

SURETE NUCLEAIRE ET PERENNITE DU POUVOIR DE L'ETAT

Mycle Schneider, Directeur de WISE-Paris

Paris, 18 Juillet 1998

pour le Spécial 25 ans de Contrôle, Revue de la Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires (DSIN), version longue non-publiée

Créé dès la fin de la deuxième Guerre Mondiale, le Commissariat à l'énergie atomique avait d'emblée pour vocation de « fomenteur de l'énergie nucléaire partout », comme l'exprimait Pierre Guillaumat, sans doute le patron du CEA le plus puissant de son histoire¹. On fera donc des bombes et de l'électricité.

« Ce qui est tout à fait extraordinaire c'est qu'il n'y a jamais eu aucune réaction de l'opinion publique et le Parlement n'a jamais été consulté. Et les choses n'ont même pas été au Conseil des Ministres », explique le chimiste nucléaire Bertrand Goldschmidt, qui fut pendant près d'un demi siècle l'un des piliers du nucléaire français². L'Administrateur Général du CEA était « beaucoup plus important » que les ministres. « Le Cabinet du Ministre n'avait aucun pouvoir. Les gens étaient charmants et n'avaient qu'une idée, c'est de trouver une situation après que le gouvernement soit tombé », poursuit Goldschmidt. Et depuis ?

Contrairement à toutes les autres activités industrielles, le nucléaire échappe à la loi : aucun gouvernement ni aucun Parlement, depuis 1945, n'a osé ou voulu légiférer - ce qui est la forme républicaine la plus légitime - sur ce bloc, assimilé à l'intérêt supérieur de la nation, même dans ses applications civiles.

On peut distinguer trois phases dans l'histoire nucléaire française : les ambitions militaires, les ambitions d'équipement électronucléaire et la gestion des équipements existants. Trois phases, toutes profondément marquées par la volonté de la pérennité du pouvoir d'Etat. L'idée que le contrôle de la sûreté nucléaire doit être à la fois efficace et indépendant a toujours eu du mal à passer.

Le contrôle face aux ambitions militaires et électronucléaires.

Face aux ambitions militaires, les considérations de contrôle nucléaire se sont tout simplement effacées. « Plus jamais nu ! », sont les mots que l'on prête au Général au lendemain de la guerre. On s'habille avant de penser sûreté. La conséquence en sera visible encore pendant longtemps sous formes de contaminations et de déchets divers sur les sites militaires.

Il y a tout de même un bon brin d'ironie dans le fait que 53 ans après la création du CEA, un rapport au Premier Ministre stipule : « La sûreté et la radioprotection du secteur intéressant la défense nationale doivent faire l'objet de procédures similaires à celle du civil. La sûreté ne se divise pas : les mêmes risques doivent générer les mêmes règles de sûreté et de radioprotection. »³ Quelle pertinence de jugement... à un moment où tous les réacteurs plutonifères sont arrêtés définitivement et où la production de plutonium et d'uranium hautement enrichi pour les besoins de défense a cessé. Après tout, un peu de contrôle devient tolérable.

¹ Interview Mycle Schneider et Georg Blume, 10 Septembre 1986, publié intégralement dans la revue « Damocles » n° 67, 4ème trimestre 1995

² Interview Mycle Schneider et Georg Blume, 27 Août 1986, non-publié

³ Jean-Yves Le Déaut, « Rapport sur le système français de radioprotection, de contrôle et de sécurité nucléaire - La longue marche vers l'indépendance et la transparence », 7 Juillet 1998

La première institutionnalisation du contrôle nucléaire face aux ambitions d'équipement électronucléaire a une origine historique bien différente de l'idée qu'on s'en fait. Certes, on considérait que, vu le programme d'équipement à mettre en œuvre - 12 tranches lancées dès 1974⁴, nettement plus après - il devenait urgent d'organiser une supervision plus cohérente que celle qu'on avait pratiquée pour les 11 réacteurs alors en fonctionnement.

Une autre raison pressante, moins connue, découlait de « la guerre des filières ». Le CEA avait manifestement échoué dans la tentative de passer avec son modèle de réacteur graphite-gaz. A partir du début des années 1970, le choix d'EDF aller se porter sur le modèle de réacteur à eau sous pression de Westinghouse. La France allait donc fabriquer ses réacteurs sous licence Westinghouse jusqu'au modèle « français » N4, les réacteurs de Chooz et de Civaux.

Le contrôle contrôlé par le Corps des Mines

Le 15 mars 1973, le Journal Officiel annonce la création du Service central de la sûreté des installations nucléaires au sein de la Direction des mines du ministère de l'Industrie. Jean Servant, ingénieur du Corps des Mines et premier patron du nouveau SCSIN explique pourquoi le contrôle avait alors pris la forme d'un service administratif : « Ca venait en partie du ministère, en partie, un peu, de l'opinion - le ministère était sensible à l'opinion - et ça venait paradoxalement aussi des constructeurs de centrales nucléaires qui disaient : 'Nous ne pouvons pas admettre que la sûreté de nos installations soit jugée, par un organisme, le CEA, qui a été autrefois le promoteur d'une technique concurrente à la notre'. » Craignant que « 'le CEA va démontrer que nos centrales ne sont pas sûres parce qu'elles viennent de Westinghouse aux Etats-Unis' » ils demandaient « 'des garanties sur l'indépendance du jugement qui sera porté sur la sécurité de nos centrales.' »⁵

André Gorz, à l'époque journaliste au Nouvel Observateur, a par ailleurs confirmé que jamais il n'y avait eu autant d'informations dans le domaine public sur les défauts de la filière à eau légère que lorsque le CEA tentait de démolir l'image du concurrent d'outre atlantique.

La tentative de créer un puissant secrétariat général de la sûreté nucléaire, directement sous la tutelle du Premier Ministre et qui aurait comblé la lacune d'un organisme faisant la synthèse, a échoué. Jean Servant, qui a occupé ce poste peu de temps pour démissionner suite au désaccord manifeste sur l'organisation administrative de la sûreté explique : « Le ministère de l'industrie a dit 'mais moi je suis capable de me contrôler moi-même'. Un autre argument qui était avancé à l'époque était celui qui a consisté à dire : 'regardez, dans les pays dans lesquels une organisation unique et toute puissante, comme la NRC américaine, est mise en place, premièrement, cette organisation, en fait, est sensible aux groupes de pression'. Et ça c'est vrai, il faut le reconnaître, la NRC a été sensible aux groupes de pression écologistes, Ralph Nader etc. Le résultat c'est que, avec ce type d'organisation, on paralyse complètement le programme nucléaire. Il est manifeste que le gouvernement craignait de s'engager dans un processus qui aurait abouti à un blocage complet du programme. Et il ne voulait pas. »

C'est surtout le Corps des Mines qui a estimé que le programme nucléaire était une nécessité. Dès le début, le nucléaire a tout naturellement été une affaire pour le Corps des Mines. C'était le prolongement de la logique des mines qui rassemblèrent les trois éléments fondamentaux du

⁴ Autre ironie du sort: les Etats-Unis enregistrent la dernière commande de réacteur qui sera effectivement exécutée en octobre 1973, au lendemain du lancement du premier grand programme français. En tout, le total des annulations de commandes (138) devait largement dépasser le nombre de réacteurs en service à la pointe historique (111).

⁵ Interview Georg Blume, 21 Août 1986

pouvoir militaire de l'Etat: la poudre, le fer et le charbon. Les trois ingrédients pour fabriquer et alimenter les canons. Pierre Guillaumat fabriqua le canon nucléaire. André Giraud, son successeur spirituel, était le maître d'œuvre de l'électronucléaire.

Le Corps des Mines a toujours prétendu garantir la pérennité de l'Etat. Début 1997, André-Claude Lacoste, actuel directeur de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) et Ingénieur général des mines, déclarait en ouverture d'un cours sur la sûreté nucléaire à l'Ecole du Corps des Mines: « J'ai été nommé au poste actuel en Conseil des Ministres en février 1993. Depuis février 1993, j'ai eu l'honneur de servir sous les ordres de cinq ministres de l'Industrie et de trois ministres de l'Environnement. En disant cela, je suis purement factuel. »

[...]

« Le ministère était sensible à l'opinion », disait Jean Servant. « L'opinion publique, l'opinion publique... qu'est-ce que c'est l'opinion publique » s'exclamait Pierre Guillaumat. Le Parlement ? « Mais à quoi ça sert ces discussions parlementaires ? ».

Le Corps des Mines peut se permettre de poursuivre des stratégies d'Etat à très long terme, hors de toute considération électorale.

André Giraud avait développé la vision d'un contrepoids au monopole du pétrole, la création de la COGEMA comme une sorte d'OPEP du nucléaire. Lors de la Conférence Mondiale de l'Energie à Istanbul en 1977 Giraud devait déclarer que le monde était menacé « d'une pénurie d'énergie importante (...) en tout cas, avant la fin de ce siècle ». Seul remède: l'uranium et le plutonium. Il ajoutait : « Sur le plan français, disons que nos réserves actuellement démontrées d'uranium valorisé par le circuit de la fission classique équivaldrait à quelque chose qui a l'ordre de grandeur de la Mer du Nord pétrolière. Alors que si l'on recourt aux surrégénérateurs, ces réserves équivaldraient à deux à trois fois les réserves pétrolières de l'Arabie Saoudite.» On ne peut guère s'étonner que si l'on était convaincu de cette analyse, tout ce qui pouvait déranger « le plan » était évacué. Quelle importance peut avoir l'organisation du contrôle de sûreté d'un secteur aux enjeux du pétrole saoudien si ce n'est accompagner son essor rapide et durable ?

Le développement du nucléaire en France adoptera donc une vitesse incroyable. Sur un programme de 58 réacteurs à eau sous pression, six seront mise en service dans les années 1970, 42 dans les années 1980 et 10 dans les années 1990.

Quelle peut être l'efficacité du contrôle d'un service de sûreté de moins de 100 personnes alors confronté à quatre à six mises en service de réacteurs par an pendant les années 1980, sans parler de La Hague, pendant longtemps le plus grand chantier d'Europe ?

Le contrôle face à la stratégie de survie

La fin des années 1980 constitue le maximum historique du nombre de réacteurs électronucléaires en service dans le monde. En dehors de la France, un seul réacteur a été commandé en Europe depuis 1980; en 1987, l'Italie renonce au nucléaire. C'est aussi le passage à la phase de gestion du parc français. Le gros du programme est exécuté. Désormais, il s'agit de gérer un suréquipement croissant et de digérer l'erreur phénoménale des investissements lourds dans la filière au plutonium. Les phénomènes de vieillissement accéléré s'accroissent. Parmi ceux-ci, le risque de rupture de tubes de générateur de vapeur est jugé « le plus préoccupant ». Au même moment, la peur du « scénario américain » refait surface. Pierre Tanguy, inspecteur général de la sûreté à EDF, dans un rapport (d'abord confidentiel) de janvier 1990⁶, estime que les régulateurs américains « ont souvent cru de bonne foi qu'en marquant

⁶ Pierre Tanguy, « Rapport de Synthèse - La sûreté nucléaire à EDF à fin 1989 », 8 Janvier 1990

plus nettement leur pouvoir vis-à-vis de l'industrie nucléaire américaine, notamment par un durcissement de leurs exigences, ils rendaient service à cette industrie, et regagnaient en même temps la confiance du public. Ils se sont doublement trompés. Or je crains que nous assistions aujourd'hui à une tendance similaire en France ».

Il n'en a rien été. Alors que les exploitants américains sont régulièrement condamnés à payer des amendes significatives en cas de faute, même la violation de la réglementation française et internationale la plus éclatante, le dépassement pendant des années des limites de contamination pour les transports de combustibles irradiés d'un facteur 3,000 et plus, n'a entraîné aucune conséquence, ni disciplinaire, ni légale pour les responsables d'EDF et de COGEMA. C'est la SNCF qui avait arrêté les transports et ils ont déjà repris - autorisés par la seule DSIN, sans aucune intervention publique des ministres de tutelle - deux mois après que mon enquête pour la télévision allemande puis Libération fassent éclater le scandale début mai 1998. « Les compagnies nucléaires sont suffisamment punies par l'atteinte à leur image due à la couverture médiatique », dira un inspecteur de la DSIN. Du côté allemand - des exploitants avaient également caché les dépassements de normes aux autorités - divers recours en justice sont déjà déposés et les autorités examinent la possibilité de porter plainte contre des responsables.

Aujourd'hui, l'industrie nucléaire française est dans une phase difficile. Framatome aura de grosses difficultés de diversification, après que le juteux marché de la grande maintenance (remplacement de générateurs de vapeur et de couvercles de cuve) aura touché à sa fin vers 2002. EDF n'a pas besoin de nouveaux moyens de production de grande puissance avant 2020 au plus tôt. A ce moment là, il faudra gérer les dépenses de démantèlement en parallèle aux nouveaux investissements lourds (nucléaire ou pas), une situation sans précédent. La COGEMA n'a plus de contrat ferme de retraitement après l'an 2000. Dans le cas d'une victoire du SPD aux élections législatives de Septembre prochain, le retraitement risque d'être purement et simplement interdit en Allemagne. Jouerait alors la clause de force majeure et les contrats seraient annulés.

La sûreté nucléaire, en cette fin de siècle, peut être évalué sous cinq critères : la situation technique et organisationnelle, l'indépendance, la transparence, le pluralisme d'expertise, la démocratie.

La situation technique.

Les vrais problèmes de sûreté ont toujours existé, depuis le début jusqu'à aujourd'hui. On a vu fuites et contaminations, perte d'alimentations électriques, erreurs de conception, défauts de fabrication, sabotage, falsification, erreurs de conduite et violations graves de la législation du travail. Chaque fois qu'on pense avoir les choses en main, ça repart ailleurs. L'analyse des exemples concrets dépasserait le cadre de cet article. Il me paraît néanmoins évident que les moyens humains et financiers mis à la disposition du contrôle du secteur nucléaire sont largement insuffisants pour garantir ne serait-ce que le respect de la législation en vigueur. Exemples: La DSIN a trois inspecteurs affectés aux transports nucléaires; l'OPRI a quatre inspecteurs en tout. Cela est d'autant moins acceptable que les sommes brassées par les exploitants sont considérables.

L'indépendance.

Ceux du SCSIN, service du ministère de l'Industrie, n'étaient pas indépendants. « Entre compétence et indépendance, j'ai choisi la compétence », disait Jean Servant quinze ans plus tard. Il n'y avait pas de compétence dans les universités. Cette situation n'a que peu changé pour la DSIN qui, selon son décret de création, « exerce les attributions antérieurement dévolues au SCSIN » et se trouve, selon la terminologie de la DSIN, « au sein du ministère chargé de l'Industrie et à la disposition du ministère de l'Environnement ».

Les responsables passent aussi librement d'un organisme à l'autre (par exemple, le patron de l'ANDRA est un ancien directeur de la DSIN). Et le Corps des Mines organise à la fois les carrières des dirigeants exploitants et des contrôleurs.

Le Rapport Le Déaut ne parle pas de la formation. L'ingénierie et les techniques du nucléaire sont avant tout enseignées dans les enceintes des organismes exploitants. D'où viendrait donc l'esprit indépendance ? Le rapporteur estime que le gros des contrôleurs viendra aussi à l'avenir du CEA et d'EDF. Et il n'y voit aucun problème.

La transparence.

On reste loin d'une transparence dans le nucléaire. Pierre Guillaumat était d'accord : « Vous avez raison. En France, il est impossible d'obtenir que les services de contrôle disent ce qu'ils font (...). C'est congénital. On n'apprend pas aux français la communication ».

C'est incontestable : des responsables de la DSIN, contrairement à ceux d'EDF, de COGEMA ou de Framatome, ont passé un temps considérable pour répondre à nos nombreuses demandes d'information. Et pourtant, je serai incapable de lister ici les innombrables cas de non-communication de documents ou de données.

Le cas des transports contaminés me paraît à la fois particulièrement grave et adapté pour illustrer le problème. La DSIN avait eu connaissance du problème en automne 1997 et a demandé à EDF d'y remédier par divers moyens. Rien n'a été publié. Transparence ? Pire, même après la révélation de l'affaire, l'information de la DSIN s'est pratiquement limitée à ce qu'il y avait déjà dans les journaux. Malgré des demandes répétées, aucune liste de taux de contamination n'a été publiée. Les gouvernements allemands, fédéral et Länder, ont pour leur part rendu publique les données que COGEMA avait transmis aux clients étrangers, données non-disponibles en France.

A la base du problème général il me semble qu'il y a un malentendu profond. Il ne s'agit pas d'améliorer la communication mais de rendre l'information enfin accessible. Le service de MAGNUC est un contre-exemple. Il est lent, contient peu de données et ne cumule pas l'information. La tentative de se connecter au serveur IPSN sous www.ipsn.fr, renvoie : « Accès interdit ». Une recherche sur le serveur INTERNET de la NRC (avec passerelle vers NTIS) avec le mot clé « sûreté nucléaire » a donné rapidement : « The search found 32,758 documents. It took about 5 seconds. » Le principe de l'accessibilité doit être inversé : il conviendrait de rendre a priori tous les documents publics et de justifier leur confidentialité au cas par cas.

Le pluralisme d'expertise.

Il y a trois problèmes de fond quant au pluralisme de l'expertise. Le premier concerne le manque de possibilités de formation en dehors des organismes nucléaires. Il faudrait enfin enseigner les techniques nucléaires dans les universités. Le deuxième problème concerne les procédures d'intervention. Il est urgent de réfléchir à une refonte complète des procédures d'autorisation en matière nucléaire. La réglementation actuelle ne permet nullement l'intervention efficace d'une contre-expertise. Enfin, le troisième problème est lié au manque de mode de financement pour des experts indépendants et professionnels. J'ai été amené à refuser des invitations à des auditions à trois reprises cette année (la CNE, la Commission d'Enquête sur Superphénix, la mission Le Déaut) parce que les organismes publics n'étaient pas prêts à financer mon intervention. Il faut choisir, soit les experts sont payés par leur entreprises ou un lobby intéressé et ils ne sont plus indépendants, soit on rémunère les gens pour leur intervention et on permet l'émergence d'une expertise professionnelle indépendante.

Et la démocratie ?

Le système nucléaire actuel n'est pas géré démocratiquement. Le nucléaire implique des choix à très long terme. Et en France, ce sont les grands corps d'Etat qui se sentent appelés à gérer le

long terme. « Si vous laissez faire la démocratie, quel est celui qui va plaider la cause pour cinq ans ? », m'avait lancé le corpsard Pierre Guillaumat. Il faudrait que la société civile française choisisse : soit la démocratie continue à être contournée par un système d'élite de hauts fonctionnaires technocrates, brillant mais d'une « monstrueuse endogamie », selon les termes de François de Closets, soit elle se dote d'un dispositif radicalement renouvelé et moderne qui permet l'ouverture vers des horizons humains qui ne se reflètent pas forcément dans les rangs un à dix de l'Ecole Polytechnique, mais qui amènent une autre richesse de réflexion et une forme différente d'intelligence.

Pour l'instant, il est clair que le Corps des Mines estime qu'il faudra du nucléaire à long terme et qu'il est bien placé pour assurer la continuité du choix.⁷ Il n'appartient pas à la haute administration de décider si ce choix est acceptable, et dans quelles conditions, mais aux représentants élus. A eux de s'approprier le pouvoir correspondant.

PS : Le 7 juillet 1998, à l'occasion de la remise au Premier Ministre du Rapport de Jean-Yves Le Déaut, le Syndicat Autonome du Corps des Mines (adresse: Secrétariat d'Etat à l'Industrie, 66, rue de Bellechasse, 75353 Paris 04 SP) a publié un communiqué de presse dans lequel il « souhaite que l'Autorité de Sûreté Nucléaire assure le secrétariat général d'un Comité Interministériel de Sûreté Nucléaire (Composé des ministres de l'Economie, de l'Environnement et de la Santé), et que son directeur soit statutairement un membre du Conseil général des Mines, dont l'expertise est garante des arbitrages complexes à rendre entre politiques énergétique et politique de l'environnement ». Le syndicat du Corps souhaite par ailleurs le rattachement du Conseil général des mines au Premier Ministre, « afin de réaffirmer sa fonction première de Corps de contrôle et sa mission de magistrature technique indépendante - un 'Conseil d'Etat de la Technologie' - pour répondre aux demandes de démocratie et de transparence. » Sans commentaire.

⁷ Il occupe, entre autres, les postes des patrons du CEA, de la COGEMA, de l'ANDRA, de Framatome, de Transnucléaire, de la DGEMP, de plusieurs directeurs d'EDF, une dizaine de postes à la DSIN, etc.