

Les garanties internationales et la question de la quantification

par J. Jennekens

INTRODUCTION

A mesure que s'accroissent les préparatifs de la prochaine Conférence des Parties chargée de l'examen du TNP, les appels, maintes fois réitérés, à un "renforcement" du système de garanties de l'Agence se font plus pressants. Mais quelle signification donne-t-on à ce terme? Ces appels recouvrent, au premier chef, l'exigence d'une quantification plus poussée de l'objectif technique des garanties. Il semblerait que le but soit de parvenir à une compréhension plus claire et plus globale de cet objectif technique et, partant, d'accroître la portée et l'efficacité du programme des garanties de l'Agence. Cette question, si importante soit-elle, n'est manifestement pas la seule à se poser et d'autres seront sans nul doute abordées avant l'ouverture de la Conférence des parties. Il n'en demeure pas moins que du point de vue de l'application des garanties, la question d'une quantification plus poussée de l'objectif technique des garanties, tout comme le débat connexe suscité par le caractère objectif ou subjectif des critères et des modalités d'évaluation revêt une importance de premier ordre.

Ce n'est là qu'une des nombreuses questions auxquelles le Groupe consultatif permanent sur l'application des garanties s'est intéressé depuis sa création en décembre 1975. Comme on pouvait s'y attendre, ce groupe a consacré une part importante de son temps et de ses travaux à débattre de questions soulevées dans d'autres instances et auxquelles on ne peut aujourd'hui encore répondre en raison de la nature quelque peu intangible de leurs éléments constitutifs. Le débat sur la quantification plus poussée de l'objectif des garanties ne fait, à cet égard, pas figure d'exception.

LA QUANTIFICATION DE L'OBJECTIF TECHNIQUE DES GARANTIES

Pour analyser, en des termes réalistes, la nécessité d'une quantification de l'objectif des garanties et les éléments que celle-ci fait intervenir, il est indispensable de se donner au moins deux points de référence. Il s'agit:

- 1) du degré de quantification escompté ou souhaitable, eu égard aux résultats obtenus à ce jour, et
- 2) de la mesure dans laquelle l'objectif technique des garanties avait été quantifié au départ par rapport à ce qu'il en est aujourd'hui.

Dans un mémorandum au Conseil des gouverneurs daté du 5 septembre 1968 (GOV/1294), le Directeur général définissait de la manière suivante l'objet des analyses de systèmes entreprises à cette époque sur l'application des garanties:

"a) reconnaître en quels points d'un complexe d'installations nucléaires il importe d'appliquer les garanties;

M. Jennekens est président du Groupe consultatif permanent sur l'application des garanties de l'AIEA et président de la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada.

- b) évaluer quantitativement l'importance relative de ces points;
- c) évaluer quantitativement l'efficacité des garanties lorsque les méthodes actuelles sont appliquées en ces points;
- d) déterminer les besoins en matière d'études et réalisations, si l'on veut augmenter l'efficacité des garanties en un point donné."

Les analyses de systèmes évoquées dans ce mémorandum du Directeur général avaient alors été entreprises dans plusieurs Etats Membres en vue d'affiner les conceptions assez rudimentaires qui sous-tendaient les documents des garanties de l'Agence INFClRC/26, -26/Add.1, -/66, -/66/Rev.1 et -/66/Rev.2, de 1961, 1964, 1965, 1966 et 1968.

Quoique d'un caractère rudimentaire, les dispositions d'exemption et de suspension contenues dans ces documents, tout comme celles relatives à la fréquence et à l'intensité des inspections étaient le résultat des efforts conjugués de plusieurs Etats Membres pour établir des normes chiffrées qui auraient facilité la tâche des inspecteurs des garanties. La définition même de limites d'exemption et de suspension donnait une indication directe des quantités de matières nucléaires dont on estimait qu'elles étaient significatives du point de vue des garanties. De même, les fréquences d'inspection stipulées dans ces documents traduisaient de manière tout aussi directe l'importance accordée au critère de rapidité. L'emploi des expressions "inspecteurs résidents", "inspecter à tout moment", et "inspection permanente" constituait la reconnaissance implicite du fait que le facteur temps intervenant dans l'équation de quantification de certaines applications des garanties était quasi nul. De nombreux Etats Membres se sont vivement opposés, il y a quelque douze ans, à ce qu'on utilise effectivement un intervalle de temps quasi nul (ou du moins très bref), quelles qu'en soient l'intention et la justification; cette opposition tend à prouver, de façon curieuse mais difficilement réfutable, que l'appel à une quantification plus poussée de l'objectif technique des garanties repose sur un malentendu.

Dans leur rapport de 1969 au Directeur général*, MM. Frank Morgan et Carl Bennet ont très bien décrit l'importance du facteur temps et ils se sont efforcés de souligner les rapports non physiques mais manifestement pertinents qui unissent les considérations de quantité, de temps et d'accessibilité (ce dernier terme renvoyant à l'état chimique et physique des matières nucléaires et à la mesure dans laquelle celles-ci se prêtent directement à une utilisation à des fins militaires).

Le rapport des consultants, tout comme les discussions animées qu'il a suscitées dans le milieu des garanties, a conduit à une élaboration plus poussée du concept de "délai critique". Avec la création, en 1970, par le Conseil des gouverneurs de l'Agence, d'un Comité des garanties, ces discussions allaient prendre encore plus d'importance.

Dans son rapport au Conseil des gouverneurs, aujourd'hui largement diffusé, le Comité des garanties (1970) avait défini très explicitement l'objectif des garanties (paragraphe 28 du document INFClRC/153). Tout aussi claire est la définition de "la conclusion technique des opérations de vérification par l'Agence" (paragraphe 30 du document INFClRC/153). On ne trouve, dans ces paragraphes, et dans le reste du rapport d'ailleurs, aucune indication sur la quantification de l'objectif technique des garanties qui ne figure déjà dans d'autres documents de l'Agence. Le fond du problème était, et demeure, parfaitement évident. Si, d'un point de vue strictement technique, la définition des intervalles de temps et des quantités significatives de matières nucléaires ne posait guère de difficultés, son application à la conception des modalités d'application des garanties était, dans de nombreux cas, manifestement inacceptable pour un certain nombre d'Etats Membres. Par voie de conséquence, on en est arrivé à un compromis soigneusement étudié entre les exigences que

* Rapport des consultants sur les critères à utiliser pour les modalités d'application des garanties.

dictait la nécessité de se doter d'un système de garanties efficace et celles qui relevaient du respect des souverainetés nationales ou multinationales, des préoccupations légitimes des exploitants d'installations — relatives à la sûreté radiologique, à l'inutilité de certaines intrusions ou interruptions et à la préservation du caractère confidentiel de certaines informations — et enfin des incidences sur les ressources financières et humaines de l'Agence comme de l'exploitant. Bien évidemment, le Comité des garanties (1970) a prodigué ses encouragements à ceux des Etats Membres qui s'efforçaient de faire progresser la question de la quantification mais c'est au Secrétariat de l'Agence qu'est revenu l'essentiel des responsabilités en la matière.

Lors de sa réunion inaugurale, en décembre 1975, le Groupe consultatif permanent a été invité à examiner deux grandes questions, dont nul ne saurait nier l'interdépendance:

- 1) forme, portée et contenu à donner à un rapport annuel exposant les résultats de l'application du système de garanties de l'Agence et les conclusions tirées par le Secrétariat;
- 2) quantification de l'objectif technique des garanties et questions connexes.

Il va sans dire que le Groupe permanent n'a pu résoudre toutes les questions que posait l'examen de ces deux points au cours des trois jours qu'a duré sa première réunion. En fait, ce n'est que deux ans plus tard, après trois nouvelles réunions du Groupe et après des travaux considérables de l'Agence et de quelques Etats Membres, qu'une série de recommandations sur les quantités de matières nucléaires considérées comme significatives du point de vue des garanties a pu être soumise, soigneusement assortie de réserves, au Directeur général. Lors d'une réunion ultérieure, en janvier 1978, le Groupe permanent est parvenu à un accord provisoire sur les valeurs numériques qui pourraient être données aux délais de conversion et de découverte qu'il a recommandées au Directeur général en les assortissant des mêmes réserves soigneusement pesées.

Eu égard à la longue histoire de cette question et aux nombreuses tentatives qui ont été faites pour résoudre les difficultés qu'elle pose, il n'y a pas lieu de s'étonner de ce que les recommandations que le Groupe permanent avait soigneusement assorties de réserves n'aient pas réussi à tempérer le débat. A l'instar des tentatives antérieures de quantification de l'objectif des garanties, l'exercice mené par le Groupe permanent a montré qu'il est relativement facile de définir, en termes de significativité pour les garanties, les valeurs numériques à donner aux délais et aux quantités de diverses matières nucléaires. Malheureusement, ces valeurs sont inacceptables à d'autres titres, principalement en raison de ce qu'elles signifient, compte tenu des modalités et pratiques existantes, en termes de fréquence et d'intensité des inspections et d'obligation d'entreprendre des tâches aussi lourdes que l'établissement d'inventaires physiques.

Ainsi, les appels réitérés à une quantification plus poussée de l'objectif technique des garanties traduisent une incompréhension fondamentale de ce qui a été réalisé à ce jour et de ce qu'il faudra encore réaliser pour surmonter les difficultés que pose l'application des critères existants aux situations tant actuelles que futures.

DES ENGAGEMENTS POUR L'AVENIR

L'optimisme injustifié conduit invariablement à un pessimisme extrême dès qu'il s'avère que la solution d'un problème donné ne sera pas immédiate. Dans le contexte qui est le nôtre, un certain optimisme est permis car les intéressés se rendent de plus en plus à l'évidence qu'ils n'ont guère intérêt à remettre perpétuellement en cause la validité technique des recommandations énoncées par le Groupe permanent en ce qui concerne les quantités significatives et les délais de découverte. Les bases techniques sur lesquelles s'appuient ces recommandations sont des plus solides. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est s'engager à

examiner sans idées préconçues les mesures par lesquelles atteindre au mieux l'objectif technique des garanties. Il est indéniable que l'application stricte des critères provisoires élaborés par le Secrétariat de l'Agence sur la base des recommandations du Groupe permanent continuera de soulever une opposition. Tout aussi inacceptables seraient les tentatives qui viseraient à affaiblir la texture même du système de garanties de l'Agence par une rationalisation des critères ou l'amendement des modalités existantes, et qui relèveraient d'une stratégie à courte vue destinée à alléger la charge qui, sinon, serait imposée à l'Agence et aux exploitants d'installations.

Le Groupe permanent est tout à fait conscient des difficultés qu'il faudra surmonter pour résoudre ces problèmes. Il est cependant fermement déterminé à examiner sans préjugés de nouvelles formes de mesures de garanties, y compris celles pour lesquelles l'élaboration d'une philosophie de base n'a pas encore débouché sur une démonstration pratique. A cette détermination doit aujourd'hui répondre la détermination plus profonde encore de tous les Etats Membres à examiner sous un jour nouveau les contraintes auxquelles l'Agence est soumise pour l'application de son programme de garanties.