

LE GROUPE DES PAYS FOURNISSEURS NUCLÉAIRES À UN CARREFOUR

Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (NSG), dont fait aussi partie la Suisse, veut empêcher les exportations pouvant être détournées en vue de la fabrication d'armes nucléaires. L'identité du NSG est débattue au regard de la prolifération des programmes nucléaires pacifiques et des aspirations de l'Inde, Etat doté d'armes nucléaires, à une adhésion: est-il un groupe dont le but est de renforcer la norme de non-prolifération nucléaire ou un regroupement d'Etats capables d'exporter des biens nucléaires?



La question d'une adhésion de l'Inde au NSG est source de controverses: construction de réacteurs nucléaires à Kudankulam, Inde, le 14 avril 2009. IAEA / Petr Pavlicek

Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) est un instrument servant à contrôler l'exportation de matériaux et technologies pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires. Ses membres ont pour but de ne permettre que les exportations servant incontestablement à une utilisation pacifique de l'atome. Le régime de contrôle des exportations du NSG n'est contraignant que sur le plan politique et ne repose pas sur un accord de droit international; au cœur des activités figure l'harmonisation des politiques nationales de contrôle des exportations des membres du NSG à l'aide de directives correspondantes. Les membres échangent en outre des informations en vue d'améliorer l'imposition des contrôles à l'exportation. Le point de référence central du travail du NSG est le Traité de non-prolifération (TNP) qui permet l'utilisation

pacifique de l'atome mais interdit simultanément d'aider les Etats non dotés de l'arme nucléaire à fabriquer ou acheter des armes nucléaires.

Jusqu'à présent, les Etats membres voient le NSG comme un instrument servant à renforcer la non-prolifération nucléaire. Deux développements remettent cette acceptation en question: premièrement, de plus en plus d'Etats ont, dans le sillage de la mondialisation, accès à des technologies susceptibles d'être utilisées pour fabriquer des armes nucléaires. C'est ainsi que des pays comme les Emirats arabes unis ou le Vietnam prévoient actuellement la construction de centrales nucléaires. Deuxièmement, le NSG doit prendre une décision quant à son élargissement. L'Inde est un Etat doté de l'arme nucléaire qui ne fait pas partie du TNP. Jusqu'à présent, seuls

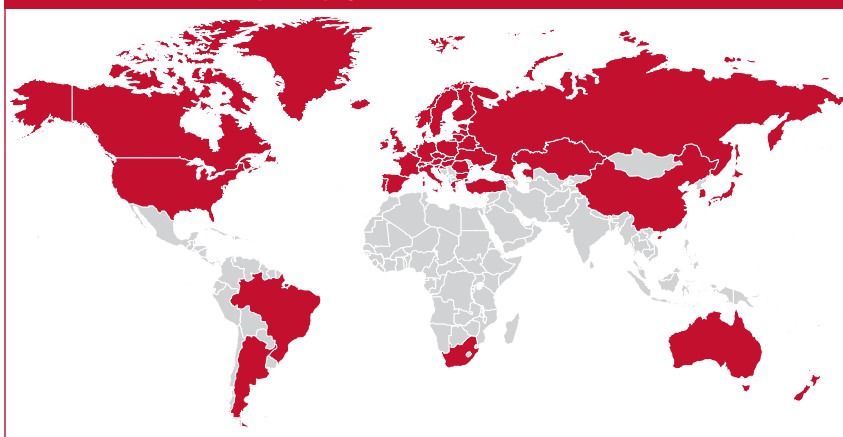
peuvent adhérer au NSG les Etats se soumettant à la norme de non-prolifération nucléaire. Accepter Delhi modifierait donc le caractère du NSG. La demande d'adhésion indienne est donc un test pour la question de savoir si le NSG doit continuer à être un regroupement de pays s'engageant à respecter fondamentalement les objectifs du TNP ou s'il doit se détacher des efforts de non-prolifération pour devenir un groupe d'Etats disposant de capacités d'exportation des biens nucléaires.

NSG: genèse et fondements

C'est l'essai nucléaire indien du 18 mai 1974 qui a incité sept Etats, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Canada et l'Union soviétique, à harmoniser leurs politiques de contrôle des exportations nucléaires. Le plutonium utilisé par l'Inde pour son essai avait été produit dans un réacteur livré par les Etats-Unis et le Canada, partis du principe qu'il serait exclusivement utilisé à des fins civiles. L'Inde, qui ne faisait pas partie du TNP, a certes qualifié l'essai d'explosion à des fins pacifiques, mais on a soupçonné le pays de mener un programme d'armes nucléaires.

Le groupe, passé entre-temps à 15 membres et appelé «Club de Londres», a adopté en 1977 les premières directives d'exportation de matériaux et d'équipements nucléaires. Le nom *Nuclear Suppliers Group* est en usage depuis 1991. 46 Etats en font actuellement partie. L'objectif du NSG est d'empêcher l'accès aux technologies utilisables dans les programmes nucléaires militaires tout en permettant

Les membres du Groupe de pays fournisseurs nucléaires (état: février 2013)



l'utilisation pacifique de l'atome. Le NSG est organisé de manière informelle et ne possède pas de secrétariat permanent. Le pays assurant la présidence change chaque année et organise l'assemblée plénière annuelle. Des forums de travail, des rencontres d'experts et des entretiens avec les Etats non participants ont en outre lieu. Toutes les décisions du NSG sont prises au consensus.

L'acceptation d'un pays au sein du NSG dépend de cinq critères: la capacité de livrer les biens figurant dans les directives du NSG; la volonté d'appliquer les directives du NSG; l'existence et la mise en œuvre d'un régime de contrôle des exportations à ancrage juridique convenue avec les dispositions du NSG; l'adhésion au TNP (ou à un accord régional comparable comme une zone exempte d'armes atomiques) et l'application intégrale de ses dispositions ainsi que la volonté de soutenir les efforts internationaux de non-prolifération des armes de destruction massive.

Le TNP constitue l'épine dorsale de tous les efforts internationaux en matière de prévention de la prolifération des armes de destruction massive (cf. analyse CSS n° 65 [☞](#)). Le NSG y fait référence mais ne fait pas partie intégrante de ce traité. Les 190 Etats actuellement parties au TNP s'engagent à renoncer aux armes nucléaires. Les cinq puissances nucléaires reconnues (Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, France, Chine) qui ont cependant dû s'engager à faire de sérieux efforts en matière de désarmement nucléaire constituent une exception. Le TNP renferme simultanément une clause sur l'accès libre à l'énergie nucléaire. L'échange d'équipement, de matériel et d'informations y est explicitement convenue pour faciliter l'utilisation pacifique de l'atome.

En invitant les Etats membres à harmoniser leurs politiques nationales de contrôle à l'exportation et à les adapter aux directives du NSG, le NSG se propose d'empêcher le détournement de cet échange légitime en vue de la fabrication d'armes nucléaires. Le NSG publie à cette fin des listes de contrôle des exportations: une première liste comprend les biens nucléaires comme les réacteurs nucléaires et équipement correspondants, y compris les matériaux et dispositifs non nucléaires pour le retraitement, l'enrichissement de l'uranium, la conversion de matériaux nucléaires, la fabrication de combustibles nucléaires ainsi que la production d'eau lourde. Une seconde liste comprend des objets et technologies utilisables sur le plan nucléaire et non nucléaire (biens à double usage) et qui pourraient s'avérer importants pour un programme d'armes nucléaires. Ces listes doivent être continuellement actualisées. L'échange d'informations sur l'application des contrôles à l'exportation est un aspect important du travail des membres du NSG. Si un Etat du NSG refuse d'exporter certains biens dans un Etat tiers, cette information doit être transmise à tous les membres du NSG pour que les importateurs nucléaires ne puissent pas jouer les membres du NSG les uns contre les autres. Des informations sur les réseaux et les intermédiaires souhaitant se soustraire aux contrôles à l'exportation sont en outre échangées.

De nombreux pays en voie de développement accusent le NSG d'être un cartel de détenteurs de technologies. Les membres du NSG répondent aux critiques que garantir l'utilisation pacifique des livraisons est la condition indispensable pour pouvoir soutenir la mise sur pied de programmes nucléaires civils. Mais ils s'efforcent aussi, par des mesures de trans-

parence comme la présentation régulièrement actualisée des activités du NSG, l'organisation de réunions d'information pour les non-membres et l'entretien d'un site Web, d'éliminer le manque de confiance.

Au fil des ans, les membres du NSG ont progressivement renforcé leur régime de contrôle des exportations. Au début des années 1990, les inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ont révélé après l'Opération «*Desert Storm*» que Saddam Hussein avait mis sur pied un programme nucléaire très avancé grâce à l'importation de biens à double usage. Cette découverte a eu une grande influence sur le travail du NSG. En 1993, ses membres ont stipulé que les biens figurant dans la liste ne devaient plus être livrés qu'à des Etats assujettissant intégralement leurs activités nucléaires aux accords de garanties de l'AIEA (*fullscope safeguards*). Les Etats membres du NSG ont en outre adopté en 2004 un mécanisme dit «*attrape-tout*» (*catch all*) qui interdit aussi les exportations de biens ne figurant pas dans la liste dans les pays soupçonnés de mener un programme illégal d'armes nucléaires.

Les membres du NSG ont discuté pendant près de dix ans de l'intensification des contrôles à l'exportation de technologies particulièrement sensibles comme l'enrichissement de l'uranium et le retraitement. Ces technologies peuvent constituer des éléments importants d'un cycle complet du combustible nucléaire à des fins pacifiques. Mais elles peuvent aussi être utilisées pour produire les deux matières de départ potentielles pour la construction de bombes atomiques: uranium hautement enrichi ou plutonium. En 2011, le NSG a convenu de ne plus livrer de technologies sensibles que si certaines conditions étaient remplies. Des critères centraux sont l'adhésion au TNP du pays destinataire ainsi que le respect des garanties (*safeguards*) de l'AIEA. Le pays destinataire doit en outre observer les protocoles additionnels de l'AIEA ou un régime régional comparable. De nombreux membres du NSG s'emploient à faire de l'application des protocoles additionnels de l'AIEA la condition sine qua non de livraison non seulement pour l'enrichissement de l'uranium et le retraitement mais aussi pour tous les biens nucléaires. Des progrès dans cette question sont cependant difficiles étant donné que tous les membres du NSG n'ont pas encore ratifié les protocoles additionnels (cf. encadré).

Défis

Le NSG fait actuellement face à toute une série de défis. Il doit par exemple continuellement actualiser ses directives au regard du progrès technico-scientifique pour éviter l'apparition de lacunes. La prolifération des programmes nucléaires pacifiques pose un autre problème. Si des pays en dehors du NSG commencent à utiliser l'énergie atomique, ils deviennent simultanément des exportateurs potentiels. Mais si des acteurs qui ne s'orientent pas sur les directives du NSG peuvent exporter des biens nucléaires, cela affaiblit le régime de contrôle des exportations. Sous cet angle, il serait donc en principe conseillé d'accepter dans le NSG tous les Etats capables d'exporter des biens nucléaires.

L'identité du NSG dépend cependant fortement de la question de ses membres. Jusqu'à présent, le NSG a été interprété en majorité comme un instrument servant à maintenir et à renforcer la norme de non-prolifération nucléaire. Si de plus en plus de pays dont l'identification avec cette norme paraît douteuse devaient y adhérer, le caractère du NSG changerait fondamentalement. Aujourd'hui déjà, les décisions communes ne sont souvent prises qu'après des négociations laborieuses en raison de la règle du consensus. Augmenter le nombre d'Etats membres rendrait l'obtention d'un consensus encore plus difficile. Accepter des pays mettant insuffisamment en œuvre les contrôles à l'exportation pourrait en outre baisser le standard actuellement élevé de l'application des directives du NSG.

L'exemple de la Chine illustre le type de problèmes qui pourrait se poser. La Chine a été acceptée au sein du NSG en 2004. Pékin prévoit actuellement de livrer deux réacteurs nucléaires au Pakistan qui ne fait pas partie du TNP et dispose d'armes nucléaires. Ces exportations nucléaires devraient certes avoir lieu sous le contrôle de l'AIEA. Mais le Pakistan n'est pas disposé à mettre toutes ses installations nucléaires sous la surveillance de l'AIEA comme l'exigent les directives du NSG. Pékin se sert, pour justifier ses exportations vers le Pakistan, de l'argument selon lequel elle avait déjà signé les contrats avec Islamabad avant d'adhérer au NSG. Mais tous les membres du NSG n'acceptent pas cette explication. Certains reprochent plutôt à la Chine de noyauter le travail du NSG par sa manière d'agir.

Le thème des membres du NSG soulève cependant surtout aussi la question du

Les protocoles additionnels de l'AIEA

Les protocoles additionnels étendent les compétences d'inspection de l'AIEA qui lui sont assurées par les accords de garanties généralisés. Ils doivent permettre à l'autorité atomique de découvrir les activités nucléaires qui n'ont aucun rapport avec le programme nucléaire civil d'un pays. Les protocoles additionnels ont été adoptés en 1997 par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et sont entre-temps en vigueur dans 119 pays. La base en est un modèle de protocole additionnel qui permet à l'AIEA d'apporter des ajustements spécifiques à certains pays. Les points centraux du modèle de protocole sont:

- ▮ **Elargissement du devoir d'information:** les Etats ont un devoir d'information élargi concernant toutes les activités et installations en rapport avec le cycle du combustible, p.ex. activités de recherche, exportations nucléaires, mines d'uranium ou dépotoirs atomiques. L'AIEA peut exiger des informations supplémentaires.
- ▮ **Elargissement de l'accès:** tous les bâtiments se trouvant sur les sites signalés peuvent être inspectés avec un court préavis.
- ▮ **Elargissement du droit de prélever des échantillons de l'environnement:** l'AIEA peut en principe prélever des échantillons de l'environnement à tout emplacement de son choix.
- ▮ **Simplification des inspections:** les Etats doivent supprimer les obstacles administratifs et rendre possible à tout moment la communication avec le quartier général de l'AIEA.

lien du NSG avec le TNP. Jusqu'à présent, seuls des Etats membres du TNP peuvent adhérer au NSG. Mais si on voulait inclure tous les pays fournisseurs nucléaires dans le travail du NSG, il faudrait aussi tenir compte de pays qui mènent des programmes d'armes nucléaires en dehors du TNP comme l'Inde, le Pakistan et Israël.

L'Inde, candidate à l'adhésion

Cette question se pose déjà concrètement depuis un certain temps dans le cadre de l'acceptation possible de l'Inde au sein du NSG. Delhi n'est pas membre du TNP. Il est évident depuis les essais nucléaires de 1998 que l'Inde dispose d'armes nucléaires. Elle développe en outre son arsenal correspondant d'environ 80-100 têtes nucléaires et met aussi en service de nouveaux systèmes porteurs. La relation avec l'Inde soulève depuis des années la polémique au sein du NSG. Le gouvernement américain a, sous le président George W. Bush, approuvé – soutenu entre autres par la France et la Russie – une clause d'exception du NSG pour que le pays puisse aussi exporter en Inde des biens visés par le NSG. Après de longs débats, l'assemblée plénière du NSG a approuvé cette clause en septembre 2008. La condition était que l'Inde sépare son programme atomique civil de son programme atomique militaire et rende le premier accessible aux inspections de l'AIEA.

L'Inde aimerait maintenant aller encore plus loin et devenir membre du NSG. Delhi n'a cependant pas encore fait de demande d'adhésion formelle. Des points de vue économiques sont déterminants en plus du prestige. Adhérer à des régimes de contrôle des exportations importants faciliterait à l'Inde, en pleine expansion économique, l'accès à des technologies sensibles

à l'avenir. Du point de vue du NSG, l'intégration d'un exportateur potentiel important dans le régime parle en faveur de l'adhésion indienne. Des pays comme les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et la Russie soutiennent le souhait d'adhésion de l'Inde parce qu'elles ont un intérêt économique à un commerce nucléaire florissant avec elle.

D'autres membres du NSG sont critiques vis-à-vis d'une adhésion de l'Inde. Ils font valoir qu'elle aurait pour effet de découpler l'adhésion au TNP et au NSG. Tant que l'Inde ne renonce pas à ses armes atomiques – et rien ne le laisse prévoir – elle ne peut pas adhérer au TNP. L'Inde reste interdite d'accès au TNP en tant qu'Etat doté d'armes nucléaires car le traité ne reconnaît comme Etats dotés d'armes nucléaires que les pays qui ont réalisé des explosions nucléaires avant le 1^{er} janvier 1967. L'adhésion au NSG d'un pays possédant l'arme atomique et n'appartenant pas au TNP attiserait cependant la colère des membres non nucléaires du TNP qui voient dans le NSG un instrument illégitime de pays industriellement développés pour refuser aux Etats moins développés l'accès à des technologies importantes sur le plan économique. Le NSG manquerait effectivement de crédibilité étant donné que ses membres assurent continuellement que la norme de non-prolifération du TNP est le point de référence de ses activités de contrôle à l'exportation. Une adhésion de l'Inde, qui possède l'arme atomique, au NSG ne serait guère compatible avec cet énoncé.

De l'avis des critiques, d'autres arguments parlent en défaveur d'une adhésion de l'Inde au NSG. L'Inde continue par exemple, à la différence des Etats-Unis, de la Rus-

sie, de la France et de la Grande-Bretagne, à produire du matériel fissile pour fabriquer des armes atomiques. Delhi n'est en outre pas non plus disposée à ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), ce que n'ont d'ailleurs pas non plus fait les Etats-Unis. Une autre objection est que l'Inde ne contribuerait guère, en tant que membre du NSG, à renforcer les directives de contrôle à l'exportation.

Même la Chine fait opposition à une adhésion de l'Inde au NSG. Au vu de sa rivalité avec Delhi, Pékin n'est pas intéressée par une valorisation internationale de l'Inde. Elle raisonne que, si des non-membres du TNP peuvent en principe être acceptés au sein du NSG, alors il ne faudrait pas accepter sélectivement des pays individuels. Les adhésions correspondantes devraient plutôt suivre des critères uniformes. La Chine a donc l'intention de ménager aussi au Pakistan, avec lequel elle entretient d'étroites relations nucléaires, la possibilité d'une adhésion ultérieure au NSG. Une adhésion de l'Inde au NSG rendrait pratiquement impossible une adhésion ultérieure du Pakistan car Delhi refuserait vraisemblablement une demande d'adhésion d'Islamabad. La mise en œuvre des contrôles à l'exportation a cependant, à part cela, été très faible au Pakistan de par le passé, ce qui a permis au réseau Khan de soutenir illégalement les programmes d'armes atomiques de la Libye, de l'Irak et de la Corée du Nord.

Il est actuellement difficile de prédire l'issue du débat entourant l'adhésion de l'Inde. La clause d'exception pour les livraisons nucléaires à l'Inde a déjà été une rude épreuve pour le NSG. Si le NSG veut, dans un monde globalisé où les technologies pouvant être utilisées pour des armes atomiques deviennent de plus en plus accessibles, maintenir un régime de contrôle des exportations efficace, il faut veiller à ce que les décisions centrales concernant l'identité du groupe soient prises si possible par tous les membres. Faut de quoi, la cohésion et donc aussi l'efficacité du NSG menacent de s'effondrer.

La Suisse et le NSG

La Suisse est membre du NSG. Le Conseil fédéral a déjà décidé en 1977 d'appliquer les règlements pour les contrôles à l'exportation pertinents dits «directives de Londres». Comme tous les Etats qui ont mis en œuvre ces directives, la Suisse a elle aussi été invitée en 1991 quand le NSG s'est réuni pour la première fois sous ce nom. En 1993 déjà, la Suisse a pris la pré-

sidence du NSG pendant un an. La politique suisse de contrôle des exportations repose sur la loi sur le contrôle des biens et une ordonnance sur le contrôle des biens. L'exportation des biens énumérés doit être autorisée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Des demandes d'exportation sont parfois refusées.

La Suisse est membre du NSG pour quatre raisons: premièrement, la Suisse a intérêt en général à ce que les régimes de non-prolifération, en particulier le TNP, soient renforcés. Des contrôles des exportations aussi efficaces que possible dans le cadre du NSG y contribuent. Deuxièmement, elle veut pouvoir participer à la conception des régimes de contrôle des exportations concernant ses propres règles d'exportation. Troisièmement, la Suisse tient compte de ses intérêts économiques. L'harmonisation des politiques de contrôle des exportations doit garantir que l'industrie domestique ne souffre d'aucun désavantage concurrentiel. Il ne s'agit pas principalement ici de biens liés directement à des applications nucléaires mais surtout de l'industrie suisse

des machines-outils. Quatrièmement, l'échange d'informations au sein du NSG permet de renforcer la mise en œuvre des règles d'exportation suisses.

La Suisse est en principe ouverte à un élargissement du NSG. Elle veut cependant éviter que l'adhésion de pays ne compromette l'aptitude au consensus du groupe ou ne relativise l'harmonisation des politiques de contrôle des exportations. La Suisse n'a pas encore pris de décision quant à une éventuelle adhésion de l'Inde au NSG.

Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Experts ayant contribué à cette analyse:
Oliver Thränert
oliver.thraenert@sipo.gess.ethz.ch
Matthias Bieri
matthias.bieri@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

ISSN: 2296-0228

Parus précédemment

- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses