

On peut espérer, pour l'avenir, que cette extension portera ses fruits dès que les accords sur la réduction et le contrôle des armements nucléaires entreront en vigueur. L'application universelle des garanties prendra alors tout son sens, car elle permettra de s'assurer que le transfert de matières nucléaires du secteur civil au secteur militaire a réellement cessé dans le monde entier. En outre, l'application généralisée des garanties de l'AIEA dans les pays dotés d'armes nucléaires donnera la certitude que toutes les matières nucléaires qui passeront du militaire au civil le feront sans retour. C'est dans ces conditions que les garanties de l'AIEA pourront largement contribuer à l'institution d'un régime global de paix et de sécurité dans le monde entier.

Enfin, quels que soient les progrès de la limitation des armements nucléaires, l'application des garanties de l'AIEA ne peut que confirmer les promesses faites lors de la signature du TNP et contribuer ainsi au climat de confiance qui doit présider aux relations internationales.

## L'avenir des garanties selon l'INFCIRC/66/Rev.2

*Les accords de garanties indépendants du TNP méritent peut-être un peu plus d'attention*

par C. Buechler

Lorsque le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est entré en vigueur en 1970, on s'attendait généralement à ce qu'il englobe rapidement les activités de l'Agence en matière de garanties et que le document associé à ce traité devienne bientôt le fondement des accords de garanties, en remplacement de l'INFCIRC/66/Rev.2, (voir l'encadré pour un aperçu des divers types d'accords de garanties). Telle est peut-être la raison pour laquelle les problèmes liés aux accords de garanties conclus en dehors du TNP n'ont pas reçu toute l'attention qu'ils méritent.

S'il est vrai que les contrôles en vertu des accords conclus conformément à l'INFCIRC/66/Rev.2 n'ont nullement été négligés, on n'a pas résolu les problèmes inhérents au système, ou on leur a trouvé des solutions *ad hoc* qui n'étaient pas entièrement satisfaisantes. Bien que l'espoir de voir tous les Etats non dotés d'armes nucléaires ratifier le TNP ou le Traité de Tlatelolco (qui crée une zone dénucléarisée en Amérique latine) se soit largement matérialisé, un groupe assez nombreux de pays est resté en dehors. Des conditions favorables à leur ratification se présenteront peut-être encore. Il serait prudent, néanmoins, de voir s'il n'y a pas d'autres moyens d'améliorer l'application des garanties dans ces pays.

Au cours des dix dernières années, à mesure que les Etats Membres devenaient parties au TNP ou au Traité de Tlatelolco, la part des activités de l'Agence afférentes aux accords de garanties du type INFCIRC/66/Rev.2 s'est réduite dans une assez forte proportion. Il n'en reste pas moins que ces activités demeurent importantes du point de vue de la non-prolifération, car elles sont menées dans plusieurs pays technologiquement avancés, et il existe dans certains d'entre eux des installations nucléaires en exploitation qui ne sont pas soumises aux garanties et peuvent être utilisées à des fins non pacifiques. Malgré leur importance, ces activités n'ont pas toujours l'efficacité et le rendement attendus, du fait que les accords dont elles dépendent ne répondent plus aux normes actuelles en matière de garanties; il arrive que ces accords diffèrent sensiblement les uns des autres, se recoupent, et superposent certaines conditions, compliquant ainsi la tâche de l'Agence lorsqu'elle s'efforce de s'acquitter de ses obligations. En outre, l'existence d'installations non soumises aux garanties a parfois rendu nécessaire l'adoption de mesures de contrôle spéciales qui viennent s'ajouter à celles qui seraient normalement appliquées. Cette situation présente des inconvénients, tant pour les Etats Membres que pour l'Agence, et empêche d'utiliser au mieux les ressources limitées de celle-ci.

M. Buechler est l'ancien directeur de la Division de la normalisation, formation et administration, Département des garanties, AIEA.



### Les accords de garanties

Les garanties sont une fonction statutaire de l'AIEA. En vertu de l'article III, paragraphe A.5 de son Statut, l'Agence a pour attributions: «... d'instituer et d'appliquer des mesures visant à garantir que les produits fissiles spéciaux et autres produits ... ne sont pas utilisés de manière à servir à des fins militaires; et d'étendre l'application de ces garanties, à la demande des parties, à tout accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un Etat, à telle ou telle des activités de cet Etat dans le domaine de l'énergie atomique».

Le système de garanties de l'Agence a été exposé pour la première fois dans le document INFCIRC/26, en 1961. Après plusieurs amendements, il fait maintenant l'objet du document INFCIRC/66/Rev.2, daté du 16 septembre 1968, connu sous le nom de *document de garanties*.

Après l'approbation par l'Assemblée générale des Nations Unies et l'entrée en vigueur, le 5 mars 1970, du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), l'AIEA a assumé, dans le domaine des garanties, une responsabilité nouvelle, celle d'être l'organisme international chargé de négocier et de conclure des accords avec les Etats non dotés d'armes nucléaires parties au TNP «... à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit Etat aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires».

Afin de préciser ses obligations en matière de garanties relativement au TNP, l'AIEA avait évidemment besoin d'un modèle d'accord de garanties à conclure avec les Etats parties au Traité. Ce modèle d'accord, approuvé par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en février 1972, fait l'objet du document INFCIRC/153 (corrigé), intitulé *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*.

Certains pensent que la seule solution satisfaisante consisterait à amener les pays intéressés à modifier leur politique de façon à pouvoir accéder à l'un ou à l'autre traité. D'autres estiment, en revanche, que la situation actuelle est conforme au système de garanties approuvé par le Conseil des gouverneurs, ainsi qu'au Statut de l'Agence, et qu'il n'y a donc aucune raison d'y changer quoi que ce soit. Ces deux points de vue semblent difficiles à concilier.

Voyons maintenant s'il existe d'autres possibilités que les deux dont nous venons de parler, susceptibles d'aboutir à des solutions acceptables des problèmes signalés ou, tout au moins, d'en atténuer sensiblement les effets. Nous envisagerons surtout les ajustements qui permettraient d'améliorer les conditions techniques et opérationnelles de l'application des garanties hors du TNP, sans oublier toutefois de mentionner les options politiques, aussi bien par souci d'objectivité qu'à cause de leur influence probable sur les opérations de contrôle. L'auteur espère pouvoir ainsi modestement contribuer à stimuler la réflexion et la discussion de solutions possibles qui sembleraient mériter plus d'attention qu'elles n'en ont reçue jusqu'ici.

### La situation actuelle

A la fin de 1986, 157 accords de garanties avaient été conclus avec 92 Etats Membres non dotés d'armes nucléaires, plus deux avec Taïwan et la Chine\*. A ce moment-là, des garanties étaient appliquées en vertu de 41 accords conclus conformément à l'INFCIRC/66/Rev.2 avec dix Etats Membres, Taïwan et la Chine. Sur 485 installations soumises aux garanties, 72 l'étaient en vertu d'accords de ce type. On savait en outre qu'il existait, dans cinq des dix Etats mentionnés, des installations en exploitation ou en construction qui n'étaient pas contrôlées, mais présentaient de l'importance en ce qui concerne les garanties. L'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Inde, Israël et le Pakistan sont autant de pays où il existe des installations de retraitement ou d'enrichissement en exploitation ou en construction. Dans ces pays, les méthodes de contrôle appliquées aux installations soumises aux garanties tiennent compte de l'existence des installations qui ne le sont pas et sont capables de produire des «matières directement utilisables»\*\*. On pourrait simplifier les méthodes de contrôle appliquées dans chacun de ces Etats si toutes les installations nucléaires étaient sous les garanties.

La portée limitée des accords conclus conformément à l'INFCIRC/66/Rev.2 présente un autre inconvénient, à savoir la nécessité pour l'Agence d'appliquer des garanties à du matériel et à des matières non nucléaires. La seule raison en étant que l'emploi de ces articles dans des installations non soumises aux garanties pourrait permettre de produire des matières nucléaires également non soumises aux garanties, elle tombe d'elle-même dès l'instant où toutes les matières nucléaires présentes sur le territoire de l'Etat en question sont placées sous les garanties. Tel est bien le cas, par exemple, lorsqu'un Etat ratifie le TNP et conclut un accord de garanties avec l'Agence conformément à l'INFCIRC/153, étant donné qu'un tel accord prévoit des «garanties généralisées».

Il ne faut pas oublier, par ailleurs, qu'en vertu de certains accords l'Agence est tenue de consigner certains renseignements spéciaux qui lui sont communiqués, et cela pour s'assurer que les installations construites correspondant à cette information seront placées, et demeureront, sous les garanties. Cette disposition deviendrait elle aussi inutile au cas où l'on conclurait un accord de garanties généralisées.

Le document INFCIRC/66/Rev.2 a été élaboré entre 1965 et 1968, de sorte que plusieurs aspects importants des dispositions qu'il contient ne correspondent plus aux techniques actuellement utilisées; les dispositions en cause ne donnent plus que des indications pratiquement inutiles, notamment en ce qui concerne le confinement et la surveillance, ainsi que l'établissement des bilans matières. En outre, ce document a été conçu comme un recueil de dispositions. Parmi ces dernières, on choisit celles qui s'appliquent à la situation considérée pour les

\* A l'exception d'une mention des «Etats fournisseurs», les termes «Etats Membres» ou «Etats» utilisés dans le présent article ne s'appliquent qu'à des Etats non dotés d'armes nucléaires.

\*\* Par «matières directement utilisables», on entend des matières qui peuvent, après conversion, entrer dans la composition d'explosifs nucléaires, sans transmutation ou enrichissement (voir le *Glossaire des garanties* de l'AIEA, IAEA/SG/INF/1/Rev.1, par. 49).

incorporer dans l'accord de garanties correspondant (voir le paragraphe 4 du document INFCIRC/66/Rev.2). Il en résulte que les accords fondés sur ce document diffèrent souvent très sensiblement les uns des autres, quant au fond, même quand ils concernent des ensembles de circonstances analogues\*.

De plus, la portée des garanties appliquées en vertu des accords fondés sur ce document, et conformément aux dispositions de sa partie II (relative aux circonstances exigeant l'application des garanties), est telle qu'il n'est pas rare qu'une installation ou une certaine quantité de matières nucléaires relève de plusieurs accords. Il se peut, par exemple, qu'un lot de matières nucléaires soit fourni par un Etat, transformé en éléments combustibles dans une installation fournie par un second Etat, et soit finalement utilisé dans un réacteur livré par un troisième Etat. Ces matières relèvent par conséquent de trois accords de garanties. Si, de surcroît, le réacteur utilise aussi des matières d'origine nationale, celles-ci ne relèveront probablement que d'un seul accord. Une telle situation a généralement pour conséquence qu'un même lot de matières peut apparaître sur plusieurs relevés de stocks, alors que les matières présentes dans une installation peuvent ne pas figurer, dans leur totalité, sur un seul relevé. Il en va de même pour les installations: à la fin de 1986, sur un total de 72 installations visées par ce genre d'accord, 29, soit 40%, relevaient de deux accords de garanties, ou plus (jusqu'à quatre dans certains cas)\*\*. Il est facile d'imaginer les complications inutiles et les doubles emplois qui peuvent résulter de cette diversité d'accords simultanément appliqués.

Les trois problèmes principaux que posent les garanties appliquées en vertu des accords du type INFCIRC/66/Rev.2 peuvent se résumer comme suit:

- La portée limitée de ces accords a pour conséquence: 1) l'assurance donnée à la communauté internationale qu'aucun explosif nucléaire n'est produit dans l'Etat intéressé est insuffisante; 2) les opérations de contrôle sont plus complexes et plus onéreuses; 3) les garanties doivent être inutilement étendues à du matériel et à des matières non nucléaires.

- Ces accords de garanties mal adaptés offrent parfois une base technique insuffisante pour l'application des garanties.

- Le fait que plusieurs accords de garanties s'appliquent aux mêmes installations ou aux mêmes matières complique inévitablement et inutilement les opérations et nuit à leur efficacité et à leur rendement, surtout si les accords en question diffèrent sensiblement les uns des autres.

En principe, on peut se heurter à ce genre de problèmes dans tous les pays qui sont parties à des accords du type considéré et, en fait, cela arrive sou-

vent. Il faut dire qu'ils ne se posent pas toujours avec la même acuité, en partie parce que les activités nucléaires des différents Etats ne sont pas toutes aussi compliquées et en partie parce que, dans tel ou tel cas, l'Etat et l'Agence seront parvenus à mieux résoudre le problème.

### Les options

Vu les considérations ci-dessus, et en supposant que l'on accepte que les Etats concernés peuvent ne pas être en mesure, pour des raisons politiques ou autres, de ratifier l'un ou l'autre des deux traités, on se pose tout naturellement quelques questions. Y a-t-il d'autres choix? Y a-t-il quelque chose que les Etats intéressés puissent faire s'ils souhaitent «donner confiance», c'est-à-dire compenser en partie l'absence des engagements et des obligations qu'ils auraient autrement contractés s'ils avaient signé les deux traités? Ou n'y a-t-il pas au moins quelque chose (de plus) qu'ils puissent faire pour aider à résoudre ou alléger les difficultés causées par des accords dépassés et dont les champs d'application chevauchent? La réponse est décidément affirmative: on peut envisager plusieurs mesures utiles dans un sens ou dans l'autre. Il reste évidemment à déterminer jusqu'à quel point ces mesures seraient à la fois acceptables pour l'Etat intéressé et capables de donner le résultat escompté. En décider n'est pas l'objet de cet article qui se propose uniquement de répertorier et de décrire brièvement les diverses solutions possibles.

Ce faisant, il est utile de grouper les options en fonction de leur objectif.

**Options visant à assurer l'application de garanties généralisées.** Elles auraient pour effet que l'Etat concerné prendrait l'engagement de placer toutes ses activités nucléaires présentes et futures sous les garanties de l'Agence. Deux variantes sont possibles pour atteindre ce but: en vertu de la première, l'Etat prendrait unilatéralement l'engagement de placer toutes ses activités nucléaires présentes et futures sous les garanties de l'Agence, soit dans le cadre d'accords de garanties en vigueur ou, s'il y a lieu, en concluant des accords spécialement à cette fin. Sous cette forme, l'engagement ne serait probablement pas jugé aussi absolu que dans le cas du TNP ou du Traité de Tlatelolco, mais selon le libellé qui lui serait donné et la façon dont il serait officialisé, il pourrait se rapprocher de l'engagement contracté dans le cadre de ces deux traités et être perçu comme lui étant assimilable. La seconde formule consisterait à conclure un accord de garanties généralisées avec l'Agence qui comporterait l'engagement mentionné précédemment, par exemple dans le genre de l'accord récemment conclu avec l'Albanie. Un tel accord devrait permettre de suspendre, aux fins de l'application des garanties, tous les accords de garanties souscrits jusque-là par l'Etat en question, étant donné que les Etats fournisseurs n'y verraient probablement aucun inconvénient. L'accord pourrait se conformer ou non au modèle associé au TNP, mais il n'y aurait pas lieu d'y prévoir l'application de garanties au matériel ou aux matières non nucléaires. L'Etat aurait aussi la possibilité, bien entendu, de s'engager à moins, c'est-à-dire de ne pas placer la totalité de ses installations et matières nucléaires futures sous les garanties. Il pourrait par exemple soumettre aux garanties toutes installations ou

\* En fait, ces différences concernent essentiellement la portée des garanties (ce à quoi les garanties sont appliquées) et non les opérations de vérification (méthodes de contrôle).

\*\* L'Espagne a ratifié le TNP au début de 1987. Lorsque son accord du type INFCIRC/66 sera suspendu, ce qui ne peut manquer de se produire, le nombre d'installations visées par plus d'un accord de garanties tombera à 30% du total, ce qui reste une proportion non négligeable.

matières qu'il importerait, quelle qu'en soit l'origine. Bien qu'il ne s'agisse pas là de garanties généralisées, cette possibilité est ici retenue parce qu'elle pourrait assurer une couverture plus large qu'actuellement.

**Options visant à ajuster les accords de garanties en vigueur.** L'intention de ces options est de remédier en tout ou en partie aux insuffisances des accords de garanties du type INFCIRC/66/Rev.2, sans pour autant modifier leur portée. Je ne me propose pas dans cet article d'énumérer en détail tous les domaines où des améliorations seraient les bienvenues, mais on peut citer, à titre d'exemple, l'établissement des bilans matières, l'instrumentation de contrôle, les conditions de notification, les spécifications des systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires, etc. Fondamentalement, on dispose de trois méthodes pour mettre à jour les accords. La première, et la plus intéressante du point de vue technique, consiste à substituer à tous les accords en vigueur un seul accord non limitatif pouvant englober les matières et les installations que l'Etat décide dès maintenant ou pourra décider dans l'avenir de placer sous les garanties. Rédiger cet accord de telle sorte qu'il autorise la suspension de tous les accords en vigueur n'est peut-être pas chose aisée; selon toute probabilité, il faudra prévoir l'application de garanties à du matériel et à des matières non nucléaires. La deuxième formule consisterait à renégocier effectivement chaque accord, selon les besoins. Vu la complexité d'une négociation, cette variante n'est pas très séduisante. La troisième possibilité serait de corriger les insuffisances en convenant d'interprétations et de dispositions complémentaires, peut-être sous forme d'arrangements subsidiaires qui viendraient s'ajouter à l'accord principal conservé tel quel. Cette méthode est sans doute plus pratique que la précédente, son principal inconvénient étant peut-être qu'elle ne permettrait probablement pas une approche commune à tous les problèmes à résoudre. Une variante de cette méthode, qui a déjà été étudiée (et appliquée), consiste à refondre les arrangements subsidiaires à tous les accords en vigueur en un seul document, ce qui tend à réduire les différences entre les divers accords.

**Options visant à éliminer les chevauchements de divers accords.** Comme ces chevauchements sont dus à l'existence de plusieurs accords qui se recoupent, on ne peut les éliminer qu'en se reliant sur un accord unique couvrant toutes les installations et matières soumises aux garanties dans l'Etat considéré. En cas d'impossibilité de résoudre le problème de cette façon, on devrait au moins pouvoir éliminer les chevauchements partiels les

plus inopportuns (différentes combinaisons d'accords de garanties s'appliquant à différentes fractions des matières présentes dans une installation). Les couvertures totales multiples (toutes les matières nucléaires présentes dans une installation donnée relevant de tous les accords de garanties intéressant cette installation) sont techniquement moins gênantes. L'élimination des chevauchements partiels exigerait parfois l'accord de tierces parties, éventuellement difficile à obtenir. Comme on l'a déjà vu, la conclusion d'un accord de garanties généralisées ou d'un accord global du genre décrit plus haut résoudrait *ipso facto* le problème des chevauchements.

### Conclusions

Nul doute que les mobiles qui poussent soit l'Agence, soit l'Etat concerné à rechercher activement les moyens d'améliorer l'application des garanties en vertu d'accords du type INFCIRC/66/Rev.2 ne sont pas les mêmes dans tous les cas. Dans un pays où il n'existe qu'un seul réacteur de recherche soumis aux garanties, il est probable qu'il n'y ait pas lieu de changer quoi que ce soit. L'opportunité des solutions envisagées dépend donc essentiellement de la situation de fait qui prévaut dans le pays quant aux garanties. Il s'ensuit que l'on ne peut vraiment étudier les moyens de résoudre ces problèmes qu'en considérant chaque cas d'espèce et, bien entendu, compte tenu de la position de l'Etat en ce qui concerne les questions politiques y afférentes.

Les options que nous avons présentées ne sont pas les seules possibles. Elles sont exposées en termes très généraux et se prêtent à des variations. De plus, elles ne s'excluent pas mutuellement, de sorte que l'on dispose d'un bon choix de combinaisons possibles.

Sur le plan purement technique, on ne saurait trop insister sur l'intérêt qu'il y a à grouper sous un même accord toutes les opérations de contrôle à effectuer dans un même pays. Sur le plan politique, le plus grave inconvénient de la situation actuelle est peut-être qu'elle ne permet pas de donner suffisamment l'assurance d'une application générale et permanente des garanties. Sauf erreur d'appréciation, la combinaison d'un accord global et d'un engagement unilatéral peut fort bien apparaître comme un objectif souhaitable et, au moins dans certains cas, accessible.

Même s'il n'aboutit pas à un choix, l'examen sérieux des options que nous avons évoquées, et d'autres encore, ne peut qu'éclairer la question et aider à mieux comprendre les points de vue de tous les intéressés.

