

TRANSCENDER LA SOUVERAINETÉ GESTION ET CONTRÔLE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES

LAWRENCE SCHEINMAN

Un contrôle efficace des matières nucléaires est indispensable à la crédibilité et à la fiabilité du régime de non-prolifération nucléaire. En vertu du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), des garanties internationales sont appliquées aux États parties non dotés d'armes nucléaires afin de vérifier le respect de leur engagement à ne pas tenter d'acquérir des armes ou des engins explosifs nucléaires, et de vérifier que les activités et matières nucléaires soumises aux garanties ne sont pas détournées de leur vocation pacifique. En vertu du principe de la souveraineté des États sur lequel repose le droit international, le contrôle et la protection des matières nucléaires au sein de chaque État incombent aux autorités nationales.

Cette division des responsabilités entre la vérification internationale du non-détournement, d'une part, et la responsabilité nationale en matière de protection des matières, d'autre part, a bien fonctionné jusqu'à présent. Elle n'a cependant pas créé un système sans faille de contrôle des matières nucléaires.

Après les attentats perpétrés en septembre dernier aux États-Unis, il a été dit et répété que nous vivons dans un monde nouveau caractérisé par un terrorisme dont l'appétit n'est limité que par les moyens dont il dispose. Les moyens nucléaires figurent parmi ceux auxquels les terroristes aspirent. On pourrait y ajouter l'accès à des sources de rayonnements et la menace de sabotage nucléaire. Cela doit être évité. La question est : comment ?

Pour commencer, nous devons dépasser les limites séparant l'État souverain du système international, cadre dans lequel nous vivons depuis le début du nucléaire ; nous devons en particulier trouver un juste milieu entre les exigences traditionnelles de souveraineté et les exigences légitimes de la communauté internationale pour nous assurer que tous les États protègent correctement leurs matières nucléaires. Vu que les matières nucléaires sont la clé de l'accès aux armes ou engins explosifs nucléaires et l'élément le plus difficile à obtenir, et qu'elles peuvent aussi servir d'instrument de terreur radiologique, nous devons réfléchir de façon

systematique, exhaustive et globale à la façon de gérer et de contrôler ces matières. Il faut, pour cela, penser de façon verticale en termes de structures intégrées de contrôle des matières allant du régime mondial à l'exploitant de chaque installation nucléaire.

Pour être absolument efficaces, les barrières interdisant l'accès aux matières nucléaires doivent être inclusives. Nous devons trouver le moyen de concilier la souveraineté traditionnelle des États et les exigences d'un environnement transnational en voie de mondialisation de façon à optimiser l'efficacité des instruments dont nous disposons pour interdire l'accès aux matières dangereuses, que ce soit par des États ou par des acteurs sous-nationaux, et au besoin en créer de nouveaux. Les garanties, la protection physique des matières nucléaires, la répression du trafic de ces matières et la prévention du sabotage des installations sont autant d'éléments de ce système sans faille.

L'AIEA a été vertement critiquée pour n'avoir pas détecté l'important programme nucléaire clandestin mis en place par l'Iraq, qui n'a été connu qu'après la guerre du Golfe. C'est ce qui a conduit à renforcer considérablement le régime des garanties codifié dans la décision prise en mai 1997 par le Conseil des

M. Scheinman est professeur de politique internationale au Monterey Institute of International Studies et ancien directeur adjoint de l'US Arms Control & Disarmament Agency. Le présent article s'inspire de l'exposé présenté lors du Colloque international de l'AIEA sur les garanties tenu du 29 octobre au 2 novembre 2001 à Vienne.

gouverneurs de l'AIEA d'approuver un modèle de protocole additionnel (INFCIRC/540) aux accords de garanties.

Sur le plan positif, le Protocole additionnel confère à l'AIEA d'importants moyens nouveaux : accès fortement accru aux informations relatives à l'utilisation de matières nucléaires par les États, accès accru des inspecteurs aux sites nucléaires, très brefs préavis d'inspection, techniques de surveillance perfectionnées, et prélèvement d'échantillons d'environnement.

Sur le plan négatif, le rythme d'adhésion au Protocole additionnel a été plus lent qu'escompté et décevant. Que la raison en soit l'inertie, la bureaucratie ou les craintes d'atteinte à la souveraineté nationale, seuls 22 des 187 Parties au TNP (non compris les cinq États dotés d'armes nucléaires, qui ont tous signé, en vertu du régime de non-prolifération, des accords de soumission volontaire avec l'AIEA) ont ratifié et appliquent le Protocole. Seuls deux de ces États ont d'importantes activités nucléaires.

Plusieurs mesures de vérification, qui pourraient et devraient être envisagées, pourraient renforcer l'AIEA - principale institution internationale veillant à la non-prolifération - et, ce faisant, accroître la sécurité, la stabilité et la prévisibilité internationales. D'autres mesures - ayant trait à la protection physique des matières nucléaires - devraient aussi être mûrement envisagées. On trouvera ci-après une description de ce qui, selon moi, devrait être fait dans ces deux domaines, en gardant à l'esprit la nécessité d'assurer une plus

grande cohérence et une meilleure intégration du contrôle et de la gestion des matières nucléaires. Le terrorisme radiologique et le sabotage ne sont, pour le moment, pas envisagés dans le détail.

MESURES AYANT TRAIT AUX GARANTIES INTERNATIONALES

En ce qui concerne les garanties, je voudrais faire six observations :

■ **Accords INFCIRC/153 : Conclusion par toutes les parties au TNP des accords de garanties nécessaires avec l'AIEA.** Cinquante États parties au TNP n'ont toujours pas conclu avec l'AIEA les accords de garanties prévus par le Traité. Cela non seulement fragilise le système, mais aussi limite la force normative du régime des garanties internationales.

Autre observation : lorsqu'ils signent un accord de garanties avec l'AIEA en vertu de l'INFCIRC/153, les États s'engagent à créer un système national de comptabilité et de contrôle, dont les rapports servent à l'Agence pour effectuer des vérifications indépendantes. Même en présence d'activités nucléaires très limitées (c'est-à-dire lorsque le " protocole relatif aux faibles quantités " s'applique), ces systèmes - aussi limités soient-ils - peuvent aider non seulement à comprendre les activités nucléaires d'un État, mais aussi à assurer la protection physique des matières nucléaires et à prévenir leur trafic.

■ **Adhésion de tous les États soumis à des garanties intégrales à l'INFCIRC/540.** À ce jour, nous

l'avons vu, très peu d'États ont négocié et appliqué des accords de garanties renforcées. Tant qu'un Protocole additionnel ne sera pas en vigueur dans tous ces États, le bénéfice découlant de l'application de ses principes demeurera imparfait.

L'objectif devrait être la conclusion rapide des protocoles appropriés par tous les États, y compris les États dotés d'armes nucléaires en vertu de leurs accords de soumission volontaire conclus avec l'AIEA (et les États signataires d'accords de garanties non généralisées en vertu de leurs engagements plus limités). Nous devrions peut-être aussi nous demander s'il ne serait pas utile d'envisager d'autres mesures afin de mettre sur pied un solide régime de garanties suscitant la confiance de la communauté internationale. Nous savons tous que les garanties sont un système dynamique et non statique, et que nous devons de temps à autre prendre les mesures nécessaires et appropriées pour les adapter à l'environnement dans lequel elles opèrent si nous voulons qu'elles continuent de jouer le rôle pour lequel nous les avons créées. Nous le savons, mais nous n'agissons pas toujours en conséquence.

■ **Intervention du Conseil de sécurité des Nations Unies visant à réaffirmer ses déclarations de 1992 (respect et application des accords) relatives à la prolifération et aux garanties.** En janvier 1992, le Président du Conseil de sécurité, s'exprimant au nom de ce dernier, a déclaré que " *la prolifération des armes de destruction*

massive constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales. Les membres du Conseil s'engagent à oeuvrer pour prévenir la propagation de techniques liées à la recherche ou à la production de telles armes et à prendre à cet effet des mesures appropriées ... En ce qui concerne la prolifération ... les membres du Conseil prendront des mesures appropriées dans tous les cas de violation (des garanties) dont ils seront informés (par l'AIEA). ”

Des mesures d'application et d'exécution étant nécessaires pour convaincre les États de l'aptitude du régime à garantir la réalisation de leurs objectifs de sécurité, la réaffirmation de ses affirmations par le Conseil de sécurité des Nations Unies, que ce soit par une résolution ou sous toute autre forme, renforcerait considérablement ce régime. Une prompt réaction collective à toute violation signalée serait encore plus efficace. Il faut faire comprendre aux proliférateurs potentiels qu'il ne sera plus possible d'exploiter les divergences de vues des membres permanents du Conseil de sécurité, car en la matière, il n'y aura aucune divergence.

■ **Soutien des États non parties au TNP aux garanties internationales.** L'Inde, le Pakistan, Israël et Cuba ne sont pas parties au TNP. Chacun a déterminé, pour une raison ou pour une autre, que le TNP ne répondait pas à leurs besoins de sécurité. Mais quasiment rien n'indique qu'ils favorisent la prolifération ailleurs, et ils se sont largement abstenus de faciliter, d'encourager ou de susciter la

prolifération dans d'autres États.

On pourrait solliciter de leur part un soutien plus direct, en vertu du principe selon lequel les actes valent mieux que les mots. Ils pourraient aider à renforcer le régime surtout dans le domaine des garanties et du contrôle des exportations.

S'agissant des garanties, tous, mais surtout l'Inde, disposent, en dehors de leurs programmes d'armement, d'installations nucléaires qui ne sont pas soumises aux garanties internationales. En soumettant volontairement ces installations aux garanties de l'AIEA (suivant le concept variable de soumission volontaire qu'appliquent les États dotés d'armes nucléaires), ils prouveraient leur attachement aux garanties et aideraient à renforcer le principe consistant à disposer de moyens efficaces d'inspection pour vérifier le respect des engagements. En ce qui concerne le contrôle des exportations, il faudrait les inviter à imiter l'immense majorité des exportateurs nucléaires pour ce qui est des conditions et limites de vente, voire à informer de leurs exportations l'AIEA pour aider celle-ci à mieux connaître le profil nucléaire des pays où elle met en œuvre des garanties.

Pour ce faire, les États non parties au TNP devraient mettre en place une réglementation qui permettrait, plus généralement, de resserrer le contrôle des matières nucléaires et faciliterait la protection physique des matières nucléaires et la lutte contre tout trafic potentiel. Telle était la politique de non-prolifération

de la France avant son adhésion au TNP. Les États parties au TNP devraient encourager les États non parties à prendre de telles mesures.

■ **Financement des garanties.** L'un des principaux obstacles à l'efficacité des garanties internationales et, par conséquent, à la confiance qu'elles inspirent est leur financement. Depuis le milieu des années 80, le budget ordinaire de l'AIEA, qui est la principale source de financement des garanties, est en croissance réelle nulle ; récemment, d'aucuns ont proposé que nous passions à une croissance nominale nulle. Dans le même temps, le nombre d'États soumis aux garanties a plus que doublé, avec des États dotés d'importants programmes nucléaires tels que l'Argentine, le Brésil, l'Afrique du Sud et les républiques de l'ex-Union soviétique.

Le volume de matières nucléaires à soumettre aux garanties a augmenté en conséquence. Le nombre de quantités importantes de matières nucléaires (quantité que l'AIEA juge nécessaire pour produire un engin explosif nucléaire) à soumettre aux garanties a effectivement doublé au cours des six dernières années seulement. La pénurie de fonds provenant du budget ordinaire a largement été compensée par des contributions volontaires, principalement des États-Unis et d'un ou deux autres pays.

Chaque année, cependant, accroît la pression qui s'exerce sur l'AIEA pour qu'elle mette en œuvre les garanties et contribue à l'instauration de la confiance indispensable au maintien et au renforcement

de la non-prolifération. Il faut maintenant nous attacher à revoir la politique de croissance réelle nulle.

Le recours aux contributions volontaires pour pallier les pénuries présente trois inconvénients : premièrement, les contributions volontaires sont ... volontaires. Il n'existe aucune obligation juridique, aucune certitude quant à leur offre, et l'on ne peut être certain qu'elles seront disponibles pour faire face aux besoins auxquelles elles sont censées répondre. Elles ne permettent pas à l'Agence d'assurer une planification interne cohérente. Deuxièmement, le recours accru et disproportionné par l'AIEA à une source unique ou très limitée de soutien permet à certains États de s'interroger sur l'indépendance de jugement et sur l'objectivité de l'Agence. Que ce soit vrai ou non n'est pas la question - il ne faut pas oublier qu'en politique internationale, la perception représente souvent les neuf dixièmes de la réalité. Troisièmement, les garanties servent tous les États en prévenant le détournement de matières nucléaires d'activités pacifiques vers d'autres non pacifiques ; tous les États devraient donc les soutenir équitablement pour leur permettre de s'acquitter de leur mission de façon crédible et en toute confiance.

Il est inquiétant de voir le Directeur général contraint de signaler au Conseil des gouverneurs, comme l'a fait M. ElBaradei, que l'Agence risque de devoir proposer des garanties "de seconde classe", et que le risque de devoir rendre compte de son incapacité à confirmer que les objectifs de

comptabilité ont été atteints, voire d'un échec des garanties, s'accroît. Nous devons tous comprendre que les garanties nucléaires sont une question de sécurité nationale et que leur échec pourrait menacer non seulement cette sécurité, mais aussi la survie de certains pays.

■ **Accès de l'AIEA aux licences d'exportation.** Enfin, l'accès de l'AIEA aux licences d'exportations devrait être renforcé de deux façons. Premièrement, il faudrait fournir à l'Agence des informations sur les exportations non seulement d'articles de base (comme prévu dans l'INFCIRC/540), mais aussi d'articles à double usage. Deuxièmement, il faudrait que tout refus de licence d'exportation par le Groupe des fournisseurs d'articles nucléaires (organe extérieur à l'AIEA) concernant des articles tant de base qu'à double usage soit communiqué à l'Agence. C'est précisément ce type d'information qui peut considérablement aider l'Agence à dresser un profil complet de l'activité des États dans les domaines nucléaire et apparentés. Il faudrait, dans ce cas, prendre en compte les questions légitimes de propriété industrielle en garantissant, en premier lieu, la confidentialité de ces informations. C'est le cas avec les garanties ; cela devrait donc être possible pour les exportations nucléaires et apparentées.

MESURES AYANT TRAIT À LA PROTECTION PHYSIQUE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES

S'agissant de la protection physique des matières

nucléaires, je voudrais faire cinq observations :

■ **Adhésion universelle à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.** Il faut que tous les États adhèrent à la Convention si l'on veut combler les lacunes et assurer la continuité de l'application des normes ainsi que des législations et réglementations nationales qui en découlent. Avec 71 parties à la Convention, il nous en manque 120 pour atteindre notre objectif.

Le respect de la Convention nécessite, concrètement, de créer des structures et d'élaborer des textes législatifs couvrant les matières nucléaires, question qui est parfois moins bien cernée et traitée par les États non parties.

■ **Modification de la Convention sur la protection physique pour influencer davantage sur les pratiques, législations et réglementations nationales.** Une extension de la Convention est déjà à l'étude en vue d'étendre ses dispositions à la protection physique des matières nucléaires à vocation pacifique utilisées, stockées ou transportées à l'intérieur des frontières nationales, et à la prévention du sabotage de ces matières. L'adhésion de tous les pays à une telle Convention étendue serait un pas important vers l'élimination des lacunes actuelles du système de contrôle mondial des matières nucléaires.

■ **INFCIRC/225/Rev.4 : Acceptation par tous les États de la proposition selon laquelle, bien que l'INFCIRC/225 ne contienne que des recommandations, ils considéreront ces der-**

nières comme équivalant à des textes contraignants et prendront des mesures appropriées tant en interne que dans le cadre de toutes les transactions nucléaires internationales. C'est déjà le cas de certains États, mais cela devrait le devenir de tous, et les États devraient en tenir compte pour décider ou non de coopérer avec d'autres. Dans l'idéal, cela devrait devenir une condition de la coopération.

■ **Développement du Service consultatif international sur la protection physique.** Nous devrions prier tous les membres de l'AIEA, y compris les États dotés d'armes nucléaires, à solliciter des missions d'examen de la protection physique, en veillant à ce que les informations sensibles concernant les installations et les sites, qui pourraient intéresser des terroristes ou quiconque souhaiterait acquérir clandestinement des matières nucléaires, soient pleinement protégées et inaccessibles à toute personne autre que les autorités nationales appropriées. L'objectif serait d'établir un registre de stratégies, méthodes et pratiques de protection tirant parti des modèles les plus perfectionnés existants, et pouvant servir de base à l'amélioration des programmes nationaux.

On pourrait envisager d'approuver des normes ou procédures que les États seraient individuellement tenus d'adopter comme étant obligatoires, et qui pourraient évoluer en un système comparable à une convention. On pourra citer, comme exemple, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). L'OA-



CI repose sur la Convention de Chicago, qui dispose que les normes de sûreté contenues dans ses annexes sont obligatoires et qu'un non-respect peut entraîner des restrictions à la navigation aérienne. Le programme de surveillance de l'OACI, créé en 1996, fonctionne de façon volontaire : les États membres sont libres de solliciter ou non un audit, dont le but est de vérifier le respect de la Convention. L'audit donne lieu à un rapport confidentiel envoyé à l'État, qui prépare un plan d'action comprenant des mesures correctives. Un rapport final, également confidentiel, s'accompagne

d'un résumé non confidentiel communiqué à toutes les parties contractantes à l'OACI.

Il faudrait véritablement se poser la question suivante : si les États adoptaient à titre volontaire les recommandations de l'INFCIRC/225 comme étant obligatoires,

Photos : Le Directeur général de l'AIEA face aux médias couvrant la Session extraordinaire sur la lutte contre le terrorisme tenue pendant le Colloque international sur les garanties. En bas : Affiches du Colloque sur les systèmes et moyens de surveillance liés aux garanties. (Crédits : Calma/AIEA)

pourrait-on demander au Service consultatif international sur la protection physique d'examiner systématiquement les pratiques de protection physique et de recommander des améliorations ?

La récompense serait une sécurité accrue. En outre, il pourrait être créé un fonds aidant les États qui n'en ont pas les moyens de mettre à niveau leurs programmes de protection physique. L'amélioration de la sécurité des installations profiterait à tous. Les États-Unis suivent la production, le contrôle et la comptabilité des matières en Russie, ce qui pourrait servir d'exemple pour améliorer la sécurité des installations dans d'autres pays. Le coût du Service lui-même est actuellement réparti entre le budget et les contributions volontaires. Il faudrait s'interroger plus avant sur la façon d'assurer un financement garantissant l'efficacité et la pérennité du Service.

■ **Conventions sur la notification rapide et l'assistance d'urgence.** Suite à l'accident de Tchernobyl en 1986, la communauté internationale a négocié deux conventions, l'une traitant de la notification d'urgence, l'autre traitant de l'assistance mutuelle. Ces concepts s'appliquent directement à la menace de terrorisme nucléaire. En cas d'acte de terrorisme nucléaire, il faut rapidement notifier d'autres États pour qu'ils puissent se protéger contre d'éventuelles retombées transfrontalières et/ou prendre des mesures pour réduire l'exposition de la population. En cas de rejets radioactifs importants, une assistance mutuelle rapide peut s'imposer.

Pour établir un cadre de notification et d'assistance mutuelle (peut-être dans le cadre de l'AIEA dans les deux cas), il faudrait sérieusement envisager des instruments s'inspirant des conventions susmentionnées. Les consignes de notification devraient prévoir une transmission rapide d'informations, tout en protégeant la sécurité opérationnelle des pays. Les États qui hésitent à s'engager à l'avance en matière d'assistance pourraient fournir une liste de personnes à contacter, qui serait précieuse pour assurer une intervention efficace en cas d'accident. Des conventions de ce type contribueraient à convaincre la communauté internationale que des mesures sont prises en ces temps angoissants et qu'elles permettraient une action rapide à l'avenir.

ALLER AU DEVANT DES BESOINS

Pour prendre ses décisions, la communauté internationale doit avoir à l'esprit trois points :

- **Premièrement, la nécessité de repenser la gestion et le contrôle des matières nucléaires, pour y inclure les garanties, la protection physique, le trafic et le sabotage.** Ce dernier concerne en particulier les sources de rayonnements pouvant être transformées en armes à effet de masse.
- **Deuxièmement, prendre conscience des interfaces qui existent entre ces différents aspects et s'appuyer sur elles.**
- **Troisièmement, faire des choix en sachant que la force ou la faiblesse de**

quelque secteur que ce soit n'est pas isolée, mais peut influencer d'autres secteurs. Seule une démarche globale et intégrée permettra de gérer durablement les matières nucléaires.

Présentant devant l'Organisation des Nations Unies, en 1946, le plan élaboré par les États-Unis à l'aube de l'ère atomique, Bernard Baruch a déclaré " Nous sommes ici pour choisir entre la vie et la mort ". Cette observation vaut encore plus aujourd'hui, maintenant qu'est terminée la guerre froide, avec la claire discipline qu'elle imposait aux conflits régionaux et autres, et où l'identification d'adversaires définis conditionnait l'élaboration et l'application de la dissuasion et d'une destruction mutuelle garantie.

Nous vivons désormais dans un monde où l'adversaire n'est pas clairement localisé, où il n'existe aucun front, aucun bien sur lequel exercer des représailles et, comme l'a montré l'expérience récente, apparemment aucun scrupule quant à la façon de faire la guerre, y compris par des attaques suicides.

Le défi à relever est important, le temps imparti potentiellement bref, la nécessité de transcender les barrières traditionnelles évidente. Il n'est plus possible de se retrancher derrière la souveraineté. Ce qu'il nous faut, c'est une stratégie collective fondée sur notre expérience positive d'une conception multilatérale de la non-prolifération. La question est : en avons-nous les moyens ? □