

# La coopération technique de l'AIEA et le TNP

Paulo M.C. Barretto & Ana María Cetto

*Si vis pacem para pacem*

*Si tu veux la paix, prépare la paix.*

Cette reformulation de l'ancien dicton romain relatif à la guerre a formé, en 1968, la base du consensus qui a donné jour au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Elle est aussi valable aujourd'hui qu'hier.

Le TNP repose sur trois piliers étroitement soudés : la coopération dans le domaine des applications pacifiques de l'énergie nucléaire, une non-prolifération nucléaire vérifiée et le désarmement nucléaire. Le présent article traite plus précisément du premier de ces piliers et des liens qu'il entretient avec le second.

## Droits et obligations

Les États non dotés d'armes nucléaires forment la majorité des États parties au TNP. Pour eux, le Traité prévoit un système de récompenses et d'avantages en échange d'une renonciation à toute mise au point ou possession d'armes nucléaires, ce qui les lie, en conséquence, à une vérification de cet engagement. Le Traité vise donc deux objectifs jumeaux qui se renforcent mutuellement : la promotion des bienfaits de l'énergie nucléaire et la vérification que les matières et installations utilisées sont placées sous contrôle et sont employées exclusivement des fins pacifiques.

Le droit qu'ont les Parties au TNP d'accéder à l'information et d'échanger de l'équipement et des matières est expressément reconnu à l'article IV du Traité. Cet article dispose que « toutes les Parties au Traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques, en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, et ont le droit d'y participer. Les Parties au Traité en mesure de le faire devront aussi coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres États ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques... » (les italiques sont des auteurs).

Grâce à une campagne réussie lancée après la Conférence d'examen de 1995, la quasi-totalité des pays (189 à ce jour) sont aujourd'hui parties au Traité, contre 178 alors. Pendant la même période, le nombre d'États membres de l'AIEA est passé de 127 à 138.

Aujourd'hui, tous les États Membres de l'AIEA participent au programme de coopération technique de l'Agence en tant que donateurs ou bénéficiaires. Du point de vue de l'utilisation qui est faite de l'énergie nucléaire et de ses applications, ils représentent des intérêts et des besoins très variés :

- ❖ 28 sont des pays développés qui proposent leurs compétences et connaissances ;
- ❖ 23 figurent parmi les pays les moins avancés, dont les besoins ont trait aux applications les plus fondamentales de la santé humaine, de la gestion de l'eau et de l'agriculture ;
- ❖ Une soixantaine possèdent une petite ou moyenne infrastructure de production d'électricité d'origine nucléaire ;
- ❖ Six à huit sont sur le point ou envisagent de lancer un programme de production d'électricité d'origine nucléaire et 17 autres exploitent des centrales nucléaires.

La majorité des États Membres reçoivent par conséquent, par l'entremise de ce programme multilatéral, un soutien prenant la forme d'informations, de savoir-faire, d'équipements, de matières et d'aides diverses. Grâce au soutien de l'Agence, en outre, les États Membres peuvent coopérer et contribuer au développement des applications pacifiques de l'énergie nucléaire.

## Le système fonctionne-t-il ?

Dans quelle mesure les pays respectent-ils, s'agissant des applications pacifiques du nucléaire, les obligations qu'ils ont contractées au titre du TNP ? Un examen couvrant la dernière décennie montrerait que certains transferts de technologie, d'ampleur certes limitée, ont effectivement eu lieu par des voies bilatérales. Certaines de ces activités de coopération bilatérales sont, en réalité, liées à des contrats commerciaux. En dehors de l'AIEA, la coopération multilatérale a été insignifiante.

L'AIEA, en effet, bien que n'étant pas mentionnée à l'article IV du TNP, joue un rôle essentiel dans la planification et la mise en œuvre de la coopération multilatérale prévue par le Traité. Elle encourage et facilite la recherche, le développement et l'application de l'énergie atomique ; offre des conseils techniques, des formations, des documents, des services et du matériel ; facilite l'échange d'informations scientifiques

et techniques ; élabore des normes et des principes directeurs concernant l'utilisation appropriée des techniques et matières nucléaires ; et noue des partenariats stratégiques pour optimiser les ressources limitées disponibles. En toutes circonstances, elle soutient une application des techniques nucléaires qui soit sûre pour les humains et pour l'environnement. Toutes ces activités sont liées aux fonctions statutaires essentielles de l'AIEA.

Les efforts consentis pour aider les États Membres sont impressionnants. Depuis sa création, en 1957, l'Agence a fourni aux États Membres participants une assistance directe dont le montant est estimé à plus de 1,3 milliard de dollars, dont plus de 600 millions ont été décaissés ces dix dernières années.

L'argent provient de contributions volontaires, qui forment la base du Fonds de coopération technique (FCT) de l'AIEA, principal mécanisme de financement de l'assistance. Le montant annuel des contributions au Fonds est fixé pour deux ans à l'issue de consultations avec les États Membres, auxquels il est demandé de faire des promesses de contribution proportionnelles à leur quote-part.

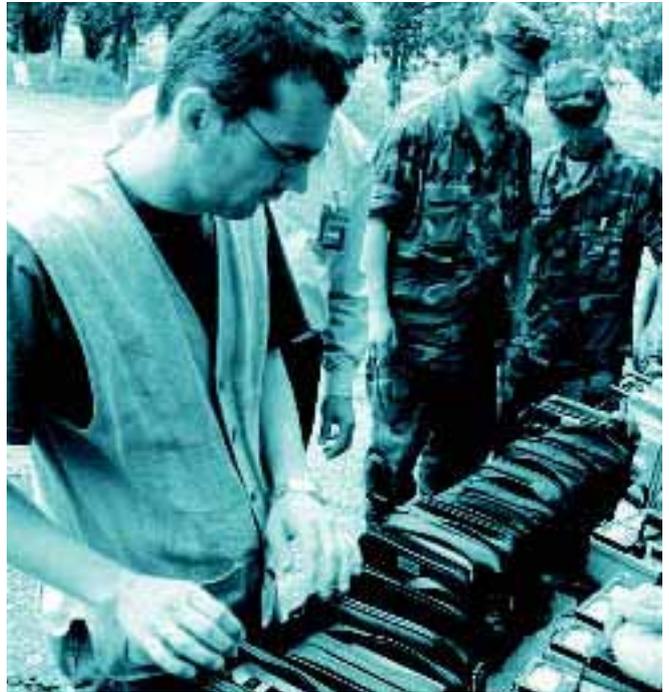
On notera que l'AIEA est la seule organisation du système des Nations Unies qui dispose de ressources propres et d'un programme de soutien direct à ses États Membres. Outre les fonctionnaires de l'Agence, y compris les techniciens et administrateurs de projets, des milliers d'experts recrutés chaque année au sein des États Membres participent directement aux projets de coopération technique de l'Agence.

Le FCT a bien fonctionné jusqu'au milieu des années 80, lorsque les promesses de contributions et les versements ont commencé à diminuer, atteignant 65 % de l'objectif en 1992. Cette situation alarmante s'est depuis améliorée : ces trois dernières années, le taux a été en moyenne de 80 %, toujours inférieur au chiffre fixé par les États Membres eux-mêmes ; en 2004, il est passé à 87,6 %. L'objectif pour 2005 a été fixé à 77,5 millions de dollars, avec un taux escompté de 90 %.

Outre les contributions au FCT, les pays peuvent allouer des ressources extrabudgétaires à des projets qui ont été approuvés par le Conseil de l'AIEA, mais ne peuvent être financés par le FCT. Dans ce cas, le pays donateur a le droit de choisir le ou les projets et pays qui l'intéressent.

La tendance récente a été d'accroître les ressources extrabudgétaires, qui sont passées à 11,8 millions de dollars en 2003. En outre, les pays qui reçoivent un soutien accroissent constamment leur participation aux frais, qui s'est élevée, en 2003, à quelque 4 millions de dollars. Enfin, les contributions « en nature » – mise à disposition d'experts et d'installations par les participants aux projets – jouent un rôle important.

Ces tendances montrent de façon explicite que, dans la mesure où ses ressources le permettent, l'AIEA s'acquitte de la mission qui lui incombe de faire bénéficier des techniques nucléaires



(Pavlicek/AIEA)

Les pays sollicitent de plus en plus l'assistance technique de l'AIEA aux fins d'activités liées à la sûreté et à la sécurité des matières nucléaires et radioactives. En Géorgie, par exemple, l'Agence a soutenu des missions chargées de recouvrer et de sécuriser des sources radioactives. (Pavlicek/AIEA)

tous les États Membres intéressés. Partant, on peut dire, au niveau multilatéral, que le système qui soutient les applications pacifiques de l'énergie nucléaire a fonctionné de façon satisfaisante, un nombre croissant de pays en bénéficiant.

## Obstacles et avantages

Lorsqu'elle établit son programme de coopération technique, l'AIEA n'opère aucune distinction entre États parties ou non au TNP. Les projets sont évalués exclusivement en tenant compte de leur viabilité technique et de leur faisabilité, des priorités affichées par le pays, du propre engagement du pays en faveur du projet, et des avantages que le pays peut en retirer.

Il en est longtemps allé différemment du financement extrabudgétaire, nombre d'importants pays donateurs affichant une nette préférence pour les États parties au TNP. Dans les années 70, 80 et 90, avant que le Traité ne soit signé par la quasi-totalité des pays, le fait d'être partie ou non au TNP jouait un rôle important.

Ces cinq à dix dernières années, de nouveaux contrôles et obstacles ont été opposés au transfert de matières, d'équipements, d'informations et de techniques nucléaires, en particulier dans les domaines liés à l'énergie nucléaire et à son cycle du combustible. Ces contrôles et obstacles ont été justifiés par les craintes de prolifération et, plus récemment, par un souci accru de protection de la sûreté et de l'environnement.

L'AIEA accroît sa participation aux activités liées aux garanties et à la sécurité. Dans le même temps, le nombre d'États Membres qui sollicitent de l'aide sous la forme d'une coopération technique ne cesse d'augmenter. Ces changements cumulés posent un problème à l'Agence, qui a pour mission de faire bénéficier des techniques nucléaires tous ses États Membres intéressés.

Si les activités de coopération technique de l'Agence sont ouvertes à tous les États Membres, il est recommandé que les ressources aillent en priorité aux pays en développement (voir document INFCIRC/267). Au fil des ans, le programme de coopération technique de l'Agence a suivi de près l'évolution des besoins et des intérêts des pays en développement. Au cours de la décennie écoulée, par exemple, on a noté une diminution constante des demandes concernant l'énergie nucléaire ; on a noté, en revanche, une augmentation des demandes concernant la santé humaine, la sûreté nucléaire, la protection de l'environnement, la protection physique des sources de rayonnements et la gestion des déchets radioactifs. Dans les pays en développement, d'importants efforts ont été faits, ces dix dernières années, pour améliorer la sûreté des installations nucléaires et des sources de rayonnements, et pour renforcer l'infrastructure juridique et la préparation aux situations d'urgence.

Le Département de la coopération technique de l'AIEA recherche constamment les moyens d'améliorer l'efficacité du programme en nouant, par exemple, des partenariats avec des organismes donateurs pour maximiser l'impact de ses projets. Ces efforts ont été dûment loués dans le document final de la Conférence d'examen de 2000.

## Risques et récompenses

Des mécanismes sont en place pour veiller à ce que les activités de coopération technique de l'Agence ne soient pas détournées à des fins non pacifiques.

Il ne faudrait pas oublier qu'en 1971, juste après l'entrée en vigueur du TNP, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé un accord standard régissant les conditions de l'octroi d'assistance technique. Cet accord a été réexaminé à la fin des années 70 et, après un long débat, un texte révisé a été approuvé en février 1979 sous le titre « Texte révisé des principes directeurs et règles générales d'application concernant l'octroi d'assistance technique par l'Agence » (INFCIRC/267). Ces principes s'appliquent « à l'ensemble de l'assistance technique fournie par l'Agence indépendamment des fonds et dons en jeu ... ».

Ce document contient, en annexe, les dispositions énoncées par le Conseil en septembre 1977, qui régissent l'application des garanties en rapport avec l'octroi d'assistance technique. En vertu de ce texte révisé (appelé, par la suite, Accord complémentaire révisé (ACR)), les États Membres qui sollicitent une assistance doivent, tout d'abord, conclure un ACR avec l'AIEA. Conformément à cet accord, le pays déclare que toutes les activités découlant de l'assistance ont une vocation exclusivement pacifique et que les installations utilisées sont soumises aux garanties. L'accord stipule que les projets de coopération technique devant être approuvés par le Conseil sont soumis, au besoin, aux dispositions des garanties.

Les Départements des garanties et de la coopération technique de l'AIEA surveillent ensemble l'application de cette disposition.

Leurs experts étudient le projet, surveillant et recherchant toute possibilité d'abus des techniques nucléaires depuis la demande jusqu'à l'exécution finale. Au terme d'un examen approfondi des projets existants et futurs de l'AIEA, par exemple, le Directeur adjoint de la coopération technique a pu, en novembre 2004, assurer le Conseil que le programme de coopération technique 2005-2006 « ne contient aucun élément présentant un risque de prolifération » de techniques sensibles spécifiées dans les principes et règles régissant l'assistance technique de l'AIEA.

Pour conclure, nous pouvons dire que les activités menées par l'AIEA au titre de l'article IV du TNP sont très variées ; elles diffèrent par leur champ d'application, mais se concentrent sur les besoins prioritaires des pays. Ces activités continuent de susciter l'intérêt et le soutien de tous les pays, quelle que soit leur participation au programme de coopération technique de l'Agence.



Grâce au Programme de coopération technique de l'AIEA, notamment, les réacteurs de recherche civils du monde entier utilisant de l'uranium hautement enrichi sont en train d'être convertis pour utiliser du combustible présentant moins de risques de prolifération. (K. Hansen/AIEA)

Le système de garanties de l'Agence demeure la pierre angulaire du régime de non-prolifération, qui vise à enrayer la propagation des armes nucléaires et à favoriser le désarmement. Le programme de coopération technique, de son côté, est le complément naturel de ce système ; il faut donc le préserver et le renforcer pour maintenir l'équilibre envisagé par le TNP. Ce programme est essentiel et unique à l'AIEA en ce qu'il cherche à faire bénéficier des techniques nucléaires tous les États. Il serait souhaitable qu'à la Conférence d'examen de 2005, les Parties réaffirment leur attachement à ces objectifs jumeaux, qui se renforcent mutuellement, et s'engagent à les atteindre dans les années à venir.

---

*Ana Maria Cetto (A.M.Cetto@iaea.org) est Directrice générale adjointe de l'AIEA et chef du Département de la coopération technique. Elle a été nommée, au Mexique, Femme de l'année 2003. Paulo Barretto (Barrettop@un.org), ancien directeur dans ce Département, a notamment participé à plusieurs conférences d'examen du TNP. Il a travaillé à la Commission brésilienne de l'énergie nucléaire et est maintenant en poste au Siège de l'ONU à New York.*