



AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

Séminaire pour les États Africains sur la non-prolifération des armes nucléaires: rôle des accords de garanties et des protocols additionnels

Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg, Afrique du Sud

24-27 June 2002

Accords de garanties : Note d'information pour les États africains

Contexte

Les garanties efficaces et généralisées de l'Agence¹ constituent un élément capital du régime de non-prolifération et une base essentielle de la coopération nucléaire pacifique. Elles offrent la possibilité aux États non dotés d'armes nucléaires, parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), de donner l'assurance qu'ils s'acquittent de leurs obligations internationales. Elles permettent d'accroître la sécurité et la stabilité internationales et, ce faisant, d'instaurer un climat favorable aux applications de l'énergie nucléaire au service de la paix, de la santé et de la prospérité. Les États africains comptent tous parmi les 187 États parties au TNP. Depuis l'entrée en vigueur du traité en 1970, la conclusion d'un accord de garanties intégrales avec l'AIEA est une obligation juridiquement contraignante pour tous les États parties non dotés d'armes nucléaires.

La découverte du programme clandestin d'armement nucléaire de l'Iraq en 1991, puis les difficultés rencontrées pour appliquer les garanties en République populaire démocratique de Corée ont mis en évidence la nécessité de renforcer le système existant en accordant à l'Agence un accès plus large aux informations et un accès physique étendu aux endroits où des matières se trouvent ou pourraient se trouver. C'est ainsi que le système des garanties a été renforcé, en prenant en compte l'expérience acquise en Iraq et lors de la vérification du démantèlement des capacités d'armement nucléaire de l'Afrique du Sud, et que les accords de garanties généralisées assortis de protocoles additionnels ont été érigés en norme de non-prolifération internationale pour tous les États non dotés d'armes nucléaires.

Garanties renforcées

La communication rapide des renseignements descriptifs et la communication, à titre volontaire, de renseignements sur des équipements et des matières non nucléaires spécifiques, y compris leurs exportations et importations, comptent parmi les premières mesures prises pour renforcer le système

¹ *Les accords de garanties généralisées sont fondés sur le document INFCIRC/153 (Corrigé), qui prévoit que les États parties sont tenus de soumettre aux garanties toutes les matières nucléaires dans toutes leurs activités nucléaires pacifiques et de ne pas détourner ces matières vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. En vertu de ces accords, l'Agence a le droit et l'obligation de veiller à ce que toutes les matières brutes et tous les produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire de l'État soient soumis aux garanties et à ce que les garanties soient réellement appliquées à ces matières et produits. L'obligation de l'Agence n'est pas limitée aux matières et installations nucléaires que l'État a effectivement déclarées; elle s'étend également à celles que l'État est tenu de déclarer.*

des garanties en accroissant la capacité de l'Agence de détecter des activités non déclarées. Ces premières mesures ont été suivies par le "Programme 93+2", qui a permis de réévaluer le système des garanties, de recenser les insuffisances et d'évaluer les aspects techniques, financiers et juridiques des mesures de renforcement proposées.

Des mesures de renforcement ont été élaborées dans le cadre des pouvoirs juridiques que les accords traditionnels de garanties généralisées confèrent au Secrétariat. Il s'agit notamment d'étendre la portée des renseignements que les États doivent communiquer sur leurs installations, de recueillir des échantillons de l'environnement sur les emplacements auxquels les inspecteurs ont accès dans le cadre des accords en vigueur et d'avoir recours à des techniques avancées pour surveiller les mouvements de matières nucléaires (matériel automatique avec télétransmission des données, par exemple).

Les autres mesures, qui nécessitent des pouvoirs juridiques complémentaires, figurent dans le modèle de protocole additionnel aux accords de garanties (INFCIRC/540 (corrigé)), que le Conseil des gouverneurs a approuvé lors d'une réunion extraordinaire en mai 1997. Elles consistent à étendre la portée des renseignements que les États doivent communiquer sur leurs matières et activités nucléaires ainsi que l'accès accordé aux inspecteurs de l'Agence.

Si l'objectif global des garanties généralisées "traditionnelles" est de vérifier l'absence de détournement de matières nucléaires *déclarées*, le principal objectif du système de garanties renforcé, en particulier du modèle de protocole additionnel, est d'accroître la capacité de l'Agence de détecter des matières et activités nucléaires *non déclarées*, de manière à donner des assurances crédibles quant à leur absence.

Modèle de protocole additionnel

Complétant les accords de garanties généralisées et les mesures de renforcement antérieures, le modèle de protocole additionnel donne à l'Agence de nouveaux moyens, plus efficaces, d'obtenir le plus de renseignements possible sur les activités et les projets nucléaires d'un État et de donner des assurances crédibles quant à l'absence dans cet État de matières ou d'activités nucléaires non déclarées.

Principales caractéristiques

Les principales caractéristiques du modèle de protocole additionnel sont les suivantes :

- 1) **L'Agence peut obtenir des États plus de renseignements** sur leurs matières, activités et projets nucléaires qu'elle n'en reçoit au titre de l'obligation de notification prévue dans les accords de garanties généralisées. De manière générale, conformément au protocole additionnel, les États doivent fournir à l'Agence des renseignements sur tous les aspects de leur cycle du combustible nucléaire; tous les bâtiments des "sites" nucléaires; les plans de développement nucléaire à long terme (dix ans); les activités et les installations de recherche-développement liées au nucléaire; la fabrication d'articles clés (équipements, matières) liés fonctionnellement au cycle du combustible nucléaire; les exportations d'équipements et de matières non nucléaires spécifiés.
- 2) **Les inspecteurs de l'Agence ont droit à un accès physique plus étendu** : i) pour s'assurer de l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées à tout emplacement visé à l'alinéa a.i) ou ii) de l'article 5; ii) pour résoudre une question relative à l'exactitude et à l'exhaustivité des renseignements communiqués à l'Agence par les États en application de l'article 2 ou pour résoudre une contradiction relative à ces

renseignements; iii) pour confirmer, aux fins des garanties, la déclaration de déclassement, faite par l'État, au sujet d'une installation ou d'un emplacement hors installation où des matières nucléaires étaient habituellement utilisées. En revanche, le souci d'équilibre des droits et des obligations de l'État et de l'Agence, qui prévaut dans le modèle de protocole additionnel, oblige l'Agence a) à ne pas chercher de façon mécanique et systématique à vérifier les renseignements fournis par l'État; b) à donner généralement un préavis, en indiquant les activités qui seront menées à l'occasion de "l'accès complémentaire" (expression désignant dans le modèle de protocole additionnel le droit d'accès physique étendu dont bénéficient les inspecteurs de l'Agence); c) à donner à l'État la possibilité de résoudre toute question ou contradiction à propos de renseignements communiqués à l'Agence **avant** que l'accès complémentaire soit demandé; d) à prendre, à la demande de l'État, des dispositions afin de réglementer l'accès pour empêcher la diffusion d'informations sensibles du point de vue de la prolifération, pour respecter les prescriptions de sûreté ou de protection physique ou pour protéger des informations exclusives ou sensibles du point de vue commercial.

- 3) **Un certain nombre de procédures administratives ont été améliorées**, par exemple la désignation des inspecteurs et la délivrance de visas, ou encore les moyens de communication des inspecteurs avec le Siège de l'Agence. Ces améliorations ont pour but d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'application des garanties.

Avantages des protocoles additionnels

Les garanties renforcées permettent d'obtenir des renseignements plus complets sur les matières et les activités nucléaires d'un État et contribuent ainsi à une plus grande "transparence" nucléaire de la part de cet État. L'application des mesures de renforcement, en particulier celles qui figurent dans le modèle de protocole additionnel, permettra à l'Agence de donner des assurances accrues quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées dans un État. La confiance accordée à cet État et la confiance réciproque au niveau des États s'en trouveront affermies, ce qui contribuera au renforcement de la stabilité et de la sécurité internationales. Un tel climat est propice à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et au renforcement du régime de non-prolifération nucléaire. En ce qui concerne l'Agence, les nouvelles mesures de renforcement des garanties figurant dans le modèle de protocole additionnel lui permettront également d'appliquer plus efficacement les garanties et d'utiliser avec plus d'efficience les ressources disponibles.

Garanties intégrées

Dans les États où un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel sont en vigueur, l'Agence pourra, le moment venu, appliquer une combinaison optimale de toutes les mesures de contrôle. Pour ce faire, elle donne la priorité à l'élaboration de "garanties intégrées" – fruit de l'intégration des mesures de contrôle "traditionnelles", fondées sur la comptabilité des matières nucléaires, aux nouvelles mesures de renforcement des garanties – de manière à obtenir l'efficacité et l'efficience maximales dans la limite des ressources disponibles.

Situation concernant les protocoles additionnels

Au 1^{er} mars 2002, 130 des 182 États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP avaient conclu avec l'AIEA l'accord de garanties généralisées requis à seule fin de vérifier le respect des obligations contractées au titre du TNP. Sur les 52 États restants, 31 se trouvent en Afrique. Trois États africains ont signé des protocoles additionnels, dont l'un (Ghana) est appliqué à titre provisoire. Au total, 61 protocoles additionnels ont été approuvés par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et signés; 24 d'entre eux sont entrés en vigueur.

De nombreuses instances internationales ont reconnu l'importance du modèle de protocole additionnel. C'est ainsi que, récemment, le document final de la Conférence d'examen du TNP de 2000 a engagé tous les États parties, en particulier ceux qui ont un programme nucléaire notable, "à conclure des protocoles additionnels dans les plus brefs délais et à les faire entrer en vigueur ou à les appliquer à titre provisoire dès que possible". En 2000, l'Assemblée générale des Nations Unies a confirmé l'importance de cet instrument, et, en 2001, elle a aussi souligné l'importance du travail de l'AIEA dans le cadre des efforts visant à réduire la menace de terrorisme nucléaire.

États ayant un "protocole relatif aux petites quantités de matières"

De nombreux États ayant des accords de garanties généralisées soit ont peu de matières et/ou d'activités nucléaires, soit n'en ont aucune. Ces États ont généralement conclu, en même temps que leurs accords de garanties, un "protocole relatif aux petites quantités de matières" (PPQM). La plupart des États africains qui n'ont pas encore satisfait aux obligations découlant du TNP pourraient conclure un PPQM avec l'AIEA, ce qui faciliterait l'application des garanties au niveau national.

Juridiquement, un PPQM entraîne la suspension de la plupart des dispositions détaillées énoncées dans un accord de garanties généralisées² tant que l'État n'a, dans les activités nucléaires pacifiques exercées sur son territoire, sous sa juridiction ou sous son contrôle en quelque lieu que ce soit :

- i) pas de matières nucléaires en quantités dépassant les limites fixées au paragraphe 37 du document INFCIRC/153³;
- ii) pas de matières nucléaires dans une installation au sens donné à ce mot dans le document INFCIRC/153⁴.

Néanmoins, l'État est toujours tenu d'honorer l'engagement fondamental pris dans un accord de garanties généralisées, qui est d'accepter que les garanties soient appliquées à toutes ses matières nucléaires dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur son territoire, sous sa juridiction ou sous son contrôle, en quelque lieu que ce soit. Quant à l'Agence, elle est toujours tenue de s'acquitter de l'obligation correspondante – faire en sorte que les garanties soient appliquées à toutes ces matières à seule fin de vérifier que celles-ci ne seront pas détournées vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Grâce au modèle de protocole additionnel, l'Agence dispose de nouveaux outils pour mieux s'acquitter de ses obligations à cet égard, notamment en donnant des assurances quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées.

² Les exceptions sont les paragraphes 33, 34, 39, 42 et 91. Ces numéros de paragraphes sont ceux du document INFCIRC/153. Ils peuvent être différents dans tel ou tel accord.

³ a) Un kilogramme au total de produits fissiles spéciaux, pouvant comprendre un ou plusieurs des produits suivants : i) plutonium, ii) ²³⁶U total contenu dans de l'uranium ayant un enrichissement égal ou supérieur à 20 % et iii) uranium ayant un enrichissement inférieur à 20 %, le poids dont il est tenu compte étant le produit du poids réel par le quintuple du carré de l'enrichissement; b) dix tonnes au total d'uranium naturel et d'uranium appauvri ayant un enrichissement supérieur à 0,5 %; c) vingt tonnes d'uranium appauvri ayant un enrichissement égal ou inférieur à 0,5 %; d) vingt tonnes de thorium.

⁴ Le document INFCIRC/153 définit une "installation" comme a) un réacteur, une installation critique, une usine de transformation, une usine de fabrication, une usine de retraitement, une usine de séparation des isotopes ou une installation de stockage séparée; b) tout emplacement où des matières nucléaires en quantités supérieures à un kilogramme effectif sont habituellement utilisées.

Si un État a peu de matières ou d'activités nucléaires, ou s'il n'en a aucune, à quelle fin devrait-il conclure un protocole additionnel ? De fait, en concluant un protocole additionnel avec l'Agence, un État PPQM contribue à la non-prolifération nucléaire car il montre qu'il est prêt à accepter les garanties renforcées. Plus nombreux seront les États à s'engager dans ce sens, plus leurs engagements se renforceront mutuellement et plus le système de garanties renforcé sera solide⁵.

⁵ Des recommandations particulières s'appliquant aux États PPQM qui concluent des protocoles additionnels ont été mises au point en avril 1999; elles sont fondées sur les recommandations plus générales qui ont été élaborées pour les États non PPQM et promulguées en août 1997. Elles précisent que les déclarations soumises par les États PPQM au titre des protocoles additionnels sont censées être concises et simples. Elles indiquent aussi les délais dans lesquels un État (qu'il ait un PPQM ou non) est tenu de communiquer des renseignements à l'Agence au titre de l'article 2 d'un protocole additionnel. (Dans la plupart des cas, c'est dans les 180 jours qui suivent la date à laquelle le protocole additionnel pertinent est entré en vigueur. Cette règle connaît cependant quelques exceptions.) En outre, ces recommandations précisent les délais dans lesquels les mises à jour doivent être communiquées (dans la plupart des cas, au 15 mai de chaque année, en rendant compte de la situation à la fin de l'année civile antérieure) et donnent des exemples de la présentation à suivre pour ces déclarations. Cette présentation simplifiée et logique vise à faciliter l'établissement et la mise à jour des déclarations.

Situation des accords de garanties pour les États africains

Situation au 1^{er} mars 2001

- Nombre d'États parties au TNP : **53**, dont **31** États Membres de l'AIEA
- Nombre d'États parties au TNP qui ne se sont pas encore acquittés des obligations juridiques qui leur incombent s'agissant de la mise en vigueur d'un accord de garanties généralisées avec l'Agence : **31**, dont **13** États Membres de l'AIEA
- Nombre d'États parties qui doivent encore conclure un protocole additionnel à leur accord de garanties généralisées : **50**, dont **28** États Membres de l'AIEA

Accords de garanties généralisées (accords TNP)

- * Les **24** États suivants doivent encore conclure un accord de garanties généralisées :

Angola	Guinée	République du Congo
Bénin	Guinée-Bissau	Rwanda
Botswana	Kenya	Sao Tomé-et-Principe
Burkina Faso	Libéria	Seychelles
Burundi	Mali	Somalie
Cap-Vert	Mauritanie	Tchad
Comores	Mozambique	
Djibouti	Ouganda	
Érythrée	République centrafricaine	

- * Pour les **5** États suivants, l'accord a été signé mais n'est pas encore en vigueur :

Cameroun	Sierra Leone	Togo
Gabon	Tanzanie	

- * Pour les **2** États suivants, l'accord a été approuvé par le Conseil des gouverneurs mais n'a pas encore été signé :

Guinée équatoriale Niger

Protocoles additionnels

- * Les **3** États suivants ont signé un protocole additionnel :

Ghana Namibie Nigeria

- * L'État suivant applique le protocole additionnel à titre provisoire, en attendant l'entrée en vigueur :

Ghana