

Possibilités et limites des garanties internationales

par H. Grümm*

L'attaque militaire perpétrée au mois de juin de l'année dernière contre un réacteur de recherche en construction en Iraq a une fois de plus soulevé un grand débat public autour du système des garanties de l'AIEA. Malheureusement, nous n'étions pas vraiment préparés à ce genre de discussion et de plus nous avons un handicap car nous n'avons pas d'informations sensationnelles à annoncer. Ce débat nous a permis de constater notamment que des malentendus quant aux possibilités et aux limites des garanties internationales étaient très largement répandus.

En maintes occasions on constate que les possibilités des garanties sont surestimées et la constatation de leurs imperfections conduit alors souvent à l'autre extrême: la déception et une vive critique. Il nous faut admettre que les malentendus proviennent dans une certaine mesure du fait que l'AIEA est tenue de ne rendre compte des questions critiques en matière de garanties qu'à son Conseil des gouverneurs et du fait que nous avons coutume de nous exprimer dans un langage de professionnels seulement.

Quelle que soit l'importance qui revienne à la question de la communication, l'essentiel est bien d'avoir l'assurance que les matières nucléaires ne seront utilisées qu'à des fins pacifiques. Le plus souvent, l'acquisition d'armes nucléaires est motivée par des considérations de sécurité nationale ou par des sentiments de prestige. Depuis 1945, la communauté internationale a eu recours à divers moyens pour décourager la prolifération des armes nucléaires, tels que le maintien du secret au sujet des connaissances techniques, les embargos, l'action politique et les pressions. Toutes ces mesures n'ont pu empêcher cinq Etats de se doter de l'arme nucléaire et elles sont vouées à l'échec à long terme. Pour ne donner qu'un exemple: le strict secret imposé sur les renseignements relatifs à la technologie de l'enrichissement de l'uranium par diffusion a été contourné grâce au procédé de centrifugation gazeuse qui est accessible même aux pays en développement; malgré des embargos rigoureux, l'Afrique du Sud a réussi à produire de l'uranium hautement enrichi pour son réacteur de recherche et ultérieurement des matières faiblement enrichies pour ses centrales nucléaires. De nombreux Etats sont déjà en mesure de produire des matières propres à la fabrication d'armes nucléaires sans appui extérieur. Leur nombre ne fera qu'augmenter dans le temps.

Malgré le peu d'efficacité d'une telle politique de refus, il va de soi que les matières, le matériel et les connaissances techniques vulnérables ne devraient être exportées que dans des conditions soigneusement étudiées et sous réserve de l'application de garanties rigoureuses, de préférence généralisées. Il est clair

toutefois que la non-prolifération n'est pas vraiment un problème technique mais politique. Comme l'a montré l'expérience, dans la panoplie de tous les moyens possibles de lutte contre la prolifération (par exemple le refus, la détente, les mesures de garanties, la sécurité d'approvisionnement), la barrière la plus sûre contre la prolifération est celle qui résulte d'une action politique concertée des Etats qui comprennent qu'il est du plus haut intérêt pour leur propre sécurité de ne pas acquérir d'armes nucléaires. A ce jour, 114 Etats non dotés d'armes nucléaires ont fait preuve de cette conviction en adhérant au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Ceux d'entre eux qui ont des activités nucléaires ont accepté que l'AIEA applique des garanties à toutes ces activités. L'AIEA remplit à cet égard le rôle d'un vérificateur international objectif chargé de s'assurer que les Etats respectent scrupuleusement leurs engagements de non-détournement. Ce système contribue à faire disparaître de la scène internationale la méfiance, l'un des facteurs qui peuvent conduire à envisager l'acquisition d'armes nucléaires.

L'originalité du système des garanties

Toute activité humaine connaît ses limites et les activités de vérification de l'AIEA ne font pas exception à cette règle. Tout d'abord, les garanties ne peuvent être imposées à un Etat, et certainement pas par l'AIEA. Il convient ici de reconnaître l'originalité du système des garanties dans les relations internationales. C'est la première fois dans l'histoire d'une humanité sans repos que des Etats souverains ont accepté de leur plein gré que des installations névralgiques situées sur leur territoire soient inspectées par des ressortissants étrangers. Il n'est donc pas étonnant que même les Etats signataires du TNP n'acceptent les inspections que dans le cadre de règles juridiques et techniques clairement énoncées dans des accords de garanties fondés sur un consensus international. Supposer que des changements substantiels puissent être apportés dans un avenir prévisible aux documents fondamentaux affectant les droits des Etats serait faire preuve de naïveté politique. Il faut aussi savoir que l'efficacité des garanties dépend dans une certaine mesure de la coopération des pouvoirs publics et des exploitants d'installations de l'Etat concerné avec l'AIEA.

Le budget de l'AIEA limite de son côté les ressources en personnel et en matériel du Département des garanties. Cette année, celui-ci dispose d'un budget de 25 millions de dollars, ce qui correspond à peu près au coût d'un seul avion militaire. Etant donné la ferme détermination d'un bon nombre d'Etats Membres à s'en tenir à une croissance réelle nulle du budget de l'AIEA, on ne saurait espérer d'augmentations substantielles dans le proche avenir. Pour la mise au point de nouveau matériel nous devons donc nous en remettre

* M. Grümm est Directeur général adjoint chargé du Département des garanties de l'Agence.

A l'aide de la technologie et de l'électronique modernes, l'Agence met au point de nouveaux appareils à haut rendement pour les activités de garanties. Sur la photographie un de ces appareils, un intensificateur d'images, qui peut servir à observer le rayonnement de Cherenkov émis, dans les bassins de stockage, par les éléments combustibles irradiés. Pour la mise au point de ces appareils, qui n'a commencé qu'il y a quelques années, l'Agence est tributaire des programmes d'appui des Etats Membres.



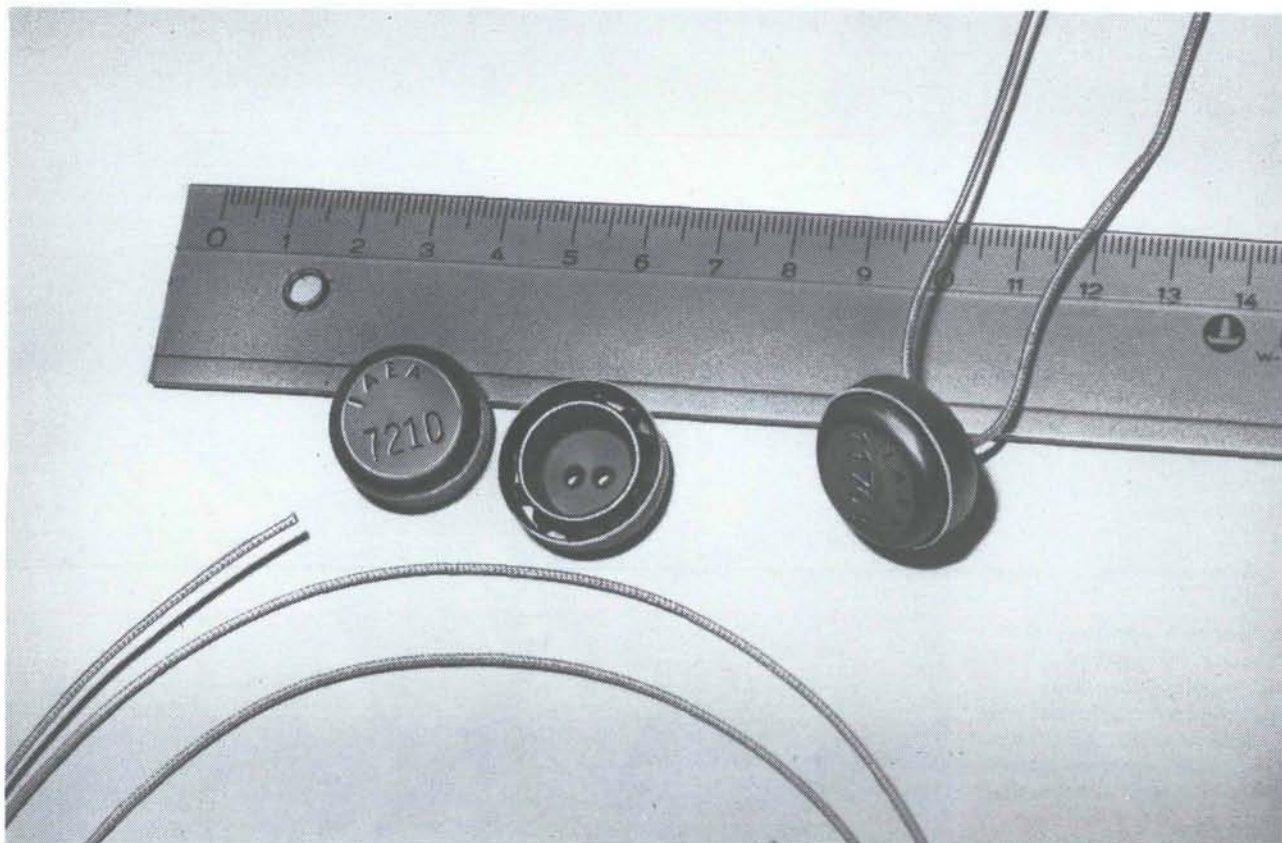
dans une grande mesure aux programmes d'appui généreux de quelques Etats Membres. Pour les mêmes raisons, nous n'avons pu consacrer en 1981 que 5060 journées d'inspecteur à des activités d'inspection. Ce chiffre représente à peine plus de la moitié de l'activité d'inspection prévue par les accords existants. Néanmoins, on considère de nos jours que les garanties constituent une mesure importante pour l'instauration de la confiance internationale et il ne faut pas sous-estimer leur effet de dissuasion*. Sur le plan purement technique, une évaluation des garanties doit aussi tenir compte du fait que la mise au point de matériel spécialisé répondant aux besoins propres des garanties a commencé il y a seulement quelques années.

Aux contraintes externes qui s'exercent sur le corps des inspecteurs s'ajoutent des difficultés internes. Il n'est pas aisé d'assurer une gestion efficace dans un environnement international caractérisé par une forte rotation des effectifs et étant donné la complexité et la nouveauté de la fonction à assurer, qui relève à la fois des plans technique et politique. Il ne faut toutefois

pas croire que les garanties internationales sont un phénomène statique; elles constituent un effort évolutif qu'accomplissent des personnes dont le métier n'existe que depuis une dizaine d'années. Au cours de cette brève période, un mode de contrôle a été élaboré, négocié et mis en œuvre pour une douzaine de types d'installation nucléaire et pour des centaines d'installations particulières. Malgré les difficultés dont il a été fait état ci-dessus, l'AIEA devrait, dans trois ou quatre ans, être en mesure de répondre à 65 ou 70% de ses obligations en matière d'inspection et disposer de matériel à performances élevées, fruit des grands programmes d'appui dont elle bénéficie. Entretemps, nous nous efforçons d'utiliser de façon optimale les ressources limitées dont nous disposons en concentrant nos efforts sur les parties du cycle du combustible — environ 25 installations sur les 800 placées sous garanties — qui renferment de grandes quantités de matières nucléaires névralgiques sous une forme facilement utilisable.

Si l'on compare le système de garanties actuel, encore en devenir et soumis à des contraintes externes et internes, et le rôle important qu'il est appelé à jouer, on comprend qu'il y ait place pour une réelle inquiétude. Cependant, le tableau est moins sombre si l'on examine l'efficacité du système non plus sur un plan purement

* A sa vingt-cinquième session, la Conférence générale de l'AIEA a réaffirmé en liaison avec l'incident irakien "sa confiance dans l'efficacité du système de garanties de l'Agence qui constitue un moyen sûr de vérifier l'utilisation pacifique d'une installation nucléaire".



Un scellé, comme celui qui figure sur la photographie, permet de s'assurer de manière très simple mais efficace que les matières nucléaires qui se trouvent dans un conteneur n'ont pas été touchées depuis que le scellé a été appliqué. Ces scellés sont peu coûteux, de faible dimension et d'une application facile, bien qu'ils aient l'inconvénient de ne pouvoir être vérifiés sur place. En 1981, les inspecteurs des garanties de l'Agence ont apposé, puis vérifié plus de 4000 scellés.

théorique mais à la lumière des réalités de la situation mondiale. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les efforts de non-prolifération auxquels contribuent les garanties ont donné et continuent à donner des résultats positifs, principalement grâce à la sagesse et à la coopération de nombreux Etats. Depuis 1964, c'est-à-dire en 18 ans, aucune nouvelle puissance nucléaire n'a vu le jour. Il faut noter uniquement l'explosion nucléaire indienne d'il y a huit ans, pour laquelle des matières non soumises aux garanties ont été utilisées. Le fait n'a pas été répété. De plus, le système d'accords et d'inspections rend les zones à risque de prolifération très visibles dans le monde et permet aux Etats Membres de l'AIEA d'engager une action concertée de dissuasion.

Le risque de prolifération le plus grand se situe hors du champ d'application des garanties

Il ne faut pas oublier que les rapports et les conclusions de l'AIEA ne constituent pas la seule source d'information dont disposent les Etats Membres. Ceux-ci peuvent avoir leurs propres moyens de détecter des activités nucléaires non soumises aux garanties; ils peuvent tenir compte de la stabilité interne et externe des Etats, et évaluer leurs intentions politiques et leurs possibilités techniques. Par exemple, si un pays ne dispose que de réacteurs à eau ordinaire fournis par d'autres pays, il est dans l'impossibilité physique de séparer le plutonium du combustible irradié et par conséquent de le détourner.

Dans ce cas, l'impossibilité physique constitue une garantie en soi, alors même qu'actuellement le corps des inspecteurs de l'AIEA ne peut consacrer que six à huit journées d'inspection par an à ce type d'installation au lieu de la douzaine de journées prévues par la méthode de contrôle type. Cette situation permet en outre aux inspecteurs de concentrer leurs efforts sur l'usine de retraitement qui sépare le plutonium.

Si, au vu de tous les renseignements dont il dispose ainsi, un gouvernement intéressé considère les 114 Etats non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP et qui ont de ce fait volontairement accepté de soumettre leurs activités nucléaires à des garanties internationales généralisées, il constatera que 39 de ces pays ont effectivement des activités importantes du point de vue des garanties, et que dans tous les cas elles sont placées dans leur totalité sous les garanties de l'Agence. Il verra que pour ces Etats, en l'absence de bouleversements importants dans les relations internationales, les motifs de détournement, s'il en existe, sont limités à quelques cas très peu nombreux. Le gouvernement en question sera davantage préoccupé par la constatation que tous les Etats ayant des activités nucléaires ne sont pas actuellement disposés à accepter les règles du TNP ou tout autre accord de garanties généralisées. Selon les renseignements qui sont du domaine public, toutes les activités nucléaires essentielles de six Etats non signataires du TNP sont placées sous garanties. Cette application *de facto* de garanties généralisées permet à l'AIEA

d'effectuer des contre-vérifications qui facilitent le travail des inspecteurs. Toutefois, les Etats en question peuvent légalement – sauf dans la mesure où ils en sont empêchés par des accords de fourniture – construire des installations nucléaires qu'ils ne soumettront pas aux garanties et dans lesquelles ils pourront produire des matières utilisables pour la fabrication d'armes. Enfin, le gouvernement en question sera peut-être gravement préoccupé par le fait que quatre Etats exploitent déjà ou construisent des installations nucléaires non soumises aux garanties, capables de produire des matières utilisables pour la fabrication d'armes, et par le fait que les stocks déjà accumulés de telles matières sont peut-être considérables.

Ainsi, le système des garanties de l'AIEA, vu dans la perspective d'un gouvernement bien informé, offre un tableau quelque peu singulier. Plus de 90% de l'activité d'inspection est concentrée sur des installations qui sont exploitées dans des pays qui ont pris l'engagement politique ferme de ne pas contribuer à la prolifération. Le reste de l'activité d'inspection est consacré à des installations situées dans des pays qui n'ont pas pris cet engagement; quant aux installations qui représentent un risque réel de prolifération, elles ne sont pas accessibles aux inspecteurs. On voit donc que le risque de prolifération est le plus grand là où s'arrêtent les garanties.

Il semble que l'on comprenne bien maintenant le fait que les garanties ne peuvent empêcher un Etat de détourner des matières nucléaires ou de dénoncer un

accord de garanties. Le système ne permet pas de prévoir les intentions ou décisions politiques futures. C'est un système d'alerte rétroactif. On a pu lire dans la presse que l'AIEA ne remplissait pas son rôle à cet égard. Cela n'est pas exact. Dans son rapport annuel et le rapport sur l'application des garanties, l'Agence attire l'attention depuis des années sur les installations non soumises aux garanties qui sont exploitées ou qui sont en construction dans divers pays. En septembre 1981, elle a fait savoir à son Conseil des gouverneurs qu'elle n'était pas en mesure d'appliquer de façon satisfaisante des garanties à deux réacteurs de puissance. Il n'y a guère eu et il n'y a guère encore de réactions politiques internationales à cette information.

L'un des objectifs des garanties est de dissuader le détournement de matières nucléaires par le risque d'une découverte rapide. Toutefois, cette découverte n'a en soi qu'un pouvoir très limité de dissuasion. La dissuasion peut provenir d'une réaction politique internationale prévisible, rapide et efficace, faisant suite à une alerte donnée par l'AIEA. Les deux éléments, la détection par l'AIEA et la réaction politique, sont complémentaires. Et le point faible de cette interaction n'est certes pas un manque d'efficacité des garanties de l'AIEA. En tout état de cause, nous faisons tout notre possible à l'AIEA pour améliorer l'efficacité des activités de garanties. Pour donner les résultats qu'on attend d'elles, les garanties internationales ont besoin de l'appui permanent des Etats Membres de l'AIEA mais aussi de la reconnaissance par les mass media de leur rôle irremplaçable.

Le système des garanties de l'Agence est unique: c'est la première tentative importante de combiner les accords sur le contrôle des armements avec la vérification objective et efficace du respect par chaque pays des obligations stipulées dans les accords auxquels il est partie.

