

Garanties de l'AIEA: les corrélations

Les activités de vérification de l'AIEA dans leurs rapports avec le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)

par Jan Priest

En avril de cette année, les Etats parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) se sont réunis pour examiner le fonctionnement du TNP et décider de sa prorogation. Tous les cinq ans depuis l'entrée en vigueur du TNP, en 1970, une conférence se réunit à cette même fin en vue de s'assurer que les objectifs et les dispositions du TNP sont en voie de réalisation.

Or, le TNP étant initialement entré en vigueur pour vingt-cinq ans, cette conférence s'est occupée principalement de sa prorogation. Son article X.2 prévoit en effet que, «vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, une conférence sera convoquée en vue de décider si le Traité demeurera en vigueur pour une durée indéfinie, ou sera prorogé pour une ou plusieurs périodes supplémentaires d'une durée déterminée. Cette décision sera prise à la majorité des parties au Traité».

L'AIEA ne fait pas office de Secrétariat pour le TNP et n'est pas habilitée à inviter les Etats à y adhérer, mais elle assume une responsabilité formelle dans le cadre de l'article III. Vu son mandat, ses compétences et son expérience, elle est aussi parfaitement apte à contribuer à la mise en œuvre d'autres articles.

Dans le contexte le plus général, deux rôles lui sont confiés par le TNP. Premièrement, elle seconde et oriente les efforts qui visent, conformément à l'article IV.2 du TNP, un «développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement». Deuxièmement, elle administre les garanties internationales dans le domaine nucléaire, conformément à l'article III du TNP, pour s'assurer que les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP

respectent leur engagement de non-prolifération, et cela «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».

Pour placer ce double rôle dans son contexte historique, il faut se souvenir que, depuis la démonstration de la puissance de l'atome par Fermi en 1942, le problème fondamental auquel l'humanité a dû faire face est de savoir comment exploiter l'énergie nucléaire pour le bien de l'humanité tout en dressant un obstacle permanent de plus en plus infranchissable à la prolifération des armes nucléaires. La double nature de l'énergie nucléaire que rappelle le TNP était déjà très présente à l'esprit des rédacteurs du Statut de l'AIEA. Aussi celle-ci a-t-elle été créée en 1957 avec la double mission de favoriser les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et de s'assurer dans toute la mesure de ses moyens «que l'aide fournie par elle-même ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle n'est pas utilisée de manière à servir à des fins militaires» (Statut de l'AIEA, article II).

C'est dans cette intention que l'article III.A.5 du Statut autorise l'Agence à «instituer» et «appliquer» des garanties dans les circonstances où l'Agence elle-même est la source ou l'intermédiaire de l'assistance, et à «étendre l'application de ces garanties, à la demande des parties, à tout accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un Etat, à telle ou telle des activités de cet Etat dans le domaine de l'énergie atomique». Par ailleurs, l'article XII stipule que, «pour tout projet de l'Agence, ou tout autre arrangement où l'Agence est invitée par les parties intéressées à appliquer des garanties, l'Agence a les responsabilités et les droits suivants, dans la mesure où ils s'appliquent à ce projet ou à cet arrangement: examiner les plans des installations et de l'équipement spécialisés, y compris les réacteurs nucléaires, ... pour s'assurer ... qu'ils permettront d'appliquer

M. Priest est chef de la Section des garanties et de la politique de non-prolifération, Division des relations extérieures de l'AIEA.

suite de la page 2

efficacement les garanties»; «exiger la tenue et la présentation de relevés d'opérations pour faciliter la comptabilité des matières brutes et des produits fissiles spéciaux»; et «envoyer sur le territoire de l'Etat ou des Etats bénéficiaires des inspecteurs désignés par l'Agence ... ».

Nous allons voir maintenant quels sont les rapports entre l'AIEA et les articles fondamentaux du TNP relatifs à la non-prolifération, au contrôle des armements et au désarmement. Ce faisant, nous examinerons le rôle et le développement des garanties de l'AIEA dans le domaine nucléaire et de son système de vérification*.

Les garanties et le TNP

S'il est vrai que le Statut de l'AIEA institue l'autorité fondamentale pour l'application de garanties et en délimite le champ d'application, l'obligation en droit d'invoquer ces garanties est stipulée ailleurs, c'est-à-dire dans des instruments par lesquels les Etats prennent un engagement ayant juridiquement force exécutoire de ne pas fabriquer ni acquérir des armes nucléaires et d'accepter que soit vérifié le respect de leur engagement. La première initiative de ce genre a été prise à l'échelon régional avec le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine de 1967 (Traité de Tlatelolco).

Quoi qu'il en soit, l'entrée en vigueur du TNP en 1970 était une ouverture. Premièrement, il était, et il est toujours, le premier instrument mondial sur la non-prolifération nucléaire. Deuxièmement, il s'ensuit qu'il confie à l'AIEA la mission de vérifier, à l'échelon *mondial*, par l'intermédiaire de son système de garanties, si les Etats non dotés d'armes nucléaires respectent leur obligation de ne pas utiliser leurs activités nucléaires pacifiques pour mettre au point des engins explosifs nucléaires de quelque sorte que ce soit. Pendant les premières années, les moyens techniques de l'AIEA pour aider à atteindre l'objectif de non-prolifération, c'est-à-dire ses garanties, n'ont pu s'appliquer qu'aux centrales nucléaires et à leur combustible que les pays importaient de l'étranger, et seulement si le fournisseur

insistait pour qu'il en fût ainsi. Pour le reste, le pays concerné était libre de construire une centrale ou de fabriquer du combustible non contrôlé ou de le acheter à des fournisseurs moins exigeants.

L'entrée en vigueur du TNP a marqué une nouvelle étape en ce sens que les Etats non dotés d'armes nucléaires parties à ce nouvel instrument de portée mondiale ont l'obligation de conclure avec l'AIEA un accord de garanties «intégrales» ou «généralisées». En vertu de cet accord, les garanties sont appliquées à toutes les matières brutes ou tous les produits fissiles spéciaux intervenant dans toutes les activités nucléaires pacifiques sur le territoire de l'Etat, sous sa juridiction ou sous son contrôle en quelque lieu que ce soit. Les garanties dans le cadre du TNP ont spécialement visé les matières nucléaires parce que, dès le début, l'action menée contre la prolifération se fondait sur la prémisse que le point le plus sensible était l'acquisition de matières utilisables pour fabriquer des armes, qu'il s'agisse d'uranium fortement enrichi ou de plutonium.

Après l'entrée en vigueur du TNP, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a créé un comité des garanties chargé de le conseiller quant au contenu des accords de garanties à conclure avec les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP. Ce comité a rédigé un document intitulé «Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les Etats dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires». Le Conseil des gouverneurs a approuvé ce document en 1972 en invitant le Directeur général à l'utiliser comme base de négociations des accords à conclure. Publié par l'AIEA sous la cote INFCIRC/153 (corrigé), il a aussi servi à élaborer la structure et le contenu d'autres accords de garanties généralisées. En outre, bien que les cinq Etats dotés d'armes nucléaires parties au TNP ne soient pas tenus de conclure un accord de garanties avec l'AIEA, chacun d'entre eux a volontairement accepté l'application de garanties à ses activités nucléaires pacifiques, en totalité ou en partie, dans le sens de l'INFCIRC/153 (corrigé).

Droits et obligations. La conclusion d'un accord de garanties TNP entre un Etat et l'AIEA déclenche successivement la négociation par l'AIEA et l'Etat d'un projet de texte (généralement sans problème vu que les accords de garanties TNP se font sur le modèle de l'INFCIRC/153); l'approbation du projet d'accord par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA; sa signature par le Directeur général de l'Agence et le représentant de l'Etat intéressé; après son entrée en vigueur, son dépôt auprès des Nations Unies. Cet accord énonce les droits et obligations des parties concernant l'application des garanties. Y figurent l'engagement fondamental de non-prolifération sujet à vérification au titre de l'application des garanties; l'obligation d'instituer un système de comptabilité et de contrôle de toutes les matières nucléaires soumises aux garanties; celle de communiquer à l'AIEA tous renseignements sur l'application des garanties; le droit et l'obligation de l'AIEA de

* D'autres articles du présent numéro du *Bulletin de l'AIEA* (pages 3 et 21) concernent plus spécialement la coopération technique de l'AIEA et l'article IV du TNP. Par ailleurs, l'article V de ce dernier prévoit l'accès, selon des procédures internationales appropriées, aux avantages pouvant découler de toutes applications des explosions nucléaires à des fins pacifiques (ENP). L'AIEA est généralement considérée comme l'organisme compétent à cet égard. Toutefois, la preuve des possibilités et de la sûreté des ENP n'a pas été faite et l'AIEA ne mène actuellement aucune activité dans ce secteur.

	1975	1980	1985	1990	1994
Nombre total d'Etats avec accords de garanties en vigueur	64	86	96	104	118
Nombre total d'Etats avec accords de garanties TNP en vigueur*	46	69	78	86	102
Nombre total d'accords de garanties en vigueur	106	139	163	177	199
Nombre total d'accords de garanties TNP en vigueur	46	65	74	81	94

* Le nombre d'accords de garanties TNP en vigueur diffère du nombre d'Etats parties à ce type d'accords car, dans certains cas, un accord peut s'appliquer à plus d'un Etat (par exemple l'accord avec EURATOM).

Accords de garanties TNP et autres conclus avec l'AIEA

vérifier que l'Etat respecte son engagement fondamental tout en évitant, ce faisant, d'entraver le développement économique et technologique du pays. L'AIEA est également tenue de ne pas divulguer l'information confidentielle de nature commerciale, industrielle ou autre dont elle peut avoir connaissance au cours de l'application des garanties.

Les détails des modalités d'application des garanties sont énoncés dans les «arrangements subsidiaires», spécialement adaptés aux conditions des installations à soumettre aux garanties. Ces documents techniques négociés par l'AIEA et l'Etat intéressé au moment de la conclusion d'un accord de garanties, ou ultérieurement, sont confidentiels et seuls l'AIEA et l'Etat y ont normalement accès.

La transparence nucléaire assurée

Dans un certain sens, les garanties dans le cadre du TNP sont une institutionnalisation de la transparence nucléaire qui permet à l'AIEA de donner à la communauté internationale l'assurance que les activités nucléaires d'un Etat servent exclusivement à des fins pacifiques. Assorties de cette assurance, les garanties affermissent la confiance entre Etats, contribuent à renforcer leur sécurité collective et sont donc un moyen technique d'atteindre un but politique.

Les objectifs techniques des garanties TNP consistent à permettre à l'AIEA de détecter à temps le détournement d'une quantité significative (QS) de matières nucléaires des activités nucléaires pacifiques d'un Etat et de s'assurer que toutes les matières nucléaires soumises aux garanties dans l'Etat sont déclarées. Une QS se détermine d'après la quantité approximative d'un type quelconque de matières nucléaires qui, compte tenu du procédé de conversion utilisé, serait nécessaire pour fabriquer un engin nucléaire explosif. La «détection rapide» désigne le délai maximal en fonction du «délai de transformation» suffisant pour convertir différents types de matières nucléaires en composants d'un

dispositif nucléaire explosif et pendant lequel l'AIEA s'efforce de détecter tout détournement des utilisations pacifiques.

Les garanties — dont les principaux composants sont la comptabilité des matières nucléaires, les mesures de confinement et de surveillance (à l'aide de caméras et de scellés) et les inspections sur place — sont essentiellement un système de contrôle comptable. De même que toutes les méthodes modernes de vérification des comptes, elles permettent de se faire une opinion ou de tirer des conclusions mais non de «certifier» que le contrat est respecté, ni de prédire les intentions futures d'un Etat. Le corps des inspecteurs de l'AIEA n'est pas davantage une sorte de police nucléaire ayant pouvoir de coercition.

Depuis l'entrée en vigueur du TNP, en 1970, l'AIEA a pu donner des assurances très convaincantes de non-détournement de matières nucléaires soumises aux garanties, et détecter les cas de non-respect des obligations découlant des garanties. Lors de précédentes conférences sur le TNP, les participants ont noté avec satisfaction que, dans l'accomplissement de sa mission en vertu du TNP, l'AIEA n'a détecté aucun détournement de quantités significatives de matières nucléaires placées sous les garanties à des fins non pacifiques. Les parties au TNP se sont par ailleurs déclarées résolues à renforcer les obstacles à la prolifération des armes nucléaires et ont vivement recommandé à l'AIEA de se prévaloir pleinement des droits que lui confèrent les accords de garanties.

Néanmoins, d'importants événements survenus depuis 1990 ont révélé l'absolue nécessité de renforcer les méthodes traditionnelles d'application des garanties en vertu du TNP; ils ont aussi changé l'optique politique du système des garanties et appelé des mesures en conséquence, ainsi que de nouvelles fonctions de vérification pour l'AIEA.

Réponse aux nouvelles nécessités

Les violations par l'Iraq de son accord de garanties généralisées conclu avec l'AIEA et de ses obligations en vertu du TNP ont mené à la douloureuse constatation que, tout en demeurant efficace à l'endroit des activités nucléaires *déclarées*, le système des garanties était mal équipé pour détecter des activités *non déclarées*, essentiellement parce qu'il manquait de renseignements sur ces dernières. La découverte de programmes clandestins d'enrichissement et de fabrication d'armement nucléaire que menait l'Iraq a montré à l'évidence que, pour être vraiment efficace, le système des garanties doit être en mesure non seulement de vérifier de façon crédible les activités nucléaires *déclarées*, mais encore de donner autant que possible l'assurance qu'il n'existe pas d'activités *non déclarées*: de là l'action entreprise par l'AIEA pour renforcer les garanties par de nouvelles mesures visant en parti-

culier l'accès à l'information et aux sites, ainsi que le recours au Conseil de sécurité de l'ONU.

Accès à l'information. La raison d'être des mesures visant à faciliter l'accès de l'AIEA à l'information est que, plus on en sait sur les activités nucléaires d'un pays, plus l'analyse et la vérification sont complètes, et d'autant plus convaincante l'assurance qu'il n'y a ni détournement ni activité non déclarée. Il faut donc, pour commencer, que l'Etat fournisse davantage de renseignements à l'Agence qui les complète avec l'information qu'elle obtient au cours de ses opérations de vérification, ou d'autres sources. Par exemple, depuis l'affaire iraquienne, les renseignements descriptifs sur les installations nucléaires doivent être communiqués à l'Agence beaucoup plus tôt qu'auparavant pour donner à celle-ci le temps de s'assurer que ces installations ont uniquement des fins pacifiques et faciliter l'application des garanties. En outre, des renseignements doivent être communiqués, en plus de ceux que prévoient les accords de garanties TNP, sur les exportations et les importations de matières nucléaires et de matières et matériel non nucléaires, et cela afin de permettre à l'AIEA de déterminer si le mouvement des importations et des exportations s'accorde avec les renseignements obtenus par ailleurs sur les programmes nucléaires des Etats. Des dispositions sont également prises pour renforcer et développer la base de données de l'AIEA par inclusion de *toute* l'information disponible, qu'elle provienne de publications en vente libre, des activités de vérification de l'Agence, des gouvernements ou d'autres sources encore, telles que les satellites civils. On veille de plus à améliorer les moyens analytiques de l'AIEA.

Accès aux sites. Au terme des accords de garanties généralisées, les inspecteurs en mission d'inspection régulière n'ont accès qu'aux «points stratégiques» des installations déclarées, ce qui est indispensable pour l'exécution des mesures de contrôle. Le cas de l'Iraq a montré que cet accès limité est insuffisant si l'on veut détecter des activités non déclarées. C'est pourquoi le Conseil des gouverneurs a rappelé, en février 1992, que l'AIEA avait le droit de procéder à des «inspections spéciales», comme le prévoient les accords de garanties, et d'accéder aux renseignements et aux sites complémentaires qu'elle juge nécessaires pour s'acquitter de ses obligations en vertu de l'accord de garanties pertinent. Les Etats sont aussi encouragés à offrir spontanément un droit d'accès «à tout moment et en tout lieu» à des activités associées au nucléaire.

Recours au Conseil de sécurité de l'ONU.

Ce recours est tout particulièrement important lorsque l'Agence se voit refuser l'accès à l'information ou aux sites. Aux termes de son Statut et des accords de garanties, elle est tenue de signaler au Conseil de sécurité de l'ONU les cas de non-respect des obligations inhérentes aux garanties. C'est alors à ce dernier de décider ce qu'il y a lieu de faire. Il a répondu différemment dans le cas de l'Iraq et dans

celui de la République populaire démocratique de Corée (RPDC). En ce qui concerne l'application des garanties TNP, dont l'AIEA a la responsabilité, le cas de la RPDC montre bien l'efficacité de certaines mesures prises, depuis l'épisode iraquien, pour renforcer le système des garanties.

Développement des garanties. Le renforcement et d'autres améliorations des garanties ont reçu une nouvelle impulsion du rapport que le Groupe consultatif permanent sur l'application des garanties (SAGSI) a présenté en avril 1993 au Directeur général de l'AIEA. A l'issue de l'examen de ce rapport par le Conseil des gouverneurs est né le «Programme 93+2» qui avait pour objet de présenter au Conseil des gouverneurs en mars 1995, c'est-à-dire à la veille de la conférence d'examen du TNP, des propositions visant à améliorer l'efficacité et la rentabilité du système des garanties, accompagnées d'une évaluation des incidences techniques, juridiques et financières. Ces propositions se groupaient en quelque sorte selon les principaux domaines dans lesquels une réforme était déjà en cours. Elles concernaient les mesures complémentaires à prendre pour améliorer l'accès de l'AIEA à l'information et aux sites, et la rationalisation de l'administration (*voir l'article page 14*).

Les conférences sur le TNP viennent à l'appui.

La conférence sur le TNP devait donner son aval à ce que l'Agence cherche à obtenir en renforçant les garanties. Les précédentes conférences d'examen du TNP ont exprimé ou réaffirmé leur conviction que les garanties jouent un rôle essentiel dans la prévention de la prolifération, et ont félicité l'AIEA pour la façon dont elle applique les garanties dans le respect des principes du TNP et des dispositions plus détaillées des accords de garanties TNP, notamment de son obligation de sauvegarder les intérêts des Etats.

Ces conférences ont également bien accueilli les importantes mesures prises par des Etats parties au TNP pour faciliter l'application des garanties et ont estimé qu'il était de la plus haute importance que les Etats continuent d'accorder leur appui politique, technique et financier au système des garanties. Cet apport continu est vital. Les pratiques, procédures et méthodes d'application des garanties ont connu une évolution progressive depuis l'entrée en vigueur du TNP. La découverte, à l'issue de la guerre du Golfe, de programmes clandestins iraqiens d'enrichissement de l'uranium et de fabrication d'armes nucléaires fut un tournant décisif. L'application de garanties efficaces visant à établir que des matières nucléaires *déclarées* ne sont pas détournées demeurera le principal souci.

Or, les initiatives visant à renforcer l'aptitude de l'AIEA à détecter l'existence de matières et installations nucléaires *non déclarées* ont été prises lorsque le système des garanties appliqué comme il l'était s'est avéré insuffisant. Le succès final de l'action collective menée en vue de renforcer ces garanties sera essentiellement fonction de la mesure dans