

N° 398

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 3 août 2002

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2002

## RAPPORT

### FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France,*

Par M. Michel PELCHAT,

Sénateur,

---

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 199** (2001-2002)

---

**Traités et conventions.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. L’AIEA ET LE RÉGIME DES GARANTIES INTERNATIONALES DE NON- PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE</b> .....	5
<b>A. LES ACCORDS DE GARANTIES DE L’AIEA</b> .....	6
1. <i>Les principes généraux du régime de garanties internationales</i> .....	6
2. <i>Les différents types d’accords de garanties conclus sous l’égide de l’AIEA</i> .....	7
<b>B. LE PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES GARANTIES</b> .....	8
1. <i>L’insuffisance des accords de garanties</i> .....	9
2. <i>Le programme « 93+2 »</i> .....	10
3. <i>Le modèle de protocole additionnel</i> .....	11
<b>II. LA FRANCE ET LE RÉGIME INTERNATIONAL DES GARANTIES DE NON- PROLIFÉRATION</b> .....	15
<b>A. L’ACCORD DE GARANTIES DE 1978</b> .....	15
1. <i>Les lignes directrices de l’accord de garanties de 1978</i> .....	16
2. <i>Les accords de garanties souscrits par les autres Etats dotés d’armes nucléaires</i> .....	17
<b>B. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 1998</b> .....	18
1. <i>Les principales dispositions du protocole additionnel signé par la France</i> .....	18
2. <i>L’attitude des autres Etats vis à vis du protocole additionnel : une mise en œuvre             encore très partielle</i> .....	20
<b>CONCLUSION</b> .....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	24
<b>PROJET DE LOI</b> .....	26
<b>ANNEXE I - ETUDE D’IMPACT</b> .....	27
<b>ANNEXE II - EXTRAIT DU TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE</b> .....	29
<b>ANNEXE III - LISTE DES ÉTATS AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ UN PROTOCOLE ADDITIONNEL À LEUR ACCORD DE GARANTIES</b> .....	31

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.

L'AIEA a été créée en 1957 pour promouvoir l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Elle a mis en place un régime de garanties internationales dont la portée a été confortée en 1970, lors de l'entrée en vigueur du traité de non-prolifération nucléaire (TNP). Ce dernier fait obligation à tous les Etats non dotés d'armes nucléaires de déclarer et de placer sous le contrôle de l'AIEA leurs matières nucléaires, en vue d'assurer le respect de leur engagement de ne pas développer d'armes nucléaires. A cette fin, les Etats parties au TNP ont été invités à conclure avec l'AIEA des accords dits « de garanties ».

Le régime des « garanties » de l'AIEA constitue ainsi une pièce essentielle du dispositif de non-prolifération nucléaire, aux côtés du TNP, des traités internationaux relatifs à l'interdiction complète des essais nucléaires et aux zones exemptes d'armes nucléaires, des contrôles à l'exportation mis en place par les fournisseurs nucléaires et des accords élaborés spécifiquement pour certains pays.

La révélation, en 1991, de l'existence d'un programme nucléaire militaire en Irak, en dépit de l'accord de garanties souscrit par ce pays avec l'AIEA, puis les difficultés rencontrées avec la Corée du Nord pour le contrôle de ses activités nucléaires, ont conduit à l'adoption, en 1993, d'un programme de renforcement des garanties internationales de non-prolifération.

L'un des volets de ce programme vise à développer les capacités de surveillance et de contrôle de l'AIEA en vue de mieux prévenir la prolifération nucléaire. Dans ce but, les différents Etats liés à l'AIEA par un accord de garanties sont encouragés à signer avec cette dernière un protocole additionnel complétant le régime existant.

Reconnu par le TNP comme un Etat disposant d'armes nucléaires, la France n'avait pas l'obligation de soumettre les matières nucléaires qu'elle détient au contrôle de l'AIEA. Toutefois, comme les quatre autres puissances

nucléaires reconnues, elle a souhaité signer, sur une base volontaire, un accord de garanties avec l'AIEA, en vue de contribuer à la politique de non-prolifération.

Cet accord de garanties, signé en juillet 1978, est entré en vigueur en septembre 1981, onze années avant que la France n'adhère au TNP.

Dans le même esprit, la France a souhaité pleinement s'associer au renforcement du régime de garanties en souscrivant à un protocole additionnel qui a été signé en septembre 1998.

Votre rapporteur effectuera tout d'abord une présentation du rôle de l'AIEA dans la non-prolifération nucléaire, notamment au travers des accords de garanties conclus avec les Etats parties au TNP.

Il évoquera ensuite la position actuelle de la France à l'égard des garanties de l'AIEA et les novations apportées par le protocole additionnel.

## I. L'AIEA ET LE RÉGIME DES GARANTIES INTERNATIONALES DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE

C'est en 1953, à l'initiative du Président Eisenhower, qu'a été lancée l'idée d'un agence internationale chargée d'encourager l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et de contrôler les matières nucléaires afin d'en prévenir l'usage militaire.

Les discussions engagées les années suivantes permirent de concrétiser ce projet. Le statut de l'**Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)** était adopté à New-York le 26 octobre 1956 et entré en vigueur le 29 juillet 1957.

L'**AIEA** est une **organisation intergouvernementale autonome** qui compte aujourd'hui **134 Etats membres**. Bien que n'étant pas au sens strict une institution spécialisée des Nations-Unies, elle entretient avec l'ONU des liens étroits, au travers notamment des rapports qu'elle transmet chaque année à l'Assemblée générale et, le cas échéant, au Conseil de sécurité.

L'AIEA siège à Vienne. Une Conférence générale, composée de tous les Etats-membres, tient une réunion annuelle au mois de septembre, la direction de l'Agence relevant d'un Conseil des gouverneurs, composé de 35 Etats-membres, dont 13 sont désignés en leur qualité de pays les plus avancés dans le domaine nucléaire parmi tous les membres. Enfin, l'AIEA dispose d'un secrétariat permanent d'environ 2.200 agents.

Son statut assigne à l'AIEA **deux objectifs fondamentaux** :

- encourager et faciliter le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, mission qui se traduit par des actions de coopération, de diffusion de technologies et de mise au point de standards de sûreté nucléaire ;

- garantir que les produits fissiles spéciaux<sup>1</sup> ne sont pas utilisés de manière à servir à des fins militaires.

Le **rôle de l'AIEA dans la non-prolifération nucléaire** a été conforté par le **traité de non-prolifération (TNP)**. Négocié à partir de 1957, ce traité a été signé le 1<sup>er</sup> juillet 1968 et il est entré en vigueur le 5 mars 1970. En vertu de l'article III du traité<sup>2</sup>, **l'AIEA est chargée de contrôler l'usage**

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Les produits fissiles spéciaux sont définis comme ceux qui résultent des activités d'enrichissement (uranium 233 et uranium 235) ou de retraitement (plutonium 239).

<sup>2</sup> Voir en annexe le texte de l'article III du TNP.

## **pacifique des matières nucléaires dans les pays parties au traité qui ne sont pas dotés d'armes nucléaires.**

Concrètement, ce contrôle de l'AIEA s'exerce dans le cadre d'**accords de garanties** qu'elle passe avec les différents pays concernés. C'est ce régime international de garanties que l'AIEA entend renforcer depuis une dizaine d'années, en vue de lutter plus efficacement contre la prolifération nucléaire.

### ***A. LES ACCORDS DE GARANTIES DE L'AIEA***

Le **régime international de non-prolifération nucléaire** repose sur un ensemble complexe de traités internationaux, complétés par des accords spécifiques à certains pays.

Au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) s'ajoutent les différents traités créant des zones exemptes d'armes nucléaires<sup>1</sup> et le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, signé en 1996 mais non encore en vigueur. Par ailleurs, un certain nombre de pays exportateurs de technologies ou de matières nucléaires ont mis en place des régimes de contrôle à l'exportation<sup>2</sup>. Enfin, des régimes spécifiques ont été mis en place dans deux cas particuliers : la Russie, en vue de faire face aux problèmes liés au démantèlement de l'arsenal nucléaire de l'ex-URSS, et la Corée du Nord.

Les **accords de garanties et les contrôles de l'AIEA** constituent également une pièce essentielle de la politique de non-prolifération nucléaire. Si 50 Etats parties au TNP n'en ont pas encore souscrit, l'objectif est bien d'atteindre une couverture universelle afin que chaque Etat du monde adhère au mécanisme de contrôle de l'usage des matières et installations nucléaires de l'AIEA.

### **1. Les principes généraux du régime de garanties internationales**

Le régime des garanties internationales de non-prolifération a été créé avec l'AIEA, en 1957. Sa portée est restée dans un premier temps limitée, ces garanties ne s'appliquant à l'origine que dans trois cas : lorsqu'un pays

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> *Traités de Tlatelolco (Amérique Latine), de Rarotonga (Pacifique Sud), de Bangkok (Asie du Sud-Est) et de Pelindaba (Afrique).*

<sup>2</sup> *Comité Zangger instaurant un régime spécifique pour les exportations à destination des Etats qui ne sont pas parties au TNP ; groupe des fournisseurs nucléaires (ex-Club de Londres), renforçant le régime précédent en l'étendant à tous les Etats, adhérents ou non au TNP, et en complétant la liste des produits et technologies contrôlées.*

recevait des matières nucléaires, du matériel ou toute autre aide par l'intermédiaire de l'AIEA, lorsqu'un accord bilatéral ou multilatéral prévoyait l'application des garanties et enfin lorsqu'un Etat demandait, à titre volontaire, à être soumis à ces garanties.

Ce régime des garanties n'a pris sa pleine signification qu'avec l'entrée en vigueur du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1970.

Rappelons que ce traité oblige les Etats n'ayant pas fait exploser d'armes nucléaires au 1<sup>er</sup> janvier 1967 à ne pas fabriquer ou acquérir de telles armes. En application de l'article III, **tout Etat non doté d'armes nucléaires qui est partie au TNP s'engage à ce que l'AIEA vérifie l'exécution de cette obligation**. Ces Etats non dotés d'armes nucléaires ont contracté l'obligation de soumettre aux garanties de l'AIEA toutes leurs matières nucléaires, afin de donner l'assurance que ces matières ne seront pas « *détournées vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires* ».

Des **modèles d'accords de garanties** généralisées ont été élaborés par des experts et adoptés par l'AIEA. Il s'agit, à travers ces modèles, d'établir un cadre juridique approprié et identique pour tous les signataires. Le dernier en date, l'INFCIRC/153, a été corrigé en 1983. En vue d'inciter le plus grand nombre d'Etats non dotés d'armes nucléaires à adhérer au régime de contrôle, il demeure, sur certains aspects, en retrait par rapport aux dispositions prévues dans les statuts de l'AIEA.

Ce modèle d'accords de garanties repose essentiellement sur l'analyse de la **comptabilité des matières nucléaires déclarées**. Il s'agit à la fois d'examiner les rapports comptables transmis par les pays signataires et de vérifier physiquement que ces rapports correspondent avec les matières présentes dans les installations déclarées.

## **2. Les différents types d'accords de garanties conclus sous l'égide de l'AIEA**

Plus de 220 accords de garanties liant l'AIEA avec 140 Etats sont actuellement en vigueur.

La quasi-totalité des Etats (187) ont signé le TNP, mais environ 50 d'entre eux n'ont pas signé d'accords de garanties généralisées avec l'AIEA, alors même que le traité les oblige juridiquement à le faire. Il s'agit de pays peu développés n'ayant aucune activité nucléaire.

La très grande majorité des accords de garanties ont été conclus avec des **Etats parties au TNP et non dotés d'armes nucléaires**, certains de ces Etats n'étant d'ailleurs pas membres de l'AIEA. Ces Etats se sont en principe

engagés à déclarer l'ensemble de leurs matières et de leurs activités nucléaires à l'AIEA, et à se soumettre à son contrôle. On parle pour cette raison d'accords de garanties « généralisées ».

Les **quatre pays non signataires du TNP, Cuba<sup>1</sup>, l'Inde, le Pakistan et Israël**, ont signé néanmoins avec l'AIEA des accords de garanties spécifiques dits « d'installation », qui existaient antérieurement au TNP et ont perduré jusqu'à aujourd'hui. A Cuba, les accords d'installation en vigueur tiennent lieu de facto d'accords de garanties généralisées, l'ensemble des activités nucléaires du pays étant placées sous garanties. En revanche, en Inde, au Pakistan et en Israël, seules certaines installations et les matières qui y sont détenues sont contrôlées par l'AIEA. Les installations ou productions à vocation militaire ou mixte, civile et militaire, échappent à ce contrôle.

Enfin, les **cinq puissances nucléaires reconnues** ont elles aussi signé des accords de garanties, mais sur une base volontaire toutefois, puisque leur statut d'Etat doté d'armes nucléaires établi par le TNP les exonère par définition de toute obligation de contrôle. Dans le cadre de ces accords, chaque Etat a choisi les installations et les matières nucléaires qu'il soumet aux garanties de l'AIEA. Ce choix peut être dicté par considérations de coopération internationale, les accords bilatéraux prévoyant généralement que les matières nucléaires transférées seront soumises aux garanties de l'AIEA, dans une optique de non-prolifération. Parmi les installations et matières soumises aux garanties, l'AIEA désigne celles qu'elle entend inspecter. Il s'agit là aussi le plus souvent d'installations ou matières fournies par des Etats tiers ou liées à une coopération internationale, par exemple dans les cas de retraitement de combustibles irradiés ou de fourniture de services de fabrication de combustibles neufs.

## ***B. LE PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES GARANTIES***

Tel que défini dans les années qui suivirent la création de l'AIEA, le modèle qui a inspiré les accords de garantie limitait les possibilités de vérification vis à vis d'un Etat dissimulant des matières nucléaires, des installations ou des programmes pouvant dériver vers un usage militaire. L'Irak et la Corée du nord, engagés envers l'AIEA par des accords de garanties, ont constitué les illustrations les plus marquantes des insuffisances du régime international de contrôle.

Un programme ambitieux de renforcement du régime des garanties, dit programme « 93+2 » a été défini en 1993. C'est dans le cadre de sa mise en

### **I. \_\_\_\_\_**

<sup>1</sup> Cuba a annoncé le 14 septembre 2002, devant l'Assemblée générale des Nations-Unie, son intention d'adhérer prochainement au TNP, ainsi qu'au traité de Tlatelolco.

œuvre que les Etats signataires d'un accord de garanties sont incités à souscrire un protocole additionnel plus contraignant.

### 1. L'insuffisance des accords de garanties

Dans le cadre des accords de garanties généralisées, les prérogatives des inspecteurs de l'AIEA, lors des inspections régulières, se sont révélées considérablement limitées, notamment en matière d'accès aux informations et aux différentes installations. Par ailleurs, les inspections spéciales prévues par ces accords et supposées beaucoup plus intrusives n'avaient quant à elles jamais été mises en œuvre. Ces accords de garanties permettaient essentiellement à l'AIEA de vérifier le non détournement des matières soumises à son contrôle, mais en aucun cas de vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des déclarations des Etats.

Ces insuffisances sont apparues au grand jour à propos des **activités nucléaires de l'Irak et de la Corée du nord**. Ces deux pays sont parties au TNP et ont souscrit un accord de garanties généralisées avec l'AIEA. Toutefois, cette dernière ne pouvait vérifier que les matières nucléaires déclarées dans les activités nucléaires déclarées.

Dans le cas de l'**Irak**, signataire d'un accord de garanties entré en vigueur en 1972, c'est grâce **aux pouvoirs exceptionnels** conférés par la **résolution 687** du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée au lendemain de la guerre du Golfe, que les inspecteurs de l'AIEA ont pu déceler, à partir du printemps 1991, les éléments d'un ambitieux programme nucléaire militaire dont l'existence n'était pas soupçonnée jusqu'alors. L'Irak n'avait pas déclaré un certain nombre d'installations et de matières destinées à un programme nucléaire militaire. En conséquence, les vérifications effectuées jusqu'alors dans le cadre de l'accord de garanties étaient inopérantes.

En ce qui concerne la **Corée du Nord**, dont l'accord de garanties a été signé en 1985 et n'est entré en vigueur qu'en 1992, c'est l'exactitude et l'exhaustivité de sa déclaration initiale des matières nucléaires qui restent sujette à caution, l'AIEA n'ayant pas les moyens de les vérifier.

Afin de pallier les insuffisances juridiques du dispositif résultant des accords de garanties, des **mesures d'urgence** ont été adoptées en 1992 par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Ces mesures portaient sur trois points :

- l'obligation de déclarer une nouvelle installation nucléaire 180 jours avant le début des travaux de construction, et non, comme auparavant, 180 jours avant la première introduction de matières nucléaires ;

- la notification à l'AIEA des importations et exportations de matières nucléaires, ainsi que la transmission d'informations sur les exportations de certains équipements nucléaires et de matières non-nucléaires spécifiques ;
- le recours effectif aux inspections spéciales dans les installations déclarées ou non déclarées.

## **2. Le programme « 93+2 »**

Ces mesures d'urgence n'étaient pas suffisantes et le secrétariat de l'AIEA a travaillé, à partir de 1993, à un programme plus ambitieux de **renforcement des garanties**.

L'objectif était de pouvoir établir pour la conférence d'examen du TNP de 1995 un **dispositif plus complet et plus efficace**, donnant des assurances plus crédibles en matière de non-prolifération.

Ce programme de renforcement des garanties a été baptisé « 93+2 » et comporte **deux objectifs fondamentaux** :

- **renforcer les capacités de l'AIEA à détecter des activités clandestines et des matières nucléaires non déclarées dans des Etats non dotés d'armes nucléaires ;**
- **augmenter l'efficacité et le rendement des garanties.**

Le **programme « 93+2 »** a été scindé en **deux parties**.

La première partie comporte les **mesures pouvant être mises en œuvre sans modification du cadre juridique existant**.

Il s'agit de la déclaration d'une nouvelle installation six mois avant le début des travaux, de la déclaration de fermeture d'une installation, de l'analyse d'échantillons dans l'environnement des installations contenant des matières, de la télésurveillance des mouvements de matières (portiques de mesure, cameras vidéo), de la mise en œuvre d'inspections inopinées ou encore d'une meilleure utilisation des systèmes nationaux de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires. Toutes ces mesures ont fait l'objet d'une approbation par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA.

La seconde partie comporte les mesures dont la mise en œuvre nécessitait de doter l'AIEA de **nouveaux pouvoirs juridiques**. A cette fin, un modèle de protocole additionnel aux accords de garanties a été élaboré.

### 3. Le modèle de protocole additionnel

Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a adopté le 15 mai 1997 le **modèle de protocole additionnel** intitulé INFCIRC/540.

L'élaboration de ce texte s'est avérée plus longue que prévue, compte tenu de la grande diversité des préoccupations des différents pays concernés.

Certains pays disposant d'activités nucléaires civiles importantes, comme le Japon, l'Allemagne, le Canada, l'Espagne ou la Belgique, ne souhaitaient pas que leur industrie soit pénalisée par un surcroît de charges d'inspection et veillaient à éviter des discriminations supplémentaires par rapport aux cinq puissances nucléaires reconnues et aux Etats «du seuil», c'est à dire l'Inde, le Pakistan et Israël.

D'autres pays disposant d'activités nucléaires redoutaient que le renforcement des tâches d'inspection et de contrôle de la non-prolifération détourne l'AIEA de ses autres missions, en particulier l'assistance technique.

Les Etats-Unis poussaient au contraire dans le sens de pouvoirs de contrôle et d'inspection beaucoup plus étendus.

Le texte final résulte d'un compromis. Il ne donne pas un caractère systématique aux accès complémentaires accordés aux inspecteurs et il insiste sur le **caractère qualitatif**, et non uniquement comptables, **des informations supplémentaires demandées**. Par ailleurs, l'AIEA s'est engagée à ne pas superposer les mesures nouvelles aux mesures anciennes, selon le **principe de « l'intégration » des garanties** : dès lors que des assurances suffisantes d'absence d'activités et de matières non déclarées seront obtenues, les garanties classiques sur les matières seront allégées.

Le modèle de protocole a été conçu pour les Etats non dotés d'armes nucléaires, qui constituent l'essentiel des Etats ayant souscrit des accords de garanties. Il a vocation à inspirer d'éventuels protocoles avec les Etats non parties au TNP et a servi de base pour la négociation de protocoles additionnels avec les Etats dotés d'armes nucléaires, dont la France.

Les pays non dotés d'armes nucléaires qui souscriront un protocole additionnel devront fournir à l'AIEA des **informations beaucoup plus nombreuses qu'auparavant**, afin que celle-ci dispose d'une vue d'ensemble de leur programme nucléaire. Ces informations couvriront notamment certaines activités n'impliquant pas de matières nucléaires qui échappaient jusqu'alors à l'application des garanties.

Si l'AIEA détecte des contradictions dans les informations fournies, elle pourra mener des inspections, non seulement dans les installations en fonctionnement, mais également dans des lieux où elle n'avait pas accès

jusqu'alors comme des réacteurs arrêtés, des centres de recherche ou encore des usines fabriquant des produits susceptibles de servir à un programme nucléaire. Les inspecteurs pourront se livrer à des activités d'observation et effectuer des mesures ou des échantillonnages. Les prélèvements dans l'environnement permettront de déceler des traces éventuelles d'activités clandestines.

Sans lui donner des pouvoirs aussi étendus que ceux dont elle disposait en Irak sur la base de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, le modèle de protocole additionnel permettra à l'AIEA de renforcer ses moyens de contrôle. Sans garantir la prévention absolue d'un éventuel programme nucléaire militaire clandestin, il favorisera la collecte d'informations de nature à établir de fortes présomptions sur l'existence de telles activités clandestines.

En résumé, les Etats qui concluent un protocole additionnel s'engagent à fournir une large gamme d'informations sur tous les aspects du cycle du combustible nucléaire et de leurs activités liées au nucléaire, et à accorder un droit d'accès plus étendu aux inspecteurs de l'AIEA. Grâce à ce contrôle plus étendu, l'AIEA doit pour sa part être en mesure de donner des assurances crédibles non seulement quant au non détournement de matières nucléaires non déclarées, mais aussi quant à l'absence de matières et d'activités nucléaires non déclarées.

## L'ACTION DE L'AIEA EN IRAN, EN IRAK ET EN COREE DU NORD

### IRAN

Les activités nucléaires de l'Iran, pays par ailleurs largement doté en ressources en hydrocarbures, provoquent de longue date la suspicion des Etats-Unis qui considèrent que l'objectif de Téhéran est moins la recherche de l'indépendance énergétique que la mise au point de l'arme nucléaire. La construction, dans le sud du pays, de la centrale de Bouchehr, qui pourrait permettre la production de plutonium et dont l'approvisionnement en combustible nucléaire est prévu fin 2003, pour un démarrage du premier réacteur en 2004, est actuellement au centre d'une vive controverse. Les Etats-Unis pressent la Russie d'interrompre sa coopération avec l'Iran sur ce chantier.

L'AIEA mène régulièrement en Iran des activités d'inspection, conformément à l'accord de garanties généralisées souscrit par ce pays. Sur la base de ses vérifications, elle n'a pas d'indication que l'Iran ne respecte pas ses engagements internationaux.

Pour autant, l'activité de l'AIEA ne porte que sur les matières nucléaires déclarées dans les installations nucléaires déclarées. L'Iran n'ayant pas signé de protocole additionnel à son accord de garanties, l'AIEA n'est pas en mesure de détecter d'éventuelles activités clandestines ou matières nucléaires non déclarées dans ce pays.

### IRAK

Depuis la fin de la guerre du Golfe et la destruction des moyens dont s'était doté l'Irak pour fabriquer un engin nucléaire explosif, il ne reste en principe dans ce pays que les matières nucléaires déclarées par les autorités irakiennes (uranium appauvri, naturel ou légèrement enrichi), conformément à l'accord de garanties généralisées qui lie ce pays à l'AIEA. Ces matières ont été mises sous scellés par l'AIEA qui procède chaque année à leur inspection. La dernière inspection a eu lieu en janvier 2002 et l'AIEA a pu vérifier à cette occasion la présence des matières et l'intégrité des scellés.

Ces inspections menées au titre de l'accord de garanties sont indépendantes de celles effectuées en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies qui sont pour leur part interrompues depuis décembre 1998. Comme le souligne l'AIEA, les inspections actuelles ne permettent donc pas d'affirmer que l'Irak respecte les obligations qui lui incombent en vertu des résolutions.

Rappelons que le Conseil de Sécurité a créé, par sa résolution 687 du 3 avril 1991, une Commission spéciale (UNSCOM) chargée de désarmer l'Irak de ses armes de destruction massive (armes chimiques et biologiques et missiles de portée supérieure à 150 kilomètres) et de mettre en œuvre un système de contrôle et de vérification. C'est à l'UNSCOM qu'il revenait de désigner au groupe d'action de l'AIEA, à des fins d'inspection, des emplacements supplémentaires non déclarés par l'Irak. En application de la résolution 1284 du 17 décembre 1999, une Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations-Unies (COCOVINU), a remplacé l'UNSCOM et poursuit le mandat de cette dernière.

L'AIEA, dont l'action concerne le volet nucléaire, a établi des relations de travail avec la COCOVINU, dite commission Blix, du nom de son Président exécutif.

La reprise des activités de vérification de l'AIEA en Irak conformément aux résolutions du Conseil de sécurité, et avec l'assistance et la coopération de la commission Blix, était jusqu'à présent suspendue à l'acceptation par l'Irak du retour sans condition des équipes d'inspecteurs internationaux.

Les gouvernements américains et britanniques mettent en exergue la capacité de l'Irak à reprendre rapidement un programme nucléaire militaire et à élaborer un engin explosif dans un délai d'un à deux ans dès lors que le régime de Bagdad parviendrait à se procurer les matières fissiles nécessaires.

La question du retour des inspecteurs et celle d'une action coercitive, avalisée ou non par le Conseil de sécurité, sont actuellement au cœur du débat international sur l'Irak.

### **COREE DU NORD**

L'AIEA se déclare toujours dans l'impossibilité de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de la déclaration initiale établie par la Corée du Nord au titre de son accord de garanties. Cet accord n'est entré en vigueur que tardivement, en 1992, alors que la Corée du Nord disposait déjà d'un réacteur de recherche à Yongbyon et que deux réacteurs supplémentaires étaient en construction, ainsi que des installations dont la vocation militaire, au regard de la description qui en a été faite par les autorités nord-coréennes, paraît aujourd'hui avérée.

Selon l'AIEA, les travaux requis pour vérifier que toutes les matières nucléaires devant être soumises aux garanties ont été déclarées et effectivement soumises aux garanties pourraient prendre de trois à quatre ans, à condition que la Corée du Nord coopère pleinement, ce qui n'est toujours pas le cas.

Le déchargement des combustibles irradiés du réacteur de Yongbyon, en 1994, a été opéré hors de tout contrôle de l'AIEA. Instaurée après coup, la surveillance par cette dernière des combustibles irradiés entreposés en piscine et du gel des installations suspectes ne donne aucune indication tangible sur l'existence de matières soustraites au contrôle, voire sur l'existence d'autres installations clandestines (par exemple de retraitement). L'AIEA n'a toujours pas reçu des autorités nord-coréennes l'autorisation de mesurer sur place les combustibles irradiés pour en déterminer le contenu, ni plus généralement d'effectuer des inspections sur le territoire nord-coréen dans le cadre de l'accord de garanties.

L'AIEA considère que la Corée du Nord continue de ne pas respecter son accord de garanties, qui est en vigueur et a force obligatoire. Elle ne peut donc pas conclure à l'absence de détournement de matières nucléaires.

Aujourd'hui, les autorités nord-coréennes semblent conditionner leur pleine coopération à la livraison en 2003 par la KEDO (Korean Energy Development Organization), des composants principaux des deux réacteurs à eau légère qu'il est prévu de substituer au réacteur plutonigène de Yongbyon, arrêté en 1993.

## II. LA FRANCE ET LE RÉGIME INTERNATIONAL DES GARANTIES DE NON-PROLIFÉRATION

Dans le domaine nucléaire, la France a souscrit à **diverses obligations internationales**.

Une part importante d'entre elles résultent du **traité Euratom**, signé par la France en 1957 et auxquels doivent adhérer tous les pays membres de l'Union européenne. Ce traité institue en particulier un contrôle de sécurité visant à s'assurer que dans tous les Etats-membres, les minerais, les matières brutes et matières fissiles spéciales ne sont pas détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner. La France est aussi liée par les **accords conclus entre Euratom et les Etats-Unis, l'Australie et le Canada** et qui concernent les transferts de matières ou d'équipements ainsi que les échanges d'information. La France a également conclu **trois accords bilatéraux avec l'Australie, le Japon et la Suisse**.

En ce qui concerne les garanties internationales de non-prolifération, on sait que la France n'a adhéré au TNP qu'en 1992, mais que dès la conclusion de ce traité, en 1968, elle avait déclaré qu'elle agirait comme si elle l'avait signé<sup>1</sup>. Par ailleurs, son statut d'Etat doté d'armes nucléaires ne lui faisait **aucune obligation de soumettre aux contrôles de l'AIEA** les matières nucléaires qu'elle détenait.

C'est donc **sur une base volontaire**, et en vue de soutenir la politique de non-prolifération, que la France a accepté d'appliquer successivement sur son territoire un certain nombre d' **accords signés avec l'AIEA**.

### *A. L'ACCORD DE GARANTIES DE 1978*

A l'image des accords souscrits par les quatre autres Etats dotés d'armes nucléaires, l'accord de garanties souscrit par la France n'a pas une portée générale et préserve les matières nucléaires ou installations relevant des activités à vocation militaire.

#### I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Au moment de la conclusion du TNP, le représentant permanent de la France auprès des Nations-Unies a fait, le 23 juin 1968, la déclaration suivante : « La France, pour sa part, (...) se comportera dans l'avenir, dans ce domaine, exactement comme les Etats qui décideraient d'y adhérer. Aucun doute n'existe certainement à cet égard dans l'esprit de personne ».

## 1. Les lignes directrices de l'accord de garanties de 1978

L'accord de garanties souscrit par la France présente un **caractère trilatéral**, la Communauté européenne de l'énergie atomique étant partie à l'accord. Il fallait en effet **tenir compte du contrôle de sécurité d'Euratom** pour éviter tout double emploi des activités de garanties (duplication des déclarations comptables, des renseignements descriptifs, des inspections etc...)<sup>1</sup>.

**L'accord entre la France, l'AIEA et Euratom a été signé le 27 juillet 1978** et il est entré en vigueur le 12 septembre 1981.

Comme on l'a précisé, il a été souscrit sur une base volontaire, en vue d'encourager l'acceptation des garanties de l'AIEA par le plus grand nombre d'Etats non dotés d'armes nucléaires. Toutefois les coopérations nucléaires engagées par la France ou Euratom avec des pays tiers rendaient l'application des garanties de l'AIEA obligatoires pour les matières nucléaires importées de ces pays (Canada, Australie, Etats-Unis, Japon, Suisse).

L'accord de garanties de 1978 implique l'**acceptation des garanties de l'AIEA sur des matières nucléaires que la France désigne** dans des installations ou parties d'installations figurant sur une liste établie par elle. Les installations ou parties d'installations ainsi que les matières nucléaires affectées aux besoins de la défense, qu'elles soient liées à la fabrication d'armes nucléaires ou non, comme les activités concernant la propulsion navale, échappent à l'application des garanties.

Le mécanisme retenu pour l'application des garanties de l'AIEA en France repose sur un **système d'équivalence**.

En effet, les matières nucléaires soumises aux garanties étant dispersées dans la plupart des installations nucléaires françaises, il a été convenu que l'AIEA appliquerait ses garanties à des installations dont les stocks représenteraient en quantité et en qualité au moins l'équivalent des stocks juridiquement soumis aux garanties. Ces installations, actuellement au nombre de quatorze, constituent ce que l'on appelle le « **gazomètre** ».

Lorsque des matières nucléaires appartenant à l'inventaire légal, et donc juridiquement soumises aux garanties, sont détenues dans des installations autres que celles du « gazomètre », des matières équivalentes leur

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> *Le traité EURATOM du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique institue un contrôle de sécurité destiné à vérifier que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. De ce fait, Euratom est co-signataire des accords de garanties souscrits auprès de l'AIEA par les pays membres de la Communauté. Ces accords organisent la coopération entre l'AIEA et Euratom.*

sont substituées dans ce dernier, de sorte qu'en permanence une quantité égale ou supérieure de matières nucléaires, des différentes catégories et qualité définies (uranium appauvri, naturel ou enrichi, plutonium, thorium) y sont soumises aux garanties de l'AIEA, conformément aux engagements pris.

Le **service d'application des contrôles internationaux** (SACI) est chargé, au sein de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), d'établir l'état des stocks soumis aux garanties de l'AIEA à la fin de chaque mois et de le comparer avec ceux détenus dans les installations dites du « gazomètre » afin de vérifier que les conditions d'équivalence sont respectées. Il notifie également à l'AIEA les transferts de matières nucléaires à partir ou vers des installations du « gazomètre ».

Ouvertes aux **contrôles de l'AIEA**, les installations du « gazomètre » comprennent notamment les usines de retraitement de La Hague, les zones de stockage de matières nucléaires de Pierrelatte, des usines de fabrication de combustible et des réacteurs de recherche. En revanche, les installations présentant un caractère mixte, civil et militaire, comme l'usine d'enrichissement d'uranium Eurodif, utilisée également pour les besoins de la défense, ne sont pas concernées par les inspections de l'AIEA.

Les quatorze installations concernées par l'accord de garanties couvrent la large gamme des matières détenues en France et relevant de l'accord. La comptabilité des matières nucléaires dans ces installations est transmise à l'AIEA, qui a choisi de n'inspecter parmi elles que les piscines de stockage des combustibles usés de l'usine de retraitement de La Hague et la zone d'expédition de l'usine Melox de fabrication des combustibles à oxyde mixte uranium-plutonium (MOX) à Marcoule.

Il faut signaler que la France a souscrit en mars 1984 et en novembre 1992 à deux instructions de l'AIEA (INFCIRC/207 et INFIRC/415) en vertu desquelles elle s'engage à informer l'AIEA de tout transfert, à partir ou vers une installation française autre que celles du « gazomètre », d'une quantité de matières supérieures au kilogramme effectif à destination ou en provenance d'un Etat non doté d'armes nucléaires. Elle s'est également engagée via Euratom à informer l'AIEA tous les mois des importations et exportations de concentrés miniers d'uranium, et semestriellement de la production de concentrés miniers d'uranium.

## **2. Les accords de garanties souscrits par les autres Etats dotés d'armes nucléaires**

La **Chine** et la **Russie** ont souscrit un accord de garanties similaire à l'accord français, avec un système d'équivalence permettant de retirer du contrôle certaines matières à condition de leur en substituer d'autres de même qualité et quantité.

Au **Royaume-Uni**, toutes les matières nucléaires détenues dans quelques installations nucléaires spécifiées sont éligibles au contrôle de l'AIEA, mais cette dernière a choisi de n'inspecter qu'un nombre limité de ces installations, toutes dédiées partiellement à des coopérations internationales.

L'accord souscrit par les **Etats-Unis** prévoit que toutes les matières nucléaires et toutes les installations nucléaires civiles sont éligibles au contrôle de l'AIEA, sous réserve d'une clause d'exemption pour des raisons de sécurité nationale, qui peut être invoquée par les autorités américaines. L'AIEA n'a choisi d'inspecter que quatre installations sur les 250 que comptent les Etats-Unis. Il s'agit d'installations d'entreposage du plutonium ou de l'uranium hautement enrichi issu du démantèlement d'armes nucléaires américaines.

## ***B. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 1998***

Comme les quatre autres Etats dotés d'armes nucléaires, la France a signé un protocole additionnel à son accord de garanties. S'agissant en revanche des Etats non dotés d'armes nucléaires, le rythme de conclusion de protocoles additionnels s'avère assez lent, retardant d'autant la mise en œuvre effective des nouveaux pouvoirs de contrôle et d'inspection dont l'AIEA entendait se pourvoir.

### **1. Les principales dispositions du protocole additionnel signé par la France**

Le protocole du 22 septembre 1998 complète l'accord de garanties de 1978 étant précisé qu'en cas de conflit entre des dispositions de l'accord de garanties et celles du protocole, c'est ce dernier qui s'applique (article 1<sup>er</sup>).

Il s'agit, comme l'accord de garanties lui-même, d'un **instrument trilatéral signé avec l'AIEA et Euratom**, afin de tenir compte du contrôle de sécurité mis en place dans le cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique<sup>1</sup>.

Les dispositions principales du protocole concernent d'une part la liste des renseignements à fournir à l'AIEA et d'autre part le droit d'accès de cette dernière aux installations françaises.

#### **I. \_\_\_\_\_**

<sup>1</sup> Trois protocoles additionnels ont été signés conjointement entre l'AIEA et Euratom : l'un avec la France, l'autre avec le Royaume-Uni, et le troisième avec les 13 autres Etats membres d'Euratom qui ne sont pas dotés d'armes nucléaires.

Les articles 2 et 3 élargissent la **gamme des renseignements que la France s'engage à transmettre à l'AIEA.**

**Trois types d'informations nouvelles** sont concernés :

- les informations relatives aux **coopérations dans le domaine nucléaire civil entreprises par la France avec des Etats non dotés d'armes nucléaires**, dans les étapes du cycle du combustible nucléaire, que ces coopérations émanent d'organismes publics ou privés ;

- les **informations permettant d'améliorer le rendement<sup>1</sup> des garanties en France**, dans les installations nucléaires qui ont été désignées par l'AIEA pour des inspections régulières ;

- les **informations relatives aux importations et exportations, depuis ou vers un Etat non doté de l'arme nucléaire**, de déchets de moyenne activité ou de haute activité contenant du plutonium, de l'uranium hautement enrichi ou de l'uranium 233 pour lesquels les garanties ont été levées, et de certains équipements ou matières non nucléaires visés dans les annexes du protocole additionnel.

Les articles 4 à 8 définissent les modalités d'exercice du **droit d'accès complémentaire**, non systématique, accordé par la France à l'AIEA.

En application de l'article 4, « *l'Agence ne cherche pas de façon mécanique ou systématique à vérifier les renseignements* » que lui transmet la France, mais elle a accès à certains emplacements « *pour résoudre une question relative à l'exactitude et à l'exhaustivité des renseignements communiqués ... ou pour résoudre une contradiction relative à ces renseignements* ». Elle donne à la France un préavis d'accès d'au moins 24 heures, la France ayant par ailleurs la possibilité de clarifier la question ou la contradiction avant que l'accès ne soit demandé.

En dehors de la vérification des renseignements transmis à l'AIEA, le droit d'accès reconnu à cette dernière a également vocation à lui permettre de **prélever des échantillons** de l'environnement pour renforcer sa capacité à détecter, dans des Etats non dotés de l'arme nucléaire, des indices d'activités nucléaires clandestines.

On observera que dans les deux cas, le protocole stipule que si la France n'est pas en mesure d'accorder un tel accès aux emplacements désignés par l'AIEA, elle fera tout ce qui est raisonnablement possible pour satisfaire à ses exigences par d'autres moyens. L'article 7 prévoit une réglementation de

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> *La France s'engage à fournir des renseignements déterminés par l'AIEA « en fonction de gains escomptés d'efficacité ou d'efficience ».*

l'accès pour empêcher la diffusion d'informations sensibles concernant la prolifération, pour respecter les prescriptions de sûreté ou de protection physique ou pour protéger des informations exclusives ou sensibles du point de vue commercial.

Enfin, le protocole contient une série de dispositions d'ordre pratique concernant sa mise en œuvre, notamment les modalités de désignation des inspecteurs de l'AIEA et les modalités de leur accès en France.

Les annexes I et II établissent la liste exhaustive des activités et des équipements et matières non nucléaires concernés par la communication d'informations nouvelles et, le cas échéant, par le droit d'accès complémentaire de l'AIEA. L'annexe III précise le partage des prérogatives entre la France et Euratom pour la communication des informations à l'AIEA.

## **2. L'attitude des autres Etats vis à vis du protocole additionnel : une mise en œuvre encore très partielle**

Cinq ans après l'adoption du dispositif type de l'AIEA, en 1997, **67 Etats seulement ont signé un protocole additionnel** à leur accord de garanties, 28 de ces protocoles étant actuellement en vigueur.

En dehors de la France, les quatre autres **Etats dotés d'armes nucléaires** ont signé un protocole additionnel, seul le texte signé par la Chine étant déjà en vigueur.

S'agissant des **Etats-Unis**, et à l'image de l'accord de garanties les liant à l'AIEA, le protocole additionnel se conforme rigoureusement au modèle de protocole, toutes les dispositions de ce dernier étant applicables, sauf exception pour des raisons de sécurité nationale.

Le **Royaume-Uni** a signé un protocole très comparable à celui souscrit par la France. Il vise à renforcer la capacité de l'AIEA à détecter des matières et activités nucléaires non déclarées dans un Etat non doté d'armes nucléaires et à améliorer le rendement des garanties dans les installations britanniques qui y sont soumises.

Les protocoles souscrits par la **Chine** et la **Russie** visent eux aussi à renforcer la capacité de l'AIEA à détecter des matières et activités nucléaires non déclarées dans un Etat non doté d'armes nucléaires, mais ils n'autorisent pas néanmoins l'accès complémentaire aux lieux dans lesquels ces deux Etats conduisent des activités en coopération avec des Etats non dotés. Cette restriction pourrait s'expliquer par un caractère mixte – civil et militaire – plus prononcé de ces installations en Chine et en Russie que dans les trois autres Etats dotés d'armes nucléaires.

Parmi les **Etats non signataires du TNP**, **Cuba**, qui vient d'annoncer son intention prochaine d'adhérer au TNP, a signé un protocole additionnel conforme au modèle établi par l'AIEA, mais il n'est toujours pas en vigueur. En revanche, l'**Inde**, le **Pakistan** et **Israël** n'ont pas à ce jour manifesté leur intention de signer un protocole sous une forme ou sous une autre.

Enfin, en ce qui concerne les **Etats parties au TNP et non dotés d'armes nucléaires**, seule une minorité d'entre eux ont conclu un protocole additionnel.

A la lecture de la liste des signataires, figurant en annexe, on observe que si certains Etats ayant des activités nucléaires civiles importantes, comme l'Allemagne, le Japon ou la Belgique, ont signé un protocole, d'autres comme l'Argentine ou le Brésil ne l'ont pas encore fait.

Surtout, cette liste laisse apparaître des **zones géographiques non couvertes** par des protocoles additionnels, comme l'Afrique du Nord, le Proche et le Moyen-Orient (à l'exception de la Jordanie), ainsi que plusieurs Etats de l'ex-Union soviétique (notamment en Asie Centrale) et de l'ex-Yougoslavie.

On remarquera que l'Iran, qui se trouve actuellement au centre d'une controverse internationale au sujet de la construction de la centrale nucléaire de Bouchehr, n'a pas pour l'instant signé de protocole additionnel. Il en va bien entendu de même des deux pays où les contrôles de l'AIEA se sont révélés les plus difficiles à mettre en œuvre : la Corée du Nord et l'Irak.

L'AIEA reconnaît elle-même qu'en matière de conclusion de protocoles additionnels, les progrès restent lents. A travers le renforcement du système de garanties de l'AIEA, c'est ainsi un volet important de la lutte contre la prolifération nucléaire qui connaît aujourd'hui un **risque d'enlisement**, les pouvoirs nouveaux de contrôle et d'inspection ne pouvant être mis en œuvre dans certaines des régions les plus préoccupantes à cet égard.

## CONCLUSION

Le modèle de protocole additionnel établi en 1997 par l'AIEA constitue le principal outil de renforcement du système international de garanties et doit permettre à cette dernière de mieux contrôler la mise en œuvre des engagements de non-prolifération.

Pourtant, au regard des évolutions intervenues ces dernières années, on ne peut s'empêcher d'exprimer un certain **pessimisme sur l'avenir de cette politique de non-prolifération.**

En ce qui concerne les **instruments internationaux**, il faut constater qu'au sein de la Conférence du désarmement, les discussions sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles sont au point mort, alors que les perspectives d'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires paraissent aujourd'hui hypothétiques. Par ailleurs, la situation particulière de l'Inde et du Pakistan, développant des programmes nucléaires militaires mais non parties au TNP, laisse manifestement irrésolue la question de l'inclusion de ces deux pays dans le régime international de non-prolifération, la question se posant en des termes voisins pour Israël, présumé conduire des activités nucléaires militaires.

D'autre part, au delà du cas de l'**Irak**, qui provoque une nouvelle crise internationale, les difficultés récurrentes soulevées par les **activités nucléaires nord-coréennes**, l'apparition d'une nouvelle controverse au sujet de l'**Iran** et les graves préoccupations touchant au démantèlement et au **contrôle de l'arsenal nucléaire de l'ex-Union soviétique** sont autant d'éléments qui **avivent les inquiétudes face au risque de prolifération.**

Dans ce contexte, **la mise en oeuvre du programme de renforcement des garanties de l'AIEA**, adopté en 1993 et dont le présent protocole additionnel constitue l'un des volets, **apparaît malheureusement lente et laborieuse.**

**L'extension des pouvoirs de contrôle et d'inspection de l'AIEA**, en vue de garantir l'absence d'activités nucléaires clandestines à des fins militaires, **ne concerne aujourd'hui qu'une minorité d'Etats**, et il est inquiétant de constater que dans des régions aussi critiques, du point de vue de la prolifération, que le Proche et le Moyen-Orient ou l'Asie du Sud, pratiquement aucun protocole additionnel n'a été signé.

En souscrivant à un tel protocole additionnel, adapté à son statut d'Etat doté d'armes nucléaires, la France entend pour sa part démontrer, sur le plan pratique comme sur le plan politique, sa volonté de contribuer au renforcement de la lutte contre la prolifération.

La ratification du protocole du 22 septembre 1998 apportera des améliorations à la coopération, ancienne, entre la France et l'AIEA. Elle vise aussi encourager le plus grand nombre d'Etats, au delà de la soixantaine qui en ont déjà signé, à adopter un protocole additionnel à l'accord de garanties, afin de permettre un meilleur accès de l'AIEA aux informations relatives aux programmes nucléaires et un élargissement des possibilités d'inspection sur place.

Nombre de doutes et d'inquiétudes entourent actuellement l'avenir de la politique de non-prolifération et la mise en œuvre du programme de renforcement des garanties de l'AIEA. Il n'est que plus nécessaire de maintenir tous les efforts en vue de consolider et de perfectionner les instruments internationaux existants. C'est pourquoi votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à l'accord de garanties souscrit par la France auprès de l'AIEA.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 11 septembre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Robert Del Picchia a rappelé le caractère formel et insuffisant des contrôles de l'AIEA prévus par les accords de garanties. Il a par ailleurs observé qu'un certain nombre de produits ou d'équipements non nucléaires échappaient à ces vérifications, alors qu'ils peuvent être utilisés pour des programmes nucléaires militaires.

M. Xavier de Villepin s'est demandé si les instruments internationaux mis au point par l'AIEA n'étaient pas dépassés face à l'ampleur des défis posés par la prolifération. Il a relevé que certains Etats n'adhéraient pas à ces régimes internationaux et que d'autres, tout en y adhérant, ne les appliquaient que très partiellement. Il a également évoqué la question de la coopération nucléaire russo-iranienne et les informations relatives à la capacité de l'Irak à reconstituer un programme nucléaire militaire.

M. Philippe de Gaulle s'est interrogé sur l'intérêt, pour la France, d'adhérer à un tel protocole qui lui impose des procédures nouvelles mais ne constitue pas une garantie absolue face aux risques de prolifération nucléaire.

M. Emmanuel Hamel a demandé si le protocole additionnel pouvait, d'une manière ou d'une autre, contraindre la marge de manoeuvre de la France pour sa politique de dissuasion nucléaire.

M. Louis Moinard a évoqué les problèmes posés par les déchets nucléaires russes en mer de Barents.

En réponse à ces différentes interventions, M. Michel Pelchat, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- c'est face à l'insuffisance des pouvoirs de contrôle et de vérification prévus par le régime actuel des accords de garanties qu'a été engagée l'élaboration d'un modèle de protocole additionnel renforçant les prérogatives de l'AIEA ;

- dans le cadre de ces protocoles additionnels, les contrôles s'étendent notamment à des équipements ou produits non nucléaires pouvant trouver un usage dans des programmes nucléaires militaires ;

- le protocole additionnel, pas plus que les contrôles auxquels se soumet déjà la France, n'entravent sa capacité à conduire ses programmes nucléaires militaires ;

- les dépôts de combustibles nucléaires usés ou de déchets radioactifs posent en Russie, notamment en mer de Barents mais également dans d'autres régions, des problèmes considérables de surveillance, d'élimination et de retraitement ; les pays du G8 ont pris à cet égard, lors du sommet de Kananaskis, des engagements financiers très importants pour contribuer à sécuriser ces dépôts.

M. Michel Pelchat, rapporteur, s'est ensuite déclaré en accord avec les observations de plusieurs intervenants regrettant la faible portée des instruments internationaux face aux phénomènes de prolifération nucléaire. Il a cependant estimé indispensable de continuer à promouvoir le renforcement de ces instruments et leur ratification par le plus grand nombre de pays. Il a rappelé à cet égard l'engagement constant de la France, et récemment rappelé par le Président de la République lors du sommet de Johannesburg, en faveur de l'édification de régimes multilatéraux plus efficaces, que ce soit en matière de désarmement et de non-prolifération ou dans d'autres domaines. Il a donc jugé indispensable que la France ratifie le protocole additionnel conclu avec l'AIEA si elle souhaite inciter d'autres pays à accepter, en cette matière comme dans d'autres, une discipline internationale.

MM. André Ferrand et Daniel Goulet se sont déclarés en plein accord avec la conclusion du rapporteur.

M. André Dulait, président, a lui aussi souligné l'intérêt de tels accords internationaux, tout en remarquant qu'à l'avenir, des difficultés croissantes seraient rencontrées du fait d'acteurs non étatiques qui échappent, par définition, à ces textes.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France.

## **PROJET DE LOI**

(Texte proposé par le Gouvernement)

### **Article unique<sup>1</sup>**

Est autorisée la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne (Autriche) le 22 septembre 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi.

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 199 (2001-2002)

## **ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France

### **- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.**

La France est partie au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Le règlement 3227/76 de la Communauté européenne, pris en application du chapitre VII du titre II du traité, définit la plupart des modalités du contrôle de sécurité d'EURATOM dans la Communauté.

L'accord des 20 et 27 juillet 1978 entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence nationale de l'énergie atomique (AIEA), relatif à l'application de garanties en France prévoit les conditions dans lesquelles l'AIEA exerce ses garanties en France, en tenant pleinement compte du contrôle de sécurité d'EURATOM. La France a accepté dans cet accord l'application de garanties sur les matières brutes ou les produits fissiles spéciaux (matières nucléaires) qu'elle aura désignés, sachant que les garanties ne s'appliquent pas aux matières lors des activités d'extraction ou de traitement des minerais.

Les dispositions de l'accord de garanties sont complétées par deux accords, se présentant sous forme d'offres faites par la France à l'AIEA, dont les textes ont été publiés par l'Agence sous les références INFCIRC/207/add1 et INFCIRC/415. L'application de ces accords entraîne la fourniture d'informations relatives à :

- l'importation et l'exportation, à des fins pacifiques, de matières nucléaires depuis ou vers un Etat non doté d'armes nucléaires (ENDAN) ;

- l'importation et l'exportation, pour des usages pacifiques, de concentrés d'uranium et le thorium, ainsi que toute matière obtenue comme sous-produit qui n'a pas atteint la composition et la pureté suffisante pour la fabrication de combustible ou l'enrichissement isotopique, auxquelles

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

s'ajoutent des données concernant la production totale de ces matières ayant atteint un degré de pureté nucléaire.

Ces accords internationaux et actes de Gouvernement donnent à l'AIEA les moyens de garantir que les matières nucléaires grevées d'un engagement d'utilisation à des fins pacifiques et non explosives détenues en France ne sont pas détournées de cet usage. Néanmoins, l'AIEA ne disposait pas jusqu'à aujourd'hui de la capacité de détecter dans les Etats non dotés d'armes nucléaires (ENDAN) des activités nucléaires clandestines mettant en œuvre ou non des matières nucléaires. L'entrée en vigueur du protocole additionnel signé par la France, simultanément avec celui des autres Etats de l'Union européenne, contribuera à renforcer la non-prolifération nucléaire. Ce renforcement prendra tout son sens lorsque le plus grand nombre d'Etats seront parties à un protocole additionnel avec l'AIEA. Cette dernière disposera alors d'informations supplémentaires sur les ENDAN lui permettant d'accroître l'efficacité globale de ses garanties et leur rendement. De plus, le rendement des garanties, en France, pourra être amélioré.

La nature des informations qui seront communiquées à l'Agence et l'octroi à cette dernière d'un droit d'accès élargi, notamment dans les lieux privés, nécessitent de compléter notre droit interne. Pour cette raison, un projet de loi d'application du Protocole en France sera soumis également au Parlement.

**- Bénéfices escomptés en matière :**

\* **d'emploi** : la mise en œuvre, en France, du protocole additionnel devrait mobiliser, en plus des moyens supplémentaires mis en place chez les assujettis, quatre personnes (une pour l'autorité administrative et trois pour l'organe d'appui technique).

\* **d'intérêt général** : la contribution de la France, par ce biais, au renforcement du régime de non-prolifération des armes nucléaires est de nature à conforter son influence sur la scène internationale. L'AIEA devrait également être confortée dans sa mission de contrôle et de vérification internationales et sa crédibilité s'en trouvera renforcée, à la fois par une meilleure efficacité et un rendement accru de ses garanties.

\* **financière** : sans objet.

\* **de simplification des formalités administratives** : sans objet.

\* **de complexité de l'ordonnancement juridique** : sans objet.

**ANNEXE II -  
EXTRAIT DU TRAITÉ DE  
NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE**

**ARTICLE III**

1. Tout État non doté d'armes nucléaires qui est Partie au Traité s'engage à accepter les garanties stipulées dans un accord qui sera négocié et conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique et au système de garanties de ladite Agence, à seule fin de vérifier l'exécution des obligations assumées par ledit État aux termes du présent Traité en vue d'empêcher que l'énergie nucléaire ne soit détournée de ses utilisations pacifiques vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires. Les modalités d'application des garanties requises par le présent article porteront sur les matières brutes et les produits fissiles spéciaux, que ces matières ou produits soient produits, traités ou utilisés dans une installation nucléaire principale ou se trouvent en dehors d'une telle installation. Les garanties requises par le présent article s'appliqueront à toutes matières brutes ou tous produits fissiles spéciaux dans toutes activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un tel Etat, sous sa juridiction, ou entreprises sous son contrôle en quelque lieu que ce soit.

2. Tout État Partie au Traité s'engage à ne pas fournir :

a) De matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou

b) D'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article.

3 Les garanties requises par le présent article seront mises en oeuvre de manière à satisfaire aux dispositions de l'article 4 du présent Traité et à éviter d'entraver le développement économique ou technologique des Parties au Traité, ou la coopération internationale dans le domaine des activités nucléaires pacifiques, notamment les échanges internationaux de matières et d'équipements nucléaires pour le traitement, l'utilisation ou la production de matières nucléaires

à des fins pacifiques, conformément aux dispositions du présent article et au principe de garantie énoncé au préambule du présent Traité.

4. Les États non dotés d'armes nucléaires qui sont Parties au Traité concluront des accords avec l'Agence internationale de l'énergie atomique pour satisfaire aux exigences du présent article, soit à titre individuel, soit conjointement avec d'autres États conformément au statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique. La négociation de ces accords commencera dans les 180 jours qui suivront l'entrée en vigueur initiale du présent Traité. Pour les États qui déposeront leur instrument de ratification ou d'adhésion après ladite période de 180 jours, la négociation de ces accords commencera au plus tard à la date de dépôt du dit instrument de ratification ou d'adhésion. Les dits accords devront entrer en vigueur au plus tard dix-huit mois après la date du commencement des négociations.

**ANNEXE III -  
LISTE DES ÉTATS AYANT SIGNÉ OU RATIFIÉ  
UN PROTOCOLE ADDITIONNEL  
À LEUR ACCORD DE GARANTIES**

<b>Etat</b>	<b>Signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>
Afrique du sud	13 septembre 2002	13 septembre 2002
Allemagne	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Andorre	9 janvier 2001	
Arménie	29 septembre 1997	
Australie	23 septembre 1997	12 décembre 1997
Autriche	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Azerbaïdjan	5 juillet 2000	29 novembre 2000
Bangladesh	30 mars 2001	30 mars 2001
Belgique	22 septembre 1998	
Bulgarie	24 septembre 1998	10 octobre 2000
Canada	24 septembre 1998	8 septembre 2000
Chili	19 septembre 2002	
Chine	31 décembre 1998	28 mars 2002
Chypre	29 juillet 1999	
Costa Rica	12 décembre 2001	
Croatie	22 septembre 1998	6 juillet 2000
Cuba	15 octobre 1999	
Danemark	22 septembre 1998	
Équateur	1 <sup>er</sup> octobre 1999	24 octobre 2001
Espagne	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Estonie	13 avril 2000	
États-Unis	12 juin 1998	
Finlande	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
France	22 septembre 1998	

I. \_\_\_\_\_

<sup>1</sup> L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède ont rempli les conditions internes nécessaires à l'entrée en vigueur du protocole additionnel. Celle-ci sera effective lorsque l'AIEA recevra notification écrite de tous les Etats membres d'Euratom et d'Euratom que leurs conditions nécessaires à l'entrée en vigueur ont été remplies.

<b>Etat</b>	<b>Signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>
Géorgie	29 septembre 1997	
Ghana	12 juin 1998	
Grèce	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Guatemala	14 décembre 2001	
Haï ti	10 juillet 2002	
Hongrie	26 novembre 1998	4 avril 2000
Indonésie	29 septembre 1999	29 septembre 1999
Irlande	22 septembre 1998	
Italie	22 septembre 1998	
Japon	4 décembre 1998	16 décembre 1999
Jordanie	28 juillet 1998	28 juillet 1998
Koweï t	19 juin 2002	
Lettonie	12 juillet 2001	12 juillet 2001
Lituanie	11 Mars 1998	5 juillet 2000
Luxembourg	22 septembre 1998	
Mali	12 septembre 2002	12 septembre 2002
Monaco	30 septembre 1999	30 septembre 1999
Mongolie	5 décembre 2001	
Namibie	22 mars 2000	
Nicaragua	18 juillet 2002	
Nigeria	20 septembre 2001	
Norvège	29 septembre 1999	16 mai 2000
Nouvelle Zélande	24 septembre 1998	24 septembre 1998
Ouzbékistan	22 septembre 1998	21 décembre 1998
Panama	11 décembre 2001	11 décembre 2001
Pays-Bas	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Pérou	22 mars 2000	23 juillet 2001
Philippines	30 septembre 1997	
Pologne	30 septembre 1997	5 mai 2000
Portugal	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
République de Corée	21 juin 1999	
République Tchèque	28 septembre 1999	1 juillet 2002
Roumanie	11 juin 1999	7 juillet 2000
Royaume Uni	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Russie	22 mars 2000	
Saint Siège	24 septembre 1998	24 septembre 1998
Slovaquie	27 septembre 1999	

<b>Etat</b>	<b>Signature</b>	<b>Entrée en vigueur</b>
Slovénie	26 novembre 1998	22 août 2000
Suède	22 septembre 1998	<sup>1</sup>
Suisse	16 juin 2000	
Turquie	6 juillet 2000	17 juillet 2001
Ukraine	15 août 2000	
Uruguay	29 septembre 1997	
	<b>67</b>	<b>28</b>