

Les garanties de l'AIEA et les Etats dotés d'armes nucléaires

Intentions, objectifs et réalisations

par A. von Baeckmann

Vers la fin des années 60, alors que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et les mesures de contrôle associées en étaient à un stade avancé de préparation, plusieurs pays industriels non dotés d'armes nucléaires ont craint que les garanties à appliquer sur leur territoire en vertu du TNP ne mettent leur industrie nucléaire dans une situation défavorable par rapport à celle des Etats dotés d'armes nucléaires*, et cela pour deux raisons: les garanties seraient une charge économique supplémentaire pour leur industrie nucléaire, et elles aggraveraient le risque d'espionnage et pourraient compromettre le caractère confidentiel, non seulement de l'information industrielle, mais aussi de certaines relations contractuelles auxquelles les parties attachent beaucoup de prix.

Pour apaiser ces craintes, dans le discours qu'il a prononcé le 2 décembre 1967 à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la première réaction en chaîne entretenue, le président Lyndon Johnson a déclaré: «Nous ne pensons pas que les garanties que nous proposons (dans le TNP) gêneront les activités pacifiques d'aucun pays. Je tiens aussi à bien préciser que nous, les Américains, ne demandons à aucun pays du monde d'accepter des garanties que nous ne sommes pas prêts à accepter nous-mêmes. C'est pourquoi je déclare aujourd'hui que, lorsque de telles garanties seront appliquées en vertu du Traité, les Etats-Unis autoriseront l'Agence internationale de l'énergie atomique à appliquer ses garanties à toutes les activités nucléaires des Etats-Unis, à l'exclusion seulement de celles qui intéressent directement la défense nationale.» De son côté, le Ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni a fait la déclaration suivante à la Chambre des communes, le 4 décembre 1967: «Afin de faciliter ces négociations (relatives au Traité), le Gouvernement de Sa Majesté a décidé que, lorsque les garanties internationales seront mises en œuvre dans les pays non dotés d'armes nucléaires, en application des dispositions d'un

traité, il sera prêt à offrir une possibilité d'appliquer des garanties analogues au Royaume-Uni, sous réserve uniquement des exceptions à prévoir pour des raisons de sécurité nationale.» Par la suite, l'offre du président Johnson a été réitérée et confirmée par ses successeurs, le président Nixon et le président Ford.

En 1976, après que des accords de garanties eurent été conclus avec plusieurs des principaux Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP qui exploitaient des installations nucléaires relativement importantes, le moment était venu de tenir les promesses et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord conclut un accord de garanties avec Euratom et l'AIEA*. Dans le préambule de cet accord — entré en vigueur en août 1978 — il est dit que le Royaume-Uni «a toujours souhaité encourager une large adhésion au Traité en montrant aux Etats non dotés d'armes nucléaires qu'ils ne seraient pas lésés dans leurs intérêts commerciaux du fait de l'application des garanties découlant du Traité». Un accord de garanties a également été négocié entre les Etats-Unis et l'AIEA en novembre 1977; il est entré en vigueur en décembre 1980. Le préambule précise que les Etats-Unis ont fait leur offre et conclu l'accord «pour encourager une large adhésion au Traité». En juillet 1978, la France finissait de négocier à son tour un accord avec Euratom et l'Agence, qui devait entrer en vigueur en septembre 1981. Il est dit dans le préambule que, «en vue d'encourager l'acceptation de telles garanties par un nombre toujours plus grand d'Etats, la France est prête à mettre l'Agence en mesure d'appliquer ses garanties sur le territoire français, en concluant avec elle un accord à cette fin». Enfin, l'Union des Républiques socialistes soviétiques a elle aussi conclu avec l'Agence, en février 1985, un accord de garanties qui est en vigueur depuis juin de la même année. Son préambule spécifie que «l'Union soviétique a fait cette offre et a conclu le présent accord en vue de promouvoir une large adhésion au Traité, de favoriser le progrès continu des garanties de l'Agence et

M. von Baeckmann est conseiller du Directeur général adjoint chargé des garanties.

* Le terme «Etats dotés d'armes nucléaires» est utilisé ici tel qu'il est défini à l'article IX.3 du TNP, aux fins de ce traité. Pour ceux de ces Etats qui sont parties au TNP, l'application des garanties n'est pas obligatoire en vertu du Traité.

* Pour les accords conclus avec le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la France et l'URSS, voir les documents de l'Agence INFCIRC/263, INFCIRC/288, INFCIRC/290 et INFCIRC/327, respectivement.

d'encourager leur acceptation par un encore plus grand nombre d'Etats».

Les discussions qui ont eu lieu à Vienne pendant les quelques années qui suivirent l'ouverture du TNP à la signature, en 1968, ont fait apparaître d'autres considérations justifiant l'application des garanties de l'AIEA aux installations nucléaires civiles des pays dotés d'armes nucléaires, en particulier celles-ci:

- Eviter la discrimination, sur le plan des activités nucléaires civiles, entre pays dotés et pays non dotés d'armes nucléaires
- Permettre le recensement des transferts internationaux entre pays dotés et pays non dotés d'armes nucléaires parties au TNP
- Offrir des possibilités de formation d'inspecteurs et de mise au point de techniques d'inspection.

D'autres raisons encore ont été invoquées par divers Etats Membres:

- Les garanties de l'AIEA ont aussi pour effet secondaire d'assurer que les matières nucléaires sont convenablement surveillées et protégées par les autorités nationales contre leur détournement (ou enlèvement illégal) par des terroristes
- Le principe de réciprocité en ce qui concerne la désignation et l'acceptation de ressortissants d'Etats dotés d'armes nucléaires comme inspecteurs de l'Agence
- La crainte que le risque d'espionnage industriel n'implique aussi l'espionnage en vue d'actes terroristes ou d'opérations militaires offensives.

Les préambules des quatre accords de garanties conclus jusqu'à présent avec des Etats dotés d'armes nucléaires montrent bien que la principale raison pour laquelle ces Etats ont signé de tels accords est le souci de faciliter l'acceptation des garanties de l'AIEA par le plus grand nombre possible de pays et l'application universelle de ces garanties à toutes les matières nucléaires, dans toutes les activités nucléaires pacifiques d'au moins tous les pays non dotés d'armes nucléaires. Or, il n'y a pas de doute que les offres qui ont été faites, et leur matérialisation ultérieure, ont contribué à inciter certains pays à prendre la décision politique d'accepter les garanties de l'AIEA. Il faut bien admettre, cependant, que l'application progressive des garanties à toutes les activités nucléaires pacifiques des Etats non dotés d'armes nucléaires est, après dix ans, parvenue au point mort et que l'on n'a guère progressé vers l'universalité des garanties de l'AIEA. Une bonne nouvelle, néanmoins, à savoir que les négociations sont bien avancées avec la Chine — le cinquième Etat doté d'armes nucléaires — en vue de la conclusion d'un accord de garanties.

Portée des garanties de l'AIEA dans les pays dotés d'armes nucléaires

On s'est rendu compte, dès le début des discussions, que l'inspection complète de toutes les installations civiles des pays possédant l'arme nucléaire et parties au

Traité entraînerait des dépenses exagérément élevées et qu'il faudrait donc trouver le moyen de réduire au minimum le coût de la mise en œuvre des accords de garanties. Il a été proposé, en conséquence, que l'AIEA concentre ses inspections sur les installations de conception moderne fondée sur les technologies de pointe et sur celles qui étaient sensibles à la concurrence internationale, et de laisser de côté les autres installations nucléaires désignées pour l'inspection. On a estimé, à l'époque, qu'il conviendrait de consacrer aux Etats dotés d'armes nucléaires entre 1/3 et 1/5 seulement de l'activité d'inspection qui correspondrait aux garanties généralisées appliquées à la totalité des installations nucléaires civiles. En fait, cette proportion déjà réduite n'a jamais été atteinte et l'on a même récemment suggéré de la réduire encore, vu la situation financière difficile dans laquelle l'Agence se trouve actuellement.

Par ailleurs, précisons ici qu'en vertu des nouveaux accords de garanties les Etats dotés d'armes nucléaires sont tenus de soumettre certaines matières nucléaires aux garanties de l'AIEA. Les quatre accords contiennent une clause prévoyant la suspension des garanties de l'Agence appliquées en vertu d'autres accords, à condition que les matières nucléaires soumises aux garanties conformément aux nouveaux accords soient à tout moment au moins équivalentes en quantité et en composition à celles qui seraient sous les garanties en vertu de ces autres accords. En outre, d'autres obligations bilatérales ou multilatérales pour les Etats dotés d'armes nucléaires peuvent être, et ont été en fait, incluses dans les nouveaux accords de garanties.

Bien que l'objet des garanties soit différent dans les pays qui possèdent l'arme nucléaire et dans ceux qui ne la possèdent pas, le texte des accords conclus avec les premiers reprend en grande partie le texte du modèle utilisé pour les accords conclus avec les seconds (INFCIRC/153) dans le cadre du TNP.

Les différences essentielles entre ce modèle et l'accord conclu avec les Etats dotés d'armes nucléaires concernent l'objectif des garanties (il s'agit d'une vérification de non-retrait des activités civiles, sauf dans les cas spécifiés dans l'accord, et non d'une vérification de non-détournement); la clause de retrait (les Etats dotés d'armes nucléaires peuvent soustraire des matières nucléaires aux garanties, à tout moment et sous réserve de notification préalable); l'établissement de la liste des installations proposées pour inspection et certaines dispositions relatives aux transferts internationaux*.

De plus, les quatre accords diffèrent sensiblement sur quelques autres points, notamment:

- Le domaine d'application
- Le fait que la France n'est pas partie au TNP, contrairement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et à l'Union soviétique
- Le rôle de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le cadre des accords conclus avec la France et le Royaume-Uni.

* Voir INFCIRC/207.

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, l'accord s'étend à toutes les matières, activités et installations nucléaires, à l'exception de celles qui intéressent directement la défense nationale. L'accord conclu avec la France concerne les matières nucléaires désignées comme telles par la France, tandis que l'accord avec l'Union soviétique s'applique à certaines installations civiles, en l'occurrence plusieurs centrales nucléaires et divers réacteurs de recherche figurant sur une liste communiquée par l'Union soviétique. Alors que les accords avec le Royaume-Uni et la France parlent du droit et de l'obligation qu'a l'Agence de veiller à l'application de garanties, les accords avec les Etats-Unis et l'Union soviétique ne mentionnent que le droit de l'Agence à appliquer ses garanties. Enfin, l'accord avec l'Union soviétique souligne qu'il faut continuer d'améliorer et de perfectionner les techniques de contrôle.

Application des garanties de l'AIEA dans les pays dotés d'armes nucléaires

Les accords conclus avec les Etats dotés d'armes nucléaires diffèrent aussi des autres accords quant au degré d'application des garanties. Dans les pays dépourvus d'armes nucléaires, les contrôles s'appliquent à la totalité des matières soumises aux garanties, tandis que, dans les pays qui possèdent l'arme nucléaire, pour des raisons d'économie, l'AIEA ne visite que certaines des installations contenant des matières passibles de contrôles. Le choix de ces installations se fait selon certains critères, dont les suivants:

- le respect d'obligations en matière de garanties liées à des accords suspendus en vertu d'une clause à cet effet et d'autres obligations souscrites individuellement par les Etats dotés d'armes nucléaires;
- l'intérêt que présentent les installations de pointe pour la formation et l'étude de nouvelles techniques de garanties et la sensibilité de certaines installations à la concurrence internationale;
- l'établissement d'un roulement pour éviter autant que possible toute discrimination entre les installations d'un même pays se trouvant dans des conditions analogues;
- la réduction des coûts au minimum compatible avec les objectifs des accords.

C'est ainsi que l'AIEA a inspecté en 1986, aux Etats-Unis, une usine de fabrication de combustible pour réacteur à eau légère et deux réacteurs de puissance; au Royaume-Uni, une usine d'enrichissement par ultra-centrifugation, un bassin de stockage de combustible épuisé et une installation de stockage du plutonium; en France, un bassin de stockage de combustible épuisé dépendant d'une usine de retraitement; en Union soviétique, un réacteur de puissance et un réacteur de recherche. Ces opérations ont représenté 900 journées d'inspecteur, contre 7400 consacrées aux installations de pays non dotés d'armes nucléaires.

Une grande partie de l'activité d'inspection dans les pays dotés d'armes nucléaires concerne des installations

choisies selon le premier critère mentionné ci-dessus. Les inspections de l'usine d'enrichissement au Royaume-Uni, de l'usine de fabrication de combustible aux Etats-Unis et du réacteur de puissance ultramoderne de l'Union soviétique sont de bons exemples de choix selon le deuxième critère, car une partie du travail consistait précisément à former des inspecteurs et à mettre au point des techniques de contrôle. En particulier, l'élaboration d'une méthode tout ou rien permettant de vérifier l'absence d'uranium fortement enrichi dans les canalisations d'hexafluorure, à l'usine d'enrichissement du Royaume-Uni, est l'un des beaux succès du travail de recherche et développement dans le cadre de l'application des garanties aux installations d'un pays doté d'armes nucléaires. L'AIEA a pu, en outre, enrichir son expérience et dégager de nouveaux concepts grâce non seulement aux activités d'inspection, mais aussi à la négociation des arrangements subsidiaires, y compris les formules types, et aux techniques de pointe utilisées pour l'établissement des rapports sur les stocks physiques importants et sur les variations de stock.

Regard sur l'avenir

On se demande souvent s'il est bien avisé d'appliquer les garanties de l'AIEA aux matières nucléaires des pays dotés d'armes nucléaires. Il est certain que la non-prolifération n'en est pas mieux assurée; la certitude que les matières nucléaires ne sont pas utilisées à des fins militaires ne vaut, dans ces pays, que pour une petite fraction de ces matières qui peut, d'ailleurs, être soustraite aux garanties sur simple notification. Mais il n'est pas moins certain que l'application des garanties de l'AIEA dans ces pays a beaucoup aidé à les faire accepter dans d'autres pays* et contribué au développement des concepts et des techniques. Elle a aussi facilité dans ces pays l'appréciation des problèmes et des résultats obtenus et préparé la voie pour y appliquer les mesures internationales de contrôle. En 1985, la Conférence d'examen du TNP** a constaté avec satisfaction que quatre des cinq Etats dotés d'armes nucléaires avaient volontairement conclu des accords de garanties, renforçant ainsi le régime de non-prolifération, l'autorité de l'AIEA et l'efficacité de son système de garanties. Elle a recommandé, par ailleurs, que l'on continue de veiller au principe d'universalité en favorisant l'application de ces garanties à toutes les activités nucléaires pacifiques de tous les pays. Dans ce contexte, la conférence a noté l'intérêt des offres de soumission volontaire et recommandé que l'on étudie plus en détail la possibilité, tant économique que pratique, d'étendre les garanties à un plus grand nombre d'installations civiles des pays dotés d'armes nucléaires.

* Voir, par exemple, le paragraphe 18 de la déclaration faite par le Gouvernement de la RFA à l'occasion de la signature du TNP.

** NPT/CONF.III.64/I, annexe I, article III(5).