

Un expansionnisme diplomatique et commercial à tout-va

En mars 2010, dans une conférence internationale sur l'accès au nucléaire civil, à Paris, Nicolas Sarkozy a énoncé, devant un parterre de chefs d'État, le « devoir » de la France : « celui de partager son expérience avec tous ceux qui veulent accéder ou qui veulent relancer des programmes nucléaires civils ». Organisée par l'Agence de l'énergie nucléaire (AEN) de l'OCDE mais convoquée à l'initiative du Président de la République, la conférence n'a pas vraiment caché, sous l'apparence humaniste du « *droit légitime de développer l'énergie à des fins pacifiques* » pour les pays en développement, la volonté plus triviale de l'État français de soutenir l'industrie nucléaire nationale dans la course au marché nucléaire international.

Cette visée expansionniste du nucléaire français n'est pas nouvelle, mais elle s'était éteinte avec la traversée du désert de cette industrie au niveau international, les efforts se concentrant sur une stratégie de maintien et de renforcement des positions de l'industrie nucléaire française sur son marché domestique. Ravivée par la rhétorique de la « renaissance » nucléaire dont Anne Lauvergeon s'est faite à la tête d'Areva la plus fervente porte-parole, la volonté d'exportation du nucléaire français s'affirme aujourd'hui plus que jamais. Pratiquement érigé en intérêt suprême de la Nation, cet objectif d'exportation imprègne la politique étrangère, industrielle et énergétique de la France sans que les conséquences en soient jamais clairement analysées.

La diplomatie atomique

C'est d'abord au niveau diplomatique que se joue le travail d'influence censé favoriser les exportations du nucléaire français. La France est engagée de longue date, comme tous les pays exploitant cette énergie, dans des coopérations nucléaires avec ses homologues. Elle a notamment signé des accords intergouvernementaux de coopération scientifique et technique dans le domaine nucléaire ou de développement du nucléaire civil avec la Russie (depuis 1996), la Chine (depuis 1997), le Japon (depuis 1972), la Corée du Sud (depuis 1981), l'Inde (depuis 1978), ou le Brésil (depuis 1967). D'autres accords spécifiques bilatéraux existent avec d'autres pays, par exemple avec les États-Unis sur les réacteurs dits de « Génération IV ».

La politique de coopération internationale a toutefois pris une orientation nouvelle avec l'avènement, à partir de 2007, de ce qu'on peut qualifier de « diplomatie atomique » de la France, impulsée par le Président de la République lui-même. L'idée en est simple : la renaissance du nucléaire offre la promesse d'un important marché international sur lequel la France, qui pense s'appuyer sur son programme national pour faire valoir son savoir-faire, s'estime légitime à occuper une place prépondérante. Dès lors, la promotion du nucléaire et la valorisation du nucléaire français vont prendre une place croissante dans la politique étrangère.

Cette action se traduit d'abord par un renforcement systématique du soutien de la France au nucléaire dans les négociations et les grandes instances internationales. Cette posture, qui vise à exploiter ces outils pour faire la promotion du nucléaire et créer, politiquement, voire financièrement, des conditions plus favorables à son développement international, est assez classique. La France a ainsi, au cours des dernières années, régulièrement plaidé, par exemple, pour que le nucléaire soit éligible, au même titre que les énergies renouvelables ou l'efficacité énergétique, aux Mécanismes de développement propre (MDP) et donc aux financements correspondants dans le cadre du Protocole de Kyoto. Plus récemment, la France a cherché à rassembler sous le vocable d'énergies non carbonées le

nucléaire et les énergies renouvelables, et de modifier dans ce sens les objectifs fixés par l'Union Européenne dans le cadre, par exemple, du Paquet climat énergie européen.

Le Président Sarkozy semble prêt à la surenchère dans ce registre. Devant la conférence de l'OCDE, en mars 2010, il n'hésitait pas à valoriser le volet consacré à la coopération nucléaire civile dans le Traité de Non Prolifération, en déclarant que « le nucléaire civil pouvait être, aux yeux de la France, le ciment d'une nouvelle solidarité internationale, où chacun aurait besoin des autres pour aller de l'avant ».

Revendiquant dans cette vision un effort de financement de la communauté internationale, il dénonçait un « ostracisme du nucléaire dans les financements internationaux » et jugeait qu'« il y a là matière à scandale », appelant la Banque mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et les banques de développement à « s'engager résolument dans le financement d'une énergie nucléaire civile propre ». L'absence de crédits carbone pour le nucléaire dans les MDP, au contraire de « toutes les autres énergies décarbonées », constituait à ses yeux un autre scandale, porté par « des raisons idéologiques d'un autre temps ».

Le voyageur de commerce du nucléaire français

Mais c'est surtout dans les relations bilatérales que l'activisme de cette nouvelle diplomatie atomique va s'affirmer. Nicolas Sarkozy va ainsi prendre le rôle d'un VRP du nucléaire, n'hésitant pas à placer un accord de coopération dans ce domaine au cœur de différents sommets multilatéraux ou bilatéraux, depuis la Chine et l'Inde jusqu'aux pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. La visite du Président français en Lybie, fin 2007, et la réception en grande pompe à l'Élysée en 2008 de Mohammar Khadafi resteront comme le symbole très controversé de cet affairisme diplomatique.

Les déclarations d'intention et les accords de coopération se multiplient. Et en mai 2008, afin d'accompagner et de donner corps à ces partenariats, le gouvernement crée au sein du Commissariat à l'énergie atomique une structure, baptisée Agence France nucléaire international (AFNI), placée sous l'autorité d'un directeur nommé par les ministres chargés de l'énergie et des affaires étrangères. Le rôle de cette agence sera, « dans le cadre de la démarche française en matière de coopération internationale dans le domaine du nucléaire civil » voulue par le Président de la République, d'« apporter l'expertise française aux États étrangers qui souhaitent préparer leur environnement institutionnel, humain et technique à la mise en place d'une filière nucléaire civile, dans le respect des normes les plus strictes en matière de sûreté, de sécurité, de non prolifération et de préservation de l'environnement ».

L'appui proposé par l'Agence, qui repose évidemment sur la mobilisation de « l'ensemble des compétences des acteurs institutionnels français du secteur nucléaire », dont l'Andra et l'IRSN, et plus largement de ses acteurs industriels, n'est proposé qu'aux pays ayant préalablement signé un accord de coopération intergouvernemental avec la France et déclaré leur intention de développer un programme nucléaire. L'AFNI intervient au total, fin 2010, dans le cadre de 10 accords de ce type, tous passés depuis fin 2007 à l'exception d'un accord plus ancien, remontant à 1981, avec l'Égypte.

Pays	Date paraphe	Date signature	Entrée en vigueur	Publication
Algérie	15 décembre 2007	21 juin 2008	30 juin 2009	26 juillet 2009
Arabie Saoudite	En négociation			
Egypte		27 mars 1981	Oui (et possibilité de renouvellement en discussion)	
Émirats arabes unis		15 janvier 2008	22 octobre 2008	7 mai 2009
Jordanie		30 mai 2008	16 décembre 2008	1 ^{er} septembre 2009 (Protocole à ratifier au Parlement)
Koweït	14 janvier 2010			
Lybie	Décembre 2007	Juillet 2008	Novembre 2009	
Malaisie	En négociation			
Maroc	2 juillet 2010			
Oman	En discussion			
Pologne	Cf. EURATOM			
Thaïlande	En négociation			
Tunisie	28 avril 2008	23 avril 2009	26 août 2010	
Vietnam		Novembre 2009		

Source : CEA/AFNI, 2011

Sept des autres pays concernés appartiennent également à l'Afrique du Nord ou au Moyen-Orient (Algérie, Émirats arabes unis, Jordanie, Koweït, Lybie, Maroc, Tunisie). La Pologne, avec laquelle la coopération s'inscrit dans le cadre du Traité européen EURATOM, et le Vietnam complètent ce portefeuille de clients potentiels. Trois accords supplémentaires sont en négociation avec l'Arabie Saoudite, la Malaisie et la Thaïlande, un quatrième est envisagé avec le Sultanat d'Oman.

Tableau 1 : Accords intergouvernementaux bilatéraux de coopération nucléaire entre la France et les pays souhaitant ou envisageant d'accéder au nucléaire (situation fin 2010)

L'instrumentalisation de la politique énergétique

La France est donc prête à vendre son nucléaire, sous couvert de grands principes, à tous les pays qui le souhaitent. Les déclarations conditionnant toute coopération nucléaire entre la France et les États candidats au respect par ceux-ci d'un certain nombre d'exigences internationales ne font guère illusion. L'accord de coopération signé par la France avec l'Inde en septembre 2008 pour ouvrir la voie à la commande de deux EPR en offre l'illustration. Alors que cet accord est le premier passé par une puissance occidentale avec cet État qui s'est délibérément mis hors du régime de non prolifération nucléaire pour accéder à la bombe, le fait que ce point n'ait même pas été débattu en dit long sur la hiérarchie de la morale et de l'intérêt mercantile.

Mais il ne suffit pas d'être prêt à vendre pour trouver des acheteurs. Alors même que l'expérience de la France dans l'exportation de réacteurs reste très limitée, puisque 11 réacteurs seulement ont été vendus par la France à l'étranger alors que 58 réacteurs ont été construits en France. De plus, la question de la compétitivité de l'offre française d'EPR se pose de façon répétitive sans qu'aucune réponse sérieuse n'y ait encore été apportée. S. Thomas¹ l'exprime très clairement en écrivant *"The question that Roussey should have but utterly fails to address is whether the EPR is salvageable. Given the difficulties at construction sites, dramatically soaring construction cost estimates and difficulties of getting generic safety approval, this is surely the question that begs to be asked. It may be that the consequences to France's nuclear strategy if the answer is that it is not are so severe that the question is politically impossible for an inquiry commissioned by the French government. The fallout from the Roussey report seems set to continue with efforts by the French government to create a 'Team France' and the two key companies, EDF and Areva jockeying for position"*.

L'échec cuisant rencontré par la France dans la réponse à l'appel d'offre pour les réacteurs d'Abu Dhabi a conduit l'État à réorganiser l'ensemble de la filière nucléaire française.

Le contrôle de l'État sur les acteurs du secteur s'exerçait en effet jusqu'au dernier remaniement ministériel par deux moyens principaux :

- en tant que décideur des politiques publiques, notamment à travers les compétences de l'ex-DGEMP, devenue Direction de l'énergie et transférée au Ministère de l'écologie. La sous-direction de l'industrie nucléaire de la DGEC comprenait notamment un bureau « politique publique et tutelles », et un autre sur les « affaires extérieures » qui jouent un rôle majeur pour le nucléaire français à l'international,
- en tant qu'actionnaire, au travers de l'Agence des participations de l'État (APE), qui est un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale du Trésor (DG Trésor) au sein du Ministère des Finances.

Il semble que cette répartition des compétences ait été vécue en interne comme une cause majeure de l'échec. Il n'est pas impossible que le traumatisme majeur qu'a constitué la perte du contrat d'Abu Dhabi (que le lobby nucléaire pensait tout cuit) ait été l'un des déclencheurs, sinon le déclencheur, de la réorganisation qui a suivi le remaniement et qui s'est manifestée par le retour de la DGEC (ou au moins de sa partie énergie) auprès du Ministère de l'industrie, lui-même sous la tutelle du Ministère de l'économie. Mais cette réorganisation est aussi peut-être l'application de la feuille de route fixée par le rapport Roussey de juin dernier sur « l'avenir de la filière française du nucléaire civil ».

Celui-ci portait en effet des recommandations très claires sur ce point, autour de l'idée que « l'État doit renforcer son rôle dans l'organisation de la filière nucléaire française tout en s'adaptant à la nouvelle donne internationale », et préconisait :

« La gouvernance du nucléaire en France doit être renforcée et resserrée, pour assurer avec efficacité la maîtrise de la pluralité des enjeux (stratégiques, politiques, industriels) du secteur et un véritable suivi de l'offre nucléaire française à l'export. »

« L'importance stratégique et l'ampleur des missions de réflexion, d'animation et de coordination à mettre en œuvre dans le domaine du nucléaire justifient la constitution soit d'un ministère de l'énergie dirigé par un ministre de plein exercice soit d'un secrétariat général à l'énergie rattaché à la Présidence de la République. Ce ministère ou ce secrétariat général s'appuiera sur une direction d'administration centrale identifiée, disposant de l'ensemble des compétences nécessaires pour mener à bien ses missions et d'un budget propre. (...) »

« Parallèlement, la mission de l'Agence France Nucléaire Internationale (AFNI) doit être étendue pour développer l'action internationale de la France dans le domaine du conseil nucléaire. (...) L'État doit créer une structure industrielle dédiée pour l'exportation. (...) Cette interface n'a pas vocation à faire les offres mais uniquement à proposer l'organisation la mieux adaptée à la satisfaction de la demande du client. Il s'agit bien d'une société de services, en amont de l'offre. »

Le retour de la DGEC à Bercy n'est donc que la première étape d'une réorganisation visant à créer au sein de ce ministère, ou rattachée à lui, une direction spécifiquement dédiée à la promotion interne et externe, urbi et orbi du

¹ - Steve Thomas *EPR in crisis*, University of Greenwich, London, novembre 2010.

programme nucléaire français. Le fait de confier cette responsabilité à l'homme politique qui a su si bien incarner « l'identité nationale » serait donc, finalement, parfaitement cohérent !

Le tout nouveau ministre de l'Industrie et de l'Énergie Eric Besson estime quant à lui que le retour du portefeuille de l'énergie dans le giron de Bercy était « cohérent », se présentant par ailleurs en « défenseur intransigeant » du nucléaire civil. « L'énergie revient à Bercy, j'imagine que certains dans cette administration s'en réjouiront. Pour ma part, ça me paraît assez cohérent », a déclaré Eric Besson lors de la cérémonie de passation de pouvoir avec son prédécesseur Christian Estrosi. « Il y a un besoin de cohésion qui a manqué, je crois, sur tel ou tel appel d'offres international », a ajouté le ministre, faisant allusion à l'échec d'un consortium français fin 2009 dans un gigantesque appel d'offres dans le nucléaire à Abou Dhabi. Eric Besson a affirmé également être « de ceux qui pensent que le secteur du nucléaire civil est une chance pour notre pays ».

Gros Plan n° 1 :

Une prise de position prémonitoire du collège de l'ASN

« Quel niveau de sûreté pour les nouveaux réacteurs nucléaires construits dans le monde ? »

Paris, le 6 juillet 2010, Communiqué de presse

Dans un contexte de regain de projets de construction de réacteurs nucléaires dans le monde, l'association WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association), qui regroupe les 17 responsables des Autorités de sûreté nucléaire d'Europe de l'Ouest, travaille à l'harmonisation des objectifs de sûreté des nouveaux réacteurs. Elle vient de proposer des objectifs de sûreté pour les nouveaux réacteurs électro-nucléaires construits en Europe.

Les objectifs affichés par WENRA sont parfaitement cohérents avec ceux fixés par l'ASN pour les nouveaux réacteurs tels qu'EPR.

La définition des objectifs de sûreté pour ces nouveaux réacteurs par l'ASN, conjointement avec l'Autorité de sûreté allemande, date de 1993. L'ASN inscrit son action dans une démarche permanente d'amélioration de la sûreté en fonction des possibilités offertes par la technique. Dès 2003 le directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection affirmait devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques :

« Il est évident que nous avons demandé davantage en exigences de sûreté pour le réacteur EPR que pour les réacteurs précédents. Je peux le traduire de façon plus abrupte : nous n'autoriserions pas actuellement la construction d'un réacteur N4. » Les réacteurs N4 sont les derniers réacteurs construits en France, à Chooz et à Civaux.

Les objectifs de sûreté que l'ASN a définis pour les nouveaux réacteurs, tels qu'EPR, ont pris en compte l'accident de Three Mile Island en 1979 et la catastrophe de Tchernobyl en 1986 qui ont montré que les accidents graves ne relèvent pas d'une réflexion théorique et formelle.

Ces objectifs comportent en particulier par rapport aux réacteurs en exploitation :

- la réduction du risque d'accident avec fusion du cœur
- la réduction, en cas de fusion du cœur, des rejets radioactifs dans l'environnement, d'où notamment la présence d'un récupérateur de corium sur EPR.

A la suite des événements du 11 septembre 2001, l'objectif de résistance aux chutes d'avion a été renforcé.

L'une des préoccupations majeures de l'ASN est l'harmonisation par le haut de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dans le monde. Nous ne voulons pas d'une sûreté à 2 vitesses et nous continuons à promouvoir au niveau européen et international des objectifs de sûreté qui prennent en compte les leçons de Three Mile Island, de Tchernobyl et du 11 septembre 2001. Face à des projets d'exportation de réacteurs ne répondant pas à ces objectifs de sûreté, l'ASN n'hésitera pas à dire que de tels réacteurs ne pourraient pas être construits en France.

Gros Plan n° 2

L'Autorité de sûreté nucléaire appelle à ne pas forcer les exportations

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) française, une administration de contrôle devenue autorité indépendante à la suite de la loi sur la transparence et la sécurité nucléaire de juin 2006, se pose en garde-fou contre le risque lié à l'exportation tous azimuts de réacteurs nucléaires. Elle rappelle régulièrement qu'un certain nombre de conditions doivent être remplies pour assurer la sûreté de ces exportations et pose en principe moral la nécessité de garantir dans les pays importateurs le même niveau de qualité et de contrôle que celui qu'elle revendique en France, pays exportateur.

Ainsi, au plus fort de la diplomatie atomique menée par le Président de la République Nicolas Sarkozy, après la création de l'Agence France Nucléaire International et un certain nombre d'initiatives contestées vis-à-vis de pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient notamment, le collège de l'ASN s'était exprimé dès juin 2008 pour expliquer, dans une note d'information, pourquoi et comment « il faut assurer la sûreté des nouveaux projets de construction de réacteurs nucléaires dans le monde » (voir gros Plan précédent).

Partant de l'idée, partagée au sein de l'appareil d'État, que le contexte énergétique favorise une relance du nucléaire et que « de nombreux pays cherchent à construire des réacteurs », le collège de l'ASN rappelait tout d'abord que si la mission de l'agence et de contrôler la sûreté nucléaire et la radioprotection en France, et d'en informer les citoyens, cette mission passe par un effort de l'ASN pour « contribuer à développer et soutenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde ».

Dans ce contexte, une préoccupation majeure est celle des conditions préalables à remplir dans les pays qui, sans faire partie aujourd'hui des 32 pays exploitant ou ayant exploité des installations nucléaires pour la production d'électricité, envisagent de façon plus ou moins volontariste d'engager un tel programme nucléaire civil.

Se référant aux déclarations de l'AIEA en 2007 et de l'association des chefs d'autorité nucléaire des pays développés, INRA (International Nuclear Regulators' Association) en 2008, le collège de l'ASN attire l'attention sur ce qu'il appelle la « longue marche » de l'apprentissage de la sûreté nucléaire. Il est en effet indispensable qu'un pays qui s'engage dans un programme nucléaire civil, qui par nature réclame un effort important et s'inscrit dans la durée, prenne la responsabilité de se doter d'un contrôle efficace de la sûreté nucléaire. Ceci inclut des compétences, des personnes qualifiées, des institutions et des instruments juridiques.

La note pointe ainsi les différentes étapes indispensables de cette marche :

- tout d'abord, la mise en place d'une autorité de sûreté nucléaire « qualifiée et indépendante ». Clarifiant que ceci ne peut se réduire à l'importation de compétences ou à la duplication de règles juridiques développées dans les pays nucléarisés, l'ASN insiste sur le processus d'apprentissage nécessaire et juge qu'« il faut au moins cinq ans pour rédiger une loi, créer une autorité, la rendre opérationnelle en mobilisant les compétences adéquates » ;
- ensuite seulement peut commencer le processus d'examen par l'autorité d'une demande d'autorisation visant la création d'un premier réacteur, estimé par l'ASN à deux à dix ans, en fonction notamment de l'expérience préalable de l'autorité sur des installations de moindre complexité ;
- enfin, l'accompagnement par l'autorité de sûreté de la construction du réacteur lui-même, que l'ASN estime au minimum d'une durée de cinq ans compte tenu de délais techniques incompressibles et du rythme nécessaire à un suivi approfondi du chantier.

Appelant à une éthique de responsabilité en matière de sûreté et déclarant l'ASN ouverte aux collaborations pour renforcer la sûreté de nouveaux projets dans les pays sélectionnés sur cette base, le collège de l'ASN souligne que cette coopération doit aider au développement des compétences dans les pays concernés, et non se substituer à elles. Il est, en d'autres termes, illusoire de faire émerger des réacteurs dans de nouveaux pays accédants au nucléaire dans les conditions de responsabilité et de sûreté requises en moins de 15 à 20 ans.