

Le Groupe des fournisseurs nucléaires dans le régime international de non-prolifération

Par **Cédric Poitevin**, chercheur au GRIP
et **Manuela Tudosia**, stagiaire au GRIP

30 juin 2008

Résumé

Le Groupe des fournisseurs nucléaires réunit les principaux États producteurs et exportateurs mondiaux de technologie nucléaire qui tentent de prévenir la prolifération nucléaire en harmonisant leurs législations nationales en matière de contrôle des exportations.

Créé en 1974 afin de pallier aux faiblesses du Traité de non-prolifération, le Groupe était tombé en désuétude à la fin de la Guerre froide. La découverte en 1992 du programme nucléaire clandestin de l'Irak avait permis de redynamiser le Groupe et d'étendre ses prérogatives aux biens et technologies à double usage.

Aujourd'hui, le Groupe des fournisseurs nucléaires se trouve à nouveau à une étape cruciale de son histoire. En effet, le désir des États-Unis, un de ses membres, d'entreprendre une collaboration nucléaire avec l'Inde nécessite une révision des lignes directrices du Groupe qui risque de remettre en cause la vision de la non-prolifération sur laquelle se basait jusqu'alors son action.

Abstract

The Nuclear Suppliers Group and the international nuclear non-proliferation regime

The Nuclear Suppliers Group gathers the main global nuclear technology producers and exporters States, in order to try and prevent nuclear proliferation by harmonizing their national legislation on export control.

Created in 1974 in order to overcome the weaknesses of the Non-Proliferation Treaty, the Group had fallen into disuse at the end of the Cold War. After the discovery in 1992 of the Iraqi clandestine nuclear programme, the Group resumed its activities and extended its prerogatives to dual-use technologies and goods.

Today, the Nuclear Suppliers Group is again at a crucial stage, as the USA, one of its members, are willing to undertake a nuclear cooperation with India. This would require a revision of the Group's guidelines which may alter the vision of non-proliferation which so far was at the basis of its action.

1. La place du Groupe des fournisseurs nucléaires dans le régime de non-prolifération

Le Traité de non-prolifération (TNP) constitue le pilier central du régime international de non-prolifération nucléaire. Toutefois, il comporte de nombreuses faiblesses, pour la plupart inhérentes à l'hétérogénéité des intérêts et positions des États qui l'ont ratifié. Depuis son entrée en vigueur, cette diversité rend sa réforme particulièrement difficile, sinon impossible. En outre, la centralité du Traité est mise à mal par les pays qui ne l'ont pas ratifié ou qui en sont sortis alimentant ainsi la confusion sur leur statut au sein du régime international de non-prolifération et sur l'encadrement qui doit accompagner une éventuelle coopération nucléaire civile avec ces États.

C'est dans cet esprit qu'après la conclusion du TNP, les grandes puissances ont entrepris de compléter le Traité par des instruments d'un autre type afin de mieux prévenir les risques d'utilisation militaire de l'énergie nucléaire. C'est ainsi qu'en 1971 est créé le Comité Zangger, dont l'objectif est de coordonner le contrôle des exportations de ses membres à destination des États non dotés d'armes nucléaires (AN) n'ayant pas signé le TNP, en s'appuyant sur l'interprétation commune de l'article III.2 du TNP¹. Toutefois, les premiers essais nucléaires de l'Inde en 1974 ont démontré que les mécanismes pour prévenir le détournement militaire des technologies nucléaires mis en place tant dans le cadre du TNP que du Comité Zangger n'étaient pas suffisants².

Les États-Unis et le Royaume-Uni ont ainsi cherché à renforcer le régime de non-prolifération au-delà de ces deux structures et ont mis en place le Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN), initialement appelé Club de Londres, qui, comme le Comité Zangger, a pour but de prévenir la prolifération nucléaire par le rapprochement des législations nationales en matière de contrôle des exportations nucléaires. Cependant, la nouvelle instance comporte deux innovations. D'une part, son mandat n'est pas limité aux provisions du TNP : les contrôles qu'il met en place peuvent ainsi couvrir un champ plus large de produits et lui permettent éventuellement de répondre aux défis posés par l'évolution technologique. D'autre part, contrairement au Comité Zangger, il vise tous les pays, y compris les États parties du TNP.

2. Les critères et le processus d'adhésion au Groupe

La nature informelle du Groupe rend les critères d'adhésion plus stricts que ceux du TNP, ce qui favorise une approche commune de la lutte contre la prolifération et, ainsi, facilite la prise et le respect des décisions. Celles-ci sont prises à l'unanimité et respectées en vertu d'un engagement politique volontaire, tout comme dans les autres Régimes multilatéraux de contrôle des exportations (RMCE)³.

Ainsi, l'adhésion au Groupe est conditionnée, d'une part, à la qualité de fournisseur nucléaire des États candidats et, d'autre part, à l'adoption par ces pays d'une approche de la lutte contre la prolifération similaire à celle des autres membres. Dans la pratique, cela se traduit par l'acceptation et l'application des conditions suivantes :

- 1) l'adhésion au TNP ou à d'autres traités internationaux similaires ;
- 2) l'adhésion aux lignes directrices du Groupe et l'action en conformité avec celles-ci ;
- 3) la mise en place d'un système national de contrôle des exportations légalement contraignant et
- 4) l'appui aux efforts internationaux de non-prolifération.

L'apparition de nouveaux fournisseurs nucléaires met constamment le Groupe devant le choix difficile de leur intégration ou de leur exclusion, malgré le risque de prolifération que celle-ci peut comporter. Cette

1. Pour une présentation du Comité Zangger, voir C. Poitevin et M. Tudosia, *Les régimes multilatéraux de contrôle des exportations et la lutte contre la prolifération*, Note d'analyse du GRIP, 15 avril 2008, disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0924.pdf>

2. Au milieu des années 50, l'Inde avait reçu des technologies à double usage dans le cadre du programme américain « Atoms for Peace » qui visait à encourager l'utilisation pacifique des technologies nucléaires en échange des assurances de la part des pays importateurs que ces technologies n'allaient pas être détournées vers des utilisations militaires. Pour plus d'informations sur les premiers essais indiens, voir sur <http://www.fas.org/nuke/guide/india/nuke/index.html>

3. Les autres RMCE sont le Comité Zangger, le Groupe d'Australie, le Régime de contrôle de la technologie des missiles et l'Arrangement de Wassenaar. Pour plus d'informations sur le sujet, voir C. Poitevin et M. Tudosia, *op. cit.*

difficulté est généralement due au fait que les deux principaux critères d'adhésion revêtent une égale importance. Les compromis faits par rapport à l'un ou l'autre des critères impliquent en effet le risque qu'un État candidat utilise l'appartenance au Groupe pour tirer seulement des avantages propres et non pour s'impliquer réellement dans la lutte contre la prolifération. Pour cette raison, les membres doivent s'assurer que les États candidats remplissent les deux critères d'une façon acceptable avant de rejoindre le Groupe.

Pour certains États, le processus d'adhésion au Groupe nécessite une période plus ou moins longue afin d'ajuster graduellement leurs politiques de non-prolifération à celles des autres membres du GFN. Ainsi, au début des années 90, le Groupe a encouragé l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et la Corée du Sud, des fournisseurs nucléaires apparus lors de la décennie précédente, à respecter les lignes directrices du Groupe. Leur réponse positive a eu finalement comme résultat l'adhésion au GFN au bout de quelques années. La même chose est valable pour les fournisseurs nucléaires apparus suite à la désintégration de l'Union soviétique (le Belarus, le Kazakhstan et l'Ukraine), qui ont été convaincus de signer le TNP en tant qu'États non dotés d'AN et qui ont, par la suite, adhéré au GFN.

Le cas de la Chine est encore plus significatif. Longtemps, Pékin a accusé le GFN de n'être qu'un cartel de pays industrialisés. Son changement positif d'attitude lui a ouvert la perspective d'intégration au début des années 90. Pourtant, le processus d'adhésion de ce pays a duré jusqu'en 2004 puisque Pékin refusait initialement d'imposer des garanties intégrales aux importateurs, comme les règles du GFN le requièrent⁴.

Inversement, si un État fournisseur a une approche de la prolifération jugée incompatible avec celle des membres du GFN et s'il ne fait pas preuve d'une volonté de coopération, son adhésion devient impossible. Ainsi, la Corée du Nord ne pourra pas devenir membre du GFN tant qu'elle sera perçue comme une menace et tant qu'elle aura une perception des risques posés par la prolifération nucléaire incompatible avec celle des États membres. D'autres pays, comme l'Inde, Israël ou le Pakistan, ne peuvent devenir membres dans les conditions actuelles puisque, n'ayant pas adhéré au TNP, ils ne remplissent pas le deuxième critère. Pourtant, comme tous les pays hors du GFN, ils peuvent décider d'adhérer unilatéralement aux lignes directrices du Groupe et de les appliquer de leur propre chef.

Même si aujourd'hui le GFN est le plus large et le plus hétérogène des RMCE (45 États membres), le Groupe demeure stigmatisé par certains pays (surtout parmi le Mouvement des non-alignés) pour qui il s'agit avant tout d'un cartel créé pour défendre les intérêts des pays industrialisés au prix du développement d'autres pays⁵.

Pour leur part, les membres du GFN ont toujours considéré que le Groupe jouait un rôle de complément au TNP et de renforcement du régime international de non-prolifération dans son ensemble. Cet argument a une certaine pertinence si l'on observe que la plupart des initiatives de réforme des lignes directrices du Groupe ont été prises suite à la découverte de nouveaux moyens de prolifération utilisés par certains pays ou réseaux non étatiques. Le TNP ne prévoyant généralement pas de solutions à ces nouveaux problèmes, l'utilisation des instruments hors du cadre du Traité apparaissait nécessaire afin d'y répondre. En effet, contrôler les technologies à double usage ou adopter des mesures de lutte contre la prolifération nucléaire par des acteurs non étatiques dans le cadre du TNP aurait nécessité une réforme préalable de ce traité.

Néanmoins, si le contrôle des exportations apparaît comme nécessaire pour le renforcement du régime de non-prolifération, le GFN n'en demeure pas moins un Groupe de pays qui disposent de technologies nucléaires de pointe et qui s'accordent afin de décider quel État pourra ou non y avoir accès.

4. Les « **garanties** » sont les activités de vérification menées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) pour s'assurer qu'un État non doté d'armes nucléaires ne détourne pas les capacités nucléaires civiles à des fins militaires. Les « **garanties intégrales** » impliquent la vérification par l'AIEA de l'ensemble des matières et des installations nucléaires pacifiques, présentes ou futures, et déclarées par l'État importateur, après la conclusion d'un accord de garanties entre cet État et l'AIEA tandis que les « **garanties limitées** » ne comportent des vérifications que des activités et des installations nucléaires spécifiques liées à l'importation proprement dite et mentionnées dans l'accord signé avec l'AIEA.

5. Les membres du GFN sont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, le Belarus, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, la Chine, Chypre, la Corée du Sud, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Kazakhstan, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.

3. Les instruments de lutte contre la prolifération élaborés par le GFN

Les deux moyens de lutte contre la prolifération élaborés par le GFN sont les échanges réguliers d'informations concernant les risques de prolifération et les lignes directrices communes.

Les échanges d'informations se font, entre autres, à propos des refus d'octroi de licence d'exportation, des nouveaux développements technologiques, des nouveaux moyens utilisés pour le transfert des technologies ou bien de la nature et des activités de certains utilisateurs finaux. Concernant ces derniers, le GFN a évité de définir clairement des États cibles envers lesquels des contrôles plus stricts doivent être appliqués, à l'instar de la pratique qui avait été adoptée par le COCOM pendant la Guerre froide⁶.

Depuis 1992, une place centrale dans les activités d'échange d'informations est occupée par le principe du « *no-undercut* » (« non-concurrence ») en vertu duquel une demande de licence d'exportation essentiellement identique à une demande déjà refusée par un autre État membre, ne sera accordée qu'après consultation de l'État ayant formulé le premier refus. Ce principe aide non seulement à harmoniser les politiques d'exportation des États membres grâce aux consultations préalables mais aussi à prévenir les entraves à la concurrence entre industries des États membres⁷.

L'harmonisation des législations nationales dans le domaine du contrôle des exportations nucléaires se construit principalement à partir des lignes directrices communes (« *guidelines* ») qui sont régulièrement mises à jour. Celles-ci comportent actuellement deux parties : la première portant sur les biens destinés exclusivement à l'usage nucléaire et la deuxième sur les biens et les technologies à double usage⁸.

Selon le GFN, ces lignes directrices ont pour objectif « d'assurer que le commerce nucléaire à des fins pacifiques ne contribue pas à la prolifération des armes nucléaires ou d'autres applications nucléaires militaires, tout en ne freinant pas le commerce et la coopération internationaux en la matière »⁹.

Le contenu de ces lignes directrices reprend les principes de base de non-prolifération, une série de conditions dont les autorités nationales doivent tenir compte lors du traitement des demandes de licence, des annexes de produits soumis aux contrôles ainsi que des notes techniques et explicatives de certains termes employés.

Tout comme les autres décisions du Groupe, les lignes directrices sont adoptées à l'unanimité et elles ne sont que politiquement contraignantes, ce qui les rend facilement sujettes aux différences d'interprétation et d'application d'un pays membre à l'autre.

Ces différences d'interprétation s'expliquent en partie par le fait que la décision d'exportation prise par un État se fait en fonction non seulement d'impératifs sécuritaires mais aussi de ses intérêts commerciaux. À cet égard, il semblerait que le souci de ne pas affecter ces derniers ait été la raison principale pour laquelle le Groupe ne s'était plus réuni entre 1978 et 1990, bien que ses membres aient continué d'appliquer unilatéralement les dispositions de ses lignes directrices¹⁰.

4. Les lignes directrices GFN

4.1. Première partie : le contrôle des biens pouvant contribuer directement au développement des armes nucléaires

6. I. Anthony, C. Ahlstorm et V. Fedchenko, *Reforming Nuclear Export Controls: the Future of the Nuclear Suppliers Group*, SIPRI Research Report No. 2, Oxford University Press, 2007, p. 29-33 et p. 85-92.

7. Pour plus d'informations sur ce principe, voir la fiche explicative du SIPRI « *The no-undercut principle – Information exchange procedures* », disponible sur <http://www.sipri.org/contents/expcon/noproc.html>

8. Dans le domaine du nucléaire, les technologies dites « à double usage » font référence aux technologies qui peuvent être utilisées aussi bien pour la production nucléaire civile ou militaire que dans des secteurs qui ne sont pas liés au nucléaire.

9. « *The NSG Guidelines aim to ensure that nuclear trade for peaceful purposes does not contribute to proliferation of nuclear weapons or other nuclear explosive devices which would not hinder international trade and cooperation in the nuclear field* ». Présentation des lignes directrices du GFN disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>

10. T. Strulak, « The Nuclear Suppliers Group », dans *The Non-Proliferation Review*, automne 1993, p. 4, disponible sur : <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol01/11/strula11.pdf>

La première partie des lignes directrices, adoptée en 1977, fait référence aux biens destinés exclusivement à l'usage nucléaire, qui sont détaillés dans une annexe appelée « *trigger list* » et divisée en plusieurs sous-catégories¹¹.

Jusqu'en 1992, le Groupe n'a exigé que des garanties limitées comme condition préalable à l'exportation malgré les tentatives faites par certains membres d'imposer des garanties intégrales¹². La découverte du programme nucléaire irakien au début des années 90 a largement influencé la revitalisation du Groupe et la décision prise en 1992 d'imposer des garanties intégrales comme condition d'exportation des biens repris dans la première partie des lignes directrices¹³. Deux ans plus tard, a été ajouté un « principe de non-prolifération » qui oblige le fournisseur à n'autoriser un transfert que s'il est convaincu que ce transfert ne contribuera pas à la prolifération d'AN ou de dispositifs explosifs nucléaires. Cela a suscité certaines critiques de la part de certains États non membres estimant que cela permet une évaluation subjective par les États exportateurs de leur politique de non-prolifération¹⁴.

Aujourd'hui, les membres du Groupe discutent encore la proposition des États-Unis d'introduire, comme nouvelle condition d'exportation, l'obligation pour les importateurs de signer le Protocole additionnel, qui permet aux inspecteurs de l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique) d'inspecter toutes les installations nucléaires du pays qui l'a ratifié, y compris celles qui ne sont pas déclarées, facilitant ainsi la découverte des programmes militaires cachés¹⁵.

Tandis que la proposition des États-Unis pourrait être utile pour renforcer les mesures qui visent à prévenir le détournement militaire des biens liés au nucléaire, elle semble pourtant peu compatible avec leur demande de créer des exemptions spécifiques à l'Inde au sein du Groupe afin de mettre en place l'accord de coopération entre les deux pays en matière de nucléaire civil (voir annexe).

La perspective de l'adoption du Protocole additionnel comme condition d'exportation soulève aussi certaines questions qui pourraient décourager les membres du GFN à faire ce pas. Ainsi, beaucoup de pays ont montré leur volonté de signer le Protocole additionnel, estimant que cela contribuerait au développement d'une culture de non-prolifération nucléaire dans un contexte multilatéral. L'introduction en parallèle d'éléments de conditionnalité et de coercition par le GFN pourrait changer l'attitude de ces pays. Le renforcement des conditions d'exportation dans ce sens signifierait aussi l'accroissement du nombre de refus d'octroi de licences d'exportation. D'une part, cela pourrait affecter les intérêts commerciaux des exportateurs et les encourager à mettre en question la légalité des contrôles. D'autre part, si l'étendue des refus devenait trop grande et couvrait aussi des exportations qui ne posent pas de risques de prolifération, l'argument que le GFN ne vise pas à entraver le commerce légitime serait sapé¹⁶.

4.2. Deuxième partie : le contrôle des biens à double usage

La prise de conscience des risques posés par les biens à double usage dans le domaine du nucléaire remonte aux années 80. À cette époque, les États-Unis ont encouragé à plusieurs reprises les autres

11. Les sous-catégories de produits contrôlés sont : 1°) le matériel nucléaire ; 2°) les réacteurs nucléaires et les équipements y afférents ; 3°) le matériel non-nucléaire pour les réacteurs ; 4°) les installations et les équipements pour le retraitement, l'enrichissement et la conversion du matériel nucléaire, ou pour la fabrication du combustible et la production d'eau lourde ; et enfin, 5°) la technologie liée aux biens mentionnés ci-dessus. Voir *Guidelines for Nuclear Transfers*, INFCIRC/254, Part 1, février 2006, p. 1, disponible sur : <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/PDF/infirc254r8p1-060320.pdf>

12. Voir note 4.

13. Cette condition comporte une exception. Lorsqu'un transfert est considéré comme essentiel pour la sécurité des facilités nucléaires qui sont déjà soumises aux garanties, l'importation peut avoir lieu sans application des garanties intégrales. Pourtant, dans tous les cas, les États importateurs doivent donner des garanties gouvernementales qui stipulent explicitement que les biens importés ne seront pas utilisés d'une manière qui pourrait mener au développement d'une forme d'explosif nucléaire quelle qu'elle soit.

14. M. Quentin, *The Evolution of Nuclear Export Control Regime: from Export Control Lists to Catch-all-Clause*, dans *Atoms for Peace*, An International Journal, Vol.1, No.1, 2005, p. 78, disponible sur <http://www.inderscience.com/storage/f251011124719386.pdf>

15. La signature et la ratification du Protocole se font sur base volontaire, ce qui explique que de nombreux pays restent encore en dehors de ce régime. Il est à noter que le Protocole vise à compléter les garanties intégrales et non pas à les remplacer.

16. I. Anthony, C. Ahlstorm et V. Fedchenko, *op. cit.*, p. 36-38.

membres du GFN à contrôler unilatéralement ce type de technologies et ils ont même proposé l'inclusion des contrôles des biens à double usage dans les lignes directrices du GFN¹⁷.

L'adoption de cette dernière proposition a toutefois dû attendre la découverte, au début des années 90, du développement par l'Irak d'un programme nucléaire réalisé à l'aide de technologies à double usage non contrôlées à l'exportation et non couvertes par les garanties de l'AIEA.

Les lignes directrices adoptées depuis lors comprennent un « principe de base » qui mentionne les situations dans lesquelles un État fournisseur doit refuser la délivrance d'une autorisation : s'il existe un risque que les biens exportés soient destinés à la fabrication d'armes nucléaires ou à être utilisés dans le cadre d'un cycle nucléaire non contrôlé par l'AIEA¹⁸.

Cependant, cette deuxième liste de contrôle ne couvre pas tous les produits à double usage qui pourraient contribuer au développement des programmes nucléaires militaires. En effet, la mise à jour de la liste ne peut pas toujours suivre le rythme des avancées technologiques. De surcroît, la variété des applications potentielles de certains produits à double usage – souvent dans des domaines totalement étrangers au nucléaire – rend leur contrôle systématique peu justifié. Enfin, de nombreux produits sensibles sont devenus si aisément accessibles – surtout dans l'espace transatlantique qui a connu dans la dernière décennie une libéralisation partielle du marché des biens à double usage – qu'il est illusoire de vouloir les contrôler systématiquement¹⁹.

Face à ces évolutions, la réponse initiale a été l'adoption unilatérale par certains États de la clause dite « catch-all », qui permet aux autorités de contrôler occasionnellement des produits qui ne sont pas inscrits sur les listes de contrôle. La décision d'imposer des contrôles est alors prise suite à une analyse conjuguée des potentialités d'application militaire du produit visé et des intentions de l'utilisateur final. Par la suite, en 2004, le GFN a introduit une clause « catch-all » dans la deuxième partie des lignes directrices du Groupe²⁰.

Il est à noter que, même si le Groupe ne désigne pas de pays cibles comme le faisait auparavant le COCOM, la focalisation des contrôles sur l'utilisateur final a gagné en importance dans les décisions des États exportateurs durant les dernières années. Il s'agit là d'une tendance générale dans la pratique des contrôles des exportations, notamment due au fait que le nombre des produits sensibles est devenu trop important pour se permettre, économiquement, d'entraver le commerce vers toutes les destinations²¹. C'est ainsi que le focus des autorités de contrôle a tendance à passer des biens sensibles à double usage aux acteurs étatiques susceptibles d'être engagés dans des activités de prolifération illégale, surtout lorsque les biens n'ont pas un degré trop élevé de sensibilité²².

À la différence de la première partie des lignes directrices, les conditions pour l'exportation des biens à double usage restent souples et elles n'impliquent pas la signature d'accords de garanties avec l'AIEA. Une condition clairement spécifiée est l'obligation pour l'importateur de déclarer l'utilisation et la location finales des biens importés, ainsi que de s'engager que ceux-ci ne seront pas détournés vers un programme nucléaire clandestin.

17. C. E. Thorne, « Multilateral Export Controls: Past, Present and Future », dans *International Seminar on the Role of Export Controls in Nuclear Non-Proliferation*, p. 30, disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/PDF/SeminarControl1.pdf>

18. *Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Materials, Software and Related Technology*, [INFCIRC/254, Part 2](http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm), disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>. En cas de réexportation des biens, le nouvel importateur est soumis aux mêmes obligations que l'importateur initial.

19. La libéralisation du marché des biens à double usage dans l'espace transatlantique a deux causes principales. L'une est la création d'un marché européen commun pour la plupart de ces biens. L'autre est la réforme transnationale des industries de défense qui a entraîné une circulation plus libre des produits.

20. Communiqué du GFN à la suite de la séance plénière tenue à Göteborg les 27 et 28 mai 2004, disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/PRESS/2004-05-goteborg.pdf>

21. Les raisons économiques sont l'explication la plus évidente à la focalisation sur les utilisateurs finaux. Pourtant, il s'agit également d'une préférence d'ordre politique dans certains pays. Ainsi, les États-Unis sont plus favorables que la France à un contrôle ciblé sur certains pays ou entités non étatiques.

22. La tendance à accorder plus d'importance à l'identité de l'utilisateur final qu'à la nature du produit exporté dépend aussi du degré de sensibilité du produit.

Le régime plus souple appliqué pour l'exportation des biens à double usage s'explique aussi par le fait que le contrôle de ces biens n'est pas perçu comme légitime par tous les pays en voie de développement. Ainsi, pour éviter d'entraver un commerce considéré comme légitime, l'exportation des biens nucléaires à double usage est généralement permise par les autorités chargées du contrôle des exportations. De ce point de vue, le « principe de base » est théoriquement un élément qui protège contre les restrictions injustifiées au commerce puisque les autorités doivent disposer de preuves suffisantes que les États importateurs ont l'intention de détourner à des fins militaires les biens importés. Cela implique une coopération étroite avec les services de renseignement afin d'avoir des informations fiables.

Pourtant, la fiabilité des informations ne peut qu'atténuer les différences entre les États membres dans l'estimation des risques de prolifération et non pas les éliminer puisque les décisions d'exportation d'armement comportent aussi un choix politique. De plus, l'estimation sensiblement différente des risques de prolifération entre les membres du GFN implique aussi le désavantage d'une application variable des lignes directrices²³.

5. Le Groupe des fournisseurs nucléaires et la Résolution 1540

Longtemps, l'application systématique des contrôles aux exportations a été principalement associée aux pays membres des RMCE. Cette perception a probablement été renforcée par le caractère exclusif de ces régimes. Pourtant, l'application des contrôles aux exportations en soi n'est pas limitée qu'à ces pays. Au contraire, aujourd'hui, elle a désormais une portée de plus en plus universelle et devient même un étalon de l'efficacité des politiques nationales en matière de non-prolifération.

La résolution 1540, adoptée en avril 2004 par le Conseil de sécurité des Nations unies, consacre la nécessité des contrôles aux exportations et devient le premier instrument juridique du système onusien qui rend obligatoire la mise en place des systèmes nationaux efficaces de contrôle des exportations par tous les pays membres de l'ONU²⁴. Bien que la résolution vise en premier lieu à prévenir la prolifération des armes de destruction massive (ADM) par les acteurs non étatiques, son paragraphe 3, qui ne contient aucune référence aux acteurs non étatiques, demande expressément aux États d'établir des contrôles aux exportations efficaces afin de lutter contre la prolifération des ADM. Ainsi, dans les faits, les contrôles demandés par la résolution 1540 ne se limitent pas à la question des acteurs non étatiques et ont même une vocation universelle en visant la prolifération par les États²⁵.

Le GFN a modifié ses lignes directrices en 2006 pour inclure la référence à la résolution 1540. Ainsi, la première partie des lignes directrices stipule que les fournisseurs ont la responsabilité de rappeler aux pays importateurs qu'en vertu de la résolution 1540, ceux-ci ont l'obligation de soumettre au contrôle des exportations les biens importés et les éventuels produits qui en sont dérivés²⁶. Dans le cas des demandes de licences d'exportation pour des produits à double usage (2^e partie des lignes directrices), les exigences du GFN sont moins fortes, les fournisseurs devant seulement « évaluer » si les biens exportés risquent d'être réexportés en raison de l'incapacité de l'État importateur de mettre en place des mesures nationales efficaces de contrôle des exportations, conformément à la résolution 1540²⁷.

23. J. Blackford, *Multilateral Nuclear Export Controls After the A.Q. Khan Network*, ISIS, 13 janvier 2005 (mis à jour le 2 août 2005), p. 5-6, disponible sur <http://www.isisonline.org/publications/expcontrol/multilateralexportcontrols.pdf>

24. La résolution établit trois grandes obligations légalement contraignantes pour tous les États membres de l'ONU : 1°) ne pas aider les acteurs non étatiques à obtenir des ADM ; 2°) adopter une législation criminalisant ces actes ; 3°) adopter des mesures nationales efficaces de contrôle des exportations.

La résolution 1540 a été adoptée le 28 avril 2004. Son adoption est due, en grande partie, à la découverte des activités de prolifération opérées par le réseau non étatique du Pakistanais A. Q. Khan. Selon les témoignages de Khan, entre 1987 et 2003, son réseau avait transmis des informations et exporté des technologies et du matériel nucléaires à plusieurs pays, parmi lesquels la Corée du Nord, l'Iran, l'Irak et la Libye. La résolution est disponible sur <http://www.grip.org/bdg/pdf/g4605.pdf>

25. J. Blackford, *op. cit.*, p. 8-9.

26. INFCIRC/254, Part 1, Section « Export Controls », p. 4, disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>

27. INFCIRC/254, Part 2, Section « Establishment of Export Licensing Procedures », p. 2, disponible sur <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>

Ces différences de formulation sont manifestement dues à la controverse sur la légitimité des contrôles des biens à double usage (voir plus haut). D'ailleurs, la résolution n'utilise pas le terme de « double usage » proprement dit, mais celui « d'éléments connexes [aux ADM] », un terme plus acceptable du point de vue politique et qui a vraisemblablement facilité l'adoption de la résolution²⁸. Malgré ce compromis concernant les termes utilisés, en pratique, la résolution rend le contrôle des biens à double usage obligatoire. De surcroît, vu qu'elle est explicitement adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, elle implique aussi la possibilité de sanctions de la part du Conseil de sécurité et même d'utilisation de la force en cas de non-respect²⁹.

Cette référence à la résolution 1540 dans les lignes directrices du GFN revêt toute son importance en ce qui concerne le contrôle des produits à double usage. En effet, les contrôles afférents à la première partie des lignes directrices étaient déjà largement légitimés par l'objectif de contribuer au respect des dispositions du TNP et ils s'appuyaient sur le système de garanties de l'AIEA. Contrairement à cette première partie, avant la référence à la résolution 1540, les contrôles des biens à double usage ne reposaient sur aucun instrument international contraignant qui puisse impliquer des sanctions en cas de non-respect ou de mécanismes de vérification.

De ce point de vue, on pourrait se demander quel rôle jouera le GFN dans l'application de la résolution et si celui-ci peut être comparé avec le rôle de « complément » que le Groupe estime avoir par rapport au TNP. En effet, la transformation des garanties intégrales, un instrument de l'AIEA, en condition préalable d'exportation, entraîne aussi l'application des dispositions du TNP concernant la prévention du détournement militaire des technologies nucléaires civiles.

Si la mise en place des systèmes nationaux efficaces de contrôle des exportations dans les pays importateurs devenait une condition d'exportation du GFN, cela servirait également les objectifs de la résolution 1540. Ainsi, d'une certaine manière, le Groupe peut aussi être vu comme un organisme ou un « réseau » exécutif des dispositions des Nations unies en matière de non-prolifération³⁰.

Cependant, bien que les membres doivent actuellement tenir compte de la résolution dans leurs décisions d'exportation, il n'est pas explicitement mentionné qu'un système de contrôle des exportations efficace dans les pays importateurs soit obligatoire pour qu'un membre du GFN puisse exporter vers ces pays.

La mise en place d'une telle condition rencontrerait probablement des difficultés d'application parce qu'il n'y a, pour le moment, pas de critères clairs pour évaluer l'efficacité des systèmes nationaux de contrôles des exportations. Les dispositions de la résolution 1540 à ce sujet sont très floues et, si les membres du GFN devaient se charger de cette évaluation, ils risqueraient, d'une part, d'appliquer des critères différents d'évaluation et, d'autre part, de soulever des critiques de la part des États importateurs comme ce fut le cas par rapport au « principe de non-prolifération ».

Une autre exigence de la résolution 1540 porte sur l'adoption par les États membres de l'ONU de listes nationales des biens soumis au contrôle et l'élaboration d'instruments appropriés pour informer l'industrie et le public des obligations qu'ils ont par rapport aux lois liées à la non-prolifération. Pourtant, la résolution ne définit ni quels biens particuliers devraient faire l'objet de contrôles ni quelles seraient les modalités de mise à jour des listes de contrôle. De plus, elle reconnaît qu'un nombre important de pays n'ont aucune tradition en matière de contrôle des exportations et qu'ils risquent ainsi de ne pas avoir les connaissances et les moyens nécessaires pour l'appliquer correctement. Pour cette raison, la résolution fait appel aux États qui en sont en mesure d'offrir de l'assistance aux pays qui demandent d'appui pour l'appliquer.

28. S. Jones, *Resolution 1540: Universalizing Export Control Standards*, dans *Arms Control Today*, mai 2006, disponible sur http://www.armscontrol.org/act/2006_05/1540.asp

Notons que, dans la résolution 1540, les « éléments connexes » sont définis comme des « matières, équipements et technologies couverts par les traités et arrangements multilatéraux pertinents, ou figurant sur les listes de contrôle nationales, susceptibles d'être utilisés aux fins de la conception, de la mise au point, de la fabrication ou de l'utilisation d'armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs ».

29. C. Craft, *Challenges of UNSCR 1540: Questions about International Export Controls*, CITS Briefs, CITS, University of Georgia, p. 1, disponible sur http://www.uga.edu/cits/documents/pdf/Briefs/CITSBrief_002.pdf

30. Le mot « réseau » est employé par rapport au fait que les contrôles des exportations s'appliquent au niveau national mais qu'ils sont aussi coordonnés au niveau du réseau de pays membres du GFN.

Comme les États non membres des RMCE ont déjà la possibilité de reprendre volontairement dans la législation nationale les listes de contrôle définies par ceux derniers, la plus simple solution concernant l'élaboration des listes de contrôle pour appliquer la résolution serait simplement la reprise des lignes déjà élaborées par les RMCE. Cependant, une obligation dans ce sens en vertu de l'application de la résolution pourrait poser des problèmes de légitimité.

Par ailleurs, la plupart des États membres du GFN ont déjà montré leur disponibilité à offrir de l'assistance aux États qui en solliciteraient³¹. Celle-ci comprend différents aspects du contrôle des exportations dans le domaine des armes nucléaires, chimiques et biologiques. Toutefois, il n'est pas encore clair dans quelle mesure l'assistance offerte couvre aussi la définition des listes de contrôle.

D'un autre côté, la volonté du GFN de promouvoir le contrôle des exportations comme stratégie de lutte contre la prolifération a été montrée bien avant l'adoption de la résolution 1540. En effet, le GFN avait déjà organisé deux séminaires internationaux (en 1977 et 1999) sur le rôle des contrôles des exportations dans la non-prolifération nucléaire, ainsi qu'une série de sessions d'information avec les États non membres afin de leur expliquer le rôle des lignes directrices et de les encourager à les respecter³².

Donc, à côté de son rôle de « réseau exécutif », le GFN tente également aujourd'hui de jouer un rôle de « guide » dans la lutte contre la prolifération. Mais, à la différence des fonctions exécutives qui peuvent être exercées indépendamment de la volonté des États non membres, l'efficacité des fonctions de « guide » dépend avant tout de l'acceptation et de la volonté de coopération de ces derniers.

6. Conclusion

Au cours des années, les contrôles des exportations dans le domaine du nucléaire sont devenus de plus en plus complexes. Dans la majorité des cas, le renforcement des règles de contrôle a été rendu nécessaire par la nécessité de combler les ambiguïtés ou les lacunes du TNP, qui est resté un traité figé et qui traverse aujourd'hui une crise profonde. En effet, la grande diversité des pays qui l'ont ratifié ralentit, voire rend impossible la prise de certaines décisions. Ainsi, jusqu'à présent, le traité ne s'est pas intéressé aux risques posés par les produits à double usage ou par le rôle des acteurs non étatiques dans la prolifération nucléaire.

À la lumière de ces développements, on peut se demander si, dans la pratique, le TNP garde encore un rôle central dans la lutte contre la prolifération nucléaire et s'il n'est pas progressivement remplacé par le contrôle des exportations, une stratégie jugée plus souple et plus décentralisée au niveau des États. Un exemple symptomatique de cette tendance est la mise en évidence par les responsables indiens de l'efficacité de leur système de contrôle des exportations et de la reprise des lignes directrices du GFN afin de souligner leur engagement dans la lutte contre la prolifération et ainsi de justifier l'accord avec les États-Unis. La décision du GFN concernant les exemptions spécifiques à l'Inde pourra aussi montrer dans quelle mesure le Groupe considère que le contrôle des exportations peut remplacer des garanties intégrales mais incomplètes.

Enfin, malgré son ambiguïté et les critiques auxquelles il doit faire face, le GFN continue pourtant de jouer un rôle clé dans la promotion des contrôles des exportations comme principale stratégie de lutte contre la prolifération.

* * *

31 Pour une liste des pays qui ont offert leur assistance ainsi que pour les types d'assistance offerts, voir <http://www.un.org/sc/1540/memberstatesassistance.shtml>

32 Pour plus de détails, voir aussi I. Anthony, C. Ahlstorm et V. Fedchenko, *op. cit.*, p. 27-28.

Annexe

L'Accord de coopération sur le nucléaire civil États-Unis/Inde et le Groupe des fournisseurs nucléaires

Depuis septembre 2001, l'attitude des États-Unis vis-à-vis de l'Inde a progressivement changé. L'amélioration des relations entre les deux pays a débuté par la levée des restrictions à l'exportation que Washington avait imposées à la suite des essais nucléaires indiens de 1998. De 2002 à 2005, les deux pays ont négocié les termes d'un partenariat stratégique appelé *Next Steps in Strategic Partnership* (NSSP), qui doit jeter les bases d'une coopération bilatérale dans les domaines de l'espace, des technologies à double usage et de l'énergie nucléaire civile. Une branche du NSSP, la Civil Nuclear Cooperation Initiative (CNCI) et l'accord de coopération sur le nucléaire civil (également appelé « Accord 123 ») signé par les deux parties en juillet 2007 dans le cadre de la CNCI, ont été l'objet de très nombreuses critiques. En effet, il s'agit de garanties commerciales que Washington n'a jamais accordées à aucun de ses partenaires commerciaux, pas même à ceux qui remplissent toutes leurs obligations et leurs responsabilités dans le cadre du Traité de non-prolifération. De son côté, l'Inde n'a signé ni le Traité de non-prolifération, ni le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et a toujours refusé d'interrompre sa production de matière fissile à usage militaire.

L'« Accord 123 » permettrait à New Delhi d'assurer à long terme la fourniture de combustible nucléaire pour son industrie civile et indirectement de rediriger sa production indigène de combustible vers son programme nucléaire militaire. Par ailleurs, aucune clause ne spécifie l'arrêt de la coopération dans le cas où New Delhi conduirait à nouveau des essais nucléaires. De plus, les États-Unis s'engagent à fournir de manière durable du combustible nucléaire à l'Inde dans le cas où elle serait victime d'arrêt dans ses fournitures, quand bien même cet arrêt serait dû à une violation par New Delhi de ses engagements internationaux (notamment en matière de non-prolifération). Enfin, l'accord en question ne couvre pas le combustible nucléaire fourni avant 1978 par Washington à New Delhi, ce qui signifie que plusieurs tonnes de combustible américain présent sur le territoire indien ne seront soumises à aucune obligation légale en matière de retraitement, de stockage ou encore de transferts.

Plus globalement, cet accord est potentiellement dangereux non seulement pour l'équilibre régional en Asie du Sud mais aussi pour la sécurité internationale et la stabilité du régime de non-prolifération. En effet, en favorisant indirectement l'expansion du programme nucléaire militaire indien alors que New Delhi dispose déjà d'une supériorité conventionnelle sur Islamabad, les États-Unis compromettent l'équilibre sécuritaire avec le Pakistan qui, en l'état actuel des choses, n'a pour seule option que le développement de son propre programme nucléaire militaire et l'approfondissement de son partenariat nucléaire avec la Chine. De plus, si Washington récompense de cette manière un pays qui est resté hors du régime international de non-prolifération et qui a développé son programme nucléaire militaire sous couvert d'un programme civil, il lui sera d'autant plus difficile à l'avenir d'exiger de la Corée du Nord ou de l'Iran qu'ils respectent les réglementations internationales existantes.

En tant qu'État doté *de facto* de l'arme nucléaire, l'Inde a voulu que les termes de « l'Accord 123 » reflètent son statut spécial. Elle a ainsi obtenu de l'administration américaine l'engagement d'obtenir des exemptions spécifiques des lois américaines et des règles du GFN concernant l'obligation pour les pays non dotés d'AN (selon le TNP) de soumettre aux garanties intégrales l'ensemble de leurs installations nucléaires. En échange, elle s'est engagée à séparer ses installations nucléaires militaires et civiles et à soumettre aux garanties de l'AIEA huit réacteurs nucléaires civils supplémentaires avant 2014. Dix autres réacteurs demeureront cependant en dehors du contrôle de l'Agence, ce qui permettrait aux autorités indiennes d'utiliser les matières fissiles qui en sont issues dans le cadre de son programme nucléaire militaire. Notons cependant qu'en contrepartie, l'Inde s'est engagée à harmoniser ses contrôles des exportations avec les lignes directrices du GFN et avec celles du Régime de contrôle de la technologie des missiles.

Malgré la signature du texte par les deux gouvernements en juillet 2007, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour que cet accord soit réellement effectif. En effet, il faut encore que l'Inde, qui n'est pas partie du TNP, négocie un accord de garantie avec l'AIEA. Par la suite, les membres du GFN devront parvenir à un consensus autorisant la fourniture de carburant à l'Inde. Enfin, il faudra que les pouvoirs exécutifs américains et indiens approuvent et ratifient le texte.

Cependant, avant de parvenir devant l'AIEA et le GFN, l'accord doit passer l'écueil national. En effet, le gouvernement indien est depuis plusieurs mois divisé sur la question : le premier ministre Singh doit ainsi faire face à l'opposition de ses alliés communistes pour qui l'accord érode la sécurité et la souveraineté du pays. Ce parti menace de quitter le gouvernement si le premier ministre et son parti agissent sans son avis, notamment en ce qui concerne la négociation des accords de garanties avec l'AIEA.

Cette crise interne est lourde de conséquences pour l'avenir de l'Accord 123 puisqu'elle retarde la signature des accords de garanties avec l'AIEA de laquelle dépend aussi bien la décision du GFN concernant les exemptions spécifiques à l'Inde que l'approbation par le Congrès américain de l'accord indo-américain. De surcroît, les prochaines élections présidentielles aux États-Unis vont probablement retarder encore plus la décision du Congrès.

Enfin, jusqu'à présent, il ne semble pas y avoir de consensus au sein du GFN sur l'opportunité de fournir des exemptions spécifiques à l'Inde. Si la France, le Royaume-Uni et la Russie se sont ralliés à la proposition américaine, la Chine s'est, quant à elle, prononcée en faveur d'une politique d'exemption mais seulement si celles-ci sont basées sur des critères et ne fonctionnent donc pas au cas par cas.

Si les autres membres ne sont pas encore prononcés ou alors seulement du bout des lèvres, il semble cependant qu'une certaine partie d'entre eux partagent un certain nombre des craintes formulées à l'égard de l'accord entre New Delhi et Washington, notamment en matière de non-prolifération. De plus, certaines demandes indiennes durant les négociations entrent en contradiction avec les exigences du GFN concernant les garanties intégrales. Enfin, d'autres États membres du Groupe semblent plutôt se ranger derrière la proposition des États-Unis, espérant peut-être avoir leur part du gâteau lorsque le prometteur marché nucléaire civil indien sera ouvert.

Le positionnement du GFN sur ce sujet créera certainement un précédent qui pourrait, même si l'exemption n'est que « spécifique », être invoqué par d'autres États non nucléaires. La responsabilité qui pèse sur le GFN par rapport au dossier indien est grande, car l'évolution de tout le régime international de non-prolifération est en jeu.

Mots clés :

double-usage, exportations, Inde, non-prolifération, nucléaire, États-Unis, Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN)

Citation :

POITEVIN Cédric et TUDOSIA Manuela, *Le Groupe des fournisseurs nucléaires dans le régime international de non-prolifération*, Note d'Analyse du GRIP, 30 juin 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0913.pdf>