



Matti Tarvainen

Un commerce inéquitable

L'analyse du commerce nucléaire peut fournir des indices précoces de prolifération.

Les réseaux de prolifération nucléaire constituent l'une des principales préoccupations en matière de garanties internationales. Bien que plusieurs membres notoires de ces réseaux aient été démasqués et neutralisés, rien ne permet de penser que le commerce nucléaire clandestin de biens, de logiciels et de technologies sensibles du point de vue de la prolifération soit en recul.

La découverte du programme clandestin d'armement nucléaire de la Libye en décembre 2003 a surpris la plupart des pays, mais pas tous, car plusieurs d'entre eux avaient relevé des signes d'activités non déclarées depuis un certain temps. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) avait également détecté de légers indices en Libye, mais leur importance n'apparaissait pas clairement.

Avant l'affaire libyenne, l'AIEA avait acquis de l'expérience en la matière en surveillant et en analysant en détail le programme d'armement nucléaire non déclaré de l'Irak et en vérifiant l'ampleur du programme nucléaire iranien.

La Conférence générale de l'AIEA a reconnu les risques que représentent les réseaux transnationaux de prolifération. Depuis 2005, elle adopte tous les

ans une résolution dans laquelle elle «accueille avec satisfaction les efforts de renforcement des garanties, y compris les activités du Secrétariat concernant la vérification et l'analyse des informations fournies par des États Membres sur les approvisionnements et les achats nucléaires, tout en tenant compte de la nécessité d'être efficace, et invite tous les États à coopérer avec l'Agence à cet égard».

Ces résolutions habilite l'AIEA à enquêter au sujet du commerce nucléaire clandestin afin de s'informer sur les marchés nucléaires illicites aux fins des activités de vérification menées dans le cadre de garanties. Une coopération étroite avec les États qui fournissent des données complémentaires est essentielle pour que ces efforts soient couronnés de succès.

Le commerce nucléaire doit faire l'objet de mesures de contrôle renforcées

Vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations des États a toujours été l'objectif du système de garanties, mais ce sont les protocoles additionnels aux accords de garanties qui ont amélioré les capacités

Aire d'entreposage et de manutention des conteneurs du terminal de Keppel dans le port de Singapour.

(Photo: Calvin Teo/Wikipedia)

de vérification de l'AIEA. Parallèlement à l'entrée en vigueur de tels protocoles dans un nombre croissant d'États, l'AIEA a également amélioré l'analyse des informations. Le mécanisme permanent d'évaluation des États mis en place au milieu des années 1990 est devenu l'élément principal sur lequel reposent les conclusions annuelles relatives aux garanties.

Les entreprises soucieuses d'éthique utilisent de plus en plus des mécanismes internes de contrôle des exportations pour s'assurer que leurs ventes ne servent pas à promouvoir la prolifération d'armes de destruction massive.

Les déclarations faites conformément aux protocoles additionnels fournissent à l'AIEA des informations supplémentaires concernant par exemple la fabrication et la construction d'équipements sensibles et les exportations d'articles spécialisés et de matières, ainsi que les importations, si l'AIEA le demande. Toutes ces informations sont utiles pour vérifier que les États s'acquittent de leurs obligations en matière de garanties.

Cependant, il se peut qu'un État ne soit pas toujours informé de toutes les activités importantes du point de vue des garanties qui sont menées sur son territoire, par exemple dans les zones franches, où le contrôle des échanges commerciaux est dans le meilleur des cas très limité. Il se peut aussi que l'État mène lui-même des activités non déclarées dont, bien évidemment, il n'informerait pas l'AIEA.

Le contrôle des exportations relève de la responsabilité des États. Les informations résultant de la mise en oeuvre de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU montrent que ce contrôle n'est pas toujours très étendu et ne permet pas de surveiller efficacement le commerce mondial de biens, de logiciels et de technologies sensibles du point de vue de la prolifération. Des mécanismes volontaires tels que les directives du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), qui ont été adoptées par 45 États, ont également été mis en place pour lutter contre la prolifération nucléaire.

Les protocoles additionnels fournissent des informations concernant certaines activités liées au nucléaire qui permettent de mieux connaître les programmes nucléaires des États. Afin de juguler la prolifération, les directives du GFN subordonnent l'exportation d'articles nucléaires et d'articles à double usage à l'entrée en vigueur d'un accord de garanties généralisées dans l'État destinataire, ainsi qu'à un certain nombre d'autres conditions. Les membres du GFN s'informent mutuellement des demandes d'exportation qu'ils ont rejetées afin d'éviter qu'une demande rejetée par l'un

d'entre eux ne soit acceptée par un autre. Actuellement, l'AIEA n'est pas régulièrement informée par le GFN des demandes ainsi rejetées.

En plus des mesures de contrôle appliquées aux niveaux national et international, les entreprises soucieuses d'éthique utilisent de plus en plus des mécanismes internes de contrôle des exportations pour s'assurer que leurs ventes ne servent pas à promouvoir la prolifération d'armes de destruction massive. Le risque d'être placé sur une liste noire, de se voir infliger des amendes pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars et de perdre le droit d'exporter constitue une raison supplémentaire d'exercer une vigilance accrue et d'éviter de violer les règles en matière de contrôle des exportations. En repérant les demandes d'approvisionnement suspectes et en refusant de fournir les articles demandés, on améliore la défense en profondeur contre la prolifération.

Lorsque, au lieu de résulter de la lecture automatique de listes de contrôle, le refus d'exporter opposé par une entreprise est motivé par un risque précis de prolifération, la sélectivité et l'efficacité des mesures de contrôle s'en trouvent améliorées.

Le besoin d'information concernant le commerce nucléaire

Il y a longtemps que l'AIEA a pris conscience de la nécessité de recueillir des informations supplémentaires pour mieux connaître le commerce nucléaire clandestin. La détection de matières et d'activités nucléaires non déclarées constitue l'une des priorités définies non seulement dans les résolutions susmentionnées de la Conférence générale mais aussi dans la Stratégie à moyen terme de l'AIEA pour la période 2006–2011.

La Stratégie à moyen terme demande expressément que l'on recueille, en faisant appel à des mécanismes et à des canaux appropriés, des informations sur les activités et les échanges nucléaires qui revêtent de l'importance pour la mise en oeuvre des garanties.

Améliorer l'accès à des données complémentaires concernant le commerce nucléaire a été l'une des propositions que le Secrétariat de l'AIEA a faites au Comité 25 pour continuer à renforcer les garanties. Il a été proposé que le Conseil des gouvernements demande à tous les États Membres de fournir à l'AIEA, à titre volontaire, des informations pertinentes sur les exportations d'équipements et de matières non nucléaires spécifiés, les demandes d'approvisionnement et les demandes d'exportation rejetées, ainsi que toute information utile provenant de fournisseurs commerciaux, afin d'améliorer la capacité de l'Agence de déceler d'éventuelles activités nucléaires non déclarées, cette information étant exploitée dans

le cadre de l'actuel mécanisme d'évaluation des informations relatives aux garanties. Cependant, le Comité n'a pu adopter aucune recommandation concrète.

Analyse du commerce nucléaire

L'affaire libyenne a mis au jour un vaste réseau international d'approvisionnement nucléaire. Elle a révélé que le système de garanties classique centré sur les installations, qui avait été mis au point dans les années 1960 et renforcé dans les années 1990 afin de pouvoir procéder à une analyse au niveau de l'État dans son ensemble, était confronté à de nouvelles difficultés. Les principaux risques de prolifération ne se situaient plus uniquement au niveau des États, mais avaient une dimension transnationale dans laquelle les acteurs non étatiques jouaient un rôle croissant. Or, l'AIEA ne disposait pas d'outils de vérification spécifiques pour faire face à ces nouveaux défis. C'est pourquoi des approches novatrices au sein de l'AIEA ainsi que des mesures de réglementation et de mise en oeuvre volontaire au niveau des États étaient et sont toujours nécessaires pour lutter contre la prolifération nucléaire.

Pour répondre aux difficultés que soulève du point de vue des garanties le commerce nucléaire clandestin, une unité d'analyse des échanges commerciaux et de la technologie a été créée à l'AIEA en novembre 2004. Cette unité, qui fait partie du Département des garanties, a pour tâche de centraliser l'analyse de toutes les informations relatives aux réseaux d'approvisionnement dont dispose l'AIEA. En coopération avec d'autres services de l'Agence, elle enquête sur les activités des réseaux connus et s'efforce de mettre au jour ceux dont on ignore encore l'existence. Elle joue aussi le rôle de gardienne de la mémoire institutionnelle de l'AIEA concernant les activités d'approvisionnement clandestines dans le domaine nucléaire. Ces mesures jouent un rôle central dans le dispositif d'analyse en garantissant l'accès aux données actuelles et futures relatives au commerce nucléaire.

L'Unité fournit des services spécialisés d'analyse de la technologie et des échanges commerciaux pour faciliter l'exécution de tâches fondamentales du système de garanties, à savoir les activités de vérification et l'établissement des rapports d'évaluation par État. En collaboration étroite avec d'autres analystes et les inspecteurs, elle a amélioré l'aptitude de l'AIEA à mieux interpréter de faibles indices de prolifération dans le contexte d'activités commerciales transnationales.

Un programme spécial de sensibilisation à la question des approvisionnements nucléaires a été lancé en 2006 par l'AIEA afin de faciliter la collecte d'informations relatives au commerce nucléaire auprès des États et des entreprises. En réponse à des demandes de la Conférence générale, le Secrétariat avait pour la fin de 2007 contacté une vingtaine d'États pour les inviter à fournir, sur une base bilatérale volontaire,

des informations complémentaires sur les échanges commerciaux clandestins liés au nucléaire qui revêtent de l'importance du point de vue des garanties. Ce programme part du principe que ceux qui veulent se doter d'un programme nucléaire non déclaré ont besoin d'acheter des articles sensibles sur le marché licite, laissant ainsi des traces qui, après analyse, peuvent fournir des indices précoces de prolifération.

Ces États se sont montrés intéressés et plusieurs d'entre eux fournissent déjà des informations complémentaires concernant les refus d'exporter et les demandes d'approvisionnement non satisfaites reçues par des entreprises. Comme convenu avec les États participant au programme, les informations ainsi fournies sont considérées comme hautement confidentielles par l'AIEA.

Conclusions

Les réseaux transnationaux de prolifération et la participation accrue d'acteurs non étatiques à des échanges commerciaux clandestins dans le domaine nucléaire constituent une menace non seulement pour les garanties nationales et internationales, mais aussi pour les autres régimes de vérification des armes de destruction massive. L'analyse du commerce nucléaire a pour objet de permettre de mieux connaître ces réseaux. Les déclarations fondées sur les accords de garanties ne fournissent pas le type de données dont on a besoin pour l'analyse des réseaux. C'est pourquoi les États sont invités à intensifier les échanges d'informations avec l'AIEA sur une base bilatérale volontaire. Il est évident que des synergies sont possibles entre les approches, les méthodes et les outils d'analyse des différents régimes de vérification des armes de destruction massive.

Les garanties internationales tireraient également profit d'une intensification de la coopération avec les autorités nationales et les entreprises en matière de contrôle des exportations sensibles du point de vue de la prolifération. Bien que les contrôles ne visent que les symptômes, les programmes internes de contrôle des exportations peuvent changer la culture en matière de lutte contre la prolifération, le contrôleur et le contrôlé devenant des partenaires dans le cadre de cette lutte. L'AIEA a besoin d'un soutien accru des États Membres en matière d'information pour faire face au principal risque de prolifération, à savoir les réseaux d'approvisionnement clandestins. ☸

Matti Tarvainen (M.Tarvainen@iaea.org) est chef de l'Unité d'analyse des échanges commerciaux et de la technologie de l'AIEA.

Le présent article est fondé sur un mémoire publié en décembre 2008 dans le n° 40 du Bulletin de l'Association européenne pour la recherche et le développement dans le domaine des garanties (ESARDA).