

Jorge Morales Pedraza

Enterrement la

De nouveaux rôles pour l'AIEA ?

Eliminer les armes nucléaires ou, du moins, réduire leur nombre: tel est l'un des principaux défis du 21^e siècle. Pour progresser, il va falloir mettre en place des mécanismes de vérification efficaces qui permettent de détecter les violations des accords de maîtrise des armements nucléaires, surtout celles qui pourraient compromettre la paix et la sécurité mondiales.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui assume déjà de précieuses fonctions de vérification, pourrait jouer un rôle plus important encore dans les années à venir pour aider le monde à maîtriser et à enterrer les armes nucléaires. Le présent article suggère de nouveaux rôles que l'AIEA pourrait jouer dans les domaines de la non-prolifération et du désarmement nucléaires. Elle pourrait notamment vérifier les matières nucléaires des armes démantelées qui se trouvent actuellement dans les arsenaux des puissances nucléaires.

Garanties nucléaires

L'AIEA a été créée en 1957 pour promouvoir les applications pacifiques de l'énergie nucléaire, mais dans le cadre d'un système rigoureux de vérifications internationales. Le système initial de garanties mis en place à cet effet a subi, dans les années 1970, une profonde transformation qui a accompagné la signature du Traité sur la non-

prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur en 1970.

L'un des objectifs d'alors était d'instaurer la confiance dans le mécanisme de vérification, qui avait pour but de détecter tout détournement ou usage illicite de matières, d'équipements, d'installations, d'informations ou de savoirs faisant l'objet de garanties, y compris ceux qu'un État Membre de l'AIEA avait acquis par l'entremise de l'Organisation ou dans le cadre d'une coopération avec d'autres États.

Il importe de préciser que ni l'ancien, ni le nouveau système de garanties de l'AIEA – y compris le protocole additionnel adopté par le Conseil des gouverneurs dans les années 1990 – n'a pour objet d'interdire l'usage militaire de ces matières, équipements, installations, informations ou savoirs. Il n'a pour but que de détecter les violations des obligations et engagements que les États qui ont signé des accords de garanties avec l'AIEA assument en vertu du TNP. Selon moi, les cinq principaux problèmes que rencontre actuellement le système de garanties de l'AIEA sont :

- 1 Le manque d'universalité du TNP ;
- 2 Les décisions politiques prises par les États-Unis dans le domaine du désarmement, en particulier dans celui du désarmement nucléaire ;

Dix pas vers la confiance

Il est possible de renforcer la lutte contre les armes nucléaires dans le monde. Selon M. Pedraza, dix mesures de confiance pourraient y contribuer.

1 Un accord de retrait de l'état de préparation au combat de toutes les armes nucléaires de tous types et de toutes puissances ;

2 Le démantèlement de toutes les armes nucléaires et le stockage de toutes les ogives nucléaires séparées de leurs vecteurs dans l'attente de leur destruction ;

3 La reprise, entre les États-Unis et la Russie, de négociations sur la réduction des armements nucléaires, et l'extension de ces négociations aux autres États dotés d'armes nucléaires une fois les arsenaux américain et russe ramenés à 90% de leur niveau actuel ;

4 Un accord international contraignant qui interdise à tous les États dotés d'armes nucléaires d'utiliser ou de menacer d'utiliser ces armes contre un État partie au TNP ;

hache nucléaire

Le régime mondial de lutte contre la prolifération des armes nucléaires connaît actuellement d'importants problèmes. Une AIEA plus forte pourrait aider les États à les surmonter.

③ Les décisions politiques prises par les États-Unis dans le domaine du désarmement, en particulier dans celui du désarmement nucléaire ;

④ La situation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, non encore entré en vigueur ;

⑤ L'incapacité de la Conférence du désarmement à conclure les négociations sur le Traité d'interdiction de la production de matières fissiles aux fins d'armes ou d'engins explosifs nucléaires (dit Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles) et à adopter quelque mesure que ce soit pour faire progresser le désarmement nucléaire au niveau multilatéral.

Ces problèmes se sont révélés dans la pratique. Le TNP n'a aucun mécanisme interne permettant de sanctionner une violation de ses dispositions. Cette tâche revient au Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Si celui-ci constate une violation qui appelle des mesures dans l'intérêt de la paix et de la sécurité internationales, il doit en informer le Conseil de sécurité de l'ONU.

Depuis les années 1990, l'AIEA a signalé au Conseil de sécurité trois cas graves de violation : par l'Iraq, par la République populaire démocratique de Corée (RPDC) et par l'Iran. Contre l'Iraq, le Conseil a

approuvé la mise en œuvre de sanctions militaires et économiques. Contre l'Iran, il a adopté des sanctions économiques et politiques, et il envisage actuellement d'autres mesures. Contre la RPDC, il n'a pas adopté de sanctions politiques, militaires ou économiques. Des négociations à six associant la RPDC, la République de Corée, la Chine, le Japon, la Russie et les États-Unis ont débouché sur une feuille de route prévoyant, notamment, la fermeture de certaines installations nucléaires, vérifiée par des inspecteurs de l'AIEA.

Renforcer les garanties

En 1997, l'adoption du protocole additionnel aux accords de garanties de l'AIEA a élargi le champ des vérifications. Tous les États parties au TNP sont tenus de signer et de ratifier le protocole additionnel, qui confère à l'AIEA des droits d'inspection élargis, y compris celui d'inspecter des installations non déclarées par un État dans le cadre de son accord de garanties.

Il faut préciser, cependant, que le système renforcé de l'AIEA ne prévoit pas d'inspections dites « par mise en demeure », telles celles qui se pratiquent dans le cadre du système de vérification des armes chimiques.

⑤ Échanger des informations sur tous les types d'armes nucléaires présents dans les arsenaux, sans exception ;

⑥ Appliquer les garanties de l'AIEA à toutes les matières fissiles ou autres destinées à la production d'armes nucléaires ;

⑦ Suspension définitive de tous les essais nucléaires dans l'attente de l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ;

⑧ Retrait de toutes les armes nucléaires déployées sur le territoire de pays tiers non dotés de telles armes ;

⑨ Suppression, dans toutes les doctrines militaires, de toute référence à l'utilisation d'armes nucléaires ;

⑩ Suspension de la production et des essais de missiles balistiques intercontinentaux à charges multiples et de missiles de croisière capables d'embarquer des charges nucléaires.

Il faudrait, selon moi, remédier à cette lacune pour renforcer encore le système de garanties de non-prolifération et de désarmement de l'AIEA. Ce renforcement passerait par un ensemble de mesures de confiance que les États, y compris ceux qui possèdent déjà des armes nucléaires, devraient envisager (voir l'encadré «Dix pas vers la confiance»).

Inspections par mise en demeure

S'ils modifiaient le système de garanties, il faudrait que les États Membres de l'AIEA envisagent des inspections dites «par mise en demeure» afin d'élargir le champ de l'«inspection spéciale» que le directeur général peut déjà demander en vertu des dispositions actuelles. De telles inspections étendraient les mesures prévues dans le protocole

additionnel et réduiraient considérablement, selon moi, le risque de prolifération nucléaire.

Éliminer les armes nucléaires

Il faudrait que les États non dotés d'armes nucléaires utilisent tous les moyens possibles et appropriés, y compris l'AIEA, l'Assemblée générale de l'ONU et les conférences d'examen du TNP pour presser ceux qui en sont dotés (Chine, France, Russie, Royaume-Uni, États-Unis, Israël, Pakistan, Inde et Corée du Nord) d'accélérer leur élimination. Il faudrait les presser d'engager, dès que possible, la mise en œuvre progressive d'un ensemble de mesures de confiance qui créent les conditions de l'engagement rapide d'une négociation visant l'élimination complète et définitive de toutes les armes nucléaires et de toutes les installations de production qu'ils

Pas de nucléaire entre vieux ennemis

Une enquête menée en 2007 aux États-Unis et en Russie montre que le public appuie fermement les mesures prises en coopération pour réduire et éliminer progressivement les arsenaux nucléaires dans le monde.

D'importantes majorités d'Américains et de Russes souhaitent qu'on mette les armes nucléaires hors d'état d'alerte, qu'on réduise fortement leur nombre, qu'on interdise la production de matières fissiles de qualité militaire et qu'on entreprenne, une fois qu'on aura mis au point des méthodes avancées de vérification internationale, l'élimination complète de ces armes.

Ces mesures sont les principaux éléments d'un plan intitulé *Un monde exempt d'armes nucléaires* (parfois appelé *nouveau Plan de Reykjavik*), élaboré par un groupe bipartisan comprenant deux anciens secrétaires d'État (George Schultz et Henry Kissinger), un ancien secrétaire à la Défense (William Perry) et l'ancien président de la Commission des Forces armées du Sénat des États-Unis (Sam Nunn). Certaines ont été reprises dans de récents projets de loi, tel celui soumis au Congrès des États-Unis par les sénateurs Chuck Hagel et Barack Obama (S,1977).

L'ancien Président russe Mikhail Gorbatchev, l'ancienne Ministre britannique des affaires étrangères Margaret Beckett et des candidats à la Présidence des États-Unis ont également fait leur appel à éliminer

systématiquement, dans le monde, les armes nucléaires.

Conçue avec le Center for International and Security Studies de l'Université du Maryland (CISSM), l'enquête *WorldPublicOpinion.org* a été menée sur le terrain par Knowledge Networks aux États-Unis et par le Centre Levada en Russie.

L'objectif d'éliminer les armes nucléaires, qui est inscrit dans le TNP, est approuvé par 73% des Américains et 63 % des Russes. Environ 79% des Américains et 66 % des Russes voudraient que leur gouvernement œuvre davantage en ce sens. Aux États-Unis, une majorité des démocrates et des républicains est d'accord sur ce point, même si elle est plus importante chez les démocrates.

Steven Kull, directeur de *WorldPublicOpinion.org*, voit, « alors que croissent les tensions qui existent entre leurs gouvernements, les publics américain et russe s'enthousiasmer pour une coopération qui vise à réduire la menace nucléaire ».

Comme l'a noté John Steinbruner, directeur du CISSM, « la politique actuelle de sécurité des États-Unis ne reflète pas l'opinion publique ».

L'une des premières mesures du Plan de Reykjavik consiste à mettre les armes nucléaires hors d'état d'alerte de façon à accroître le délai d'avertissement

possèdent, sur lesquelles ils ont compétence ou qu'ils contrôlent.

Comptabiliser les armes

Il faudrait que tous les États dotés d'armes nucléaires inventorient ces armes et les installations de production connexes situées sur leur territoire, sur lesquelles ils ont compétence ou qu'ils contrôlent, ou actualisent cet inventaire.

Contrôler les matières nucléaires

Il faudrait que tous les États dotés d'armes nucléaires inventorient leurs matières fissiles et matières nucléaires prêtes à être utilisées pour produire des armes, ou actualisent cet inventaire, avant de négocier la destruction de toutes les armes nucléaires et installations de production connexes.

Stocks militaires

Il faudrait que tous les États dotés d'armes nucléaires placent leurs stocks militaires de matières fissiles, y compris celles provenant d'armes démantelées, sous la surveillance de l'AIEA, ce qui garantirait qu'elles ne retrouveraient pas un usage militaire. Cela devrait, ici encore, se faire avant de négocier la destruction de toutes les armes nucléaires et installations de production connexes.

Surveillance mondiale

Il faudrait que tous les États dotés d'armes nucléaires obtiennent et conservent des informations exactes sur les sources mondiales d'uranium et de thorium et les placent sous contrôle international avant de négocier la destruction de toutes les armes nucléaires et installations de production connexes.



Les publics américain et russe sont résolument favorables à une réduction et à une élimination des armes nucléaires

et à réduire le risque d'utilisation accidentelle ou non autorisée. Huit Américains sur dix et deux Russes sur trois sont favorables à cette idée. Sous réserve qu'il existe un système de vérification internationale, 64% des Américains et 59% des Russes souhaiteraient qu'on mette toutes les armes nucléaires hors d'état d'alerte.

Récemment, la Commission du désarmement de l'ONU s'est prononcée, par 124 voix contre 3 (États-Unis, France et Royaume-Uni), pour une mise hors d'état d'alerte de toutes les armes nucléaires.

Les gens souhaitent aussi qu'on réduise les arsenaux nucléaires. Près de neuf Américains sur dix et 65% des Russes approuvent le Traité de Moscou sur la réduction des armements stratégiques offensifs, qui vise à ramener le nombre d'armes nucléaires actives dans chaque arsenal à environ 2000 d'ici à la fin de 2012. En fait, 71% des Américains et 55% des Russes souhaiteraient qu'on y parvienne encore plus tôt.

En outre, 71% des Américains et 58% des Russes souhaiteraient ramener ces arsenaux à bien moins de 2000 armes. Une majorité, tant chez les Américains (59%) que chez les Russes (53%), souhaiterait même les ramener à 400 (38% des Américains et 21% des Russes y sont opposés), c'est-à-dire à un niveau comparable à celui des autres puissances nucléaires.

La plupart des Américains (92%) et des Russes (65%) estiment qu'il faudrait qu'un organe international tel que l'ONU supervise et vérifie ces réductions.

Les Américains et les Russes souhaitent également davantage de transparence entre les puissances nucléaires. Une majorité, tant aux États-Unis (75%, avec 22% contre) qu'en Russie (52%, avec 24% contre), souhaite que ces puissances acceptent de partager des informations sur le nombre d'armes nucléaires et sur les quantités de matières de qualité militaire qu'ils détiennent.

Les gens approuvent fortement le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), qui complique la tâche des pays désireux de mettre au point ou de perfectionner des armes nucléaires. Huit Américains et Russes sur dix approuvent la participation de leur pays à ce traité. En effet, 56% des Américains estiment, à tort, que leur pays a déjà ratifié le traité. La Russie l'a ratifié en 2000, mais le Sénat des États-Unis a voté contre sa ratification en 1999.

L'idée de soumettre les matières nucléaires de qualité militaire à un contrôle international pour prévenir la prolifération d'armes nucléaires ou la fabrication d'une bombe sale par des terroristes fait son chemin dans le monde. Deux tiers des Américains et 55% des Russes souhaitent l'arrêt total, dans le monde, de toute production de matières fissiles de qualité militaire.

www.worldpublicopinion.org

Feuille de route

Il faudrait que la Conférence d'examen du TNP en 2010 élabore, examine et, si possible, approuve un plan concret d'élimination des armes nucléaires qui faciliterait la destruction de toutes les armes nucléaires et installations de production connexes.

Depuis l'entrée en vigueur du TNP, le monde est parvenu à freiner la prolifération des armes nucléaires. On a constaté une forte diminution du nombre de ces armes, en particulier aux États-Unis et en Russie.

Ce plan devrait respecter un ensemble de principes que j'ai préalablement définis et que l'AIEA négocierait et mettrait en œuvre.

Il est, selon moi, totalement inacceptable qu'un petit groupe de pays (qui a une représentation d'environ 4,6% à l'ONU) impose au reste de la communauté internationale ses conditions en matière de non-prolifération et de désarmement nucléaires. Il s'agit là d'une flagrante violation des engagements internationaux librement assumés dans le cadre du TNP.

L'avenir du TNP

Depuis l'entrée en vigueur du TNP, le monde est parvenu à freiner la prolifération des armes nucléaires. On a constaté une forte diminution du nombre de ces armes, en particulier aux États-Unis et en Russie. Le Traité a également réduit, d'une manière ou d'une autre, le risque qu'un État doté d'armes nucléaires partie au TNP n'utilise ces armes dans un conflit militaire. Il a, enfin, rendu plus difficile la dissémination d'armes nucléaires dans le monde.

La viabilité du TNP – de même que la longévité du régime mondial de lutte contre les armes nucléaires – dépend, cela ne fait aucun doute, d'un certain nombre de facteurs. Il faut, notamment, limiter le nombre de pays détenteurs de techniques et d'installations nucléaires sensibles capables de produire des armes nucléaires, et obtenir de ces pays qu'ils s'engagent à autoriser les autres parties au TNP à utiliser ces installations à titre commercial de manière équitable et non discriminatoire.

L'AIEA peut jouer un rôle clé dans la gestion régionale ou multilatérale du cycle du combustible nucléaire. Il faudrait, selon moi, qu'elle appuie la création de centres internationaux ou régionaux d'enrichissement de l'uranium, de retraitement du combustible usé et d'évacuation définitive de ce combustible. Ces centres seraient à la disposition des parties au TNP qui auraient besoin de leurs services. Dans le même temps, il faudrait que l'Agence appuie les propositions tendant à geler la création de nouvelles installations de ce type tant qu'un accord international sur la question n'aura pas été trouvé.

À ce jour, le TNP est l'un des traités internationaux qui a été signé par le plus grand nombre de pays, avec 188 États parties. Même ainsi, ce traité (tel qu'il a été négocié dans les années 1960) autorise 2,7% de ses parties à posséder des armes nucléaires pour leur défense et leur sécurité. Cela incite fort d'autres pays à tenter d'acquiescer de telles armes pour les mêmes raisons.

Il faut que la communauté internationale prenne conscience de cette réalité et se montre prête à renforcer le régime mondial en stoppant la prolifération des armes nucléaires et en obtenant un désarmement dans un délai réaliste et raisonnable.

Qu'est-ce qui limite le TNP ?

Le TNP a des limites qui l'empêchent d'atteindre ces objectifs. On peut les résumer comme suit :

- Le TNP n'a pas de dispositions qui obligent ses parties officiellement dotées d'armes nucléaires (Chine, France, Russie, Royaume-Uni et États-Unis) à détruire toutes ces armes et les installations de production connexes dans un délai réaliste mais défini, sous contrôle international.

Parmi les dispositions du TNP, seule une appelle tous les États dotés d'armes nucléaires (ainsi que les autres États parties) à engager des négociations de bonne foi dans le but ultime de parvenir au désarmement nucléaire. Le Traité ne précise ni quand ces négociations devraient commencer ou s'achever, ni quand il faudrait détruire les armes nucléaires, leurs vecteurs et les installations de production connexes. Il ne précise pas, non plus, les modalités de contrôle de cette procédure, notamment.

Il faudrait peut-être que la communauté internationale envisage une convention qui fixerait, à brève échéance, un calendrier de destruction de toutes les armes nucléaires.

● Le TNP se fonde, pour vérifier que les États qui ne possèdent pas d'armes nucléaires utilisent le nucléaire à des fins pacifiques, sur les garanties de l'AIEA. Il ne possède pas son propre système de vérification. L'AIEA, de surcroît, n'est pas le dépositaire légal du TNP; elle a son propre statut, ses responsabilités et des organes directeurs qui fixent son budget et définissent ses programmes.

Cela ne signifie pas, bien entendu, qu'il faudrait, pour vérifier le respect du TNP, créer une autre organisation internationale. Certains experts, cependant, jugent cette solution réaliste et estiment qu'il faudrait que la communauté internationale l'envisage sérieusement si elle veut que le Traité joue pleinement son rôle.

● Un État peut se retirer du TNP en invoquant ses intérêts suprêmes sans même donner à la communauté internationale aucune assurance quant à l'usage qui est fait des matières nucléaires, installations, équipements, techniques, savoirs et informations qu'il a acquis en tant que partie au Traité.

● Le TNP n'a pas de mécanisme interne d'examen des violations systématiques qu'un État serait présumé avoir commises en contravention de ses obligations. Ces violations sont portées à l'attention du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, qui peut, lorsqu'elles compromettent la paix et la sécurité mondiales, en référer au Conseil de sécurité de l'ONU.

Ces limites, selon moi, compromettent gravement l'aptitude du Traité à faire progresser le désarmement nucléaire au niveau multilatéral.

● Le TNP n'a pas de disposition qui interdise expressément le commerce nucléaire ou le transfert de techniques et d'équipements sensibles du point de vue de la prolifération entre les parties au TNP et d'autres États.

Comment faire, alors, pour éviter qu'une partie au TNP n'appuie directement ou indirectement la mise au point d'un programme nucléaire militaire ailleurs? Il faut tout simplement renforcer les mesures internationales.

Commerce nucléaire. Il faudrait que les parties au TNP adoptent, dès que possible, des dispositions supplémentaires interdisant le commerce nucléaire et le transfert de techniques et d'équipements sensibles du point de vue de la prolifération entre les parties au TNP et d'autres États. Ces dispositions pourraient prendre effet trois ans après leur adoption.

Droit de veto. Il faudrait que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, France, Russie, Royaume-Uni et États-Unis) s'abstiennent de faire usage de leur droit de veto lorsque sont examinés des cas de possibles violations des traités et accords de non-prolifération et de désarmement, y compris des cas dans lesquels eux-mêmes pourraient être impliqués.

Une telle proposition, adoptée par le Conseil de sécurité, montrerait positivement que cet organe a renoncé à pratiquer la discrimination, du moins pour ce qui est des obligations et engagements liés au TNP.

Une voie encore semée d'embûches

Dans les mois et les années à venir, les États vont devoir prendre d'importantes décisions qui vont façonner le régime mondial de non-prolifération nucléaire et le rôle que l'AIEA y jouera. Les propositions esquissées ici visent surtout à appeler l'attention sur de graves problèmes dont la résolution rendra le monde plus sûr.

Il faudrait que les parties au TNP adoptent, dès que possible, des dispositions supplémentaires interdisant le commerce nucléaire et le transfert de techniques et d'équipements sensibles du point de vue de la prolifération entre les parties au TNP et d'autres États. Ces dispositions pourraient prendre effet trois ans après leur adoption.

La préparation de la prochaine conférence d'examen du TNP, qui aura lieu en 2010, va créer de nouvelles occasions de promouvoir la non-prolifération et le désarmement au niveau multilatéral. En étudiant, en outre, le rôle qu'elle pourrait jouer dans les dix années à venir, l'AIEA éclairera utilement les propositions énoncées ici, qui visent à faire d'elle un acteur plus marquant du paysage nucléaire international.

Jorge Morales Pedraza (JMoraes_47@yahoo.com), ancien Ambassadeur de Cuba et Représentant permanent auprès de l'AIEA et de la Commission préparatoire de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, a également assumé des fonctions de conseil à l'AIEA

Le présent article n'engage que son auteur.