

L'évolution des processus décisionnels et du débat politique autour du surgénérateur de Kalkar (RFA)

par Klaus-Gerd Giesen,

politologue, assistant de recherche

au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS)

L'Europe occidentale a le redoutable privilège d'héberger deux surgénérateurs commerciaux: le "SuperPhénix" de Creys-Malville, tristement célèbre dans les contrées franco-suisse, entre autres pour ses déboires techniques, et celui de Kalkar en Allemagne fédérale, situé en bordure du Rhin à moins de 10 km de la frontière néerlandaise et à 80 km de la frontière belge. Afin de permettre à un public francophone transfrontalier, de plus en plus préoccupé par la *forme* que prennent, en France, les processus décisionnels concernant "SuperPhénix", de les comparer à ceux qui ont trait au surgénérateur SNR 300 "Schneller Brüter" (litt.: "couveuse rapide") de Kalkar, nous nous proposons de retracer et d'analyser ici, sommairement il est vrai, les processus décisionnels et le débat politique tels qu'ils se sont déroulés en RFA à ce sujet.

L'épopée du surgénérateur SNR 300 de Kalkar commence au milieu des années cinquante. A cette époque, la doctrine de "l'atome pour la paix" que le président américain Eisenhower proposa aux Nations Unies en 1953, semble d'ores et déjà assez largement acceptée dans le monde occidental comme étant la solution miracle au problème énergétique. De plus, le premier surgénérateur expérimental aux USA, mis en service en 1951 (suivi en 1954 d'un accident important, mais gardé d'abord secret) permit à certains physiciens allemands, tels que Wolf Häfele ou Karl Wirtz, de promettre dès 1955 un nouveau règne millénaire au peuple allemand: les surgénérateurs, à la différence des centrales nucléaires "classiques", ne produisent-ils pas plus de combustible (plutonium) qu'ils n'en consomment? Alors, l'ère de l'énergie abondante, bon marché et indépendante des réserves limitées d'uranium est à notre portée.

Tel fut du moins le discours officiel qui justifia la mise sur pied, en 1960-61, d'un programme de recherche au Centre de recherches nucléaires de Karlsruhe avec l'aide des Américains, dans le but d'aboutir également à un surgénérateur expérimental et, par la suite, à un surgénérateur commercial. Toutefois, d'autres motivations politiques jouèrent aussi un rôle important. En effet, l'Allemagne fédérale, à peine (re)trouvée sa souveraineté en 1955, se dota immédiatement d'une "loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la protection contre ses dangers" (communément: "loi atomique") ainsi que d'un ministre pour les questions atomiques, un certain Franz-Josef Strauss.

Motivations économiques et militaires

L'importance accordée dès 1955 à l'énergie atomique, alors que le pays était encore en grande partie dévasté par les effets de la guerre, s'explique par le désir du gouvernement fédéral à Bonn de rester dans la course technologique (où les Américains jouissaient d'une avance certaine) et de regagner rapidement une place de première importance dans la compétitivité industrielle internationale.

D'autre part, l'intérêt militaire de la RFA dans le lancement d'un programme plus particulièrement de surgénérateurs ne peut être ignoré: ayant formellement dû renoncer à l'arme atomique dans les Traités de Paris, le gouvernement fédéral tenta néanmoins, d'un côté de s'approprier le savoir-faire de la construction de la bombe atomique et, de l'autre côté, de fabriquer, précisément dans des surgénérateurs, le plutonium 239 indispensable. Ainsi, l'Allemagne fédérale voulut figurer le plus tôt possible comme "nation au seuil", c'est-à-dire comme pays possédant toutes les connaissances et tous les éléments matériels nécessaires à la construction de l'arme atomique et pouvant effectivement la fabriquer très rapidement au cas où... Cela permet de comprendre que la décision de 1960-61 de lancer un programme de recherche sur cette "deuxième génération" de centrales nucléaires fut prise sur la seule initiative de l'administration et du gouvernement fédéraux, et sans débat parlementaire. Nous sommes donc ici en présence d'un véritable modèle de processus décisionnel *technocratique*.

Une fois les recherches scientifiques et technologiques débutées (depuis 1963 en collaboration avec EURATOM), les chercheurs de Karlsruhe, sous la direction du professeur Wolf Häfele, se chargèrent eux-mêmes de la promotion, auprès de l'industrie et du secteur privé, d'abord d'un *prototype* de surgénérateur commercial (puissance projetée: 300 mégawatts), et ensuite de toute une série de surgénérateurs beaucoup plus puissants. Il faut ici insister sur le fait que l'industrie resta très réservée à l'égard d'une commercialisation des surgénérateurs qu'elle croyait économiquement non rentable. C'est pour cela que, par rapport aux centrales nucléaires "classiques" où le financement fut à 88 % assuré par des capitaux privés, les proportions de financement privé-public furent presque exactement inversées pour la construction du surgénérateur SNR 300².

En décembre 1965, le groupe de Häfele estima le coût d'un tel prototype SNR 300³ à 310 millions de DM. Les planifications concrètes commencèrent fin 1966. Dès janvier 1968 la Belgique et les Pays-Bas y participèrent activement sur la base d'une convention entre les trois gouvernements.

1. Cf. EHRENSTEIN, Dieter von, "Das militärische Interesse am Schnellen Brüter und die besondere militärische Bedeutung von Kriegseinwirkungen auf das Brüterkraftwerk Kalkar", in: MEYER-ABICH, Klaus M., UEBERHORST, Reinhard, (Hrsg.), *Ausgebrütet - Argumente zur Brutreaktorpolitik*, Basel/Stuttgart, 1985, Birkhäuser, en particulier pp. 90-91.
2. Voir à ce sujet: KECK, Otto, "Der Schnelle Brüter. Eine Fallstudie über Entscheidungsprozesse in der Grosstechnik", Frankfurt, 1984, Campus Verlag, en particulier p. 48 (org. anglais: *Policy-making in a Nuclear Programme: The Case of the West German Fast Breeder Reactor*, Lexington, 1981, Lexington Books).
3. Le sigle "SNR" est l'abréviation pour "Schnelle-Neutronen-Reaktor" = réacteur à neutrons rapides; le chiffre 300 indique la puissance projetée en mégawatts.

En 1969 déjà, les plans de construction furent présentés au ministère fédéral de la recherche. Leurs caractéristiques principales résidèrent dans un système de refroidissement au sodium liquide (préférée à un système fondé sur la vapeur d'eau), dans une production de combustible plus importante que sa consommation, ainsi que dans l'oubli complet d'un grand nombre de problèmes de sûreté (notamment l'hypothèse d'un "accident Bethe-Tait"). Ces aspects de sûreté durent être intégrés ultérieurement dans les plans de construction, sur la demande pressante des autorités ⁴. De même, il fallut abandonner le site initialement prévu de Weisweiler, près d'Aix-la-Chapelle, au profit de celui de Kalkar, situé également dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en raison de la trop grande densité de population dans la première région.

Un méga-projet international

Cette première phase de *conception* fut terminée le 10.11.1972 avec la signature, à Mol en Belgique, d'un contrat liant les firmes européennes SBK (Schnell-Brüter-Kernkraftwerk) et INB (Internationale-Natrium-Brutreaktor-Bau) pour les quelque 10 % de *financement privé* sur le financement total. La participation de capitaux allemands à ce financement privé s'éleva à 70 %, par le biais de RWE et d'INTERATOM. Des capitaux d'origines belge et néerlandaise se partagèrent les 30 % restants à égalité. Les 90 % de *financement gouvernemental* furent également répartis entre les trois pays selon la proportion 70-15-15. A cette date, le prix prévu pour la construction du prototype SNR 300 avait déjà été considérablement révisé à la hausse: de 310 millions à 1075 milliards de DM.

En avril 1973, les travaux débutèrent après que la première autorisation partielle de construction fut accordée, en décembre 1972, par le "Ministère pour l'économie, les classes moyennes et la circulation" du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. En effet, en raison de la structure fédéraliste de la RFA, la loi atomique fédérale stipule que les autorisations nécessaires pour la construction et la mise en service d'installations nucléaires sont d'abord du ressort de l'administration du Land concerné ⁵. S'il existe toutefois des divergences entre le Land et le ministre fédéral compétent en la matière, celui-ci peut imposer sa volonté par voie d'ordonnance. Malgré cette clause restrictive, il reste néanmoins, dans la pratique, une assez large marge de manœuvre aux autorités du Land concerné. Nous verrons par la suite l'importance de cette procédure.

Avec le début des travaux, le débat politique autour du surgénérateur SNR 300 de Kalkar prit enfin un peu de relief. En effet, de 1960 à 1972, il était resté confiné à l'intérieur de l'exécutif. Ce furent donc essentiellement des bureaucrates et des chercheurs qui monopolisèrent les prises de décision fondamentales sur la base de prospectives parfois hallucinantes concernant l'évolution future des besoins en énergie électrique ⁶. Un véritable contrôle du législatif sur ces activités fut pour ainsi dire inexistant et d'autant plus improbable que

les trois formations politiques représentées au parlement fédéral, coalition gouvernementale et opposition confondues, furent, à cette époque et à de rares exceptions individuelles près, convaincues de la nécessité *économique* d'un surgénérateur dont la mise en service était prévue pour 1978.

La première véritable opposition politique au projet se révéla triple: juridique, extra-parlementaire, et finalement parlementaire.

La constitution bafouée ?

C'est le mérite de certains agriculteurs de Kalkar d'avoir porté l'affaire devant les tribunaux, et d'avoir ainsi sorti la problématique des surgénérateurs du doux ronronnement administratif. Les plaintes contre la première autorisation partielle de construction devant le Tribunal administratif de Düsseldorf furent d'abord rejetées ⁷. Le recours d'un agriculteur devant le Tribunal administratif supérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie à Münster fut toutefois couronné d'un succès inespéré: L'instance se déclara incompétente pour trancher le litige concernant l'autorisation partielle de construction, puisqu'à ses yeux la loi atomique fédérale, sur laquelle se fondait ladite autorisation, était tout simplement anticonstitutionnelle, dans la mesure où on l'appliquait non pas à des centrales nucléaires "classiques", mais à des surgénérateurs. Car pour elle, — nous citons l'arrêt — «*les conséquences possibles, les dangers et les contraintes irréversibles qui peuvent être liés à la construction (du surgénérateur) sont ici tellement importants que la responsabilité n'en peut être imposée qu'au seul législatif*» ⁸. Par là, le tribunal critiqua donc le fait que la loi atomique autorisait, pour des enjeux aussi cruciaux, une procédure purement administrative du début à la fin, sans intervention aucune du législatif. Les juges de Münster renvoyèrent eux-mêmes cette grave question constitutionnelle directement devant le Tribunal constitutionnel fédéral à Karlsruhe, la plus haute instance judiciaire en Allemagne fédérale. Il en résulta un tollé général parmi les promoteurs du SNR 300.

Cependant, le Tribunal constitutionnel fédéral trancha la question d'une manière à calmer les esprits: D'un côté, il déclara la loi atomique parfaitement conforme à la constitution (en RFA: loi fondamentale) et rejeta donc l'arrêt de Münster. De l'autre côté, il ajouta que si la séparation des pouvoirs n'impliquait effectivement pas *nécessairement* l'intervention du législatif, le parlement fédéral devait nonobstant se prononcer *impérativement* au cas où il aurait voté la loi atomique sur la base de connaissances désormais dépassées ⁹.

L'arrêt de Münster et l'arrêt sibyllin de Karlsruhe eurent pour effet que la problématique du surgénérateur SNR 300 fut dorénavant ouverte à un large public au niveau national. Ils tombèrent approximativement en même temps que les premières grandes contestations extra-parlementaires qui déferlèrent sur les vastes plaines rhénanes. Des comités de base se constituèrent, et l'année 1977 vit une immense manifestation à Kalkar. ➤

4. Cf. URBAN, Martin, "Technokraten beglücken die Industriegesellschaft. Die Geschichte des Brüterprojektes SNR 300", in: MEYER-ABICH, Klaus M., UEBERHORST, Reinhard, (Hrsg.), op. cit., p. 150.

5. Atom G, paragraphe 7, art. 4.

6. Nous faisons ici abstraction des débats parlementaires sur le traité international de non-prolifération et des votes budgétaires générales, où le surgénérateur de Kalkar ne fut mentionné qu'occasionnellement, ainsi que de la constitution d'une sous-commission parlementaire en avril 1970 qui, jusqu'à la dissolution du parlement en 1972, n'eut le temps que pour s'informer partiellement et qui ne se prononça pas sur le SNR 300.

7. Arrêts du Tribunal administratif de Düsseldorf du 30 octobre 1973, AZ 3 K 427/73 et AZ 3 K 428/73, publiés in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 24. Jhrg., 1974, Heft 3, pp. 145-151; arrêt du même tribunal du 20 janvier 1977, AZ 3 L 1337/76, publié in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 27. Jhrg., 1977, Heft 3, pp. 234-236.

8. Arrêt du Tribunal administratif supérieur de Münster du 18 août 1977, AZ VII A 338/74, publié in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 1978, Heft 9, p. 441. (Notre traduction)

9. Arrêt du Tribunal constitutionnel fédéral à Karlsruhe du 8 août 1978, AZ 2 BvL 8/77, publié in: *BVerfGE*, 49, Nr. 6, 8.8.78, pp. 89-147.

L'évolution des processus décisionnels et du débat politique autour du surgénérateur de Kalkar (suite et fin)

La double secousse des arrêts judiciaires et de cette contestation extra-parlementaire; la signature, le 13 février 1976, d'un traité de coopération scientifique en matière de surgénérateurs entre la France et la RFA (stipulant par ailleurs que tous les résultats de recherche ne seront pas nécessairement rendus publics); l'arrêt, en 1977 par le président Carter, du surgénérateur américain à Clinch River pour des raisons de sécurité; la contestation de plus en plus forte de l'énergie atomique en général; l'annonce que, pour des raisons techniques, le SNR 300 ne produirait finalement pas, comme initialement prévu, plus de plutonium qu'il n'en consommerait; et l'augmentation des coûts de construction du SNR 300 à désormais 2,1 milliards de DM : autant de raisons pour que le parlement fédéral se décidât enfin à se réapproprier en urgence le dossier SNR 300 et que les positions des partis politiques commençassent à bouger.

Le parlement fédéral intervient

En effet, dès 1977 la position des sociaux-démocrates (SPD) au parlement fédéral, jusque-là assez indifférents à l'égard du problème, se transforma après d'âpres discussions internes en la célèbre "double décision": d'un côté, on proposa de terminer la construction du prototype SNR 300, mais de l'autre on désira laisser dépendre sa mise en service (par ailleurs repoussée jusqu'au début des années 1980) d'un débat parlementaire sur l'utilisation future de surgénérateurs.

Le Parti libéral (FDP) prit pour sa part une position plus radicale: il refusa l'utilisation commerciale du SNR 300, demanda la constitution d'une commission d'enquête parlementaire sur la problématique sociale des surgénérateurs et s'engagea pour la suspension des travaux jusqu'à la publication du rapport de ladite commission.

Même des rangs de l'opposition chrétienne-démocrate (CDU/CSU) quelques voix, isolées il est vrai, s'élevèrent contre les coûts prohibitifs de l'installation. Globalement, la Démocratie Chrétienne continua nonobstant à soutenir le projet.

Entre les deux pôles extrêmes d'un arrêt suspensif des travaux avec nomination d'une commission d'enquête (FDP) et de la continuation de la construction tout court (CDU/CSU), le parlement trancha en décembre 1978 en faveur de la ligne médiane, c'est-à-dire de la "double décision" sociale-démocrate: il autorisa la continuation des travaux (de plus en plus chers), il instaura parallèlement une commission d'enquête, et il émit une réserve sur la sûreté du surgénérateur et les conséquences qui pourraient en découler pour la décision de sa mise en service.

La "Commission d'enquête parlementaire sur la politique énergétique future" ne dura que les deux ans (1979-1980) jusqu'à la fin de la législature et n'émit que des recommandations d'ordre général:

1. Elle accepta l'extension *provisoire* de l'énergie nucléaire (surgénérateur inclus) dans les limites des *besoins réels* ;
2. Elle plaida en faveur d'une politique d'économies d'énergie et d'extension de l'énergie solaire.

Elle proposa que, au début des années 1990, on évaluerait si le deuxième objectif était atteint et permettait d'abandonner le premier. La commission tint également à la réserve parlementaire sur la sûreté du SNR 300¹⁰.

Une deuxième commission d'enquête du parlement fédéral fut constituée en 1981 avec pour mission principale la

formulation, au plus tard au milieu de l'année 1982, d'une recommandation concrète *pour ou contre* la mise en service du SNR 300. Cela représenta un rétrécissement considérable du champ d'investigation, désormais détaché de la politique générale en matière d'énergie, ainsi qu'une certaine pression temporelle. Il est toutefois vrai que le temps pressait pour des raisons financières: le ministre social-démocrate de la recherche évalua à cette époque les coûts totaux de construction à 5 milliards de DM. A cela il faut ajouter qu'après les résultats très souples et conciliants pour tous les partis politiques de la première commission d'enquête, cette situation nouvelle refléta en fait un durcissement du climat politique général: les chrétiens-démocrates, en pleine reconquête du pouvoir gouvernemental, refusèrent jusqu'à l'idée même d'une nouvelle commission d'enquête, mais furent une dernière fois mis en minorité.

Les résultats de l'enquête furent publiés le 23 septembre 1982. En raison du durcissement des positions, de la double pression financière et temporelle mentionnée, et sans avoir pu prendre connaissance d'une étude approfondie sur les risques éventuels de sûreté (!), une majorité de 11 membres contre 5 se prononça en faveur d'une mise en service du SNR 300. Neuf des onze partisans du surgénérateur estimèrent que ce genre d'installation ne représente pas de danger supplémentaire par rapport aux centrales nucléaires "classiques". L'argument que, à ce stade avancé, l'arrêt définitif des travaux coûterait finalement plus cher que leur achèvement et le couplage au réseau électrique fit également son apparition.

Un mois plus tard eut lieu un changement de majorité au parlement fédéral et, par conséquence, un changement de gouvernement. A une coalition sociale-démocrate/libérale succéda une coalition chrétienne-démocrate/libérale, qui est encore aujourd'hui en place. Celle-ci poussa à un vote rapide sur le SNR 300. Le 3 décembre 1982, le parlement fédéral décida la mise en service à une courte majorité composée par les députés chrétiens-démocrates et de la plupart des députés libéraux contre la nouvelle opposition sociale-démocrate, alliée, pour la circonstance, à un groupe restreint de libéraux, dissident sur cette question spécifique. La position officielle du Parti libéral s'était donc considérablement modifiée, entre autres pour cause de discipline de vote et de collégialité au sein du gouvernement fraîchement élu.

Le fédéralisme empêche la mise en service

Depuis ce jour mémorable de décembre 1982, le gouvernement fédéral semble fermement décidé à mettre en service, coûte que coûte, le surgénérateur de Kalkar. L'opposition sociale-démocrate et, nouvellement, verte ne cesse de s'y opposer. Mais depuis 1982 le processus décisionnel sur l'autorisation de mise en service est aussi de retour à son point de départ: que le SNR 300, évalué en 1987 à un coût d'environ 10 milliards de DM (soit à peu près trente fois le coût initialement prévu par le professeur Häfele !), ne soit toujours pas en marche en ce début de l'année 1988, tient à la structure fédéraliste de l'Allemagne de l'Ouest.

En effet, comme nous l'avons mentionné, la loi atomique fédérale prévoit que l'instance compétente en matière d'autorisations de construction et de mise en service est l'exécutif du Land concerné — donc ici celui de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Or, ce Land est gouverné par le parti social-démocrate, opposé depuis la fin des années 1970 au

10. Sur toute cette période on peut consulter: GRUPP, Hariolf, MEYER-ABICH, Klaus M., "Die verpassten Chancen des Deutschen Bundestages in der Brüterentwicklung", in: MEYER-ABICH, Klaus M., UEBERHORST, Reinhard, (Hrsg.), op. cit., en particulier pp. 181-189.

➤ SNR 300. Depuis six ans, son ministre compétent, le professeur Reimut Jochimsen, refuse ou renvoie les demandes d'autorisation, exige des mesures de sûreté supplémentaires conformes à de nouvelles expertises scientifiques, et demande des modifications des plans de construction.

Chaque mois de retard coûte 10 millions de DM, qui s'ajoutent aux rallonges financières successives et qui menacent le surgénérateur de plus en plus d'asphyxie financière. Certes, théoriquement le gouvernement fédéral pourrait — ou aurait pu — faire valoir sa suprématie juridique pour obliger, par voie d'ordonnance, le gouvernement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie d'accorder l'autorisation de mise en service. Toutefois, pour des raisons politiques évidentes, le gouvernement fédéral — et plus précisément son ministre de l'environnement, M. Töpfer — se garde d'entamer une telle procédure, qui passerait outre aux préoccupations du gouvernement régional de Rhénanie-du-Nord-Westphalie concernant la sûreté du SNR 300, mais qui pourrait également se retourner très lourdement contre ses auteurs, ne serait-ce qu'en cas d'incident mineur à Kalkar, pour ne pas parler d'un accident majeur. Cette responsabilité-là, même le gouvernement fédéral ne voudrait pas la porter tout seul. En outre, il spéculé sur un changement de majorité dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie lors des prochaines élections régionales en 1990 .

Le dernier épisode du feuilleton est peut-être le plus significatif. Le maître d'oeuvre à Kalkar, la firme SBK, a retiré elle-même, en janvier 1988, la dernière demande d'autorisation en cours, celle qui concerne le chargement en combustible. En raison de l'attitude résolument hostile du gouvernement régional, elle espère ainsi gagner du temps. Dans 2-3 ans, après de nouvelles modifications des installations de sûreté et à condition que les finances tiennent le coup d'ici là, elle tentera à nouveau sa chance — peut-être auprès d'un gouvernement chrétien-démocrate vainqueur des élections régionales de 1990 . Entre-temps, l'interminable agonie politique du surgénérateur de Kalkar se poursuivra, soit jusqu'à sa mort subite, soit jusqu'à sa réanimation précaire.

Toute l'épopée du surgénérateur SNR 300 de Kalkar démontre qu'il est extrêmement laborieux d'arrêter définitivement un méga-projet technologique lancé par le seul pouvoir exécutif et longtemps négligé par le pouvoir législatif; un tel objectif semble néanmoins un peu plus facilement réalisable dans un Etat fédéraliste que dans un Etat fortement centralisé... ■

11. Cf. Der Spiegel , 25.5.1987, p. 14.

12. Cf. Rheinische Post, 11.1.1988, pp. 1-2;

World Information Service on Energy,

Bulletin International, No. 1, 15 janvier 1988, pp. 1-2.