Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 60 (1980)
Heft: 4

Anhang: L'échec d'Euratom
Autor: Tindemans, Leo

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 01.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SCHWEIZER
MONATSHEFTE

SONDERBEILAGE
HEFT 4
60. JAHR 1980

CONFÉRENCE WINSTON CHURCHILL 1980

Leo Tindemans
L'échec d'Euratom

Herausgegeben von der Schweizerischen Winston Churchill Stiftung

Gedruckt als Sonderbeilage zu Heft 4 des 60. Jahrgangs, April 1980,
der «Schweizer Monatshefte».

Zu beziehen durch das Sekretariat der Schweizerischen Winston Churchill Stiftung,
Limmatquai 62, 8001 Zürich.

Abdruck nur unter genauer Quellenangabe gestattet. Übersetzungsrechte vorbehalten.

Tirage à part des «Schweizer Monatshefte», 60e année, No 4, avril 1980.

Commandes au secrétariat de la Fondation Suisse Winston Churchill,
Limmatquai 62, 8001 Zürich.

Tous droits de reproduction et de traduction réservés.

LEO TINDEMANS

L'échec d'Euratom

Comment est né l'Euratom?

Dans l'immédiat après-guerre, de nombreux hommes politiques européens de premier plan considéraient la coopération européenne sur le plan de l'énergie nucléaire comme une réponse presque «naturelle» à divers défis économiques et politiques du moment.

1. *La situation énergétique de l'Europe occidentale après la deuxième guerre mondiale.* Un premier facteur important était, à cet égard, la situation dramatique des approvisionnements en énergie, dans laquelle se débattait l'Europe occidentale au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Le système d'approvisionnement qui prévalait avant la guerre, essentiellement basé sur le charbon, était tout à fait désorganisé.

En effet, avant la deuxième guerre mondiale, le charbon couvrait 90 % de l'énergie produite. Après la guerre, la production de houille était tombée à un niveau extrêmement bas.

En Allemagne occidentale, elle ne représentait plus qu'un cinquième de la production réalisée avant la guerre. En Belgique et aux Pays-Bas, la production de charbon n'atteignait respectivement que 30 % et 40 % du volume produit avant la guerre; pour la France et la Grande-Bretagne, cette proportion était de 70 % et 85 % respectivement.

Bien qu'au printemps de 1947, la production de houille doubla, voire même tripla dans certaines régions d'Allemagne occidentale, la misère qui s'abattit sur les populations pendant le rude hiver de 1946–1947 était non seulement une illustration criante de la pénurie d'énergie qui sévissait à ce moment, mais aussi une préfiguration, pour les hommes politiques européens, de ce qu'une grave pénurie pourrait signifier dans l'avenir.

Il fallait donc rechercher des sources d'énergie de remplacement, et le problème fut provisoirement résolu en achetant d'énormes quantités de pétrole. Ces achats furent favorisés par les ressources financières mises à la disposition de l'Europe occidentale par le plan Marshall, à travers l'OECE, devenue depuis lors l'OCDE.

On doit bien se rendre compte que le pétrole était à cette époque une

source d'énergie relativement nouvelle. Avant la deuxième guerre mondiale, le pétrole ne représentait en effet qu'une part minime de la consommation d'énergie en Europe occidentale: 8 % contre 20 % pour l'ensemble du monde.

Sans importante coopération européenne, mais grâce essentiellement à l'initiative privée, la capacité de raffinage de l'Europe occidentale fut portée de façon spectaculaire de 29,5 millions de tonnes en 1948 à 103 millions de tonnes en 1955.

Le charbon fut petit à petit supplanté en tant que source d'énergie, à tel point que l'on observait dès 1957 une surproduction de charbon cher (comparativement au pétrole).

Néanmoins, le pétrole n'inspirait guère confiance aux gouvernements de l'époque. Pourquoi?

Les raisons ne s'écartent pas tellement des problèmes auxquelles nous devons faire face actuellement dans le même contexte.

a) Pour ses approvisionnements en pétrole, l'Europe occidentale dépendait dans une large mesure de l'extérieur, en particulier du Moyen-Orient, ce qui fut ressenti comme une situation dangereuse et inacceptable, notamment pendant la crise de Suez.

b) Les perspectives et les prévisions relatives à la consommation d'énergie faisaient apparaître une importante pénurie à moyen terme.

A cette conclusion déjà trop pessimiste arrivait l'éminent groupe de Sages (Armand, Etzel et Giordani) dans un rapport rédigé au début des années cinquante à la requête des ministres des Affaires étrangères des pays de la CECA. Ce rapport prévoyait en 1975 une pénurie de l'ordre de 157 millions de tonnes équivalent charbon. S'ils se sont aussi lourdement trompés, du moins pour les prévisions à moyen terme, cela tient surtout au fait qu'ils évaluaient les apports de pétrole importé à 150 millions de tonnes équivalent charbon, alors qu'en fait les pays de la CECA ont importé en 1975 du pétrole pour un équivalent de 626 millions de tonnes de charbon.

Quoi qu'il en soit, la solution naturelle au problème de l'énergie résidait, aux yeux des trois Sages et de nombreux hommes politiques européens, dans l'énergie nucléaire. Les espoirs étaient très haut placés. A la conférence que les ministres des Affaires étrangères des Six tinrent à Messine en 1955, une résolution singulièrement optimiste fut formulée en ces termes:

«Le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques ouvrira à brève échéance la perspective d'une nouvelle révolution industrielle sans commune mesure avec celle des cent dernières années.»

C'était beaucoup attendre de l'énergie atomique.

Les hommes politiques de l'époque étaient cependant beaucoup plus réalistes quant à la façon dont un tel effort devait être accompli.

Il était évident que les Etats membres, contrairement au secteur pétrolier, ne possédaient pas les connaissances ni les moyens financiers nécessaires pour développer une industrie nucléaire et que cette industrie, jadis jugée tellement nécessaire, ne pouvait être mise sur pied que moyennant une coopération européenne.

Ce souhait et la nécessité d'aboutir à une coopération européenne dans le domaine nucléaire rejoignaient à merveille la conception que plusieurs hommes politiques européens éminents avaient de l'intégration future de l'Europe.

Dans ce contexte, Jean Monnet déclara que les Etats-Unis d'Europe représentaient «une puissance fédérale liée à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire».

Après l'échec en 1954 du plan Pleven pour une Communauté européenne de Défense, le processus d'intégration européenne s'orienta davantage dans la ligne de la première initiative de Robert Schuman, La CECA.

Une initiative qui visait à bâtir l'Unité européenne pièce par pièce, étape après étape, sur la base de réalisations concrètes qui créeraient une solidarité de fait entre les Etats membres.

Il apparaissait que cette unification devrait d'abord se faire sur le plan économique et la coopération nucléaire paraissait à cet effet, comme il a déjà été dit, des plus appropriée:

1. parce qu'il était supposé que cette énergie nucléaire serait essentielle pour l'avenir de l'Europe occidentale;

2. parce que, comme nous l'avons dit, cette industrie nucléaire ne pouvait être érigée que par un effort commun, aucun des Etats membres ne pouvant se prévaloir de réalisations remarquables dans ce domaine.

Un important groupe de politiciens européens partageaient cet avis: les trois Sages, Jean Monnet et son comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe et d'éminents hommes politiques comme le professeur Hallstein, Adenauer, Spaak, Pinay, Martino, Bech et Beyer, qui à la conférence de Messine en 1955 étaient parvenus à un accord de principe sur l'institution d'une organisation commune pour le développement et l'application de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques.

Ajoutons que lors d'une discussion réunissant à Bruxelles, en février 1957, les ministres des Affaires étrangères, La Grande-Bretagne prit ses distances vis-à-vis de ce qui allait devenir plus tard l'idée Euratom.

La Grande-Bretagne ne pouvait se rallier à l'idée d'une industrie nucléaire européenne commune, parce qu'elle craignait:

a) de perdre son monopole en matière d'expérience nucléaire en Europe:

on songeait en effet à la libre circulation des connaissances techniques nucléaires, d'articles nucléaires et de travailleurs du secteur nucléaire;

b) de perdre son accès préférentiel aux réserves d'uranium du Canada: les plans européens en la matière prévoyaient en effet un monopole de l'Euratom en ce qui concerne l'achat et la vente de matière fissiles;

c) d'être empêchée de développer sa propre force nucléaire: à cette époque l'idée d'une Europe renonçant aux armes nucléaires et du rôle que devait jouer l'Euratom pour atteindre ce but était encore fermement ancrée dans les esprits, contrairement à ce qu'il en est de nos jours.

Néanmoins, le «Rapport Spaak», qui demandait de prendre des mesures urgentes pour la création de l'Euratom afin d'arracher l'Europe à une position minoritaire prolongée dans le développement économique mondial, fut finalement adopté par les gouvernements des Six en 1956, comme point de départ de propositions définitives. C'est ainsi qu'en mars 1957 furent signés à Rome, en même temps que les traités instituant la Communauté économique européenne les traités de l'Euratom.

Voilà brièvement tracé le climat dans lequel l'Euratom vit le jour. Tout cela ne peut donner l'impression que l'institution de l'Euratom s'est faite sans accrocs, ou était le résultat d'une idée communautaire purement désintéressée des Etats membres. Au contraire!

Comme nous l'avons dit, la Grande-Bretagne avait rapidement décroché son wagon du train de l'Euratom, de peur que ses intérêts nationaux ne soient mis en péril.

Mais la France aussi, qui soutenait dans une large mesure l'initiative de l'Euratom et sans l'appui de laquelle l'Euratom ne pouvait être institué, ne le fit pas directement dans une perspective européenne.

1. La France occupait à cette époque une position extrêmement faible sur le plan de l'énergie atomique et pensait ne pas être en mesure de supporter seule l'effort financier qu'exigeait la mise sur pied d'une industrie nucléaire.

2. Elle pensait aussi pouvoir assurer, par le biais de l'Euratom, la diffusion des connaissances acquises dans les autres Etats membres.

3. Grace à l'Euratom, elle aurait libre accès aux matières fissiles et notamment aux riches gisements d'uranium de l'ancien Congo Belge.

4. La France supposait également à ce moment que l'Allemagne Occidentale possédait l'expérience financière, industrielle et technologique nécessaire à la production et à l'utilisation des matières radioactives, notamment le plutonium, expérience dont pourrait profiter la France pour produire des armes nucléaires.

5. La France voyait en outre dans l'Euratom le moyen d'éviter que l'Allemagne ne développe une industrie nucléaire propre, en coopération

ou non avec les Etats-Unis. La France se rallia également à la politique de la non-prolifération des armes nucléaires, qui fut surtout propagée par Jean Monnet. Ce qui ne l'empêcha pas de faire exploser sa propre bombe atomique en 1960.

On acquiesça à l'exigence de Paris de faire exception à l'obligation d'échanger des informations d'ordre nucléaire lorsque les intérêts de la défense sont en jeu. Cette concession ne s'appliquait – depuis que la Grande-Bretagne ne participait plus aux négociations concernant l'Euratom – qu'à la France, et ce pays allait utiliser ce principe de sécurité pour protéger le secteur nucléaire national.

L'idée de l'Euratom était ainsi compromise et ce serait là le début d'un déclin progressif.

Avant de décrire ce processus, je voudrais rappeler brièvement les attributions de l'Euratom.

Attributions

Dans les articles 1 à 3 du traité de l'Euratom, il est spécifié que le développement d'une puissante industrie nucléaire en Europe occidentale requiert sur le plan nucléaire une organisation communautaire qui doit permettre de relever le niveau de vie de la population européenne en stimulant puissamment le développement industriel européen.

Plus précisément, les attributions générales ci-après sont conférées à cet effet à l'Euratom:

1. En premier lieu, l'Euratom est investi de la mission et du pouvoir de créer une industrie nucléaire européenne, d'organiser, de financer et de coordonner la recherche nécessaire à cette fin et de diffuser au sein de la Communauté les connaissances et les informations se rapportant aux matières nucléaires.

2. En vue de la «communautarisation» explicite de cette mission, l'Euratom est chargé de créer un marché commun de l'énergie nucléaire, en éliminant les entraves artificielles aux échanges et en établissant des normes communes en matière de sécurité.

3. L'Euratom se voit en outre attribuer, en théorie, le monopole des transactions portant sur les matières fissiles.

4. Il est implicitement demandé à l'Euratom d'établir régulièrement des programmes indicatifs en vue d'offrir des garanties à ceux qui veulent investir dans le secteur nucléaire et de coordonner ces investissements.

Il ressort de cet aperçu incomplet des attributions de l'Euratom que les rédacteurs du traité attendaient beaucoup de cette organisation et lui ont

par conséquent conféré les plus amples pouvoirs. Le traité demande la formation de la première industrie européenne organisée.

Il en serait autrement dans la pratique, comme en témoignent les activités de l'Euratom dans les quatre catégories d'attributions que je viens de décrire.

L'échec de l'Euratom

1. *Recherche, développement et diffusion des connaissances relatives aux matières nucléaires.* Dans la mesure où l'ont peut évaluer l'effort des Etats membres dans un projet déterminé d'après les moyens financiers qu'ils sont disposés à engager dans ledit projet, on peut constater que l'intérêt des différents Etats membres pour l'Euratom était, dès le début, très limité. Pour la recherche et le développement, une somme de 7,5 milliards de fr. b. seulement a été mise à la disposition de l'Euratom pour la période de 1958 à 1962. Le double de cette somme, à savoir 15 milliards de fr. b., lui a été attribué pour la période de 1963 à 1977.

Toutefois, quatre centres de recherches communautaires ont été créés en application du traité à Ispra, Petten, Geel et Karlsruhe. La principale mission de ces centres de recherche consistait à développer un réacteur européen dont le coût pourrait être couvert par son exportation en dehors de la Communauté.

Cette entreprise n'a jamais été menée à bonne fin. Il n'y a pas eu de projet commun de réacteur et les Etats membres ont construit séparément des réacteurs commerciaux sous licence américaine ou, comme la France et l'Allemagne, ont construit leurs propres réacteurs. Sur le plan de l'enrichissement de matière fissile, une action commune n'a pas été entreprise, bien que le Conseil des ministres l'ait recommandé à maintes reprises.

A l'heure actuelle, seules la France et la Grande-Bretagne possèdent une industrie d'enrichissement, mais elle est de taille modeste.

Bien que la diffusion des connaissances acquises dans les programmes de recherche communautaires ait été assurée dans une mesure suffisante et conformément au traité, il n'y a pratiquement pas eu, entre les Etats membres en général et entre l'Allemagne et la France en particulier, d'échanges d'informations techniques découlant de programmes nationaux. Les Français invoquaient à cet égard le principe de «sécurité nationale», déjà évoqué, qui les dispensait du devoir de transmettre des informations sur les projets nucléaires en cours dans leur pays. Les Allemands, dont on attendait une intense activité de recherche, se sont de plus en plus

attachés à construire des réacteurs sous licence américaine, au même titre que d'autres Etats membres.

Nous devons cependant relever les efforts de coopération accomplis par les Etats membres pour la construction de centrales nucléaires en Grande-Bretagne (qui n'était d'ailleurs pas membre de l'Euratom) et d'un réacteur à haute température à Jülich (Allemagne fédérale).

Il s'agissait toutefois d'une coopération momentanée entre quelques Etats membres et les Etats-Unis, si bien que nous ne pouvons pas parler en l'occurrence d'une initiative réellement communautaire.

La Commission ne pouvait pas jouer le rôle qui était prévu dans le traité.

Force est de constater que la Commission de l'Euratom a rarement demandé la communication des programmes nucléaires nationaux, comme le prévoyait l'article 5 du traité, de sorte qu'elle a rarement donné l'orientation à suivre pour le développement du secteur nucléaire européen et qu'elle ne pouvait donc contribuer que dans une mesure restreinte à la coordination des programmes nationaux.

En ce qui concerne les programmes communautaires qui étaient supposés compléter les programmes nationaux et pour lesquels la Commission avait le droit de faire des propositions, il nous faut constater:

a) que les programmes communautaires complétaient rarement, quant au contenu les programmes nationaux et n'étaient pas centrés sur les grand problèmes afférents à la recherche nucléaire;

b) que ces programmes communautaires se situaient pour une grande part sur un plan non nucléaire;

c) et qu'en outre, pour ce qui concerne ces programmes communautaires, la Commission, malgré les prérogatives qui étaient les siennes a trop laissé au Conseil des ministres le soin de décider des moyens à mettre en œuvre.

Un exemple de cette situation regrettable est que la Commission a laissé au Conseil des ministres le soin de décider où et comment le programme de recherche J. E. T. (Joint European Torus), serait réalisé.

En raison de la lenteur et des difficultés avec lesquelles le Conseil des ministres adopte des décisions communautaires, décisions qui se prennent pratiquement à l'unanimité, le choix du site de J. E. T. qui est actuellement en construction à Culham, en Grande-Bretagne, a retardé de deux ans la mise en route de ce programme. La Suisse est associée au programme fusion de la Communauté.

Il apparut des lors rapidement que l'Euratom s'engageait sur une pente dangereuse. Lorsqu'entre 1963 et 1967 les dépenses de l'Euratom risquaient de dépasser le budget, les Etats membres refusèrent de procurer

des fonds supplémentaires. Les Français alléguaient que le déficit de l'Euratom pouvait être comblé en faisant une coupe sombre dans la recherche européenne de réacteurs à eau ordinaire et en concentrant cette recherche sur les réacteurs à neutrons rapides. Les autres Etats membres considéraient cela comme une renonciation.

Lorsque la Commission proposa en 1968 un nouveau programme de recherche pour les cinq années suivantes, concernant le réacteur rapide, un accord put à peine se faire au sein du Conseil et ce furent surtout les arguments de nature humanitaire de la Commission (en faveur des travailleurs occupés dans le secteur nucléaire européen) qui permirent d'aboutir à un accord. A ce moment, 10 % seulement des centrales nucléaires prévues par la Commission pour 1968, pour une capacité de 15 000 mégawatts, étaient construites. Le budget de l'Euratom représentait 1/5 de 1 % de toutes les ressources consacrées au secteur nucléaire dans la Communauté. La Grande-Bretagne et la France jugeaient pourtant encore cette proportion excessive et voulaient manifestement mettre fin aux centres de recherche existants.

En 1974, la Commission présenta une proposition en vue de financer une Agence européenne pour l'énergie nucléaire en prélevant une taxe sur les importations européennes d'énergie. Cette agence s'occuperait de la construction de centrales nucléaires et de l'activité de recherche et de développement sur des matières qui devraient améliorer la situation énergétique de la Communauté.

Le Parlement européen approuva cette proposition. Au début, en raison surtout de l'attitude de la Grande-Bretagne, les partenaires risquaient de ne pas se mettre d'accord, ce qui eût une catastrophe pour le prestige, déjà compromis, de la Commission.

Au cours d'un dîner qui réunit à l'Elysée les chefs de gouvernement des Etats membres, des pressions furent manifestement exercées sur la Grande-Bretagne pour qu'elle marque son accord sur une résolution fortement atténuée, formulée en ces termes:

- la somme totale affectée aux centrales nucléaires serait celle qui est dépensée par les Etats membres (ce qui exclut toute somme ou fonds communautaire) et
- l'objectif de la Communauté serait de construire pour 1985 des centrales nucléaires pour 160 GWe au lieu de 20 GWe.

De l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire il n'est finalement pas sorti grand-chose.

En 1975 la Commission proposa encore d'émettre des Emprunts Euratom pour permettre à la Communauté de disposer de fonds en vue

du financement de programmes nucléaires propres. Sur ce point non plus, le Conseil ne put s'entendre.

On peut affirmer d'une manière générale que sur les plans de la recherche et du développement ainsi que de la diffusion d'informations technologiques nucléaires, l'Euratom n'a pas atteint les objectifs poursuivis. En fait, on ne peut toujours pas parler d'une industrie nucléaire européenne, même si une coopération semble quand même s'amorcer dans le domaine des réacteurs rapides.

2. *L'établissement d'un marché commun de l'énergie nucléaire.* En ce qui concerne cet aspect de ses attributions, l'activité de l'Euratom peut être qualifiée de fructueuse. L'Euratom a en effet pris des initiatives tendant à fixer des normes européennes de sécurité pour les activités nucléaires. Des normes de protection sanitaire ont été arrêtées et régulièrement adaptées par la Commission, et les Etats membres s'y sont conformés.

La Commission a également bien rempli la mission qui lui était dévolue de veiller à la destination pacifique des matières fissiles. Elle a conclu avec l'Agence internationale de l'énergie atomique en 1973 un accord de vérification des contrôles qu'Euratom exerce depuis 1958 sur les installations nucléaires. De même, toutes les entraves tarifaires et quantitatives aux échanges ont été éliminées au sein de la Communauté, si bien que nous pouvons parler à présent d'un véritable marché commun des matières nucléaires.

Nous devons néanmoins faire mention d'un incident montrant que quelques Etats membres en prenaient à leur aise avec le principe d'un marché commun. En avril 1975 eut lieu à Londres une rencontre secrète (à l'initiative des Etats-Unis) entre les principaux pays exportateurs d'articles nucléaires, c'est-à-dire des matières, équipements et technologies (il s'agissait de l'Union Soviétique, les Etats-Unis, Le Canada, la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon).

Un an plus tard, ces pays aboutirent à un accord, n'ayant pas il est vrai, un caractère obligatoire, en vue de soumettre à des conditions sévères l'exportation des articles nucléaires et ceci pour des raisons de non-prolifération. Ceci pouvait impliquer que trois Etats membres renonçaient théoriquement au principe d'un marché libre des matières nucléaires au sein de la Communauté, tel qu'il était défini dans le traité de l'Euratom.

Heureusement, à l'initiative de la Belgique, il fut convenu que les Etats membres participant à ce groupe de Londres s'engagent à respecter les obligations qu'ils tenaient du traité Euratom. La France a cependant toujours refusé d'accepter ce que l'on a appelé la «Clause Euratom».

On doit retenir de tout cela que certains Etats membres cherchaient une

solution à des problèmes nucléaires en dehors de la Communauté. L'Euratom n'avait certainement pas lieu de s'en féliciter.

3. *Centralisation des échanges de matières fissiles.* En application du traité de l'Euratom, les Etats membres ont créé l'Agence européenne d'approvisionnement. La tâche essentielle de cette Agence consiste, du moins en théorie, à centraliser les achats et les ventes de matières fissiles. Les producteurs de ces matières sont tenus d'offrir leur production à l'agence. Celle-ci exerce au nom des Etats membres de la Communauté un droit d'option sur ces matières et rassemble les demandes des utilisateurs (Etats membres). De cette confrontation de l'offre et de la demande découlent des contrats que l'Agence seule peut conclure. Ce n'est donc que par l'intermédiaire de l'Agence que les Etats membres peuvent, en théorie, acheter de l'uranium.

Ayant le monopole théorique de l'achat et de la vente de matières fissiles, l'Agence est ainsi en mesure de contrôler les normes de sécurité inhérentes à l'utilisation de ces matières et, ce qui est tout aussi important, de veiller en cas de pénurie d'uranium à ce que les Etats membres, sans distinction, aient un égal accès à ces matières.

De surcroît, depuis qu'il représente disons l'ensemble des Etats membres, l'Euratom occupe à l'égard des producteurs d'uranium une position assez solide pour pouvoir par exemple importer dans l'avenir des quantités suffisantes d'uranium à prix raisonnable.

D'une manière générale, cette fonction de l'Euratom revêt un caractère important. C'est pourquoi l'Agence européenne d'approvisionnement a parfois été considérée comme le pilier central de l'Euratom.

Il nous faut toutefois constater que, dans la pratique, l'Euratom n'a guère atteint les buts qui lui étaient assignés.

En effet, depuis l'instauration de l'Euratom il n'y a pas eu de pénurie sur le marché de l'uranium; en d'autres termes, il n'y a pas eu de problèmes d'approvisionnement. Il apparut dès lors rapidement que l'Agence européenne d'approvisionnement ne pouvait pas apporter de grands avantages.

La Commission adopta par conséquent ce qu'on appelle une «procédure simplifiée», par laquelle l'Agence d'approvisionnement se contenterait de contresigner les contrats.

Dans l'éventualité d'une pénurie d'uranium, l'Agence reprendrait ses fonctions.

Cette «procédure simplifiée», arrêtée en 1960, serait appliquée pendant 7 ans, comme du reste le chapitre VI du traité de l'Euratom, sur l'appro-

visionnement, qui, après 7 ans, devait soit être confirmé par les Etats membres à la majorité simple, soit être révisé à l'unanimité.

Dans l'optique de la stabilité du marché de l'uranium, la procédure simplifiée ne fut jamais confirmée ni, à plus forte raison, révisée. La Commission a tenté sans succès par deux fois (en 1964 et 1965) d'obtenir une révision du chapitre VI pour que l'Agence recouvre, dans certaines circonstances, le droit d'exercer un monopole sur l'achat et la distribution d'uranium en Europe. Cela ne fut nullement apprécié par la France qui voulait limiter le plus possible le rôle de l'Agence.

Au demeurant, la France avait déjà enfreint à plusieurs reprises le traité, et notamment

a) en omettant d'informer l'Agence de la conclusion de contrats d'achat d'uranium avec le Canada et l'Australie;

b) en omettant de notifier l'achat d'uranium enrichi en Union Soviétique.

En dehors de la constatation de ces infractions au traité de l'Euratom, la Commission n'entreprit pas grand-chose. La France poursuivit son œuvre de démantèlement des compétences de l'Euratom. C'est ce qu'ont montré très clairement les récentes controverses engagées par la France au sujet des attributions de l'Agence d'approvisionnement.

Dans une récente décision de la Cour de Justice des communautés européennes, concernant la conclusion par les Etats membres d'une convention sur la protection physique des matières nucléaires dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, il est précisé que cette convention doit être signée tant par la Communauté que par les Etats membres.

La Cour de Justice confirme nettement dans sa délibération la compétence exclusive de la Communauté pour l'approvisionnement en matières fissiles. La France, trouvant cette conception dépassée, a tenté récemment d'obtenir à travers une révision du chapitre VI, la suppression des prérogatives de l'Agence d'approvisionnement.

Elle a proposé en effet de déléguer à des opérateurs industriels les principales compétences en matière d'achat et de vente de matière fissiles.

Michel Debré, un des plus ardents défenseurs de la position française, résuma cette philosophie d'une manière peu heureuse, en disant:

«Les matières fissiles ne peuvent se traiter comme des pommes de terre.»

Le dessein de la France est, cela paraît à présent évident, de soustraire l'ensemble de la question des achats et de l'usage de matières fissiles à la compétence de la Communauté européenne. Le 18 septembre dernier, les Neuf ont admis, sur la demande de Paris, d'engager une discussion sur la

révision éventuelle du traité de l'Euratom. Ainsi donc, ce qui était naguère considéré comme un important pilier de l'Euratom se trouve également en difficulté à un moment assez paradoxal. En effet, si dans le passé les activités de l'Agence d'approvisionnement étaient limitées, faute de pénurie sur le marché des matières fissiles, à présent que des doutes se font jour à ce sujet, en d'autres termes que l'on commence à douter de la stabilité du marché de ces matières, on s'attaque à l'initiative de la France, aux prérogatives de cette même agence.

Une fois de plus, il est porté atteinte aux fonctions et à la réputation de l'Euratom. Qui plus est, à une des dernières, sinon la dernière prérogative de l'Euratom!

4. *L'Euratom et la programmation indicative de la politique nucléaire de la Communauté.* Nous en arrivons ainsi à une dernière et importante fonction de l'Euratom. De ce qui précède il résulte que l'Euratom a failli dans une grande mesure à ses tâches fondamentales et qu'une industrie nucléaire européenne n'a pas été édifiée. Vous vous rappelez que les trois Sages avaient prévu dans un rapport que la Communauté européenne devrait produire en 1967 15 000 megawatts d'énergie nucléaire. Sur les centrales qui devaient assurer cette production, 10 % seulement étaient construites en 1967. Et aucun des réacteurs construits ne concurrençait les sources d'énergie traditionnelles. Les trois Sages avaient donc manifestement péché par excès d'optimisme dans leurs prévisions relatives au développement de l'énergie nucléaire.

L'Euratom et plus tard la Commission ont en partie transposé cet optimisme dans leurs programmes indicatifs. Précisons tout d'abord que le but de l'article 40 du traité n'a jamais été réalisé, à savoir, je cite: «Que l'établissement et la publication par la Commission de programmes indicatifs portant sur la production et les investissements étaient nécessaires pour susciter les initiatives de personnes et d'entreprises et pour faciliter un développement coordonné de leurs investissements.»

La Commission n'a jamais joué un tel rôle. Elle n'a publié que deux programmes indicatifs (en 1966 et 1972) qui étaient rédigés en termes généraux et dont on peut difficilement dire qu'ils ont atteint les objectifs fixés dans l'article 40. Le sort réservé à la politique de programmation en témoigne.

Dans son quatrième rapport annuel de 1960, la Commission abandonna les objectifs des trois Sages et admit que le développement de l'énergie nucléaire en Europe occidentale était trop lent.

Au lieu des 15 000 mégawatts prévus pour 1967, la Commission évaluait à moins de 10 000 mégawatts la production des centrales nucléaires installées en 1970.

Il n'empêche que la Commission fixait un objectif de 40 000 mégawatts pour 1980. Dans son premier programme indicatif de 1966, cet objectif était encore porté à 60 000 mégawatts.

La Commission supposait de toute évidence que la demande d'éléctricité dans la Communauté augmenterait dans de plus fortes proportions que la demande d'autres formes d'énergie. Elle supposait aussi que le prix de l'énergie nucléaire diminuerait par l'effet d'échelle et que l'exploitation commerciale du réacteur à neutrons rapides serait entamée avant 1980. Pour l'an 2000 était même prévue une capacité globale de réacteurs rapides de l'ordre de quelque 180 gigawatts.

Des chiffres aussi peu réalistes ne sont certainement pas faits pour gagner la confiance des industriels, ni pour soutenir et orienter leurs investissements. Il n'en faut pour preuve que l'exploitation commerciale du réacteur à neutrons rapides n'est pas prévue pour les dix prochaines années et peut-être même pour la fin de ce siècle. Il faut noter toutefois que la France a beaucoup progressé dans ce domaine.

Il faudra attendre jusqu'en 1974, après la crise pétrolière de 1973, pour voir apparaître le deuxième programme indicatif, sous le titre «Vers une nouvelle politique énergétique pour la Communauté européenne».

Il y est dit que l'énergie d'origine nucléaire est la seule qui puisse remplacer le pétrole dans l'approvisionnement en énergie de la Communauté.

Le rapport propose de multiplier par 14 la capacité de production d'énergie nucléaire, pour atteindre 220 gigawatts en 1985.

En 1976, la Commission constatait que la production serait probablement inférieure à 100 gigawatts vers 1985. Elle en voyait la raison dans un ralentissement sensible du rythme d'accroissement de la demande d'éléctricité et dans l'opposition grandissante de l'opinion publique au nucléaire.

Dans une récente communication de la Commission au Conseil, où sont définis les objectifs énergétiques pour 1990, l'accent est de nouveau mis sur le charbon, et la capacité nucléaire prévue pour 1990 est de 140 gigawatts, soit 20 gigawatts de moins que prévu par le Conseil des ministres en 1975 et 80 gigawatts en deçà de l'objectif fixé la même année par la Commission.

Dans trois pays (les Pays-Bas, le Luxembourg et le Danemark), où l'opposition publique à l'énergie nucléaire va croissant, aucune centrale nucléaire nouvelle n'est inscrite au programme énergétique pour 1990. Tout bien considéré, pour atteindre la capacité de 140 gigawatts vers 1990, il faudrait commander dans la Communauté 12 nouvelles centrales par an d'ici à 1990. Il s'agit là d'une tâche très ambitieuse bien que, ici aussi, la France progresse à grands pas. La Grande-Bretagne, quant à elle, a pro-

jeté un programme important de construction de centrales nucléaires. Quoi qu'il en soit, les objectifs du programme indicatif de 1974 n'ont pas été atteints, pas plus que ceux du groupe des trois Sages et du programme indicatif de 1966.

Je ne veux pas dire par là que ces objectifs ne se justifient pas. Je veux dire que les programmes indicatifs de l'Euratom n'étaient pas assez réalistes et qu'ils n'ont pas incité ni les Etats membres ni les industriels à investir suffisamment dans l'énergie nucléaire.

On pourrait à ce stade reprocher à la Commission européenne d'avoir commis d'importantes erreurs dans ses prévisions et, par conséquent, de n'avoir pas répondu aux espoirs que l'on avait placés dans sa capacité d'accomplir sa tâche.

Ce reproche ne doit cependant pas faire oublier que le Conseil des ministres, c'est-à-dire les Etats membres, a, à plusieurs reprises, approuvé ces objectifs que les Etats membres n'ont pas été en mesure de réaliser.

Je reviendrai toutefois plus en détail sur cette question dans ma conclusion.

En attendant, je me borne à constater que l'action de l'Euratom n'a malheureusement pas été couronnée de succès.

Conclusion

Nous avons constaté que les fondateurs de l'Euratom avaient mis beaucoup d'espoirs dans cette institution, parce que l'on jugeait nécessaire de créer une industrie nucléaire qui procurerait à l'Europe une énergie bon marché qui lui ferait reprendre place, après la deuxième guerre mondiale, parmi les grandes puissances économiques et industrielles. On s'attendait aussi à voir l'Euratom jouer un rôle moteur dans le processus d'intégration européenne.

Sur ces deux plans, l'action de l'Euratom a été un échec.

Ce n'est pas l'énergie atomique ou une politique énergétique européenne, mais le pétrole et l'initiative privée qui ont imprimé à l'industrie européenne l'impulsion nécessaire pour permettre l'essor économique rapide de la Communauté. Cela s'explique notamment par le fait que les fondateurs de l'Euratom sous-estimaient l'importance du pétrole, en fait, l'énergie nucléaire ne pouvait pas concurrencer le pétrole, bon marché à l'époque, importé du Moyen-Orient.

On peut se demander si, même avec un engagement total des Etats membres et un apport de larges moyens financiers, l'énergie atomique pouvait devenir à court terme une source d'énergie compétitive: dans

d'autres pays ou le nucléaire bénéficiait d'imposants investissements (l'Union Soviétique et les Etats-Unis), l'énergie atomique pouvait difficilement supplanter le pétrole dans d'importants secteurs (comme la production d'électricité).

Les temps n'étaient simplement pas mûrs pour un développement spectaculaire du secteur nucléaire. Les conséquences pour l'Europe occidentale et l'Euratom furent de plusieurs ordres.

a) En surestimant l'importance de l'énergie nucléaire et en sous-estimant le pétrole, on a laissé passer, dans l'immédiat aprés-guerre, une grande occasion de réaliser une coopération européenne organisée dans un secteur encore sous-développé à cette époque.

Les effets ne s'en feraient sentir qu'en 1973, lorsque se présentèrent les premières sérieuses difficultés d'approvisionnement en pétrole et que la Communauté dut assister passivement, faute de coopération communautaire antérieure dans ce domaine, aux efforts que, d'une manière peu louable, à titre individuel et sans coordination, les Etats membres déployaient pour trouver des solutions centrées sur les intérêts nationaux plutôt que sur la solidarité européenne.

b) Autre conséquence de la surévaluation du marché de l'énergie nucléaire, l'Euratom vit décroître son importance en tant que «moteur» de l'intégration politique européenne.

On peut affirmer ici que l'Euratom fut en partie la victime de ses propres ambitions. Dans la mesure où il ne pouvait pas remplir sa fonction politique, il perdit de son importance et devint de plus en plus le jouet des difficultés qui, d'une manière générale, se présentaient lorsque l'on s'efforçait d'atteindre à une plus grande intégration politique. Et nous en arrivons à la cause essentielle de l'échec de l'Euratom. J'ai parlé jusqu'ici des causes «objectives» de l'échec de l'Euratom, et plus précisément de la surévaluation du développement de l'énergie nucléaire. Mais ce n'est pas parce que ce stimulant objectif faisait défaut que l'on pouvait accepter la disparition progressive de ce que j'appellerai, pour plus de facilité, le motif subjectif du maintien en vie de l'Euratom. En d'autres termes, ce n'est pas parce que le marché de l'énergie nucléaire ne s'est pas développé à une allure aussi vive que prévu, que l'on peut excuser certains Etats membres de s'être rapidement désolidarisés de l'idée Euratom pour se concentrer sur le développement et la protection d'un secteur nucléaire national. C'est malheureusement ce qui s'est produit. L'importance objective de l'Euratom n'était plus évidente, aussi la concession que l'Euratom impliquait, à savoir l'abandon de certaines prérogatives nationales, paraissait excessive et le réflexe national prit le dessus. C'est pourquoi nous en sommes réduits à affronter en ce moment une situation où le budget

de l'Euratom ne représente que 1/5 de 1 % des efforts et des initiatives des Etats membres. Les fondateurs de l'Euratom avaient surestimé l'importance de l'énergie nucléaire et partant le sérieux de l'engagement de quelques Etats membres: dès lors que la nécessité d'une coopération nucléaire européenne n'était plus évidente, l'Euratom devint une proie facile pour ceux qui étaient (et sont toujours) opposés aux pouvoirs supranationaux. L'Euratom se désagrégea petit à petit, ses moyens financiers furent réduits à un minimum. Peu d'Etats membres s'élevèrent contre cet état de choses ou proposèrent des solutions valables.

Le résultat de tout cela est que l'Euratom ne répondit jamais aux buts fixés et ne put jamais mettre sur pied une industrie nucléaire européenne digne de ce nom.

A présent cette organisation doit utiliser les ressources qui sont mises à sa disposition pour se maintenir à grand-peine en vie.

Je ne voudrais pas terminer sans jeter, au début de cette décennie qui s'annonce difficile, un regard sur l'avenir.

Chacun sait que la Communauté européenne devra, à court et moyen terme, faire face à une grave pénurie d'énergie. Je ne veux pas me prononcer ici pour ou contre l'énergie nucléaire, mais insister sur le fait que les Etats membres devraient s'unir pour trouver une solution et qu'ils ne doivent pas chercher simplement leur salut dans la protection d'intérêts nationaux.

A présent que le problème de l'énergie nucléaire est posé dans toute son acuité, cela doit stimuler la coopération nucléaire européenne et revitaliser l'idée Euratom. Nous devons mettre en commun nos talents pour trouver des solutions économiques et politiques acceptables au problème de l'énergie en général et de l'énergie nucléaire en particulier.

Si la situation reste comme elle est, nous nous trouverions assez paradoxalement dans une situation où le secteur nucléaire pourrait traverser une crise (notamment en cas de crise dans l'approvisionnement en uranium) et l'Euratom ne remplirait pas sa tâche de coordination parce que ses attributions ont été progressivement minées.

Je considère la récente attitude française à l'égard des compétences de l'Agence de l'approvisionnement comme un pas dans la mauvaise direction. La Commission et les Etats membres doivent veiller à ce que les modifications apportées au traité ne réduisent plus les attributions de l'Euratom et faire en sorte que ces attributions soient élargies.

Cette condition est nécessaire mais non suffisante pour que la coopération européenne sur le plan nucléaire puisse jouer le rôle qu'elle est appelée à jouer. Pour ce faire, elle doit pouvoir compter sur la bonne volonté des Etats membres.