

Circulaire d'information

INFCIRC/755

15 juin 2009

Autre distribution

Français

Original : Anglais

Communication en date du 26 mai 2009 reçue de la mission permanente de l'Autriche auprès de l'Agence, à laquelle était jointe un document de travail sur la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire

Le Secrétariat a reçu de la mission permanente de l'Autriche une communication en date du 26 mai 2009 transmettant un document de travail intitulé « Multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire : un moyen d'améliorer la transparence et la sécurité durable ». Ce document de travail fait suite à un document de réflexion précédemment soumis par l'Autriche le 10 mai 2007 et publié sous la cote INFCIRC/706.

Conformément à la demande formulée dans ladite communication, le document de travail est reproduit ci-après pour l'information de tous les États Membres.

Multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire : un moyen d'améliorer la transparence et la sécurité durable

Document de travail soumis par l'Autriche

Ce document fait suite à un document de réflexion soumis par l'Autriche en mai 2007. (INFCIRC/706)

1. INTRODUCTION

L'article IV du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) établit le « droit inaliénable » de toutes les parties au Traité de développer « ... l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles premier et II [de ce] Traité ». Dans le cadre de l'exercice de ce droit, plusieurs États ont choisi d'inclure l'électronucléaire dans leur bouquet énergétique. Selon des prévisions d'experts, après des décennies de déclin, la capacité électronucléaire totale mondiale pourrait augmenter dans les années à venir.

En raison de ses dangers intrinsèques, la technologie nucléaire constitue toujours la menace la plus destructive potentiellement pour la sécurité mondiale. Tout accroissement de l'utilisation de l'énergie d'origine nucléaire entraîne la prolifération de services du cycle du combustible, augmentant ainsi le risque d'une utilisation abusive à des fins non pacifiques, que ce soit par des États ou par des acteurs non étatiques. L'augmentation escomptée de la demande de services du cycle du combustible, ainsi que les risques associés de prolifération des armes, de terrorisme nucléaire, de trafic illicite et d'accidents mettant en jeu des matières radioactives, exigent la mise en place de nouveaux cadres pour réduire la menace d'utilisation abusive - ou négligente - de l'énergie nucléaire.

Alors que nous nous efforçons d'éliminer complètement les armes nucléaires et que cet objectif commence à transparaître dans les politiques officielles des États dotés d'armes nucléaires, la nécessité d'avoir une vision à long terme pour répondre aux préoccupations en matière de prolifération gagne en urgence. Étant donné que les initiatives relatives au désarmement et à la non-prolifération se renforcent mutuellement, il est crucial de faire en sorte que tout progrès en vue d'un désarmement nucléaire ne soit pas enrayé d'une quelconque façon par des préoccupations au sujet de la prolifération.

Il convient de répondre aux inquiétudes légitimes des États tablant sur l'énergie nucléaire qui se soucient de l'approvisionnement en combustible de leurs réacteurs, ainsi qu'aux préoccupations suscitées par une utilisation abusive et une prolifération. Dans le monde d'aujourd'hui, les défis internationaux ne peuvent être relevés que grâce à une coopération étroite et à des systèmes multilatéraux exhaustifs, transparents et vérifiables. La crise de confiance et la défiance mutuelle à l'égard des questions nucléaires exigent une approche nouvelle et audacieuse du cycle du combustible nucléaire.

Plusieurs propositions ont été avancées. S'appuyant sur les travaux effectués dans le passé, l'AIEA et son directeur général, M. Mohamed ElBaradei, mènent le débat et organisent l'espace de réflexion

indispensable à la promotion de ces propositions¹. L'Autriche a contribué au débat en présentant un document de réflexion succinct à la première session du Comité préparatoire en 2007 (document NPT/CONF.2010/PC.I/7 diffusé à l'AIEA sous la cote INFCIRC/706). Le présent document développe plus avant certaines des idées y figurant.

2. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les principaux objectifs d'une multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire sont les suivants :

- accroître la transparence des activités mondiales relatives au cycle du combustible nucléaire ;
- pourvoir à la sécurité de l'approvisionnement en combustible nucléaire et des services relatifs au combustible destinés à un usage pacifique dans les États qui ont choisi d'inclure l'électronucléaire dans leur bouquet énergétique ;
- améliorer la sécurité de tous en répondant aux diverses préoccupations en matière de prolifération ;
- créer les conditions susceptibles de renforcer les initiatives visant à une élimination complète des armes nucléaires.

L'Autriche estime qu'il est dans l'intérêt de tous les États de faire preuve de la plus grande transparence possible grâce à un nouveau cadre multilatéral de supervision tout au long du cycle du combustible nucléaire. Un tel cadre prendrait mieux en compte les besoins et les réalités de la communauté mondiale au XXI^e siècle.

D'aucuns craignent que certaines propositions d'approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire ne portent atteinte et ne constituent une entrave au droit des pays en développement à utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il est important de souligner que l'approche esquissée dans le présent document ne vise pas à diviser la communauté nucléaire en fournisseurs et bénéficiaires. Au contraire, le cadre proposé déboucherait à terme sur une application plus complète des dispositions de l'article IV, grâce à quoi les avantages des technologies nucléaires de pointe seraient mis à la disposition de tous les États qui s'efforcent de les acquérir de manière juste et équitable. Si l'évolution vers une telle approche non discriminatoire est essentiellement guidée par des considérations de non-prolifération, il est évident que la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire pourrait aussi présenter des avantages considérables en termes de sûreté, de sécurité et de coûts.

La mise en place d'un arrangement multilatéral pour le cycle du combustible se fera probablement graduellement, par le biais de divers instruments complémentaires et de différents acteurs. Elle devrait s'effectuer selon un cadre convenu. Celui que propose l'Autriche s'efforce de prendre en compte plusieurs propositions déjà avancées, dont certaines en sont déjà à un stade avancé d'exécution.

¹ Voir en particulier le rapport de l'AIEA intitulé *Nouveau cadre possible pour l'utilisation de l'énergie nucléaire : options pour l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire*, de juin 2007, et la déclaration liminaire faite par le Directeur général au Conseil des gouverneurs de l'AIEA le 5 mars 2009.

3. PROPOSITION DE MULTILATÉRALISATION DU CYCLE DU COMBUSTIBLE NUCLÉAIRE

Deux procédures parallèles seraient suivies simultanément, la première visant à établir la transparence et la confiance mutuelle et, fait très important, à permettre à l'AIEA de dresser un tableau parfaitement exhaustif des capacités et activités nucléaires de chaque État, et la seconde fixant les étapes à franchir en vue d'une multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire.

Procédure 1 : Système d'information sur la totalité du cycle pour l'établissement de la transparence et de la confiance :

A. But

Un système d'information de l'AIEA sur la totalité du cycle faciliterait grandement les travaux de cet organisme en lui permettant d'avoir une compréhension vraiment exhaustive de l'industrie nucléaire mondiale, ainsi que des capacités, activités et cessions de chaque État, à chaque étape du cycle du combustible. Il permettrait aussi d'améliorer sensiblement la quantité et la qualité des informations à la disposition des États. Tous les États bénéficieraient à parts égales d'un tel système, qui clarifierait le caractère des activités nucléaires de chacun d'entre eux, renforçant ainsi globalement la confiance à l'égard des questions nucléaires.

B. Comment faire et quand ?

La plupart des informations qui constitueraient un tel système sont déjà rassemblées par l'AIEA à des fins de vérification et aux autres. Elles seraient synthétisées et complétées pour que cet organisme puisse définir un profil complet de chaque État, quel que soit le niveau de ses activités nucléaires. Il faudrait demander à l'AIEA de proposer le plus rapidement possible un schéma conceptuel détaillé pour un tel système en tenant compte des impératifs en matière de confidentialité.

C. Principaux éléments

Le système d'information recueillerait l'ensemble des données concernant chaque État, lesquelles lui seraient communiquées périodiquement et en temps réel.

Pour les États ayant un programme électronucléaire ou des réacteurs de recherche, le système recueillerait l'ensemble des données sur tous les stades du cycle du combustible nucléaire, depuis l'extraction ou l'importation de la matière nucléaire - quel qu'en soit l'état de traitement - jusqu'au moment où le combustible usé est enfin stocké définitivement, entreposé pour une longue période ou devenu irrécupérable. Les États dotés d'armes nucléaires seraient également priés de communiquer des informations initiales sur leurs approvisionnements stratégiques en combustible et leurs installations stratégiques, en attendant la conclusion d'un accord sur un traité interdisant la production de matières fissiles, qui devrait contenir des dispositions visant à instaurer une transparence et une vérification exhaustives.

Pour les États n'ayant pas de programme électronucléaire, le système recueillerait des informations sur toutes les matières brutes ou produits fissiles spéciaux détenus pour des applications non énergétiques. Il couvrirait aussi certains États qui possèdent des gisements de minerais présentant un intérêt pour des programmes nucléaires mais qui n'ont pas de tels programmes.

Parmi les informations que chaque État serait tenu de communiquer figurent les suivantes :

- des informations périodiques sur toutes les capacités nationales et les moyens opérationnels à chaque stade du cycle du combustible nucléaire, y compris l'extraction de matières brutes, le traitement, l'entreposage et le transport, la conversion, l'enrichissement, la fabrication de combustible, l'assemblage du combustible, l'exploitation de réacteurs, le retraitement, l'entreposage et le stockage définitif du combustible usé et d'autres déchets radioactifs ;
- des informations en temps réel sur toutes les transactions nationales et transnationales mettant en jeu des matières brutes ou des produits fissiles spéciaux et des services liés au combustible nucléaire ;
- des informations périodiques ou en temps réel, selon le cas, sur toutes les activités et transactions liées aux applications non énergétiques de l'énergie nucléaire.

Complétant les informations recueillies actuellement par l'AIEA dans le cadre de ses activités de vérification et d'autres mandats et programmes, les nouvelles informations obtenues grâce au système permettraient à l'AIEA et aux États d'avoir une vue d'ensemble de la situation mondiale. À partir de cet ensemble de données, l'AIEA publierait une évaluation périodique du marché mondial du combustible nucléaire et des services associés. La transparence qui en résulterait - facilitée par la multilatéralisation graduelle envisagée dans le cadre de la procédure 2 - devrait constituer une mesure importante d'instauration de la confiance.

Procédure 2 : Multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire :

A. But

Une bonne part de la méfiance qui prévaut actuellement dans les relations internationales trouve son origine dans les programmes nucléaires nationaux. L'histoire a amplement démontré que les efforts de coopération entre les États, prévoyant des contrôles et maintenant des équilibres, pouvaient l'atténuer. En ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire, le meilleur moyen d'assurer durablement la sécurité de tous est de faire en sorte que les États travaillent ensemble à tous les stades du cycle. Un autre avantage d'une exploitation conjointe des installations est que les États clients ne dépendent pas des politiques nationales de tel ou tel État fournisseur. Des installations multilatérales peuvent donc fournir des assurances en matière d'approvisionnement sans remettre en question les droits inscrits à l'article IV, mais tout en répondant aux préoccupations en matière de prolifération.

B. Comment faire et quand ?

Pour mettre en place des conditions propices à la multilatéralisation, on commencerait par créer une réserve de combustible nucléaire en tant que mesure d'instauration de la confiance. Dans le même temps, l'AIEA assumerait progressivement les fonctions de courtier virtuel pour toutes les transactions liées au cycle du combustible. Les installations existantes deviendraient à terme des biens multilatéraux ou régionaux d'un nouveau type, tandis que les nouvelles installations seraient d'emblée des installations multilatérales. Enfin, on déciderait que les droits inscrits à l'article IV, dans la mesure où ils s'appliquent au cycle du combustible nucléaire, seraient exercés exclusivement dans le cadre d'initiatives multilatérales.

C. Principaux éléments

i) Réserve de combustible nucléaire sous contrôle de l'AIEA

Pour répondre immédiatement aux préoccupations des États qui s'inquiètent d'une possibilité d'interruption de l'approvisionnement en combustible nucléaire pour des raisons politiques, on créerait une réserve ou banque de combustible nucléaire sous contrôle de l'AIEA, comme l'ont proposé la Nuclear Threat Initiative et d'autres instances. La création d'une réserve d'uranium faiblement enrichi (UFE) de dernier recours pour les États dont l'approvisionnement a été interrompu - et qui sont en situation régulière vis-à-vis de l'AIEA - peut donner de nouvelles assurances décisives.

Il faudrait demander à l'AIEA de présenter le plus rapidement possible un schéma détaillé de l'exploitation d'une telle réserve. Il conviendra de prendre en considération les facteurs suivants :

- les conditions d'accès au combustible de la réserve ;
- l'emplacement physique des stocks d'UFE ;
- la procédure de fixation du prix ;
- les questions relatives à la sûreté, à la sécurité et aux garanties.

Les conditions d'accès à la réserve d'UFE devraient convaincre les États des avantages qu'il y a à recourir à du combustible provenant de sources multilatérales plutôt qu'à développer individuellement un cycle complet du combustible nucléaire, sans qu'il y ait interruption des marchés fonctionnels. L'implication de l'AIEA devrait conforter les États clients potentiels dans l'idée que toute décision de puiser dans cette réserve sera prise sur une base non discriminatoire et non politique. Les critères seraient fixés à l'avance et appliqués de manière objective et cohérente.

ii) Rôle de l'AIEA en tant que courtier virtuel

Parallèlement à la décision d'établir un système d'information sur tout le cycle du combustible, mentionné dans le cadre de la procédure 1, l'AIEA se verrait confier le mandat d'agir comme courtier virtuel obligatoire dans toutes les transactions relatives au cycle du combustible nucléaire.

Les arrangements qu'elle déterminerait s'appliqueraient à toutes les transactions mettant en jeu des matières brutes ou des produits fissiles - quel que soit le stade de retraitement - et portant sur des services du cycle du combustible comme la conversion et l'enrichissement d'uranium, le retraitement, l'entreposage et le stockage définitif du combustible usé et d'autres déchets radioactifs.

En tant que courtier virtuel, l'AIEA ne posséderait pas physiquement les matières ou services en question ni n'en serait légalement propriétaire. Toutefois, elle serait dans une position optimale pour contribuer à fournir des assurances d'approvisionnement aux États clients. Si un client n'était pas en mesure d'obtenir du combustible ou des services auprès d'un certain fournisseur, l'AIEA serait à même de l'aider à trouver d'autres fournisseurs, grâce aux informations déjà en sa possession - qui incluraient des informations sur les capacités des installations de chaque pays à tous les stades du cycle du combustible - et à des arrangements prévisionnels préalablement convenus. La réserve de combustible nucléaire serait la solution du dernier recours.

iii) Multilatérisation des installations existantes du cycle du combustible

S'agissant des installations nationales existantes, il faudrait trouver des incitations pour encourager les États intéressés à s'impliquer davantage, par exemple en leur permettant de devenir actionnaires, de peser sur les décisions stratégiques dans les installations en question et de partager les profits et les responsabilités. L'actionnariat pourrait constituer une incitation décisive pour les États pour lesquels un approvisionnement garanti est une considération primordiale.

Selon ce modèle, l'exploitation de l'installation continuerait d'incomber aux États concernés, mais, dans tous les cas, des garanties seraient appliquées par l'AIEA à un niveau au moins aussi élevé que dans les installations des États ayant un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel en vigueur. De nouvelles mesures de contrôle devraient aussi être envisagées pour tenir compte des nouveaux types de propriété multilatérale. L'AIEA aurait un rôle à jouer dans la certification d'installations régionales afin de garantir des normes rigoureuses de sûreté et de sécurité.

Afin d'éviter tout conflit potentiel avec les dispositions de l'article IV du TNP, la participation à une installation multilatérale ou régionale du cycle du combustible n'obligerait pas un État à renoncer officiellement à son droit de créer des installations nationales, mais une telle motivation devrait fortement s'atténuer avec le temps, notamment à mesure que la confiance s'instaurerait dans la capacité d'une installation régionale à répondre à toutes les demandes de combustible et de services connexes. Parallèlement, l'implication de plusieurs partenaires constituerait une barrière contre la tentation d'abandonner un programme électronucléaire civil pour un programme d'armement nucléaire.

Afin d'assurer le bon fonctionnement des installations régionales et de prendre en compte les nouvelles structures de propriété, on modifierait comme il convient la législation nationale de contrôle des exportations et les lignes directrices des régimes pertinents de contrôle des exportations.

Des installations multilatérales et régionales, comme le Centre international d'enrichissement d'uranium (CIEU), que la Fédération de Russie est en train d'établir sur le site du Combinat chimique d'électrolyse d'Angarsk, sont déjà envisagées. La proposition allemande de projet de sanctuaire multilatéral d'enrichissement présente aussi un modèle susceptible de servir à cette fin.

iv) Instauration d'un contrôle multilatéral sur toutes les nouvelles installations du cycle du combustible

Toutes les installations du cycle du combustible récemment construites seraient d'emblée soumises automatiquement à un contrôle multilatéral. Des accords avec l'AIEA pourvoiraient à l'application des mesures les plus strictes en matière de vérification, de sûreté et de sécurité.

Les nouvelles installations multilatérales offriraient toute une gamme de services relatifs au combustible nucléaire, aussi bien pour la partie initiale que pour la partie terminale de son cycle. Les services concernant la partie terminale pourraient particulièrement intéresser les États n'ayant pas les moyens d'entreposer ou de stocker définitivement les déchets. Avec l'amélioration au cours des prochaines années des techniques de retraitement du combustible usé, de nouvelles méthodes d'entreposage et de stockage définitif du combustible usé et des déchets radioactifs devraient voir le jour.

v) Multilatéralisation totale de toutes les installations

À la fin du processus, toutes les installations du cycle du combustible dans le monde devraient être soumises à un contrôle multilatéral. Les activités de vérification de l'AIEA deviendraient plus efficaces et moins onéreuses, puisque plusieurs installations devraient pouvoir être mises à l'arrêt et qu'il ne resterait qu'un nombre plus limité de grandes installations juste suffisant pour répondre à la demande mondiale.

Un instrument international juridiquement contraignant limiterait la production ou le retraitement de toutes les matières nucléaires destinées à des programmes nucléaires civils dans les installations soumises au contrôle multilatéral. Un accord distinct sur un traité vérifiable interdisant la production de matières fissiles permettrait aussi d'arrêter à ce stade, si ce n'est avant, la production de matières nucléaires destinées à des programmes nucléaires stratégiques, et de convertir des installations stratégiques en installations civiles soumises à un contrôle multilatéral ou de les fermer. Ces mesures permettraient de traiter tout le monde sur un pied d'égalité.

Des assurances d'approvisionnement en combustible nucléaire continueraient d'être fournies aux États en situation régulière vis-à-vis de l'AIEA, et, compte tenu du caractère multilatéral du contrôle, la nécessité d'une réserve du combustible gérée par l'AIEA disparaîtrait.

Une multilatéralisation totale réduirait sensiblement la menace de prolifération des armes nucléaires produites après l'abandon de programmes civils d'énergie nucléaire sans diviser le monde entre États « bons » et « mauvais » ou entre ceux qui possèdent de telles armes et ceux qui n'en possèdent pas. Les régimes de contrôle des exportations, comme celui du Groupe des fournisseurs nucléaires, ne seraient plus nécessaires une fois la multilatéralisation totalement effective.

À la partie terminale du cycle du combustible nucléaire, les installations multilatérales d'entreposage réduiraient les risques de prolifération du fait que les matières nucléaires sensibles seraient regroupées dans un nombre limité d'entre elles réparties à travers le monde et soumises aux garanties de l'AIEA. La multilatéralisation offre aussi la possibilité d'entreposer et de stocker définitivement le combustible utilisé et les déchets radioactifs de manière plus sûre et plus respectueuse de l'environnement selon les normes internationales les plus rigoureuses.

4. L'AVENIR

Le débat sur les approches multilatérales du cycle du combustible nucléaire sera alimenté par le processus d'examen du TNP et par l'AIEA. Il faut s'efforcer tout particulièrement de veiller à ce que les États non-parties au TNP participent pleinement à l'élaboration de tout nouveau cadre, et il faudrait envisager d'organiser, au moment voulu, une conférence des Nations Unies pour l'adoption d'un cadre destiné à réguler la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire.

L'Autriche reconnaît que le cadre présenté dans le présent document est ambitieux. Mais si le regain de l'électronucléaire est conforme aux tendances prévues, il est important d'agir maintenant. Le concept général esquissé dans le présent document n'est pas sans précédent. Il y a plus de 50 ans, les membres fondateurs de l'Union européenne ont décidé de placer des ressources potentiellement déstabilisatrices - le charbon et l'acier - sous la tutelle d'une nouvelle institution supranationale et démocratique, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ouvrant ainsi la voie à une nouvelle ère de paix durable entre les pays participants. Ce modèle

peut s'appliquer aux technologies nucléaires à l'échelle mondiale et apporter une contribution substantielle à la paix et à la sécurité de tous.