

"La crise de l'Europe nucléaire" dans L'Europe en formation (Janvier 1969)

Légende: En janvier 1969, l'éditorialiste français Francis Gérard décrit, dans les colonnes de L'Europe en formation la crise que traverse Euratom et analyse les raisons ayant conduit à l'échec relatif du projet de Communauté atomique européenne.

Source: L'Europe en formation. Revue mensuelle des questions européennes et internationales. dir. de publ. Marc, Alexandre ; Réd. Chef Gouzy, Jean-Pierre. Janvier 1969, n° 106. Paris: Presses d'Europe.

Copyright: (c) L'Europe en formation

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"la_crise_de_l_europe_nucleaire"_dans_l_europe_en_formation_janvier_1969-fr-245bb7a6-1bec-4b1d-95c4-879743ad89a7.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 15/09/2012

La crise de l'Europe nucléaire

par Francis Gérard

Douze ans après sa création, va-t-on enterrer l'Euratom et soustraire la recherche et la technologie au domaine de la coopération européenne ?

Si le conseil des ministres des Communautés européennes est parvenu, lors de sa session du 20 décembre, à un compromis qui assure momentanément la survie de l'Euratom, la grave crise que traverse depuis plusieurs années la Communauté atomique européenne n'est pas pour autant résolue, et son avenir, même à court terme, reste toujours aussi incertain.

Sans remonter aux difficultés qu'a connues dès son origine la C.E.E.A., on peut dire que depuis trois ans un profond malaise règne à son sujet dans les milieux communautaires et parmi les gouvernements des Six. Dès 1965, des divergences sérieuses opposaient les pays membres sur le prochain budget de l'Euratom. A l'expiration du deuxième plan quinquennal, en 1967, le conseil des ministres ne parvenait à aucun accord concernant le plan quinquennal suivant ; seul un budget de recherche pour une année transitoire était adopté.

Le 28 novembre 1968, les ministres des Six, n'arrivant à prendre aucune décision sur l'avenir de l'Euratom, chargeait une commission *ad hoc* composée de hauts fonctionnaires, d'élaborer un compromis et de lui faire rapport le 20 décembre. Le compromis proposé à cette date, à Bruxelles, semblait inacceptable à certains Etats membres. Il fallut une longue et laborieuse discussion et une énergique intervention du président de la commission des Communautés, M. Jean Rey, pour qu'une solution provisoire soit adoptée dans la nuit du 20 au 21 décembre par les ministres responsables de la politique scientifique des Six : en 1969, l'Euratom disposera d'un budget de recherche de 120 millions de francs pour un programme commun ; à ce programme viendra s'ajouter un « programme complémentaire », de 120 millions de francs également, comportant des projets de recherche bi- ou multilatéraux intéressant cinq Etats membres (seule la France ne participe pas à ce programme complémentaire).

Le conseil des ministres s'est donné jusqu'au 1^{er} juillet 1969 pour établir un nouveau programme de recherche pluriannuel et définir les principes d'une coordination des politiques industrielles dans le domaine nucléaire. L'Europe a donc six mois devant elle pour savoir si elle est capable de poursuivre une œuvre commune dans un secteur technologique avancé ou si elle devra se contenter d'une simple union douanière limitée aux produits agricoles et industriels traditionnels.

Pourquoi une communauté atomique ?

Il y a dix ans l'Euratom – créé par le traité de Rome de 1957 en même temps que le Marché commun – était considérée comme une nécessité, les sciences et techniques nucléaires exigeant une coopération internationale étroite, et les moyens indispensables pour la recherche et les réalisations dans ce domaine étant si considérables que la plupart des Etats européens n'étaient pas en mesure d'y faire face séparément.

Le C.E.R.N. (Organisation européenne pour la recherche nucléaire) avait d'ailleurs montré, depuis 1954, que le travail en équipes internationales est parfaitement réalisable dans le domaine nucléaire et y donne d'excellents résultats. Pour la recherche sur les particules fondamentales, on y a créé des machines énormes, et on envisage la construction d'un grand accélérateur de 300 GeV dont le rayon dépassera un kilomètre. Il est exclu qu'un pays européen puisse trouver seul les moyens nécessaires à une telle réalisation.

Des conditions assez semblables existent dans certains autres domaines de la recherche nucléaire, notamment en ce qui concerne la fusion thermonucléaire pour laquelle la France et l'Angleterre ont fait séparément des efforts sérieux, mais où la nécessité d'une coopération internationale s'impose. L'Euratom a conclu dans ce secteur des contrats d'association avec des laboratoires nationaux.

D'autres domaines de la recherche nucléaire, sans réclamer aussi impérieusement une telle coopération, gagnent toutefois dans sa pratique en efficacité : c'est le cas pour les travaux sur les éléments transuraniens et les recherches et mises au point de réacteurs modérés par l'eau lourde et refroidis par une substance organique. Ces dernières sont l'objet principal des travaux effectués au centre commun de recherche de l'Euratom à Ispra en Italie, où des équipes internationales de chercheurs, de techniciens et d'ouvriers ont fait preuve d'une remarquable cohésion. Les réacteurs rapides sont étudiés en collaboration avec le Commissariat français à l'énergie atomique à Cadarache (notamment le réacteur Rapsodie).

La recherche n'est toutefois pas le seul domaine que le traité de Rome a fixé à la Communauté atomique européenne. Celle-ci est chargée de s'occuper de questions aussi diverses que les mesures et étalons nucléaires (pour l'étude desquels elle a créé en Belgique un centre d'expérimentation dont les travaux, d'une grande valeur, sont menés avec beaucoup d'efficacité), la radio-protection (où elle a mis au point des règlements en accord avec d'autres organisations internationales), ainsi que la construction et la participation à leur exploitation de centrales nucléaires. Dans ce dernier secteur, l'Euratom a coopéré à la création de plusieurs centrales, notamment celle de Chooz, sur la frontière franco-belge, et deux centrales en Allemagne fédérale. Grâce à ses rapports étroits avec les Etats-Unis, l'Euratom a pu s'intéresser à des filières de réacteurs, particulièrement des réacteurs modérés et refroidis par l'eau ordinaire, relativement peu expérimentés en Europe, sauf dans certains cas d'association entre sociétés américaines et européennes. Le traité de Bruxelles a en outre assigné à l'Euratom le rôle de fournisseur de matières fissiles, et donc la fonction de contrôler que ces matières ne soient pas détournées à des fins militaires.

Toutes ces activités, et d'autres encore de moindre importance, demandent des moyens financiers considérables, qui sont attribués par les six Etats membres selon une clé qui diffère quelque peu de celle prévue pour les contributions de ces Etats à la C.E.E. Ces activités exigent en outre un planning assez rigoureux s'étendant sur un certain nombre d'années, ce qui a conduit à l'établissement de plans quinquennaux de recherches : le premier, de 1 075 millions de francs, a couvert la période de 1958-1962 ; le deuxième, de 2 274 millions de francs, est venu à échéance en 1967.

Tableau I. – Crédits consacrés en 1967 à la recherche et au développement par les « Six » (Programmes nationaux uniquement), la Grande-Bretagne et les Etats-Unis.

Tableau

Pas de doctrine commune

Comme nous l'avons rappelé au début de cet article, bien avant l'échéance de 1967, la discussion a été vive pour savoir si les Etats membres étaient décidés à poursuivre l'œuvre commune et à fournir à l'Euratom les moyens financiers nécessaires pour mener à terme les projets en cours et planifier la mise en chantier de projets nouveaux. De différents côtés, et notamment de celui des autorités françaises, on a reproché à l'Euratom de trop disperser ses activités, de ne pas utiliser les fonds d'une manière rationnelle, et de s'occuper de questions qui ne regardent pas la Communauté mais devraient être laissées entre les mains des Etats membres ou de leurs entreprises industrielles.

Tout en admettant qu'une certaine coopération internationale soit nécessaire, certains craignent l'installation d'une bureaucratie inefficace et peut-être aussi une tendance au supranational. Une telle tendance est d'ailleurs presque inhérente à une activité qui est fondée sur des centres communs de recherche, voire des usines électriques exploitées en commun, sans parler du droit de contrôle sur l'emploi des matières fissiles.

Le conseil des ministres de la Communauté européenne de l'énergie atomique – qui, depuis la fusion des exécutifs, ne se trouve plus en face d'une commission spécialisée, mais de la commission unique commune aux trois Communautés (C.E.E., C.E.E.A. et C.E.C.A.) et dans laquelle les commissaires ayant des compétences dans le domaine nucléaire sont, en quelque sorte, noyés parmi ceux qui ont des compétences économiques ou politiques plus générales – a donc pris, au cours de ses séances de l'été et de l'automne 1968, une attitude assez sceptique en ce qui concerne l'avenir de l'Euratom. Le communiqué publié à

l'issue du conseil du 28 novembre, qui avait chargé le comité de hauts fonctionnaires – dont il a été question au début de cet article – de discuter et de proposer un programme alternatif, a donné à ce comité les trois directives suivantes :

- a) assurer une utilisation optimale des capacités du centre commun de recherches nucléaires grâce à des programmes communs ;
- b) examiner la possibilité de son utilisation grâce à des programmes complémentaires dont le coût serait supporté par les pays intéressés ;
- c) faire des suggestions pour l'utilisation des installations existantes à de nouvelles tâches appropriées dans le domaine de la recherche et de la technologie.

Un projet présenté lors de cette séance par M. Robert Galley, ministre français de la recherche scientifique, envisageait de limiter les activités futures de la Communauté atomique aux secteurs suivants :

- les réacteurs rapides, objet de travaux à Cadarache et à Karlsruhe, mais non à Ispra ;
- les réacteurs à eau lourde et notamment le programme Orgel ;
- les réacteurs à haute température, avec poursuite de la participation de l'Euratom au projet Dragon ;
- les transuraniens, notamment le plutonium ;
- les mesures et étalons nucléaires ;
- la fusion thermonucléaire contrôlée ;
- la biologie et la protection sanitaire ;
- l'enseignement et la diffusion des connaissances.

A toutes ces activités, la France se disait prête à continuer d'accorder son appui, tout en soulignant qu'elles n'exigeraient le maintien en fonction que de 35 à 40 % du personnel actuel des centres de recherche de l'Euratom. Le compromis du 20 décembre ne propose pas de solution à ce problème. Une certaine concentration se justifie peut-être ; mais pour savoir si elle peut donner les résultats voulus, il faut jeter un coup d'œil sur les causes de l'échec relatif de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Les raisons d'un échec

Autant qu'on puisse en juger, cet échec résulte des facteurs suivants :

1. Le marché commun des matières et des équipements nucléaires n'a donné que des résultats très limités ; dans de nombreux cas, les entreprises, tant publiques que privées, ont préféré utiliser des produits et des équipements nationaux (les entreprises communes de l'O.C.D.E. : Dragon, Halden et Eurochimic, sont d'intéressants exemples a contrario ; mais elles dépassent le cadre de l'Euratom), tandis que, dans d'autres cas, des entreprises ont signé des accords avec des firmes américaines ou anglaises qui fournissent une grande partie des matières et des équipements. Autour de General Electric d'une part, et de Westinghouse d'autre part, se sont formés de véritables trusts qui dominent le marché européen et qui ont notamment coupé le marché des Six des réacteurs à eau ordinaire en deux secteurs qui se concurrencent âprement.
2. Il n'existe pas de politique énergétique européenne commune, malgré tous les efforts faits pour la réaliser – politique commune dans le cadre de laquelle le développement nucléaire des six pays aurait sa place, d'après un plan d'orientation commun, compte tenu du rôle des autres sources d'énergie. Une telle

politique énergétique commune est toutefois indispensable pour l'avenir des industries européennes, atomiques et autres. En effet, on ne peut pas davantage envisager une politique énergétique restreinte à l'atome qu'une politique agricole commune qui serait limitée à la viande ou aux céréales et n'aurait aucun rapport avec les mesures à prendre pour le lait ou les produits laitiers ! C'est évidemment une solution « pluridisciplinaire » qu'il faut appliquer dans ce domaine.

Le Rapport d'ensemble sur la politique nucléaire de la Communauté, présenté par la commission au conseil des ministres le 9 octobre 1968, dit expressément : « L'absence d'une politique énergétique est un des facteurs qui a contribué au retard de l'énergie nucléaire. On peut regretter l'absence d'une concertation des programmes électronucléaires, qui aurait dû mettre en lumière la contribution de l'énergie nucléaire dans la production de l'électricité. L'absence de coopération, au-delà des frontières, de tous les secteurs publics ou privés qui en a résulté, a été un obstacle à la création d'un véritable marché à la dimension de la Communauté. »

3. Du point de vue du personnel, les partisans de l'Euratom se plaignent que certains Etats membres, jaloux de leur souveraineté et de leurs intérêts nationaux, ne mettent pas à la disposition des centres communs des chercheurs, des ingénieurs ou des techniciens de valeur en nombre suffisant. Consciemment ou inconsciemment, ceux-ci contribueraient ainsi à l'échec des efforts de la Communauté européenne de l'énergie atomique. De fait, la coopération européenne dans le secteur nucléaire étant intergouvernementale au lieu d'être supranationale, continue de dépendre, dans ce domaine comme dans d'autres, du bon vouloir des gouvernements nationaux.

Cette remarque ne concerne pas directement le problème soulevé par le ministre français au cours de la séance du conseil des ministres du 28 novembre, à savoir que l'Euratom, à cause de la prétendue dispersion de ses activités occuperait trop de personnel. Mais est-il si évident que la réalisation des tâches qu'on veut bien laisser à l'Euratom justifie une réduction de personnel ?

Il reste en effet énormément de progrès à faire si l'on veut :

- a) réaliser d'ici le milieu des années 70 des centrales équipées de réacteurs surrégénérateurs rentables, avec tout ce que cela comporte comme mise au point des combustibles et des équipements ;
- b) s'occuper sérieusement de la solution du problème de la fusion thermonucléaire contrôlée ;
- c) décider rapidement si les réacteurs modérés par l'eau lourde et refroidis par une substance organique sont rentables.

Si l'on réduit, en face de ces tâches, le personnel scientifique, technique et ouvrier de l'Euratom, on risque simplement de retarder la réalisation de ces projets importants, compte tenu notamment de la nécessité d'un recyclage du personnel à tous les niveaux et d'une réadaptation professionnelle pour certaines catégories d'ouvriers ou d'employés. Au lieu de diminuer le personnel, il serait préférable d'accroître ses possibilités de rendre de meilleurs services.

M. Jean Rey a d'ailleurs annoncé que la commission s'opposait à tout licenciement de personnel aussi longtemps que le conseil n'aurait pas adopté un programme pluriannuel ; cette question reste donc en suspens, au moins jusqu'en juillet 1969.

De nouvelles tâches

Compte tenu de ces considérations, les trois directives données aux experts en vue de leur rapport au conseil des ministres du 20 décembre, peuvent faire l'objet des observations suivantes :

1. L'utilisation optimale des capacités du centre commun est naturellement souhaitable, mais il reste à savoir d'après quels critères l'on doit juger de cette utilisation optimale.

Tableau

2. Les « programmes complémentaires », dont le coût doit être supporté par les pays intéressés, peuvent avoir une certaine utilité pour la Communauté et pour les Etats membres en question, mais pour cela, ils doivent s'intégrer dans un plan d'ensemble de la politique énergétique commune.

3. L'utilisation des installations existantes à de nouvelles tâches dans les domaines de la recherche et de la technologie semble introduire une nouvelle dispersion au détriment des exigences d'une politique énergétique commune ; à moins que ces tâches ne restent en rapport avec cette politique, comme par exemple la MHD, l'énergie thermos-ionique, l'usage industriel de l'énergie solaire, de l'énergie géothermique, etc.

Mais est-ce là l'essentiel ? L'importance de l'Euratom était davantage d'ordre économique et politique que scientifique et technique, quoique, bien entendu, ces derniers aspects soient loin d'être négligeables. L'organisation atomique des Six était appelée à jouer un rôle important concernant :

- a) l'approvisionnement de l'Europe en énergie électrique d'origine nucléaire (cet approvisionnement devrait donc s'intégrer dans les organismes chargés d'assurer dans la C.E.E. la réalisation du marché commun) ;
- b) l'enseignement qui devait être donné dans une université européenne ;
- c) la fourniture de matières fissiles spéciales (Pu, U-235, U-233) aux Etats membres dans le cadre de ce marché commun ;
- d) l'exercice de la fonction de contrôle sur les matières fissiles en vue d'empêcher leur détournement à des fins militaires.

De tout cela il n'est plus question dans les nouvelles tâches à confier à l'Euratom. Si l'Euratom n'a jamais joué un rôle important dans l'approvisionnement de l'Europe en énergie électrique, il ne le fera pas davantage à l'avenir. Le projet de création d'une université européenne, inclus dans le traité de Rome et réaffirmé à maintes reprises (notamment lors de la dernière rencontre « au sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement à Rome », en mai 1967), n'a pu être encore réalisé et ne semble pas près de devoir l'être. Quant au rôle de l'Euratom en tant que fournisseur de matières fissiles, il est minime, étant donné que la Communauté en tant que telle ne possède pas de réacteurs plutonigènes, ni d'usines de séparation isotopique l'uranium ; l'Euratom a servi tout au plus d'intermédiaire entre les Etats-Unis et certains pays membres de la C.E.E. en vue de garantir l'emploi industriel de plutonium ou d'uranium enrichi, fonction que le conseil des ministres ne semble pas vouloir renforcer, ni peut-être même maintenir.

En ce qui concerne le contrôle des matières fissiles, certains milieux, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, avaient pensé que l'Euratom pourrait jouer un rôle important dans le cadre du traité de non-prolifération des armes atomiques ; des propositions dans ce sens avaient été formulées au cours des débats sur la ratification de ce traité dans plusieurs pays, signataires ou non.

Comme on le sait, l'Allemagne fédérale n'a pas encore ratifié le traité, dont l'importance comme ouverture vers un désarmement contrôlé ne doit pas être sous-estimée. La France ne signera pas le traité ; les autres pays de la Communauté sont disposés à le ratifier et semblent vouloir accepter le seul contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique de Vienne.

Il est possible que les plans visant à faire participer l'Euratom au contrôle prévu par le traité de non-prolifération auraient trouvé davantage d'appui auprès d'autres gouvernements si les pays membres avaient présenté dans cette question un front commun et surtout si la Communauté en tant que telle avait mené les négociations, comme elle l'a fait sur le plan tarifaire dans le « Kennedy round ». Là encore, l'absence d'une structure réellement supranationale a été néfaste à la Communauté européenne.

La bombe à bas prix

Ce manque d'unité au sein de l'institution atomique communautaire s'est manifesté avec éclat, le 25 novembre dernier, lorsqu'il fut connu à La Haye que la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne s'étaient concertés pour développer ensemble la séparation isotopique de l'uranium – et donc son enrichissement en uranium-235 – par la centrifugation, au moment où, en Italie, les milieux intéressés se prononçaient pour la création d'une usine de séparation par diffusion gazeuse, et où l'on examinait en France la possibilité de compléter les installations de Pierrelatte par la construction d'une usine d'enrichissement d'uranium à des fins industrielles, également par la méthode de diffusion gazeuse.

Non seulement s'il n'y a pas d'unité de vues entre les Six dans les questions importantes, mais encore certains pays membres préfèrent se lier avec un pays extérieur à la Communauté contre d'autres pays membres et, sans en demander l'autorisation à l'Euratom, passer des contrats à des grandes entreprises industrielles n'appartenant pas à la Communauté qui ne voient leur intérêt que dans l'exploitation de certains procédés industriels. Il est difficile de trouver une preuve plus éclatante de l'insuffisance de la coopération intergouvernementale entre des Etats qui gardent leur pleine souveraineté, et par conséquent, la liberté d'agir à l'encontre des intérêts de la Communauté dont ils font partie. Ainsi, ceux qui se sont opposés au caractère supranational de la Communauté européenne, subissent maintenant les contrecoups de leur politique.

Ce conflit éclate à l'occasion d'une question d'une très grande importance ; non seulement parce qu'avec la mise au point de la séparation isotopique par centrifugation, celle qui est basée sur la diffusion gazeuse, et qui certainement est beaucoup plus coûteuse, devient caduque, mais surtout à cause des graves conséquences politiques de la mise au point de la nouvelle méthode. Elle permettrait en effet à n'importe quel pays qui possède des minerais d'uranium de fabriquer de l'uranium-235, et donc des bombes atomiques, à un prix bien inférieur à celui de la production de plutonium ou d'uranium-235 par les procédés actuels.

Les Etats-Unis avaient reconnu très tôt que le danger d'une prolifération des armes atomiques croîtrait avec le développement de l'enrichissement de l'uranium par la centrifugation. Aussi, ont-ils tout fait pour freiner ce développement, au détriment même d'un progrès technique qui aurait pu devenir intéressant du point de vue de la fabrication de combustibles nucléaires à base d'uranium enrichi.

Les promoteurs du groupe appelé à exploiter ce procédé sont si bien conscients de ce danger que le ministre néerlandais de l'économie, M. L. de Block, a déclaré après la réunion de La Haye du 25 novembre que « la situation serait plus facile si le traité de non-prolifération entrait en vigueur dans un proche avenir ». Le contraire est à craindre si chacun peut facilement fabriquer ou acheter à bas prix l'explosif atomique qu'est l'uranium-235.

En résumé, étant donné que personne n'est contraint par le traité d'Euratom à poursuivre une politique commune en matière de développement industriel, et que les grandes sociétés industrielles telles que la Royal Dutch et Philipps, qui sont parmi les animateurs du groupe en question, peuvent exercer dans ce domaine une liberté presque illimitée, les chances de réaliser un désarmement nucléaire contrôlé diminuent encore. Une Communauté atomique européenne dotée de pouvoirs réels aurait pu avoir un effet contraire

Francis Gérard