



Contrôle des exportations nucléaires

Comblant les lacunes

Fritz W. Schmidt

Les craintes d'un « marché noir » nucléaire ont incité la communauté internationale à se pencher sur l'efficacité du contrôle des exportations. Le Directeur général de l'AIEA, Mohamed ElBaradei, a déclaré que l'apparition d'un réseau illicite multinational démontre l'insuffisance du système actuel de contrôle des exportations, que la coopération internationale en matière de contrôle des exportations reposait sur des arrangements informels non contraignants limités à quelques pays, et que les informations relatives au contrôle des exportations n'étaient pas systématiquement partagées avec l'AIEA.

Cette critique, souvent entendue au niveau politique, ne fait pas vraiment justice à l'action que mènent les groupes de contrôle des exportations. L'apparition d'un réseau illicite multinational ne traduit pas nécessairement l'échec des systèmes de contrôle des exportations. Les activités criminelles, par définition, tentent de tourner les règles existantes ou exploitent leur absence au niveau des pays. La lutte contre ces cas individuels ne relève pas tant des systèmes de contrôle des exportations, dont la fonction

est principalement de fixer des normes et des procédures de contrôle des exportations au niveau des pays, que des services de renseignement et de la coopération internationale.

En quoi le contrôle des exportations soutient-il la non-prolifération nucléaire ?

Le régime de contrôle des exportations repose sur le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Pour définir les normes actuelles de contrôle des exportations, il faut se reporter aux dispositions du TNP, mais aussi aux conférences d'examen du Traité, au cours desquelles les maîtres du TNP – les États parties – ont exprimé la conception qu'ils avaient de ses dispositions. Ces conférences sont autant d'occasions de suivre l'évolution de la conception des normes de sécurité.

Si les observations et conclusions des conférences d'examen du TNP intéressent, en premier lieu, les Parties au Traité, le

TNP vise, s'agissant de ses objectifs de sécurité, l'universalité et l'application de ses dispositions par tous. Le contrôle des exportations peut contribuer et contribue effectivement à favoriser cette universalité en exigeant, pour délivrer des autorisations d'exportation, que les pays destinataires appliquent des normes de sécurité internationalement acceptées. De ce point de vue, il serait inacceptable que les Parties au TNP ne prennent le Traité qu'à la lettre, sans tenir compte de ce que les Parties ont déclaré ou décidé au fil des ans. C'est le but des conférences d'examen, illustré par la décision prise en 1995 de créer un « mécanisme d'examen renforcé », que d'examiner et d'interpréter la façon dont les dispositions du Traité devraient être appliquées.

Issues des conférences d'examen du TNP, les normes actuellement appliquées, en matière d'approvisionnement, sont les suivantes :

Garanties

Les États exportateurs exigent de l'État destinataire l'application de garanties conformes au système de garanties institué par l'AIEA aux fins du TNP. La norme actuelle consiste à conclure, avec l'Agence, des accords de garanties s'inspirant des modèles INFCIRC/153 et INFCIRC/540 (Modèle de protocole additionnel).

Protection physique

La prévention du vol de matières nucléaires et l'accès non autorisé aux matières ou installations nucléaires ne sont considérés comme des critères importants au niveau international que depuis le début des années 70, lorsque l'AIEA a élaboré et publié ses premières recommandations et lignes directrices relatives à la protection physique des matières nucléaires. Le TNP ayant été rédigé et approuvé en 1968, il ne contient aucune référence à cet élément. Depuis 1975, toutes les conférences d'examen ont mis en avant la nécessité d'assurer, au niveau national, une protection physique appropriée des systèmes.

Dispositions nationales relatives au contrôle des exportations

Chaque fois que des articles nucléaires sont exportés du pays, il importe d'exiger du destinataire, comme préalable à l'exportation, qu'il applique, en cas de réexportation de ces articles, les mêmes critères que ceux qui lui ont été imposés. Pour appliquer cette norme, il faut que le pays destinataire dispose d'une législation et de procédures d'autorisation appropriées.

En quoi le contrôle des exportations influe-t-il sur les vérifications effectuées par l'AIEA ?

Conformément au TNP, toute exportation est soumise à une vérification du pays destinataire par l'AIEA. En outre, le contrôle des exportations permet aux États de fournir à l'AIEA les informations relatives aux exportations et importations requises par le Protocole additionnel.

Coopération entre l'AIEA et les États exportateurs

Ces dernières années, l'AIEA a exprimé le souhait de recevoir davantage d'informations sur les exportations. Étant donné qu'en vertu des protocoles additionnels aux accords de garanties, il est régulièrement rendu compte de l'exportation d'articles nucléaires sensibles, ce besoin est plus ou moins satisfait (l'exportation d'articles nucléaires sensibles figurant sur une liste de base déclenche une procédure d'établissement de rapport ; cette liste, qui émane du Comité des exportateurs du TNP, également appelé Comité Zangger, figure à l'annexe II du Protocole additionnel de l'AIEA aux accords de garanties généralisées découlant du TNP).

En ce qui concerne les articles « à double usage », il faut opérer une distinction entre les informations qu'il faut fournir à l'AIEA de manière régulière et systématique, et celles requises uniquement pour certains pays.

À la différence des articles de la liste de base, il n'est pas nécessaire, pour les articles à double usage, de faire rapport à l'AIEA car ces articles sont moins sensibles et peu contrôlables. Il n'existe, dans ce cas, aucune procédure « de gouvernement à gouvernement », comme il en existe pour les articles de la liste de base. Les États destinataires n'assument généralement aucune responsabilité pour ces articles, limitant cette responsabilité à une déclaration selon laquelle l'exportation desdits articles en provenance de leur pays est soumise à autorisation. Cette responsabilité, énoncée dans un « certificat international d'importation », n'engage pas davantage les autorités du pays destinataire. Lorsque l'AIEA est informée de l'exportation d'un article à double usage, elle n'est pas toujours en mesure d'avoir confirmation de son arrivée dans le pays destinataire ou de savoir où cet article est situé et utilisé. Cela limite sans aucun doute la valeur de cette information, dont la « digestion » risquerait plutôt d'être une charge pour l'AIEA.

Dans certains cas, cette préoccupation peut être totalement différente. Lorsque l'AIEA étudie un pays particulier en raison de doutes ou d'incohérences, toute information relative aux articles à double usage peut présenter un intérêt. Les inspecteurs pourront avoir noté des incohérences telles que des équipements extraordinaires, ou pourront avoir noté la présence d'équipements provenant de certains pays et vouloir savoir si d'autres équipements apparentés ont été exportés vers ce même pays. Dans ces cas, il est utile et nécessaire de mener des enquêtes auprès de certains pays exportateurs, car des informations concernant l'exportation d'articles à double usage peuvent être des moyens supplémentaires de compléter ou du moins d'améliorer le tableau dont dispose l'AIEA. Dans ces cas, il faudrait que les États Membres fournissent toutes les informations demandées par l'AIEA sur certains articles et sur les pratiques d'achat de ces pays. Cette pratique est conforme à la décision prise par la Conférence d'examen de 1995 et réaffirmée en 2000, selon laquelle il faut apporter à l'AIEA tout le soutien dont elle a besoin pour faire appliquer les garanties.

Cela ne changerait cependant rien au fait que la valeur de ces informations resterait minime par rapport au volume

d'informations que l'Agence recevrait d'un bon système d'établissement de rapports sur les articles de la liste de base en vertu de l'annexe II du Protocole additionnel. Il faut donc que l'Agence se concentre sur la mise en place et l'amélioration permanente de moyens de traitement des informations issues des rapports établis en vertu de l'annexe II, et s'interroge sur la façon d'améliorer le traitement des informations relatives aux importations, notamment en harmonisant la présentation des rapports d'exportation et d'importation. Dans le même temps, il faut que l'Agence réexamine et, au besoin, actualise la liste figurant à l'annexe II.

Que faire pour combler les lacunes du contrôle des exportations ?

Les régimes de contrôle des exportations fixent les critères de sécurité que doivent appliquer les pays destinataires. Ils harmonisent ces critères au plan international, favorisent leur application par tous en les imposant comme préalable à toute exportation, favorisent la connaissance des critères de sécurité par des activités de sensibilisation et peuvent faciliter, en collaboration avec l'AIEA, la coordination des transferts de technologie. Comme les listes des articles et activités figurant aux annexes I et II du Protocole additionnel s'inspirent de la liste de base du Comité, ce dernier peut conseiller l'AIEA sur cette technologie.

Dans l'attente de normes internationalement acceptées, les lacunes actuelles tiennent principalement au fait que les États rechignent à signer le Protocole additionnel.

● À ce sujet, certains États parties au TNP affirment que rien n'oblige à signer un tel instrument. Cela n'est pas conforme à l'esprit de l'article III du TNP, en vertu duquel les États non dotés d'armes nucléaires parties au Traité ont l'obligation de négocier avec l'AIEA un protocole additionnel, tout comme ils sont tenus de conclure un accord de garanties généralisées. L'article III.1 énonce deux tâches : a) l'AIEA doit instituer et maintenir un système de garanties répondant aux finalités du Traité ; b) les États non dotés d'armes nucléaires doivent négocier avec l'AIEA pour lui permettre de s'acquitter de sa mission de vérification conformément à son système de garanties découlant du TNP. Ce concept montre clairement qu'il n'existe, aux fins du TNP, qu'un système de garanties. Pour améliorer ou renforcer ce système, il faut que l'Agence l'applique dans toute son étendue. Pour que l'Agence puisse faire appliquer les garanties, il faut que les États non dotés d'armes nucléaires négocient avec elle.

● De ce point de vue, il n'est ni compréhensible, ni acceptable que des États parties au TNP rechignent à signer leur protocole additionnel. Le Directeur général de l'AIEA a souligné que pour que l'Agence puisse mener à bien ses tâches de vérification de manière crédible, il faut que le Protocole additionnel devienne la norme pour tous les États parties au TNP. Les États Membres veulent-ils réellement que l'Agence manque de moyens, surtout si l'on tient compte du fait que le Protocole additionnel a été

adopté par consensus par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1997 et confirmé – également par consensus – aux conférences d'examen de 1995 et 2000 ? Pourquoi ce consensus s'évanouit-il lorsqu'il s'agit de passer à l'acte ?

● En ce qui concerne la protection physique des matières nucléaires, la question cruciale est de savoir comment vérifier le respect de ce critère. Seuls quelques États fournisseurs disposent d'équipes d'inspection capables de vérifier les systèmes de protection physique des États destinataires. L'AIEA peut grandement contribuer, par son Service consultatif international sur la protection physique (IPPAS), à renforcer l'application de ce critère. Comme préalable à l'exportation, le fournisseur pourrait exiger que l'État destinataire invite une mission de l'IPPAS et lui présente les conclusions de cette mission.

Afin de garantir la confidentialité des informations relatives à la sécurité nationale, le rapport de mission devrait comprendre un résumé indiquant en termes généraux si les mesures prises au plan national sont à la hauteur du programme nucléaire, conformément aux principes directeurs et recommandations de l'AIEA.

● En matière de réglementation nationale du contrôle des exportations, il faudra parfois aider les États à élaborer une législation appropriée. Des organismes tels que le Comité Zangger et le Groupe des fournisseurs nucléaires se tiennent prêts, par leurs programmes d'assistance, à aider certains États, directement ou par l'intermédiaire de l'AIEA, à élaborer ou à adapter leur législation.

La Conférence d'examen de 2005 sera l'occasion de faire le point sur l'évolution du contrôle des exportations au cours des cinq dernières années et d'examiner, en particulier, la question des normes et de leur application par les États Membres. Ce sera, pour le Comité Zangger, l'occasion de présenter son rapport à la Conférence et de solliciter des orientations en ce qui concerne ses futurs travaux. Depuis 2000, le Comité réexamine, dans l'esprit du « mécanisme d'examen renforcé », ses conceptions afin d'y inclure toutes les normes décrites ci-dessus. Il présentera les conclusions de cet examen à la Conférence.

La Conférence devrait donner au Comité des orientations lui permettant d'inclure, dans ses conceptions, les critères les plus récents applicables en matière de contrôle des exportations. Le Comité souhaitant faire office d'« interprète fidèle » des dispositions du TNP relatives au contrôle des exportations, il tiendra compte de l'avis des États parties au Traité.

Fritz W. Schmidt a dirigé l'Agence de non-prolifération nucléaire relevant du Ministère fédéral autrichien de l'économie et du travail et a présidé le Comité Zangger (Comité des exportateurs du TNP). Il a étudié, à partir de 1971, les questions relatives à la non-prolifération nucléaire et a participé aux six conférences d'examen du TNP. Son décès, au début de 2005, fut une grande perte pour la communauté internationale.