

L'AIEA et le système des Nations Unies: le dispositif de coopération nucléaire

Un ensemble d'accords et arrangements en bonne et due forme structure le développement mondial de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans de nombreux domaines

par Sheel Kant
Sharma

La Charte des Nations Unies ne fait pas expressément état de l'ère nucléaire mais, dès sa création en 1945, l'Organisation s'est empressée d'établir les fondements de la coopération mondiale dans le domaine nucléaire. Lors de sa première session en janvier 1946, l'Assemblée générale a adopté une résolution portant notamment création d'une commission de l'énergie atomique chargée de présenter des propositions précises sur le contrôle international et le développement pacifique de l'énergie nucléaire. Avant sa dissolution en janvier 1952, cette commission avait présenté un certain nombre de rapports au Conseil de sécurité. Une nouvelle impulsion fut donnée en décembre 1953 lorsque le président Eisenhower, s'adressant à l'Assemblée générale, proposa en termes saisissants la création d'une agence internationale de l'énergie atomique.

En 1954, l'Assemblée générale adopta sa résolution 810A (IX), point de départ du processus menant à la création de l'AIEA. A cette occasion, elle approuva un projet de résolution prévoyant de réunir en 1955 ce qui devint la première d'une série de quatre conférences internationales sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique, et elle institua le Comité consultatif du Secrétaire général de l'ONU sur les utilisations pacifiques de l'énergie atomique. Trois ans plus tard, en 1957, ce comité négocia au nom de l'ONU l'accord établissant les relations avec la Commission préparatoire, comme l'envisageait le Statut de l'Agence.

Depuis lors, l'ONU et l'AIEA ont mis en place un ample réseau de coopération nucléaire mondiale dans des domaines intéressant la sécurité internationale, le développement économique et social, et l'environnement. Cet article présente l'essentiel des accords qui ont été conclus avec l'ONU et ses institutions spécialisées, ainsi que les arrangements de coopération de l'AIEA avec d'autres organisations nationales, régionales et mondiales dont les activités ont à voir avec celles de l'Agence.

Accord régissant les relations avec l'ONU

Cet accord résulta en fait de longues années de délibération et se fondait sur l'expérience acquise pendant une décennie par les institutions spécialisées qui avaient conclu des accords analogues avec l'ONU. La lenteur des négociations était due à la position particulière de l'AIEA sous l'égide des Nations Unies, car elle est responsable «des activités internationales relatives à l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques». L'accord était conçu de façon à tenir compte du caractère inédit des activités prévues pour l'AIEA, et des termes de son Statut, ce qui la distingua des autres institutions spécialisées du système des Nations Unies. L'accord en faisait une organisation internationale autonome (en vertu de son Statut) ayant des «rapports de collaboration» avec l'ONU.

Quelques principes fondamentaux sous-tendent ces relations, comme le précise l'article premier de l'accord: «L'Agence s'engage à agir selon les buts et principes de la Charte en vue de favoriser la paix et la coopération internationale, conformément à la

M. Sharma est membre de la Division des relations extérieures de l'AIEA.



En Afrique et dans d'autres régions, l'AIEA travaille en étroite collaboration avec la FAO pour améliorer la production de denrées alimentaires.
(Photo: Emma Robson/PNUD)

politique suivie par les Nations Unies en vue de réaliser un désarmement universel comportant des garanties et conformément à tout accord international conclu en application de cette politique.»

A signaler aussi que l'AIEA:

- soumet des rapports annuels à l'Assemblée générale des Nations Unies;
- soumet des rapports, le cas échéant, au Conseil de sécurité et avertit celui-ci lorsque des questions qui sont de sa compétence viennent se poser dans le cadre des travaux de l'Agence. L'AIEA doit également coopérer avec le Conseil de sécurité en lui fournissant, sur sa demande, les renseignements et l'assistance dont il peut avoir besoin pour s'acquitter de ses responsabilités touchant le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. L'accord prévoit en outre que l'Agence doit notifier au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale toute violation des obligations contractées au titre des garanties, au terme des dispositions pertinentes du Statut de l'AIEA.
- doit examiner toute résolution que l'Assemblée générale ou l'un des conseils des Nations Unies adopte au sujet de l'Agence. Elle doit coopérer de façon effective et coordonner ses activités avec d'autres organismes des Nations Unies en ce qui concerne l'octroi d'assistance technique dans le domaine de l'énergie atomique. D'autres dispositions visent la coopération de l'Agence avec le Comité administratif de coordination (CAC) et les institutions spécialisées des Nations Unies.

Accords avec les organisations intergouvernementales et les institutions spécialisées

Le Statut de l'AIEA prévoit une coopération avec les institutions spécialisées du système des Nations Unies, dont les modalités sont fixées dans chaque cas par un accord en bonne et due forme. Ces accords de coopération matérialisent l'interface entre les nombreuses applications de l'énergie nucléaire et les domaines de spécialisation de ces institutions. Ils prévoient aussi des consultations interorganisations et diverses formes de coopération (voir la figure).

En dehors de ce cadre formel, des relations pratiques de travail se sont créées au cours des années selon les coïncidences d'intérêt et de connaissances sur telle ou telle question. La participation de l'Agence aux réunions du CAC et de ses organes subsidiaires a également élargi le champ des consultations bilatérales ou trilatérales.

Dans certains cas, des arrangements permanents sont intervenus, dont le plus important est celui que l'AIEA et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont conclu pour gérer conjointement la Division mixte FAO/AIEA des techniques nucléaires dans l'alimentation et l'agriculture. Installée au siège de l'AIEA à Vienne, cette division mixte avait 30 ans d'existence en 1994 aux termes d'un arrangement en vertu duquel tous ses programmes et activités sont approuvés par les organes directeurs des deux organisations autonomes. De belles réalisations sont à signaler, dont le brillant exemple des travaux relatifs à la sélection par

mutations d'où sont sorties près de 2 000 nouvelles variétés améliorées de plantes cultivées obtenues grâce aux techniques d'irradiation.

Les organes interorganisations permanents facilitent aussi une coopération très fructueuse. Citons le Groupe consultatif international sur l'irradiation des denrées alimentaires qui coordonne toutes les activités mondiales dans ce domaine. Il fonctionne depuis 1984 avec la participation de l'AIEA, de la FAO et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Les activités des laboratoires et centres de recherche de l'AIEA témoignent d'autres arrangements de ce genre. C'est ainsi que l'Agence et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) gèrent en commun le Centre international de physique théorique de Trieste (Italie). Le Laboratoire de l'environnement marin de Monaco (AIEA-LEM) — unique en son genre dans le système des Nations Unies — a depuis longtemps conclu des arrangements avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et avec la Commission océanographique intergouvernementale (COI) de l'UNESCO; cette collaboration s'est beaucoup affirmée depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 pour les questions concernant la mesure et la surveillance de la pollution

marine mondiale ainsi que la protection des eaux océaniques et côtières. En rapport avec le plan Vigie, le PNUE a en outre désigné les laboratoires de Seibersdorf (AIEA) comme centres de collaboration interorganisations, plus spécialement pour les matières et les méthodes de référence relatives à l'environnement.

Une coopération moins formelle mais efficace s'est établie avec l'OMS. Des domaines d'activités ont été délimités d'un commun accord pour éviter les chevauchements; c'est notamment le cas en ce qui concerne le radio-immunos dosage hormonal. L'OMS participe aux services de radioprotection de l'AIEA et les deux Organisations gèrent un réseau international de laboratoires secondaires d'étalonnage pour la dosimétrie ainsi qu'un programme d'intercomparaison des doses pour le cobalt 60, isotope largement utilisé en radiothérapie.

L'AIEA entreprend des projets avec d'autres membres du système des Nations Unies, mettant en commun, le cas échéant, les connaissances techniques et les ressources. Dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, la pratique s'est établie de publier manuels, normes, règlements et recommandations sous la direction commune de l'AIEA, de la FAO, de l'OMS et du Bureau international du Travail (BIT). Au début des années 90,

L'AIEA et les organisations non gouvernementales (ONG)

En vertu du Statut de l'AIEA — qui habilite l'Agence à instituer des relations appropriées avec toutes organisations «dont l'activité est en rapport avec la sienne» — 19 ONG sont officiellement dotées d'un statut consultatif auprès de l'Agence. Sept autres ont été invitées par le Conseil des gouverneurs à assister à la Conférence générale en qualité d'observateurs ou se sont vu confier des tâches déterminées.

Les organisations jouissant du statut consultatif sont les suivantes: Forum atomique européen, Confédération européenne de l'agriculture, Association du transport aérien international, Association internationale pour la coordination de la manutention du fret, Chambre de commerce internationale, Commission internationale de protection radiologique, Commission internationale des unités et mesures radiologiques, Confédération internationale des syndicats libres, Alliance coopérative internationale, Conseil international des unions scientifiques, Fédération internationale de documentation, Fédération internationale des producteurs autoconsommateurs industriels d'électricité, Organisation internationale de normalisation, Union internationale de la navigation fluviale, Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique, Forum japonais de l'industrie nucléaire, Confédération mondiale du travail, Conseil mondial de l'énergie, et Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies.

En outre, certaines ONG non dotées du statut consultatif mais travaillant au développement des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire sont invitées à envoyer des observateurs aux sessions ordinaires de la Conférence générale de l'Agence. Ce sont les suivantes: Société nucléaire américaine, Société nucléaire canadienne, Société nucléaire européenne, Société européenne de physique, Institut international d'analyse appliquée des systèmes, Conseil international

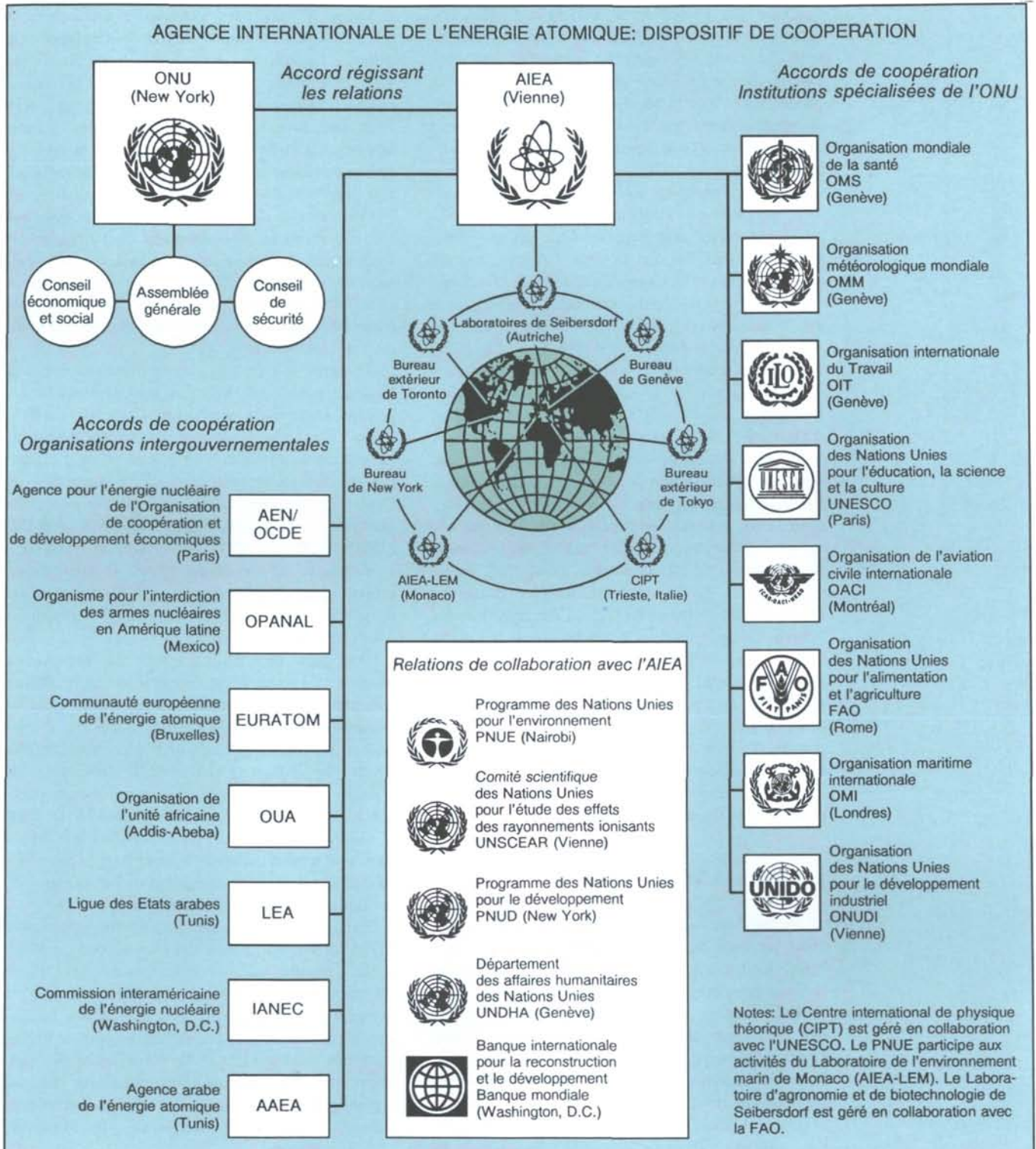
des sociétés nucléaires, Association internationale de radioprotection, Institut de l'énergie nucléaire, Institut de l'uranium, et Association mondiale des exploitants de centrales nucléaires. Le Directeur général peut demander à des ONG spécialement compétentes dans certains domaines d'entreprendre des études ou des recherches déterminées, ou de présenter des mémoires à l'Agence.

Les ONG dotées du statut consultatif jouissent de certains privilèges et facilités à l'occasion des sessions de la Conférence générale et des réunions du Conseil. Elles ont notamment le droit de recevoir les ordres du jour provisoires de la Conférence, d'envoyer des observateurs à toutes les réunions publiques de la Conférence générale et du Conseil, de soumettre des déclarations écrites à tout organe de l'Agence sous réserve de la censure du Directeur général, de prendre la parole aux réunions du Comité de la Conférence générale ou aux réunions publiques du Conseil sous réserve de diverses restrictions, d'assister, sur l'invitation du Directeur général, à d'autres réunions organisées par l'Agence, de consulter des membres du Secrétariat, et d'accéder à toute la documentation destinée à la presse, ainsi qu'à la bibliothèque de l'Agence.

De plus, des arrangements ont été conclus avec les ONG actives dans les domaines de l'électricité et de l'économie de l'énergie, prévoyant l'échange de statistiques et de documents et l'autorisation réciproque d'assister à des réunions. C'est ainsi que des représentants de l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique et du Conseil mondial de l'énergie ont participé à des activités de l'AIEA et collaborent étroitement avec celle-ci dans des domaines d'intérêt commun.

le projet international pour Tchernobyl a compté avec la collaboration de la FAO, du BIT, de l'OMS, de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants (UNSCEAR) ainsi que de la Commission des Communautés européennes. De même, le Programme

international de l'OMS sur les effets de l'accident de Tchernobyl sur la santé est coordonné avec les activités de l'AIEA, de la FAO, du BIT, de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (AEN/OCDE).



Bien souvent, des réunions scientifiques sont organisées en commun. C'est le cas de la Conférence internationale sur les conséquences radiologiques de l'accident de Tchernobyl prévue pour avril 1996. Elle est organisée par la Commission européenne (CE), l'AIEA et l'OMS, en collaboration avec le Département des affaires humanitaires de l'ONU, l'UNESCO, le PNUE, l'UNSCEAR, la FAO et l'AEN/OCDE.

Quant aux problèmes de l'énergie, l'AIEA coopère avec diverses organisations reliées à l'ONU ou extérieures. Un sujet d'intérêt particulier est l'évaluation comparative des sources d'énergie pour la production d'électricité. En 1991, au cours d'un colloque organisé par l'AIEA et neuf partenaires, des experts ont étudié les effets écologiques et sanitaires de divers systèmes de production d'électricité ainsi que les perspectives d'amélioration du rendement de l'énergie. Leurs conclusions ont été soumises à la commission préparatoire de la Conférence de Rio (CNUED) et, par la suite, l'Agence a lancé un projet interorganisations nommé DECADES sur les bases de données et les méthodes à utiliser pour une évaluation comparative de différentes sources d'énergie pour la production d'électricité. Les bases de données portent sur les paramètres techniques et économiques, le niveau des émissions et les problèmes aux différents stades de la production d'électricité. Sont également étudiées les diverses méthodes d'évaluation comparative qui peuvent être utiles à la planification et au processus décisionnel. Les résultats seront examinés en octobre 1995 lors d'un grand colloque international sur l'électricité, la santé et l'environnement, organisé conjointement par l'AIEA, l'OMM, la Banque mondiale, l'AEN/OCDE, la CE, l'Institut international d'analyse appliquée des systèmes (IIAAS), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP).

Par ailleurs, une opération commune de l'AIEA et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été lancée en 1993 pour aider les Etats nouvellement indépendants de l'ex-Union soviétique à améliorer leurs infrastructures de radioprotection et de sûreté nucléaire.

Les relations de coopération technique

Le cadre des activités de l'AIEA s'est beaucoup élargi au cours des vingt dernières années. Globalement, le dispositif de coopération comporte trois niveaux principaux de relations:

Participation aux mécanismes de coordination des opérations du système des Nations Unies. L'AIEA participe aux travaux du CAC qui coiffe toutes les activités de coordination du système des Nations Unies. Les rapports s'étendent à divers organes subsidiaires du CAC qui s'occupent de questions précises telles que les travaux statistiques, la

gestion de l'information, les ressources d'eaux souterraines, les régions océaniques et côtières, et la femme.

L'Agence collabore aussi avec d'autres formations interorganisations dont le Comité interorganisations du développement durable, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations et le Comité consultatif pour les questions administratives. Le premier coordonne le suivi des activités ultérieures à la CNUED sur l'environnement et le développement durable. Le deuxième discute de la coopération technique pour aboutir à un consensus sur les problèmes qui se posent et arrêter, si possible, une approche commune pour les résoudre. L'une des grandes questions actuellement à l'examen est la mise en œuvre de la résolution 47/199 de l'Assemblée générale concernant les activités opérationnelles de l'ONU pour le développement. Entre autres problèmes, citons le développement de l'Afrique, les mécanismes de coordination au niveau des opérations et les coûts de l'appui.

L'AIEA collabore également à l'élaboration des projets de rapports et aux évaluations du Corps commun d'inspection de l'ONU.

D'autres mécanismes de coordination des activités communes ont été créés pour répondre à des besoins particuliers impliquant l'aide de l'AIEA. C'est le cas du Groupe intergouvernemental de l'évolution du climat et d'un groupe mixte d'experts sur les aspects scientifiques de la protection de l'environnement marin patronné par l'Organisation maritime internationale (OMI), la FAO, l'OMM, l'OMS, l'AIEA, l'ONU, l'UNESCO et le PNUE.

Relations au niveau des sièges. L'AIEA est en rapport étroit avec le siège du PNUD au titre de ses projets, des activités de ses programmes régionaux et autres questions connexes.

Pour les projets concernant la prospection minière, l'Agence s'est entendue avec le Département des services d'appui et de gestion du développement (ONU) pour délimiter les tâches. Le Département assume les activités de prospection générale tandis que l'AIEA se charge de la prospection de l'uranium. L'AIEA a exécuté des projets de prospection incluant l'uranium, financés par le PNUD. Dans le cadre d'un projet du PNUD sur l'énergie, elle a aussi étroitement collaboré avec la Banque mondiale en donnant des avis techniques pour l'élaboration de politiques et de stratégies énergétiques.

Par ailleurs, des domaines d'intérêt commun avec l'ONUDI ont été définis dans un accord de 1987. Cette organisation travaille actuellement avec l'Agence sur la viabilité de l'élevage industriel en masse d'insectes radiostérilisés en vue des campagnes d'éradication en Afrique. De son côté, le PNUE collabore avec l'AIEA à la surveillance des polluants non radioactifs de l'environnement dans les régions où les activités de l'AIEA complètent celles de son système mondial de surveillance de l'environnement.

Coopération à l'échelon national avec les organismes de l'ONU, notamment le PNUD. N'ayant pas de techniciens extérieurs en mission permanente, l'AIEA fait appel au réseau de coordonnateurs résidents de l'ONU et collabore étroitement avec les bureaux extérieurs du PNUD. La fourniture de l'assistance technique de l'Agence passe par le bureau local du PNUD et les projets financés par cet organisme sont souvent un point de rencontre où l'assistance technique de l'AIEA peut être mise en forme et donc mieux adaptée aux priorités de développement des pays bénéficiaires. La coordination avec le PNUD permet aussi, grâce aux planificateurs résidents, d'être mieux au fait des applications des techniques nucléaires et de leurs possibilités en matière de sélection des plantes, d'hydrologie, de médecine, d'industrie et de lutte contre les ravageurs, par exemple.

Relations avec les organisations extérieures à l'ONU

Pour parfaire le tableau de la coopération nucléaire mondiale, il faut tenir compte des relations de l'AIEA avec des organisations extérieures au système des Nations Unies, dont les activités sont bien souvent directement liées à celles de l'AIEA dans certains domaines.

Dix-neuf organisations non gouvernementales jouissent d'un *statut consultatif* auprès de l'Agence, ce qui favorise une étroite collaboration (*voir l'encadré*). Des *accords de coopération* en bonne et due forme ont par ailleurs été conclus avec sept organisations intergouvernementales: l'AEN/OCDE, la Commission interaméricaine de l'énergie nucléaire (IANEC), l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), la Ligue des Etats arabes, l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (OPANAL) et l'Agence arabe de l'énergie atomique (AAEA).

En vertu de ces accords, ces organisations sont habilitées à se faire représenter aux sessions de la Conférence générale. Sept autres organisations intergouvernementales sont normalement invitées à envoyer chaque année des observateurs à la Conférence générale, vu leur intérêt pour l'expansion des applications pacifiques de l'énergie nucléaire ou la recherche dans ce domaine. Ce sont l'Agence brésilienne-argentine de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires (ABACC), le Bureau international des poids et mesures (BIPM), l'Agence internationale de l'énergie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (AIE/OCDE), l'Institut mixte de recherche nucléaire, l'Organisation latino-américaine de l'énergie, le Centre régional des radio-isotopes au Moyen-Orient pour les pays arabes, et l'OPEP.

La collaboration de l'AIEA avec l'AEN est très étroite dans plusieurs domaines essentiels, notam-

ment la préparation de publications spécialisées, tel le rapport *Uranium — Ressources, production et demande*, et la gestion du système de notification des incidents concernant les centrales nucléaires. Des réunions de haut niveau sont organisées chaque année pour passer en revue et discuter la coopération dans ces domaines et dans d'autres aussi, tels que les programmes de formation, les conférences scientifiques, et la recherche en matière de santé et de sûreté, d'élimination des déchets, de transport des matières radioactives et de droit nucléaire.

Consolider les bases

Les relations de l'AIEA avec l'ONU et d'autres organisations ont été établies avec un soin constant au cours des années. Les accords pertinents avec l'ONU et certaines de ses institutions spécialisées sont fondés sur les dispositions du Statut de l'Agence et de la Charte des Nations Unies. On ne pourrait songer à d'importantes modifications sans amender ces instruments en conséquence.

Globalement, ces relations ont permis d'améliorer très sensiblement la base mondiale de la coopération nucléaire. Il fut relativement aisé d'adapter ou de développer le dispositif de coopération pour répondre à d'importantes et nouvelles priorités tant de l'ONU que de l'AIEA, telles les diverses activités de l'Agence à l'appui de l'Action 21 et du développement durable. Cette collaboration doit encore se resserrer et s'amplifier à mesure que cette action progresse.

L'AIEA sait par expérience que la coopération et la coordination entre plusieurs organisations est généralement très efficace au niveau administratif et financier où les problèmes sont assez transparents et leurs solutions d'autant plus faciles, par conséquent. La coordination est en revanche plus difficile lorsqu'il s'agit de programmes techniques, vu la complexité des diverses technologies qui interviennent. Les particularités des attributions et des procédures administratives risquent souvent de créer des difficultés et de provoquer des retards.

Pour gagner en efficacité, les relations entre organisations, comme celles entre individus, doivent demeurer vivantes et actives. S'en tenir strictement à la lettre de la loi ou aux précédents et à la procédure formelle risque de compromettre le résultat. L'expérience montre que l'on peut généralement parvenir à des arrangements souples et fiables pour résoudre les difficultés, éviter les chevauchements et bien coordonner l'action internationale.

A mesure que la coopération entre organisations, intérieures ou extérieures au système des Nations Unies, prendra plus d'importance, il faudra uniformiser les approches. Le dispositif de coopération mis en place dans le domaine nucléaire au cours du dernier demi-siècle assure la continuité d'une action concertée et efficace.