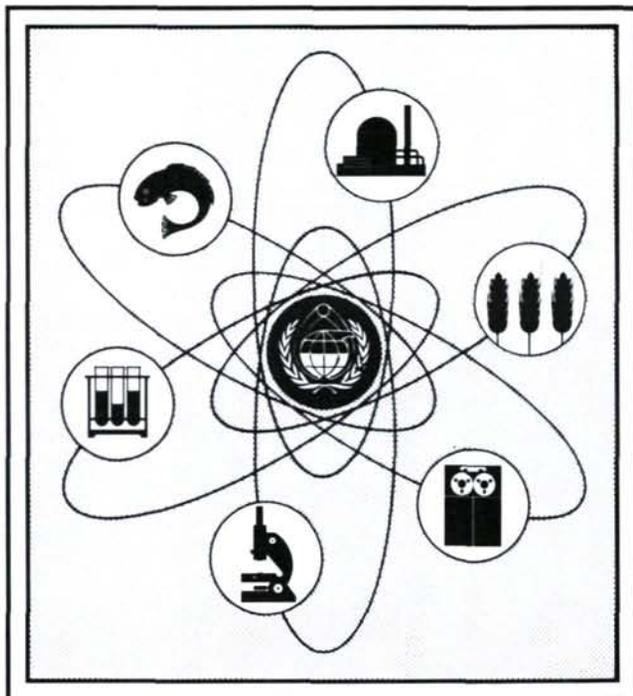


La coopération technique de l'AIEA et le TNP

par Carlos Vélez Ocón



Dans le domaine de l'énergie nucléaire, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a des fonctions et des attributions multiples. Son système de garanties en fait l'instrument qui permet de vérifier que, dans ses Etats Membres, l'énergie nucléaire est bien employée à des fins pacifiques; ses divers programmes techniques en font le foyer de délibérations internationales et lui permettent de promulguer des normes largement acceptées. Son Système international de documentation nucléaire (INIS) en fait un centre international de diffusion de documentation technique dans les diverses disciplines nucléaires; enfin, son programme de coopération technique en fait le principal vecteur international qui permet d'étendre les techniques nucléaires aux pays en développement.

Pour reprendre les termes mêmes du Statut, toutes les activités précitées ont pour but d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier. Le Statut impose en outre à l'organisation la responsabilité de veiller à ce que les applications nucléaires placées sous sa direction ou sous son contrôle soient employées à des fins pacifiques. Les Etats Membres, reconnus comme tels en vertu de leur acceptation du Statut, attendent de l'Agence qu'elle exerce effectivement les deux fonctions statutaires précitées.

Certes ces deux fonctions peuvent sembler incompatibles, la réglementation des techniques nucléaires d'une part, et leur encouragement de l'autre, contenant les germes d'un conflit fondamental sur le plan de la logique. Or, ces fonctions sont bel et bien complémentaires et les applications nucléaires à des fins pacifiques, telles que les signataires du Statut les ont envisagées, supposent un régime d'encouragement

et de contrôle qui se concrétise par des transferts technologiques et une vérification des applications qui en sont faites.

Il est de fait que les techniques nucléaires recouvrent divers domaines, certaines applications semblant relever du domaine militaire, d'autres non, encore que la distinction ne soit pas toujours facile à établir.

Les mécanismes de contrôle

Au fil des ans, les mécanismes permettant d'assurer que les applications des techniques nucléaires qui relèvent de la juridiction ou du contrôle de l'AIEA sont bien employées à des fins pacifiques ont été forgés compte tenu de l'évolution de la situation politique et des progrès de la technique. Aux débuts du programme de coopération technique, il suffisait qu'un Etat Membre accepte le Statut et les dispositions qu'il contient pour considérer que, par là même, il manifestait ses intentions pacifiques. L'Article XI.F du Statut précise les obligations auxquelles les Etats Membres doivent satisfaire pour recevoir une assistance. A cette fin, il importe que l'Etat Membre et l'Agence aient conclu un accord aux termes duquel:

«(a) ... l'aide accordée ne sera pas utilisée de manière à servir à des fins militaires»; et

«(b) ... le projet (c'est-à-dire l'aide) sera soumis aux garanties prévues à l'Article XII, les garanties pertinentes étant spécifiées dans l'accord».

Les dispositions qui précèdent visent uniquement les obligations du pays bénéficiaire, mais l'AIEA, en sa qualité d'organisme donateur ou d'intermédiaire chargé de fournir l'aide, a également des responsabilités qui sont exposées à l'Article II:

«Elle (l'AIEA) s'assure, dans la mesure de ses moyens, que l'aide fournie par elle-même ou à sa demande, ou sous sa direction ou sous son contrôle, n'est pas utilisée de manière à servir à des fins militaires».

M. Vélez Ocón est Directeur général adjoint chargé du Département de la coopération technique de l'AIEA.

Il ressort clairement de ce qui précède que l'Agence et les divers Etats Membres doivent conclure des accords régissant les conditions auxquelles l'assistance pourra être fournie et limitant les domaines de l'aide de l'AIEA à des applications non militaires des techniques nucléaires.

Conséquences du Traité de non-prolifération

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), qui est entré en vigueur en 1970, marque une inquiétude croissante à l'échelon mondial devant le risque de voir les techniques nucléaires détournées à des fins abusives. Ce traité — qui, *stricto sensu*, est un accord entre nations — prévoit l'application de garanties dans les installations nucléaires et demande aux Etats qui ne possèdent pas d'armes nucléaires de s'engager à ne pas appliquer les techniques nucléaires à des fins militaires, notamment pour la fabrication d'engins nucléaires explosifs. Dans cet accord, l'AIEA tient le rôle prééminent d'organisme international chargé de vérifier, par le biais de son système de garanties, que les pays signataires ont bien l'intention d'appliquer l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Tous les cinq ans, les Etats parties au traité se réunissent pour en régler l'application générale et étudier les mesures à prendre pour assurer l'application de ses diverses dispositions. Pour le programme de coopération technique de l'AIEA, la première Conférence d'examen du TNP, tenue en 1975, a été une étape très importante. Lors de cette conférence, les signataires du traité ont adopté une résolution prévoyant une assistance technique supplémentaire extra-budgétaire, acheminée par l'AIEA et spécialement destinée aux pays parties au TNP. En l'occurrence, on a fait valoir que les pays qui avaient renoncé à toute application militaire étaient bien animés d'intentions pacifiques et que, soutenant ainsi la cause de la paix, ils étaient, à l'encontre des pays qui n'avaient pas accepté le régime international de non-prolifération, plus dignes de bénéficier, dans le domaine nucléaire, d'une assistance dont ils étaient moins susceptibles de faire un mauvais usage.

Il a été recommandé en particulier que pour décider de la fourniture d'assistance technique, les Etats parties au traité tiendraient compte de l'adhésion des Etats bénéficiaires à ce traité, que les mesures spéciales de coopération prises pour satisfaire aux besoins croissants des pays en développement pourraient inclure une aide accrue et supplémentaire fournie à titre volontaire, soit en vertu d'accords bilatéraux, soit par des filières multilatérales, tels les moyens dont dispose l'AIEA pour administrer les fonds d'affectation spéciale et les dons en nature, et que les Etats parties au traité en mesure de le faire satisfassent au maximum les demandes d'assistance techniquement fondées soumises par les Etats en développement parties au traité.

La conférence a admis qu'il convenait d'accorder la préférence aux pays en développement ayant ratifié le TNP. Dans l'esprit des dispositions qui précèdent, les pays donateurs parties au TNP ont réservé des fonds supplémentaires pour des opérations d'assistance technique. L'AIEA a, en outre, institué un mécanisme pour affecter les contributions extra-budgétaires

destinées à aider certains projets particuliers. A ce titre, latitude a été laissée aux pays donateurs de retenir, dans les divers pays, des projets approuvés par le Conseil des gouverneurs, mais pour lesquels les fonds faisaient défaut.

Les fonds extra-budgétaires et leur répartition

La campagne d'assistance supplémentaire en faveur des Etats Membres de l'AIEA parties au TNP qu'a suscitée la première Conférence chargée de l'examen du TNP a eu un retentissement sur le programme de coopération technique. Le tableau ci-joint donne, pour les dix dernières années, une récapitulation de l'évolution du rapport entre les fonds dont l'AIEA dispose pour la coopération technique, au titre de son budget ordinaire, et ceux dont elle dispose à titre extra-budgétaire.

Les fonds de coopération technique inscrits au budget de l'AIEA et les fonds extra-budgétaires (1975-1984)

Année	Fonds inscrits au budget de l'AIEA (en millions de dollars E.U.)	Fonds extra-budgétaires (en millions de dollars E.U.)	Fonds extra-budgétaires (en pourcentage des fonds inscrits au budget de l'AIEA)
1975	4,54	0,10	2,2
1976	5,49	0,73	13,3
1977	5,96	2,15	36,1
1978	7,12	2,86	40,2
1979	8,80	2,64	30,0
1980	10,63	2,67	25,1
1981	12,96	3,56	27,5
1982	16,00	4,41	27,6
1983	19,24	9,39	48,8
1984	22,23	8,93	40,2

La part appréciable que représentent les fonds extra-budgétaires depuis l'instauration d'un mécanisme d'affectation de ces contributions est mis en évidence.

Quoi qu'il en soit, on peut se demander si cette assistance supplémentaire est bien employée aux fins pour lesquelles ceux qui l'avaient proposée la destinaient, à savoir: renforcer le TNP et servir les Etats qui y sont parties.

En premier lieu se pose le problème de la répartition des fonds. Si, d'une part, les fonds extra-budgétaires ont été, pour l'essentiel, alloués à des Etats parties au TNP (95% pendant la période 1980-83) — ce qui semblerait indiquer que les Etats donateurs préfèrent favoriser les Etats ayant ratifié le TNP — d'autre part, les Etats Membres bénéficiaires d'une aide de l'AIEA sont, dans une majorité écrasante, des Etats signataires du TNP. Qui plus est, la répartition des fonds extra-budgétaires, selon que les Etats sont ou ne sont pas parties au TNP est très semblable à celle des fonds inscrits dans l'élément entièrement financé du programme de coopération technique. Il est donc difficile d'établir une corrélation nette entre ratification du TNP et assistance supplémentaire, que ce soit au titre du budget ordinaire ou à titre extra-budgétaire.

Enfin, au cours des dix dernières années, l'assistance extra-budgétaire n'est pas devenue, dans le programme de coopération technique, un domaine réservé aux seuls signataires du TNP. Au contraire, elle couvre un domaine où il n'existe aucune discrimination, ainsi que le veulent la tradition et le Statut de l'AIEA où, signataires et non signataires présentent régulièrement des demandes d'assistance avec certaines chances de les voir aboutir. De fait, moyennant diverses mesures de programmation, l'Agence peut aujourd'hui financer des projets non inscrits à son budget à partir d'économies réalisées sur les fonds affectés au programme général de coopération technique et fournir une assistance extra-budgétaire venant se substituer à une assistance entièrement financée approuvée par le Conseil. De même, des Etats Membres non parties au TNP ont reçu, tant de pays donateurs signataires du TNP que de l'AIEA, une assistance destinée à des projets non inscrits au budget.

Ainsi, depuis 1975, le TNP semble avoir eu une influence marquée sur les contributions extra-budgétaires provenant de pays donateurs signataires du TNP, contributions qui ont permis de développer le programme de coopération technique, encore qu'il ne soit pas facile d'évaluer dans quelle mesure l'assistance extra-budgétaire a contribué à favoriser les objectifs que se propose le TNP.

Cadre de l'assistance technique

Le Traité de non-prolifération a permis d'influer sur le programme d'assistance technique de l'AIEA, notamment pour ce qui est de sa teneur et de son administration. Toutefois, avant d'aborder cette question, il est bon de dire un mot du cadre dans lequel l'Agence fournit son assistance technique. Comme nous l'avons rappelé, l'Agence s'est toujours efforcée de conclure, pour la fourniture d'assistance technique, des accords où les intéressés, ainsi que le stipule le Statut, s'engagent à ne pas employer l'énergie nucléaire à des fins militaires.

Depuis l'entrée en vigueur du TNP en 1970, ces accords ont été revus et modifiés. Lors des années qui suivirent immédiatement 1970, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a commencé à étudier comment rendre les Principes directeurs et règles générales d'application concernant l'octroi d'assistance technique par l'Agence (premier texte de 1960) plus explicites et plus conformes au texte du TNP. En 1979, le Conseil en a adopté un texte révisé qui précisait en termes plus concrets les formes d'assistance qui semblaient se prêter à des applications militaires.

«Il ne sera fourni d'assistance technique que pour des applications pacifiques de l'énergie atomique. Aux fins du programme d'assistance technique, les applications pacifiques de l'énergie atomique sont exclusives de la fabrication d'armes nucléaires, de la poursuite de fins militaires et d'applications qui pourraient favoriser la prolifération des armes nucléaires, comme la recherche consacrée à un engin explosif nucléaire, ou la mise au point, l'essai ou la fabrication d'un tel engin. A cet effet, et dans la mesure prescrite par le Conseil des gouverneurs, les garanties de l'Agence sont appliquées à toutes les formes d'assistance technique dans tous les domaines technologiques névralgiques conformément aux disposi-

tions fixées par le Conseil des gouverneurs, dont le texte, qui pourra ultérieurement être amendé par le Conseil, est reproduit en annexe.»

Ladite annexe précise les domaines technologiques en question, à savoir:

- a) L'enrichissement de l'uranium;
- b) Le retraitement du combustible épuisé;
- c) La production d'eau lourde;
- d) Le traitement du plutonium, y compris la fabrication de combustible au plutonium et à l'uranium/plutonium.

Les garanties pourront être appliquées seulement s'il apparaît qu'il y a un «apport appréciable» au projet assisté, stipulation qui nécessite une évaluation cas par cas de toutes les demandes d'assistance. C'est au Secrétariat qu'il incombe, ainsi qu'il est stipulé au paragraphe 7 de l'annexe, de déterminer les demandes comportant un élément «névralgique». En soumettant le projet de programme d'assistance technique au Comité du Conseil chargé de l'assistance technique et de la coopération, en novembre ou en décembre chaque année, le Directeur général est tenu de signaler, le cas échéant, ceux des projets qui sont considérés comme susceptibles de constituer un apport appréciable aux domaines névralgiques précités.

L'évaluation se trouve encore compliquée, du moins en théorie, du fait qu'il est stipulé que ces apports peuvent être «directs» ou «indirects». Il est en outre stipulé que, pour fournir une assistance aux Etats Membres qui ont conclu avec l'Agence des accords de garanties pertinents, aucun accord supplémentaire ne sera nécessaire. En revanche, pour les Etats Membres qui n'ont pas conclu de tels accords, des accords individuels seront établis au cas où l'assistance technique serait effectivement fournie.

Dans la pratique, le Secrétariat a estimé que seuls deux projets étaient susceptibles de constituer un «apport appréciable» à un ou plusieurs des domaines technologiques «névralgiques». Ces projets qui, l'un et l'autre, ont trait à la fourniture de combustible nucléaire, ont été approuvés au titre du programme de coopération technique de l'AIEA pour 1983. Conformément au texte révisé des Principes directeurs, le Conseil a demandé que soient conclus, pour ces projets, des accords contenant des dispositions relatives aux garanties.

Les demandes d'assistance reçues dans le cadre des technologies «névralgiques» sont si peu nombreuses que l'on peut admettre que la plupart des pays en développement ne sont pas en mesure de profiter d'une assistance dans ces domaines. Les technologies en question ont trait au cycle du combustible nucléaire et nécessitent une expérience considérable en énergie d'origine nucléaire et des investissements excessifs pour la plupart de ces pays.

Etant donné que les pays capables de fournir des technologies nucléaires applicables au domaine militaire sont, à deux exceptions près, signataires du TNP et que tous les Etats dotés d'armes nucléaires ont ratifié le texte révisé des Principes directeurs — lesquels interdisent expressément le transfert de telles technologies — on peut également admettre que, dans les domaines «névralgiques», aucune aide n'est fournie de manière bilatérale en dehors du cadre des accords de garanties.

Instaurer un climat de confiance

Il ressort d'un examen du programme de coopération technique de l'Agence et de ses rapports avec le TNP que:

- Le Statut a été le premier instrument à définir le champ qu'il convenait d'accorder à la coopération technique internationale dans le domaine nucléaire.
- Le Traité de non-prolifération reprend bon nombre des préoccupations exprimées dans le Statut quant aux applications pacifiques ou légitimes.
- Le Traité de non-prolifération a fort bien pu être à l'origine de la révision des Principes directeurs de l'Agence qui définissent de manière plus explicite le champ qu'il convient d'accorder à la coopération technique internationale dans le domaine nucléaire.
- La recommandation de la première Conférence chargée de l'examen du TNP, qui tend à accorder aux Etats signataires du TNP une assistance extra-budgétaire accrue par l'intermédiaire de l'AIEA, a été rapidement suivie par l'instauration, au sein de cette organisation, d'un mécanisme facilitant l'octroi d'une telle assistance.

- Le Statut de l'AIEA ayant un caractère non discriminatoire, et la participation des Etats Membres au programme de coopération technique étant antérieure au TNP, il n'est pas possible, au sein de l'AIEA, d'ériger en principe le traitement préférentiel que prévoit la résolution prise lors de la conférence sur le TNP.

En substance donc, même s'il existe des indices — ne serait-ce que des présomptions — que le TNP a eu une influence sur le programme de coopération technique de l'AIEA, les rapports entre le TNP et ce dernier sont complexes et dynamiques; les relations de cause à effet sont loin d'être claires et une étude chiffrée ne permet guère d'arriver à des résultats concluants.

Il n'en reste pas moins que, considérés dans leur ensemble, le Statut, le Traité de non-prolifération et le texte révisé des Principes directeurs traduisent tous le vœu des pays de voir s'instaurer un climat international où il sera inacceptable qu'un Etat non doté d'armes nucléaires cherche à en fabriquer et répréhensible, pour les Etats qui possèdent les techniques nécessaires à cette fin, de les offrir à d'autres. Sur ce point, l'AIEA comme le TNP professent une seule et même foi.

