

Vu de la salle du Conseil

Quelle année ce fut !

Nabeela Al-Mulla

Ancienne Présidente du Conseil des gouverneurs de l'AIEA

Célébrant le cinquantième anniversaire de la noble idée d'un grand visionnaire, nous devons faire montre d'humilité. Le discours « L'atome au service de la paix » prononcé par le président Eisenhower devant l'Assemblée générale en 1953 fut édifiant pour ce qui est de montrer comment des événements, des pays et des intérêts peuvent façonner l'avenir. Une idée noble et une grande vision doivent, cependant, tenir l'épreuve du temps. L'humilité, peut-être, tient au fait que l'objectif du désarmement et de la création d'une institution internationale dépositaire des armes nucléaires n'a pas été atteint. En effet, l'atome au service de la sécurité, y compris la sécurité économique, a fait obstacle à l'atome au service de la paix.

Composition et présidence du Conseil

Un Conseil des gouverneurs de 35 membres est un rassemblement d'États ; quelques-uns disposent de l'arme nucléaire tandis que d'autres possèdent différents niveaux de technologie nucléaire dessinant un équilibre entre régions géographiques. Ce simple fait souligne la nécessité, pour une instance multilatérale, d'avoir une composition aussi vaste que possible. Le Koweït est devenu membre du Conseil en 2001, un an avant de manifester son souhait de présider cet organe en 2002-2003. Selon un avis qui prévalait alors, le Président devait soit s'y connaître en technologie nucléaire, soit venir d'un État menant des activités nucléaires (il est de tradition que les cinq puissances nucléaires ne revendiquent pas la présidence. La seule exception a été la présidence française en 1979-1980). Selon un autre point de vue, le Président désigné devait venir d'un État partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Suite à la recherche de soutiens auprès de collègues et du Siège, le principe de rotation du poste a été appliqué et le Koweït a été choisi par consensus pour présider le Conseil. Il faut en effet porter au crédit du Conseil le fait que, depuis 1989, la tradition consistant à élire le Président par acclamation est systématiquement respectée. Cette tradition illustre « l'esprit de Vienne », esprit de conciliation et de recherche de consensus qui prévaut à l'Agence à la différence de la plupart des autres organes de l'ONU.

L'expérience acquise dans le cadre de la présidence a été précieuse. Elle a souligné l'intérêt qu'avaient les principaux acteurs à assister à toutes les délibérations du Conseil pour prendre une décision harmonieuse, sinon unanime. Pour diriger

les travaux, il est essentiel de gagner la confiance des membres du Conseil et de les sonder à un stade précoce et tout au long du processus de prise de décisions.

Le Président devient ainsi le dépositaire du savoir et des paramètres d'action dans une situation donnée. La direction des travaux a été facilitée par un Secrétariat très compétent et dévoué, toujours prudent lorsqu'il formule des jugements politiques. Par dessus tout, les conseils discrets du Directeur général se sont révélés précieux, de même que les contacts qu'il a noués avec plusieurs capitales. En effet, la crédibilité et la confiance qu'il a acquises auprès des États Membres ont été très utiles dans certains moments critiques.

Fin ou début d'exercice ?

On notera que la première tâche importante qui incombe à un nouveau Président est l'élaboration du projet de résolution sur l'activité de l'Agence, soumis chaque année à l'Assemblée générale des Nations Unies. Le texte reprend les décisions et résolutions adoptées par la Conférence générale, qui recouvrent l'action menée par l'Agence au cours de l'année écoulée au moment où l'Assemblée générale en commence une nouvelle. J'ai suivi la tradition, négociant – tâche laborieuse – avec des pays membres ou non du Conseil un texte de fond qui, heureusement, a été rapidement adopté par l'Assemblée générale. Cette procédure m'a convaincue de la nécessité de présenter, à l'avenir, un texte de procédure reflétant pleinement et précisément l'activité de l'Agence sans s'écarter du fond. Le fait d'engager les consultations bien avant la procédure a facilité son adoption par les membres. Il est satisfaisant de constater que la tentative de rationaliser le processus de prise de décision a été approuvée.

Dollars et bon sens

Depuis quinze ans, l'Agence fonctionne sous la contrainte d'un budget en croissance réelle nulle face à des demandes croissantes, notamment en matière de vérification. Dans le droit fil des précédentes tentatives faites par le Secrétariat pour résoudre le problème, on s'est rapidement employé à corriger la situation en engageant, pour établir le budget, une consultation entre les États Membres intéressés et le Secrétariat. Dans un texte provisoire,



Mohamed ElBaradei, directeur général de l'AIEA, et Nabeela Al-Mulla, présidente du Conseil.

le Secrétariat a présenté, le 10 décembre 2002, plusieurs options pouvant répondre aux besoins financiers de l'Agence tout en satisfaisant les vues et intérêts des États Membres. L'examen du budget s'est prolongé tout au long de l'année, faisant apparaître des divergences entre les groupes et au sein de ces derniers. Les membres du Groupe de Genève, principal contributeur au budget de l'Agence, ne soutenaient pas unanimement l'augmentation, pas plus que ceux du Groupe des 77 et du Groupe de la Chine, qui hésitaient globalement à approuver une augmentation. L'avis le plus fréquemment exprimé pendant les discussions a sans doute été qu'il fallait maintenir un équilibre entre les activités statutaires et promotionnelles de l'Agence ; et entre les exigences liées aux garanties, qui relèvent du budget ordinaire, et l'aide à la coopération technique, qui est financée par un fonds extrabudgétaire. Les interventions opportunes du Directeur général, l'initiative des collègues des groupes de travail, la contribution de nombreux autres et la volonté collective soigneusement entretenue ont culminé par l'adoption du budget. Le Conseil est finalement parvenu, le 18 juillet, à un accord d'ensemble. Grâce à l'ensemble des États Membres, la résolution sur le budget a finalement été adoptée par la Conférence générale deux mois plus tard.

Un trio préoccupant : RPDC, Iraq et Iran

L'énergie et le temps passés par les membres à examiner le budget et d'autres questions internes ont souvent été détournés par l'examen de questions jugées très urgentes. L'intérêt porté par les médias à ces questions a également créé une ambiance d'excitation et d'attente généralement étrangère à une organisation sereine et « technique ». La notoriété dont a bénéficié l'Agence était liée à la situation politique et à la mission qui lui avait été confiée de vérifier le respect du régime international de non-prolifération issu du TNP. La République populaire démocratique de Corée (RPDC), l'Iraq et l'Iran ont démontré, à divers degrés, la fragilité de ce régime. Tous trois avaient autorisé, par convention, l'Agence à vérifier leur programme nucléaire. Certaines installations ou activités, cependant, ont échappé au contrôle international. En outre, il est prouvé que ces trois cas, avant d'attirer l'attention de l'Agence, avaient de longs antécédents. Ce n'est peut-être pas une coïncidence s'ils ont tous trois surgi en l'espace d'un an.

La RPDC posait un problème latent depuis 1993, l'Agence indiquant régulièrement qu'elle n'était pas en mesure de garantir l'absence de détournement de matières nucléaires. En octobre

2002, on apprit que Pyongyang se lançait dans des activités d'enrichissement. Les démarches entreprises par l'Agence et par d'autres acteurs de premier plan pour résoudre le problème échouèrent. Il s'ensuivit la première de trois tentatives faites par le Conseil pour ramener à la raison un État récalcitrant partie au TNP et, de surcroît, lié par un accord de garanties conclu avec l'Agence. Cette dernière était en outre chargée de surveiller le « gel » des activités conformément à l'accord de 1994 conclu entre la RPDC et les États-Unis. La résolution du Conseil en date du 29 novembre suivit de près des réunions du Comité de coopération technique, qui retinrent alors très peu l'attention des médias. De longues consultations eurent lieu jusqu'à ce que les membres du Comité soient à un cheveu d'approuver une résolution sans recourir au vote. Des difficultés survinrent



Mohamed ElBaradei, directeur général de l'AIEA, s'apprête à répondre aux questions de journalistes lors d'une conférence de presse sur la RPDC.

lorsqu'un pays d'avis différent appela à placer l'accent davantage sur la nécessité du dialogue que sur la non-conformité du programme de la RPDC. Les tensions se dissipèrent suite à une déclaration conciliante de la Présidente. Nonobstant l'harmonie qui prévalait au sein du Conseil et sa volonté de résoudre le problème par la voie diplomatique, celui-ci faisait face à une RPDC récalcitrante qui avait expulsé, en décembre 2003, les inspecteurs de l'Agence. Le 6 janvier 2003, le Conseil adopta, sans vote, une résolution qui fut « récompensée » par l'annonce unilatérale, faite par la RPDC, qu'elle se retirait du TNP. La troisième tentative de résoudre le problème fut la résolution du 12 février 2003, qui portait la question devant le Conseil de sécurité. L'Agence reste saisie de la question, qui est souvent décrite comme étant la principale menace pesant sur le régime de non-prolifération.

Le cas de la RPDC remet en question les modalités du TNP, pierre angulaire du régime de non-prolifération. Des questions laissées en suspens, tel le mécanisme de retrait du Traité, doivent être examinées.

Le cas de l'Iran est légèrement différent. À la recherche de « l'atome au service de la paix », l'Iran a attiré l'attention avec son programme avancé capable de défier le fragile régime de non-prolifération. Dès que cette affaire a vu le jour, en août 2002, on s'est employé à résoudre le problème et à déterminer l'historique et l'ampleur du programme par le dialogue. Grâce à l'Agence, la confiance acquise auprès des autorités iraniennes a permis de traiter le problème avec fermeté, à la différence



Petr Pavlicek/AIEA

Inspecteurs de l'AIEA à l'aéroport international Saddam de Bagdad.

de la RPDC, où il n'existait quasiment aucun contact ni débat personnel de fond avec l'Agence. Certains membres du Conseil soulevèrent la question en mars 2003, priant le directeur général de rendre compte des activités nucléaires de l'Iran. Le Conseil, en effet, est chargé de tirer des conclusions quant au respect des accords de garanties conclus entre l'Agence et un État Membre contractant. La déclaration faite par le Conseil en juin et sa résolution adoptée en septembre, qui se fondaient sur des rapports objectifs et factuels du directeur général, témoignent de la validité de l'action collective menée sous la direction de l'Agence. Le programme est surveillé de plus en plus étroitement par l'Agence grâce, également, à la coopération des autorités iraniennes.

Il faudrait prendre ici le temps de réfléchir sur les droits et devoirs qu'ont les États à l'égard des techniques et équipements nucléaires à finalité pacifique. Par exemple, les États non nucléaires qui ont ratifié le TNP peuvent-ils automatiquement prétendre à ces droits ? D'autres États pourraient-ils renoncer à ce droit et rester crédibles lorsque des États non parties au TNP bénéficient de toutes les techniques nucléaires modernes ? S'agit-il d'une question de légalité ou de confiance ?

S'agissant de l'Iraq, le Conseil a été tenu régulièrement informé par le directeur général de l'évolution de deux aspects de son programme : l'accord de garanties signé avec l'Agence en application du TNP, et les activités ordonnées par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'Agence, au gré des discussions menées à Vienne au cours de l'été 2002 entre la Commission de surveillance et de vérification des Nations Unies (UNMOVIC) et les autorités iraqiennes, a fait la « une » de l'actualité, ce qui lui a valu le titre peu amène de « gendarme ». Le Conseil lui-même n'a pas examiné le deuxième aspect du programme. Ici encore, il faut rendre grâce au directeur général d'avoir su gérer les affaires internes de l'Agence tout en s'acquittant loyalement de la mission confiée à cette dernière par le Conseil de sécurité. Cette mission, qui a repris en novembre 2002, s'est poursuivie jusqu'en mars de l'année suivante, lorsque le directeur général a informé le Conseil et fait part au monde que les inspecteurs présents en Iraq devaient être retirés.

Le Conseil n'a fait que prendre note de la déclaration du directeur général, mais il persistait des craintes concernant le



Groupe d'action/AIEA

Des inspecteurs examinent les restes d'un appareil électromagnétique de séparation isotopique sauvé d'un bâtiment bombardé en Iraq.

programme iraquien. Comment et quand l'Agence pourrait-elle achever son évaluation globale du programme ? Comment le savoir et l'expérience acquis par les inspecteurs professionnels pourraient-ils être préservés au sein de cette institution multilatérale ? Comment la sûreté des matières nucléaires pourrait-elle être assurée dans un contexte d'activité militaire ? Le rapport présenté au Conseil en juin 2003 suite à une mission de vérification en Iraq ne répondait qu'à l'une de ces questions. L'avenir se chargerait de répondre aux autres.

Fin d'exercice

Cinquante ans ne suffisent peut-être pas pour ancrer une culture de « l'atome au service de la paix ». Les événements de l'an dernier ont montré que les nombreux défis lancés à ce principe doivent être relevés, et rapidement.

Nabeela Al-Mulla a présidé le Conseil des gouverneurs de l'AIEA en 2002-2003. De 1977 à 1994, elle a été membre de la Mission permanente du Koweït auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, où elle a occupé plusieurs postes, le dernier étant celui de représentant permanent adjoint. De 1994 à 1999, elle a été ambassadeur au Botswana, à Maurice, en Namibie, en Afrique du Sud et au Zimbabwe. Elle a pris ses fonctions actuelles d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire auprès de la République d'Autriche, et auprès de la République de Hongrie, de la République slovaque, de la République de Slovaquie à titre non résident, et de représentant permanent du Koweït auprès des institutions des Nations Unies à Vienne en janvier 2000. Elle est représentante permanente en titre du Koweït auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York.