

les négociations peuvent commencer

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est entré en vigueur le 5 mars 1970, il y a un peu plus d'un an. Les pays qui ne possèdent pas d'armes nucléaires — les Etats non dotés d'armes nucléaires — qui ratifient le Traité doivent conclure avec l'Agence un accord en vue de l'application des garanties à toutes les matières nucléaires utilisées dans toutes leurs activités nucléaires pacifiques. Au terme de ce traité, les garanties ont pour objet de s'assurer que des matières nucléaires destinées à des fins pacifiques ne sont pas détournées pour fabriquer des armes nucléaires ou autres engins explosifs nucléaires.

Le 5 mars 1971, 63 Etats non dotés d'armes nucléaires et trois Etats dotés d'armes nucléaires (les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Union soviétique) avaient ratifié le Traité; 33 autres Etats non dotés d'armes nucléaires y avaient apposé leur signature, premier pas vers la ratification.

Des accords de garanties doivent être conclus entre l'AIEA et la plupart des Etats non dotés d'armes nucléaires qui ont ratifié le traité, pour la fin de février de l'année prochaine. C'est pourquoi le Conseil a constitué l'an dernier un comité ouvert à tous les Membres de l'Agence et chargé de lui donner dans les meilleurs délais des avis sur le contenu de ces accords. Par la suite, le Conseil a demandé au Comité d'étudier la question du financement des garanties.

Le Comité a commencé ses travaux en juin 1970 et une cinquantaine de Membres y ont pris part. Le 10 mars 1971, après 82 séances, le Comité avait terminé ses travaux.

Le Conseil a autorisé le Directeur général de l'AIEA à utiliser les recommandations du Comité comme base pour les négociations avec les pays non dotés d'armes nucléaires parties au TNP et beaucoup d'entre eux ont déjà commencé les négociations avec l'Agence. Le Conseil a également décidé qu'il serait tenu compte des recommandations du Comité sur le financement des garanties dans le barème des contributions des Etats Membres que la Conférence générale de l'Agence examinera au mois de septembre prochain.

Les résultats de la première série de réunions du Comité des garanties ont été consignés dans un rapport de son Président, M. Kurt Waldheim, et il en a été rendu compte dans le numéro du Bulletin d'août 1970 (vol. 12, n° 4). Pendant l'automne dernier, le Comité s'est réuni sous la présidence du Professeur J. A. K. Quartey (Ghana); à partir du début de 1971 les débats ont été dirigés par l'Académicien Bruno Straub (Hongrie), qui a donné un compte rendu des travaux du Comité au cours d'une conférence de presse au début de février. A ce moment, M. Straub a pu dire que le Comité avait réussi à trouver des compromis acceptables sur les nombreuses questions juridiques et techniques extrêmement complexes dont il avait eu à s'occuper. Sur tous les points difficiles, le Comité a pu parvenir à un «consensus» sans avoir à procéder à un vote.

Le Comité a recommandé que les accords avec les Etats non dotés d'armes nucléaires se composent de deux parties. La première doit contenir les clauses relatives aux obligations juridiques, financières et administratives fondamentales de l'Etat et de l'Agence, ainsi que certaines directives techniques de caractère général; la deuxième partie spécifie en détail les modalités techniques de garanties à observer.

Voici un résumé des principales recommandations du Comité des garanties; ce résumé ne constitue pas un compte rendu officiel des délibérations.

Le consensus: première partie

Conformément à l'alinéa 1 de l'Article III du TNP, les garanties sont appliquées à toutes les matières nucléaires à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires.

Les garanties sont appliquées de manière à ne pas entraver le développement économique ou technique, national ou international, à réduire au minimum l'ingérence dans les activités nucléaires pacifiques du pays et à ne pas gêner la bonne gestion des installations.

Toujours conformément au TNP, les garanties doivent être appliquées de manière à tenir pleinement compte des nouvelles techniques de garanties. L'Agence doit faire tout son possible pour obtenir l'efficacité maximale aux moindres frais dans l'application des garanties en utilisant des instruments et autres moyens à certains «points stratégiques», selon les possibilités offertes par la technologie actuelle ou future.

Une recommandation importante est que le pays intéressé mette en place son propre système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires. Les garanties sont appliquées de manière à permettre à l'Agence de vérifier —en s'assurant qu'il n'y a pas eu détournement— les relevés du système national. Pour cette vérification, l'Agence procède à des mesures et à des observations indépendantes.

L'Agence prend toutes les mesures nécessaires pour protéger les secrets industriels et commerciaux dont elle pourrait avoir connaissance du fait de l'application des garanties. L'Etat n'est tenu de fournir à l'Agence que les renseignements nécessaires pour l'application efficace des garanties.

L'Etat est entièrement libre d'accepter ou de refuser la désignation d'un inspecteur et son consentement peut être retiré à tout moment. Des mesures sont toutefois prévues pour le cas où l'Etat refuserait à plusieurs reprises les désignations proposées par l'Agence.

Les garanties sont levées lorsque les matières nucléaires sont exportées hors du territoire de l'Etat et que l'Etat importateur en prend la responsabilité.

Le traité n'interdit pas les emplois militaires «non explosifs» de l'énergie nucléaire (par exemple pour la propulsion des navires), mais un Etat qui a l'intention d'utiliser des matières à cette fin non interdite est tenu de démontrer que ces matières ne sont pas soumises à l'obligation d'être employées exclusivement à des fins pacifiques (c'est le cas des matières fournies par l'intermédiaire de l'AIEA et de la plupart des matières fournies au titre d'accords bilatéraux: elles ne peuvent être utilisées à aucune fin militaire).

En ce qui concerne le financement, l'Etat et l'Agence supportent chacun les dépenses qu'ils encourent en appliquant l'accord, dans le cas où l'Etat est un Membre de l'Agence. Pour les quelques Etats non membres, le remboursement se fera en vertu d'arrangements spéciaux.

L'accord doit aussi contenir des dispositions protégeant l'Agence et ses fonctionnaires contre les demandes de réparations à la suite d'un incident nucléaire. Les autres demandes seront réglées conformément au droit international.

L'arbitrage est la procédure normale pour les différends qui ne peuvent pas être réglés par des consultations ou par un recours au Conseil des gouverneurs. Les décisions prises par les arbitres ont force exécutoire à la fois pour l'Etat et pour l'Agence.

Si après un examen approfondi le Conseil constate que l'Agence n'a pas été en mesure de vérifier l'absence de détournement, il peut prendre diverses mesures prévues par le Statut de l'Agence, notamment l'envoi des rapports spéciaux à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de l'ONU. Au préalable, il faut évidemment donner à l'Etat toutes possibilités raisonnables de fournir à l'Agence les assurances supplémentaires nécessaires.

Deuxième partie

Tout système de garanties comporte quatre éléments:

- Les renseignements descriptifs essentiels sur l'agencement et les caractéristiques des installations qui concernent l'application des garanties; ces renseignements doivent être fournis à l'autorité chargée de l'application des garanties et tenus à jour;
- L'exploitant de l'installation doit tenir une comptabilité de tous les mouvements importants de matières nucléaires ainsi qu'un relevé de l'exploitation de son installation. Il doit le faire de toute manière pour des raisons économiques et pour des motifs de sécurité;
- Sur la base de cette comptabilité, des rapports sont présentés à l'Agence;

— L'autorité chargée de l'application des garanties a le droit d'envoyer des inspecteurs pour vérifier l'exactitude des renseignements qui lui sont communiqués et s'assurer qu'il n'y a pas eu de détournement.

Dans la plupart des opérations nucléaires, comme dans les autres opérations industrielles, il y a certainement des pertes ou des excédents de matières inexplicables, au cours du passage de ces matières d'un stade à un autre. Le montant de ces «différences d'inventaire» pendant une période donnée peut être insignifiant ou devenir important. L'objectif technique des garanties est de déterminer les raisons de l'existence de telle et telle différence d'inventaire pour une période donnée et dans une partie donnée d'une installation, et le degré de précision avec lequel elles ont été évaluées. Si les pertes ou les excédents sont excessifs, on doit s'efforcer d'en découvrir la cause. Ainsi s'établit la distinction entre les opérations normales de garanties et les opérations nécessaires dans des cas particuliers.

Les recommandations du Comité concernant la partie II de l'accord font l'objet de 90 clauses qui énoncent d'une manière détaillée les modalités techniques qu'il convient d'appliquer pour se conformer à la première partie.

Après avoir spécifié les objectifs des garanties, la partie II des recommandations du Comité décrit les principaux éléments du système national de comptabilité et de contrôle institué par l'Etat que l'Agence devra pleinement utiliser.

Le Comité recommande que le point de départ de l'application des garanties soit le stade du cycle du combustible où les matières atteignent un degré de pureté et une composition telles qu'elles peuvent être transformées en combustible nucléaire ou être livrées à une usine d'enrichissement. L'Etat doit toutefois notifier à l'Agence les exportations à d'autres pays non dotés d'armes nucléaires et les importations de matières nucléaires qui n'ont pas atteint ce degré d'affinage.

Pour spécifier la manière dont les garanties seront appliquées dans une installation donnée et pour régler d'autres questions de détail, on prévoit des «arrangements subsidiaires» qui doivent être conclus au moment de l'entrée en vigueur de l'accord lui-même ou peu après.

Les garanties sont normalement appliquées sur la base d'un rapport initial décrivant toutes les matières nucléaires à contrôler qui se trouvent sur le territoire du pays. Ce rapport permet à l'Agence d'établir un inventaire unique, quelle que soit l'origine des matières.

La deuxième partie des recommandations du Comité décrit ensuite les quatre principales composantes des garanties mentionnées ci-dessus, à savoir les renseignements descriptifs, la comptabilité, les rapports et les inspections.

Plusieurs recommandations spécifient quels types de renseignements descriptifs doivent être fournis à l'Agence et à quelles fins ils sont destinés. Une notion fondamentale pour l'application des garanties est celle de la zone de bilan-matières. C'est un secteur délimité dans une installation ou ailleurs, utilisé à des fins de comptabilité. Toutes les matières nucléaires qui y entrent ou qui en sortent sont mesurées à des «points de mesure principaux» ou à d'autres points stratégiques. Si l'Etat le désire une zone spéciale de bilan-matières est établie autour d'un point particulier de l'installation où l'on procède à des opérations mettant en jeu des renseignements névralgiques du point de vue commercial.

Les recommandations du Comité décrivent ensuite en détail la comptabilité qui doit être tenue pour chaque zone de bilan-matières et les

rappports qui doivent être fournis à l'Agence. Un système de rapports périodiques est prévu, signalant les variations des quantités de matières dans chaque zone de bilan-matières; un rapport est également prévu en cas de prise d'inventaire. Les rapports sont fondés sur les écritures comptables et les rapports d'inventaire sur les mesures physiques réelles. Des rapports spéciaux sont prévus en cas de circonstances exceptionnelles.

On distingue trois catégories d'inspections:

- *Les inspections «ad hoc»*, pour vérifier le premier rapport envoyé par l'Etat, ou avant l'exportation ou après l'importation des matières;
- *Les inspections régulières* (limitées aux points stratégiques et à la comptabilité);
- *Les inspections spéciales* pour vérifier les rapports spéciaux et dans les cas où les renseignements obtenus par les inspections régulières sont insuffisants pour permettre à l'Agence de s'acquitter de ses tâches.

Il doit avoir des consultations immédiates entre l'Etat et l'Agence dans tous les cas pouvant donner lieu à des inspections spéciales. Les inspecteurs ont alors, avec l'accord de l'Etat, un droit d'accès à certains emplacements en plus de ceux qui sont prévus pour les inspections régulières et les inspections «ad hoc». Des dispositions sont prises pour écarter toutes les difficultés qui pourraient survenir du fait de cet accès complémentaire.

Le Comité a également fait des recommandations fixant la fréquence maximale des inspections régulières pour divers types d'installations, en tenant compte de la quantité de matières en cause et de leur degré d'enrichissement. Il indique les critères à appliquer pour déterminer le nombre effectif d'inspections; par exemple, l'efficacité du système de contrôle et de comptabilité de l'Etat, les caractéristiques de son cycle du combustible et la mesure dans laquelle le cycle du combustible est autonome ou dépend d'autres pays.

Des recommandations détaillées concernent les procédures selon lesquelles les inspecteurs sont accrédités dans un Etat donné et la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs fonctions. L'Agence doit également tenir l'Etat informé des conclusions qu'elle tire de ses activités d'inspection.

Enfin, il est recommandé que l'accord définisse le point où les matières nucléaires sont considérées comme prises en charge par l'Etat ou cessent d'être placées sous sa responsabilité. Les notifications d'exportation doivent être faites après que les contrats ont été passés, afin de ne pas risquer de léser les intérêts commerciaux ni de retarder des exportations du fait de l'action de l'Agence. L'Etat doit cependant présenter des rapports spéciaux sur des matières nucléaires exportées ou importées qui sont considérées comme perdues ou qui le sont effectivement.

Telles sont les principales recommandations du Comité qui ont été acceptées par le Conseil comme base des négociations.

Financement des garanties

Le Comité a également déployé beaucoup d'efforts pour recommander une formule largement acceptable pour le financement des garanties. En bref, il a recommandé que le coût d'application des garanties par l'Agence continue à être inscrit au budget ordinaire, mais que les quotes-parts de ces dépenses attribuées aux Etats Membres soient modifiées pour tenir compte de la situation des pays à faible revenu par habitant.

Ces recommandations influenceront sur le barème des contributions des Etats Membres qui doit être fixé par la Conférence générale. Ce barème sera examiné au mois de septembre prochain.

Les garanties dans les Etats dotés d'armes nucléaires

Les Etats-Unis ont offert de permettre à l'Agence, lorsque des garanties seront appliquées dans des Etats non dotés d'armes nucléaires en vertu du TNP, d'appliquer les garanties à toutes les activités nucléaires des Etats-Unis, à la seule exception de celles qui concernent directement la défense nationale. Le Royaume-Uni a fait une offre analogue. Le Comité a également examiné certains aspects financiers de ces offres. Des consultations auront lieu prochainement avec les gouvernements de ces pays au sujet de la teneur des accords à conclure avec l'Agence.

Un article de M. Myron B. Kratzer, Directeur général adjoint des Relations internationales de la Commission de l'énergie atomique des Etats-Unis, publié dans le numéro de février 1970 de la revue «Nuclear News» explique l'arrière-plan des travaux du Comité et précise la notion de garanties.