

# UN ORDRE DU JOUR EN ÉVOLUTION

## APPARITION DE NOUVEAUX RÔLES POUR LE SYSTÈME DE GARANTIES DE L'AIEA

PIET DE KLERK

Lorsqu'elles se réuniront à New York en avril 2000, les délégations des États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) examineront un élément important de la sécurité nucléaire mondiale. Les États se réuniront dans le cadre de la sixième Conférence d'examen du TNP, qui a pour objet d'empêcher la prolifération des armes nucléaires, d'encourager les initiatives de bonne volonté visant leur élimination finale, et de protéger le droit qu'ont les États parties de coopérer pour utiliser à des fins pacifiques les techniques nucléaires. Au total, 187 États ont adhéré au Traité depuis qu'il a été ouvert à la signature en 1968 (*voir encadré page 12*).

Parmi les thèmes inscrits à l'ordre du jour figureront le système des garanties de l'AIEA, que les gouvernements considèrent comme un élément essentiel du régime mondial de non-prolifération. Au cours de la dernière décennie, les États membres de l'AIEA ont actualisé le système des garanties, qui avait 40 ans, renforçant en particulier l'aptitude de l'Agence à vérifier les matières nucléaires déclarées et à détecter toute matière ou activité *non déclarée*. Dans le même temps, outre les tâches de vérification assumées par l'AIEA dans le domaine de la non-prolifération, les États collaborent avec l'Agence pour poser les fondements d'un futur rôle potentiel que cette dernière pourrait jouer : la

vérification internationale des mesures liées à la maîtrise des armements nucléaires.

Comment ces rôles évoluent-ils à l'aube du siècle nouveau ? Et, fait tout aussi important, pourquoi les États sont-ils disposés à soumettre à des garanties internationales étendues, y compris des inspections plus poussées sur place, de leurs programmes nucléaires ?

**Situation et évolution des garanties.** Les responsabilités assumées par l'AIEA pour ce qui est de garantir l'utilisation pacifique de l'atome sont aussi anciennes que l'organisation elle-même. Le mandat de l'Agence, qui découle de son Statut – conforme au concept initial de "L'atome au service de la paix" –, consiste à s'efforcer d'élargir la contribution de l'énergie atomique à la paix, à la santé et à la prospérité et, dans le même temps, à s'assurer, dans la mesure de ses moyens, que l'assistance offerte par l'AIEA n'est pas utilisée à des fins militaires.

À l'instar du régime de non-prolifération nucléaire proprement dit, le système des garanties de l'AIEA a suivi toute une évolution.

Les concepts de base qui sous-tendent les garanties ont été formulés dans les années 60. La première inspection menée par l'AIEA au titre des garanties a eu lieu en 1962 en Norvège. Par la suite, le nombre d'inspections et de types d'installations inspectées a progressivement augmenté à mesure

que les États ont commencé à accepter un système de garanties plus poussé, bien que limité, couvrant les matières, les équipements et les installations nucléaires.

Le grand bond en avant, cependant, s'est produit avec l'entrée en vigueur du TNP en 1970. Le Traité exige des États parties non dotés d'armes nucléaires qu'ils concluent avec l'AIEA des accords de garanties généralisées couvrant toutes les matières nucléaires utilisées par eux dans le cadre de toutes leurs activités nucléaires pacifiques. Les États dotés d'armes nucléaires, qui sont tous parties au TNP, ont chacun conclu un type différent d'accord de garanties.

À la fin de 1999, l'AIEA recensait 223 accords de garanties en vigueur dans 139 États. La quasi-totalité de ces États sont parties au TNP, même s'il faut souligner que ces parties n'ont pas toutes conclu des accords de garanties avec l'AIEA (à ce jour, 52 ne l'ont toujours pas fait).

Pendant la décennie écoulée, on a également noté une acceptation croissante des nouvelles mesures prises au titre des garanties. Depuis 1997, près de 50 États, qui sont tous – sauf un – parties au TNP, ont accordé à l'AIEA des droits étendus d'inspection de leurs programmes nucléaires en concluant des protocoles additionnels à leurs accords de garanties.

---

*M. de Klerk est directeur du Bureau des relations extérieures et de la coordination des politiques de l'AIEA*

### Facteurs de changement.

Dans les années 90, plusieurs événements se sont combinés pour modifier le paysage de la non-prolifération nucléaire. On peut notamment citer le comportement de deux États parties au TNP – l'Iraq et la République populaire démocratique de Corée (RPDC) –, qui ont ouvertement défié le régime établi. Il a été découvert que l'Iraq mettait en œuvre des programmes nucléaires clandestins contrairement à ses obligations découlant du TNP. La RPDC, quant à elle, s'est opposée aux efforts déployés par l'AIEA pour vérifier qu'elle respectait l'accord de garanties conclu au titre du TNP, opposition qui se poursuit à ce jour.

La découverte du programme nucléaire clandestin de l'Iraq, en particulier, a montré clairement qu'il fallait revoir le système international de garanties. Pendant la majeure partie de la décennie écoulée, les États ont étudié, en collaboration avec l'AIEA, différents aspects du système, recensé ses lacunes et procédé à des améliorations. Cette activité exigeait un grand soin, car les droits accordés aux inspecteurs de l'AIEA et les obligations qu'ils sont tenus de respecter dans l'accomplissement de leur mission continuent de toucher des points sensibles tels que la souveraineté nationale.

Heureusement, depuis le début des années 70, les pays acceptent de mieux en mieux la notion d'inspections internationales intrusives. Cette évolution a commencé au niveau bilatéral entre les États-Unis et l'ex-URSS, comme en témoignent les clauses de vérification contenues dans plusieurs accords de maîtrise des armements conclus entre les deux États.

Quelques années plus tard, dans les années 90, lorsque l'idéologie de la guerre froide s'est estompée et que la traditionnelle dichotomie Est-Ouest a donné le pas à différents degrés d'ouverture, il a été négocié toute une série de traités dans lesquels les inspections sur place devenaient un élément essentiel. À l'échelon mondial, les premiers exemples en sont la Convention sur les armes chimiques et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Au niveau régional, ces éléments se retrouvent dans les accords portant création de zones exemptes d'armes nucléaires et dans des traités tels que le Traité Ciel ouvert, ainsi que dans le Traité sur les forces classiques en Europe, qui contient des dispositions autorisant la réalisation, chez les parties, d'inspections intrusives de sites militaires déclarés et autres.

En 1995, à la Conférence des Parties au TNP chargée d'examiner le Traité et la question de sa prorogation, les États ont manifesté leur disposition à accepter la mise en place de garanties plus efficaces de l'AIEA. Les Principes et objectifs convenus par les participants soulignaient que "les garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique devraient être régulièrement réexaminées et évaluées" et qu'"il faudrait appuyer et traduire dans les faits les décisions du Conseil des gouverneurs tendant à rendre encore plus efficaces les garanties de l'Agence et doter cette dernière de davantage de moyens de détecter les activités nucléaires non déclarées".

Les motivations de cette déclaration sont instructives. Si les garanties découlant du TNP sont par nature "généralisées",

l'autorité conférée à l'Agence par les accords de garanties de type TNP est, dans la pratique, limitée. Cette limitation est apparue au grand jour en 1991 en Iraq, lorsque ce pays n'a pas respecté l'accord de garanties qu'il avait conclu avec l'AIEA au titre du TNP.

Les accords de garanties conclus au titre du TNP portent essentiellement sur les matières nucléaires déclarées par les États. En vertu de ces accords, les États ont l'obligation de déclarer à l'Agence toutes les matières nucléaires qu'ils utilisent à des fins pacifiques, et l'Agence a le droit et l'obligation de vérifier que des garanties s'appliquent à toutes ces matières. En d'autres termes, l'Agence a le droit et l'obligation de vérifier que les déclarations initiales sont non seulement correctes, mais aussi complètes.

Cependant, il n'a jamais été défini de procédures de vérification de l'exhaustivité des déclarations. De surcroît, il a toujours été entendu par les États, et tacitement reconnu par l'Agence, que l'AIEA ne devrait pas parcourir le pays pour établir l'exhaustivité de leur déclaration. Dans la pratique, cela signifie qu'une fois commencée l'application de garanties, l'Agence suit les matières déclarées et confirme qu'elles sont toujours utilisées à des fins pacifiques. Dans certains cas exceptionnels, en particulier lorsque les informations soumises par l'État sont insuffisantes pour permettre à l'Agence de s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'accord, l'Agence a le droit d'effectuer une inspection spéciale, mais seulement après avoir consulté l'État en question.

**Mesures de garanties renforcées.** Les efforts cumulés visant à améliorer l'efficacité et

l'efficience des garanties ont abouti à l'adoption de deux catégories de mesures. La première comprend un ensemble de mesures de renforcement prises dans le cadre juridique existant du modèle d'accord de garanties TNP (publié sous la cote INFCIRC/153) et approuvées par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 1995. Ce premier ensemble de mesures de renforcement vise à améliorer l'aptitude de l'Agence à vérifier les activités nucléaires déclarées.

La deuxième catégorie comprend des textes complémentaires que les États acceptent en signant avec l'AIEA un instrument juridique connu sous le nom de "Protocole additionnel". Un modèle de Protocole additionnel (publié sous la cote INFCIRC/540) a été approuvé par le Conseil de l'AIEA en mai 1997. Le Protocole incorpore le deuxième ensemble de mesures de renforcement des garanties. Ces mesures visent à améliorer l'aptitude de l'Agence à détecter les activités non déclarées.

Le modèle de Protocole comprend trois éléments importants (*voir article page 14*).

■ Les États s'engagent à fournir à l'AIEA davantage d'informations en établissant une déclaration détaillée de leur programme nucléaire. La déclaration détaillée couvre un grand nombre de catégories allant bien au delà des matières nucléaires et des installations contenant des matières nucléaires. Tous les bâtiments d'un "site" particulier, par exemple, doivent être déclarés et décrits indépendamment de leur utilisation. Cette disposition incorpore l'un des enseignements tirés du cas iraquien, dans lequel l'Agence disposait d'informations ne concernant que certains bâtiments du site de Tuwaitha, à savoir les bâtiments où se

trouvaient les matières nucléaires soumises aux garanties.

■ Les États accordent à l'AIEA et à ses inspecteurs un droit d'accès étendu. Le droit d'accès accordé aux inspecteurs des garanties en vertu des accords de garanties TNP est limité. Quant aux inspections systématiques, elles se limitent à certains points de mesure clés des installations déclarées. Le Protocole additionnel accorde des droits d'accès supplémentaires à l'Agence et à ses inspecteurs. Ils peuvent, par exemple, accéder à tout endroit d'un "site", à des mines ou à des emplacements liés à des activités nucléaires et ne comprenant aucune matière nucléaire, tels que des emplacements où sont menées des activités de recherche développement ou de fabrication, afin de vérifier l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées. L'échantillonnage de l'environnement sur un emplacement spécifique ou, dans certains cas, sur de vastes zones est autorisé. Les activités de ce genre seront indispensables pour résoudre les problèmes relatifs à l'exactitude et à l'exhaustivité des informations figurant dans la déclaration détaillée établie par les États, ou pour résoudre toute incohérence liée à ces informations.

■ Les États acceptent certaines procédures administratives améliorées et simplifiées indispensables à l'application effective des garanties. Il s'agit des procédures de désignation des inspecteurs, d'octroi aux inspecteurs de visas à entrées multiples sur au moins un an, et d'utilisation de moyens de communication entre les sites inspectés et le Siège de l'AIEA.

Ensemble, ces mesures renforcent considérablement le système international de garanties. Il importe de noter que

l'acceptation de ces mesures par les États est contrebalancée par l'imposition, au corps d'inspecteurs de l'AIEA, d'obligations et de limites qui ont été soigneusement négociées pour protéger les intérêts des États. Les dispositions complémentaires relatives à l'accès, par exemple, ne seront pas appliquées de manière mécanique ou systématique, et l'AIEA fournira aux États des rapports sur ces activités et sur les conclusions tirées. Pour les installations et emplacements sensibles, les dispositions prévoient un accès contrôlé par les États. Elles garantissent également la protection des informations exclusives et commercialement sensibles.

À ce jour, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé 46 protocoles additionnels : 41 avec des États non dotés d'armes nucléaires parties au TNP, un avec chacun des quatre États officiellement dotés d'armes nucléaires (Chine, France, Royaume-Uni et États-Unis), et un avec Cuba, premier protocole conclu avec un État non partie au TNP.

Ce nombre devrait augmenter à l'approche de la Conférence d'examen du TNP, qui se tiendra en avril 2000. Cependant, le but visé par l'AIEA de conclure avant l'ouverture de la Conférence des protocoles additionnels avec tous les États dotés d'installations nucléaires ne sera probablement pas atteint. Quoiqu'il en soit, près de 80% des installations nucléaires recensées dans le monde se situent dans des États qui ont déjà conclu des protocoles additionnels avec l'AIEA.

L'une des questions auxquelles est désormais confrontée la communauté internationale est de savoir si les progrès accomplis

## L'AIEA ET LE TNP

Le TNP, signé en 1968 et entré en vigueur en 1970, est reconnu comme l'un des plus importants progrès accomplis en matière de maîtrise multilatérale des armements. Il a pour principaux objectifs d'empêcher la prolifération des armes nucléaires; de garantir la sécurité des États non dotés d'armes nucléaires ayant renoncé à l'option nucléaire; de créer un climat favorisant la coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire; et d'encourager la négociation en toute bonne foi d'accords de maîtrise des armements aboutissant à l'élimination finale des armes nucléaires. Si les opinions diffèrent, entre les États, quant à la mesure dans laquelle le TNP a réussi à atteindre ces objectifs, la plupart d'entre eux estiment que le monde est devenu plus sûr depuis l'entrée en vigueur du Traité.

Réunies en 1995 dans le cadre de la Conférence chargée d'examiner le TNP et la question de sa prorogation, les Parties au Traité ont pris plusieurs décisions. Elles ont prorogé le Traité pour une durée indéfinie; adopté des Principes et objectifs de la non-prolifération et du désarmement nucléaires; renforcé le processus d'examen du Traité; réaffirmé la nécessité de lui assurer une adhésion universelle; et engagé tous les États du Moyen-Orient à adhérer au Traité et à accepter les garanties intégrales de l'AIEA.

En décembre 1999, le TNP comptait 187 États parties. Les gouvernements dépositaires sont la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et les États Unis.

**Rôles et responsabilités de l'AIEA.** En vertu du TNP, l'AIEA s'est vu confier le rôle spécifique d'inspecteur des garanties à l'échelon international; elle est généralement reconnue comme étant le mécanisme multilatéral de transfert de technologies aux fins de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Les responsabilités de l'AIEA émanent, respectivement, des articles III et IV. Dans la pratique, cependant, l'Agence intervient en rapport avec plusieurs autres articles. C'est ainsi qu'elle mène des activités de vérification en vertu des articles VI (application de garanties aux matières nucléaires provenant d'armes nucléaires) et VII (zones exemptes d'armes nucléaires).

Globalement, le TNP est un document relativement simple comprenant seulement dix articles, dont le plus long comporte six paragraphes. Les modalités de vérification du respect des obligations découlant du Traité sont ensuite négociées dans le cadre des responsabilités et rôles de l'AIEA. Les accords de garanties et accords subsidiaires qui en résultent, bien plus détaillés, constituent le système de vérification du Traité.

Le texte intégral du Traité et la liste actualisée des États parties peuvent être consultés à la section "Documents" du site Internet *WorldAtom* de l'AIEA à l'adresse [www.iaea.org](http://www.iaea.org). D'autres sites Internet consacrés à la non-prolifération nucléaire sont présentés dans l'encadré figurant à la page 8.

à ce jour constituent une "masse critique" suffisante pour envisager une nouvelle étape. Cette étape ferait de la conclusion, avec l'AIEA, d'un accord de garanties généralisées assorti d'un protocole additionnel la nouvelle norme applicable, au titre du TNP, aux États non dotés d'armes nucléaires. L'Agence n'a pas émis d'hypothèse à cet égard, ce type de considération relevant des Parties au TNP.

L'un des principaux axes des efforts déployés actuellement par l'AIEA consiste à combiner de façon optimale les mesures de garanties traditionnelles et nouvelles. Il ne suffit pas de superposer les nouvelles mesures aux anciennes. En effet, à mesure que croît notre confiance en

l'absence d'activités nucléaires non déclarées dans un État, plus on a de marge de manœuvre pour réduire certaines des mesures traditionnelles. Ce n'est, cependant, pas facile. Sur le plan conceptuel, ce n'est pas facile parce que les mesures traditionnelles reposent sur la déclaration d'installations et la comptabilité des matières nucléaires. Les nouvelles mesures visent à obtenir des assurances crédibles concernant l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées. Il n'est pas évident d'intégrer au mieux ces deux éléments – quantitatif et qualitatif. Cette question sera, dans les années à venir, la priorité absolue de l'AIEA. Sa première tâche consistera à établir des

directives devant aider à tirer des conclusions quant à l'absence d'activités nucléaires non déclarées.

**Aide accordée aux États au titre des garanties.** La mise en œuvre des garanties n'est pas la seule activité de l'AIEA visant à promouvoir la non-prolifération nucléaire. Dans le cadre de son mandat et de son Statut, l'Agence a aidé des États membres à négocier et à mettre en œuvre des zones exemptes d'armes nucléaires. Depuis 1995, une nouvelle zone (Bangkok) a été créée, la création d'une autre (Pelindaba) a été décidée et celle d'une troisième (Asie centrale) est en cours de négociation. Le rôle de l'Agence, à cet égard, consiste à veiller à ce que ces traités contiennent, en

matière de vérification, des dispositions suffisantes qui soient conformes aux engagements pris par les États parties au titre du TNP et, si possible, renforcent ces engagements.

L'Agence s'est aussi activement employée à promouvoir des normes internationales de protection physique et de sûreté du transport des matières nucléaires. À la fin de 1999, les Parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires se sont réunies pour examiner la nécessité de réviser la Convention (*voir article page 32*). En outre, l'AIEA met actuellement au point, en collaboration avec d'autres organisations internationales, de nouvelles mesures visant à lutter contre le trafic illicite de matières nucléaires et d'autres sources radioactives.

**Maîtrise des armements nucléaires.** Les progrès accomplis en matière de désarmement nucléaire se sont ralentis ces dernières années, et le bilan est mitigé.

Sur le plan positif, plus de 10 000 armes nucléaires ont été retirées et démantelées aux seuls États-Unis et les objectifs fixés au titre du Traité START-I (1600 vecteurs, 6000 ogives d'ici 2001) ont presque été atteints. START II, en revanche, n'a pas été ratifié et le processus START-III prévu marque le pas.

La situation a été aggravée par la réalisation, en 1998, d'essais nucléaires par l'Inde et par le Pakistan.

Dans le droit fil des Principes et objectifs convenus à la Conférence de 1995 des Parties au TNP chargée d'examiner le traité et la question de sa prorogation, les États ont adopté, en 1996, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Le refus de ratifier ce Traité récemment

opposé par le Sénat des États-Unis a cependant représenté un échec important. De surcroît, depuis les négociations relatives à ce Traité, la Conférence du désarmement n'a pas beaucoup progressé sur d'autres questions liées au nucléaire.

Quelques occasions se sont offertes à l'AIEA d'appliquer ses compétences en matière de vérification à de nouveaux domaines. Depuis 1996, l'Agence met au point, avec la Fédération de Russie et les États-Unis, des mesures concrètes devant permettre la vérification, par l'AIEA, des matières fissiles provenant d'armes nucléaires désignées par ces deux États comme n'étant plus requises à des fins militaires. D'importants progrès ont été accomplis ces trois dernières années pour ce qui est de résoudre les problèmes techniques, juridiques et financiers liés à cette initiative commune. La priorité absolue a consisté à s'assurer de l'existence de solutions techniques permettant à l'Agence de tirer des conclusions indépendantes et crédibles, tout en veillant à ce qu'aucune information classifiée ne puisse être obtenue par les inspecteurs. Des prototypes de système d'inspection ont été mis au point (*voir article page 36*).

À plus long terme, il sera possible, pour les États, de demander à l'Agence de vérifier d'autres accords de maîtrise des armements nucléaires. L'Assemblée générale a notamment prié l'AIEA, par sa résolution 48/75 en date de décembre 1993, d'aider la Conférence du désarmement, sur demande, à élaborer un régime de vérification approprié visant l'interdiction de la production de matières fissiles destinées à la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires. Tandis que

l'impasse actuelle des négociations menées à Genève dans le cadre de la Conférence du désarmement souligne les questions politiques difficiles qui restent à résoudre, les quatre décennies d'expérience accumulées par l'Agence en matière d'application des garanties pourront se révéler utiles pour mettre au point les techniques et technologies nécessaires pour vérifier une interdiction de la production de matières fissiles.

## **FAVORISER LES PROGRÈS A L'ÉCHELON MONDIAL**

Pour résumer, les États ont réaffirmé leur opinion selon laquelle l'AIEA a un rôle important à jouer pour favoriser à l'échelon international les progrès en matière de non-prolifération et de désarmement. Ils ont réaffirmé la haute estime dans laquelle ils tenaient les activités et responsabilités de l'Agence s'agissant de l'application des garanties au titre des engagements bilatéraux et multilatéraux contractés par les États. Fait tout aussi important, ils ont appuyé les efforts mis en œuvre pour renforcer le système international de garanties de l'AIEA, en particulier par l'adoption du Modèle de Protocole additionnel. Ces mesures ont renforcé la confiance placée dans la compétence et dans l'efficacité de l'Agence. À l'heure où les États s'interrogent sur la façon de mettre à profit ces résultats dans d'autres domaines importants de la vérification des armes nucléaires, il est prévu d'étendre le rôle de l'AIEA en tant que mécanisme multilatéral efficace permettant de réaliser les aspirations de la planète à un développement nucléaire sûr et pacifique. □