucléaire, la France a concrétisé cet engagement plus que tout autre pays dans le monde, il est normal qu'elle soutienne actuellement le régime international de lutte contre la prolifération confié à l'AIEA. Afin de compléter son engagement, il est donc devenu urgent pour elle de ratifier dans les meilleurs délais le protocole qu'elle a signé à son accord de garanties.

Pour ces raisons, votre Rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 26 février 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 272).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

**ANNEXE**  
**Etats ayant signé ou ratifié un protocole additionnel à leur accord de garanties**

<b>Etat</b>	<b>Approuvé le</b>	<b>Signé le</b>	<b>Entré en vigueur le</b>
Afrique du Sud	12 juin 2002	13 septembre 2002	13 septembre 2002
Allemagne <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Andorre	7 décembre 2000	9 janvier 2001	
Arménie	23 septembre 1997	29 septembre 1997	
Australie	23 septembre 1997	23 septembre 1997	12 décembre 1997
Autriche	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Azerbaïdjan	7 juin 2000	5 juillet 2000	29 novembre 2000
Bangladesh	25 septembre 2000	30 mars 2001	30 mars 2001
Belgique	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Bulgarie	14 septembre 1998	24 septembre 1998	10 octobre 2000
Canada	11 juin 1998	24 septembre 1998	8 septembre 2000
Chili	10 septembre 2002	19 septembre 2002	
Chine	25 novembre 1998	31 décembre 1998	28 mars 2002
Chypre	25 novembre 1998	29 juillet 1999	
Rép.dém. Congo	28 novembre 2002		
Rép. de Corée	24 mars 1999	21 juin 1999	
Costa Rica	29 novembre 2001	12 décembre 2001	
Croatie	14 septembre 1998	22 septembre 1998	6 juillet 2000
Cuba	20 septembre 1999	15 octobre 1999	
Danemark <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	
Equateur	20 septembre 1999	1 <sup>er</sup> octobre 1999	24 octobre 2001
Espagne <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Estonie	21 mars 2000	13 avril 2000	
Etats-Unis	11 juin 1998	12 juin 1998	
Finlande <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
France <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Géorgie	23 septembre 1997	29 septembre 1997	
Ghana	11 juin 1998	12 juin 1998	provisoire
Grèce	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Guatemala	29 novembre 2001	14 décembre 2001	
Haïti	20 mars 2002	10 juillet 2002	
Hongrie	25 novembre 1998	26 novembre 1998	4 avril 2000
Indonésie	20 septembre 1999	29 septembre 1999	29 septembre 1999
Irlande <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	
Italie <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	
Jamaïque	12 juin 2002		
Japon	25 novembre 1998	4 décembre 1998	16 décembre 1999
Jordanie	18 mars 1998	28 juillet 1998	28 juillet 1998
Kiribati	10 septembre 2002		

Koweït	12 juin 2002	19 juin 2002	
Lettonie	7 décembre 2000	12 juillet 2001	12 juillet 2002
Lituanie	8 décembre 1997	11 mars 1998	5 juillet 2000
Luxembourg <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	
Mali	10 septembre 2002	12 septembre 2002	12 septembre 2002
Malte	28 novembre 2002		
Monaco	25 novembre 1998	30 septembre 1999	30 septembre 1999
Mongolie	11 septembre 2001	5 décembre 2001	
Namibie	21 Mars 2000	22 mars 2000	
Nicaragua	12 juin 2002	18 juillet 2002	
Nigeria	7 juin 2000	20 septembre 2001	
Norvège	24 mars 1999	29 septembre 1999	16 mai 2000
Nouvelle-Zélande	14 septembre 1998	24 septembre 1998	24 septembre 1998
Ouzbékistan	14 septembre 1998	22 septembre 1998	21 décembre 1998
Panama	29 novembre 2001	11 décembre 2001	11 décembre 2001
Paraguay	12 juin 2002		
Pays-Bas <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Pérou	10 décembre 1999	22 mars 2000	23 juillet 2001
Philippines	23 septembre 1997	30 septembre 1997	
Pologne	23 septembre 1997	30 septembre 1997	5 mai 2000
Portugal <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Roumanie	9 juin 1999	11 juin 1999	7 juillet 2000
Royaume-Uni <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	*
Russie	21 mars 2000	22 mars 2000	
Salvador	23 septembre 2002		
Saint Siège	14 septembre 1998	24 septembre 1998	24 septembre 1998
Slovaquie	14 septembre 1998	27 septembre 1999	
Slovénie	25 novembre 1998	26 novembre 1998	22 août 2000
Suède <sup>(1)</sup>	11 juin 1998	22 septembre 1998	
Suisse	7 juin 2000	16 juin 2000	
Tadjikistan	12 juin 2002		
Rép. tchèque	20 septembre 1999	28 septembre 1999	1 <sup>er</sup> juillet 2002
Turquie	7 juin 2000	6 juillet 2000	17 juin 2001
Ukraine	7 juin 2000	15 août 2000	
Uruguay	23 septembre 1997	29 septembre 1997	
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>67</b>	<b>28</b>

<sup>(1)</sup> Les Quinze Etats de l'Union européenne ont signé l'un des trois protocoles additionnels avec Euratom et l'AIEA ; un pour la France, un pour le Royaume-Uni et un pour tous les Etats non-nucléaires

- Chacun de ces Etats a indiqué à l'AIEA que toutes les conditions internes sont remplies pour son entrée en vigueur. Les protocoles additionnels entreront en vigueur à réception d'une notification écrite de l'Union européenne et de Euratom, indiquant que leurs propres conditions internes à l'entrée en vigueur sont remplies.

N° 637 – Rapport de M. Richard Cazenave sur le projet de loi de ratification du protocole à l'accord France- et agence internationale de l'énergie atomique