

Annexe 9

EXPOSE DE M. RAYMOND PROBST, AMBASSADEUR DE SUISSE,
WASHINGTON, A LA CONFERENCE DES AMBASSADEURS DU
1.9.1977

Politique américaine de l'énergie nucléaire civile

A. Evolution de la politique nucléaire américaine

La politique nucléaire américaine a parcouru, ces dernières années, une importante et profonde évolution.

En effet, à l'origine et depuis 1954 environ, la politique américaine d'utilisation pacifique de l'énergie atomique était marquée par deux concepts complémentaires: celui de la "non prolifération" d'une part et celui de la "coopération nucléaire" d'autre part. L'idée de base était que la prolifération des armes nucléaires pouvait être plus facilement limitée par un partage contrôlé des avantages de l'énergie nucléaire (empêchant ainsi une diversion à des fins militaires), que par le refus de ces avantages qui, lui, le refus, induirait des programmes indépendants incontrôlables dans d'autres pays non encore dotés d'armes nucléaires.

L'explosion d'un dispositif nucléaire aux Indes en 1974 marque le début d'un tournant décisif dans cette politique. Bien que le matériel fissible etc. provenait du Canada, l'eau lourde indispensable à son fonctionnement était d'origine américaine. De sérieuses inquiétudes se sont alors exprimées aux Etats-Unis quant à l'efficacité des mécanismes de contrôle et de garantie devant assurer la non-prolifération nucléaire. En conséquence, la non-prolifération est devenue un sujet politique essentiel. Le candidat à la présidence, Jimmy Carter a fort bien su le saisir, au cours de la campagne électorale, et tirer parti de son expérience de soi-disant "ingénieur nucléaire", pour se donner l'image d'un leader responsable s'opposant à certains développements qui entraîneraient des risques de prolifération des armes nucléaires.

Pour diminuer l'impact de la campagne de Carter qui dénonçait "la timidité des actions des Etats-Unis pour lutter contre la prolifération nucléaire", le Président Ford proclama, le 28 octobre de l'année passée, une révision de la politique nucléaire civile américaine. Il soulignait que dorénavant les considérations de prolifération des armes nucléaires passeraient avant les considérations économiques et demandait un moratoire volontaire de trois ans au minimum sur les ventes et achats de technologie d'enrichissement et de retraitement de l'uranium. Ce délai serait mis à profit pour mettre en place des dispositifs de contrôles et garanties satisfaisants. Il renonçait aux Etats-Unis au retraitement commercial du combustible irradié tant qu'une démonstration convaincante ne serait pas apportée que le plutonium récupéré dans cette opération - ce plutonium qui peut être converti relativement aisément en un explosif nucléaire - pouvait être efficacement contrôlé et que des garanties internationales satisfaisantes ne seraient pas établies dans ce domaine.

B. Premières conséquences pour la Suisse de la nouvelle politique nucléaire restrictive

La Suisse (avec Euratom, Japon et Espagne) fut au premier rang des pays directement concernés par cette révision de la politique nucléaire américaine, car nos centrales existantes prévoient en effet dans leur plan d'exploitation le retraitement de leur combustible irradié. Or, dans tous les cas où ils le pouvaient, les fonctionnaires américains appliquant l'esprit de la nouvelle politique s'opposaient à donner autorisation de retraiter les combustibles irradiés d'origine américaine.

La situation de la centrale de Mühleberg était particulièrement difficile. Le 13 octobre 1976, une demande d'autorisation de transfert

- 3 -

de 123 éléments de combustible irradié d'origine américaine vers Cap-la-Hague (France) pour retraitement avait été déposée auprès des autorités américaines. Pour des raisons d'exploitation du réacteur, une recharge de combustible frais et une décharge de combustible irradié étaient prévues en juillet 1977. Celles-ci n'auraient pas pu avoir lieu si les éléments de combustibles occupant une grande partie de la capacité de stockage sur place n'avaient pu être transférés à l'usine de retraitement de Cap-la-Hague. Toutefois, cette dernière n'était pas prête à accepter le combustible des BKW sans l'assurance d'être autorisée à le retraiter. Le transport des 123 éléments par charges maximales de 7 éléments prenant plusieurs mois, l'autorisation américaine devait être obtenue avant janvier 1977. En cas de refus d'autorisation, un arrêt d'exploitation de Mühleberg, avec toutes ses conséquences tant énergétiques que politiques, aurait dû être envisagé. Il ne pouvait en être question au moment même où la Suisse était dans le processus final de ratification du traité de non-prolifération nucléaire.

A la suite de nombreuses démarches, les autorités américaines accordèrent enfin l'autorisation de transfert, en posant toutefois des conditions à Euratom, qui garde les matériaux nucléaires sous son contrôle, tant qu'ils sont physiquement sur le territoire d'un de ses Etats membres. C'était le 30 décembre 1976. Trois semaines avant la mise en place de l'équipe Carter. Il était temps.

C. Politique Carter

On s'attendait à ce que Carter, après son élection renforce les mesures restrictives décidées par Ford en octobre 1976. Cette attente n'a pas été déçue (!?). Dans sa fameuse déclaration du 7 avril ("Statement by the President on Nuclear Power Policy"), Carter annonce son opposition de principe au retraitement du combustible nucléaire irradié et au recyclage du Plutonium dans les réacteurs civils. Ces deux opérations sont repoussées aux calendes grecques.

La recherche sur les réacteurs surgénérateurs continuera, mais la commercialisation est remise sine die. L'économie énergétique du Plutonium est donc mise au frigidaire. La capacité de production d'Uranium enrichi sera augmentée pour compenser l'abandon du recyclage du Plutonium et regagner l'image d'un fournisseur crédible. L'embargo sur l'exportation d'équipement ou de technologie d'enrichissement ou de retraitement de l'Uranium est maintenu. Carter propose enfin le lancement d'un "International Nuclear Fuel Cycle Evaluation", mis en marche entre-temps par le sommet économique de Londres.

Le 20 avril Carter présentait sa conception globale de l'énergie pour l'Amérique. L'énergie nucléaire y tenait une faible place: "...As a last resort (only) we must continue to use increasing amounts of nuclear energy". Il affirmait en outre que les Etats-Unis disposant de suffisamment d'Uranium, pouvaient renoncer au recyclage du Plutonium et remettre à plus tard une commercialisation du réacteur surgénérateur produisant plus de Plutonium qu'il n'en consomme.

Enfin, le 27 avril Carter envoyait un projet de loi au Congrès pour servir de base légale à la politique de non-prolifération nucléaire qu'il entend suivre.

D. Réactions du Congrès

Evidemment, la nouvelle conception de Carter doit encore passer le cap de ce Congrès américain difficile à manier. Les discussions y sont laborieuses et les oppositions non négligeables. Je vous fais grâce des détails. On peut s'attendre à certains compromis qui maintiendront cependant les grandes lignes directrices du Président.

- 5 -

E. Production de Plutonium militaire en augmentation

Si l'Administration Carter ne veut pas extraire du Plutonium par retraitement commercial du combustible nucléaire civil, les militaires, eux, demandent d'accroître leur propre capacité de production de Plutonium. Le Pentagone prévoit un programme ambitieux d'augmentation et modernisation de ses armes nucléaires stratégiques et tactiques. La bombe à neutron n'est qu'un projet parmi bien d'autres.

F. Conséquences pour la coopération Suisse - Etats-Unis

1) Accord bilatéral de coopération

Les Etats-Unis ne prendront guère une initiative demandant une renégociation de l'accord bilatéral Suisse - Etats-Unis d'utilisation de l'énergie atomique avant que la nouvelle législation (Nuclear Non-Proliferation Policy Act) entre en vigueur, ce qui pourrait être vers la fin de cette année. La renégociation de l'accord Suisse - Etats-Unis n'est pas prioritaire pour les Etats-Unis.

L'accord bilatéral avec la Suisse du 30 décembre 1965 tel qu'amendé le 2 novembre 1973 (amendements entrés en vigueur le 29 janvier 1974) prend déjà en considération la plupart des points couverts par la législation proposée par Carter le 27 avril. Cependant dans le domaine du retraitement, les Etats-Unis voudraient être encore plus restrictifs. L'accord impose déjà à la Suisse de demander l'autorisation américaine pour retraiter ou refabriquer des éléments de combustible irradiés contenant des matériaux fissibles reçus des Etats-Unis. L'Administration Carter voudrait aller encore plus loin. Elle désire soumettre en plus à l'autorisation américaine le retraitement et la refabrication de tous les combustibles nucléaires quels que soient leurs origines, donc aussi d'origine non-américaine, dès qu'ils auraient été utilisés

ou produits dans une installation d'origine américaine, ce qui est le cas pour nos usines atomiques suisses. La condition semble exorbitante. Il n'est toutefois pas certain que cette requête soit vraiment présentée.

En fait l'accord bilatéral surtout visé est celui avec l'Euratom, car il ne laisse pas de droit de veto au retraitement du combustible d'origine américaine.

2) Participation éventuelle de la Suisse à l'évaluation ("International Nuclear Fuel Cycle Evaluation" (INFCE))

Les Etats-Unis espèrent (attendent) une participation de la Suisse à cette opération. Ceci d'autant plus que dans presque tous les cas pratiques difficiles à régler dans le cadre de la nouvelle politique de non-prolifération, la Suisse a des cas test en jeu.

G. Les cas pratiques

1) Retraitement

a) Mühleberg

On a vu que l'autorisation de transfert conditionnelle pour 123 éléments de combustible irradié pour Mühleberg a été donnée le 30 décembre 1976. Les conditions sont contenues dans une lettre de même date de l'administration américaine (ERDA) à Euratom. Essentiellement, les Américains se réservent un droit d'approbation de l'usage et des transferts du Plutonium à la sortie de l'usine de retraitement. Euratom, qui attache grand prix à la libre circulation des matières fissibles au sein de sa zone, ne peut accepter cette restriction. Une solution de compromis qui évitera à l'administration américaine de retirer son autorisation, à Euratom de ne pas accepter formellement de restrictions et à la Suisse d'avoir son combustible irradié retraité, a été mise au point à Washington dans

- 7 -

une rencontre trilatérale. Je n'entrerai pas dans les détails de cette négociation fort complexe qui était en cours lors de mon départ. Il faut bien espérer que le bon sens même finira par avoir le dessus.

b) Beznau I & II

Si Mühleberg envoie son combustible irradié dans une usine en fonctionnement en France, NOK pour Beznau I & II a un contrat avec Windscale (UK) dont l'usine de retraitement commercial n'est pas encore en fonctionnement. Le 17 janvier - trois jours avant l'installation du Président Carter - une demande de transfert de 27 éléments de combustible irradié était déposé. NOK devant procéder à des réparations, nous avons réussi à faire inscrire le cas sur la liste des sujets prioritaires. Les Américains nous ont fait savoir officieusement que tant que nous ne saurons prouver une véritable urgence technique l'autorisation sera différée en attente de directives présidentielles.

2. Utilisation du Plutonium dans des réacteurs à eau légère (LWR) commerciaux (recyclage)

L'Administration Carter est très fortement opposée à l'usage des oxydes mixtes d'Uranium et Plutonium, au lieu d'Uranium seul, dans les réacteurs commerciaux à eau légère tels que ceux utilisés chez nous en Suisse. NOK est concernée directement par cette politique. En effet, NOK prévoit de faire, début 1978, un test de ce type de combustible. Les barreaux d'oxydes mixtes sont en fabrication auprès de Westinghouse aux USA avec du Plutonium appartenant à NOK et provenant de Eurochemie, Mol (Belgique). Il y a 15 mois, une demande a été déposée par Westinghouse de licence d'exportation de ces barreaux vers la Suisse via la Belgique pour fabrication de 4 éléments de combustible destiné au coeur du réacteur Beznau I. Nous faisons des actions conjointes avec Westinghouse pour essayer

- 8 -

d'obtenir la licence. Le cas est très délicat et nécessitera probablement des démarches en haut lieu à Washington.

3. Recherche nucléaire - Würenlingen

Plusieurs programmes y sont affectés par la nouvelle politique de non-prolifération, car ils utilisent du Plutonium et de l'Uranium hautement enrichi.

Chaque cas est à discuter pour ses propres mérites. Les projets demandant quelques grammes sont traités selon une routine. Par contre dès qu'il s'agit d'une centaine de grammes et plus, une revue détaillée du cas est entreprise. Les demandes concernant 15 kg et plus doivent être approuvées personnellement par le Président américain. Il en est de même pour le Plutonium qui est considéré comme une matière encore plus sensible. Or, pour son programme de développement de combustibles nucléaires avancés (Carbure mixte d'Uranium et de Plutonium), Würenlingen essaie d'obtenir des quantités importantes - 9 kg d'Uranium hautement enrichi et 12 kg de Plutonium récupéré du combustible de Mühleberg retraité à Cap-la-Hague. Comme ces combustibles sont d'origine américaine, l'obtention d'une autorisation de transfert en Suisse nécessitera, à n'en pas douter, de nombreuses démarches.

Je voudrais m'arrêter à ce point pour ne pas trop dépasser les 10 minutes qui m'ont été accordées. Je crains que j'aie déjà été trop long et je m'en excuse. Je tenais cependant à faire ressortir toute la complexité du problème tel qu'il se présente dans nos relations avec les Etats-Unis.

Mon exposé a été préparé en étroite collaboration avec M. Christian Favre, mon excellent conseiller scientifique qui est aussi celui de M. Pictet à Ottawa.
