

La voie du désarmement

Les garanties de l'AIEA : un pilier fondamental du régime du TNP

Extrait d'une déclaration faite par Vilmos Cserveny lors du débat général à la réunion du Comité préparatoire pour le TNP tenue à New York (États-Unis) le 4 mai 2009.

La communauté internationale espère vivement qu'avec des dirigeants renouvelés, les États parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) se réuniront en ayant à nouveau pour but commun de préparer le terrain de manière à assurer le succès de la Conférence d'examen du TNP de 2010. Parmi les objectifs partagés que l'on se propose à cette fin figure une vision commune pour mettre les applications pacifiques de l'énergie nucléaire à la disposition de tous les États parties, empêcher l'acquisition d'armes nucléaires par d'autres États et parvenir à un monde exempt d'armes nucléaires, comme prévu dans le Traité.

Le TNP repose sur trois piliers d'importance égale — la non-prolifération nucléaire, la coopération nucléaire pacifique et le désarmement nucléaire — et sur l'idée selon laquelle tout progrès accompli dans un de ces domaines renforce l'intégrité de l'ensemble.

Les activités de l'AIEA se fondent également sur ces trois piliers. De par son action dans les domaines de la vérification, de la sûreté et de la sécurité ainsi que de la technologie nucléaires, l'AIEA continue à jouer un rôle central en tant que catalyseur du développement durable et pierre angulaire de la sûreté nucléaire, de la sécurité et de la vérification du respect des engagements de non-prolifération.

Vérification du respect des engagements

Dans le document final de 2000, les États parties ont réaffirmé que les garanties de l'AIEA sont un pilier fondamental du régime de non-prolifération, qu'elles jouent un rôle indispensable dans l'application du Traité et qu'elles contribuent à créer un climat propice au désarmement et à la coopération nucléaires. Ils ont également réaffirmé que l'AIEA est la seule autorité compétente chargée de vérifier et d'assurer, conformément à son Statut et à son système de garanties, le respect des obligations conférées aux États par le premier paragraphe de l'Article III du Traité.

D'après ce que l'AIEA a constaté en matière de vérification, en particulier après 2000, il faut non seulement que les obligations de non-prolifération concernant directement la sécurité nationale et internationale soient respectées strictement mais aussi perçues comme

étant respectées si l'on veut obtenir l'assurance voulue. Et, pour bien faire, il faudrait étendre l'assurance du respect, et l'alerte rapide en cas de non-respect, à l'ensemble des obligations qui sont inscrites dans le TNP ou qui en découlent.

À mesure que l'examen de 2010 approchera, les discussions seront de plus en plus axées notamment sur les questions de la vérification et du respect par les États de leurs engagements. Les activités de vérification de l'AIEA ont montré que lorsque les inspecteurs internationaux sont dotés de pouvoirs adéquats, bénéficient de toutes les informations crédibles disponibles, s'appuient sur un mécanisme de suivi efficace et sont soutenus par un consensus international, le système de vérification actuel est en mesure de fournir des informations fiables, techniquement solides et impartiales qu'il ne serait pas possible d'obtenir autrement. Notre expérience a cependant montré également ces dernières années qu'en l'absence d'un ou de plusieurs de ces éléments, l'AIEA peut ne pas être à même de fournir l'assurance voulue.

Le système des garanties de l'AIEA

L'efficacité et l'efficience du système des garanties de l'AIEA pour ce qui est de fournir une assurance crédible quant à l'utilisation pacifique des matières et activités nucléaires dans un État partie non doté d'armes nucléaires dépendent de plusieurs facteurs, le plus important étant de savoir si l'État a mis en vigueur un accord de garanties généralisées (AGG) et un protocole additionnel (PA). Il me faut souligner à cet égard que l'appel lancé par le Directeur général en 2005, et dans de nombreuses enceintes depuis, en faveur de la reconnaissance par les États parties au TNP du fait que le protocole additionnel fait partie intégrante des garanties de l'AIEA dans tout pays partie au TNP et s'inscrit dans le mandat général que lui confère le premier paragraphe de l'article III du Traité, conserve sa validité. Il est regrettable qu'il n'y ait toujours pas de consensus entre les États parties à cet égard.

Il convient de préciser que le TNP prévoit que les États accepteront des garanties sur toutes les matières nucléaires dans toutes les activités nucléaires pacifiques. En conséquence, les AGG conclus conformément au TNP prévoient que l'AIEA a le droit et l'obligation de veiller à ce que les garanties soient appliquées comme indiqué ci-dessus. En concluant un AGG, les États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au TNP acceptent donc l'obligation juridique de déclarer toutes les matières nucléaires dans toutes

les activités nucléaires pacifiques et reconnaissent que l'AIEA a le droit et l'obligation de veiller à ce que les garanties soient appliquées à toutes les matières nucléaires qui ont été déclarées et devaient l'être. À cet égard, le PA donne à l'AIEA les outils voulus pour vérifier l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées. En conséquence, comme le Directeur général l'a déclaré à maintes reprises, sans un AGG et un PA en vigueur, l'AIEA ne peut pas fournir les assurances voulues quant au non-détournement de matières nucléaires déclarées d'activités nucléaires pacifiques, et à l'absence de matières ou d'activités nucléaires non déclarées.

Depuis la Conférence d'examen du TNP de 2005, 25 États parties au TNP ont signé des PA et 24 les ont mis en vigueur. Le nombre des États parties au TNP qui ont signé des PA est ainsi passé à 120 et le nombre de ceux qui les ont mis en vigueur à 91. Les progrès ont donc été réguliers ; près des trois quarts des États ayant des AGG ont signé des PA et plus de la moitié ont maintenant un PA en vigueur. En outre, près des trois quarts des pays possédant des matières nucléaires soumises aux garanties ont des protocoles additionnels en vigueur.

À propos des accords de garanties, permettez-moi de souligner aussi l'importance d'une nouvelle mesure de renforcement des garanties adoptée par l'AIEA depuis la Conférence d'examen du TNP de 2005. L'AIEA a comblé une lacune historique de son système de garanties en modifiant le modèle du « protocole relatif aux petites quantités de matières (PPQM) » pour les accords de garanties généralisées, en vertu duquel l'application de nombre de mesures de contrôle importantes était suspendue dans le cas des États ne possédant guère ou pas du tout de matières nucléaires dans une installation. En septembre 2005, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a décidé qu'à l'avenir les États ayant une installation existante ou en projet ne pourront plus conclure de PPQM ; les États continuant à remplir les conditions voulues pour conclure un PPQM seraient tenus de présenter des rapports initiaux sur les matières nucléaires et d'aviser l'AIEA dès que la décision de construire une installation nucléaire ou d'en autoriser la construction a été prise ainsi que d'autoriser l'AIEA à effectuer des inspections. Jusqu'ici, 31 États ayant des PPQM ont accepté la version révisée du modèle pour ce protocole.

Renforcement du système

Les préparatifs faits en vue de l'examen du TNP de 2010 offrent une bonne occasion d'examiner comment renforcer encore la vérification effectuée par l'AIEA en vertu du TNP. Certaines des mesures techniques par lesquelles le Secrétariat cherche à renforcer le système des garanties de l'AIEA sont mentionnées ici.

En ce qui concerne la fourniture d'informations supplémentaires sur les technologies nucléaires, un réexamen des annexes I et II du modèle de protocole additionnel pourrait aider l'AIEA à obtenir un tableau plus

complet des activités nucléaires des États. De la même manière, la communication d'informations pertinentes sur les exportations d'équipements spécifiés et de matières non nucléaires, les demandes de renseignements avant achat et les refus d'exportation ainsi que de renseignements émanant des fournisseurs commerciaux rendraient l'AIEA mieux à même de détecter d'éventuelles activités non déclarées et, sans doute, de relever les défis du commerce nucléaire clandestin.

Pour ce qui est de l'extension des capacités techniques de l'AIEA, il convient de noter que les possibilités techniques du Laboratoire d'analyse pour les garanties de l'AIEA à Seibersdorf et les capacités d'analyse d'échantillons de son Réseau de laboratoires d'analyse sont manifestement insuffisantes pour traiter en temps voulu et de manière pleinement indépendante le nombre croissant d'échantillons de l'environnement prélevés à des fins de vérification au titre des garanties. En conséquence, le Secrétariat a besoin d'urgence de ressources nouvelles pour conserver les laboratoires qualifiés de son réseau et en accroître le nombre et pour renforcer le propre laboratoire d'analyse de l'AIEA en Autriche.

Toujours à propos de l'extension des capacités techniques de l'AIEA, celle-ci a besoin d'améliorer son accès à l'imagerie satellitaire commerciale ainsi qu'à de nouveaux types d'imagerie satellitaire comme l'imagerie optique à haute résolution et de disposer des ressources humaines correspondantes pour analyser efficacement les images satellitaires.

La fourniture de ressources financières suffisantes pour le système des garanties reste un problème crucial. Les garanties de l'AIEA sont appliquées dans plus de 900 installations de quelque 70 pays avec un budget d'environ 130 millions d'euros. Il ne fait pas de doute que cela est insuffisant pour que l'AIEA puisse relever les défis auxquels les garanties sont confrontées. L'AIEA a besoin en particulier de ressources pour les équipements et les instruments spéciaux de vérification. Des investissements d'un montant de 11,4 millions d'euros sont nécessaires compte tenu de la complexité croissante de la mission de vérification de l'AIEA. En outre, d'importantes ressources supplémentaires seront nécessaires pour les nouvelles installations qui devront être soumises aux garanties. Eu égard au coût élevé et sans cesse croissant de l'application des garanties, des solutions financières nouvelles et novatrices sont sans doute nécessaires.

Application des garanties

Comme il est indiqué dans le rapport sur l'application des garanties pour 2008, l'Agence a conclu que toutes les matières nucléaires étaient restées affectées à des activités nucléaires pacifiques dans le cas de 51 des 84 États ayant à la fois des AGG et des PA en vigueur ; dans celui des 33 autres États, l'Agence n'avait pas encore achevé les évaluations requises et a donc seulement été en mesure de conclure que les matières

nucléaires déclarées étaient restées affectées à des activités pacifiques.

Une conclusion identique quant au non-détournement de matières nucléaires déclarées a été tirée dans le cas des 70 États ayant des AGG en vigueur mais pas de PA. Des conclusions relatives aux garanties ont également été tirées pour les cinq États dotés d'armes nucléaires ayant conclu des accords de soumission volontaire et pour les trois États non-parties au TNP qui ont des accords relatifs à des éléments particuliers avec l'Agence.

Un nouveau cadre pour le cycle du combustible nucléaire

On admet généralement que les États qui recourent à l'électronucléaire ou envisagent de le faire doivent avoir l'assurance de pouvoir s'approvisionner en combustible nucléaire de manière prévisible, stable et économique à long terme. En outre, tout en continuant à faire appel à un marché international du combustible nucléaire qui fonctionne bien, les États doivent aussi disposer d'options de rechange en vue de se protéger contre les perturbations politiques de l'approvisionnement afin d'obtenir le combustible nucléaire dont ils ont besoin pour leurs installations nucléaires. De telles perturbations pourraient fragiliser la sécurité de l'approvisionnement en combustible nucléaire par le biais d'accords de commercialisation et, en outre, dissuader des États d'entreprendre ou d'étendre leurs programmes électronucléaires.

Une douzaine de propositions ont été formulées jusqu'ici à propos de divers aspects des assurances d'approvisionnement en combustible nucléaire. Elles vont de la poursuite du recours au marché commercial existant, des assurances d'approvisionnement données par l'industrie nucléaire et les gouvernements concernés et des réserves d'uranium faiblement enrichi (UFE) de dernier recours aux centres internationaux de combustible nucléaire. Elles en sont à divers stades d'élaboration. Leur mise en œuvre permettrait aux États d'y recourir en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins, ce qui leur offrirait un degré général d'assurance accru pour leur approvisionnement en services liés à l'uranium, UFE, combustible nucléaire ou services de fabrication de combustible.

Faciliter l'accès aux technologies nucléaires

Depuis près de cinq décennies, le programme de coopération technique constitue le principal mécanisme grâce auquel l'AIEA favorise un recours approprié à la science et à la technologie nucléaires pour répondre aux priorités de développement de ses États Membres. Dans le vaste secteur du développement, l'AIEA joue un rôle stratégique, encore que modeste, en apportant des contributions spécifiques ciblées à des activités pour lesquelles les techniques nucléaires bénéficient d'un avantage comparatif.

La responsabilité de ce programme, qui est mis en œuvre en étroite collaboration avec les États Membres depuis sa formulation initiale jusqu'à son exécution et à son évaluation, est partagée. Ses buts et objectifs sont alignés sur ceux des États Membres. L'AIEA favorise ainsi la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

En 2008, un montant total de 96,4 millions de dollars a été décaissé en faveur de 122 pays et territoires dans le cadre de ce programme. 3240 missions d'experts et de conférenciers ont été effectuées et 3676 personnes ont pris part à des réunions, 2744 ont participé à 177 cours et 1621 ont bénéficié de bourses et de visites scientifiques.

La part la plus élevée du programme de coopération technique en 2008 a été consacrée à la santé humaine (26,8 %). L'alimentation et l'agriculture venaient ensuite avec 14,0 %. Les techniques isotopiques et nucléaires ont démontré leur utilité pour la compréhension de la dynamique des eaux, des climats passés et pour l'évaluation des ressources disponibles. L'énergie tient une place centrale dans les efforts de développement durable et de réduction de la pauvreté. Grâce à une approche système intégrée, le programme de coopération technique de l'AIEA aide les États Membres à développer les compétences et les connaissances nécessaires pour déterminer les besoins nationaux en énergie, établir des plans énergétiques et des scénarios de rechange, permettre de concevoir des cadres directeurs, développer les capacités et les possibilités nationales et fournir des services consultatifs fondés sur le savoir en vue d'élargir l'accès des pauvres aux services énergétiques.

Tout pays a certes le droit de recourir à l'électronucléaire comme source d'énergie, mais il lui incombe aussi de veiller à ce que cette source d'énergie soit utilisée de manière sûre et sécurisée. Les questions de sûreté et de sécurité interviennent donc dans toutes les activités de coopération technique de l'AIEA et sont adaptées à la situation particulière du pays.

En bref, le programme de coopération technique de l'AIEA contribue à rendre les technologies nucléaires plus acceptables, accessibles et abordables aux fins du développement tout en apportant une assistance à ses États Membres grâce à un transfert de technologie, à une aide à la décision, à des outils de planification, à un renforcement des capacités et des connaissances et à une coordination de la R-D.

Sûreté et sécurité nucléaires

Le rôle joué par l'AIEA pour ce qui est de faciliter l'accès de ses États Membres aux technologies nucléaires est aussi lié à son obligation statutaire de prendre des dispositions en vue de l'application de ses normes de sûreté à ses opérations. À mesure que les utilisations des technologies nucléaires et leur adoption s'étendent, la communauté nucléaire internationale doit se



montrer de plus en plus vigilante. Les niveaux de sûreté et de sécurité — qui relèvent au premier chef de la responsabilité nationale — doivent progresser au même rythme que l'émergence de nouvelles technologies, l'expansion des programmes nucléaires et l'arrivée de nouveaux venus dans la communauté nucléaire. La performance de l'industrie nucléaire en matière de sûreté a été bonne ces dernières années, mais il importe de ne pas se reposer sur ses lauriers. L'AIEA continue donc à appuyer et à promouvoir le régime mondial de sûreté et de sécurité nucléaires en tant que cadre pour atteindre à l'échelle mondiale des niveaux élevés de sûreté et de sécurité nucléaires dans les activités nucléaires.

Parmi les tendances, les problèmes et les défis que l'on a pu observer en 2008 au niveau mondial ont figuré l'apport d'améliorations continues axées sur la mise en réseau des connaissances, le retour d'expérience d'exploitation, l'autoévaluation et les examens par des pairs. Parallèlement, les activités liées à l'expansion des programmes nucléaires ont été centrées sur les infrastructures nationales de sûreté, le renforcement des ressources humaines et des capacités, l'indépendance en matière de réglementation, la préparation et la conduite des interventions en cas d'incident et d'urgence nucléaires, la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs et les aspects multinationaux des activités nucléaires. On a en outre pris de plus en plus conscience que les activités de sûreté ne devaient pas compromettre la sécurité et inversement.

Le programme de l'AIEA en matière de sécurité nucléaire est conçu pour soutenir les pays dans les efforts qu'ils déploient afin de satisfaire aux prescriptions des instruments pertinents et de faire face au risque imputable à des acteurs non étatiques et à une utilisation malveillante de matières radiologiques.

En 2008, l'Agence a continué à fournir une assistance dans le cadre du programme relatif à la sécurité nucléaire pour appuyer les efforts nationaux. Ainsi, des mises à niveau de la protection physique sont en cours dans des installations nucléaires de 12 États, plus de 1500 sources radioactives ont été transférées dans des dépôts sécurisés et plus de 1600 personnes de 90 États ont été formées à divers aspects des activités relatives à la sécurité nucléaire. Actuellement, 106 États participent à la Base de données sur le trafic illicite (ITDB) de l'AIEA et, en avril 2008, les États avaient notifié ou confirmé à l'ITDB 1644 cas de trafic illicite et d'autres activités non autorisées mettant en jeu des matières nucléaires ou radioactives.

Plus de 95 % des fonds destinés à ces activités provenaient de contributions volontaires. Or, il est devenu manifeste ces dernières années que ce mécanisme de financement n'est pas viable. Si l'on veut que l'Agence réponde aux attentes des États Membres et de la communauté internationale en général, elle doit disposer de ressources prévisibles et assurées pour les activités relatives à la sécurité nucléaire.

Le TNP

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) est un traité international historique ayant pour objectif d'empêcher la dissémination des armes nucléaires et de leur technologie, de promouvoir la coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire et d'aider à parvenir au désarmement nucléaire et au désarmement général et complet. Ce traité représente le seul engagement contraignant pris par les États dotés d'armes nucléaires en faveur du désarmement dans un traité multilatéral. Ouvert à la signature en 1968, il est entré en vigueur en 1970. Il a été prorogé indéfiniment le 11 mai 1995. Au total, 190 parties, dont les cinq États dotés d'armes nucléaires, ont adhéré à ce traité. Le TNP a été ratifié par davantage de pays que tout autre accord de limitation des armements et de désarmement, ce qui en atteste l'importance.

Le Traité, en particulier le paragraphe 3 de son article VIII, prévoit un examen de son fonctionnement tous les cinq ans, disposition qui a été réaffirmée par les États Parties à la Conférence chargée d'examiner le Traité et la question de sa prorogation tenue en 1995.

Afin de promouvoir l'objectif de la non-prolifération et à titre de mesure de confiance entre les États parties, le Traité institue un système de garanties placé sous la responsabilité de l'AIEA. Les garanties servent à vérifier le respect des dispositions du Traité grâce à des inspections effectuées par l'AIEA. Le Traité encourage la coopération dans le domaine de la technologie nucléaire pacifique et un accès égal de tous les États parties à cette technologie, les garanties empêchant le détournement de matières fissiles aux fins de leur utilisation dans des armes.

La Conférence des parties de 2005 chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires s'est tenue à l'Organisation des Nations Unies à New York du 2 au 27 mai 2005. Au total, 153 États parties y ont participé. La Conférence n'a pas pu déboucher sur des résultats concrets de consensus au sujet de l'application des dispositions du Traité.

La Conférence d'examen du TNP de 2010 doit se tenir à New York (États-Unis) du 26 avril au 21 mai 2010.

L'avenir de l'AIEA

Où que l'on regarde dans le monde d'aujourd'hui, les questions interdépendantes de la sécurité et du développement constituent toujours manifestement les défis les plus redoutables auxquels l'humanité est confrontée. Il devient davantage évident que l'AIEA a un rôle accru et plus important à jouer dans ces deux domaines.



Vilmos Cserveny est Sous-Directeur général aux relations extérieures et à la coordination des politiques de l'AIEA. Adresse électronique : v.cserveny@iaea.org.