

A photograph of a submarine on the water at sunset. The sun is low on the horizon, creating a bright, hazy sky with orange and yellow tones. The water is dark with whitecaps reflecting the sunlight. The submarine is dark and silhouetted against the bright sky. It has a conning tower with a flag on top and a large cylindrical structure on its side. In the background, there are hills and some buildings.

Maïté Bol

UN PROGRAMME EN EAUX TROUBLES

**Incertitudes autour des sous-marins
nucléaires australiens**



**© Groupe de recherche
et d'information
sur la paix et la sécurité**

Avenue des Arts 7-8
B-1210 Bruxelles
Tél : 0473 982 820
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/@grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée, moyennant mention de la source et de l'auteur.

Photo de couverture : HMS Astute Arrives at Faslane for the First Time MOD 45150829 - Wikimedia Commons

Prix : 10 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-223-0
ISBN : 978-2-87291-224-7 (version e-pub)

Version PDF :
<https://grip.org/un-programme-en-eaux-troubles-incertitudes-autour-des-sous-marins-nucleaires-australiens>



Les Rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.



Le GRIP bénéficie du soutien
du [Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles](#).

UN PROGRAMME EN EAUX TROUBLES

**Incertitudes autour des sous-marins
nucléaires australiens**

LES RAPPORTS DU GRIP 2022/5

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes.....	3
--------------------------	---

INTRODUCTION	5
---------------------------	---

1. Les incertitudes industrielles et budgétaires d'AUKUS.....	9
---	---

1.1 Quelle participation pour la BITD australienne ?	9
--	---

1.2 Un programme soutenable sur le plan financier ?	15
---	----

2. Les incertitudes stratégiques d'AUKUS.....	18
---	----

2.1 Que disent les SNA de la posture stratégique australienne ?	18
---	----

2.2 Et c'est pour quand ?	22
---------------------------------	----

2.3 Vers une prolifération des SNA ?	24
--	----

3. Les incertitudes juridiques d'AUKUS.....	27
---	----

3.1 Vers un blocage par la législation américaine ?	27
---	----

3.2 Quelle conformité avec le TNP et le Traité de Rarotonga ?	30
---	----

3.3 Vers un nouveau défi pour l'AIEA ?	33
--	----

CONCLUSION

En attendant le printemps	37
---------------------------------	----

LISTE DES ACRONYMES

A2/AD	Anti-Access / Area Denial – Dénier d'accès et interdiction de zone
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ASC	Australian Submarine Corporation
ASPI	Australian Strategic Policy Institute
ASV	Accord de soumission volontaire
BITD	Base industrielle et technologique de défense
CEP	Competitive evaluation process – Processus d'évaluation concurrentiel
DCTC	Defense Trade Cooperation Treaties – Traités de coopération commerciale en matière de défense
EDAN	État doté de l'arme nucléaire
ENDAN	État non doté de l'arme nucléaire
ENNPIA	Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement – Accord de partage d'informations sensibles sur la propulsion nucléaire navale
NRC	Nuclear Regulatory Commission – Commission de réglementation nucléaire
RAN	Royal Australian Navy – Marine royale australienne
R&D	Recherche et développement
SNA	Sous-marins nucléaires d'attaque
SNLE	Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins
SPA	Strategic Partnership Agreement – Accord de partenariat stratégique
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
UFE	Uranium faiblement enrichi
UHE	Uranium hautement enrichi
ZEAN	Zone exempte d'armes nucléaires

INTRODUCTION

En Australie, lors de la publication du Livre blanc de la défense¹ en mai 2009, le Premier ministre alors en poste, Kevin Rudd, a présenté le nouveau programme de sous-marins (*Future Submarine Program*) de la marine militaire du pays, connu sous le nom de SEA 1000². Ce programme prévoit l'acquisition de douze nouveaux sous-marins pour remplacer la flotte actuelle de six sous-marins de classe *Collins* à propulsion diesel-électrique opérés par la *Royal Australian Navy* (RAN). À défaut d'une prolongation de leur durée de vie, ces navires devraient être retirés du service d'ici 2036³. Le SEA 1000 est le plus ambitieux programme d'acquisition militaire de l'histoire de l'Australie⁴. Le Livre blanc de la défense de 2009 promettait que les nouveaux submersibles seraient assemblés à Adélaïde (le but étant de maximiser la participation de l'industrie locale australienne); qu'ils posséderaient une endurance et une mobilité sur de longues distances; qu'ils seraient dotés d'une propulsion conventionnelle et qu'ils disposeraient d'une capacité de missiles de croisière⁵.

Le 26 avril 2016, à la suite d'un processus d'évaluation concurrentiel (CEP) visant à sélectionner un concepteur pour les futurs sous-marins⁶, l'ancien Premier ministre, Malcom Turnbull, a attribué au consortium français *DCNS-Thales* (*DCNS* étant devenu par la suite *Naval Group*) le contrat, d'une valeur initiale d'environ 50 milliards AUD (soit alors 34,5 milliards EUR)⁷, pour la construction de douze sous-marins à propulsion conventionnelle de classe *Attack*⁸. Les *Attack* reposent sur le design du sous-marin

-
1. Australian Department of Defence, [Defence White Paper 2009](#), publication officielle, 2 mai 2009.
 2. RUDD Kevin, « [Speech at the launch of the Defence White Paper](#) », *Parliament of Australia*, communiqué de presse, 2 mai 2009.
 3. Australian Department of Defence, [Future Submarine Program – Transition to Design](#), Australian National Audit Office, Rapport général n° 22, 14 janvier 2020, p. 14.
 4. *Ibidem.*; RUDD Kevin, *op. cit.*; TURNBULL Malcolm et PAYNE Marise, « [Future Submarine Program](#) », *Parliament of Australia*, communiqué de presse conjoint, 26 avril 2016.
 5. BRANGWIN Nicole, « [Australia's future submarines](#) », *Foreign Affairs, Defence and Security Section of Parliament of Australia*, Background note, 24 mai 2012, p. 1-2.
 6. Le CEP a impliqué la France (*DCNS*), l'Allemagne (*ThyssenKrupp Marine Systems-TKMS*) et le gouvernement du Japon en tant que partenaires internationaux potentiels de conception. ANDREWS Kevin (Former Minister for Defence), « [Strategic direction of the Future Submarine Program](#) », *Parliament of Australia*, communiqué de presse, 20 février 2015.
 7. Concernant le montant de ce contrat, il faut cependant tenir compte de la répartition parmi les différentes parties. Outre la part dévolue à *DCNS* (ou *Naval Group*) et aux industriels français, qui s'élève à 8 milliards EUR, cette enveloppe intègre la construction du chantier naval d'Adélaïde, les transferts de technologie, la production et la maintenance pendant 25 ans. Il inclut également le système de combat des sous-marins, attribué à la filiale australienne de l'américain *Lockheed Martin*, qui fait l'objet d'un contrat distinct. Voir « [La France et l'Australie signent un contrat pour douze sous-marins](#) », *Le Monde*, 20 décembre 2016; « [Sous-marins vendus par DCNS à l'Australie: les coulisses d'un contrat historique](#) », *Le Monde*, 26 avril 2016; « [Sous-marins australiens: le contrat du siècle, vraiment?](#) », *Challenges*, 11 février 2019.
 8. TURNBULL Malcolm et PAYNE Marise, *op. cit.*

d'attaque de classe *Suffren* (issue du programme *Barracuda*), la propulsion nucléaire des navires français devant cependant être remplacée par un système de propulsion hybride de type diesel-électrique. La livraison des sous-marins était initialement annoncée pour 2032-2033⁹. Le projet australien est considéré en France comme « *le contrat du siècle*¹⁰ ». Il représente des centaines d'emplois et formalise un partenariat stratégique entre la France et l'Australie dans l'Indopacifique¹¹. Du point de vue de Canberra, SEA 1000 implique un partage technologique et capacitaire avantageux ainsi que l'assurance d'acquiescer un modèle adapté aux spécifications désirées, dont l'exigence d'un combustible diesel-électrique pour la propulsion et l'intégration du système de combat américain AN/BYG-1 conçu par l'entreprise américaine *Lockheed Martin*¹².

Toutefois, le programme prend rapidement du retard en raison des discussions entre l'Australie et *Naval Group*. Les échanges révèlent des approches différentes en matière de pratiques commerciales, de processus industriels et de méthodes d'ingénierie des systèmes¹³. Si les négociations aboutissent en février 2019 à la signature de l'*Accord de partenariat stratégique* (*Strategic Partnership Agreement*) nécessaire au transfert de technologie¹⁴, des motifs d'insatisfaction de la part du gouvernement australien perdurent quant à la hausse des coûts de ce dernier et la révision à la baisse du pourcentage de participation de l'industrie australienne¹⁵. En avril 2021, la signature du contrat de conception du sous-marin n'a pas lieu comme cela était un temps attendu ; le gouvernement australien demandant à *Naval Group* de réviser ses propositions en ce qui concerne le calendrier et les coûts totaux et de les soumettre au mois de septembre 2021¹⁶.

Pendant l'été, Canberra change discrètement son fusil d'épaule et avance sur une alternative faisant intervenir Américains et Britanniques. Le 15 septembre 2021, au cours d'une allocution conjointe avec le président américain Joe Biden et le Premier ministre britannique Boris Johnson, le Premier ministre australien Scott Morrison annonce la création d'un partenariat de sécurité trilatéral renforcé entre les trois partenaires : « AUKUS »¹⁷. Dans le cadre de cet accord, la première initiative concrète est de soutenir

9. La classe *Attack* est également appelée *Shortfin Barracuda*. BRANGWIN Nicole, « [Managing SEA 1000: Australia's Attack class submarines](#) », *Foreign Affairs, Defence and Security Section of Parliament of Australia*, Research Paper, 26 février 2020, p. 2.

10. « [Sous-marins australiens : la France décroche le contrat du siècle](#) », *TV5 monde*, 26 avril 2016.

11. « [Australie : la France a signé un mégacontrat pour 12 sous-marins](#) », *Le Parisien*, 20 décembre 2016.

12. Australian Department of Defence, *Future Submarine Program – Transition to Design*, op. cit., p. 15.

13. BRANGWIN Nicole, « [Managing SEA 1000: Australia's Attack class submarines](#) », op. cit., p. 17.

14. MORRISON Scott, PYNE Christopher et CIOBO Steve, « [Government delivers on Future Submarine Program](#) », *Parliament of Australia*, communiqué de presse conjoint, 11 février 2019 ; « [Naval Group signe l'accord de partenariat stratégique avec l'Australie](#) », *Naval Group*, communiqué de presse, 11 février 2019.

15. « [Defence jobs in limbo as industry faces uncertainty over future submarines build](#) », *ABC News*, 13 février 2020 ; « [Shot across the bows on submarine contract](#) », *Australian Financial Review*, 18 janvier 2021.

16. « [Fresh fight over contracts another blow for \\$90b submarine project](#) », *Australian Financial Review*, 7 avril 2021 ; « [Australia sets September deadline for Future Submarine design cost review](#) », *Janes*, 17 juin 2021.

17. BIDEN Joe, JOHNSON Boris et MORRISON Scott, « [Joint Leaders Statement on AUKUS](#) », *The White House*, communiqué de presse conjoint, 15 septembre 2021 ; MORRISON Scott et PAYNE Marise,

l'Australie dans l'acquisition d'une flotte de huit sous-marins d'attaques à propulsion nucléaire (SNA¹⁸) et de ses armements conventionnels d'ici 2040¹⁹. En s'appuyant sur les programmes de sous-marins américains et britanniques, les trois alliés se sont engagés, endéans les dix-huit mois, à trouver une voie optimale pour fournir cette capacité à la RAN²⁰. Plus concrètement, l'Australie envisage de se doter de ces submersibles auprès de ses homologues américains et/ou britanniques²¹.

L'achat par l'Australie de navires dont la propulsion requiert des matières fissiles de grade militaire (uranium hautement enrichi ou UHE) marque un revirement de politique tant pour Washington que pour Canberra. Cette décision rompt avec la position traditionnellement adoptée par l'Australie face à la question du nucléaire ; le pays s'affichant depuis 1970 comme un pilier dans la lutte contre la prolifération nucléaire. En outre, cette annonce sonne avec fracas le glas du contrat conclu avec le groupe industriel français *Naval Group* et engendre une crise diplomatique au plus haut niveau hiérarchique entre d'un côté, Paris, et de l'autre, Canberra, Washington et Londres²². Sur la forme, l'annonce australienne est cavalière. Sur le fond, elle implique pour la France un manque à gagner majeur au regard des montants du contrat, mais aussi des effets de série associés à l'exportation de son design de sous-marin.

La décision d'opter pour le partenariat AUKUS entraîne une régression générale des quelques certitudes établies dans le cadre du contrat accordé à *Naval Group*. En effet, malgré les difficultés, les accords passés avec le groupe français impliquaient un cadre coopératif au sein duquel la contribution de l'industrie australienne était importante. Ils garantissaient aussi le respect des engagements juridiques internationaux de l'Australie et de la France en matière de non-prolifération nucléaire. Avec AUKUS, le programme australien de sous-marins est, à toute fin pratique, dans une situation plus incertaine que jamais depuis la formulation du projet initial tant les interrogations restant sans réponses sont nombreuses.

À des fins de clarification, ces incertitudes peuvent être regroupées en trois catégories. La première concerne le degré d'implication de l'industrie de défense australienne dans le programme AUKUS et les budgets associés. La seconde incertitude a trait aux ambitions stratégiques australiennes que traduit AUKUS et aux incidences de cette

« [Joint media statement: Australia to pursue nuclear-powered submarines through new trilateral enhanced security partnership](#) », *Australian Department of Defence*, communiqué de presse conjoint, 16 septembre 2021.

18. L'abréviation SNA renvoie aux sous-marins nucléaires d'attaque, qui constituent des sous-marins à propulsion nucléaire. L'abréviation SNA est équivalente à l'abréviation anglaise SSN, pour « *Ship Submersible Nuclear* » selon le code OTAN. À des fins de clarification, le rapport aura recours à l'abréviation SNA pour faire référence aux sous-marins nucléaires d'attaque.

19. BIDEN Joe, JOHNSON Boris et MORRISON Scott, *op. cit.* ; « *Morrison said Australia will also enhance its long-range strike capabilities through the purchase of Tomahawk cruise missiles and extended range Joint Air-to-Surface Standoff Missiles* ». Voir MASTERSON Julia, « [US, UK Pledge Nuclear Submarines for Australia](#) », *Arms Control Association*, octobre 2021.

20. BIDEN Joe, JOHNSON Boris et MORRISON Scott, *op. cit.*

21. MORRISON Scott et PAYNE Marise, *op. cit.*

22. Cette décision a provoqué une crise diplomatique, avec rappel des ambassadeurs français en poste en Australie et aux États-Unis. Voir « [Sous-marins australiens : la France rappelle ses ambassadeurs à Washington et à Canberra pour consultations](#) », *Le Monde*, 17 septembre 2021.

acquisition sur les risques de prolifération. Le troisième groupe d'interrogations se rapporte aux implications juridiques de l'exportation vers l'Australie de système de propulsion navale nucléaire. On doit ici considérer tant la législation américaine que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et le Traité de Rarotonga, mais également les accords établis entre l'Agence internationale de l'énergie atomique et les trois alliés. Cette étude revient successivement sur ces trois types d'incertitudes qui, ensemble, questionnent le caractère tangible du programme de sous-marins australiens.

1. LES INCERTITUDES INDUSTRIELLES ET BUDGÉTAIRES D'AUKUS

AUKUS interroge sur ce qu'il reste de l'ambition de Canberra d'instrumentaliser ce programme d'achat de sous-marins pour développer une base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale moins dépendante des acteurs étrangers. Dans le cadre du contrat établi avec *Naval Group*, l'acquisition de douze sous-marins d'attaque conventionnels de classe *Attack* offrait cette opportunité à l'Australie. Cette dimension était d'ailleurs l'un des principaux arguments ayant conduit Canberra à retenir l'offre de *Naval Group*. Même si des contraintes d'ordre industriel et financier sont graduellement apparues, les deux parties étaient progressivement parvenues à s'accorder sur quelques éléments, dont le degré de participation de l'industrie australienne dans la construction des *Attack*.

Le peu qui avait pu faire l'objet d'un accord entre Canberra et Paris apparaît finalement plus tangible lorsqu'il est mis en parallèle avec ce que l'on sait d'AUKUS plus d'un an après. Au moins deux éléments indiquent que le partenariat AUKUS ne s'accorde pas avec l'ambition initiale de Canberra de renforcer son industrie militaire. Le premier est le degré d'implication désormais attendu de la part de l'industrie australienne. Il recoupe la capacité effective de l'Australie à participer au montage industriel des futurs SNA et l'enjeu de la maintenance des SNA. Le second élément concerne la capacité du gouvernement australien à financer le programme AUKUS ; les implications d'ordre budgétaire du programme AUKUS ayant des répercussions importantes sur l'ambition de Canberra de consolider sa BITD.

1.1 Quelle participation pour la BITD australienne ?

On sait que le cadre contractuel établi avec *Naval Group* prévoyait une contribution importante de l'Australie en assurant le renforcement durable de la base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale²³. Selon les souhaits de Canberra, les sous-marins *Attack* devaient être construits à hauteur de 90 % dans le *Future Submarine Yard* d'Osborne près d'Adélaïde ; un chantier naval encore en construction²⁴. Rapidement, *Naval Group* a néanmoins fait le constat d'un déficit de capacités de l'industrie locale

23. Australian Department of Defence, [Future Submarine Program – Transition to Design](#), op. cit., p. 31.

24. « [Submarines: 90 per cent of build to occur in Australia, DCNS says after securing \\$50bn contract](#) », ABC News, 26 avril 2016.

australienne²⁵, incitant à revoir à la baisse la part de l'Australie dans le montage industriel. En 2021, la participation australienne est ainsi fixée à 60 % et inscrite dans de nouvelles clauses annexées à l'Accord de partenariat stratégique (SPA)²⁶. Le recul est net par rapport aux espoirs initialement formulés par le gouvernement australien.

Dans le cadre d'AUKUS, le niveau de contribution de l'industrie australienne apparaît encore moindre. Les premières indications, relayées par l'*Australian Strategic Policy Institute* et l'*Australian Defence Magazine*, révélaient en 2021 que l'industrie nationale participerait à la construction des nouveaux SNA à hauteur de 40 % seulement²⁷. S'il ne s'agit encore que d'estimations, elles reflètent ostensiblement l'importante différence du degré d'implication de l'industrie militaire australienne.

Par ailleurs, la question du niveau de contribution de l'industrie locale australienne est directement arrimée à celle du modèle choisi pour les futurs sous-marins. Or, celui-ci n'est pas encore connu. Bien qu'il s'agisse d'une entreprise conjointe, l'allié (ou partenaire principal) qui fournira le design du SNA jouera un rôle prépondérant dans le développement des capacités industrielles de l'Australie. La relation qui sera établie avec ce partenaire principal — que ce soit les États-Unis ou le Royaume-Uni — sera cruciale pour maximiser le contenu australien dans ce programme tant en quantité (degré d'implication) qu'en qualité (activités concernées). Elle devra établir les modalités de partage d'informations critiques et de certaines technologies, ainsi que le transfert de capacités de production²⁸. Avec AUKUS, Canberra doit ainsi redéfinir ses priorités industrielles avec des acteurs qui, attendu l'éviction de l'alternative française, sont en position de force pour négocier.

En ce qui concerne le design des navires, il ressort des nombreuses spéculations émises que deux modèles existants pourraient constituer le point de départ pour la conception des futurs SNA : le SNA américain de classe *Virginia* (en production depuis 1999) et celui du SNA britannique de classe *Astute* (en production depuis 2001)²⁹. Des chercheurs de l'*Australian Strategic Policy Institute* estiment, pour leur part, que les États-Unis sont les mieux placés pour endosser ce rôle, en raison « *de la taille, de la profondeur et des capacités de leur force sous-marine nucléaire, de leur entreprise nucléaire navale et de leur industrie privée de construction de sous-marins* ».

25. « [French tell subs firms to shape up](#) », *The Australian*, 13 février 2020 ; GREENE Andrew, « [Defence Minister warns French designers of Australia's submarine fleet after company questions local supplier capability](#) », *ABC News*, 13 février 2020.

26. Senate Economics References Committee, *Future submarine program: Ringing of bells, wringing of hands*, Parliament of Australia, Interim report, 28 mai 2021, § 2.65. ; « [Naval Group s'engage à ce que au moins 60 % de la valeur du contrat pour les futurs sous-marins soit dépensée au profit de l'industrie et des emplois australiens](#) », *Naval Group*, communiqué de presse, 24 mars 2022.

27. TURNER Charlie, « [The hidden cost of the Attack-class submarine cancellation](#) », *Australian Strategic Policy Institute*, 23 septembre 2021 ; LEVICK Ewen, « [Australia could build front half of nuclear-powered subs](#) », *Australian Defence Magazine*, 28 octobre 2021.

28. NICHOLSS Andrew, DOWIE Jackson et HELLEYER Marcus, « [Implementing Australia's nuclear submarine program](#) », *Australian Strategic Policy Institute*, décembre 2021 p. 18-19.

29. VON HIPPEL Frank, « [The Australia-UK-US Submarine Deal: Mitigating Proliferation Concerns](#) », *Arms Control Association*, novembre 2021. ; « [Australian Nuclear Submarine](#) », *Global Security*, septembre 2021 ; CHILDS Nick, « [AUKUS: Plotting Australia's new submarine course](#) », *The International Institute for Strategic Studies*, 28 septembre 2021.

nucléaires³⁰ ». En octobre 2021, des sources du ministère australien de la Défense ont également déclaré sous couvert d'anonymat à *l'Australian Financial Review* que la Défense penchait pour le design de la classe *Virginia*³¹.

Toutefois, bien qu'étant les premiers exportateurs d'armes au monde, les États-Unis ont toujours affiché une certaine réticence à partager les technologies de défense qu'ils considèrent comme essentielles au maintien de leurs avantages stratégiques, et ceci concerne également les sous-marins. Il s'agit en effet pour les États-Unis de préserver le fossé capacitaire qui les séparent de tous, y compris parfois de leurs plus proches alliés. Dès lors, le rôle joué par le Royaume-Uni dans le cadre d'AUKUS pourrait être d'opérer une forme de « déclassement » au niveau du design. La démarche permettrait à Washington de fournir une version de son système de combat tout en évitant de donner accès à un pays tiers à certaines caractéristiques techniques et industrielles trop sensibles de leur flotte de sous-marins.

Historiquement, la flotte sous-marine de la RAN a toujours présenté une forte dépendance vis-à-vis de l'expertise et du savoir-faire de la marine britannique³². Hasard du calendrier ou non, il est à noter que deux jours après l'annonce d'AUKUS, le gouvernement britannique a attribué deux contrats à *BAE Systems* et à *Rolls Royce* dans le cadre du futur programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), *Dreadnought*, pour la conception d'une nouvelle génération de SNA destinée à sa *Royal Navy*³³. L'attribution de ces contrats offre certains leviers financiers, technologiques et industriels aux firmes britanniques et l'occasion d'amortir certains coûts via une collaboration renforcée avec l'Australie pour ses SNA. La démarche pourrait être facilitée par le fait que la firme de défense britannique *BAE Systems* est déjà solidement implantée sur le sol australien³⁴.

Le choix du design du futur SNA sera largement influencé par une kyrielle de facteurs³⁵. En dehors des deux possibilités évoquées, il est encore tout à fait concevable que l'Australie opte pour une conception collaborative entièrement nouvelle à laquelle serait adjointe une propulsion nucléaire américaine. Tant que la période de consultation de 18 mois entre les trois États n'aboutit pas à un cahier des charges précisant les spécificités techniques du programme des SNA et la feuille de route industrielle³⁶, la question du modèle privilégié et, corrélativement, celle du partenaire qui épaulera principalement l'Australie dans la mise en place d'une industrie locale solide demeure ouverte.

30. NICHOLSS Andrew, DOWIE Jackson et HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p. 19. « *Given the size, depth and capacity of its nuclear submarine force, naval nuclear enterprise and private-sector nuclear submarine building industry* » [traduction libre]

31. LEVICK Ewen, *loc. cit.*

32. CAMROUX David, « [Pourquoi AUKUS bénéficie avant tout au Royaume-Uni](#) », *The Conversation*, 19 décembre 2021.

33. CAMROUX David, *loc. cit.* ; Ministry of Defence, « [More than £2 billion to boost UK submarine programme](#) », *Government of the United Kingdom*, communiqué de presse, 9 mai 2022.

34. CAMROUX David, *loc. cit.*

35. Hormis la question d'ordre capacitaire et industrielle, il y a également celle des besoins fonctionnels de la RAN, des modalités calendaires et budgétaires.

36. MORRISON Scott et PAYNE Marise, *op. cit.*

Par ailleurs, il reste difficile d'établir si Canberra pourra disposer de la main-d'œuvre locale qualifiée et des structures de production requises pour participer efficacement à l'assemblage des sous-marins. Si les décennies d'expériences de Washington et/ou de Londres peuvent rassurer, le risque existe de voir ressurgir les mêmes écueils en matière d'infrastructures et de main-d'œuvre que ceux qui ont retardé, et finalement empêché, la fabrication des sous-marins de classe *Attack* dans le cadre du partenariat avec *Naval Group*.

Si l'industrie de défense australienne n'apparaissait pas en mesure de fabriquer ou d'assembler tout ou partie des SNA prévus dans AUKUS, cela impliquerait une construction des SNA aux États-Unis ou au Royaume-Uni, dépendamment du design choisi. On se rapprocherait alors d'une logique d'achat sur étagère (voir encadré 1) qui reviendrait à négliger les retombées en Australie tant au niveau des emplois qu'en matière industrielle. De plus, Canberra accentuerait alors encore sa dépendance envers l'industrie américaine et/ou britannique, une situation dont elle pouvait espérer s'affranchir au moins partiellement via la collaboration avec *Naval Group*. Autrement dit, si l'Australie se cantonnait à recevoir un produit fini, développé, produit et assemblé par les États-Unis et/ou le Royaume-Uni, cela équivaldrait à renoncer à l'instrumentalisation du programme pour renforcer une BITD australienne faisant déjà largement part belle aux acteurs américains et britanniques.

Encadré 1. La question des transferts d'armements et des bénéfices compensatoires

La notion de transfert d'armements qualifie le passage d'un matériel ou d'une technologie militaire d'un premier propriétaire (l'État exportateur de l'armement concerné) à un nouveau propriétaire (l'État récipiendaire de l'armement). Ces transferts sont généralement conclus dans le cadre de contrats marchands, mais il se peut aussi qu'ils soient les résultats de dons (comme dans le cas des transferts d'armes à l'Ukraine dans le cadre de la guerre déclenchée par la Russie le 24 février 2022).

Le commerce des armes n'étant pas un domaine régi par les règles de l'Organisation mondiale du commerce, les parties contractantes peuvent adopter des pratiques commerciales qui sont prohibées dans d'autres domaines car elles ont pour effet de fausser la concurrence. Par exemple, un pays acheteur et importateur d'armements peut exiger des pays fournisseurs différents types de bénéfices compensatoires (ou *offsets*) pour un montant parfois supérieur à la valeur des équipements achetés. Ainsi, l'achat d'une flotte d'avions de combat pour 20 milliards USD pourrait entraîner des compensations pour un montant équivalent voir supérieur.

On parle d'*offsets* directs (pour toutes les compensations directement liées à la réalisation des armements achetés) ou indirects (pour tout ce qui est exigé dans d'autres secteurs souvent connexes, comme des retombées dans l'aéronautique civile pour un achat d'avions de combat). Ces bénéfices compensatoires ne sont pas gratuits. Ils sont facturés aux pays qui les exigent, parfois au prix fort. L'intérêt de ce mécanisme est pour le pays acheteur de se servir des achats en armements pour exercer un effet de levier sur un ou plusieurs segments de son activité industrielle pour, à plus ou moins long terme, renforcer la compétitivité de son industrie.

Entre l'ambition d'instrumentaliser les *offsets* à bon escient et la constatation de retombées positives durables, il y a souvent loin de la coupe aux lèvres, mais il reste que les *offsets* sont devenus une pratique courante en matière d'achat d'armement.

Si l'on considère la variété des *offsets* directs et indirects, l'originalité est la norme dans la formulation des exigences par le pays acheteur. C'est notamment le cas parce que la formulation des exigences dépend aussi des caractéristiques de l'industrie nationale, c'est-à-dire de son niveau de maturité, de ses atouts et de ses faiblesses, par exemple. On doit aussi mentionner que, du fait de leur originalité, des montages parfois complexes et du nombre d'acteurs concernés, les *offsets* sont aussi un instrument privilégié pour dissimuler les activités de corruption liées aux contrats d'armements.

On peut considérer que les *offsets* concernent principalement des transferts de capacités de production et/ou des transferts de technologies. Dans le cas d'un transfert de capacités, l'État récipiendaire souhaite se doter de la capacité industrielle de produire entièrement ou partiellement et/ou d'entretenir le système d'armes car il ne la détient pas encore ou souhaite renforcer une capacité existante. L'État exportateur lui fournit donc une assistance technique pour l'aider à réaliser les opérations souhaitées. Par exemple, l'État exportateur peut venir construire sur place le système (ou une partie) avec l'aide du personnel local et des acteurs industriels de l'État récipiendaire. L'intérêt de ce type de transfert est pour l'État importateur de bénéficier de retombées économiques (notamment, en termes d'emplois) en faisant participer son industrie à la production du bien.

Un transfert de technologie renvoie à l'achat par l'État récipiendaire des armements et de la propriété intellectuelle et du savoir-faire associé. Par ce mécanisme, l'État récipiendaire entend acquérir le savoir-faire lui permettant à l'avenir de concevoir tout ou parties de ses propres équipements militaires ou de développer des applications civiles connexes. Il s'agit de combler un déficit de la recherche et développement (R&D) nationale.

L'alternative aux programmes d'achat impliquant des bénéfices compensatoires est l'achat sur étagère. Dans ce cas, l'État exportateur fournit un produit fini, réalisé sans intervention des industriels de l'État récipiendaire. En d'autres termes, l'État récipiendaire n'exige pas de contrepartie comme de devoir participer à la fabrication du système d'armes. L'avantage de l'achat sur étagère est que la facture globale du programme d'achat est moindre que dans un programme avec bénéfices compensatoires. Le programme est aussi moins complexe et moins marqué par des incertitudes, car il n'a pas à remodeler les modalités de fabrication ou même de conception des armements achetés.

Au-delà de la question du montage industriel, celle de la maintenance des SNA est également liée à l'ambition australienne de consolider sa BITD. Dans un communiqué conjoint du 16 septembre 2021, le Premier ministre australien, Scott Morrison, et la ministre australienne des Affaires étrangères alors en poste, Marise Payne, soutenaient que « *construire les sous-marins en Australie est le meilleur moyen de développer une industrie de soutien solide et efficace, qui nous permettra de répondre à toutes les exigences en matière d'exploitation et de maintenance des sous-marins à propulsion nucléaire*³⁷ ». Des chercheurs de l'*Australian Strategic Policy Institute* estiment que « *la*

37. MORRISON Scott et PAYNE Marise, *op. cit.* « *Building the submarines in Australia is the best way to develop a strong and effective sustainment industry, which will enable us to meet every requirement to safely operate and maintain nuclear-powered submarines* ». [traduction libre]

seule maintenance des SNA nécessitera probablement plus de main-d'œuvre que la construction de la classe Attack et les amarrages à cycle complet de la classe Collins³⁸ » et que ce faisant, il existe des moyens « de maintenir la capacité souveraine [...] et de créer des emplois qui n'impliquent pas l'assemblage de sous-marins ici [en Australie]³⁹ ». Cette perspective doit toutefois être relativisée. Assurer l'entretien et le maintien en conditions opérationnelles des SNA ne viendrait concourir que de façon peu substantielle au renforcement de la BITD australienne. Sans compter que la maintenance des SNA peut porter sur plusieurs composants — la propulsion nucléaire, les systèmes de combat et les systèmes d'armes embarqués, et la coque du bâtiment — dont certains ne relèveront peut-être pas des firmes de défense australiennes.

En ce qui concerne la propulsion nucléaire, il semble acquis que l'Australie ne sera pas en charge de sa maintenance. Les réacteurs nucléaires des SNA sont alimentés à vie, grâce à l'UHE, éliminant la nécessité pour Canberra de disposer d'une industrie nucléaire civile pour exploiter, enrichir ou ravitailler ces réacteurs. En second lieu, dans l'hypothèse où la propulsion serait fournie par les États-Unis, ces derniers ne permettront pas que la maintenance se fasse en dehors de leur contrôle. S'agissant des systèmes de combat AN/BYG-1 et des systèmes d'armes, Washington ne laissera pas non plus les firmes australiennes effectuer les activités d'entretien qui requièrent un large accès aux codes sources (c'est-à-dire à l'architecture du logiciel du système de combat et du système d'arme, son langage, ainsi que toute sa documentation). On touche ici aux dynamiques évoquées précédemment qui voient les Américains refuser de livrer certaines informations critiques même à de proches alliés. C'est d'ailleurs pour cette raison que la maintenance des systèmes d'armes et de combat américains exportés à l'étranger fait bien souvent l'objet d'accord à part entière. Les missiles de croisières *Tomahawk* de la société américaine *Lockheed Martin* feront certainement l'objet de restrictions.

En ce qui concerne les activités d'entretien liées à la coque des SNA, on peut retenir deux configurations possibles. La première verrait l'entretien s'effectuer sur le sol australien, mais avec le concours de personnel américain ou britannique (dépendamment du design choisi) dans la mesure où l'*Australian Submarine Corporation* (ASC) ne dispose pas encore de la maîtrise d'ouvrage nécessaire au maintien en condition opérationnelle de ces futurs bâtiments. À cet égard, il est à noter que le groupe de travail AUKUS du Congrès américain⁴⁰ a présenté un projet de loi bipartisan au mois de juin 2022, l'*Australia-U.S. Submarine Officer Pipeline Act*, qui vise à établir un programme d'échange entre l'*US Navy* et la RAN pour intégrer et former les officiers de la marine australienne à l'exploitation et à la maintenance des sous-marins à propulsion nucléaire, conformément aux standards de la technologie de l'*US Navy*⁴¹. Néanmoins, on parle

38. NICHOLSS Andrew, DOWIE Jackson et HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p.5. « *Just the maintenance of Australia's SSNs will be likely to require more workforce than the Attack-class build and Collins-class full-cycle dockings* ». [traduction libre]

39. *Ibidem.* « *Sustain sovereign capability [...] and still create jobs that don't involve assembling submarines here* ». [traduction libre]

40. Voir COURTNEY Joe (US Congressman), « ['AUKUS Caucus' will serve as go-to panel in U.S. Congress for collaboration on undersea alliance between America, Australia, and the United Kingdom](#) », *Joe Courtney personal website*, communiqué de presse, 1^{er} avril 2022.

41. *Ibidem.*; ECKSTEIN Megan, « [New bill would establish AUKUS submarine training program](#) », *DefenseNews*, 16 juin 2022; Senator BLUNT Roy et al., [S.4718 – Australia-United States Submarine](#)

moins ici d'activités industrielles que de modalités de gestion des navires lorsqu'ils sont en service. La seconde configuration verrait les États-Unis ou le Royaume-Uni se charger eux-mêmes de la maintenance des SNA, ce qui signifie que les SNA livrés à la RAN se rendraient sur place pour ce faire et que, par conséquent, l'industrie australienne ne serait pas mobilisée à ce niveau.

Les trois éléments d'incertitudes d'ordre capacitaire et industriel analysés dans cette section (à savoir le degré d'implication de l'industrie australienne, l'aptitude effective de l'Australie à combler les déficits capacitaires de son industrie pour participer au montage industriel et le niveau de contribution de la main-d'œuvre australienne dans les activités de maintenance des futurs SNA) impliquent de reconsidérer l'intention de Canberra de renforcer son industrie de défense à travers le pacte AUKUS. Les autorités australiennes ont pris beaucoup d'engagements politiques à ce propos, mais rien de tangible à ce jour ne vient étayer les ambitions affichées. Plus largement, la mise en lumière de ces incertitudes semble traduire une marginalisation de l'enjeu de la politique industrielle de défense australienne dans le cadre du futur programme de sous-marins de la RAN.

1.2 Un programme soutenable sur le plan financier ?

Dans le cadre du contrat conclu avec *Naval Group*, le programme SEA 1000 a été largement critiqué pour la taille de l'enveloppe budgétaire associée. Évalué initialement à 50 milliards AUD en 2016 (soit 34,5 milliards EUR), le budget total du programme SEA 1000 avoisinait finalement en 2020 les 88,5 milliards AUD (soit 53,528 milliards EUR)⁴². Cette augmentation s'expliquait par des surcoûts liés notamment à la maintenance des sous-marins de classe *Attack* jusqu'en 2080⁴³ et aux problèmes relatifs à l'intégration d'un système de propulsion diesel-électrique dans la coque d'un sous-marin dessiné pour une propulsion nucléaire⁴⁴.

[Officer Pipeline Act](#), United States Congress, 117th Congress (2021-2022), projet de loi introduit le 2 août 2022.

42. Senate Economics References Committee, [Australia's sovereign naval shipbuilding capability – Future Submarine Acquisition : A shambles – we don't think, we know](#), Parliament of Australia, Interim report, 28 février 2022, §§ 3.25-3.26.

43. Le ministère australien de la Défense avait déclaré à une commission du Sénat en novembre 2019 que Canberra devrait déboursier 145 milliards AUD supplémentaires pour la maintenance des sous-marins jusqu'en 2080. Voir Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee, [Official Committee Hansard - Estimates](#), Parliament of Australia, 29 novembre 2019, p. 15.

44. CHANG K. Felix, « [Strategic Choice: Australia's Nuclear-Powered Submarines](#) », *Foreign Policy Research Institute*, 21 octobre 2021. Pour rappel, les sous-marins de classe *Attack* constituent la version conventionnelle des sous-marins d'attaque nucléaire de classe *Suffren Barracuda*.

En comparaison, AUKUS laisse entrevoir des implications financières plus importantes encore, même si le budget consacré à ce programme n'est pas encore arrêté. L'*Australian Strategic Policy Institute* (ASPI) a publié certaines estimations des coûts pour le programme AUKUS. Deux de ses rapports font état d'une enveloppe budgétaire qui se situerait dans une fourchette allant de 116 à 171 milliards AUD (soit entre 76,549 et 112,843 milliards EUR)⁴⁵. Comme le précise toutefois Marcus Heyller, de l'ASPI, le résultat de ces estimations dépend du design de SNA choisi et du calendrier, qui lui-même va être déterminé par la stratégie de construction et le rythme de livraison⁴⁶.

En dehors du caractère extrêmement onéreux de cette acquisition⁴⁷, les risques financiers d'AUKUS peuvent être de plusieurs ordres. Il est en effet notoire que l'établissement de l'accord AUKUS, marquant la rupture du contrat avec *Naval Group*, a entraîné le versement de 555 millions EUR d'indemnités au groupe industriel français⁴⁸. Le nouveau Premier ministre australien en poste depuis juin 2022, Anthony Albanese, a également estimé que l'échec du contrat des sous-marins français aura coûté l'équivalent de 3,4 milliards AUD aux contribuables australiens sans qu'ils aient pu en tirer un quelconque bénéfice⁴⁹; ce qu'avait déjà annoncé l'ancien ministre des Finances, Simon Birmingham, en février 2022⁵⁰. Qui plus est, le programme SEA 1000 devait profiter à l'emploi local et respecter la part promise aux industriels locaux. L'annulation du contrat avec *Naval Group*, au profit du partenariat AUKUS, représente donc un coût pour les centaines d'industries australiennes qui étaient engagées dans le projet⁵¹.

Marcus Hellyer, de l'ASPI, met quant à lui en garde contre les risques inhérents à un programme d'acquisition construit autour de « mégaprojets » comme AUKUS. Il précise que « *de tels projets prennent des années ou des décennies à concevoir et à livrer, tout en dépensant des sommes énormes pour peu de bénéfices à court terme* »⁵². En effet, les coûts associés à ce type d'entreprise tendent à augmenter de manière exponentielle compte tenu notamment de leur complexité, des logiques inflationnistes et des modalités calendaires et capacitaires à rencontrer⁵³. Or, le gouvernement Albanese, nouvellement en place depuis juin 2022, est confronté à la perspective d'une envolée des dépenses militaires ainsi qu'à une inflation qui pourrait exercer une pression supplémentaire sur la

45. NICHOLSS Andrew, DOWIE Jackson et HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p. 71.; HELLEYER Marcus, « [The Cost of Defence – ASPI defence budget brief 2022-2023](#) », *Australian Strategic Policy Institute*, juin 2022, p. 67.

46. HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p. 67.

47. En effet, le montant évalué pour le programme AUKUS constitue pratiquement le double de l'enveloppe budgétaire initialement prévue dans le cadre du contrat franco-australien.

48. TAYLOR Josh, « [Aukus pact: Australia pays \\$830m penalty for ditching non-nuclear French submarines](#) », *The Guardian*, 11 juin 2022 ; « [Australia announces compensation deal with France for scrapped submarine contract](#) », *France24*, 11 juin 2022.

49. *Ibidem*.

50. Finance and Public Administration Legislation Committee, [Official Committee Hansard – Estimates](#), Parliament of Australia, 14 février 2022, p. 31.

51. Senate Economics References Committee, [Australia's sovereign naval shipbuilding capability – Future Submarine Acquisition: A shambles – we don't think, we know](#), *op. cit.*, p. 24-25.

52. HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p. 6. « *Such projects take years or decades to design and deliver, while spending huge sums for little benefit in the short term* ». [traduction libre]

53. *Ibidem*, p. 102.

programmation budgétaire et conduire à redéfinir les priorités⁵⁴. Cette dynamique aurait inmanquablement des impacts sur la Défense, possiblement sur les acquisitions anticipées.

En dépit des incertitudes budgétaires relatives au programme AUKUS, Albanese a néanmoins annoncé qu'il maintiendrait le programme et qu'il veillerait à ce que 2 % du PIB soit consacré à la défense⁵⁵.

En résumé de cette première section, il apparaît donc que les éléments d'incertitudes d'ordre capacitaire, industriel et financier intrinsèques à AUKUS viennent remettre en question l'ambition australienne d'instrumentaliser ce programme pour renforcer sa BITD. Il est légitime de s'interroger sur la capacité du gouvernement australien à sortir les fonds pour garantir la réalisation du projet d'acquisition au cœur d'AUKUS au vu des coûts financiers de ce projet et du contexte économique global. Canberra court en effet le risque d'immobiliser des sommes d'argent conséquentes sans que se dessine un quelconque retour sur investissement. Des incertitudes industrielles et budgétaires naissent en outre un risque d'ajournement du calendrier d'obtention par la RAN des nouveaux sous-marins, soulevant des interrogations en ce qui concerne l'atteinte des objectifs stratégiques australiens.

54. HURST Daniel, « [Defence faces budget blowout with Aukus nuclear submarines to cost more than scrapped French project](#) », *The Guardian*, 7 juin 2022.

55. *Ibidem*.

2. LES INCERTITUDES STRATÉGIQUES D'AUKUS

L'obtention de sous-marins d'attaque à propulsion conventionnelle de classe *Attack*, prévue avec *Naval Group*, correspondait à une stratégie de sécurité nationale centrée sur la protection de ses territoires maritimes, le contrôle des voies commerciales et la projection de force dans leur environnement maritime proche. La propulsion conventionnelle de ces sous-marins s'accordait aussi avec la volonté de Canberra de promouvoir un environnement sécuritaire exempt de nouveaux systèmes d'armes nucléaires.

Le projet d'acquisition de SNA à propulsion nucléaire ne conjugue plus les deux ambitions. Le partenariat AUKUS questionne en effet la cohérence de la posture internationale de Canberra. Cette dernière doit conjuguer, d'un côté, la formulation de nouvelles ambitions stratégiques alignant le pays sur une ligne plus dure face à une Chine redéfinissant les rapports forces régionaux et mondiaux et, d'un autre, son intention de longue date de contribuer à faire de la non-prolifération un pilier de la sécurité internationale. L'Australie fait face à un défi de plus pour assurer la cohérence entre sa nouvelle politique de défense et sa traditionnelle politique étrangère.

2.1 Que disent les SNA de la posture stratégique australienne ?

Canberra ambitionne depuis 2009 une révision à la hausse de sa capacité sous-marine. Un rapport interne du ministère de la Défense australienne datant de 2016 avait d'ailleurs révélé que les sous-marins à propulsion nucléaire étaient la méthode privilégiée pour satisfaire les besoins stratégiques du pays⁵⁶. L'option avait été écartée à l'époque, le constat établi étant alors que l'Australie, seule, ne disposait pas de l'infrastructure appropriée pour construire et exploiter avec succès des sous-marins nucléaires pas plus que du temps nécessaire à la mise en place des systèmes de soutien et du personnel qualifié⁵⁷. Le partenariat AUKUS rebat les cartes, puisque l'acquisition de SNA est rendue possible par le biais d'une collaboration avec les États-Unis et le Royaume-Uni.

L'établissement d'un accord de sécurité entre Canberra, Washington et Londres, aux dépens du partenariat stratégique conclu avec Paris, implique une redéfinition plus large de la posture de défense de l'Australie. Plus agressive, car plus arrimée à une conception américaine, la réorientation stratégique décidée par Canberra pose des

56. COCKING Janis, DAVIS Chris et NORWOOD Christopher, [Australia's requirement for submarines](#), Defence Science and Technology Group, Australian Department of Defence, rapport de 2016, p. 6.

57. *Ibidem*.

questions tant sur l'adéquation entre les fins et les moyens que sur l'horizon temporel considéré, attendu le risque de délai avant de pouvoir disposer des SNA.

Le type de sous-marins dont la RAN entend se doter traduit les objectifs stratégiques que poursuit la défense australienne. Les différences capacitaires entre un sous-marin d'attaque à propulsion conventionnelle (tel que celui de classe *Attack*) et un sous-marin d'attaque à propulsion nucléaire (comme celui de classe *Virginia* ou *Astute*) sont suffisamment marquées pour traduire une évolution significative. En effet, les sous-marins à propulsion diesel-électrique, ne disposant que de l'énergie emmagasinée dans ses batteries électriques, doivent périodiquement remonter à la surface en faisant tourner leurs moteurs diesel afin de pouvoir recharger lesdites batteries (une opération connue sous le nom de « snorting », ou en français « reniflement/reniflage »)⁵⁸. Plus les sous-marins à propulsion conventionnelle se déplacent rapidement, plus ils doivent refaire surface (ce qui diminue leur avantage en matière de furtivité) et plus ils épuisent rapidement leur réserve de carburant diesel. Par conséquent, ils couvrent moins de distance. Les submersibles à propulsion diesel-électrique offrent donc des performances moindres en matière de mobilité et de rayon d'action que ceux à propulsion nucléaire. Ces derniers ne doivent pas faire surface et peuvent rester immergés. Du fait des matières fissiles utilisées comme source d'énergie, ils sont plus autonomes et déployables sur des distances bien plus importantes⁵⁹.

Au niveau stratégique, l'attrait de l'Australie pour les SNA s'explique par l'ambition de franchir un palier en termes de performance des systèmes. On dépasse ici largement le cas de la défense côtière, la protection de ses aires maritimes nationales et la sécurisation des voies maritimes commerciales les plus proches. AUKUS reflète une vision de la sécurité australienne élargie à un rayon d'action beaucoup plus large pour la RAN, seule ou en coopération avec les flottes américaines et britanniques. En se dotant de SNA, le gouvernement australien exprime clairement son intention d'opérer loin des côtes australiennes et de se donner les moyens de participer activement aux affaires de sécurité de la région Indopacifique⁶⁰.

En réalité, l'Australie redéfinit ainsi sa politique de défense et plus particulièrement le rôle de sa marine autour de trois grands objectifs stratégiques : 1) renforcer le rôle joué par la RAN dans l'environnement sécuritaire de l'Indopacifique ; 2) contrer la menace chinoise en contrebalançant l'expansion de sa marine et 3) intégrer l'architecture de défense américaine et y contribuer de manière crédible. En 2009, le Livre blanc de la défense insistait déjà sur la nécessité de détenir une flotte sous-marine performante et sensiblement élargie qui soit en mesure de maintenir une présence en mer suffisamment importante dans un rayon dépassant largement les eaux territoriales de l'Australie⁶¹.

58. *Ibidem.*, p. 7.

59. « [Inde, Corée du Sud : la France à l'offensive dans le domaine des sous-marins nucléaires](#) », *Méta-Défense*, 16 décembre 2021.

60. DUCHATEL Mathieu, « [Indopacifique : le choix australien et l'avenir de la dissuasion contre la Chine](#) », *Institut Montaigne*, 21 septembre 2021.

61. Australian Department of Defence, *Defence White Paper 2009*, op. cit., p.64 ; THOMAS Jim et al., « [Gateway to the Indo-Pacific – Australian Defence Strategy and the Future of the Australia – U.S. Alliance](#) », *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 9 novembre 2013, p. 30.

La mise à jour de la stratégie de défense en 2020 (*Defense Strategic Update 2020*)⁶² a confirmé cette ambition. Le document insiste d'ailleurs largement sur la nécessité d'un investissement accru dans l'acquisition de nouvelles capacités d'ici 2030. Il prévoit un budget de 29,2 milliards AUD, comparativement aux 14,4 milliards AUD prévus dans le Livre blanc de la défense de 2016⁶³.

L'environnement sécuritaire maritime dans l'espace indopacifique est en effet marqué par de nombreux différends et il voit de plus en plus d'États renforcer en nombre et en qualité leur marine militaire. Cette observation vaut pour de nombreux pays, même si la perception australienne de la menace chinoise figure en bonne place dans les éléments conditionnant nécessairement l'expression des besoins en armement pour l'Australie. Les relations entre les gouvernements australien et chinois sont en effet tendues depuis plusieurs années. En mai 2021, Canberra a été ouvertement menacé par la Chine de frappes conventionnelles en cas d'immiscions de l'Australie, par le biais d'un soutien militaire aux troupes américaines, dans un conflit entre Taipei et Pékin⁶⁴. Comme l'avance James Goldrick, analyste au Centre d'études stratégiques et de défense de l'université nationale australienne, face à une Chine menaçante, il en découle une nécessité pour l'Australie de « *contrebalancer l'expansion navale de la Chine [...] et de disposer d'une capacité nationale australienne capable de faire réfléchir tout agresseur potentiel* »⁶⁵.

C'est dans ce contexte que l'obtention d'une capacité sous-marine à large rayon d'action est devenue plus pressante pour l'Australie. Cette acquisition est perçue comme un moyen de peser dans la politique régionale et donc de promouvoir les intérêts d'un pays occidental positionné comme une sorte de pivot entre les océans Pacifique et Indien⁶⁶. Le rayon d'action des SNA laisse entrevoir la possibilité pour Canberra de se tourner « *vers des scénarios de projection en mer de Chine du Sud et dans le détroit de Taiwan, avec l'ambition de peser sur les futurs calculs stratégiques de la Chine* »⁶⁷. Cela ne se fera pas unilatéralement, mais via l'intégration de l'Australie dans l'architecture de défense américaine dans l'Indopacifique. AUKUS est donc le signe d'une posture plus ferme de Canberra face à la montée en puissance maritime chinoise.

Face au géant chinois, AUKUS est aussi la confirmation que l'Australie ne voit pas d'alternative crédible à un arrimage de ses conceptions stratégiques à celles prônées par les États-Unis. Le Livre blanc de la défense australienne de 2016 mentionnait déjà que des « *sous-marins présentant un haut degré d'interopérabilité avec les États-Unis étaient*

62. Voir Australian Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update*, publication officielle, 1^{er} juillet 2020.

63. *Ibidem.*, p. 54.

64. XIJIN Hu, « *China needs to make a plan to deter extreme forces of Australia* », *Global Times*, 7 mai 2021 ; DIBB Paul, « *China threatens Australia with missile attack* », *Australian Strategic Policy Institute*, 26 juillet 2021.

65. GOLDRICK James, « *Commentary: What difference would nuclear submarines really makes to Australia?* », *Channel News Asia*, 1^{er} octobre 2021. « [...] *balance China's naval expansion, to provide a substantial, credible contribution to alliance effort at sea and to have an Australian national capability to make any would-be aggressor think twice* ». [traduction libre]

66. Australian Department of Defence, *Defence White Paper 2016*, publication officielle, 25 février 2016, p. 90.

67. DUCHATEL Mathieu, *loc. cit.*

nécessaires⁶⁸ ». Aux yeux de Canberra, les États-Unis demeurent un partenaire dont « *le poids stratégique et économique [...] est essentiel à la stabilité continue de l'ordre mondial*⁶⁹ ». Pour l'Australie, comme pour beaucoup d'autres alliés des États-Unis, ces derniers ont démontré qu'ils disposent des moyens de maîtrise des « espaces communs » en assurant la sécurité des voies de navigation et de l'accès aux voies commerciales tant pour leur propre flotte que celles des autres pays⁷⁰. La Chine, appelée à devenir la première économie mondiale, n'offre pas les mêmes garanties. Les discours de Pékin sur sa puissance et sa place dans le monde inquiètent quant à une aspiration à réécrire les règles du jeu selon des modalités qui ne feraient que peu de cas des intérêts des autres pays de l'Indopacifique. C'est donc vers Washington que Canberra continuera à se tourner tant pour son leadership dans les affaires de sécurité qu'en matière économique.

On notera cependant que dans leur communiqué de presse conjoint, Joe Biden, Boris Johnson et le Premier ministre australien Scott Morrison n'ont pas explicitement établi de lien de causalité direct entre la Chine et la création du partenariat AUKUS. Ils ont, selon des termes qui ne trompent personne, préféré invoqué « *la sécurité et la stabilité* » ainsi que l'importance d'un « *Indopacifique libre et ouvert* »⁷¹. C'est bien la Chine qui est visée. Depuis une dizaine d'années, Washington considère que Pékin constitue la principale menace régionale et un risque de déstabilisation majeur au niveau mondial⁷². La *Strategic Guidance from the Secretary of the Navy* de 2021 a d'ailleurs rappelé que la priorité absolue du département de l'US Navy est « *de développer des capacités qui renforcent la dissuasion et élargissent leurs avantages en matière de combat face à la République populaire de Chine*⁷³ ».

Du point de vue de Washington, qui est partagé par Canberra, il existe un impératif stratégique à faire entendre à la Chine qu'elle n'atteindra pas ses objectifs politiques par la voie militaire et qu'elle ne décidera pas seule de l'organisation des voies commerciales maritimes pour la seconde moitié du 21^e siècle. Comme le souligne Mathieu Duchâtel, directeur du programme Asie de l'*Institut Montaigne*, la militarisation de la mer de Chine méridionale impose de ce fait aux États-Unis un investissement croissant dans cette région et de repenser « *la disposition géostratégique de leurs forces dans un périmètre*

68. Australian Department of Defence, [Defence White Paper 2016](#), op. cit., p. 90. « [...] submarines with a high degree of interoperability with the United States ». [traduction libre]

69. *Ibidem.*, p. 41. « *The global strategic and economic weight of the United States will be essential to the continued stability of the rules-based global order* ». [traduction libre]

70. *Ibidem.*

71. MORRISON Scott, « [Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS](#) », op. cit. ; BIDEN Joe, JOHNSON Boris et MORRISON Scott, « [Joint Leaders Statement on AUKUS](#) », op. cit.

72. Dans le *National Defense Strategy* de 2018, l'administration Trump avait déjà souligné que la modernisation militaire chinoise visait à contraindre les pays voisins à réorganiser la région indopacifique à son avantage et que l'un des objectifs poursuivis par la défense américaine était de tenter de maintenir un rapport de force favorable dans cette région pour garantir un Indopacifique libre et ouvert. Voir Department of Defense of The United States of America, [Summary of the 2018 National Defense Strategy](#), 19 janvier 2018, p. 2, 4 et 9.

73. DEL TORO Carlos, [One Navy-Marine Corps Team: Strategic Guidance From The Secretary of the Navy](#), Département de la Marine des États-Unis, 8 octobre 2021, p. 2. « [...] to develop concepts of operations and capabilities that bolster deterrence and expand our warfighting advantages vis-a-vis the People's Republic of China ». [traduction libre]

*plus large, à l'abri des missiles balistiques chinois, d'où l'importance de l'Australie*⁷⁴ ». Dans un contexte où la supériorité aéronavale américaine est en effet progressivement remise en cause par les équipements de déni d'accès et d'exclusion de zone (A2/AD) déployés par la Chine à l'intérieur de la première chaîne d'îles (en mer de Chine méridionale)⁷⁵, les sous-marins que vont acquérir Canberra sont un atout de plus dans la stratégie que met en place Washington.

2.2 Et c'est pour quand ?

Il reste que le calendrier d'acquisition des SNA laisse pour le moment perplexe tant il est impalpable. Les premières estimations font état d'une mise en service des futurs SNA entre « *la première moitié des années 2030* » et 2040⁷⁶. Néanmoins, du peu de fiabilité de ces estimations et des incertitudes industrielles qu'impliquent le programme AUKUS découle un réel risque de prorogation du calendrier de livraison⁷⁷. La question demeure donc de savoir quand ces futurs sous-marins à propulsion nucléaire seront opérationnels au sein de la RAN. La situation amène à reconsidérer la manière dont la RAN entend poursuivre la réalisation de ses missions sous-marines avant de pouvoir compter sur des SNA.

Deux options provisoires ont été suggérées par le gouvernement de Scott Morrison. La première passe par la modernisation des six sous-marins de classe *Collins*. Les autorités australiennes ont officiellement approuvé en septembre 2021 la prolongation de la durée de vie des *Collins* jusqu'en 2048⁷⁸ par le biais du programme LOTE (Life-of-Type Extension)⁷⁹. L'*Australian Submarine Corporation* (ASC) remplacera donc « *les systèmes de propulsion, les moteurs diesel, les générateurs, les systèmes de conversion et de distribution de l'énergie [...] et procédera à une série d'évaluations de la coque*⁸⁰ ». Plusieurs analystes de *Méta-Défense* estiment pourtant que les *Collins*, cumulant déjà 18 à 25 années de service, même modernisés, ne pourront pas assurer un intérim aussi long que celui escompté⁸¹.

74. DUCHATEL Mathieu, *loc. cit.*

75. DUCHATEL Mathieu, *loc. cit.*

76. Senate Economics References Committee, [Australia's sovereign naval shipbuilding capability – Future Submarine Acquisition: A shambles – we don't think, we know](#), *op. cit.*, § 2.43 et 2.47.

77. Voir la première section de ce rapport.

78. SUTTON Hi, « [Submarine Upgrade Will Extend Australian Navy's Collins Class To 2048](#) », *Naval News*, 28 septembre 2021.

79. MORRISON Scott et BIRMINGHAM Simon, « [Key naval projects confirmed for South Australia](#) », *Australian Department of Defence*, communiqué de presse conjoint, 16 septembre 2021.

80. Australian Submarine Corporation (ASC), « [Collins Life of Type Extension \(LOTE\)](#) », *What We Do*, consulté le 9 décembre 2022. « [...] the propulsion systems, diesel engines, generators, and the power conversion and distribution systems [...] and will carry out a range of hull assessments ». [traduction libre]

81. « [Sous-marins : la décision du gouvernement australien de plus en plus contestée en Australie et aux États-Unis](#) », *Méta-Défense*, 8 octobre 2021 ; « [L'Australie envisagerait de commander de nouveaux sous-marins conventionnels Collins comme 'solution d'attente'](#) », *Méta-Défense*, 17 novembre 2021.

La marine australienne pourrait dès lors se retrouver sans capacité sous-marine⁸². De plus, cette solution court-termiste ne coïncide pas avec les ambitions stratégiques de Canberra qui sous-tendent l'établissement du partenariat de sécurité AUKUS.

L'autre solution temporaire est avancée en septembre 2021 par Peter Dutton, ministre de la Défense de l'époque, et Simon Birmingham, ancien ministre des Finances. Elle consiste en la mise en location de SNA à l'Australie par l'un de ses deux alliés AUKUS⁸³. Cette option fournirait à Canberra l'occasion d'acquérir au sein de la RAN les compétences et les connaissances en termes de déploiement — en évitant toute lacune d'ordre capacitaire — et éventuellement de qualifier progressivement la main-d'œuvre australienne pour le maintien en condition opérationnelle des futurs SNA⁸⁴. Il s'agirait, selon Christopher Skinner, un vétéran de la marine australienne et analyste de l'industrie de la défense, de louer des sous-marins « *qui fonctionneraient sous le contrôle opérationnel australien avec un équipage de la marine d'origine jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par du personnel qualifié et autorisé de la marine australienne* »⁸⁵. Contrairement au programme LOTE, cette solution locative apparaît cohérente avec l'essence même du programme AUKUS qui, au-delà d'une livraison de SNA, doit conduire à une collaboration plus étroite entre les partenaires, tant sur le plan stratégique qu'industriel. Cependant, la location de submersibles à l'Australie impliquerait que le nombre de SNA resterait inchangé, l'augmentation du nombre des navires ne devant pas advenir avant 2035-2040⁸⁶.

Alors que l'ancien Premier ministre australien, Scott Morrison, s'était inquiété auprès du président français, Emmanuel Macron, de savoir si la capacité sous-marine conventionnelle que proposait *Naval Group* répondrait aux besoins de sécurité stratégique de l'Australie dans l'Indopacifique, cette inquiétude est loin de s'être estompée avec AUKUS⁸⁷. Certes, l'acquisition de SNA par l'Australie correspond à la politique de défense qu'elle souhaite conduire, dans la mesure où la large portée de ces submersibles lui permet de poursuivre certains objectifs stratégiques comme : un engagement plus prononcé dans l'environnement sécuritaire de l'Indopacifique ; une atténuation de la menace que représente Pékin en contrebalançant sa montée en puissance navale et l'inscription de ces nouvelles capacités militaires dans une architecture de défense dirigée par les États-Unis.

82. BRUNI John, « [AUKUS: A Tale of Politics, Strategy, and Submarines](#) », *Australian Institute of International Affairs*, 4 août 2022.

83. « [Australia to consider leasing or buying existing submarines from the US, UK](#) », *Sky News*, 19 septembre 2021; Intervention de Simon Birmingham dans « [Finance Minister: No "final cost" on nuclear submarines](#) », *ABC News*, 19 septembre 2021.

84. *Ibidem* ; REMEIKIS Amy, « [Australia could initially lease submarines from UK or US but nuclear weapons remain off limits](#) », *The Guardian*, 19 septembre 2021.

85. SKINNER Christopher, « [Responding to criticism of the nuclear subs delivery timeline](#) », *Defence Connect*, 14 décembre 2021. « [...] *that operate under Australian operational control with source navy crew until they are relieved by qualified and authorised Australian Navy people* ». [traduction libre]

86. SHELTON-DUPLAIX Alexandre, « Changement de cap en Australie », *Défense & Sécurité Internationale (DSI)*, Hors-série n° 81, p. 53.

87. « [La technologie nucléaire derrière l'accord sur les sous-marins australiens Aukus](#) », *The Press Free*, 19 septembre 2021.

Néanmoins, le fait que Canberra n'obtienne pas dans l'immédiat ces sous-marins à large rayon d'action vient remettre en question l'horizon temporel escompté.

2.3 Vers une prolifération des SNA ?

Depuis les années 1970, l'Australie est un partisan convaincu du régime de non-prolifération et de désarmement nucléaire qu'elle soutient notamment en promouvant activement les traités majeurs en cette matière⁸⁸. Elle a d'ailleurs adhéré à tous les principaux mécanismes de contrôle des exportations, accords de sûreté et de sécurité nucléaire⁸⁹. Grâce à ses efforts de sensibilisation et à sa contribution au ralentissement ou à l'atténuation de la prolifération nucléaire, elle est considérée comme un leader mondial en matière de sécurité nucléaire⁹⁰. Au regard de ce qui précède, l'ambition de l'Australie de devenir le 7^e pays à posséder des SNA apparaît en rupture avec sa position traditionnellement adoptée dans le domaine de la prolifération nucléaire. Au-delà de l'Australie, l'accord AUKUS fait peser des risques sur le régime de non-prolifération et sur la sécurité nucléaire mondiale par le précédent qu'il créerait⁹¹.

L'un des principaux risques résultant d'AUKUS est d'engendrer un phénomène d'incitation ou d'entraînement en termes de prolifération nucléaire. Le fait de doter Canberra d'une flotte de SNA, pourrait indiquer à d'autres États, souhaitant se procurer des SNA alimentés en UHE, que la prolifération de cette capacité sera acceptée et même légitimée par les puissances nucléaires⁹². Parmi les États qui ont exprimé leur attrait pour les sous-marins à propulsion nucléaire, certains ambitionnent par ailleurs d'enrichir leur propre combustible, comme le Brésil et la Corée du Sud.

Depuis 2008, le Brésil a lancé son programme PROSUB qui prévoit la conception et la construction de quatre sous-marins conventionnels de classe *Riachuelo* (SB-R) ainsi que la conception d'un futur sous-marin à propulsion nucléaire (SN-BR)⁹³. Si la France accompagne le Brésil dans ce programme, son rôle se limite cependant à un transfert de compétence du design et de l'ingénierie de conception d'un SNA⁹⁴. Autrement dit, elle

88. WATSON Eloise, « [Perspectives australiennes sur la dissuasion, la non-prolifération et le désarmement](#) », *Fondation pour la recherche stratégique*, Observatoire de la dissuasion, Bulletin n° 81, novembre 2020.

89. MASUHR Niklas et SCHEPERS Névine, « [AUKUS : sous la surface](#) », *Center for Security Studies*, n° 300, mars 2022, p. 3.

90. WATSON Eloise, *loc. cit.* ; Voir également WHITE-OGILVIE Tanya et SANTORO David, « [Preventing nuclear terrorism: Australia's leadership role](#) », *Australian Strategic Policy Institute*, 30 janvier 2014.

91. Les six États à disposer de sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire sont les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine, la Russie et l'Inde. Pour plus de précision à ce sujet, voir la sous-section « Quelle conformité avec le TNP et le traité de Rarotonga ? » de ce rapport.

92. POTCOVARU Alex, « [Nuclear-Powered Subs 'Down Under': the legal Consequences of the AUKUS Announcement](#) », *Columbia Journal of Transnational Law*, 2 octobre 2021.

93. VON HIPPEL Frank, *loc. cit.* ; DELEURY Patrick, « [Brésil : Étape importante pour le programme PROSUB](#) », AGASM, 3 décembre 2020 ; Voir également SA de Andrea, « [Brazil's Nuclear Submarine Program A Historical Perspective](#) », *The Nonproliferation Review*, vol. 22, n° 1, 3 novembre 2015.

94. CHATIN Mathilde, « [Le Brésil et le sous-marin à propulsion nucléaire : dissuasion, développement et autonomie technologique](#) », *Les Champs de Mars*, n° 30, 2018/1, p. 292.

fournit uniquement une assistance sur la façon d'intégrer un prototype de réacteur nucléaire à l'intérieur de la coque d'un futur SNA⁹⁵. À aucun moment elle ne participe à la conception du réacteur en lui-même ou partage son savoir-faire à ce sujet. Le transfert de la technologie nucléaire ayant été explicitement exclu du partenariat stratégique signé entre les deux États en 2008 et sur lequel repose cette coopération⁹⁶. Toutefois, bien que le Brésil prévoie d'alimenter son premier SNA avec de l'uranium faiblement enrichi (UFE)⁹⁷, il n'a pas renoncé à la perspective d'utiliser de l'UHE⁹⁸.

En ce qui concerne la Corée du Sud, elle a également exprimé son intérêt soutenu pour l'acquisition de sous-marins à propulsion nucléaire⁹⁹. Elle a, à cet effet, commandé une étude de faisabilité en 2017 et a lancé un groupe de travail en 2019¹⁰⁰. En 2021, les États-Unis ont néanmoins refusé de modifier l'accord de coopération nucléaire¹⁰¹ entre les deux pays ainsi que le soutien technique pour permettre à Séoul d'enrichir de l'uranium et de construire des SNA¹⁰².

En fait, depuis la seconde moitié des 2000, les États désireux de se doter de ce type de SNA sont de plus en plus nombreux. Ces pays pourraient voir dans le cas australien une légitimation de leurs propres ambitions. La fourniture de SNA à l'Australie par les États-Unis et/ou le Royaume-Uni pourrait de fait constituer un précédent qui inciterait les autres puissances nucléaires disposant de ce savoir-faire à proposer la conception et la fabrication de SNA sur le marché mondial de l'exportation, pas uniquement à leurs alliés mais à tout État auquel les États-Unis ne feraient pas suffisamment confiance pour leur vendre ce type de plateforme. Comme le souligne un analyste de *Méta-Défense*, « *rien n'empêcherait désormais Pékin de vendre des SNA à Islamabad ou à Pyongyang* », ni à « *Moscou de proposer dans des délais très courts ses propres Yasen-M à New Delhi, au Caire ou à Caracas*¹⁰³ ».

95. VON HIPPEL Frank, *loc. cit.* ; Il est à rappeler qu'un ENDAN peut tenter de concevoir par lui-même un réacteur nucléaire destiné à la propulsion navale, comme y est parvenue l'Inde.

96. CHATIN Mathilde, *loc. cit.*

97. Il faut tout de même noter que les SNA français à propulsion nucléaire sont alimentés en uranium faiblement enrichi (UFE) et non en UHE.

98. VON HIPPEL Frank, *loc. cit.*

99. Nuclear Threat Initiative, « [South Korea Submarine Capabilities](#) », *Fact Sheet*, 17 février 2021.

100. JI-HYE Jun, « [South Korea Moving to Build Nuclear-Powered Submarines](#) », *The Korea Times*, 5 septembre 2017 ; LAGNEAU Laurent, « [La technologie des sous-marins nucléaires pourrait être l'un des enjeux de l'élection présidentielle sud-coréenne](#) », *Opex360*, 30 décembre 2021.

101. La Corée du Sud et les États-Unis coopèrent sur le nucléaire civil depuis 1974, année lors de laquelle ils ont signé un accord de coopération (123 Agreement). Cet accord a été révisé en juin 2015. Néanmoins, « *l'article 11 de l'accord de coopération nucléaire entre la Corée du Sud et les États-Unis, qui a été révisé en 2015, autorise la Corée à enrichir de l'uranium d'une pureté maximale de 20 %, mais uniquement dans le cadre d'un accord écrit entre les deux pays. Sans le consentement des États-Unis, la Corée n'a donc aucun moyen d'enrichir l'uranium nécessaire pour alimenter les sous-marins à propulsion nucléaire* ». Voir BYONG-SU Park, « [Is S. Korea next in line for nuclear submarines?](#) », *Hankyoreh*, 3 octobre 2021. [traduction libre]

102. LEE K. Peter, « [AUKUS and South Korea's dilemma](#) », *The Korea Times*, 4 octobre 2021.

103. « [En Australie, Joe Biden ouvre une bien dangereuse boîte de Pandore](#) », *Méta-Défense*, 16 septembre 2021.

En définitive, l'ensemble de ces facteurs d'incertitudes évoqués dans cette seconde partie tend à démontrer que cette acquisition de SNA ne permet pas, à court terme, à l'Australie de rencontrer les objectifs stratégiques que traduit le virage amorcé avec AUKUS. De plus, ils mettent en lumière que l'accord AUKUS, et plus précisément le fait que Canberra se dote de cette capacité sous-marine nucléaire, ne cadre pas avec l'objectif d'un monde de non-prolifération et exempt de systèmes d'armes nucléaires. Si l'Australie en venait à acquérir des SNA, cela aurait pour conséquence, d'une part, de mettre à mal sa position traditionnellement adoptée en matière de prolifération et, d'autre part, d'engendrer un précédent créant un environnement plus permissif pour les États non dotés de l'arme nucléaire (ENDAN) souhaitant acquérir ce type de submersibles. Ces deux éléments entrent donc en totale contradiction avec l'ambition australienne de garantir une architecture mondiale de non-prolifération. Les incidences possibles sur le régime de non-prolifération inquiète bien au-delà des trois partenaires d'AUKUS, le degré de conformité du nouveau projet de SNA australien étant en porte-à-faux avec plusieurs instruments juridiques internationaux, régionaux et même avec un volet de la législation américaine.

3. LES INCERTITUDES JURIDIQUES D'AUKUS

L'accord AUKUS interroge quant à la perspective pour Canberra de se doter de SNA compte tenu des instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux, auxquels sont liés l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni et qui régissent et limitent le transfert de la propulsion navale nucléaire, et plus spécifiquement encore celle de la matière fissile.

Dans le cadre du contrat avec *Naval Group*, le cas de la propulsion hybride diesel-électrique des sous-marins ne contrevient pas aux engagements juridiques pris par Canberra en termes de non-prolifération nucléaire – l'Australie ayant ratifié le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 1973 ainsi que le Traité de Rarotonga (ou Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique Sud) en 1986. À la différence du contrat franco-australien, le programme AUKUS envisage la livraison de huit SNA dont la propulsion nucléaire requiert des matières fissiles (uranium hautement enrichi ou UHE) de grade militaire.

Cette dernière section revient sur les éléments d'incertitudes juridiques que présente l'exportation de la propulsion navale nucléaire. Le premier facteur, que trop d'observateurs ont tendance à omettre, est la législation américaine relative aux exportations de cette nature. Le deuxième facteur concerne la conformité de cette exportation de SNA avec les dispositions du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et du Traité de Rarotonga. Le troisième facteur porte sur les difficultés que peut poser le transfert de combustible nucléaire vers Canberra compte tenu des exigences spécifiées dans les accords établis entre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et les trois partenaires AUKUS.

3.1 Vers un blocage par la législation américaine ?

En raison de la particularité du système législatif américain, ainsi que des dispositions touchant au transfert de technologie, de matière et/ou de l'expertise nucléaire liées à la propulsion navale, l'acquisition de SNA par l'Australie pourrait être freinée, voire empêchée.

La probabilité d'un transfert de la technologie nucléaire américaine à Canberra, qui a été l'une des principales questions controversées soulevées à la suite de l'annonce de l'établissement du partenariat AUKUS, doit être d'emblée écartée pour deux motifs.

Premièrement, les États-Unis n'ont accepté qu'une seule fois de transférer la propulsion nucléaire militaire : au Royaume-Uni, en 1958, dans le cadre d'un accord de

défense mutuelle¹⁰⁴. Il convient toutefois de noter qu'AUKUS s'appuie aussi sur des accords de coopération nucléaire entre Washington et Canberra, signés en 2007 et ratifiés par le Sénat américain en 2010¹⁰⁵. Ces traités de coopération commerciale en matière de défense (DCTC), antérieurs à AUKUS, visaient à améliorer l'efficacité des transferts bidirectionnels en approuvant en amont l'importation et l'exportation de matériels militaires contrôlés¹⁰⁶. Les transferts de technologie nucléaire navale à caractère militaire ont cependant été exclus de ces accords.

Deuxièmement, l'Australie ne dispose pas de programme nucléaire civil ou militaire ni d'expérience industrielle en la matière en dehors de mini réacteurs et d'unités de recherche basés à Sydney¹⁰⁷. Par ailleurs, en 2016, l'Australie n'entendait déjà pas développer l'infrastructure nucléaire requise à l'approvisionnement en carburant d'un navire à propulsion nucléaire¹⁰⁸. Une position qui a été réitérée par Scott Morrison en octobre 2021 lorsqu'il a déclaré qu'«une capacité d'énergie nucléaire civile ici en Australie n'est pas nécessaire pour poursuivre cette nouvelle capacité¹⁰⁹». Quoi qu'il en soit, la loi fédérale australienne interdit l'enrichissement de l'uranium dans le pays¹¹⁰. Eu égard à la teneur des accords antérieurs (DCTC) et à la position claire de l'Australie à ce sujet, un transfert de la technologie nucléaire à Canberra est donc à exclure. Il en ressort que, dans le cadre d'AUKUS, l'option la plus vraisemblable est un transfert d'armements accompagné d'un transfert de capacités de production (en raison des déficits de l'industrie australienne) et dans une certaine mesure d'un transfert de certaines technologies (lié au système ou aux sous-systèmes).

Nonobstant le fait qu'un transfert de la technologie nucléaire à l'Australie soit écarté, il n'en demeure pas moins que deux obstacles émanant des lois et réglementations américaines seraient susceptibles d'entraver l'exportation de la matière nucléaire et de l'expertise américaine liée à la propulsion navale, à savoir : l'approbation du Congrès, et/ou les conditions limitant l'exportation des matières ou de l'expertise nucléaire américaine à des fins militaires.

104. The United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, [Agreement for co-operation on the uses of atomic energy for mutual defence purposes](#), 3 juillet 1958 ; The United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, [Agreement between the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland](#), amendement de l'accord du 3 juillet 1958, 22 juillet 2014.

105. [Treaty between the Government of the United States of America and the Government of Australia concerning Defense Trade Cooperation](#), ratifié par le Sénat américain le 29 septembre 2010 et entré en vigueur le 16 mai 2013 pour l'Australie.

106. KARBASSI Shayan, « [Legal Mechanisms of AUKUS Explained](#) », *Lawfare Blog*, 24 septembre 2021.

107. FINDLAY Trevor, « [The Australian-UK-US Submarine Deal: Not Necessarily a Sure or a Good Thing](#) », *Arms Control Association*, novembre 2021 ; « [Sous-marins : la décision du gouvernement Australien de plus en plus contestée en Australie et aux États-Unis](#) », *Méta-Défense*, *loc. cit.*

108. VON HIPPEL Frank, *loc. cit.*

109. Propos relayés dans MASTERSON Julia, « [US, UK Pledge Nuclear Submarines for Australia](#) », *loc. cit.* « *A civil nuclear power capability here in Australia is not required to pursue this new capability* ». [traduction libre]

110. Australian Government, [Australian Radiation Protection and Nuclear Safety Act 1998](#), n° 133, 1998, art. 10.

Aux États-Unis, il revient normalement au département d'État et à celui de la Défense d'autoriser la vente de matériels militaires. Cette dernière est régie par trois textes de loi et deux réglementations, dont l'*Arms Exports Control Act* de 1976¹¹¹. Toutefois, au vu de la nature singulière du bien exporté dans le cadre d'AUKUS, le transfert de SNA à propulsion nucléaire fait l'objet d'une tout autre procédure et est soumis à des conditions et des règles distinctes spécifiées dans la Loi sur l'énergie nucléaire de 1954¹¹². En vertu de la section 123 de cette Loi, l'approbation du Congrès américain est requise dans le cas où Londres ou Washington souhaiteraient fournir des SNA avec des réacteurs et du combustible nucléaire de conception américaine à un autre État, ce en raison de l'exigence de secret qui entoure cette technologie¹¹³. De fait, la technologie de propulsion des navires nucléaires, la composition isotopique et la quantité de leur combustible nucléaire demeurent classifiées¹¹⁴. Afin qu'AUKUS aboutisse, il est donc nécessaire qu'une majorité des élus du Congrès s'accorde sur le partage avec Canberra de technologies militaires américaines classifiées. Au demeurant, il faudrait qu'un nouvel accord de coopération nucléaire (autre que les DCTC) soit établi entre l'Australie et les États-Unis et que celui-ci soit exempté, par le Congrès, d'appliquer les neuf critères de non-prolifération énoncés à la section 123 de la Loi sur l'énergie nucléaire¹¹⁵.

L'autre obstacle émanant de cette Loi découle de la section 2153, qui stipule que l'exportation de la technologie, des matières ou de l'expertise nucléaire américaine ne peut avoir lieu qu'à des fins non militaires¹¹⁶. Les sections 2121(c) et 2164 énoncent cependant une exception, celle de l'exemption présidentielle. Dans le cas où cette vente, location ou ce prêt de matériels nucléaires à une autre nation pour des applications militaires favorise la sécurité nationale des États-Unis et ne pose pas de risque déraisonnable pour la défense commune, elle peut être directement approuvée par le Président américain et, de ce fait, être exemptée de l'une des neuf exigences de non-prolifération mentionnées dans la section 123¹¹⁷. De plus, la section 2164 autorise le Président à permettre à la Commission de réglementation nucléaire (NRC) ainsi qu'au département de la Défense de partager des informations nucléaires restreintes, y compris celles portant sur la conception de réacteurs militaires¹¹⁸. À cet égard, le seul accord signé à ce stade entre les trois partenaires AUKUS, et approuvé par leur organe législatif respectif, est l'accord trilatéral de partage d'informations sensibles sur la propulsion nucléaire navale (*The Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement* ou

111. PAILHE Caroline, « [La législation américaine sur les transferts d'armes. Quels contrôles pour le premier exportateur mondial ?](#) », *Rapport du GRIP*, décembre 2007, p. 6-7.

112. United States Congress, [Atomic Energy Act](#), adopté le 30 août 1954.

113. MASTERSON Julia, *loc. cit.*

114. RAUF Tariq, « [Australia's Nuclear-Powered Submarines Will Risk Opening a Pandora's Box of Proliferation](#) », *Toda Peace Institute*, 19 septembre 2021.

115. HICKEY Samuel, « [Congress's role in the AUKUS nuclear-powered submarine deal](#) », *The Hill*, 29 septembre 2021.

116. United States Congress, [Atomic Energy Act](#), *op. cit.*, sec. 2153.

117. *Ibidem.*, sec. 2121(c) et 2164; HICKEY Samuel, *loc. cit.*

118. KARBASSI Shayan, *loc. cit.*

ENNPIA) de novembre 2021¹¹⁹. Cet accord ne porte cependant que sur le partage d'informations sensibles et classifiées sur la propulsion nucléaire navale, et non sur le partage d'équipements ou de technologies. On voit poindre ici à quel point l'exportation des SNA, au centre du pacte AUKUS, va être dépendante du bon vouloir des alliés américains et britanniques de partager les informations pour construire et exploiter les futurs sous-marins.

Compte tenu de ces deux contraintes majeures résultant de la Loi sur l'énergie nucléaire, les États-Unis devront, lors de la période exploratoire, aborder une série de questions législatives et réglementaires en fonction des technologies, de l'expertise et des biens spécifiques qui feront l'objet d'un transfert à Canberra. Pour autoriser la présence de réacteurs nucléaires en Australie, cela nécessitera probablement une analyse approfondie des restrictions actuelles à l'exportation imposées par le système législatif américain et une modification des lois américaines¹²⁰. En effet, les lois américaines sur le contrôle des exportations sont si complexes que dans l'hypothèse où Canberra pencherait pour une conception basée sur les SNA britanniques, le transfert de la plupart des technologies non nucléaires qui seront utilisées dans les futurs sous-marins devra malgré tout être avalisé par les États-Unis¹²¹. En outre, une modification des accords internationaux de partage de technologies devra également être approuvée par le Pentagone¹²². Cependant, l'ensemble de ces changements et de ces procédures ne se fait pas rapidement, ce qui pourrait à nouveau prorroger le calendrier du projet australien d'acquisition de futurs sous-marins.

3.2 Quelle conformité avec le TNP et le Traité de Rarotonga ?

En dehors des contraintes posées par le système législatif américain, la possibilité que l'Australie obtienne des SNA à propulsion nucléaire interroge aussi compte tenu des obligations des trois partenaires en matière de non-prolifération qui émanent des instruments régionaux et/ou internationaux juridiquement contraignants auxquels ils ont adhéré.

119. [*Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Government of Australia, and the Government of the United States of America for the Exchange of Naval Propulsion Information*](#), signé le 22 novembre 2021 et entrée en vigueur le 8 février 2022.

120. POTCOVARU Alex, *loc. cit.* ; Lorsque les États-Unis ont accepté de partager la technologie de la propulsion nucléaire avec le Royaume-Uni en 1958, le Congrès a dû également adopter toute une série de lois pour permettre ce transfert. Voir HICKEY. M, *loc. cit.*

121. MCLEARY Paul, « [Question for the U.S pile up in the wake of Australian sub deal](#) », *Politico*, 27 septembre 2021.

122. *Ibidem*.

Aucun État doté de l'arme nucléaire (EDAN¹²³) n'a encore fourni de sous-marin à propulsion nucléaire à un État non doté de l'arme nucléaire (ENDAN). Jusqu'à ce jour, les sous-marins à propulsion nucléaire sont demeurés l'apanage des marines des cinq puissances nucléaires ainsi que de l'Inde¹²⁴. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies ont effet toujours semblé avoir une lecture tacite commune du TNP¹²⁵. Tous paraissent considérer que l'interdiction, énoncée par le TNP, d'exporter des technologies d'armes nucléaires à une nation tierce s'étendait par capillarité à l'exportation de la matière nucléaire utilisée comme source d'énergie pour des équipements et systèmes d'armes militaires, comme la propulsion¹²⁶. Outre le TNP, auquel l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni sont parties¹²⁷, un autre traité régional de non-prolifération nucléaire existe, le Traité de Rarotonga. L'Australie est considéré comme l'un des États instigateurs de ce traité auquel elle a adhéré en 1986 et qui vise à instaurer une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN) dans le Pacifique Sud¹²⁸.

Pour ce qui est des États-Unis et du Royaume-Uni, parmi les trois protocoles annexés au traité, les deux premiers exigent entre autres que ces deux puissances nucléaires en respectent les termes en matière de non-prolifération¹²⁹. Dans le cadre du programme AUKUS, Canberra, Washington et Londres sont donc tenus de se conformer aux engagements auxquels ils ont souscrit en cette matière.

Lors de l'annonce d'AUKUS en septembre 2021, l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont rappelé leur attachement au maintien de leur leadership en matière de non-prolifération, de même que l'Australie a assuré qu'elle s'engagerait à remplir ses obligations en tant qu'ENDAN ainsi qu'à adhérer aux normes les plus élevées afin de garantir la non-prolifération des matières et technologies nucléaires¹³⁰. Néanmoins, l'intention conjointe d'équiper l'Australie de sous-marins d'attaques propulsés par des

123. On entend par « EDAN » les États qui ont fabriqué et fait exploser une arme nucléaire ou tout autre dispositif explosif nucléaire avant le 1^{er} janvier 1967. Les cinq EDAN étant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies : les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, la Chine et la Russie.

124. L'Inde a intégré ce groupe restreint en développant son propre réacteur nucléaire et en concevant et en mettant en service son premier sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de classe *Arihant* en 2016. Voir « [Indian-built Arihant nuclear submarine activated](#) », *BBC News*, 10 août 2013 ; « [En Australie, Joe Biden ouvre une bien dangereuse boîte de Pandore](#) », *Méta-Défense*, *loc. cit.* ; PANDIT Rajat, « [India set to complete N-triad with Arihant commissioning](#) », *The Times of India*, 18 octobre 2016.

125. « [En Australie, Joe Biden ouvre une bien dangereuse boîte de Pandore](#) », *loc. cit.* ; GUIBERT Nathalie, « [Sous-marins australiens : des risques de prolifération nucléaire dans la zone indo-pacifique](#) », *Le Monde*, 17 septembre 2021.

126. « [En Australie, Joe Biden ouvre une bien dangereuse boîte de Pandore](#) », *loc. cit.*

127. Les États-Unis ont ratifié le TNP en 1970 et le Royaume-Uni en 1968.

128. Organisation des Nations unies, [Traité pour une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud](#), adopté en août 1985 et entrée en vigueur en décembre 1986.

129. Le Royaume-Uni a signé et ratifié les trois protocoles en 1996 ; les États-Unis les ont signés la même année, mais ne les ont pas ratifiés. voir Organisation des Nations unies, [Protocoles au Traité sur la zone dénucléarisée du Pacifique sud](#), 6 août 1986.

130. BIDEN Joe, JOHNSON Boris et MORRISON Scott, « [Joint Leaders Statement on AUKUS](#) », *op. cit.*

réacteurs nucléaires embarqués alimentés en uranium hautement enrichi (UHE) interroge quant à son incidence sur le régime de non-prolifération.

Plus concrètement, l'exportation de la propulsion navale nucléaire, ou plus exactement celle de la matière fissile/nucléaire de grade militaire utilisée comme source d'énergie pour la propulsion, est-elle juridiquement conforme aux exigences du TNP et du Traité de Rarotonga? De la réponse à cette question va dépendre la probabilité que l'Australie acquiert *in fine* des SNA. Toutefois, tant le TNP que le Traité de Rarotonga souffrent d'imprécisions en ce qui concerne le transfert de la matière fissile à un ENDAN.

Dans le Traité de Rarotonga, la question de l'exportation de combustibles nucléaires à un ENDAN est directement renvoyée aux dispositions du TNP. De fait, l'article 4 du traité, intitulé « *activités nucléaires pacifiques* », stipule qu'un État ne peut fournir de produits fissiles (ou matière brute) à un ENDAN à moins que cette fourniture s'effectue conformément aux garanties requises par le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du TNP et à des fins exclusivement pacifiques¹³¹. Le domaine de la propulsion constitue cependant une des zones grises et donc l'une des faiblesses du TNP. Si ce dernier prohibe explicitement le transfert d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs d'un EDAN à un ENDAN (article 1^{er} et 2 du traité¹³²), il ne proscriit pas celui de l'énergie nucléaire (c'est-à-dire de la matière brute/produit fissile) à des fins pacifiques tant qu'il a fait l'objet d'un accord conclu avec l'AIEA, eu égard à l'article 3 du traité¹³³. Mais la propulsion navale nucléaire d'un SNA correspond-elle à un usage pacifique de l'énergie nucléaire au sens du TNP?

Si cette question fait débat, il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 3§1 du TNP l'usage non pacifique de l'énergie nucléaire fait uniquement référence à son détournement vers des armes nucléaires ou autres dispositifs explosifs nucléaires¹³⁴. Il en ressort que l'exportation de SNA à Canberra n'est pas constitutive d'une violation de cette disposition du TNP (ni par extension de l'article 4 du Traité de Rarotonga), car le TNP n'interdit pas les usages militaires de matières nucléaires en dehors de ceux qui sont explosifs. Dès lors, qu'en est-il des autres usages militaires de l'énergie nucléaire comme la propulsion navale nucléaire d'un SNA?

Le TNP restant muet sur ce point, la réponse doit être cherchée du côté des accords de garanties généralisées de l'AIEA auxquels renvoie l'article 3 du TNP. Et c'est là où le bât blesse, car l'accord-cadre de garanties généralisées (INFCIRC/153) comporte une disposition importante, le paragraphe 14 intitulé « *Non-application des garanties aux matières nucléaires destinées à être utilisées dans des activités non pacifiques* » constituant une faille juridique¹³⁵. Ce paragraphe fait en effet l'objet de controverses

131. Organisation des Nations unies, [Traité pour une zone exempte d'armes nucléaires dans le Pacifique Sud](#), *op. cit.*, art. 4.

132. Organisation des Nations unies, [Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), adopté le 1^{er} juillet 1968 et entrée en vigueur le 5 mars 1970, art. 1^{er} et 2.

133. *Ibidem.*, art. 3.

134. *Ibidem.*, art. 3, § 1.

135. Agence internationale de l'énergie atomique, [Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), INFCIRC/153 (corrected), juin 1972, § 14. Le paragraphe 14 énonce donc les procédures à suivre

puisqu'il permet à un État de soustraire les matières nucléaires du régime des garanties pour une utilisation dans des activités militaires non interdites, telles que la propulsion nucléaire navale¹³⁶. En fait, selon les spécialistes, le paragraphe 14 aurait été spécifiquement inclus pour permettre aux ENDAN d'acquérir une propulsion nucléaire navale¹³⁷.

Dans le cadre d'AUKUS, l'Australie pourrait invoquer le paragraphe 14 de l'accord de garanties signé avec l'AIEA (INFCIRC/217)¹³⁸ en vue de conserver le combustible nucléaire que lui fourniraient les États-Unis ou le Royaume-Uni, en dehors du champ d'application des garanties. Ces matières fissiles seraient donc soustraites du régime de surveillance de l'AIEA pendant la période où elles seraient utilisées pour la propulsion des futurs SNA ; autrement dit pour une activité militaire non pacifique, mais qui n'est pas interdite par le TNP. Pour ce faire, l'Australie doit néanmoins conclure un arrangement avec l'AIEA et lui communiquer des informations sur la matière nucléaire qui serait exemptée de toute forme de contrôle de la part de l'agence ; comme le stipule le paragraphe 14¹³⁹.

En somme, même si la livraison de SNA n'est pas explicitement contraire au TNP ou au Traité de Rarotonga, le transfert du combustible nucléaire à Canberra transgresserait ces deux traités dans l'esprit et contribuerait à éroder les fondements du régime de non-prolifération. Si Canberra se dote de SNA, cela traduit également un manque de cohérence et une forme de contradiction avec sa politique de non-prolifération.

3.3 Vers un nouveau défi pour l'AIEA ?

Afin qu'un transfert de matière fissile (destiné à la propulsion navale) des États-Unis ou du Royaume-Uni vers l'Australie ait lieu, il est impératif que l'Australie remplisse les deux conditions reprises dans le paragraphe 14 de son accord de garanties généralisées conclu avec l'AIEA (INFCIRC/217), à savoir : conclure un arrangement avec l'AIEA, et lui communiquer des informations concernant la quantité et la composition isotopique des matières nucléaires non contrôlées¹⁴⁰. Toutefois, depuis 40 ans que l'agence met en œuvre des accords de garanties généralisées, elle n'a jamais conclu un tel arrangement (requis au titre du paragraphe 14) avec un État. Confrontée à une situation nouvelle, l'incertitude subsiste concernant le rôle que va

dans le cas où un État souhaite « exercer son pouvoir discrétionnaire d'utiliser des matières nucléaires devant être sauvegardées en vertu de l'accord dans une activité nucléaire qui ne nécessite pas l'application de garanties ».

136. POTCOVARU Alex, *loc. cit.*

137. NICHOLSS Andrew, DOWIE Jackson et HELLEYER Marcus, *loc. cit.*, p. 25.

138. Agence internationale de l'énergie atomique, [*Agreement between Australia en the AIEA for the application of safeguards in connection with the Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons*](#), INFCIRC/217, 13 décembre 1974.

139. *Ibidem.*, § 14.

140. *Ibidem.*, § 14(b).

jouer l'AIEA et quant à la façon de s'assurer que le combustible nucléaire, sorti du régime de surveillance de l'agence, sera protégé de manière appropriée.

L'AIEA constitue l'agence de tutelle du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et du Traité de Rarotonga. Depuis 1957, elle est chargée de contrôler l'usage pacifique des matières nucléaires par le biais d'accords de garanties généralisées ou de soumission volontaire signés avec les pays en question (selon qu'il s'agit d'un ENDAN ou d'un EDAN). L'article 3 du TNP et le paragraphe 2 de l'ensemble de ces accords confèrent donc à l'agence les pouvoirs et la liberté d'action nécessaires à l'exécution de son mandat de vérification.

En temps normal, l'AIEA a le droit et l'obligation de s'assurer que des garanties sont appliquées à toutes les matières nucléaires se trouvant sur le territoire, sous la juridiction ou sous le contrôle de l'État, à seule fin de vérifier que ces matières ne sont pas détournées vers des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs¹⁴¹. En conséquence, et en vertu de l'article 3 du TNP et des accords de garanties et de soumission volontaire signés entre l'AIEA et les trois alliés¹⁴², toute coopération nucléaire des États-Unis ou du Royaume-Uni avec l'Australie devrait être soumise aux garanties appropriées de l'AIEA et l'agence devrait pouvoir surveiller le combustible nucléaire de grade militaire dont le transfert est prévu par AUKUS. Toutefois, la singularité d'un arrangement conclu au titre du paragraphe 14 est qu'il ne peut porter que sur des questions telles que des exigences temporelles et procédurales et les dispositions en matière de rapports; laissant très peu de marge de manœuvre à l'agence¹⁴³. Les modalités pour l'établissement d'un tel arrangement suscitent plusieurs interrogations pour l'AIEA, notamment la question de savoir si l'approbation du Conseil des gouverneurs de l'agence est requise au titre du paragraphe 14¹⁴⁴.

La principale source de préoccupation concernant AUKUS porte sur les informations à communiquer à l'AIEA. L'arrangement, qui sera conclu avec l'Australie, doit logiquement prévoir que l'agence sera tenue informée de la quantité totale et de la composition des matières fissiles retirées des garanties, que ces matières restent dans le pays ou qu'elles

141. Agence internationale de l'énergie atomique, [Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), op. cit.

142. L'Australie a signé un accord de garanties généralisées avec l'AIEA en 1974 (INFCIRC/217) et a ensuite adhéré au protocole additionnel (INFCIRC/217/Add.1) en 1998. Les cinq États dotés d'armes nucléaires (EDAN) parties au TNP, dont les États-Unis et le Royaume-Uni, ont conclu des accords de soumission volontaire (ASV) (respectivement en 1977 et 1972) en vertu desquels l'AIEA applique des garanties aux matières nucléaires dans les installations que l'État a soumises volontairement et qu'elle a retenues. Pour les États-Unis voir Agence internationale de l'énergie atomique, [Agreement between the United States of America and the IAEA for the application of safeguards in the United States of America](#), INFCIRC/288, novembre 1977. Pour le Royaume-Uni voir Agence internationale de l'énergie atomique, [Agreement between the United Kingdom of Great Britain and the IAEA for the application of the safeguards in connection with the Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons](#), INFCIRC/263, août 1978.

143. ROCKWOOD Laura, « [The Australia-UK-US Submarine Deal: Submarines and Safeguards](#) », Arms Control Association, décembre 2021.; Agence internationale de l'énergie atomique, [Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), op. cit., § 14 (c).

144. ROCKWOOD Laura, loc. cit.

soient exportées¹⁴⁵. Cependant, il faut noter qu'en acceptant cet arrangement, « l'AIEA n'aurait pas le pouvoir d'exiger des informations considérées par les États comme étant classifiées, ni d'approuver ou de désapprouver l'activité [militaire] en question » comme le souligne Laura Rockwood, directrice de l'ONG *Open Nuclear Network*¹⁴⁶. Dans le cas où les États-Unis acceptent de fournir le combustible nucléaire à l'Australie, l'exigence de secret entourant la technologie des réacteurs nucléaires empêcherait en effet Canberra de déclarer la quantité et la composition isotopique du combustible naval à base d'UHE à l'agence¹⁴⁷. Une zone d'ombre résulterait donc de l'accord AUKUS en ce qui concerne les quantités importantes d'UHE utilisées dans la propulsion nucléaire navale.

De plus, le paragraphe 14 n'ayant jamais été invoqué auparavant, il n'existe aucun précédent qui indiquerait la voie à emprunter pour l'agence aux fins de protéger la technologie de propulsion nucléaire navale ou les matières fissiles utilisées à bord de ces navires¹⁴⁸. Une incertitude entoure la question de savoir si le combustible nucléaire sera donc suffisamment protégé, d'autant que si AUKUS en venait à déboucher sur un arrangement au titre du paragraphe 14 qui présente des failles supplémentaires, cela pourrait conduire à un affaiblissement du système de garanties de l'agence¹⁴⁹.

Parmi les diverses solutions exposées pour prévenir tout risque découlant de l'invocation du paragraphe 14 par l'Australie, l'une d'entre elles vaut la peine d'être mentionnée du fait de sa faisabilité et de son caractère pondérateur. Laura Rockwood suggère que si Canberra mettait en œuvre un protocole additionnel, cela pourrait atténuer les incidences négatives d'un arrangement établi en vertu du paragraphe 14 sur le système des garanties en offrant à l'AIEA un accès élargi aux informations et aux emplacements relatifs au combustible nucléaire non contrôlé¹⁵⁰. Partant, cela permettrait de créer un précédent productif pour la surveillance par l'AIEA de l'énergie nucléaire utilisée dans le programme de propulsion navale.

En fin de compte, il existe toujours une incertitude croissante et légitime quant à la question de savoir si et comment le combustible nucléaire destiné à la propulsion des futurs sous-marins australiens sera protégé de manière appropriée. La façon dont va être conclu, tant sur le fond que sur la forme, l'arrangement entre l'agence et l'Australie

145. Agence internationale de l'énergie atomique, *Structure et contenu des accords à conclure entre l'Agence et les États dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, op. cit., § 14 (b).

146. *Ibidem*, § 14 (c); ROCKWOOD Laura, loc. cit. « [...] the IAEA has no authority to require information deemed by the state to be classified or to approve or disapprove the activity in question ». [traduction libre]

147. Voir la sous-section « Vers un blocage par la législation américaine ? » de ce rapport.

148. Seul le Canada aurait déjà invoqué le paragraphe 14 en 1987. À la fin des années 1980, des discussions avec l'AIEA ont eu lieu concernant l'établissement d'un éventuel arrangement. Toutefois, en raison de considérations de nature politique, stratégique, financière et de non-prolifération, le Canada n'a pas poursuivi le projet et aucun arrangement n'a jamais été conclu. Voir FINDLAY Trevor, loc. cit. ; ROCKWOOD Laura, loc. cit.

149. RAUF Tariq, loc. cit.

150. ROCKWOOD Laura, loc. cit.

en vertu du paragraphe 14 pourrait déterminer le champ de manœuvre et de contrôle de l'AIEA quant aux matières fissiles exportées à l'avenir pour le domaine de la propulsion¹⁵¹.

Au terme de cette section, les éléments d'incertitudes exposés amènent à reconsidérer l'exportation de la propulsion nucléaire de facture américaine ou britannique à l'Australie. Bien que le transfert de l'énergie nucléaire pour la propulsion navale n'apparaisse pas contraire aux exigences du TNP et du Traité de Rarotonga, il n'en demeure pas moins qu'il mettrait à mal l'accord tacite entre les cinq EDAN et porterait un coup au régime de non-prolifération. De plus, l'exportation de SNA à Canberra pourrait être entravée par la législation américaine, mais également dans le cas où les conditions énoncées au paragraphe 14 de l'accord de garanties généralisées signé entre l'Australie et l'AIEA ne sont pas remplies.

151. POTCOVARU Alex, *loc. cit.*

EN ATTENDANT LE PRINTEMPS

Cette étude s'est attelée à démontrer que depuis le revirement opéré par Canberra, des incertitudes d'ordre stratégiques et juridiques ont émergé avec AUKUS. Les questions et contraintes de nature industrielle, stratégique et juridique n'ont fait que de se renforcer depuis l'annonce du programme SEA 1000. La synthèse de ces trois catégories d'incertitudes opérée dans ce rapport jette une ombre sur la viabilité et la signification du programme SEA 1000 de la RAN.

De fait, l'ambition australienne de développer et consolider sa BITD à travers l'instrumentalisation de ce programme d'acquisition de SNA est largement remise en question. Le flou demeure quant au degré d'implication de l'industrie locale australienne, tant au niveau du montage industriel qu'à celui de la maintenance des futurs SNA, ainsi qu'à la taille de l'enveloppe budgétaire assujettie à cette entreprise complexe.

Les ambitions australiennes de rencontrer ses objectifs stratégiques, qui se déduisent du partenariat AUKUS, mais également de maintenir et promouvoir une architecture mondiale de non-prolifération grâce à l'acquisition de SNA sont largement remises en cause par le deuxième groupe d'incertitudes. Par le biais d'AUKUS, Canberra entend poursuivre une politique de défense articulée autour de trois objectifs, à savoir : participer activement aux affaires de sécurité de la région Indopacifique ; contrer la menace chinoise en contrebalançant son expansion navale ; et s'intégrer dans l'architecture de défense américaine. Toutefois, l'incertitude persiste quant au calendrier, c'est-à-dire le moment où la RAN sera en possession de cette nouvelle capacité sous-marine. Les risques de prorogation du calendrier de livraison qui découle des incertitudes industrielles inhérentes à AUKUS sont à ce stade élevés. Partant, cela amène à reconsidérer la réalisation effective des objectifs stratégiques escomptés par l'Australie quand bien même des options ont été suggérées afin de limiter les effets du vieillissement des *Collins*. De plus, l'obtention de SNA par la RAN met à mal la position traditionnellement adoptée par l'Australie en matière de non-prolifération et elle porte en elle le germe d'un effet d'entraînement en termes de prolifération des SNA et des autres plateformes à propulsion nucléaire.

Enfin, le troisième groupe d'incertitudes tient aux implications juridiques intrinsèques à l'exportation de la propulsion navale nucléaire. Si le transfert du combustible nucléaire de grade militaire (destiné à la propulsion navale) à Canberra n'est pas explicitement constitutif d'une violation des dispositions du TNP, ni du Traité de Rarotonga, il soulève tout de même des interrogations par rapport à la législation américaine ainsi qu'aux accords établis entre l'AIEA et les trois alliés. Premièrement, les contraintes qui émanent de la législation américaine peuvent entraver l'exportation vers l'Australie de la matière fissile ou de l'expertise nucléaire à des fins militaires. Deuxièmement, si les conditions énoncées par le paragraphe 14 de l'accord de garanties généralisées signé entre

l'Australie et l'AIEA ne sont pas respectées, cela pourrait également empêcher l'exportation du combustible nucléaire. Par ailleurs, cette exportation de SNA à propulsion nucléaire utilisant de l'UHE vient tailler en brèche l'accord tacite conclu entre les cinq EDAN et ouvre une faille dans le régime de non-prolifération.

La persistance de ces inconnues interpelle sur le caractère tangible du projet australien d'acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire. Plus largement, ce rapport rappelle que les programmes d'acquisitions militaires de cette envergure sont des projets complexes, s'inscrivant dans le long terme sur un chemin semé d'embûches. L'écart existant entre l'ambition australienne affichée initialement et la concrétisation de cette ambition pourrait s'avérer conséquent. Treize ans après la publication du Livre blanc de la défense australienne et six ans après l'annonce du début du contrat avec *Naval Group*, la lecture du projet australien d'acquisition de défense visant à améliorer les capacités sous-marines de la RAN est pour le moins brouillée. Alors qu'AUKUS a été annoncé en grande pompe le 15 septembre 2021, Canberra n'a à ce jour aucun contrat de sous-marins sur les rails, aucun design d'arrêté et pas de maître d'œuvre. Il reste une «*déclaration d'intention avec les États-Unis et le Royaume-Uni pour examiner la perspective d'acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire*¹⁵² », comme l'a souligné l'ancien Premier ministre, Malcolm Turnbull.

De fait, l'Australie est passée d'un contrat établi avec *Naval Group* accompagné d'un plan relativement détaillé (malgré les motifs d'insatisfaction persistants) pour l'acquisition de douze sous-marins conventionnels de classe *Attack* à une période exploratoire de dix-huit mois pour une potentielle future livraison de SNA. Aucune précision n'a été apportée concernant la plateforme envisagée, la gestion du combustible nucléaire, l'endroit où le montage industriel sera réalisé, le degré de contribution de leur industrie nationale ou encore le coût de cette entreprise. Sans compter que l'acquisition de SNA par l'Australie soulève des questions de nature stratégique et juridique qui ne se posaient pas dans des termes aussi critiques avec le contrat établi avec *Naval Group*.

Un nouveau retournement de situation n'est ainsi pas à exclure. En France, on l'espère sans trop y croire, mais certains journalistes voient dans la rencontre qui s'est déroulée le 1^{er} juillet 2022 entre Anthony Albanese et Emmanuel Macron ainsi que dans la visite du ministre de la Défense australien, Richard Marles, avec son homologue français, Sébastien Lecornu, à la base navale de Brest le 1^{er} septembre 2022, les prémices d'un possible retour, au moins partiel, des industriels français dans la boucle¹⁵³. Néanmoins, aucune déclaration officielle n'a été évoquée en ce sens du côté australien. Au contraire, jusqu'à présent les communiqués conjoints spécifient que ces rencontres avaient simplement pour dessein le rétablissement de la relation de confiance et le renforcement

152. GALLOWAY Anthony et HARTCHER Peter, « [Clumsy, deceitful and costly: Turnbull slams handling of nuclear submarine decision](#) », *The Sydney Morning Herald*, 29 septembre 2021. « [...] a statement of intent with the UK and the US to examine the prospect of acquiring nuclear-powered submarines ». [traduction libre]

153. PLESSE Grégory, « [Australie : un an après la signature du pacte Aukus, les nouveaux sous-marins sont loin d'arriver](#) », *RFI*, 15 septembre 2022 ; VINCENT Elise, « [Crise des sous-marins : un an après l'alliance Aukus, l'effet domino en Indo-Pacifique](#) », *Le Monde*, 14 septembre 2022.

de la coopération entre les deux pays afin de tourner la page de la rupture du contrat avec *Naval Group*¹⁵⁴.

Il faudra ainsi encore patienter et attendre que le groupe de travail sur les sous-marins, qui dispose encore d'un délai d'ici mars 2023, passe en revue l'éventail d'options envisageables pour être assuré que l'Australie obtiendra la capacité sous-marine promise dans le cadre d'AUKUS. Au regard des innombrables défis et incertitudes qui résultent d'AUKUS, le groupe de travail pourrait vite être amené à tirer certaines conclusions quant à la faisabilité effective du projet actuellement considéré.

154. Ministère français des Armées, [Meeting between Richard Marles, Australian Deputy Minister and Minister of Defence, and Sébastien Lecomte, French Minister for Armed Forces](#), communiqué de presse, 1^{er} septembre 2022 ; Elysée, [Déclaration conjointe du président Emmanuel Macron et du Premier ministre d'Australie Anthony Albanese](#), 1^{er} juillet 2022.

LES RAPPORTS DU GRIP

2018/8	L'Afrique des minerais stratégiques - Du détournement des richesses à la culture de la guerre , Ben Cramer, 44 p., 6 €	2021/1	Comment renforcer le rôle de l'UE dans les exportations d'armes , Maria Camello, Léo Géhin, Federico Santopinto, 28 p., 10 €
2018/9	Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires , Jean-Marie Colin, 52 p., 8 €	2021/2	Nucléaire iranien. Obstacles et enjeux d'un accord renouvelé entre Washington et Téhéran , Vincent Eiffing, 36 p., 10 €
2018/10	La composante nucléaire du complexe militaro-industriel français , Roland de Penanros, 20 p., 6 €	2021/3	La CODECO, au coeur de l'insécurité en Ituri , Adolphe Agenonga Chober, Georges Berghezan, 30 p., 10 €
2019/1	Évolutions et défis du maintien de la paix. Recueil de publications de l'Observatoire Boutros-Ghali , Collectif, 104 p., 10 €	2021/4	Résumé du SIPRI Yearbook 2021 - Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 20 p., gratuit
2019/2	Résumé du SIPRI Yearbook 2019 - Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 20 p., gratuit	2021/5	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2020 , SIPRI/GRIP, 48 p., 10 €
2019/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2019 , SIPRI/GRIP, 60 p., 10 €	2021/6	Robots tueurs: Le début de la fin? , Stan Brabant, 28 p., 10 €.
2019/4	La Chine au Nicaragua et au Panama: Une nouvelle branche des routes de la soie en Amérique centrale ? , Thierry Kellner et Sophie Wintgens, 48 p., 10 €	2021/7	Est de la RDC : le paradoxe d'un état de siège et d'une insécurité grandissante , Adolphe Agenonga Chober, 28 p., 10 €
2019/5	Enfants-soldats en RDC : évolution et perspectives de la lutte contre leur recrutement , Maria Camello, 40 p., 10 €	2022/1	Industries de défense saoudienne et émiratie : défis semblables, évolutions divergentes , Georges Berghezan, 28 p., 10 €
2020/1	La machine de guerre saoudienne à l'épreuve de ses ambitions , Georges Berghezan, 64 p., 10 €	2022/2	Résumé du SIPRI Yearbook 2022 – Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 32 p., 10 €
2020/2	L'élargissement de la «responsabilité de protéger» aux urgences climatiques - une fausse bonne idée , Marion Dussuchal, 44 p., 10 €	2022/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes, Compendium 2020 , GRIP/SIPRI, 52 p., 10 €
2020/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2020 , Luc Mampaey, 60 p., 10 €	2022/4	Si importantes qu'elles disparaissent. L'invisibilité des femmes combattantes dans les programmes DDR , Clémence Buchet-Couzy, 28 p., 10 €
2020/4	Résumé du SIPRI Yearbook 2020 - Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 20 p., gratuit		

Pour commander votre exemplaire de ce Rapport du GRIP, rendez-vous sur www.grip.org / publications / rapports (10 € frais de port inclus)

UN PROGRAMME EN EAUX TROUBLES : LES INCERTITUDES AUTOUR DES SOUS-MARINS NUCLÉAIRES AUSTRALIEN

Le partenariat de sécurité AUKUS établi entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni en septembre 2021 prévoit l'acquisition par l'Australie d'une flotte de huit sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire (SNA) utilisant de l'uranium hautement enrichi. En effet, depuis l'annonce du lancement de son programme de futurs sous-marins (*Future Submarine Program*) en 2009, Canberra ambitionne de moderniser les capacités sous-marines de la *Royal Australian Navy*. Dans le cadre de ce programme, aussi nommé *SEA 1000*, l'Australie conditionnait toutefois l'acquisition de ces submersibles à la rencontre de certaines exigences conceptuelles, industrielles ou encore capacitaires par le futur partenaire industriel, notamment une propulsion conventionnelle (diesel-électrique). Des attentes auxquelles répondait l'industrie de défense française *Naval Group*, en proposant la construction de douze sous-marins d'attaque avec un système de propulsion hybride diesel-électrique de classe *Attack* en collaboration avec l'industrie locale australienne – et qui lui a valu de décrocher ce contrat en 2016.

Considérant les attentes initialement formulées, la décision de Canberra d'opter pour une flotte de SNA à propulsion nucléaire, au détriment de l'obtention de sous-marins à propulsion conventionnelle de facture française, interroge dans la mesure où de nombreuses incertitudes entourent le programme AUKUS. Celles-ci renvoient à des considérations d'ordres industriel, stratégique et juridique. L'éventail des doutes persistant sur AUKUS questionnent le caractère tangible du programme *SEA 1000*.

Cette étude s'articule en trois étapes. La première consiste à revenir sur les éléments d'incertitudes d'ordre industriel tels que le degré d'implication de l'industrie locale australienne dans le programme AUKUS et les coûts associés à cette entreprise d'envergure. La deuxième étape s'intéresse aux incertitudes de nature stratégique qui entourent ce partenariat de sécurité trilatéral, en particulier à la question de la réalisation effective des objectifs stratégiques australiens qui se déduisent du projet d'acquisition de SNA par Canberra. La troisième étape met en lumière les incertitudes juridiques relatives à l'exportation de la propulsion nucléaire navale vers l'Australie, à savoir le poids de la législation américaine, le degré de conformité au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et au Traité de Rarotonga, ainsi que les défis que peut rencontrer l'Agence internationale de l'énergie atomique en cas d'exportation de systèmes de propulsion nucléaire à finalité militaire.



Maïté Bol est chargée de recherche au sein du GRIP depuis janvier 2022. Elle est titulaire d'un diplôme de Bachelier en communication et information, d'un Master en sciences politiques et relations internationales (à finalité paix, sécurité et conflits) et d'un LL.M en droit international public de l'Université libre de Bruxelles.