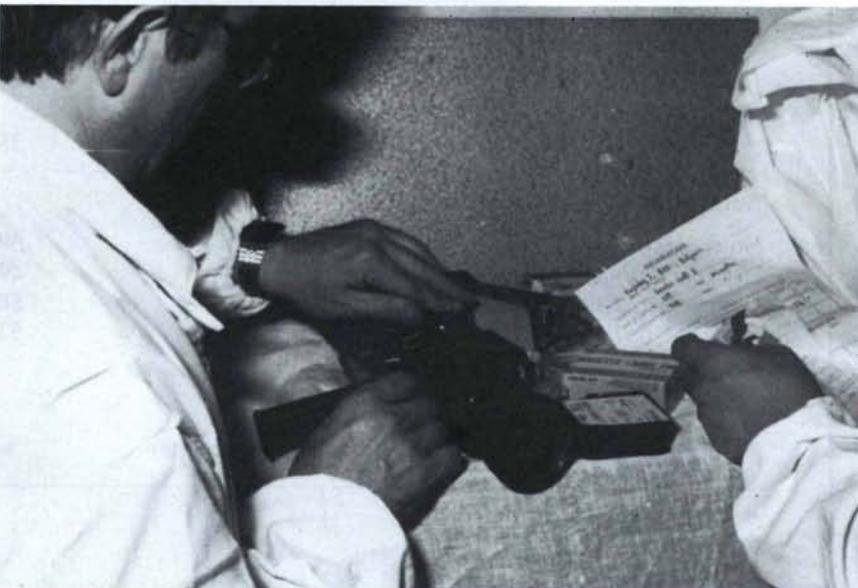




▲ Pendant un exercice d'inspection en URSS, un inspecteur de l'AIEA et ses nouveaux collègues mesurent la teneur en uranium du combustible neuf pour réacteur VVER-400 à l'aide d'un compteur de neutrons à coïncidence. (Photo: Comité d'Etat de l'URSS pour l'utilisation de l'énergie atomique)



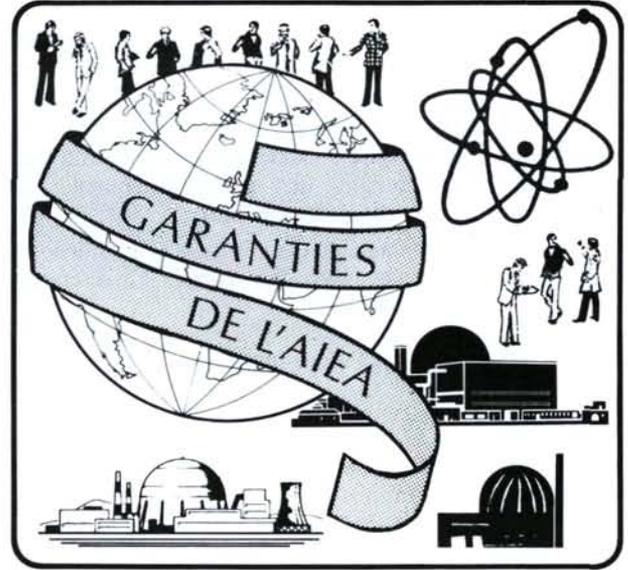
◀ Au cours d'une inspection de la centrale nucléaire de Kozloduy (Bulgarie), des inspecteurs de l'AIEA apposent un scellé sur le bouclier de protection du réacteur et rechargent une caméra de surveillance. (Photo: Centrale nucléaire de Kozloduy)



# Les garanties de l'AIEA — Perspective 1988

*Assurance ou dissuasion?*

par Jon Jennekens



L'Agence connaît depuis un certain temps déjà une période de croissance nulle. Dans ces circonstances, l'examen constant dont le programme de garanties de l'AIEA est l'objet revêt une importance accrue. Dans n'importe quelle organisation, l'existence de contraintes d'ordre financier oblige à revoir les priorités. Cet examen est particulièrement opportun en ce moment, non seulement en raison de considérations financières, mais aussi parce que certains estiment que plusieurs aspects des garanties ont été trop favorisés par rapport à d'autres lors de l'élaboration des méthodes actuelles de contrôle appliquées par l'Agence. L'un des aspects contestés est l'équilibre, pourtant jugé essentiel, entre les mesures à prendre, d'une part, pour assurer la détection rapide en cas de détournement de matières nucléaires et, d'autre part, pour vérifier qu'il n'y a pas eu détournement. Au fil des années, on a débattu cette question de manière un peu trop simpliste, en opposant les besoins se rapportant d'une part à la dissuasion, d'autre part à l'assurance de non-détournement.

### **Eveil de l'intérêt pour la détection et le contrôle**

On a commencé, voici une quarantaine d'années, à chercher les moyens de conclure un accord international prévoyant des mesures permettant de limiter la prolifération des armes nucléaires. Les idées-forces du moment trouvaient leur expression dans les termes «détection», «prévention», «interdiction», «détournement», «contrôle», «clandestinité». Il fallut près de dix ans pour que les efforts conjugués de plusieurs Etats aboutissent à un accord sur le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Personne ne s'étonnera de constater que l'objectif que l'Agence s'est fixé en matière de garanties traduit la prise de conscience que l'idée première d'une organisation internationale qui

posséderait, au sens matériel du mot, la totalité des matières nucléaires était tout simplement irréalisable. La vérification des activités nationales est donc venue se substituer à la propriété et au contrôle internationaux.

Toute tentative de rendre compte de la multiplicité et de la complexité des facteurs ayant influencé la conception du système de garanties de l'Agence sera forcément contestée, et ce à divers titres. Disons donc simplement que le fait qu'il ait fallu cinq ans entre la création de l'Agence et la date à laquelle celle-ci a effectué sa première inspection au titre des garanties est lié aux longues consultations qu'on a dû mener avant de publier le document INFCIRC/26 («Les garanties de l'Agence») en 1961. Ces consultations comportaient une discussion sur la finalité, l'ampleur et la nature des mesures techniques à appliquer au cours d'une inspection. Certains Etats Membres ont fait part de leurs réserves à l'égard de l'importance implicite que plusieurs autres Etats accordaient à la détection d'éventuels détournements et à la dissuasion, aux dépens du volet vérification et assurance de non-détournement. Au nombre de ceux qui manifestaient leur réticence figuraient des Etats fournisseurs soucieux de voir respecter les obligations inscrites dans leurs accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux concernant l'utilisation à des fins exclusivement pacifiques. Sur ce point, beaucoup d'autres Etats pour qui la prolifération était inacceptable se sont ralliés à eux. Ces réserves restent encore valables aujourd'hui.

### **Le Comité des garanties**

Le Comité des garanties (1970), qui rédigea le document INFCIRC/153 («Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les Etats dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires»), était parfaitement conscient de ce dilemme détournement-assurance. Il tenta d'assurer un certain équilibre en rédigeant les nombreuses dispositions de

M. Jennekens est directeur général adjoint chargé du Département des garanties de l'AIEA.

l'INFCIRC/153, reconnaissant la validité des arguments de chaque partie et, plus important encore, la nécessité d'incorporer dans le document des dispositions assez complètes pour laisser à l'Agence une certaine latitude dans son programme de garanties. Bien que les souvenirs des participants varient quant aux intentions du Comité des garanties (1970), il est évident que celui-ci cherchait à faire en sorte que les garanties de l'AIEA, avant toute autre considération, jouissent d'une crédibilité internationale et, par conséquent, se caractérisent par les éléments suivants:

- Vérification indépendante des résultats et conclusions
- Coopération étroite avec les parties directement concernées par les garanties
- Objectivité
- Conformité technique et juridique
- Efficacité
- Rendement.

Pour atteindre ces objectifs, il faut accorder la priorité à la vérification indépendante. Aucun de ces éléments n'appelle une relation conflictuelle entre l'Agence et les Etats Membres ayant conclu un accord de garanties. Ce point est important lorsqu'on considère le jugement de certains qui estiment que l'on a donné trop d'importance à la «détection rapide des détournements» et à la «dissuasion de détournement» — deux aspects des dispositions qui figurent dans le document INFCIRC/153. Cette perception des choses provient — en partie du moins — de l'emploi de techniques d'analyse des voies de détournement, très influencées par des scénarios tout à fait contestables dont voici quelques exemples:

- la probabilité qu'un Etat tente de détourner des matières nucléaires relevant des garanties est faible, mais elle existe;
- l'existence éventuelle d'installations non déclarées (donc clandestines);
- la possibilité d'un accord secret entre Etats en vue d'un détournement de matières nucléaires.

Si certains Etats voient dans ces scénarios un affront à leur honnêteté, à leur intégrité ou, peut-être plus grave encore, à leur engagement en faveur des garanties de l'Agence, il faut tout de même reconnaître la pertinence de l'analyse d'éventuelles stratégies de détournement quand il y va de la crédibilité du système. Les experts s'accordent pour la plupart à penser que, loin de constituer une remise en cause de l'honnêteté des uns ou des autres, ces analyses sont un garde-fou, car elles aident à définir et déterminer les conditions techniques permettant d'atteindre un degré valable de vérification de l'usage pacifique de matières déclarées.

Cela dit, les Etats qui ont ratifié le TNP ou conclu d'autres accords de non-prolifération internationalement crédibles, en fournissant des preuves de leur engagement, sont en droit de s'interroger sur le maintien de ces analyses. On peut comprendre cette interrogation, malgré tous les arguments montrant que les analyses des voies de détournement ont été mises au point pour assurer le sérieux de l'application des garanties, qu'elles font depuis longtemps partie intégrante de l'action visant à assurer la crédibilité du système, et qu'elle constituent une démarche scientifique dont les avantages justifient largement le coût.

Dans leur analyse des voies de détournement, le Secrétariat et d'autres encore ont insisté sur plusieurs dispositions de la partie II du document INFCIRC/153 traitant de l'application. C'est pour cette raison que la «détection rapide» et la «dissuasion» sont devenues des notions dominantes, voire primordiales, selon certains. Cette tendance a fait l'objet de critiques; on lui reproche notamment de réduire l'importance de l'engagement fondamental des Etats, énoncé au paragraphe 1 de la partie I du document INFCIRC/153, qui est l'essence même des accords de garanties conclus en vertu du TNP. A cet égard, le paragraphe 7 du document INFCIRC/153 stipule les moyens permettant de vérifier le respect, par les Etats, de leur engagement fondamental. Il fait obligation aux Etats d'instituer un système national de comptabilité et de contrôle de toutes les matières nucléaires soumises aux garanties, permettant ainsi à l'Agence de vérifier les résultats de ce système.

Ceux qui défendent le paragraphe 7 disent qu'il s'agit d'une déclaration claire, dénuée de toute ambiguïté, selon laquelle les garanties sont censées être une confirmation de non-détournement, un peu comme la mission d'un vérificateur extérieur des comptes consiste à confirmer rétrospectivement l'exactitude et la validité de la comptabilité d'une entreprise ou d'une administration d'Etat. Aussi estiment-ils que les garanties doivent être axées sur l'assurance et, dans ce contexte, avoir une double fonction: 1) vérifier de manière indépendante, techniquement correcte et exhaustive que les Etats respectent leurs engagements en matière de garanties, et fournir ainsi des preuves convaincantes permettant à tous les Etats de conclure à l'assurance de non-détournement; 2) aider les différents Etats ou groupes d'Etats à prouver de manière valable et continue qu'ils respectent leurs engagements en matière de garanties.

### Un point de vue personnel

Ces arguments ne sont pas à prendre à la légère. Mais, comme l'affirment de nombreux praticiens des garanties, les principes, critères et pratiques qui régissent l'approche axée sur l'«assurance» sont tout à fait comparables à ceux qui déterminent l'approche axée sur la «dissuasion». Ces spécialistes pensent qu'il est erroné et malvenu de distinguer certaines dispositions du document INFCIRC/153, et qu'il convient, au contraire, de considérer le texte comme un tout lorsqu'on évalue les procédures et pratiques en vigueur. C'est là un argument de poids, vu que le document en question est le produit d'un consensus international qui est le fruit des efforts prolongés de 53 Etats Membres pour conseiller le Directeur général sur une question de la plus haute importance.

En ce qui concerne l'argument qu'il faudrait accorder une plus grande place à la vérification des résultats des systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle, il convient aussi de reconnaître qu'il serait peu judicieux de trop s'en remettre à ces systèmes, car il est spécifié que les garanties de l'AIEA doivent être une vérification indépendante, exhaustive, techniquement correcte et rigoureuse de la comptabilité des matières nucléaires et des relevés et rapports d'exploitation sur l'utilisation et

la destination des matières nucléaires dans les différents Etats. Sans cette disposition, la crédibilité des garanties de l'AIEA s'évanouirait.

Certains estiment que le débat relève plus de la sémantique que de la stratégie. Mais c'est là aussi une question de point de vue, qui n'interdit nullement de s'interroger. On peut dire que la nature même des garanties internationales, système de vérification novateur et en évolution constante, exige une évaluation permanente du système qui donne à la communauté internationale l'assurance que la vérification est efficace et rentable.

Incontestablement, tout nouvel examen des méthodes de contrôle doit rendre compte de la bonne foi, en matière de non-prolifération et de garanties, des Etats qui, dans l'exercice de leur souveraineté, ont contracté des obligations exemplaires et manifesté ainsi leur engagement envers les objectifs des garanties de l'Agence. De même, tout éventuel réexamen doit se faire en pleine conscience du fait que les garanties doi-

vent être assez indépendantes, exhaustives et strictes pour permettre de détecter un détournement avec ce haut degré de probabilité que les Etats exigent. Si ces conditions techniques sont réunies, l'assurance de non-détournement sera acquise et l'effet de dissuasion en découlera tout naturellement, si tant est qu'il soit nécessaire.

A mon avis, tout système de garanties appliqué avec toute la rigueur voulue et axé sur l'assurance de non-détournement, consécutive à la vérification de non-détournement, aura comme corollaire l'indispensable élément de dissuasion. Ce système n'est pas plus coûteux que ne le seraient les éventuelles solutions de rechange et, de toute évidence, il convient mieux et, partant, est plus généralement acceptable. On continuera donc d'appliquer le système actuel de garanties de l'Agence, tel qu'il est devenu, tout en prenant mieux conscience des différences entre l'approche axée sur l'assurance et celle axée sur la dissuasion, en accordant plus d'importance à la première.

