

Conférence du désarmement

27 mai 2011
Français
Original: anglais

Note verbale datée du 23 mai 2011, adressée au Secrétaire général de la Conférence du désarmement par le Représentant permanent de l'Australie à la Conférence, transmettant le rapport du Président de la réunion parallèle d'experts organisée par l'Australie et le Japon sur la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, tenue au Palais des Nations à Genève, du 21 au 23 mars 2011

La Mission permanente de l'Australie à la Conférence du désarmement présente ses compliments au Secrétaire général de la Conférence, et a l'honneur de lui transmettre le rapport ci-joint, intitulé «Réunion parallèle d'experts organisée par l'Australie et le Japon sur la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, tenue au Palais des Nations à Genève, du 21 au 23 mars 2011: Rapport du Président, Peter Woolcott, Ambassadeur d'Australie».

La réunion parallèle d'experts sur la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles a abordé la question de savoir comment le respect d'un futur traité interdisant la production de matières fissiles entrant dans la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires pourrait être vérifié. Cette question revêt un intérêt au titre du point 1 (Cessation de la course aux armements nucléaires et désarmement nucléaire) et du point 2 (Prévention de la guerre nucléaire, y compris toutes les questions qui y sont liées) de l'ordre du jour de la Conférence.

La Mission permanente de l'Australie saurait gré au Secrétaire général de la Conférence du désarmement de bien vouloir faire le nécessaire pour que le présent rapport soit publié comme document officiel de la Conférence du désarmement et distribué à toutes les délégations d'États membres de la Conférence et d'États qui participent aux travaux de l'instance en qualité d'observateurs.

Réunion parallèle d'experts organisée par l'Australie et le Japon sur la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, tenue au Palais des Nations, à Genève, du 21 au 23 mars 2011

Rapport du Président, Peter Woolcott, Ambassadeur d'Australie

I. Introduction

La réunion

1. Du 21 au 23 mars 2011, l'Australie et le Japon ont organisé conjointement au Palais des Nations, à Genève, une réunion parallèle d'experts, de trois jours, consacrée à la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Cette manifestation était présidée par M. Peter Woolcott, Ambassadeur d'Australie à la Conférence du désarmement, assisté dans son travail par M. Bruno Pellaud (Suisse), en sa qualité de Vice-Président, le 21 mars, et par M. Malcolm Coxhead (Australie), les 22 et 23 mars.
2. Des représentants de 38 États membres de la Conférence du désarmement et de 5 États ayant qualité d'observateurs ont participé à cette réunion, de même que des représentants de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), du Bureau des affaires de désarmement et de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR).
3. La réunion avait pour thème la vérification du respect d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires, couramment appelé «Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles».
4. S'inscrivant dans le prolongement de la réunion parallèle d'experts sur les définitions à inclure dans un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, tenue du 14 au 16 février 2011 et organisée par l'Australie et le Japon (voir le document CD/1906 du 14 mars 2011), cette manifestation avait avant tout pour but de continuer à renforcer la confiance quant au traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles et l'impulsion en faveur de négociations sur ce traité à la Conférence du désarmement sur la base du document CD/1299 du 24 mars 1995 et du mandat y énoncé. Plus généralement, l'objectif était d'informer la Conférence, d'appuyer ses travaux et de renforcer la confiance parmi ses États membres et les États ayant qualité d'observateurs.
5. Non conçue pour servir de cadre à des négociations ou prénégociations, cette réunion a été l'occasion de procéder à un échange de vues et d'étudier les questions pertinentes. Aucun accord n'y a été recherché et aucune décision n'y a été prise. Les vues exposées durant cette manifestation ne préjugeaient en rien de ce que seraient les positions des pays lorsque les négociations sur le traité commenceraient à la Conférence du désarmement.
6. La réunion s'est déroulée en trois étapes. Le 21 mars, un débat général a été consacré aux possibles paramètres de la vérification du respect du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Le 22 mars, M. Eric Pujol, de la Division concepts et planification du Département des garanties (AIEA), a présenté un exposé sur l'expérience de l'AIEA en matière de vérification, qui a fixé le cadre d'un débat sur l'intérêt que pouvait avoir cette expérience pour la vérification du respect du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Le 23 mars, M. Horst Reeps, Directeur de la Division vérification de

l'OIAC, a présenté un exposé sur l'expérience de l'OIAC en matière de vérification, qui a fixé le cadre du débat sur la possibilité de tirer parti de cette expérience pour la vérification du respect du traité.

Le rapport

7. À l'image du rapport de la réunion parallèle d'experts organisée par l'Australie et le Japon sur les définitions à inclure dans un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles (document CD/1906, du 14 mars 2011), le présent rapport est un résumé, établi à titre personnel par le Président, des séances tenues durant la réunion. Il n'énonce aucune conclusion sur les questions examinées. Il n'a pas pour but de prédéterminer la conduite des futures négociations sur le traité mais d'informer la Conférence et d'appuyer ses travaux, et de favoriser dans ce cadre la poursuite d'échanges de vues sur les questions de fond se rapportant à un tel traité.

II. Exposés

8. Le 21 mars, le Vice-Président (M. Pellaud) a fixé le cadre du débat général sur les paramètres possibles de la vérification d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles en posant quatre questions qui pourraient présenter un intérêt pour les travaux des inspecteurs dans le cadre d'un régime de vérification et, donc, pour les négociateurs qui pourraient être chargés d'élaborer un mécanisme de vérification du respect du traité. Il a également livré à la réflexion des participants des réponses générales à chacune de ces questions dans le contexte d'un tel traité.

a) Que fallait-il vérifier? Le Vice-Président a proposé de répondre à cette question sur la base, d'une part, des définitions des matières fissiles et de la production et, d'autre part, du champ d'application du traité qui seraient adoptés au cours des négociations;

b) Existait-il des renseignements auxquels l'accès des inspecteurs pourrait être limité? Le Vice-Président a estimé qu'il pourrait être nécessaire de protéger certains renseignements relatifs aux armes (tels que leur forme ou leur composition isotopique) en raison des risques qu'ils comportaient du point de vue de la prolifération;

c) Quel était l'objectif de la vérification? Le Vice-Président a estimé que l'objectif le plus fondamental était de s'assurer que la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires avait bien cessé;

d) Quel était le niveau de garantie attendu de la vérification? Le Vice-Président a estimé que le niveau de garantie attendu était le principal élément à prendre en compte pour créer le mécanisme de vérification. Il a proposé d'établir une échelle de garanties possibles comprenant les niveaux absolu, crédible, raisonnable et satisfaisant. Parvenir à un niveau de garantie optimal signifiait trouver un équilibre entre le surcoût lié à l'accroissement des garanties et le coût des conséquences d'une non-détection ou d'une lacune dans la détection.

9. Le Vice-Président a estimé qu'un cadre conceptuel structuré pourrait orienter le développement du système de vérification du respect du traité. Ce dispositif pourrait donc s'articuler autour des concepts suivants:

a) Les objectifs de la vérification: le principal but des inspections serait de vérifier l'absence de toutes matières fissiles (telles que définies) et de leur production (telle que définie), sauf pour des utilisations non proscrites, et de faire en sorte que les contrevenants potentiels soient dissuadés du fait du risque de détection rapide;

b) Les approches de la vérification: les méthodes de vérification systématique des installations couvertes par le traité pour faire en sorte que toute production de matières fissiles entrant dans la fabrication d'armes soit détectée;

c) Les mesures de vérification: les méthodes techniques et les outils d'analyse des données permettant d'atteindre les objectifs réalistes en matière de vérification, notamment la comptabilité matières, le confinement, la surveillance et les prélèvements d'échantillons dans l'environnement;

d) Les critères de vérification: les activités de vérification jugées nécessaires par la commission d'inspection pour atteindre un niveau de garantie crédible en ce qui concerne le respect du traité; ces critères, qui pourraient être définis pour chaque type d'installation, pourraient spécifier la portée, la fréquence normale et l'ampleur des activités de vérification; ils pourraient être appliqués à la fois lors de la planification des activités de vérification et lors de l'évaluation des résultats; et

e) Les objectifs des inspections: il s'agirait d'objectifs de performance spécifiés pour les activités de vérification sur un site donné, selon qu'il conviendrait, pour mettre en œuvre la procédure de vérification d'une installation; les objectifs seraient pleinement atteints si tous les critères applicables sur un site et concernant ce site étaient remplis.

10. Le Vice-Président a estimé qu'en matière de vérification, diverses options étaient possibles. Parmi ces options, dont la liste n'était pas exhaustive et qui (comme l'ont fait remarquer certains participants) ne s'excluaient pas mutuellement, le Vice-Président a notamment proposé les suivantes:

a) Déclaration faite par l'État qu'il respecte les dispositions du traité (autrement dit, aucune vérification);

b) Vérification instrumentée, notamment par télé-surveillance, prélèvement automatique d'échantillons et surveillance satellitaire;

c) Vérification limitée aux installations de production importantes;

d) Vérification aléatoire d'autres installations nucléaires, notamment par le biais d'inspections par mise en demeure; et

e) Vérification intégrale de l'ensemble des installations nucléaires.

Laissant de côté la première option (dont certains participants ont fait remarquer qu'elle était incompatible avec l'exigence d'un traité dont le respect serait vérifiable formulée dans le document CD/1299 du 24 mars 1995), le Vice-Président a estimé qu'on pouvait très bien imaginer un traité très large dans ses définitions et son champ d'application, avec un dispositif de vérification contraignant de manière limitée seulement. Inversement, on pouvait imaginer un régime de vérification très contraignant appliqué à un traité avec des définitions et un champ d'application limités.

11. Les 22 et 23 mars respectivement, M. Pujol et M. Reeps ont présenté des aperçus de l'AIEA et de l'OIAC et de la nature de leurs travaux en matière de vérification. M. Pujol a décrit les concepts de temps de conversion, de temps de détection, de quantité significative et de probabilité de détection, qui font partie des objectifs des inspections de l'AIEA; la comptabilité matières; le confinement et la surveillance; la vérification des renseignements descriptifs; la couverture par les garanties respectives au titre des accords de garanties généralisées et des protocoles additionnels; le droit d'accès complémentaire; les technologies de pointe, telles que les prélèvements d'échantillons dans l'environnement, la télé-surveillance et l'imagerie satellitaire; l'application des garanties aux installations d'enrichissement et de retraitement (notamment dans les États dotés d'armes nucléaires); et les nouvelles fonctions de l'AIEA en matière de vérification de la mise en œuvre des mesures de limitation des armements et de désarmement.

12. M. Reeps a décrit le cycle du processus de vérification (déclaration, évaluation, inspection sur place et surveillance, analyse et communication des données); les déclarations initiales et annuelles au titre des articles III à VI de la Convention sur les armes chimiques; la vérification de la destruction des armes chimiques; la vérification de la destruction des installations de production d'armes chimiques; la vérification de la conversion des installations de production d'armes chimiques; les inspections (y compris les inspections par mise en demeure); les vérifications dans l'industrie, y compris les inspections; et la surveillance des échanges commerciaux.

13. La comparaison des régimes de vérification administrés par l'AIEA et l'OIAC a permis de mettre en évidence des approches différentes de la question de la vérification, et a amené à poser la question de savoir dans quelle mesure la vérification devait être codifiée dans un traité, les garanties de l'AIEA constituant un dispositif souple qui avait évolué au fil du temps, alors que le régime de vérification administré par l'OIAC obéissait à des paramètres clairement spécifiés dans une annexe à la Convention sur les armes chimiques.

III. Débats

14. Au cours des débats qui ont suivi les trois exposés, les participants ont soulevé un certain nombre de points afférents à la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Deux problèmes essentiels ont été soulevés: le rapport possible entre les garanties de l'AIEA et la vérification du respect du traité; et le champ des objectifs de vérification du respect du traité. Les discussions sur ces deux problèmes ont permis de dégager deux grandes tendances.

15. Certains participants établissaient un lien entre les garanties de l'AIEA visées par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et la vérification du respect d'un traité sur les matières fissiles pour ce qui est de l'interdiction de produire des matières fissiles pour fabriquer des armes nucléaires. Ils estimaient que le régime de vérification du traité devait être établi directement à partir du système de garanties de l'AIEA et qu'il devait être administré par l'Agence. L'AIEA avait besoin du mandat juridique et des ressources nécessaires pour exercer cette fonction, ainsi que des capacités techniques nécessaires pour vérifier et gérer efficacement une quantité plus abondante de renseignements potentiellement sensibles du point de vue des risques de prolifération. Un tel système de vérification, élaboré sur la base du système de garanties de l'AIEA, éviterait la multiplication des dispositifs et servirait de fondement à l'édification d'un système non discriminatoire et complet dont l'objectif serait pratiquement identique à celui des garanties de l'AIEA, à savoir un système qui garantisse de façon irréversible la non-production et le non-détournement de matières fissiles aux fins de la fabrication d'armes nucléaires, notamment par une comptabilisation intégrale des matières nucléaires et la conversion ou la destruction des installations fermées. La création d'un mécanisme de vérification séparé d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, doté de critères de vérification sensiblement différents de ceux qui étaient définis dans le système des garanties de l'AIEA, risquait de nuire à ce dernier.

16. D'autres participants faisaient une distinction entre les garanties de l'AIEA visées par le TNP et la vérification dans le contexte d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Les garanties de l'AIEA visaient à empêcher un État de produire sa première arme nucléaire, tandis que la vérification d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles porterait sur les armes nucléaires déjà existantes. De plus, le système de garanties mis en place dans le cadre de l'AIEA et basé sur le document INFCIRC/153 ne s'appliquait pas universellement. Plus généralement, il était prématuré d'émettre des hypothèses quant à la forme de la vérification d'un traité sur les matières fissiles et à l'entité chargée de cette vérification. Ces questions seraient tranchées au cours des

négociations, et il importait d'explorer toutes les possibilités de mettre en place un système de vérification approprié en fonction des définitions et du champ d'application du traité. Les objectifs politiques orienteraient l'élaboration du système de vérification du traité. Le principal objectif d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles demeurerait l'interdiction de la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes nucléaires.

17. Ces différences ayant été exposées, il convient de noter que certains des partisans de la position décrite au paragraphe 15 ont laissé entendre qu'il était possible de mettre en place des normes de vérification différentes adaptées à tel ou tel type d'installation dans le contexte d'un traité sur les matières fissiles. Certains partisans de la position énoncée au paragraphe 16 ont relevé que l'application des garanties de l'AIEA à certaines installations de production dans les États dotés d'armes nucléaires avait mis en évidence l'intérêt que pouvaient présenter ces garanties dans le contexte d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles. Un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles dont le mécanisme de vérification serait centré sur les installations de production permettrait d'éviter la multiplication des systèmes.

18. Certains participants ont estimé qu'il serait peut-être utile de «déballer» la terminologie relative aux objectifs de la vérification, et d'en examiner plus attentivement chaque élément, afin de rapprocher les positions sur le type de vérification requis dans le contexte d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles.

19. Rappelant l'évaluation des coûts de la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles réalisée en 1994 par l'AIEA, certains participants ont également estimé qu'il était grand temps d'actualiser cette évaluation. Cette évaluation actualisée pourrait être organisée sur la base d'un ensemble de solutions en matière de vérifications car les coûts de la vérification dépendraient des définitions des matières fissiles et de la production qui seraient énoncées dans le traité, et des installations qui seraient visées par les mesures de vérification. Il a été souligné que cette évaluation actualisée ne serait pas aisée, car elle nécessiterait l'emploi de méthodes d'évaluation et d'estimation des coûts pour des installations et des technologies qui n'existaient pas en 1994. Si les États demandaient à l'AIEA de réaliser une telle évaluation, il faudrait aussi lui allouer les moyens nécessaires à cette fin.

20. Les autres points abordés dans le contexte de la vérification d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles sont résumés à travers les questions ci-après, qui pourraient servir de point de départ aux réflexions à venir, y compris dans le cadre de la négociation du traité:

a) Les effets des changements technologiques et politiques sur la vérification du traité: comment élaborer les dispositions du traité afférentes à la vérification de façon à pouvoir à la fois tenir compte des éventuelles évolutions technologiques et en tirer parti? Comment élaborer de telles dispositions de façon à prendre en compte les changements politiques possibles en matière de non-prolifération et de désarmement nucléaires? Compte étant tenu de tels changements possibles, comment la vérification du respect du traité pourrait-elle être incorporée à l'instrument: en tant qu'ensemble de dispositions distinct à l'intérieur du traité, que protocole séparé, ou qu'ensemble de procédures externes au traité, plus faciles à adapter et à modifier? Comment faire en sorte qu'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles renferme des dispositions afférentes à la recherche-développement applicable à la vérification de cet instrument?

b) Formes ponctuelles de vérification d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles: le traité devra-t-il comporter des formes de vérification ponctuelle, telles que les inspections aléatoires ou l'accès complémentaire? Compte tenu du fait que certains jugent que la faisabilité, et, donc, la valeur dissuasive, du mécanisme d'inspection par mise en demeure mis en place dans le contexte de la Convention sur les armes chimiques est

limité, ce type d'inspection devra-t-il faire partie du traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles? Quel pourrait être le rôle et le pouvoir dissuasif des formes ponctuelles de vérification par rapport aux formes de vérification régulières dans le contexte d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles?

c) Accès réglementé et renseignements sensibles du point de vue de la prolifération: quels types d'accès réglementé faudrait-il mettre en place pour éviter que des renseignements sensibles du point de vue de la prolifération ou sur d'autres plans ne soient divulgués au cours de l'inspection? Pourrait-il être nécessaire de réfléchir à nouveau sur des dispositifs en matière d'accès réglementé concernant la vérification, s'agissant notamment des renseignements sensibles du point de vue de la prolifération?

d) Conversion et fermeture d'installations: quels nouveaux concepts de vérification faudrait-il élaborer en ce qui concerne la conversion d'installations autrefois utilisées pour produire des matières fissiles de qualité militaire? Comment faire pour que la vérification du respect du traité sur les matières fissiles donne l'assurance que les installations visées ne sont plus utilisées à des fins interdites?

IV. Conclusions et remerciements

21. La réunion d'experts a offert un cadre utile à un débat général sur les paramètres possibles de la vérification du respect d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, et elle a permis, grâce aux expériences en matière de vérification acquises par l'AIEA et l'OIAC, de commencer à réfléchir de manière plus approfondie à la façon de mettre pratiquement en place un tel régime de vérification.

22. Les interventions et les débats ont démontré que l'élaboration concrète du régime de vérification d'un traité sur l'arrêt de matières fissiles ne serait pas chose aisée. La réunion a également montré que les réunions d'experts de ce type devaient continuer de mettre l'accent sur la vérification du respect du traité. Dans ce contexte, l'Australie et le Japon coorganiseront une réunion parallèle d'experts sur la vérification du traité du 30 mai au 1^{er} juin 2011.

23. Le Président remercie les États membres de la Conférence du désarmement et les États qui participent aux travaux de cette instance en qualité d'observateurs d'avoir participé à cette réunion et, tout particulièrement, les experts venus spécialement à Genève de Vienne ou de leurs capitales respectives.

24. Le Président remercie M. Eric Pujol et M. Horst Reeps de leurs précieuses contributions et des échanges qu'ils ont eus avec les participants. Il remercie également l'AIEA et l'OIAC d'avoir permis la participation de M. Pujol et de M. Reeps.

25. Le Président remercie M. Bruno Pellaud et M. Malcolm Coxhead de leur participation et de leur contribution à la réunion en tant que Vice-Présidents. Le Président exprime sa gratitude à la Suisse et, en particulier, à M. Jürg Lauber, Ambassadeur et Représentant permanent de la Suisse auprès de la Conférence du désarmement, pour avoir permis la participation de M. Pellaud.

26. Enfin, le Président remercie le Japon et, en particulier, M. Akio Suda, Ambassadeur et Représentant permanent du Japon auprès de la Conférence du désarmement, d'avoir coorganisé la réunion d'experts.