

LES USAGES PACIFIQUES DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE AU CŒUR DU TNP

PAR

TIPHAINE DE CHAMPCHESNEL (*)

Fondateur d'une norme et socle d'un régime, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) (1) contribue à garantir une sécurité non diminuée pour tous. Il repose sur trois piliers : la non-prolifération, le désarmement et les usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Si l'équilibre entre les deux premiers piliers a longtemps été source de tensions entre les États membres, celui qui s'établit entre le premier et le troisième semble désormais prendre plus d'importance (2). Il paraît donc opportun de considérer précisément comment s'articulent les usages pacifiques et la lutte contre la prolifération.

La question des usages pacifiques de l'énergie nucléaire a très tôt été appréhendée dans les enceintes multilatérales, à la fois sous l'angle de la lutte contre la prolifération et sous celui du développement : s'insèrent en particulier dans ce cadre la naissance de l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA) en 1956 ainsi que la reconnaissance de l'existence d'un droit des États à utiliser l'énergie nucléaire à des fins civiles dans le texte du TNP. Cependant, le système ainsi construit autour du TNP semble aujourd'hui remis en cause, par des facteurs à la fois endogènes et exogènes. D'une part, une faille majeure du TNP se trouve particulièrement éclairée par la crise née, il y a plus de trois ans, des incertitudes concernant la destination du programme nucléaire iranien : une partie des travaux de la Conférence d'examen du TNP en 2005 était ainsi orientée vers un renforcement du Traité. D'autre part, l'engagement d'une coopération nucléaire civile entre l'Inde et les États-Unis officiellement annoncée le 18 juillet 2005 – semble susceptible de faire évoluer les conditions de la mise en œuvre du droit inscrit à l'article IV du TNP. Dans le contexte de ces évolutions et de celles du marché de l'énergie se sont multipliées, ces dernières années, des réflexions sur les moyens de parvenir à concilier non-prolifération et développement de l'énergie nucléaire civile : menées dans divers cadres nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non, ces initiatives poli-

(*) Chargée de recherche au Centre d'études de sécurité internationale et de maîtrise des armements (CESIM, France) et doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) Le TNP a été ouvert à la signature en 1968 et est entré en vigueur en 1970.

(2) Etienne DE GONNEVILLE, «La septième conférence d'examen du TNP : une étape dans une crise de régime», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006, p. 797.

tiques et diplomatiques prévoient de renouveler les règles qui encadraient jusqu'alors la gestion du cycle du combustible (3) et l'exercice du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

ORIGINES ET NAISSANCE DE L'ARTICLE IV

Le droit pour les Etats d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins civiles est inscrit dans le texte même du TNP, qui prévoit un certain nombre de conditions à l'exercice de ce droit. Aux côtés de la non-prolifération et du désarmement, le droit aux usages pacifiques constitue véritablement l'un des trois piliers du TNP; à ce titre, il tient une place importante dans les débats du processus d'examen du Traité (4).

Reconnaissance d'un droit «inaliénable»

Consacrés par le texte du TNP en 1968, le droit et la promotion des usages pacifiques de l'énergie nucléaire ont constitué une préoccupation bien antérieure à cette date, très tôt apparue dans les enceintes multilatérales (5). A ce titre, il n'est pas anodin de constater que la toute première résolution votée par l'Assemblée générale des Nations Unies porta la création d'une commission «chargée d'étudier les problèmes soulevés par la découverte de l'énergie atomique» (6). Il est également instructif de découvrir en germe dans le mandat de cette commission les fondements ultérieurs de l'architecture du TNP (7). Le problème posé par la gestion de l'énergie nucléaire civile a également conduit à la création, en 1957, de l'AIEA, dont les objectifs tels que définis par ses statuts sont «de hâter et d'accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, la santé et la prospérité dans le monde entier» et d'assurer, «dans la mesure de ses moyens, que l'aide fournie par elle-même ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle n'est pas utilisée de manière à servir à des fins militaires» (8).

(3) On entend par «cycle du combustible» l'ensemble des opérations liées au fonctionnement d'un réacteur nucléaire, depuis l'extraction du minerai jusqu'au retraitement des déchets.

(4) Le processus d'examen du TNP prévoit que les Etats parties se réunissent tous les cinq ans pour une Conférence d'examen, précédée d'un Comité préparatoire (une session par an dans les trois années avant la Conférence d'examen).

(5) L'importance du droit aux usages pacifiques n'est pas propre au domaine nucléaire. Il est également inscrit dans la Convention d'interdiction des armes biologiques (art. 10) et dans la Convention d'interdiction des armes chimiques (art. 11).

(6) Résolution du 24 janvier 1946.

(7) La commission avait en effet pour mission de préparer des recommandations destinées notamment à : «développer entre toutes les nations l'échange de renseignements scientifiques fondamentaux pour des fins pacifiques» – la promotion des usages pacifiques deviendra un des trois piliers du TNP –; «assurer le contrôle de l'énergie atomique dans la mesure nécessaire pour assurer son utilisation à des fins purement pacifiques» – la non-prolifération est évidemment au cœur du TNP; «éliminer, des armements nationaux, les armes atomiques et toutes autres armes importantes permettant des destructions massives» – notion de désarmement général et complet; «prendre des mesures efficaces de sauvegarde, en organisant des inspections et par tous autres moyens, en vue de protéger les Etats respectueux des engagements contre les risques de violation et de subterfuge» – prémisses des garanties de l'AIEA.

(8) Statut de l'AIEA, art. 1, disponible sur le site Internet www.iaea.org.

Bien que préexistant aux négociations du TNP, la question du volet civil de l'énergie nucléaire n'apparaissait pas dans les premiers projets de traité présentés au Comité des dix-huit nations (9) par les États-Unis et l'Union soviétique (10). Ce qui tend à confirmer l'idée que cette préoccupation n'était pas celle de ces futurs dépositaires du Traité (11), mais bien plutôt des États en développement et en particulier de ceux du Mouvement des non-alignés (12).

L'article 4 du TNP consacre le droit à l'utilisation pacifique (al. 1) (13) de l'énergie nucléaire et la coopération dans ce domaine (al. 2) (14). Cette coopération est présentée comme un devoir pour une catégorie d'États – «*les parties au Traité en mesure de le faire*» – à l'égard d'une autre catégorie d'États – les États non dotés d'armes nucléaires (15). Hors de l'article IV, le droit aux applications civiles de l'énergie nucléaire occupe une place importante dans le Traité, puisqu'il est rappelé à l'article 3 (al. 3), ainsi que dans quatre paragraphes du préambule.

Un exercice encadré

Ce droit voit sa mise en œuvre encadrée. «*Le droit d'accès aux technologies se révèle être un droit conditionné*», explique Grégory Bouterin (16).

L'article 4 précise que ce droit doit s'exercer «*conformément aux dispositions des articles 1 et 2 du présent Traité*», autrement dit sans que cela ne donne lieu à l'acquisition d'armes nucléaires par des États qui n'en sont pas dotés (ENDAN) (17). La tension entre, d'une part, la nécessité d'empêcher la prolifération et, d'autre part, celle de permettre les usages civils de l'énergie nucléaire, réside véritablement au cœur du TNP. Dans la logique du Traité, ce problème trouve sa solution dans les garanties de l'AIEA et la vérification qu'elles assurent (article 3).

(9) Le Comité des dix-huit était l'ancêtre de l'actuelle Conférence du désarmement de Genève.

(10) Le projet de Traité des États-Unis et de l'URSS sont respectivement présentés dans le document ENDC/164 et ENDC/152.

(11) États-Unis, Royaume-Uni, Russie.

(12) Cf. par exemple, la proposition du Mexique (ENDC/PV.361), citée par Henri SOKOLSKI, «*After Iran : back to the basics on 'peaceful' nuclear energy*», *Arms Control Association*, avr. 2005, disponible sur le site Internet www.armscontrol.org.

(13) Il prévoit en effet qu'aucune des dispositions du Traité «*ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques sans discrimination*».

(14) L'article 4 (al. 2) dispose que «*toutes les parties au Traité s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et ont le droit d'y participer*».

(15) «*Les parties au Traité en mesure de le faire devront aussi coopérer en contribuant, à titre individuel ou conjointement avec d'autres États ou des organisations internationales, au développement plus poussé des applications de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, en particulier sur les territoires des États non dotés d'armes nucléaires qui sont parties au Traité, compte dûment tenu des besoins des régions du monde qui sont en voie de développement*» (art. 4, al. 2).

(16) Grégory BOUTHERIN, *Le Droit international face à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, 2006, pp. 279 et s.

(17) Une version française du texte du TNP est disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

Ces garanties ont été adaptées au fil des années, en réaction aux différentes crises de prolifération auxquelles la communauté internationale a dû faire face (18), à commencer par la découverte, en 1991, du programme nucléaire militaire iraquien, puis celle des activités clandestines en Corée du Nord l'année suivante. Le travail engagé en 1993 en vue du renforcement des garanties aboutit à la création d'un modèle de protocole additionnel (INFCIRC/540), qui prévoit un certain nombre de mesures supplémentaires destinées à empêcher le détournement des activités nucléaires vers des fins militaires. Cependant, à ce jour, la mise en œuvre de cette mesure est insuffisante : 110 États ont signé un protocole additionnel, entré en vigueur pour 78 d'entre eux (19).

Dans le prolongement du TNP, un groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) s'est constitué en 1974. Ses 44 membres se sont engagés à respecter des directives pour leurs transferts de biens et de technologies dans le domaine nucléaire afin d'éviter qu'ils ne soient utilisés dans des programmes militaires. Ces directives plusieurs fois révisées incitent les États membres de ce groupe à s'assurer notamment que l'État récipiendaire a conclu avec l'AIEA un accord de garanties généralisées.

Tensions autour de l'article 4

Le processus d'examen du TNP permet de considérer la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du Traité. Celle de l'article 4 est plus particulièrement observée au sein de la Commission III lors des Conférences quinquennales.

A en croire les observateurs des travaux du processus d'examen, les discussions concernant l'article 4 passent au second plan derrière celles qui traitent des deux autres piliers du Traité (non-prolifération et désarmement). Pourtant, l'historique des réunions TNP montre que le droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire a toujours suscité des débats et, surtout, des revendications de la part des États en développement qui souhaitent obtenir de l'aide en la matière. Lors de la deuxième Conférence d'examen du TNP par exemple, l'ONG britannique Acronym Institute observait que «*non-aligned States emphasised that more resources should be devoted to technical assistance and the international transfer of equipment and nuclear materials for developing states*» (20). A cette occasion également, un certain nombre d'États non-alignés a dénoncé un défaut de mise en œuvre de l'arti-

(18) Pour un historique mis en perspective de l'évolution des garanties de l'AIEA, cf. Ben SANDERS, «Les garanties de l'AIEA et le TNP», *Forum du désarmement*, n° 4, 2004, pp. 47-54.

(19) Pour un examen critique du système, cf. par exemple Pierre GOLDSCHMIDT, «Risque croissant de prolifération nucléaire : les enseignements tirés», *IAEA Bulletin*, vol. XLV, n° 2, déc. 2003, pp. 24-27.

(20) Cité in «The NPT and early RevCons», *Acronym Reports*, n° 13, fév. 2000, disponible sur le site Internet www.acronym.org.uk.

cle 4, au motif que les fournisseurs de technologies menaient des politiques restrictives de contrôle des exportations (21).

En parallèle, la question de la mise en œuvre de l'article 4 a également été discutée sous l'angle de la prolifération, avec l'évocation des mesures qui pourraient être entreprises pour en atténuer le risque. Cela demeure un sujet à part entière, traité indépendamment des autres piliers. Le droit a régulièrement été réaffirmé jusque dans les plus récentes Conférences d'examen de 1995 ou de 2000 : le document final de cette dernière affirmait par exemple que, «*in this connection, the Conference confirms that each country's choices and decisions in the field of peaceful uses of nuclear energy should be respected without jeopardizing its policies or international cooperation agreements and arrangements for peaceful uses of nuclear energy and its fuel-cycle policies*» (22).

Toute la difficulté inhérente à ce droit réside dans la nécessité de permettre la conduite des activités nucléaires nécessaires au développement de certains pays sans faciliter celle d'un programme proliférant. Or, cette difficulté, *a priori* résolue par la logique qu'instaure le TNP, s'est à nouveau posée récemment à la communauté internationale, en raison notamment des incertitudes qui entourent la finalité du programme nucléaire iranien.

ÉVOLUTION DE SA MISE EN ŒUVRE

Plusieurs facteurs – exogènes et endogènes – semblent susceptibles de faire évoluer la mise en œuvre du droit d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. A ce titre, les crises de prolifération iranienne et nord-coréenne ont mis en évidence le risque de voir l'article 4 se transformer en un droit à entrer dans la voie proliférante. Cette question constituait l'un des enjeux majeurs de la Conférence d'examen du TNP de 2005, dont un certain nombre de débats ont porté sur l'exercice du droit inscrit à l'article 4 du Traité et sur la nécessité d'empêcher que celui-ci ne serve des fins militaires.

Dans le même temps, l'engagement annoncé d'une coopération nucléaire civile entre l'Inde et les États-Unis tend à montrer que les conditions présidant à la conduite de ces transferts de biens et de technologies peuvent évoluer, puisqu'il était jusqu'à présent exclu de mener une telle coopération avec l'Inde en raison de son statut au regard du TNP et du régime global de non-prolifération nucléaire.

Un droit à proliférer?

La crise autour du programme nucléaire iranien pourrait conduire à remettre en question l'utilité du TNP et même son fondement, dans la

(21) *Id.*

(22) Document final de la Conférence d'examen de 2000 (NPT/CONF.2000/28).

mesure où le Traité, aux yeux de ses détracteurs, semble faciliter la démarche proliférante : en se retranchant derrière son droit inaliénable aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, l'Iran développe une capacité qui lui permettra sans doute de fabriquer l'arme atomique d'ici cinq à dix ans (23).

Une crainte majeure consiste à voir se reproduire le scénario de la Corée du Nord, qui a souhaité se retirer du TNP pour pouvoir poursuivre son programme militaire sans être inquiétée (24). Or, la réponse à ce type de comportement n'est pas écrite dans le Traité : les conditions de la légalité du retrait ne sont pas précisées et les mesures destinées à faire respecter la mise en œuvre du Traité non plus. De manière plus globale, la crise iranienne interroge la possibilité de «*de réconcilier le droit aux usages pacifiques avec l'impératif de non-prolifération*» (25) ?

A ce titre, les enseignements des différentes crises de prolifération montrent que, d'une part, la vérification des activités nucléaires est cruciale et que, d'autre part, il convient de s'assurer que les transferts de biens et de technologies – tels qu'encouragés par l'article 4 – ne donneront pas lieu à des activités proliférantes clandestines. Ce dernier point s'est trouvé au cœur de la Conférence d'examen du TNP en 2005 et a donné lieu à l'expression de craintes de la part d'un certain nombre d'Etats non dotés d'armes nucléaires – en particulier les Etats en développement – de voir leur accès au nucléaire civil restreint.

Profitant de cette brèche, la délégation iranienne n'a pas été avare de revendications au sujet de l'article 4 : «*many nuclear technologies, materials and items are subject to broad restrictions under the pretext of proliferation*», «*developing countries have been thus deprived from their basic rights under article 4 of the Treaty*» (26), etc. Par cette attitude, Téhéran espérait certainement se rallier le soutien des Etats du Mouvement des non-alignés (NAM) traditionnellement sensibles à ce type d'argument.

Le problème a également été traité de manière constructive et sous toutes ses dimensions, afin de garantir que l'article 4 ne devienne pas un droit à proliférer.

(23) Cf. Bruno TERTRAIS, «Iran, la bombe fin 2008», *Note de la Fondation pour la recherche stratégique*, 15 mars 2006, disponible sur le site Internet www.frstrategie.org.

(24) La Corée du Nord a annoncé son retrait du TNP une première fois le 12 mars 1993, puis la suspension de celui-ci le 11 juin de la même année. Par la suite, elle a déclaré le 10 janvier 2003 qu'elle se retirait du TNP, le 10 février 2005 qu'elle possédait l'arme atomique et le 9 octobre 2006 qu'elle avait procédé à un essai nucléaire. Le problème du statut de la Corée du Nord vis-à-vis du TNP est réglé chaque année de la même manière depuis 2003 au sein du processus d'examen : le président du Comité préparatoire ou de la Conférence d'examen décide de «*under his own responsibility, not to open a debate on this issue and to retain the nameplate of the said country temporarily, in his custody*». Cf. le Projet de rapport final (II.A. Organization of work of the Preparatory Committee §6), mention de la déclaration du président (28 avr. 2003).

(25) Discours du Secrétaire général des Nations Unies en ouverture de la septième Conférence d'examen du TNP, 2 mai 2005.

(26) Discours, 19 mai 2005 (Grande Commission III).

Vers un renforcement du TNP?

Comme les années précédentes, les débats ont permis la réaffirmation du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire. Cela s'est accompagné de la manifestation d'une volonté de préciser les conditions d'exercice de ce droit : par exemple, l'Union européenne «*préconise de suspendre la coopération nucléaire lorsque l'AIEA n'est pas en mesure d'offrir les assurances que le programme nucléaire d'un Etat est conçu exclusivement à des fins pacifiques, et ce, jusqu'à ce que l'Agence puisse fournir les assurances voulues*» (27).

Les discussions ont aussi porté sur les conditions qui devraient présider de manière générale aux exportations (28), afin d'en garantir la destination pacifique, et sur l'opportunité d'ériger la conclusion d'un protocole additionnel comme condition nécessaire à tout transfert nucléaire (29).

Ont également été soulevés, les problèmes inhérents à l'article 10 du Traité, qui prévoit, sans en préciser réellement les conditions d'exercice, une possibilité de retrait pour un Etat dont les «*intérêts suprêmes*» se trouveraient compromis (30) : se fondant sur les propositions soumises à la Conférence sur ce thème (31), les discussions ont été proches d'aboutir à un consensus sur «*l'idée que le retrait du TNP pouvait – dans des cas de prolifération – 'causer des menaces à la paix et à la sécurité internationales' – et que le Conseil de sécurité était dès lors compétent –, qu'un Etat demeurerait responsable des violations commises avant un éventuel retrait et que des dispositions devaient être prises pour interdire que des équipements transférés au titre de l'article 4 du TNP ne soient utilisés après un retrait*» (32).

Si la Conférence d'examen du TNP en 2005 n'a pas pu produire un document final de substance, les travaux ont néanmoins été particulièrement riches autour de la question du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, au point que ceux de la Grande Commission III consacrée à la mise en œuvre des dispositions de l'article 4 ont été vus comme «*les débats les plus constructifs*» (33).

(27) Document de travail présenté par l'Union européenne, NPT/CONF.2005/MC.III/WP.1. Cf. également la position commune de l'UE (2005/329/PESC), 25 avr. 2005.

(28) Ont été proposés par exemple la nécessité, pour l'Etat récipiendaire, d'avoir conclu un accord de garanties généralisées avec l'AIEA, d'appliquer un contrôle des exportations (réexportation) effectif et d'avoir mis en place une protection physique des matières à un niveau élevé (UE).

(29) De manière plus générale, l'UE soutient l'idée que la conclusion d'accords de garanties généralisées et du protocole additionnel doit devenir le standard de vérification. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, s'était d'ailleurs exprimé en ce sens en ouverture de la Conférence d'examen : «*universalization of the Model Additional Protocol is long overdue*» (discours du 2 mai 2005).

(30) Article 10.1 : «*chaque partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du Traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'Etat en question considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes*».

(31) Cf. en particulier les documents de travail de l'UE (NPT/ CONF.2005/WP.32) et de l'Australie et Nouvelle-Zélande (NPT/ CONF.2005/WP.16).

(32) Étienne DE GONNEVILLE, *op. cit.*, p. 797.

(33) *Ibid.*, pp. 795-796.

La teneur des débats au sein du processus d'examen du TNP tend à montrer que l'exercice du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire est appelé à évoluer. Des événements se produisant à l'extérieur de ce cadre le confirment.

Coopérer avec les proliférants?

Hors du TNP, les conditions des échanges nucléaires civils semblent appelées à évoluer, depuis que l'Inde apparaît à nouveau comme un pays avec lequel il serait possible de commercer dans ce domaine. L'accord de partenariat entre l'Inde et les Etats-Unis, annoncé tout d'abord le 18 juillet 2005, a conduit d'autres Etats à manifester leur intérêt pour mener des coopérations semblables (34). Cependant, dans le contexte de la crise iranienne et des revendications concernant le droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, cette perspective a soulevé des objections au motif qu'elle serait à l'origine de la mise en place d'un «*double standard*».

En effet, un grand nombre d'observateurs – parmi eux les *think tanks* américains et *lobbies* travaillant à Washington en direction du Congrès – craint les conséquences de cette nouvelle politique – prioritairement américaine – pour l'avenir du TNP, déjà fragilisé par les crises de prolifération. Pour ces fervents défenseurs du régime, la modification des règles en vigueur (35) pourrait apparaître comme une récompense à la prolifération, ôter l'intérêt pour les Etats non dotés d'armes nucléaires de rester membres du Traité et les conduire à s'en retirer. Ce qui dans un scénario extrême conduirait à la mort du TNP.

L'évaluation des risques éventuels de cet accord pour le régime de non-prolifération s'appuie premièrement sur celle des conséquences concrètes d'une telle coopération sur le programme nucléaire indien. La séparation des installations nucléaires militaires et civiles de l'Inde, prévue par l'accord, et le placement de ces dernières sous garantie de l'AIEA apparaissent comme des garde-fous. De plus, la doctrine de «*dissuasion minimale crédible*» de l'Inde laisse penser qu'elle n'a pas besoin de se lancer dans une course aux armements et donc dans une intensification de la production de matières fissiles (36). Les transferts ne pourraient donc pas avoir de conséquence, même indirecte, sur le programme militaire indien.

En outre, cet impact peut se mesurer au regard de son comportement en matière de prolifération. Si des entreprises indiennes ont été sanctionnées par les Etats-Unis pour avoir conduit des transferts proliférants vers l'Inde, New

(34) France (*cf.* les déclarations autour de la visite du Président Chirac à Dehli, en février 2006), Russie, Brésil, Afrique du Sud (*cf.* déclarations autour du sommet Inde-Brazil-Afrique du Sud, en septembre 2006).

(35) Jusqu'à présent, les exportations nucléaires vers l'Inde étaient interdites aux Etats-Unis en vertu de l'Atomic Energy Act (puisque l'Inde n'est pas membre du TNP). Au plan international, le groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) ne permet toujours pas d'exporter des biens et technologies nucléaires vers un Etat qui n'a pas placé toutes ses installations sous garantie de l'AIEA.

(36) Sur cette question, *cf.* Ashley TELLIS, «*Atoms for war? US-Indian civilian nuclear cooperation and India's nuclear arsenal*», *Carnegie Endowment Report*, juin 2006, 64 p.

Delhi s'est doté ces dernières années d'instruments lui permettant de contrôler ce type d'activités – en particulier, le loi sur les armes de destruction massive de 2005 et l'amélioration du système de contrôle des exportations) (37).

La coopération avec l'Inde dans le domaine nucléaire civil ne devrait pas être entendue comme une violation de la norme de non-prolifération, dans la mesure où les transferts ne donneront pas lieu à des activités proliférantes.

L'engagement de cette coopération représente une évolution dans l'exercice du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, mais celle-ci restera limitée si le cas indien est traité comme une exception. En effet, la modification des règles d'exportation des biens et technologies nucléaires au sein du Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG), nécessaire à la mise en œuvre de l'accord indo-américain, pourrait tout aussi bien prendre la forme d'une exemption spécifique pour l'Inde que de l'adoption de nouvelles règles applicables à d'autres États (38).

La décision que prendra le NSG ne sera donc pas exempte de conséquences sur le cours des événements. D'un côté, en dépit des facteurs incitant à penser que la coopération avec l'Inde ne donnera pas lieu à des activités proliférantes, cette exemption restera symboliquement difficile à intégrer au régime de non-prolifération : aux yeux d'États non dotés d'armes nucléaires, l'Inde pourrait en effet constituer un signe que l'appartenance au TNP n'apporte pas de bénéfice particulier et, même, qu'à l'inverse, ceux qui n'en font pas partie obtiennent plus d'avantages. De l'autre, la création d'un nouveau standard implique le risque de voir des transferts se produire en direction d'un pays dont on ne connaît pas l'exacte responsabilité dans le réseau de prolifération autour d'A.Q. Khan; mais un traitement générique paraît susceptible de crédibiliser le régime de non-prolifération.

Qu'il s'agisse d'une exception indienne ou qu'on se dirige vers l'adoption d'un nouveau standard, il est évident que l'engagement de la coopération nucléaire avec l'Inde (39) constitue une évolution de l'exercice du droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire.

MODIFICATION DE L'EXERCICE DU DROIT A L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

Les développements au sein du régime de non-prolifération ainsi que les évolutions dans le domaine de l'énergie – caractérisées en particulier par

(37) Reste à savoir si la mise en œuvre de ces instruments est efficace.

(38) La Chine pourrait se montrer plus favorable à cette dernière solution, dans la mesure où elle souhaite engager une coopération avec le Pakistan. Le NSG fonctionnant selon la règle du consensus, la Chine pourrait de fait poser son veto à l'exemption des restrictions pour l'Inde afin d'obtenir la même dérogation en faveur du Pakistan.

(39) Approuvé par le Congrès américain le 9 décembre 2006, l'accord indo-américain n'attend plus que le feu vert du NSG.

l'augmentation du prix du pétrole et du gaz, la croissance des besoins ainsi que les préoccupations environnementales – ont conduit au renouvellement de la réflexion autour de la gestion du cycle du combustible nucléaire.

Un objectif commun affiché par les promoteurs de ces initiatives est d'empêcher la prolifération tout en préservant le droit à l'énergie nucléaire civile – autrement dit, de poursuivre un des buts du TNP, mais par d'autres moyens, d'ailleurs non nécessairement exclusifs de ceux du TNP. Parmi les solutions envisagées, l'interdiction ou la restriction des usages de l'énergie nucléaire ne semble pas viable. Les *«approches multilatérales du cycle du combustible»* proposées par un groupe d'experts mandaté par l'AIEA semblent davantage susceptibles d'aboutir à des mesures concrètes, surtout lorsqu'elles mettent en avant l'objectif de garantir l'approvisionnement en combustible nucléaire.

Des tentatives de limitation

Une solution simple au problème posé par le caractère dual de l'énergie nucléaire consisterait à en interdire tout bonnement l'usage. Cependant, *«cette solution est évidemment à bannir, car elle condamnerait les pays du Sud à ne jamais bénéficier des perspectives de développement offertes par le nucléaire civil»* (40). De plus, cela créerait un double standard, qui contribuerait à décrédibiliser le TNP.

Proche de cette option radicale, la mesure de limitation des usages a été envisagée selon différentes modalités. Une première initiative en ce sens a été lancée en février 2004 par le président George W. Bush (41), qui a émis l'idée de limiter les exportations de technologies d'enrichissement de l'uranium et de retraitement du plutonium aux seuls États possédant déjà les installations idoines (42); mais, ceux qui n'entraient pas dans cette catégorie n'ont pas tardé à afficher leurs inquiétudes quant aux suites de ces mesures et, en définitive, ces propositions n'ont été concrétisées que de manière provisoire (43). Depuis, d'autres recommandations ont été faites en ce sens : par exemple, la Commission sur les armes de destruction massive (44) préconise l'arrêt pro-

(40) Nicolas KASPRZYK, «Les enjeux de la septième conférence d'examen du TNP», *L'Observateur des Nations Unies*, n° 18, 2005.

(41) Discours à la National Defense University, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html.

(42) Il a également suggéré que le protocole additionnel de l'AIEA devienne une condition nécessaire à l'exportation d'équipements liés aux programmes nucléaires nationaux (*cf. supra*).

(43) La décision de respecter un moratoire de deux ans sur les transferts de technologie d'enrichissement de l'uranium et de retraitement a été prise au sommet du G8 de Sea Island (8-10 juin 2004). Ce moratoire a été prolongé d'un an au Sommet de Saint-Petersbourg, en juillet 2006 (site Internet en.g8russia.ru/docs/20.html). L'idée d'un moratoire sur la construction de nouvelles installations d'enrichissement de l'uranium et de retraitement du plutonium avait été émise par le directeur général de l'AIEA en février 2005, ainsi que par le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dont le rapport final avait été publié en 2004 (A/59/565, site Internet www.un.org).

(44) Rapport final de la Commission sur les armes de destruction massive, rendu public le 1^{er} juin 2006, disponible sur le site Internet www.wmdcommission.org.

gressif de la production d'uranium hautement enrichi (UHE) et de la séparation du plutonium, ainsi que l'élimination totale des matières fissiles.

Cependant, la limitation des activités du cycle du combustible ne paraît pas adaptée au contexte actuel, marqué par l'accroissement des besoins énergétiques et la volonté renouvelée des pays de développer leurs propres moyens de production – à des fins purement civiles ou non. L'exemple du programme nucléaire iranien – qui se poursuit malgré la pression de la communauté internationale – vient immédiatement à l'esprit pour appuyer ce constat, également conforté par la volonté que manifestent certains États de progresser dans la maîtrise des activités dites sensibles du cycle du combustible (45). Plusieurs raisons expliquent l'expression de cet intérêt, au premier rang desquelles se trouvent certainement, à côté du souci de préserver la souveraineté nationale, des motifs économiques et sécuritaires. La prise en compte de ces paramètres dans la recherche d'un moyen d'éviter le détournement des activités nucléaires civiles à des fins militaires conduit à envisager d'autres moyens de contrôler le cycle du combustible.

«Les Approches multilatérales du cycle du combustible» (46)

La gestion multilatérale du cycle du combustible n'est pas une idée neuve : elle est présente dans des textes fondateurs de l'*arms control* nucléaire (47). La création de l'AIEA en 1957 participe de cet élan caractéristique des années 1950.

C'est d'ailleurs sous les auspices de l'AIEA qu'une étude de grande envergure a été lancée en juin 2004, à la demande du directeur général de l'AIEA : mandaté pour étudier les différentes approches multilatérales du cycle du combustible, le groupe d'expert ainsi constitué sous la présidence de Bruno Pellaud, ancien directeur général adjoint de l'AIEA, a rendu son rapport final en février 2005.

Celui-ci comprend cinq propositions. Il envisage tout d'abord le renforcement au cas par cas des mécanismes de marché existants, grâce au soutien des gouvernements (48), puis «*la mise au point et l'application de garanties internationales d'approvisionnement avec la participation de l'AIEA*». A ce

(45) Le Brésil a inauguré sa première installation d'enrichissement d'uranium à Resende en mars 2006. L'Australie, l'Argentine et l'Afrique du Sud ont ainsi manifesté leur intérêt à se lancer dans une activité commerciale d'enrichissement de l'uranium. Cf. notamment Charles D. FERGUSON/William C. POTTER, «Lining up to enrich uranium», *International Herald Tribune*, 12 sept. 2006.

(46) *Les Approches multilatérales du cycle du combustible*, rapport du groupe d'expert mandaté par le directeur général de l'AIEA, disponible sur le site Internet www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/mna-2005_web.pdf.

(47) Plan Baruch en 1946; discours «Atoms for peace» du Président Eisenhower en 1953. Pour un historique de ces propositions, cf. par exemple David FISCHER, *History of the IAEA*, IAEA publications, 1997, 311 p., disponible sur le site Internet www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1032_web.pdf.

(48) Cette option est naturellement privilégiée par les industriels regroupés au sein de la World Nuclear Association. Une étude commandée par cette association, à laquelle ont contribué notamment des représentants des quatre principales sociétés d'enrichissement d'uranium dans le monde, a été publiée en avril 2006; elle est disponible sur le site Internet www.world-nuclear.org/security.pdf.

sujet, le rapport souligne que le marché à l'heure actuelle paraît capable de remplir l'objectif de garantir l'approvisionnement, éventuellement avec le soutien d'une «banque virtuelle» de combustible, sous l'égide de l'AIEA (49). Troisièmement, il évoque la promotion de la conversion volontaire d'installations existantes en centres multinationaux. La quatrième proposition revient à construire de nouvelles installations pour lesquelles seraient mis en œuvre des accords de droits de tirage ou de cogestion (50). Enfin, le rapport se prononce en faveur de «*la mise en place d'un cycle du combustible soutenu par de solides arrangements multilatéraux – par région ou par continent – et par une coopération élargie associant l'AIEA et la communauté internationale*».

Outre ces recommandations, le rapport offre beaucoup de précisions. En particulier, notant que le stockage final du combustible devrait être pris en compte, il recommande le lancement d'un projet pilote de site d'entreposage virtuel du combustible usagé (51). Il insiste aussi sur l'opportunité de mettre en place un système de *leasing* (location et reprise du combustible) (52). Surtout, il souligne que le problème posé au sein du TNP par la possibilité de se retirer librement du Traité pourrait se reproduire dans les différents schémas figurant dans les propositions du rapport. Pour amoindrir ce risque, est notamment préconisé de le prendre en compte dans la conception même des installations (personnel non exclusivement national, entrelacement des activités).

Garantir l'approvisionnement

Mettant en avant l'objectif de garantir l'approvisionnement en combustible des pays qui n'en produisent pas, les initiatives nationales ou internationales de contrôle du cycle se sont multipliées ces derniers mois (53).

Les Etats-Unis et la Russie ont ainsi rendu public de manière concurrente et presque concomitante leur plan respectif de «*Global Nuclear Energy Partnership*» (GNEP) et de «*Global Nuclear Power Infrastructure*» (GNPI). Evoqué au cours du discours sur l'état de l'Union, le GNEP a été présenté par le Secrétaire à l'Energie Samuel Bodmann le 6 février 2006 : «*the idea is that GNEP will leverage new technology to effectively and safely recycle spent nuclear fuel without producing separated plutonium [...] By doing so we will extract more energy from nuclear fuel, reduce the amount of waste that requires permanent disposal, and greatly reduce the risk of nuclear proliferation*». Plus concrètement, l'idée du GNEP est de réunir un consor-

(49) Elle possède, d'après son statut, la possibilité «*d'agir comme intermédiaire pour obtenir d'un de ses membres qu'il fournisse à un autre membre des services, des produits, de l'équipement ou des installations*» (Statut de l'AIEA, article 3, attributions).

(50) Comme c'est le cas respectivement d'Urenco et d'Eurodif.

(51) *Les Approches multilatérales...*, *op. cit.*, p. 97.

(52) *Ibid.*, p. 94.

(53) Ne sont ici mentionnés que les projets majeurs.

tium international d'Etats possédant les technologies du cycle du combustible et susceptibles de fournir ce dernier «à un prix raisonnable». L'adhésion à un protocole additionnel en vigueur ainsi que le renoncement pour une période définie au développement de la maîtrise du cycle devraient constituer la condition de fourniture des biens. Le GNPI, lancé le 25 janvier 2006 par le président Poutine, prévoit l'établissement d'un réseau de centres internationaux permettant l'enrichissement de l'uranium. Seuls pourraient bénéficier de ce réseau les Etats remplissant leurs obligations de non-prolifération. D'après un article paru dans le bulletin de l'AIEA (54), un premier centre pourrait fonctionner à Angarsk (Sibérie) d'ici 2007.

En juin 2006, un autre projet d'envergure a été communiqué au sein de l'AIEA : l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, la Russie, le Royaume-Uni proposent en effet un mécanisme multilatéral garantissant l'accès au combustible. Celui-ci s'appuierait sur un réseau de fourniture d'uranium faiblement enrichi, sollicité le cas échéant. La possibilité de bénéficier de cette garantie ne serait donnée qu'aux Etats renonçant aux activités réputées sensibles du cycle du combustible.

Plus récemment, lors d'une rencontre organisée en marge de la 50^e Conférence générale de l'AIEA, la fondation *Nuclear Threat Initiative* (NTI) (55) a offert 50 millions de dollars à l'Agence pour la mise en œuvre d'une banque d'uranium faiblement enrichi. Elle a pour cela posé deux conditions : que, dans un délai de deux ans, un ou plusieurs membres de l'AIEA financent ce projet à hauteur de 100 millions de dollars et que l'Agence prenne les mesures nécessaires pour approuver l'établissement de cette réserve. Cette initiative pourrait servir de catalyseur pour la réalisation des différents projets évoqués ces derniers mois.

L'observation de la multiplication de ces initiatives soulève la question de leur coordination et de leur viabilité. Présentées sous l'angle de la garantie de l'approvisionnement en combustible, les initiatives visant à contrôler le cycle du combustible de manière internationale paraissent mieux à même d'aboutir. Reste à savoir si elles peuvent atteindre l'objectif d'empêcher la conduite de nouveaux programmes proliférant et de renforcer la confiance.

* *
*

Le droit aux usages pacifiques de l'énergie nucléaire, tel qu'inscrit dans le texte du TNP, n'est pas un droit à proliférer. Pourtant, les crises de prolifération contemporaines pourraient le faire apparaître comme tel : le cas nord-coréen laisse penser qu'un Etat-partie peut parvenir au seuil de la

(54) S.V. RUCHKIN/V.Y. LOGINOV, «Securing the nuclear fuel cycle : what next?», *Bulletin de l'AIEA*, vol. XLVIII, n° I, 2006.

(55) Site Internet www.nti.org.

capacité militaire puis se retirer du Traité. Les moyens de combler cette lacune ont été discutés lors de la Conférence d'examen du TNP en 2005. Un objectif ambitieux, étant donné le contexte politique, mais réaliste, pourrait consister en l'obtention d'une solution consensuelle dans le cadre du processus d'examen d'ici à 2010. L'Union européenne pourrait d'ailleurs continuer de jouer un rôle moteur en ce sens.

La consolidation du socle que le TNP offre au régime de non-prolifération ne doit pas conduire à négliger les autres éléments qui le composent. Les initiatives *ad hoc*, comme l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) ou le Partenariat global du G8, lui confèrent en effet une plus grande souplesse et une réactivité nécessaire. Le contrôle des exportations constitue également un instrument précieux. D'autres outils pourraient, le cas échéant, être créés.

Dans cette perspective, la mise en œuvre d'un système permettant de contrôler les activités sensibles du cycle du combustible semble opportune. L'idée de garantir la non-prolifération en offrant la coopération civile est celle qui fonde le TNP. Les initiatives présentées ces derniers mois semblent aller plus loin dans les conditions qu'elles exigent des Etats qui souhaiteront bénéficier des garanties proposées. Elles progressent également dans le sens de la coopération, puisqu'elles lui donnent un caractère systématique et garanti. Outre la sécurité apportée par un tel système, l'avantage économique qu'il comportera pèsera certainement dans la décision des pays d'y participer.

Pour fonctionner, ce système ne devra pas reproduire les lacunes du régime actuel et du TNP. Il ne devrait pas non plus le remplacer, mais le compléter. Conçu comme un moyen de contrôle, il peut également représenter une incitation à la non-prolifération, s'il procure des bénéfices suffisants. La confiance sera alors essentielle. D'où l'intérêt d'impliquer une organisation internationale telle que l'AIEA par exemple.

Enfin, la recherche de solutions permettant au plus grand nombre d'Etats de bénéficier des technologies nucléaires civiles tout en assurant leur non-détournement à des fins militaires ne doit pas éloigner de la réflexion sur la dimension politique de la prolifération et sur les motifs expliquant ce phénomène (56).

(56) Cf. Jean-Claude ARCHAMBAULT/Camille GRAND/Xavier PASCO/Bernard SITT, «Caractéristiques socio-psychologiques des pouvoirs proliférants émergents», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002; Jacques HYMANS, *The Psychology of Nuclear Proliferation*, Cambridge University Press, 2006, 272 p.