
**Comité préparatoire
de la Conférence des Parties
chargée d'examiner le Traité
sur la non-prolifération
des armes nucléaires en 2010**

13 mai 2009
Français
Original : anglais

Troisième session
New York, 4-15 mai 2009

**Multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire :
renforcement de la transparence et sécurité durable**

Document de travail présenté par l'Autriche

Le présent document développe les propositions figurant dans le document de réflexion présenté par l'Autriche au Comité préparatoire, à sa première session (NPT/CONF.2010/PC.I/7).

I. Introduction

1. L'article IV du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires 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 I et II » du Traité. Dans l'exercice de ce droit, plusieurs États ont choisi d'inclure l'énergie nucléaire dans leur panier énergétique. Après des décennies de déclin, les experts s'attendent à ce que la capacité de production nucléaire globale augmente au cours des prochaines années.

2. En raison des dangers latents qu'elle présente, la technologie nucléaire demeure la menace potentiellement la plus destructrice pour la sécurité mondiale. Toute expansion de l'utilisation de l'énergie nucléaire entraîne le développement des services liés au cycle du combustible, augmentant de ce fait le risque de mésusage à des fins non pacifiques par des États ou des acteurs non étatiques. L'augmentation anticipée de la demande de tels services, de même que les risques associés de prolifération des armes, de terrorisme nucléaire, de trafic et d'accident impliquant des matières radioactives, exige de mettre en place de nouveaux cadres pour réduire la menace de mésusage – ou d'utilisation négligente – de l'énergie nucléaire.

3. Tandis que nous déployons des efforts en vue de l'élimination complète des armes nucléaires et que cet objectif commence à être reflété dans les politiques officielles des États dotés d'armes nucléaires, il devient urgent d'adopter une démarche à long terme afin de dissiper les inquiétudes concernant la question de la non-prolifération. Étant donné que les efforts de désarmement et de non-



prolifération se renforcent mutuellement, il est impératif de veiller à ce que les progrès vers le désarmement nucléaire ne soient pas entravés par des préoccupations en matière de non-prolifération.

4. Les préoccupations légitimes des États qui sont tributaires de l'énergie nucléaire pour l'approvisionnement de leurs réacteurs en combustible doivent être prises en compte, de même que les inquiétudes concernant la mauvaise utilisation et la prolifération. Dans le monde actuel, les défis auxquels est confrontée la communauté internationale ne pourront être relevés que par une étroite coopération et par des systèmes multilatéraux inclusifs, transparents et vérifiables. La crise de confiance et la méfiance mutuelle touchant les questions nucléaires exigent d'adopter une nouvelle approche hardie du cycle du combustible nucléaire.

5. Plusieurs propositions ont été faites. S'appuyant sur les travaux menés dans le passé, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et son Directeur général, Mohamed ElBaradei, dirigent le débat et offrent le cadre principal pour la promotion de ces propositions¹. L'Autriche a apporté une contribution à ce débat en présentant un document de réflexion succinct à la première session du Comité préparatoire en 2007 (NPT/CONF.2010/PC.I/7, distribué à l'AIEA sous la cote INFCIRC/706). Le présent document développe certaines des idées qu'il contient.

II. Aperçu général

6. La multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire vise principalement :

- À accroître la transparence des activités relatives au cycle du combustible nucléaire à l'échelle mondiale;
- À garantir la sécurité des approvisionnements en combustible nucléaire et la fourniture des services liés au combustible à des fins pacifiques pour les États qui ont choisi d'inclure l'énergie nucléaire dans leur panier énergétique;
- À renforcer la sécurité pour tous en examinant les diverses préoccupations en matière de non-prolifération;
- À créer les conditions permettant de renforcer les efforts déployés en vue de l'élimination complète des armes nucléaires.

7. L'Autriche estime qu'il serait de l'intérêt de tous les États d'optimiser la transparence par le biais d'un nouveau cadre multilatéral de supervision de toutes les étapes du cycle du combustible nucléaire (de la totalité du cycle), qui refléterait mieux les besoins et les réalités de la communauté mondiale au XXI^e siècle.

8. D'aucuns se sont déclarés préoccupés de ce que certaines propositions d'approches multilatérales du cycle de combustible nucléaire risqueraient de porter atteinte au droit des pays en développement d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Il importe de souligner que l'approche décrite ici n'a pas pour but de diviser la communauté nucléaire en fournisseurs et en clients. Au contraire, le cadre proposé entraînerait une application plus globale de l'article IV, rendant les avantages des technologies nucléaires avancées accessibles à tous les États qui

¹ Voir notamment le rapport de l'AIEA intitulé *Possible New Framework for the Utilization of Nuclear Energy: Options for Assurance of Supply of Nuclear Fuel* (juin 2007), et la déclaration liminaire du Directeur général au Conseil des Gouverneurs de l'AIEA du 5 mars 2009.

souhaiteraient en bénéficier, sur une base juste et équitable. Si la motivation première des efforts visant à promouvoir cette approche non discriminatoire résulte de considérations de non-prolifération, il est évident que la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire pourrait également présenter des avantages considérables en matière de sûreté, de sécurité et de coûts.

9. La mise en place d'un arrangement multilatéral pour le cycle du combustible se déroulera probablement par phases, en recourant à divers instruments complémentaires et avec l'intervention de différents acteurs. Cela devra être fait dans le contexte d'un cadre agréé. Le dispositif proposé par l'Autriche s'efforce de tenir compte de diverses propositions existantes, dont certaines sont déjà à un stade d'exécution avancé.

III. Propositions relatives à la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire

10. Deux pistes parallèles seraient suivies simultanément; la première consisterait à renforcer la transparence et la confiance mutuelle et, le plus important, permettrait à l'AIEA d'établir un tableau exhaustif des capacités et activités nucléaires de chaque État, et la seconde définirait les mesures à prendre en vue de la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire.

Piste 1 : un système d'information à tous les stades du cycle en vue d'optimiser la transparence et de renforcer de la confiance

A. Objectif

11. Un système d'information à tous les stades du cycle faciliterait considérablement les travaux de l'AIEA, lui permettant d'obtenir un tableau complet de l'industrie nucléaire mondiale et des capacités, activités et transferts de tous les États à chaque stade du cycle du combustible nucléaire. Un tel système augmenterait aussi sensiblement la quantité et la qualité des informations auxquelles les États ont accès. Tous les États bénéficieraient de manière égale des avantages offerts par ce système qui rendrait plus claire la nature des activités nucléaires de chaque État et renforcerait ainsi la confiance générale concernant les questions nucléaires.

B. Modalités et délais

12. Un grand nombre des informations qui feraient partie du système d'information à tous les stades du cycle de vie ont déjà été collectées par l'AIEA, pour vérification et à d'autres fins. Ces données seraient regroupées et complétées afin d'établir un tableau complet pour chaque État, quel que soit son niveau d'activité nucléaire. Il faudrait demander à l'AIEA de proposer dès que possible un cadre conceptuel détaillé pour le système d'information, compte tenu des exigences de confidentialité.

C. Éléments de base

13. Le système d'information recueillerait un ensemble d'informations sur tous les États par la soumission périodique et en temps réel de données.

14. Pour les États qui ont des programmes nucléaires ou des réacteurs de recherche, le système d'information recueillerait des données à tous les stades du cycle du combustible nucléaire, depuis l'extraction ou l'importation des matières nucléaires à quelque stade de traitement que ce soit – jusqu'au moment où le combustible irradié est stocké définitivement, entreposé pour une longue période ou rendu inutilisable. Les États dotés d'armes nucléaires devraient également échanger des informations initiales sur leurs approvisionnements stratégiques en combustible et leurs installations stratégiques, en attendant la conclusion d'un traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui devrait comprendre des dispositions sur la transparence et la vérification.

15. Pour les États qui n'ont pas de programmes nucléaires, le système recueillerait des informations sur toutes matières fissiles brutes ou spéciales détenues à des fins non énergétiques. En outre, les États qui disposent de gisements ou de minerais présentant un intérêt pour les programmes nucléaires mais n'auraient pas lancé de tels programmes seraient néanmoins couverts par le système.

16. Il serait demandé à chaque État de fournir les informations suivantes :

- Des informations périodiques sur toutes les capacités nationales et capacités opérationnelles pour 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 combustible, l'exploitation du réacteur, le retraitement, le stockage définitif et l'entreposage du combustible irradié et d'autres déchets radioactifs;
- Des informations en temps réel sur toutes les transactions nationales et transnationales portant sur des matières fissiles brutes ou spéciales et des services liés au combustible nucléaire;
- Des informations périodiques ou en temps réel, selon le cas, sur toutes les activités et transactions relatives à des utilisations non énergétiques de l'énergie nucléaire.

17. Avec les informations actuellement collectées par l'AIEA dans le cadre de ses activités de vérification et conformément aux autres mandats et programmes, les informations supplémentaires obtenues par le système d'information à tous les stades du cycle permettraient à l'Agence et aux États de disposer d'un tableau complet au niveau mondial. L'Agence publierait une évaluation périodique du marché mondial du combustible nucléaire et des services liés au combustible, compte tenu des informations fournies. La transparence en résultant, facilitée par la multilatéralisation progressive envisagée dans la piste 2, devrait constituer une mesure de confiance importante.

Piste 2 : multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire

A. Objectif

18. Le manque de confiance caractérise actuellement les affaires internationales à son origine pour partie dans les programmes nucléaires nationaux. L'histoire a prouvé à maintes reprises que les efforts de coopération entre les États pouvaient réduire la méfiance par l'introduction de mécanismes de contrôle et de vérification. En ce qui concerne le cycle du combustible nucléaire, le meilleur moyen d'assurer

une sécurité durable à tous est de veiller à ce que les États travaillent ensemble durant tous les stades du cycle. Des installations exploitées en commun présentent également l'avantage que les États clients ne sont pas tributaires des politiques nationales des États fournisseurs. Les installations multilatérales peuvent ainsi garantir les approvisionnements sans remettre en question le droit visé à l'article IV, tout en prenant en compte les préoccupations en matière de non-prolifération.

B. Modalités et délais

19. La mise en place d'une réserve de combustible nucléaire, en tant que mesure de confiance, constituerait le fondement du processus de multilatéralisation. En même temps, l'AIEA assumerait progressivement les fonctions d'un intermédiaire virtuel pour toutes les transactions liées au cycle du combustible. Les installations existantes seraient finalement transformées en nouvelles formes de copropriétés multilatérales ou régionales et les nouvelles installations seraient établies en tant qu'installations multilatérales dès le départ. Enfin, il serait décidé que le droit énoncé à l'article IV, dans la mesure où il s'applique au cycle du combustible nucléaire, s'exercerait exclusivement dans le cadre d'efforts multilatéraux.

C. Éléments de base

1. Réserve de combustible nucléaire sous le contrôle de l'AIEA

20. Afin de répondre immédiatement aux préoccupations exprimées par certains États quant à la possibilité d'interruption d'approvisionnement en combustible nucléaire pour des raisons politiques, il serait créé une réserve ou une banque de combustible nucléaire sous le contrôle de l'AIEA, comme il a été proposé entre autres dans l'Initiative contre la menace nucléaire. Des assurances importantes pourraient découler de la création d'une réserve de secours d'uranium faiblement enrichi à l'intention des États dont l'approvisionnement a été interrompu et qui sont en règle avec l'AIEA.

21. Il faudrait demander à l'AIEA de fournir dès que possible un plan détaillé pour le fonctionnement de la réserve de combustible. Les facteurs à prendre en compte seraient les suivants :

- Conditions nécessaires pour obtenir du combustible de la réserve;
- Emplacement physique des stocks d'uranium faiblement enrichi;
- Méthode de fixation des prix;
- Questions concernant la sûreté, la sécurité et les garanties.

22. Les conditions d'accès à la réserve d'uranium faiblement enrichi devraient convaincre les États des avantages à retirer de l'utilisation de combustible de source multilatérale, au lieu d'avoir à mettre en œuvre au niveau national un cycle complet du combustible nucléaire, sans perturber les marchés fonctionnels. L'implication de l'AIEA devrait rassurer les États clients potentiels, du fait que toute décision d'approvisionnement à partir de la banque de combustible nucléaire serait prise sur une base non discriminatoire et non politique. Les critères seraient établis à l'avance et appliqués de manière objective et systématique.

2. *L'AIEA en tant que courtier virtuel*

23. Parallèlement à la décision d'établir un système d'information à tous les stades du cycle, comme prévu dans le cadre de la première piste envisagée, l'AIEA serait chargée de faire office de courtier virtuel obligatoire pour toutes les transactions liées au cycle du combustible nucléaire.

24. Ces fonctions de courtier virtuel s'appliqueraient à toutes les transactions concernant des matières brutes ou fissiles – quel que soit le stade de traitement – ainsi que les services du cycle du combustible, tels que la conversion et l'enrichissement de l'uranium, le retraitement, le stockage définitif et l'entreposage du combustible usé et des autres déchets radioactifs.

25. En tant que courtier virtuel, l'AIEA n'aurait ni la possession physique ni le titre de propriété des matières ou services nucléaires en question. Toutefois, elle serait dans une position optimale pour aider à fournir aux États clients des assurances d'approvisionnement. Si un client ne pouvait obtenir auprès d'un fournisseur particulier du combustible ou des services, l'AIEA serait en mesure d'aider à identifier d'autres fournisseurs en faisant appel à l'information dont elle dispose déjà – notamment sur les capacités des installations de chaque pays à tous les stades du cycle – et à des dispositifs de confirmation préalablement arrêtés. En dernier recours, la réserve de combustible nucléaire serait également disponible.

3. *Multilatéralisation des installations existantes du cycle du combustible nucléaire*

26. En ce qui concerne les installations nationales existantes, des incitations devraient être fournies afin d'encourager un rôle plus grand de la part des États intéressés, par exemple en leur permettant de devenir actionnaires, d'influencer les décisions stratégiques dans les installations en question et de partager les bénéfices et les responsabilités. La détention d'actions pourrait encourager considérablement les États qui s'attachent en tout premier lieu aux assurances d'approvisionnement.

27. Dans le cadre de ce modèle, le fonctionnement de l'installation continuerait de dépendre des États concernés, mais les garanties seraient de toute manière appliquées par l'AIEA, à un niveau au moins aussi élevé qu'à l'égard des installations des États pour lesquels un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel sont en vigueur. Des mesures de garanties supplémentaires devraient être également envisagées en cas de nouveaux types de propriété multilatérale. L'AIEA aurait un rôle à jouer pour ce qui est de certifier les installations régionales afin de garantir des normes élevées de sûreté et de sécurité.

28. Afin d'éviter tout conflit possible avec l'article 4 du Traité, la participation à une installation multilatérale ou régionale du cycle du combustible n'obligerait pas un État à renoncer formellement au droit de créer des installations nationales, mais l'incitation à en créer devrait beaucoup diminuer, en particulier au fur et à mesure que la confiance augmentera quant à la capacité d'une installation régionale de satisfaire tous les besoins en matière de combustible et de services. En même temps, l'implication de partenaires multiples découragerait l'abandon de programmes d'énergie nucléaire à des fins civiles en faveur de programmes d'armement nucléaire.

29. Afin d'assurer le bon fonctionnement des installations régionales et de prendre en compte les nouvelles structures de propriété, les modifications appropriées

seraient apportées à la législation nationale régissant le contrôle des exportations et aux directives concernant les régimes pertinents dans ce domaine.

30. Il est déjà envisagé de faire appel à des installations multilatérales ou régionales, telles que le Centre international d'enrichissement d'uranium que crée actuellement la Fédération de Russie sur le site du Combinat chimique d'électrolyse d'Angarsk. Le projet allemand de sanctuaire multilatéral d'enrichissement constitue aussi un modèle qui peut être utile à cet égard.

4. *Placement de toutes les installations nouvelles du cycle du combustible sous contrôle multilatéral*

31. Les installations nouvellement créées du cycle du combustible seraient obligatoirement placées sous contrôle multilatéral dès le départ. Des accords passés avec l'AIEA assureraient le niveau le plus élevé de vérification, de sûreté et de sécurité.

32. Les nouvelles installations multilatérales offrirait toute une gamme de services pour le combustible nucléaire, aussi bien dans la partie initiale que dans la partie terminale du cycle. Les services relevant de la partie terminale pourraient particulièrement intéresser les États qui n'ont pas les moyens d'éliminer ou d'entreposer les déchets. Au fur et à mesure que les techniques de retraitement du combustible usé s'amélioreront dans les années à venir, de nouvelles méthodes devraient apparaître pour l'entreposage et l'élimination du combustible usé et des déchets radioactifs.

5. *Multilatéralisation complète de toutes les installations*

33. À la fin du processus, toutes les installations du cycle du combustible au niveau mondial seraient placées sous contrôle multilatéral. Les activités de vérification de l'AIEA deviendraient plus efficaces et moins coûteuses du fait qu'un certain nombre d'installations devraient fermer, ce qui aboutirait à un nombre plus limité de grandes installations, qui serait proportionnel à la demande mondiale.

34. Un instrument international contraignant limiterait la production ou le retraitement de toutes les matières nucléaires pour les programmes civils, qui relèveraient d'installations placées sous contrôle multilatéral. Un accord séparé concernant un traité vérifiable sur l'arrêt de la production de matières fissiles ferait en sorte que la production de matières nucléaires à des fins stratégiques s'arrête également à ce stade, voir avant, et les installations stratégiques pourraient être ainsi fermées ou converties à des usages civils sous contrôle multilatéral. Ces mesures assureraient des règles du jeu équitables pour tous.

35. Des assurances d'approvisionnement en combustible nucléaire continueraient d'être fournies aux États en situation régulière avec l'AIEA et, étant donné le caractère multilatéral du contrôle, une réserve de combustible de l'AIEA ne serait plus nécessaire.

36. La multilatéralisation complète réduirait sensiblement la menace de prolifération des armes nucléaires par le détournement de programmes d'énergie nucléaire civile, sans diviser le monde en bons et mauvais États ou en possesseurs et non-possesseurs. Les régimes de contrôle des exportations, tels que le Groupe des fournisseurs nucléaires, ne se révéleraient plus nécessaires une fois que la multilatéralisation serait devenue complète.

37. Dans la partie terminale du cycle, les installations multilatérales d'entreposage réduiraient les risques de prolifération en mettant en commun les matières nucléaires sensibles dans un nombre limité d'installations au niveau mondial, sous les garanties de l'AIEA. La multilatéralisation offre aussi la possibilité d'entreposer et d'éliminer le combustible usé et les déchets radioactifs de manière plus sûre et plus écologiquement viable, dans le respect des normes internationales les plus élevées.

IV. La voie à suivre

38. Le débat consacré à l'approche multilatérale du cycle du combustible nucléaire sera enrichi grâce au processus d'examen du Traité et à l'AIEA. Des efforts particuliers sont nécessaires pour que les États non parties au Traité participent pleinement à l'élaboration de tout cadre nouveau, et il faudrait aussi envisager de réunir au moment voulu une conférence des Nations Unies pour adopter un cadre concernant la multilatéralisation du cycle du combustible nucléaire.

39. L'Autriche reconnaît que le cadre proposé dans le présent document est ambitieux. Mais il est important d'agir dès maintenant si l'essor de la capacité de production d'énergie nucléaire suit les tendances prévues. Le concept général souligné ici n'est pas sans précédent. Il y a plus de 50 ans, les membres fondateurs de l'Union européenne avaient décidé de placer des produits potentiellement déstabilisateurs – le charbon et l'acier – sous le contrôle d'une nouvelle institution supranationale et démocratique, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ce qui avait ouvert une nouvelle ère de paix durable entre les pays participants. Ce modèle peut être appliqué à l'échelle mondiale aux technologies nucléaires et apporter une contribution significative à la paix et à la sécurité pour tous.