garanties: cinq points de vue

Dans la série d'articles qui suivent, cinq de ceux qui ont pris part aux travaux du Comité des garanties (1970) décrivent l'atmosphère dans laquelle les négociations ont été menées et analysent les résultats obtenus par le Comité; on y trouvera une manière de voir personnelle sur la façon dont a été élaboré un texte largement acceptable pour tous les membres du Comité. Chacun de ces articles exprime uniquement les opinions personnelles de l'auteur.

Le Bulletin tient à remercier chacun des auteurs des articles reproduits dans le présent numéro.

1 WERNER UNGERER

Ministre plénipotentiaire, Représentant permanent
de la République fédérale d'Allemagne
auprès des organisations internationales à Vienne

Lorsque le Comité des garanties, créé par le Conseil des gouverneurs en avril 1970, a commencé ses travaux, en juin de l'année dernière, il avait devant lui une tâche difficile. A première vue purement formelle, la tâche pouvait paraître simple: élaborer des directives pour les négociations que mènerait le Directeur général en vue de conclure les accords de garanties prévus à l'article III du Traité sur la non-prolifération avec les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité. D'un point de vue technique, la tâche était plutôt compliquée: le système actuel de garanties de l'Agence est fondé pour l'essentiel sur l'acceptation des garanties des Etats recevant des matières ou du matériel nucléaires dans le cadre de projets de l'Agence ou de la fourniture de matières ou de matériel nucléaires par d'autres Etats. Ces garanties sont limitées à des installations nucléaires déterminées ou à des quantités données de matières nucléaires. Les garanties prévues au TNP doivent, en revanche, s'appliquer à toutes les matières brutes et produits fissiles spéciaux dans toutes les activités nucléaires pacifiques d'un Etat non doté d'armes nucléaires, le principe étant de contrôler le flux de matières nucléaires à certains points stratégiques. Il ne suffisait donc pas d'inscrire les dispositions du système actuel des garanties dans les accords de garanties TNP. Il était indispensable d'adapter les garanties à l'état de choses créé par le TNP.

La tâche du Comité des garanties ne s'est pas révélée plus facile sur le plan politique car les positions différaient singulièrement entre les Etats Membres participants. Un certain nombre d'Etats qui ont ratifié

le TNP et ne se sont lancés dans aucune activité nucléaire importante souhaitaient une conclusion rapide des négociations afin de respecter les délais fixés dans le Traité. A ces Etats s'en ajoutaient d'autres qui préconisaient l'application rapide des garanties prévues par le TNP et auraient souhaité appliquer le système actuel.

D'autre part, il existe un certain nombre d'Etats fort actifs dans le domaine nucléaire qui ont signé le TNP mais n'entendent ratifier que moyennant la conclusion d'un accord satisfaisant sur les garanties. Ce groupe d'Etats voulait surtout que les garanties à appliquer soient adaptées aux conditions du TNP et que les progrès accomplis dans la technique des garanties soient pris en considération.

Mais même à l'intérieur de ce groupe les opinions variaient car les Etats qui ne sont membres d'aucun groupement régional — comme EURATOM — voulaient être traités de la même manière que les membres de cette communauté.

Le quatrième groupe était composé d'Etats qui n'ont pas signé le TNP et voulaient surtout obtenir l'assurance qu'ils n'auraient pas à assumer de charges financières découlant de l'application des garanties TNP. A ce groupe s'étaient joints un certain nombre de pays en voie de développement Parties au TNP.

Les problèmes qui se posaient au Comité semblaient à peu près aussi faciles à résoudre que la quadrature du cercle. Le fait que le Comité au bout de 82 séances ait pu aboutir à une solution généralement acceptable doit être considéré comme un succès. Il n'y a pas lieu d'être surpris que le Conseil des gouverneurs ait pleinement approuvé le rapport final du Comité et que les puissances depositaires du TNP aient qualifié le travail du Comité de réussite et les résultats «une étape marquante dans l'histoire de l'AIEA». Ce ne sont pas seulement les puissances nucléaires et les principaux protagonistes du Traité qui peuvent se féliciter. L'accord réalisé au Comité des garanties contient aussi des clauses avantageuses pour les pays en voie de développement: tout d'abord leur contribution au financement des garanties sera en principe stabilisé au niveau de 1971 et deuxièmement, les pays dont l'activité nucléaire consiste uniquement à produire du minéral d'uranium et de thorium ne seront pas soumis aux garanties étant donné que le point de départ de l'application des garanties sera à l'intérieur du cycle du combustible nucléaire.

Même les pays industrialisés qui sont plus touchés que les autres par l'application des garanties ont des raisons d'être satisfaits. Ils craignaient tout d'abord que les garanties TNP, tout en maintenant la distinction entre les Etats qui ont des armes nucléaires et les Etats non dotés de telles armes, n'établissent une discrimination contre ces derniers dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et ne freinent ainsi leur progrès économique et technologique tout en gênant leur collaboration avec d'autres Etats. Ces craintes ont été dissipées dans une large mesure par le contenu des clauses élaborées par le Comité des garanties. Elles pourraient bien disparaître complètement dès que les matières nucléaires utilisées pour des activités pacifiques seront placées sous garanties dans les Etats dotés d'armes nucléaires également — les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont offert de soumettre leurs activités nucléaires pacifiques aux garanties — et lorsque on aura acquis quelque expérience de l'application pratique des garanties par l'AIEA. Si les garanties sont appliquées dans ce même «esprit de Vienne» qui a guidé le Comité des garanties dans ses travaux, on peut considérer l'avenir avec optimisme.

On peut dire de l'accord recommandé par le Comité des garanties qu'il constitue une solution raisonnable et qu'il représente donc mieux qu'un compromis politique. D'une part, il donne à l'Agence des possibilités de vérification qui lui permettent de remplir efficacement sa tâche en vue d'éviter la dissémination des armes nucléaires; d'autre part, il prévoit toutes les précautions voulues pour éviter une intrusion injustifiée dans l'industrie ou la recherche nucléaires. En outre, les accords représentent un progrès considérable, sur le plan juridique aussi bien que technique, vers la mise en place de systèmes internationaux de contrôle.

Pour les Etats qui en signant le TNP ont accepté une limitation de leur souveraineté, et pour lesquels, étant donné leurs activités nucléaires, cette limitation entraîne des conséquences pratiques importantes, les dispositions de l'accord prévenant toute intervention injustifiée de l'autorité de contrôle sont primordiales. Plusieurs règles doivent être citées à ce propos: les inspecteurs ne peuvent régulièrement contrôler les installations nucléaires qu'aux seuls points stratégiques qui seront déterminés conjointement par l'Etat et l'AIEA; des limites maximales ont été fixées pour les activités d'inspection mais la détermination de leur nombre, de leur durée et de leur intensité réels dépendra de l'efficacité du système national de contrôle et, à plus forte raison, du système régional, de l'interdépendance entre l'Etat intéressé et d'autres Etats, de la forme de la matière nucléaire, des caractéristiques du cycle du combustible de l'Etat et des progrès techniques accomplis dans le domaine des garanties. En outre,

- les renseignements fournis à l'Agence ne vont pas au-delà du minimum absolument indispensable aux fins des garanties;
- l'AIEA est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour garder secret tout renseignement confidentiel de caractère industriel ou commercial dont elle pourrait avoir connaissance;
- la nomination d'un inspecteur pour un certain Etat dépend de l'agrément de cet Etat.

Il est important, aussi bien du point de vue politique que financier, qu'un système national de comptabilité et de contrôle établisse un lien entre l'AIEA et les exploitants de centrales nucléaires en sorte que l'AIEA ait simplement à vérifier les conclusions du système national. Cet arrangement permet de diminuer le coût des garanties de l'Agence tout en évitant de créer des différences dans l'application des garanties aux pays qui font partie d'un système régional de garanties et ceux qui n'assument pas de telles obligations régionales. Ainsi, une demande pressante faite par plusieurs Etats a été prise en considération. Même ainsi, il ne sera pas possible d'utiliser toutes les clauses du modèle d'accord, telles qu'elles sont rédigées, pour les accords de contrôle à conclure entre l'Euratom, les membres d'Euratom signataires du TNP et l'AIEA. Des adaptations seront nécessaires car les Etats Membres d'Euratom ont cédé une partie importante de leurs droits souverains à la Communauté européenne, en particulier pour ce qui est des garanties.

Le mieux, si l'on veut évaluer politiquement les résultats des négociations du Comité des garanties est de songer à ce qui se serait passé si ces négociations avaient échoué. Un échec aurait retardé, voire rendu impossible, la ratification du TNP par un bon nombre d'Etats. Ceci n'eût pas été sans entraîner des conséquences sur les relations entre les Etats-Unis et l'Union soviétique d'une part et les Etats industrialisés non dotés d'armes nucléaires de l'autre, aussi bien que sur les relations entre plusieurs Etats non dotés d'armes nucléaires. Si l'on a pu éviter

une telle situation, c'est grâce à l'attitude réaliste des délégations, à leur aptitude au compromis et à l'imagination dont elles ont fait preuve pour trouver des solutions acceptables et il ne faut pas oublier la bonne atmosphère qui a constamment été celle du Comité ni le concours actif apporté par le Secrétariat de l'Agence tant pour la préparation des réunions que pendant les réunions mêmes.

2 RYUKICHI IMAI

Compagnie japonaise de l'énergie d'origine nucléaire

En exposant mon «point de vue officieux et semi-personnel» sur la question, j'ai également essayé d'exprimer ce que pensent mes amis de l'industrie japonaise et du gouvernement, qui ont suivi de très près les travaux du Comité. J'ai de bonnes raisons de croire que l'exposé ci-après traduit assez fidèlement les opinions officieuses d'un grand nombre d'entre eux.

Quand on se souvient maintenant des dix longs mois passés dans la salle du Conseil, le salon des délégués, les ambassades, les restaurants d'hôtels, et en d'autres lieux de cette belle cité de Vienne ou hors de ses murs, on a peine à croire que le Comité soit parvenu à de tels résultats. Le fait qu'il ait finalement élaboré un document unique, dans l'ensemble logique, assez raisonnable et ralliant, sur certaines points, tous les suffrages, ne manquera pas d'étonner plus d'un parmi nous. Il est hors de doute que nous devons ce succès à la sagesse des personnalités qui ont présidé aux débats, à la persévérance de toutes les délégations et aux efforts du Secrétariat de l'Agence. Etant de ceux qui ont eu le plaisir et l'honneur d'assister à une bonne partie des réunions du Comité, je tiens à être parmi les premiers à les remercier tous de leur contribution remarquable à la tâche commune.

Pour juger à quel point le document final du Comité est proche ou éloigné des «garanties parfaites», on peut certes le comparer au concept que chacun se fait d'un système de contrôle idéal. En revanche, il ne semble exister, sauf erreur, aucune différence entre la conception japonaise du contrôle idéal et l'idée que l'on s'en fait ailleurs. En nous élevant au-dessus des divergences ou opportunistes politiques, nous avons toujours considéré que la tâche de l'Agence en matière de garanties constituait la première étape de l'œuvre que l'humanité se doit d'accomplir pour le bien des générations à venir.

Les garanties TNP découlent évidemment du Traité de non-prolifération, et le Traité lui-même est le fruit de négociations sur le contrôle des armements menées depuis la guerre, ainsi que sur l'évaluation, politique, militaire et économique des armes nucléaires et de leurs effets possibles. On pourrait aussi faire état à ce propos de toutes les théories modernes sur l'emploi des armes nucléaires stratégiques. Les délibérations du Comité ne pouvaient certes pas faire abstraction de ce passé, ni des limitations qu'il implique. Cependant, il est possible d'aborder le problème des garanties internationales sous un angle légèrement différent qui peut, à la longue, l'emporter sur la manière de voir que représente le mandat actuel du Comité.

Si l'on envisage l'énergie nucléaire dans le cadre de la technologie moderne, on constate qu'elle offre deux aspects où une généralisation est possible. Il est hors de doute que les progrès techniques, notamment les applications pacifiques de l'énergie nucléaire, promettent de nombreux bienfaits aux populations de toutes les parties du monde. Les discussions sur l'assistance technique aux pays en voie de développement en témoignent. En même temps, on se rend de mieux en mieux compte que sans aucune intervention extérieure, la technologie risque d'acquiescer une telle puissance, qu'elle constituera une menace pour le bien-être de l'homme. Les problèmes de la pollution du milieu qui se posent dans le monde entier en sont un exemple. La tâche complexe mais impérieuse de trouver le juste milieu entre ces deux aspects de la technologie et d'instituer un contrôle efficace est certainement une entreprise de portée internationale. Elle ne saurait être menée à bien que par une coopération étroite des divers pays. Grâce à l'occasion offerte par l'article III du TNP, les peuples peuvent appliquer des garanties nucléaires et conjuguer ainsi pour la première fois leurs efforts en vue de réaliser ce contrôle international. Le développement considérable que prendra probablement l'industrie nucléaire dans toutes les parties du monde au cours de ces prochaines décennies et les incidences graves qu'aurait un détournement éventuel de matières fissiles à des fins non pacifiques sont de nature à justifier une telle entreprise.

Si l'on envisage la situation sous cet éclairage, et qu'on se rend surtout compte que le contrôle des matières nucléaires exige un accès direct à des installations industrielles, un certain nombre de choses s'imposent presque à l'évidence si l'on veut parvenir à un système capable de fonctionner. L'objectif primordial des garanties est «de détecter et, partant, de décourager»; il n'a rien de commun avec des activités d'espionnage international. Le contrôle devrait être conçu non pas en vue de surprendre les responsables d'un détournement en flagrant délit, mais en vue d'imposer suffisamment de restrictions pour que les pays abandonnent toute idée de détournement. A cette fin, les garanties devraient largement s'appuyer sur les données fournies par «le système national de contrôle des matières» et ne pas donner l'impression d'être une sorte de surveillance subreptice par le «Grand Patron» de tous ses subordonnés. Faisant appel à des analyses de système par voie d'évaluation statistique du flux de matières nucléaires, toute méthode efficace et réaliste est fondée sur un certain degré de confiance réciproque. L'envoi d'inspecteurs n'est qu'un des nombreux aspects des activités de vérification et ne saurait être considéré comme le seul instrument valable des garanties. Il se peut même fort bien que les observations sporadiques faites par un être humain ne constituent pas l'apport le plus sûr au processus d'évaluation. Le cycle du combustible devrait être réparti sur plusieurs bâtiments principaux ou, selon les cas, en unités de confinement, de façon que personne ne puisse gêner les activités industrielles normales à l'intérieur de chaque bloc, ni toucher à la documentation confidentielle qui s'y trouverait. Les garanties devraient s'appliquer selon des modalités et critères objectifs, scientifiques et uniformes. Avant tout, il convient de veiller à ce que tous les pays soient traités sur un pied d'égalité absolue.

Il est particulièrement heureux qu'au cours de ses nombreuses réunions, le Comité des garanties s'en soit toujours tenu à la plupart des grands principes fondamentaux et qu'il les ait incorporés dans son rapport final. Cependant, il est arrivé plus d'une fois que tous ses membres ne comprennent pas de la même façon ce qu'ils avaient pour-

tant accepté d'inclure dans le document. En partie, cet état de choses était dû à un manque de temps car le groupe international d'experts techniques et le Secrétariat de l'Agence n'avaient pas eu les délais nécessaires pour parvenir à une interprétation commune de plusieurs de ces principes. Une autre cause de cette confusion résidait dans la nature même de toute négociation importante menée sur le plan international ou multilatéral. Voilà pourquoi le document actuel constitue un mélange de déclarations de principe et de détails de procédure. Ainsi, on peut se demander à propos des paragraphes traitant de la fréquence des inspections si une discussion plus approfondie n'aurait pas permis d'aboutir à un libellé quelque peu différent; si seulement on nous avait laissé un peu plus de temps!

En d'autres termes, beaucoup de questions sont restées ouvertes en attendant l'élaboration des arrangements subsidiaires qui viendront préciser l'interprétation des normes et arrêter leurs modalités d'application. La façon dont ces questions seront traitées peut facilement modifier les conséquences des principes que le Comité a adoptés, et déterminer si oui ou non ces grands principes fondamentaux seront universellement observés grâce à une compréhension judicieuse des progrès futurs de l'humanité. Pour reprendre une vieille formule, on peut dire que la première tâche du Comité a été de rédiger un rapport, mais que sa mission ne s'épuise pas pour autant.

3 **PROFESSEUR I. D. MOROKHOV**

Premier Vice-président du Comité d'Etat de l'utilisation de l'énergie atomique en Union soviétique et gouverneur représentant l'Union soviétique au Conseil des gouverneurs de l'AIEA

L'Union soviétique accorde une grande importance au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur le 5 mars 1970.

Dans son rapport devant le XXIVème Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique, le Secrétaire général du Comité central, L.I. Brejnev, a fait la déclaration suivante au sujet de ce Traité: «Bien que tous les Etats, et toutes les Puissances nucléaires n'aient pas encore adhéré au Traité, celui-ci réduit dans une certaine mesure le risque d'une guerre nucléaire.»

Tout en freinant la course aux armes nucléaires, le TNP permet aux pays qui y ont adhéré de consacrer des moyens considérables au développement pacifique des sciences et techniques nucléaires, stimule la coopération internationale dans ce domaine et accélère ainsi le progrès scientifique et technologique. Ces considérations ont déterminé l'attitude de la délégation de l'Union soviétique auprès de l'AIEA au cours de l'examen des problèmes posés par le TNP.

Un des éléments principaux du TNP est le contrôle international rigoureux de sa mise en œuvre. Le TNP confère à l'AIEA le rôle d'organe de contrôle, ce qui témoigne de la large acceptation internationale de l'Agence et lui confère en même temps une énorme responsabilité.

Créé en avril 1970, le Comité des garanties a déployé de grands efforts pour élaborer la structure et le contenu des accords à conclure entre les Etats et l'Agence, conformément au TNP, et adapter le système de garanties de l'Agence déjà existant aux fins du Traité.

Un des résultats des travaux du Comité a été la rédaction d'un document contenant des recommandations sur le contenu des accords de contrôle que les Etats Parties au TNP devront conclure avec l'AIEA en vertu du Traité.

Dans son ensemble, le travail du Comité peut servir d'exemple pratique et constructif pour la solution de problèmes complexes dont l'étude doit tenir compte de l'avis des nombreux intéressés. On a tout lieu d'être satisfait de l'œuvre du Comité des garanties. Celui-ci a fait un travail complexe et minutieux portant sur les dispositions tant techniques que juridiques et financières des accords de contrôle relatifs au TNP. Il est indiscutable que si le Comité a pu mener à bien la tâche qui lui avait été confiée, c'est seulement grâce à l'esprit de coopération de ses membres. Les recommandations formulées par le Comité au sujet du contenu des accords portant sur le contrôle des activités atomiques des Etats non dotés d'armes nucléaires permettront à l'Agence d'exercer efficacement les fonctions qui lui incombent en vertu du Traité, en combinant rationnellement l'utilisation des systèmes nationaux de contrôle et les inspections indépendantes qu'elle fera effectuer. Les normes et modalités d'application énoncées par le Comité et applicables aux inspections à la désignation des inspecteurs et à la solution des différends sont entièrement compatibles avec le principe de la souveraineté des Etats.

Les recommandations du Comité garantissent la protection des intérêts industriels et commerciaux des Etats car, en ce qui concerne la communication à l'Agence de renseignements sur les activités nucléaires des pays, elles ne prévoient que le minimum indispensable à l'application du contrôle et elles imposent à l'Agence l'obligation de protéger strictement les renseignements commerciaux et industriels importants pour les Etats qui pourraient être portés à sa connaissance en relation avec ses activités d'inspection.

Le Comité a effectué un travail considérable pour trouver une solution au problème du financement des activités d'inspection de l'Agence. Il s'est constamment efforcé à réduire au minimum le coût des garanties, sans cependant en compromettre l'efficacité. Il en résulte que les dépenses d'inspection ne seront pas excessives. Un des grands mérites du Comité a été d'élaborer une formule de répartition des dépenses d'inspection entre les Etats Membres de l'Agence dans le cadre du budget ordinaire qui soit acceptable pour la majorité; cette formule prévoit en outre le remboursement à l'Agence des dépenses d'inspection relatives aux Etats non membres de l'AIEA.

La valeur des travaux du Comité est démontrée par le fait qu'à l'heure actuelle de nombreux Etats se sont déclarés disposés à entamer des négociations avec l'AIEA en vue de la conclusion d'accords de contrôle sur la base de ces recommandations. Des accords entre la Finlande et l'AIEA et l'Autriche et l'AIEA ont déjà été signés. Grâce aux travaux du Comité, il est possible à tous les Etats Parties au TNP d'entamer dans les délais spécifiés par le Traité des négociations avec l'AIEA et de conclure avec celle-ci les accords de contrôle correspondants.

Maintenant que le Conseil des gouverneurs de l'Agence a approuvé les recommandations relatives aux accords de contrôle, nous espérons sincèrement que les Etats qui n'ont encore ni signé ni ratifié le TNP

le feront dans un proche avenir. On veut croire que tous les pays participeront à l'effort commun visant à donner vie au TNP, réalisation internationale d'une si grande importance pour la paix du monde et seront à même de ratifier et de conclure avec l'Agence des accords de garanties, dans les délais prescrits par le Traité.

4

PETER KELLY

Département du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni;
suppléant du gouverneur représentant le Royaume-Uni
au Conseil des gouverneurs de l'AIEA

L'importance politique du Comité des garanties de l'AIEA est un sujet que d'autres, plus éloquents que moi, voudront peut-être traiter en quelque autre occasion. Dans cet article écrit pour le Bulletin de l'Agence, j'aimerais me limiter à un seul aspect de nos travaux.

Il est très difficile de mettre sur pied un système mondial de vérification ou de contrôle. Un désarmement contrôlé, si jamais on parvient à le réaliser, exigera encore de nombreuses années de négociations ardues, et la route sera jalonnée de nombreux obstacles. Je n'en suis pas moins convaincu que le travail accompli par le Comité des garanties de l'AIEA qui a pu avec l'assentiment général de ses membres élaborer un modèle d'accord de garanties constitue une étape importante sur cette voie.

Pour mettre au point les dispositions du modèle d'accord, il a fallu résoudre des problèmes de politique internationale particulièrement délicats, régler des questions épineuses de souveraineté nationale, veiller à la protection des intérêts commerciaux en prenant toutes les mesures voulues à cet effet. Le Comité a surmonté toutes ces difficultés; très rares furent les réunions qui ne permirent de faire ne serait-ce que quelques progrès. Au bout d'un laps de temps réellement court, nous avons rédigé un ensemble complexe et détaillé de dispositions, un code du contrôle plus parfait et plus ambitieux que tout ce qui ait jamais fait l'objet d'une entente entre nations.

Certes, il reste à voir si le modèle d'accord sera adopté aux fins d'une utilisation générale, encore que plusieurs pays soient déjà sur le point de l'accepter. Il reste aussi à voir si ce même modèle pourra, avec quelques adaptations, s'appliquer dans d'autres secteurs du désarmement. Cependant, le Comité des garanties a vraiment montré la voie à suivre. Il est parvenu à un résultat jamais encore atteint dans l'histoire de l'humanité. Avec l'aide de Dieu et avec toute la sagesse dont elle est capable, l'humanité devrait désormais aller de l'avant dans cette voie. Si nous ne parvenons pas à collaborer, à conjuguer nos efforts en vue de maîtriser les nouveaux moyens techniques dont nous disposons, et de les utiliser à des fins productives, l'avenir de notre petite planète semble bien compromis.

Ceci dit, je passerai à l'aspect humain de nos travaux au sein du Comité des garanties.

Pendant ces neuf longs mois, que nous avons passés dans la salle du Conseil à nous torturer l'esprit sur des problèmes apparemment insolubles, tels que le financement ou la fréquence des inspections, nous

avons appris à nous bien connaître les uns les autres. Les instructions reçues par les délégations et leur attitude générale se dégagèrent clairement, de même que les vertus et les points faibles des divers délégués. Une cinquantaine de délégations assistaient aux débats, et il apparut bientôt que leurs conceptions politiques différaient sensiblement. Avec toutes ces différences qui existaient entre nous au début, et aussi les différences de caractère, le Comité des garanties risquait fort de s'enliser ou de sombrer dans les récriminations.

Il n'en fut rien. Quelle qu'en soit la raison (et peut-être la douceur de l'air viennois y est pour quelque chose) les événements prirent un autre cours. Un esprit de modération et de compromis ne tarda pas à prévaloir au Comité. Puis, l'atmosphère devint amicale, et même plaisante; au lieu de confronter des points de vue opposés en séance, les délégués préférèrent en discuter dans le salon ou dans un ou deux restaurants du voisinage (mais je ne veux pas utiliser le Bulletin à des fins publicitaires). On s'aperçut alors que les problèmes les plus complexes pouvaient trouver une solution, que même le délégué le moins avenant avait un côté humain. Les consultations officieuses occupaient une place de plus en plus importante dans nos travaux et lorsque nous retournions dans la salle du Conseil, les problèmes les plus épineux n'étaient peut-être pas toujours «réglés», mais avaient perdu de leur acuité.

Lorsqu'une bonne atmosphère s'est établie, elle ne se gâte jamais réellement (bien qu'elle se fût, à une ou deux reprises, un peu tendue). Et puis, nous avions conscience d'œuvrer durement à une tâche commune, même si parfois nos voies s'écartaient. La délégation du Royaume-Uni a, certes, fourni un gros effort; cependant je doute que nous puissions prétendre avoir été les plus durs à la tâche. Un jour je fus très impressionné lorsqu'une autre délégation nous remit un projet de texte qui portait, discrètement dans un coin, en bas de page, l'indication : «MK : 0810». Il s'agissait de toute évidence des initiales de l'auteur et de l'heure à laquelle il avait terminé son travail. Le lendemain matin, la délégation du Royaume-Uni se mit résolument à l'ouvrage pour présenter un contre-projet; quand on nous le remit, je lus: «PK : 0635».

Je doute cependant que parmi les délégations une seule ait fait un plus gros effort que le Secrétariat. Combien de fois, par exemple, n'est-il arrivé qu'un délégué s'appretant à présenter une bonne ou une sottise proposition, ou ne sachant simplement pas où il en était, se soit adressé à l'Inspecteur général pour obtenir son avis? On pouvait toujours être sûr de recevoir une réponse autorisée, raisonnable et par quelque côté apaisante. Ce service, comme tous les autres fournis par le Secrétariat, ne pouvait être assuré qu'au prix d'un grand travail préparatoire invisible mais approfondi.

Enfin, ce furent la conscience d'exécuter une œuvre collective et l'atmosphère créée par cette collaboration qui permirent au Comité de remplir sa mission et de laisser aux participants, malgré l'aridité de la tâche, le souvenir d'une expérience agréable. Ne parlant que de moi-même, je puis affirmer que bien que le Comité comptât quelques membres dont l'opinion différait de la mienne à un moment ou un autre de ses travaux, il n'en est pas un seul d'entre eux que je ne reverrais avec plaisir à l'occasion d'autres négociations et ils ne sont pas rares ceux que je compte désormais parmi mes amis.

Je crois que ma propre expérience n'est pas une exception. Nous étions, certes, tous heureux lorsque le Comité des garanties eut terminé ses durs travaux et que nous passâmes pour la dernière fois dans le salon pour y entonner l'Hymne des Garanties avec son refrain stimulant

«Nous acceptons!», mais beaucoup d'entre nous ont dû sentir, comme moi-même, leur cœur se serrer en songeant que nous n'aurions plus à travailler ensemble ni à échanger des plaisanteries.

Il faut en tout cas espérer que de nombreux participants au Comité des garanties reviendront travailler à l'Agence, et surtout que ces activités seront marquées par le même esprit.

5 MYRON B. KRATZER

Directeur général adjoint du Service des activités internationales, Commission de l'énergie atomique des Etats-Unis

Le 20 avril 1971, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA est venu à bout d'une des plus importantes tâches qui lui a jamais été confiée: la définition des principes qui guideront l'Agence lorsqu'elle conclura des accords de garanties avec les Etats Parties au TNP. A cette fin, le Conseil avait décidé dès les 1 et 2 avril 1970, de créer un Comité ouvert à tous les Etats Membres, afin de le conseiller sur cette question et sur des questions connexes. Le Comité a durement travaillé pendant plusieurs mois et a publié trois rapports portant sur tous les aspects du modèle d'accord et dont le dernier concernait la clause financière à inclure dans l'accord. Chaque réunion groupait non moins de 40 à 50 Etats Membres. Lorsque, le 20 avril 1971, le troisième rapport a été approuvé par le Conseil, l'AIEA était à même de négocier sous tous les aspects et de conclure les accords de garanties avec les parties au Traité. Ce qui a été réalisé là est assez remarquable, car c'est grâce à leurs efforts inlassables et à leur esprit de compromis que les pays ont pu élaborer dans le détail un texte d'accord qui promet d'être à la fois efficace et largement acceptable. A présent que le Comité des garanties a terminé sa tâche à laquelle un si grand nombre d'Etats ont activement contribué, nous avons plus que jamais lieu d'espérer que le TNP recueillera une très vaste adhésion et sera appliqué avec efficacité.

Ayant eu l'avantage de participer aux travaux du Comité des garanties, je voudrais définir certaines des principales caractéristiques de l'accord de garanties qui a été mis au point et mettre en lumière ce que je tiens pour les principaux résultats obtenus par le Comité.

Tout d'abord, tels qu'ils ont été conçus, les arrangements proposés doivent donner à l'Agence les moyens de déceler tout détournement de matières nucléaires ou d'identifier des faits insolites qui exigent un complément d'enquête. Il serait présomptueux de dire que les accords ne laissent place à aucune échappatoire. On n'a pas encore trouvé de système de garanties qui permette à 100 pour-cent de déceler les détournements, pas plus qu'il n'existe à ma connaissance d'autre système qui permette de détecter et, à plus forte raison, de prévenir les délits. Néanmoins, grâce au travail accompli par le Comité, l'Agence peut, en étroite coopération avec les Etats intéressés, conclure et mettre en œuvre des accords de garanties efficaces. Je suis tout à fait sûr que l'Agence qui a une longue expérience en matière de garanties sera à la hauteur des responsabilités nouvelles qui lui incombent en vertu du TNP.

En formulant ses recommandations, le Comité des garanties a réaffirmé que l'efficacité de tout système international de garanties repose sur un principe fondamental, à savoir que les inspecteurs de l'AIEA ont le

droit de vérifier en toute indépendance l'exactitude des renseignements qui leur sont donnés. Aussi, le Comité a-t-il établi dans son rapport que seuls des faits objectifs peuvent, en dernière analyse, apporter la preuve qu'il n'y a pas eu diversion et non pas les renseignements fournis par la partie qui a été inspectée. En même temps, le Comité a pris une initiative d'une grande portée lorsqu'il a reconnu et affirmé que les systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires jouent un rôle important dans le processus de vérification. Les Etats-Unis ont toujours appuyés ce principe qui occupe une place prédominante dans les négociations de l'article III du TNP.

En particulier, le Comité a admis qu'il serait manifestement impossible que l'Agence puisse se charger elle-même de tout le système de comptabilité des matières. Cette tâche exigerait beaucoup plus de ressources que l'Agence n'en dispose et une ingérence plus poussée dans le fonctionnement des installations qu'il ne serait souhaitable. Le Comité en a conclu que la vérification indépendante dépendrait très étroitement de l'exactitude des résultats et des données fournis par les systèmes nationaux. L'incorporation de ces deux principes, c'est-à-dire, le recours le plus large possible aux systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle et la nécessité de vérifier les données fournies par ces systèmes par des moyens indépendants, est, à mon sens, une des caractéristiques essentielles du document qui a été établi.

Les travaux du Comité ont abouti à cet autre résultat important: fournir à l'Etat inspecté l'assurance supplémentaire que ses intérêts commerciaux légitimes seront protégés. Ainsi, les dispositions qui ont été mises au point prescrivent à l'Agence de veiller au plus haut point à ce que les secrets commerciaux de ce pays ne soient pas violés, d'éviter toute gêne inutile dans ses activités nucléaires pacifiques et d'appliquer les garanties d'une manière qui soit en accord avec l'économie et la sécurité de ces activités. Les accords proposés prévoient aussi que les mesures de vérification de l'Agence porteront essentiellement sur les matières nucléaires les plus importantes du point de vue stratégique, à savoir l'uranium et le plutonium fortement enrichis. Bien que ces principes aient été incorporés depuis longtemps déjà dans le système de garanties de l'Agence, le fait qu'ils soient confirmés donne aux autorités nationales la ferme assurance que les garanties seront appliquées d'une manière équitable.

Au cours de ses travaux, le Comité a expressément sanctionné le principe des «points stratégiques», qui avait été formellement reconnu par le Traité sur la non-prolifération lui-même. En bref, ce principe signifie que les inspecteurs auront normalement accès, non pas à n'importe quel endroit d'une usine, mais aux locaux qui auront été déterminés d'avance par l'Agence, et où les matières nucléaires peuvent être le plus aisément mesurées, confinées ou observées. De cette manière, il y aura moins de risque que les inspecteurs aient connaissance de secrets commerciaux, et leurs interventions dans l'exploitation des usines seront réduites au minimum.

Quant à la vérification indépendante qui est l'élément capital pour l'ensemble du processus d'inspection, il est particulièrement encourageant de constater qu'on a pu mettre au point un système largement acceptable en préservant toute son efficacité technique. La formule qui a été élaborée diffère sensiblement de celle qui est décrite dans l'actuel document relatif aux garanties de l'AIEA, car la grande majorité des membres du Comité désiraient que la structure et la durée des opérations d'inspection soient définies d'une manière plus précise.

La Comité a opté pour une méthode suivant laquelle l'intensité maximale d'inspection, exprimée en journées ou années d'inspecteur, est spécifiée pour chacune des trois types d'installations suivantes:

1. Réacteurs et installations de stockage scellées.
2. Autres installations traitant du plutonium ou de l'uranium enrichi à plus de 5% en uranium-235. Cette catégorie comprend les usines de traitement chimique et les usines de transformation et de fabrication traitant de l'uranium ou du plutonium fortement enrichi.
3. Toutes les autres installations utilisant des matières moins enrichies. Cette catégorie comprend des installations de transformation et de fabrication n'utilisant que de l'uranium naturel ou faiblement enrichi.

D'après ce système, l'importance des activités autorisées varie d'une inspection par an pour les très petites installations, telles que les réacteurs de recherche, à plusieurs années d'inspecteur, impliquant un accès permanent, comme dans le cas de grandes usines de traitement chimique ou de fabrication de combustible, traitant du plutonium ou de l'uranium enrichi à plus de 5%. On peut toujours combiner l'inspection d'une installation avec celle d'installations de la même catégorie. Les dispositions qui ont été prises autorisent également l'Agence à effectuer inopinément une partie de ses inspections ordinaires ou de procéder à des inspections spéciales afin de vérifier l'exactitude des renseignements contenus dans les rapports spéciaux ou dans le cas où elle jugerait que les renseignements obtenus par des inspections ordinaires sont insuffisants pour qu'elle puisse s'acquitter de ses responsabilités.

Afin que les garanties puissent être appliquées avec efficacité dans des limites aussi soigneusement définies, il faudra que l'Agence fasse bon usage de ses ressources. Les améliorations apportés aux méthodes d'inspection, notamment la réduction du nombre des inspections effectuées par des personnes, contribueront également à atteindre cet objectif. Je pense plus particulièrement ici à des moyens tels que les scellés ou les appareils inviolables.

Enfin, en ce qui concerne la question épineuse du financement, le Comité a réussi à mettre au point une formule satisfaisante qui a recueilli l'adhésion de presque tous les pays Membres, grands et petits, Parties ou non au TNP. Là aussi, les membres ont adopté une formule reconnaissant que les garanties sont appliquées dans l'intérêt de tous les Etats Membres. Par ailleurs, la formule qui a été approuvée donne aux Etats Membres de l'AIEA dont les ressources sont les plus modestes l'assurance qu'ils n'auront à verser au titre des dépenses futures de garanties qu'un pourcentage fixe et peu important de leur quote-part.

Ainsi, des progrès encourageants ont été réalisés à Vienne; grâce à ces solides fondations nous avons donc toutes les raisons d'espérer que l'Agence sera maintenant en mesure de conclure rapidement les accords nécessaires avec les Parties au TNP et que, par la suite, de nombreux autres pays viendront ratifier ce Traité.

De juin 1970 à mars 1971, la principale tâche du Comité des garanties a été de faire des recommandations sur la «structure et le contenu» des accords à conclure entre l'Agence et les Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au TNP. Ces recommandations, que le Conseil des gouverneurs a depuis lors prié le Directeur général d'utiliser comme base pour les négociations, sont distribuées sous la cote INFCIRC/153 et publiées en supplément au présent numéro du Bulletin.