

**Comité préparatoire
de la Conférence des Parties
chargée d'examiner le Traité
sur la non-prolifération
des armes nucléaires en 2015**

17 avril 2013
Français
Original : anglais

Deuxième session

Genève, 22 avril-3 mai 2013

**Garanties de l'Agence internationale de l'énergie
atomique : renforcement de la coopération entre
l'Agence et les systèmes nationaux et régionaux
de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires**

Document de travail présenté par la Suisse

Introduction

1. Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires est la pierre angulaire du régime mondial de non-prolifération nucléaire. Le maintien de son intégrité et de sa crédibilité est essentiel pour la sécurité internationale et constitue une responsabilité partagée par tous les États parties.
2. La Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 2010 a adopté un plan d'action prévoyant 64 mesures. Dans la mesure n° 32, elle a recommandé de réexaminer et de réévaluer périodiquement les garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), et d'appuyer et d'appliquer les décisions adoptées par les organes directeurs de l'AIEA en vue de renforcer encore l'efficacité des garanties de l'AIEA et d'en améliorer l'efficacité. Dans le même esprit, au paragraphe 20 de sa résolution GC(56)/RES/13 adoptée en septembre 2012, la Conférence générale de l'AIEA a instamment prié le Secrétariat de continuer à améliorer l'efficacité et l'efficacité des garanties grâce à l'application d'une méthode de contrôle au niveau de l'État pour la planification, l'exécution et l'évaluation des garanties.

Contexte : évolution des méthodes de mise en œuvre des garanties

3. Conçu pour déceler et prévenir le détournement de matières, de matériel et d'installations nucléaires à des fins non autorisées, le système de garanties de l'AIEA a considérablement évolué depuis la création de l'Agence. Non seulement la fonction des garanties a été élargie à la suite de l'adoption du Traité, mais les concepts, méthodes et procédures concernant son application continuent d'évoluer.
4. Ainsi, l'AIEA s'est récemment tournée vers des méthodes d'application plus qualitatives, plus souples et moins prévisibles. Dans un souci d'efficacité et



d'efficacité, elle concentre son action là où elle est nécessaire et s'efforce de mettre en œuvre les garanties de façon plus avisée. À cette fin, l'Agence s'efforce de recentrer ses méthodes de travail sur l'État. Le concept de contrôle au niveau de l'État tient une place centrale dans cette démarche, suivant laquelle l'AIEA envisage l'application des garanties en tenant compte de l'État dans son ensemble plutôt que de se limiter aux matières et installations nucléaires qui y sont présentes. Ce faisant, l'Agence continue de prendre en considération les caractéristiques des différents États afin d'élaborer pour chacun d'eux une méthode de contrôle au niveau de l'État. Cette approche n'est pas nouvelle, mais elle est en pleine évolution. En outre, une méthode de contrôle au niveau de l'État est désormais en cours d'élaboration pour chaque État ayant un accord de garanties généralisées en vigueur. Ce type d'accord est conclu sur la base du document INFCIRC/153 (corrigé) avec les États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité. Ces États s'étant engagés en vertu du Traité à ne pas fabriquer d'armes nucléaires ni d'autres dispositifs nucléaires explosifs, les accords de garanties généralisées doivent permettre de déceler rapidement le détournement de quantités significatives de matières nucléaires des activités nucléaires pacifiques vers la fabrication d'armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs ou à des fins inconnues, et de prévenir de tels détournements grâce à l'effet dissuasif du risque d'une détection rapide.

5. Les méthodes de contrôle au niveau de l'État ont été d'abord élaborées et mises en application pour les États dans lesquels un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel étaient en vigueur et pour lesquels l'Agence a conclu qu'aucune matière nucléaire n'avait été détournée des activités nucléaires pacifiques. Établis sur la base du modèle figurant dans le document INFCIRC/540 (corrigé), les protocoles additionnels renforcent la capacité qu'a l'AIEA de déceler des activités non déclarées. La mise en œuvre d'un accord de garanties généralisées et d'un protocole additionnel permet à l'AIEA de parvenir à la conclusion générale qu'aucune matière nucléaire n'a été détournée des activités nucléaires pacifiques dans le pays concerné. Le régime de contrôle ainsi appliqué aux États pour lesquels l'Agence est parvenue à une telle conclusion est désigné sous le nom de « garanties intégrées ». Il s'agit d'une combinaison optimale de mesures de garanties qui, du fait de l'assurance plus grande quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées, permet de réduire l'intensité des activités de vérification.

Rôles des systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle de matières nucléaires dans l'évolution des méthodes de mise en œuvre des garanties

6. L'application d'une méthode de contrôle au niveau de l'État à tous les pays ayant un accord de garanties en vigueur peut largement permettre d'optimiser encore la mise en œuvre des garanties. Toutefois, il faut que l'État et l'AIEA entretiennent de bons rapports de coopération pour que ce type de méthode puisse être réellement efficace et avantageux pour les deux parties. Une coopération étroite est donc essentielle.

7. Les États parties à un accord de garanties généralisées ont l'obligation de mettre en place et de maintenir un système national de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires. Certains États ont mis en place un système régional. Ces systèmes, tout comme l'État dans son ensemble, sont tenus de coopérer avec l'AIEA pour faciliter la mise en œuvre des garanties.

8. Au paragraphe 24 de la résolution GC(56)/RES/13 qu'elle a adoptée en 2012, la Conférence générale de l'AIEA a noté avec satisfaction la coopération constante entre le Secrétariat et les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires, et les a encouragés à la développer, compte tenu de leurs responsabilités et de leurs compétences respectives.

9. Dans une intervention prononcée à l'Institute of Nuclear Materials Management à sa cinquante-deuxième réunion annuelle, tenue le 18 juillet 2011, le Chef du Département des garanties a fait observer que le degré de coopération avec le système national de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires était un facteur déterminant de l'efficacité avec laquelle les garanties étaient appliquées dans un État.

10. Il convient en effet de promouvoir la coopération, car elle facilite la tâche de l'AIEA et contribue à optimiser l'utilisation de ses ressources, sachant qu'il faut éviter le chevauchement des activités de vérification. C'est pourquoi le Département des garanties a énoncé dans son plan stratégique à long terme qu'il entendait faire davantage appel aux systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires et réaliser des gains d'efficacité dans la mise en œuvre des garanties dans tous les cas où cela était possible. C'est avant tout dans les États pour lesquels l'AIEA est parvenue à une conclusion générale que l'Agence peut optimiser encore son action en y menant moins d'activités sur place et en sollicitant davantage les capacités des systèmes nationaux.

Principaux moyens de renforcer la coopération

11. Le renforcement de la coopération entre l'AIEA et les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires n'est pas un sujet nouveau. Il en était déjà question dans une démarche visant à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'application des garanties proposée dans le cadre du Programme 93+2 qui a abouti à l'instauration des protocoles additionnels. Cela étant, l'évolution du concept de contrôle au niveau de l'État et les années d'expérience de mise en œuvre du protocole additionnel viennent jeter un éclairage nouveau sur la question.

12. Les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires semblent disposés à resserrer leurs liens de coopération avec l'AIEA. Des tensions persistantes freinent toutefois la pleine optimisation des dispositions et des modalités existantes. Autrement dit, la coopération entre l'Agence et ces systèmes peut encore s'améliorer.

13. Le renforcement de cette coopération profiterait aussi bien aux États qu'à l'AIEA et contribuerait à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des garanties. Du point de vue de l'AIEA, l'efficacité et l'efficacité de ses garanties sont largement tributaires de l'efficacité et du degré de coopération des systèmes nationaux et régionaux. En ce qui concerne l'efficacité, les systèmes nationaux et les autorités nationales chargées de la réglementation qui coopèrent peuvent aider l'AIEA à obtenir davantage d'informations pour se faire une idée plus large et complète des activités nucléaires des États. La crédibilité des conclusions de l'AIEA s'en trouverait donc renforcée. Quant à l'efficacité, le renforcement et l'amélioration de la coopération avec les systèmes nationaux peuvent permettre d'optimiser l'utilisation des ressources destinées aux inspections afin de mieux maîtriser les dépenses globales. Sous certaines conditions, le système pourrait

remplir des fonctions d'ordinaire accomplies par l'AIEA, ce qui pourrait permettre de réaliser des économies importantes.

14. Du point de vue des États, le renforcement de la coopération avec l'Agence pourrait avoir des conséquences positives aussi bien sur le plan politique que pratique. D'une part, l'État en question montrerait ainsi qu'il attache une grande importance aux garanties et au principe de non-prolifération et renforcerait la confiance qu'a la communauté internationale dans la nature pacifique de son programme nucléaire. D'autre part, une coopération plus étroite pourrait atténuer les effets du système de garanties sur les sociétés exploitant des installations nucléaires. Ainsi, le système de garanties intégrées, qui suppose un partenariat étroit entre l'AIEA et les autorités nationales de réglementation, a permis à l'AIEA de réduire considérablement sa présence sur place. L'évolution vers ce type de modalités de mise en œuvre des garanties pourrait permettre d'améliorer encore l'efficacité du dispositif sans nuire à son efficacité. Enfin, ces partenariats peuvent également contribuer à renforcer les capacités nationales en matière de gestion des matières nucléaires, particulièrement dans le cas des États qui commencent à utiliser l'énergie nucléaire. De fait, la mise en place d'un système national solide constitue la première étape vers une coopération étroite avec l'AIEA.

15. Différents moyens de renforcer la coopération entre l'AIEA et les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires pourraient être envisagés, notamment :

a) Le renforcement des capacités des systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle et des autorités nationales de réglementation dans les domaines des mesures relatives aux matières nucléaires, de la réglementation, de la gestion de l'information et de la surveillance des installations. À cette fin, les États peuvent demander à l'AIEA de mener une mission de services consultatifs pour évaluer leurs systèmes nationaux et recenser les domaines d'amélioration;

b) Une participation plus active de la part des autorités nationales de réglementation. Les États ne devraient pas envisager leurs obligations en matière de garanties d'un point de vue étroit et purement légaliste mais faire preuve de davantage d'ouverture et de bonne volonté en présentant spontanément à l'AIEA des informations complémentaires sur les activités en cours ou en lui donnant accès à des sites supplémentaires – même autres que nucléaires – qui ont été jugés dignes d'un certain intérêt. De telles mesures favorisent la confiance. Si la fourniture d'informations complémentaires à l'AIEA peut d'abord apparaître à l'État comme un fardeau, elle peut ensuite s'avérer réellement avantageuse pour toutes les parties participant à l'application des garanties;

c) Les efforts menés par l'AIEA, comme eux actuellement entrepris par son secrétariat pour rendre l'application des garanties moins mécanique. Il convient de promouvoir, auprès du personnel de l'Agence comme des États membres, l'idée que la fourniture d'informations complémentaires par les systèmes nationaux, bilatéraux et régionaux ne doit pas donner lieu à des vérifications supplémentaires;

d) L'amélioration de la communication entre l'AIEA et les États. La transparence et la rapidité de la présentation des conclusions relatives aux garanties doivent constituer des objectifs prioritaires. En répondant de façon appropriée aux renseignements communiqués par les autorités nationales de réglementation et en indiquant clairement à ces dernières ce qui est attendu d'elles, l'Agence pourra

maintenir de bons rapports de coopération. L'AIEA et les États doivent accorder toute l'attention voulue à la communication et la coopération au jour le jour. Il est essentiel d'éviter les malentendus et de maintenir un dialogue ininterrompu pour garantir une bonne coopération entre l'AIEA et les autorités nationales de réglementation;

e) L'optimisation de la mise en œuvre des garanties, notamment en recourant davantage aux technologies telles que les systèmes de surveillance à distance pour remplacer, dans la mesure du possible, la présence d'inspecteurs sur place, en menant des activités d'inspection suivant le principe « une personne, une tâche », et en coopérant dans le domaine de la recherche et du développement et de la formation des inspecteurs, en vue de réduire les ressources engagées par les deux parties et à arrêter ensemble des procédures communes;

f) Le renforcement de la coopération entre l'AIEA et les autorités nationales de réglementation en ce qui a trait à l'application des garanties aux nouvelles installations. La Conférence générale de l'AIEA a encouragé les États concernés à promouvoir, au stade opportun, des consultations avec l'Agence sur des questions relatives aux garanties pour de nouvelles installations nucléaires afin de faciliter l'application des garanties à l'avenir.

Conclusion

16. L'instauration et le maintien d'un partenariat solide entre l'AIEA et les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires posent certes encore des problèmes, mais ces problèmes peuvent être surmontés. Dans ce domaine, il ne peut y avoir de modèle général de coopération, chaque État et, partant, chaque système national de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires ayant ses propres spécificités, qui résultent avant tout de ses obligations nationales et des éléments de son programme nucléaire.

17. L'AIEA devrait aider les systèmes nationaux et régionaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires à remplir leurs obligations en maintenant une bonne communication avec eux, en leur fournissant des directives détaillées et en menant, à la demande des États, des missions d'appui. Elle devrait aussi être prête à tirer le meilleur parti des capacités des systèmes nationaux et régionaux. De leur côté, ces systèmes devraient s'employer activement à s'acquitter des responsabilités qui leur incombent, ce qui suppose de disposer du personnel, des ressources et de l'autorité nécessaires.

18. Reste qu'il ne suffit pas d'être conscient qu'une bonne coopération est un élément clef de la mise en œuvre des garanties. Encore faut-il que l'AIEA et tous les États aient une même vision de la coopération, à savoir une coopération qui soit fondée sur une attitude positive à l'égard des garanties et qui permette d'en atteindre les objectifs et d'en assurer l'efficacité.