

POINTS DE VUE NATIONAUX

L'OPINION DE L'AUSTRALIE, DE CUBA ET DE L'AFRIQUE DU SUD SUR LES GARANTIES RENFORCÉES

AUSTRALIE : UN SOUTIEN RENFORCÉ

IAN BIGGS

L'intérêt manifesté par l'Australie pour un système de garanties nucléaires renforcé découle de sa volonté d'empêcher que les armes nucléaires ne prolifèrent. À l'instar de la communauté internationale, nous avons conclu des événements des années 90 que le système devait être renforcé.

Notre confiance dans la non-prolifération repose sur le cadre global du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), sur la prise de mesures réciproques juridiquement contraignantes, et sur la mise en œuvre impartiale, par un corps d'inspecteurs compétent, d'un ensemble cohérent de contrôles.

L'enthousiasme de l'Australie pour la non-prolifération et l'application de garanties s'appuie sur :

- notre prise de conscience du fait que la stabilité relative de notre propre région sur le plan stratégique, depuis plusieurs décennies, est une bénédiction due à l'absence d'armes de destruction massive, bénédiction qu'il ne faut pas mettre en péril;
- un consensus politique durement acquis selon lequel la participation de l'Australie à l'industrie nucléaire internationale – notamment sous la forme d'exportations d'uranium – est une position responsable, mais seulement tant que nous pouvons être assurés que nous ne

contribuons pas sans le savoir à la prolifération des armes nucléaires.

L'application des garanties les plus solides possibles par par l'intermédiaire d'accords bilatéraux avec nos partenaires commerciaux et nos collaborateurs ainsi que dans le cadre du système multilatéral est, avec l'application des normes les plus élevées possibles de sûreté, une condition sine qua son pour que nous facilitons l'exploitation, par d'autres, de l'énergie nucléaire et des techniques connexes.

Les Australiens participent au système des garanties de l'AIEA depuis la première Réunion plénière de la Conférence sur le statut de l'AIEA, qui s'est tenue en 1956. Nous avons adhéré au TNP en 1973 et commencé à conclure des accords bilatéraux de garanties en 1977. Les institutions ont, bien entendu, évolué, mais le dispositif actuel comprend :

- une politique nationale élaborée par le Département de la politique nucléaire du Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur;
- des compétences scientifiques mises en valeur par l'Organisation australienne des sciences et techniques nucléaires (ANSTO);
- des concepts de garanties élaborés et appliqués par l'Office australien des garanties et de la non-prolifération (ASNO), qui administre aussi notre participation à d'autres traités relatifs aux armes de destruction massive – principalement la Convention

sur les armes chimiques et le Traité d'inter-diction complète des essais nucléaires.

Des membres de l'ANSTO et de l'ASNO ainsi que des universitaires australiens ont fait office d'inspecteurs et nous souhaitons que la participation australienne se poursuive au moins au niveau actuel (cinq inspecteurs en novembre 1999). L'un des arguments les plus solides en faveur d'une répartition géographique équitable de ces postes dans les organisations internationales réside dans le fait que la participation du personnel correspondant des organismes nationaux tend à légitimiser l'application universelle de normes internationales.

Dans la foulée de la déconvenue subie par l'Agence après la découverte du programme clandestin d'armement nucléaire irakien, des fonctionnaires australiens de Canberra et de la mission de Vienne ont activement participé à la négociation d'un important renforcement des garanties internationales. Dans le cadre de groupes informels tels que le G-16 (réunissant à l'ambassade australienne des représentants des missions de plusieurs régions à Vienne), nous nous sommes efforcés de parvenir à un consensus général sur un

M. Biggs est conseiller à l'Ambassade d'Australie à Vienne et est représentant résident suppléant auprès de l'AIEA. Les vues exprimées ici sont les siennes propres, mais sont conformes à la politique australienne.

système de vérification plus poussé qu'aucun de ses prédécesseurs ou équivalents dans le domaine de la maîtrise mondiale des armements.

Le système de garanties renforcé présente plusieurs spécificités (*voir, dans le présent numéro, les articles consacrés à ce sujet*). Celles-ci ont trait à un accès qui serait jugé intrusif par de nombreux gouvernements s'il n'était pas si clairement justifié par le risque de menace nucléaire, et à l'emploi de techniques de surveillance qui pourraient être jugées hostiles si elles n'étaient pas autorisées par consensus par les membres d'une importante organisation internationale.

La question fondamentale a également changé : il ne s'agit plus de savoir si les matières déclarées ont été détournées, mais si toutes les activités ont été déclarées. Par ailleurs, le principe de l'uniformité de l'attention portée par les inspecteurs de l'Agence sera effectivement modifié par l'application aux États d'une différenciation fondée sur des critères non subjectifs : capacités nucléaires, politique d'information et exposition à des pressions favorisant une prolifération.

L'Australie est déterminée à obtenir que les garanties renforcées soient mises au point avant que tout événement international ne sape la norme de la non-prolifération. Nous avons, à plusieurs reprises, assuré la promotion du Modèle de Protocole additionnel aussi bien lors de négociations bilatérales relatives à la sécurité ou à la politique nucléaire que lors de réunions régionales (séminaire de l'AIEA tenu à Taejeon (République de Corée) en octobre 1999, par exemple). Le message que nous répétons sans

cesse est que l'application efficace de garanties aux fins de la non-prolifération est la responsabilité de tous et qu'elle offre une assurance indispensable, même aux États non dotés d'installations nucléaires. Pour ces derniers, en effet, la conclusion et l'application d'un accord de garanties généralisées et d'un protocole additionnel représentent un investissement peu coûteux et facile dans la stabilité aussi bien régionale que mondiale.

Pour les États où l'application de garanties renforcées représentera une charge importante, seul le système le plus fiable justifiera cet effort ; seule une assurance réelle (et la dissuasion de toute prolifération potentielle) persuadera les gouvernements nationaux de conclure et de ratifier des protocoles additionnels. En outre, dès que le réseau mondial de protocoles additionnels sera suffisamment complet pour qu'une nouvelle norme internationale puisse être reconnue, l'Australie s'efforcera de faire admettre, par l'intermédiaire du processus d'examen du TNP et des organes directeurs de l'AIEA, que les garanties renforcées constituent "le système de garanties de l'Agence" visé à l'article III.1 du TNP, et que seul le respect des dispositions contenues dans le document INFCIRC/540 (corrigé)* peut satisfaire aux obligations contractées par les États au titre des garanties TNP.

Si les garanties renforcées doivent avant tout rester un instrument de non-prolifération, elles peuvent aussi aider les gouvernements à prendre des décisions commerciales.

* *Modèle de Protocole additionnel à l'accord (aux accords) entre un État (des États) et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatifs à l'application de garanties (septembre 1997).*

Autrement dit, les garanties renforcées appliquées à l'échelon mondial renforceront considérablement la confiance placée dans la faisabilité des échanges nucléaires et connexes (même si cette confiance ne peut jamais être absolue au point d'interdire tout pouvoir discrétionnaire des pays).

L'application de notre protocole additionnel et les préparations en vue de l'application mondiale des garanties renforcées ont nécessité d'ajuster la fréquence et les méthodes d'inspection, la formulation des déclarations et des rapports, et les attentes quant aux conclusions à tirer au niveau des États de l'application des garanties. Toutefois, vu les contraintes budgétaires auxquelles le gouvernement australien, tout comme l'AIEA, est soumis, on a opéré cet ajustement en exploitant la flexibilité du personnel existant sans recourir à l'embauche. Le principal coût financier direct, pour l'Australie, de l'application du protocole additionnel est lié à l'augmentation du nombre de déplacements nationaux effectués par les inspecteurs de l'ASNO chargés de faciliter l'accès de l'AIEA aux installations en vertu du protocole. L'accumulation des inventaires de matières nucléaires australiennes confiées à nos partenaires commerciaux, qui doivent être intégralement consignées en vertu de la législation australienne, exerce des pressions supplémentaires sur nos services d'application des garanties, ce qui nous conduit, pour le moins, à prêter étroite attention aux rapports coûts-efficacité, par exemple en ce qui concerne les délais et, partant, les fréquences d'inspection.

L'Australie est fière de la contribution apportée par nos experts (principalement des représentants de l'ASNO) à



l'élaboration des mesures de garanties renforcées : participation à des groupes d'experts (y compris le Groupe consultatif permanent de l'AIEA sur l'application des garanties), présentation de stages de formation (financés par l'Agence australienne pour le développement international) et, de fait, essais sur le terrain.

Le Protocole additionnel australien (ratifié en décembre 1997) est entré en vigueur deux ans environ avant ceux d'États comparables. Nous avons donc été les premiers à affronter les difficultés liées à la déclaration élargie, à l'accès complémentaire et à l'évaluation au niveau national.

Nous nous sommes ainsi immédiatement préoccupés d'optimiser l'efficacité et l'efficience de toutes les mesures de garanties offertes à l'AIEA en intégrant leur application. Simultanément, l'Australie est d'avis :

- qu'on ne peut se fier à de nouvelles mesures tant qu'elles ne sont pas éprouvées ;
- que les procédés (contrôle comptable des matières nucléaires, par exemple) ne doivent pas se perpétuer sans faire l'objet d'un examen

périodique (redondance ou chevauchement souhaitable sont des questions de jugement probabiliste et politique) ;

- qu'en raison de l'évolution des techniques, des quantités déclarées de matières soumises aux garanties et de la nature de l'assurance recherchée, ni des budgets indéfiniment figés, ni l'attente d'une inflation implacable ne peuvent donner d'indications sûres quant aux besoins en ressources.

Le financement ne sera jamais entièrement satisfaisant, mais il ne faut pas pour autant renoncer à donner des assurances crédibles. Les droits d'inspection doivent être exercés; des soumissions volontaires doivent être proposées; et les efforts (ou mieux : la transparence) doivent être partagés.

Plusieurs mesures de renforcement des garanties restent à développer pleinement. Dans les domaines de l'échantillonnage de l'environnement dans une vaste zone, de l'imagerie par satellite et de la télésurveillance, par exemple, l'Australie peut offrir et a déjà offert aux inspecteurs et analystes de l'Agence un cadre favorable aux garanties

permettant, grâce à du personnel coopératif et expérimenté, de stimuler ce développement.

L'Australie a accordé, aux fins des garanties, un accès "en tout lieu/en tout temps" à l'AIEA dès 1992; elle fait l'objet d'une surveillance environnementale depuis 1994; elle a fourni, cette année là, une déclaration étendue; et elle a accueilli, en 1995, une inspection complémentaire effectuée sans préavis.

À l'AIEA, à Vienne, nos projets d'appui ont porté, par exemple, sur l'élaboration de méthodes de vérification des sites d'extraction et de traitement de l'uranium; d'arbres de recherche pour l'exploitation d'informations ouvertes appelant l'attention de l'Agence sur un emplacement ou sur une activité; et de documents de référence utilisés par l'Agence dans le cadre d'activités de la Conférence du désarmement liées à la mise au point d'une convention sur l'arrêt de la production de matières fissiles – étape logique vers l'élimination finale des armes nucléaires, qui requiert des activités de vérification.

Comme en témoigne notre participation, l'Australie éprouve le plus grand respect pour les efforts coordonnés (lancés en décembre 1998 par une réunion de consultants, dont l'Australie présidait le principal groupe de travail) déployés par le Secrétariat de l'AIEA pour renforcer et intégrer le système. Ces efforts ont compris la mise sur pied de groupes de travail interdivisions, la consultation de spécialistes et d'experts extérieurs, et la réorganisation mise en œuvre par le Département des garanties pour s'adapter à l'ensemble de tâches en évolution rapide englobant les garanties nucléaires. □

Photo : L'Australie a été le premier État membre de l'AIEA à accepter des mesures de garanties renforcées, signant le Protocole additionnel en septembre 1997. On voit ici MM. Lance Joseph (à droite) et Hans Blix, ancien directeur général de l'AIEA. (Crédit : Pavlicek/AIEA)