



Les spectres de la vérification

L'environnement politique changeant de l'AIEA

Kaleb J. Redden

Il y a six ans, Hans Blix évoquait, dans le *Bulletin de l'AIEA*, un « optimisme général quant à la maîtrise et à la vérification des armements ». À l'époque, la situation mondiale justifiait un tel pronostic : l'AIEA redoublait d'élan après le rôle décisif qu'elle avait joué dans le recul du programme d'armement nucléaire sud-africain et dans l'adhésion au TNP de l'Ukraine, du Bélarus et du Kazakhstan, États non dotés d'armes nucléaires. Le TNP n'avait été prorogé pour une durée indéfinie que deux ans auparavant et les problèmes les plus pressants, bien que connus, étaient laissés quelque peu pendants.

Aujourd'hui, certaines nouvelles suscitent un optimisme comparable. Les efforts croissants déployés par l'AIEA pour combattre le terrorisme et la décision prise par les États Membres d'abandonner, après vingt ans, une politique de budget en croissance réelle nulle, attestent de façon remarquable l'adaptabilité et la crédibilité de l'Agence face à de nouvelles menaces. En outre, avec la frénésie causée dans le monde par le terrorisme et la phobie accrue des armes de destruction massive (ADM), l'Agence retient plus que jamais auparavant l'attention du public.

Signe de ce récent essor de l'intérêt politique suscité par l'Agence, le Président des États-Unis George W. Bush a déclaré, en 2003, dans son discours annuel sur l'état de l'Union, que le soutien à l'AIEA était l'une des priorités de son gouvernement ; c'était la première fois que l'Agence était mentionnée dans ce discours depuis que le président Eisenhower avait, en 1961, loué sa création en application du concept de « L'atome au service de la paix ». Cette visibilité présage un avenir où il sera possible de surmonter l'inertie bureaucratique et d'apporter d'importants changements qui profiteront à l'Agence.

Cette visibilité, cependant, s'est accompagnée d'une incertitude quant au rôle de l'AIEA dans les affaires mondiales. Bien qu'elle soit capable de résoudre plus facilement la plupart des problèmes bénins, l'Agence doit opérer dans un environnement hanté par l'équivalent, sur le plan de la non-prolifération, des trois spectres de Charles Dickens : ceux du passé, du présent et de l'avenir, à savoir la cessation des inspections ordonnées par l'ONU en Iraq, les difficultés à faire respecter les engagements pris par la Corée du Nord et par l'Iraq, et la nécessité de maintenir la particularité de l'AIEA à mesure que les institutions et initiatives de non-prolifération évoluent.

Ce n'est un secret pour personne que l'AIEA a fait l'objet, ces dernières années, d'une politisation accrue. Son traitement par les États Membres avant et après la guerre d'Iraq ainsi que les importantes divergences politiques qui se sont manifestées face aux événements d'Iran et de Corée du Sud soulèvent des questions quant à l'aptitude de l'Agence à agir de façon indépendante dans un environnement où les États se préoccupent de plus en plus de ses jugements et sont de plus en plus enclins à exercer des pressions pour les influencer. Qui plus est, l'apparition de mécanismes plus coercitifs et moins officiels de prévention de la prolifération souligne les limites des mesures de vérification et risque, si ces mécanismes ne sont pas employés à bon escient, de marginaliser l'Agence au lieu de compléter son action.

Les spectres du passé et du présent

Bien que ses perspectives de résolution puissent s'améliorer dans un proche avenir, le spectre des conflits passés en Iraq continue d'hypothéquer lourdement l'avenir des activités de

vérification. Même en mettant de côté les échanges rhétoriques, qui ont été nombreux et parfois essentiels, l'expulsion d'Iraq des inspecteurs de l'AIEA et de l'UNMOVIC et la guerre qui s'est ensuivie soulèvent d'importantes questions quant à l'aptitude d'inspections internationales à résoudre de futurs conflits.

Pour beaucoup, le choix fait par les alliés de la Coalition de dépenser des milliards pour une solution militaire à un problème qui, selon eux, ne pouvait être réglé par des inspections revient à dénoncer les vérifications comme étant peu fiables. En outre, le fait que la seule superpuissance mondiale, principal bailleur de fonds de l'AIEA, juge les inspections inefficaces risque en soi de constituer la masse critique nécessaire pour commencer à éroder la confiance placée dans les activités de vérification, même chez ceux qui préféreraient qu'elles soient renforcées. L'adage de Ronald Reagan, « croire mais vérifier », est contesté sur les deux fronts par ce raisonnement, la diminution de la confiance dans le second élément affaiblissant le premier.

L'histoire, cependant, en viendra peut-être à considérer un jour la guerre d'Iraq comme une justification des inspections. Cette guerre n'a finalement été, de ce point de vue, que l'application du mandat des inspecteurs par d'autres moyens alors que des problèmes particuliers interdisaient tout désarmement vérifiable. Guidées, comme on le sait maintenant, en grande partie par les informations puisées dans les inspections, les forces de la Coalition ont détruit ou recensé ce que les inspecteurs ne pouvaient atteindre. Et si – troisième éventualité de plus en plus probable – les stocks d'AMD iraqiens ne sont jamais trouvés, les inspections seront d'autant plus exonérées. Si les recherches qui se poursuivent ne permettent pas de découvrir d'importantes caches d'armes, les affirmations selon lesquelles les inspections étaient inefficaces seront contredites et les partisans d'une vérification pacifique pourront utiliser cet exemple pour prouver que les inspections restent un moyen potentiellement efficace d'éviter la guerre. La question de savoir laquelle de ces possibilités prédominera, ou dans quelles proportions, demeure essentiellement ouverte.

Malheureusement, l'incertitude qui entoure l'AIEA risque de s'aggraver alors que la communauté internationale affronte, aujourd'hui, les spectres de la Corée du Nord et de l'Iran. En Corée du Nord, le Cadre agréé de 1994 ne conférait à l'Agence qu'un rôle limité de surveillance du gel des installations présumées liées au programme d'armement nucléaire du pays, et aucun rôle pour ce qui était de son programme d'enrichissement d'uranium révélé plus récemment, et qui a relancé la crise. Bien que l'AIEA soit parvenue à surveiller le gel du programme nord-coréen de fabrication de plutonium et n'ait pas eu la possibilité de vérifier si le pays menait des activités nucléaires en dehors de ces installations, d'aucuns considèrent que cette situation valide leur avis selon lequel ces traités et, par conséquent, les mécanismes de vérification connexes sont incapables de stopper certains pays proliférants. Ce type d'avis ne constitue pas vraiment un encouragement à la mise en œuvre d'inspections internationales.

La situation qui prévaut en Iran illustre la difficulté constante qu'éprouve l'AIEA à détecter des activités non déclarées en l'absence de protocole additionnel (qui confère à l'Agence des droits d'inspection élargis incluant l'accès à tous les points du cycle du combustible nucléaire et le droit de prélever des échantillons d'environnement en dehors des sites déclarés).

Avec la réaffirmation, en 1991-1992, de l'habilitation de l'AIEA à exiger des « inspections spéciales » de sites suspects, beaucoup ont espéré que l'Agence pourrait entraver les efforts déployés par l'Iran pour constituer une capacité d'armement nucléaire. La révélation, cependant, de l'existence de l'usine d'enrichissement de Natanz et de l'unité de production d'eau lourde d'Arak à la fin de 2002 a montré de façon évidente que l'Iran menait d'importantes activités nucléaires dont il ne rendait pas compte à l'Agence. Même si la décision prise par l'Iran de signer un protocole additionnel est à cet égard un motif d'optimisme, la survenue d'une telle situation met néanmoins à rude épreuve la crédibilité de l'AIEA pour ce qui est de résoudre les problèmes lorsqu'ils se posent.

Bien qu'elle soit capable de résoudre plus facilement la plupart des problèmes bénins, l'Agence doit opérer dans un environnement hanté par l'équivalent, sur le plan de la non-prolifération, des trois spectres de Charles Dickens : ceux du passé, du présent et de l'avenir.

Faire face aux apparitions

La conclusion la plus importante que l'on peut tirer de l'examen de ces problèmes est peut-être qu'on ne peut comprendre correctement leurs effets que si on les considère dans leur ensemble. Les événements qui ont précédé et suivi la guerre d'Iraq ont été observés de près dans le monde, y compris, sans aucun doute, à Téhéran et à Pyongyang.

Il est probable que le traitement réservé aux inspecteurs a également retenu l'attention. Après avoir été témoin du bref mandat qui fut celui des inspecteurs en Iraq avant la guerre et de leur exclusion permanente après cette dernière, l'Iran pourrait, par exemple, être moins tenté de se fier à de telles mesures, même s'il a décidé de les accepter, pour éviter une guerre contre lui.

De surcroît, non seulement l'Iran et la Corée du Nord savent ce qui s'est passé en Iraq, mais ils surveillent aussi sans aucun doute comment l'autre est traité. Par conséquent, toute dérogation ou tout traitement opportuniste que l'AIEA accorderait dans l'un ou l'autre cas aggraverait probablement les difficultés qu'elle rencontrerait ultérieurement si elle se voyait confier un rôle dans l'un et/ou l'autre cas.

Les problèmes posés par l'Iran sont particulièrement critiques, car ils montrent que l'AIEA éprouve des difficultés non seulement avec le volet « vérification » de sa mission, mais aussi avec celui de la coopération pacifique. En effet, les griefs exprimés par l'Iran, pour l'essentiel, tiennent non pas au fait d'avoir à se soumettre injustement à des inspections, mais au fait de se voir injustement refuser le bénéfice de techniques nucléaires en application de l'article IV du TNP. Indépendamment de toute conclusion finale quant au respect par l'Iran des obligations qui lui incombent au titre des garanties, cette situation soulève des questions fondamentales concernant la structure du TNP, car elle montre clairement qu'un État peut constituer une capacité

virtuelle « sauvage » non seulement en respectant le TNP, mais en s'en servant comme justification.

Ces questions sont tellement essentielles qu'elles imposent de repenser de fond en comble le TNP et la façon dont ces lacunes pourraient être atténuées ou comblées. Cette réflexion bienvenue conduirait également à s'interroger sur la facilitation du TNP, qui représente un important aspect de l'activité menée par l'AIEA en matière de garanties et de coopération technique.

Cette situation, à l'instar de celle qui prévaut en Iraq, renseigne également sur la politisation à laquelle l'Agence devra probablement faire face lorsqu'elle gèrera de futurs événements. Le débat sur le désarmement de l'Iraq qui a sévi juste avant la guerre a placé les inspecteurs, comme peut-être jamais auparavant, sous les feux croisés de puissances mondiales en désaccord. Il s'en est ensuivi, pour paraphraser deux chercheurs de la

Lorsque l'engagement multilatéral change avec les saisons et non plus avec les époques, ni l'AIEA ni ses États Membres ne peuvent compter sur le soutien dont ils a besoin pour prendre des mesures décisives.

Brookings Institution, un automne multilatéral qui s'est transformé en hiver unilatéral. Réadmettre les inspecteurs : telle fut la réponse de la communauté mondiale au Président Bush, qui exigeait de l'ONU qu'elle agisse ou soit déclarée « inutile » ; en six mois, cependant, cette réponse avait été reléguée au second plan. L'hiver unilatéral fit place à un printemps changeant. Le Président Bush, par exemple, appela la communauté internationale à se rassembler pour renforcer l'efficacité de l'AIEA, évoquant pratiquement les protocoles additionnels comme moyen de faciliter la « doctrine Bush », vaste politique visant à combattre les terroristes et ceux qui les abritent. Il ne le fit, cependant, que plusieurs semaines après que la Maison Blanche eut soutenu la création en Iraq d'un substitut étasunien à l'AIEA et à l'UNMOVIC.

Lorsque l'engagement multilatéral change avec les saisons et non plus avec les époques, ni l'AIEA ni ses États Membres ne peuvent compter sur le soutien dont ils ont besoin pour prendre des mesures décisives. Si un tel traitement devient la norme, la confiance que les États peuvent placer dans l'Agence s'estompera pour faire place à l'exercice opportuniste de pressions politiques.

Les futurs spectres potentiels

Il est difficile d'envisager l'avenir au-delà des problèmes que pose la vérification aujourd'hui. D'autres problèmes, cela ne fait aucun doute, surviendront car la lutte contre la prolifération prend de l'importance dans les programmes de sécurité que met en œuvre la communauté internationale. Chaque fois que l'occasion s'est présentée, l'AIEA s'est montrée adaptable, ses États Membres étendant son champ d'action des activités nucléaires déclarées à celles non déclarées, puis incorporant

des mesures de lutte contre le terrorisme nucléaire. Malgré ces changements, cependant, son action demeure centrée sur les États, alors que le monde est de plus en plus confronté à des menaces non-étatiques.

Face à ces dangers, de nouveaux projets s'élaborent pour aider les pays à utiliser l'intégralité de la « boîte à outils anti-prolifération » et combler les lacunes des systèmes de défense. Aussi précieux ces nouveaux projets soient-ils, cependant, la communauté internationale doit veiller à ce qu'ils ne soient qu'un complément – pas un remplacement ou une panacée – aux instruments traditionnels de lutte contre la prolifération, faute de quoi ils risqueraient de dévaloriser inutilement les instruments actuels. Nombre de ces instruments ont été conçus à une époque antérieure, mais continuent d'assumer d'importantes fonctions. Les registres de comptabilité des matières nucléaires que tient l'AIEA, sa base de données sur les cas de trafic et ses nouveaux projets visant à aider les États à combattre le terrorisme en sont autant d'exemples. Il faut absolument que les États Membres de l'AIEA gardent ces atouts à l'esprit et les intègrent aux nouveaux projets lorsqu'ils sont mis en œuvre.

En deux mots, pour que la « guerre contre la terreur » atteigne un objectif militaire, il faudra que ses combattants se fient à des mécanismes de vérification pacifiques qui obligent à tolérer, comme élément intrinsèque, une certaine ambiguïté. Le monde fait face à de nouvelles menaces sans précédent et à une diffusion constante de matières nucléaires, tendance qu'un changement de régime dans un ou quelques pays ou la création de nouveaux moyens d'interception ne modifiera pas.

On espère que le rôle central joué par l'AIEA en Iran, les efforts croissants qu'elle déploie pour combattre le terrorisme ainsi que son nouveau budget sont les signes annonciateurs d'une nouvelle ère au cours de laquelle l'Agence bénéficiera d'un soutien comparable à celui dont elle bénéficiait lorsque Hans Blix écrivait en 1997. Le rôle joué par l'AIEA en Iran la place au cœur de l'actualité mondiale pour ce qui est des activités de vérification, et sa résolution grandissante à combattre le terrorisme la met en situation de contrer les nouvelles menaces. De même, l'augmentation récente du budget contribuera de façon décisive à aligner les moyens de l'AIEA sur ses responsabilités.

Tel Scrooge dans la pièce de Dickens, la communauté internationale semble être revenue à la raison, tournant le dos à sa mesquinerie. Pour inverser un vieil adage, cependant, pour que l'AIEA échappe à ses spectres, ses États Membres vont devoir montrer que « les paroles suivent l'argent ».

Kaleb J. Redden (Kr280@cam.ac.uk), ancien boursier de la Fondation pour la paix Herbert Scoville (Center for Non-Proliferation Studies du Monterey Institute), poursuit actuellement des études de troisième cycle à l'Université de Cambridge. Texte partiellement adapté de son essai intitulé « Inspecting the Inspectorate: A Closer Look at the Financial and Political Support Given to the IAEA », numéro automne/hiver 2003 de The Nonproliferation Review.