

Rapport de la commission de l'énergie nucléaire (Bruxelles, 5 novembre 1955)

Légende: Le 5 novembre 1955, la commission de l'énergie nucléaire du comité Spaak remet son rapport détaillé sur la mise en place notamment d'un organisme européen en matière atomique et d'une coopération dans le domaine des applications industrielles de l'énergie nucléaire.

Source: Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Rue de la Loi 175. Négociations des traités instituant le CEE et la CEEA (1955-1957), CM3. Comité intergouvernemental: rapport de la commission de l'énergie nucléaire, novembre 1955, CM3/NEGO/074.

Copyright: (c) Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_la_commission_de_l_energie_nucleaire_bruelles_5_novembre_1955-fr-ed6ecf8c-a110-4b28-a3b9-37879829caf2.html



Date de dernière mise à jour: 05/11/2015

Rapport de la commission de l'énergie nucléaire (Bruxelles, 5 novembre 1955)

La commission ⁽¹⁾ rappelle que ses travaux s'inscrivent dans le cadre des décisions prises par les ministres des Affaires étrangères réunis à Messine, des instructions reçues du comité directeur ⁽²⁾ et des recommandations formulées par la conférence de Noordwijk.

L'objet du présent rapport est limité : il s'agit, en répondant aux questions formulées par le comité directeur dans sa directive n° 1, de permettre à celui-ci d'orienter la suite des études de la commission et de fournir des éléments de base concernant les propositions à soumettre à la prochaine session de la conférence des ministres.

La commission s'est donc conformée au cours de l'exposé qui va suivre à la division en quatre points adoptée par le comité directeur, à savoir :

- 1) Examen de la situation de droit et de fait - réglementations internes, accords internationaux - concernant l'énergie nucléaire dans les États participants. Étude des réglementations en vigueur dans d'autres pays pouvant servir de modèle.
- 2) Détermination des différents domaines relevant des applications industrielles de l'énergie nucléaire.
- 3) Détermination des possibilités techniques d'action commune dans chacun de ces domaines.
- 4) Création de l'organisation commune prévue dans la résolution de Messine.

La Commission considère qu'elle répond d'une façon aussi complète qu'il est actuellement possible aux points 1, 2 et 3 pour lesquels ses travaux se sont révélés particulièrement utiles ; le Président tient à signaler ici qu'une collaboration très efficace s'est établie entre délégations grâce à l'ouverture de vues dont chacune a fait preuve.

En recherchant et en définissant les divers domaines dans lesquels une action commune entre pays serait favorable au développement de l'énergie nucléaire (points 2 et 3), la Commission a conscience d'avoir rempli sa mission principale : les chapitres III et IV du rapport et leurs annexes épuisent complètement, à son avis, les possibilités techniques d'action commune.

Au contraire, en ce qui concerne la forme à donner à une organisation commune éventuelle (point 4) aucune étude précise ne pouvait précéder les décisions qui seront prises par la Conférence des Ministres. C'est pourquoi la Commission ne s'est proposée que d'éclairer les débats en posant les données du problème (Chapitre V).

I. Introduction : idées générales

Avant de rendre compte des conclusions auxquelles elle est arrivée en ce qui concerne chacun des points de la directive, la commission pense utile de soumettre à l'attention du comité directeur un certain nombre d'idées générales qui se sont dégagées au cours de ses discussions.

1. Il a tout d'abord été constaté que les développements de l'industrie nucléaire posent pour les pays participants des problèmes de grande envergure qui n'admettront pas de solution adéquate sur le plan purement national. Les puissances qui sont les plus avancées en matière nucléaire ont, en effet, engagé dans cette activité des moyens si puissants qu'il est apparu clairement aux experts que pour atteindre le niveau qui seul permettrait de tirer parti au maximum du potentiel de l'énergie nucléaire, la nécessité d'une mise en commun des ressources européennes s'imposait.

2. Dans ce même ordre d'idées, il est apparu également qu'une évaluation purement économique des problèmes posés par le développement des industries nucléaires européennes - ou plutôt des aspects nucléaires de ces industries - et des méthodes à suivre pour résoudre ces problèmes, n'est pas suffisante. Dans certains secteurs, il serait probablement possible de renoncer à produire certains matériaux de base et de se les procurer auprès des grandes puissances.

La commission a constaté, à ce sujet, que, même dans le cas où il serait possible de se procurer ces produits à des prix plus favorables que ceux que pourrait atteindre une production européenne en commun, la renonciation à certaines formes d'expérience directe et au développement d'une véritable industrie nucléaire européenne aboutirait toutefois à faire jouer aux États participants un rôle définitivement subordonné dans l'ordre des puissances atomiques.

3. La discussion a révélé également que l'essor de l'industrie atomique dépendra de la façon dont l'organisation commune et les gouvernements sauront créer les conditions de base pour que l'initiative privée puisse jouer son rôle essentiel et se développer dans un marché commun lui assurant une expansion rationnelle.

Dans cet ordre d'idées, la commission souligne que le rôle de l'organisation commune devra consister essentiellement à aider et favoriser le développement des industries existantes et la création de nouvelles industries. La commission a constaté que certaines grandes puissances atomiques ont suivi une autre inspiration et ont subordonné strictement à l'exercice des pouvoirs publics l'activité dans le domaine nucléaire. Mais elle a constaté également que la participation de l'industrie au développement atomique de ces pays a toujours été en croissant et c'est dans cet esprit que la commission a examiné le problème.

4. La nécessité d'entreprendre, dans les plus courts délais, avant la mise en place juridique de la coopération européenne, certaines actions communes, est apparue également.

Cette nécessité est imposée :

- d'une part, par le danger que la situation actuelle, qui laisse ouverte la possibilité d'une expansion rationnelle, ne se "détériore" rapidement par la cristallisation de positions et d'intérêts acquis et le développement d'entraves artificielles;

- d'autre part, par le caractère fortement évolutif de cette situation qui rend inutiles certaines actions communes, si elles ne sont pas entreprises dans l'immédiat. Le prix de tout attermoiement serait de laisser passer un nouveau cycle de développement sans y prendre part, avec la conséquence évidente que l'apparition du cycle suivant trouverait les pays participants démunis des expériences, des moyens et des techniciens nécessaires pour l'affronter.

II. Examen de la situation de droit et de fait concernant l'énergie nucléaire dans les États participants

Tous les renseignements utiles ont été réunis dans le document 260 (annexe V) qui comporte une analyse de la situation actuelle dans les pays participants. La commission n'a pas estimé nécessaire de procéder, dès maintenant, à une étude comparative; celle-ci trouvera vraisemblablement sa place lors de travaux ultérieurs et nécessairement dans le cas où la constitution d'un organisme commun serait décidée.

La commission a également tenu compte dans ses études du projet d'Agence atomique internationale.

III. Détermination des différents domaines relevant des applications industrielles de l'énergie nucléaire

Ce problème liminaire - puisqu'il s'agit d'explorer les possibilités offertes aussi bien à une action commune

(point 3 de la directive du comité directeur) qu'à une organisation commune (point 4) - a été abordé par la base, c'est-à-dire très exactement dans l'esprit recommandé aux experts. Les délégations ont été priées, au cours d'une première phase, de compléter une liste donnée à titre d'exemple et mentionnant les divers types d'activité à prendre en considération.

A partir des réponses obtenues, il a été possible d'établir le document n° 252 (annexe III) qui constitue l'inventaire demandé.

Toutefois, la commission tient à accompagner cet inventaire de trois remarques qu'elle estime essentielles :

1) L'énergie nucléaire ⁽³⁾ n'est pas limitée dans ses applications industrielles comme on a tendance à le croire, à certaines industries importantes et peu nombreuses. Dès à présent, au contraire, elle intéresse des secteurs très divers de l'industrie et de la technique, qui ne cesseront de s'étendre progressivement.

2) L'évolution rapide qui caractérise la recherche et les réalisations atomiques nous oblige à penser que dans l'avenir s'ouvriront des perspectives nouvelles et très variées. Il convient donc, sur le plan d'une action commune européenne, d'envisager les solutions les plus souples, les mieux susceptibles d'adaptation, ce qui n'exclut nullement, là où elle est nécessaire, une intégration économique poussée.

3) Il est important de noter que le domaine dont il s'agit est réparti entre les établissements centraux - tel le Commissariat français à l'énergie atomique - et de nombreux établissements concurrentiels, publics, privés ou mixtes. Comme il semble qu'une telle imbrication doive être la règle (c'est le cas aux États-Unis et en Grande-Bretagne) on ne saurait trop veiller à ce que l'organisation commune à créer assure aussi bien la liaison entre établissements publics que le développement harmonieusement intégré des industries privées concourant au même but.

IV. Détermination des possibilités techniques d'action commune

Pour répondre au point 3 de la directive n° 1, la commission a examiné successivement chacun des domaines relevant des applications industrielles de l'énergie nucléaire et repris dans le questionnaire général dont il est parlé plus haut. Après des débats caractérisés par une remarquable unité de vues et dont le document n° 356 joint en annexe IV résume les conclusions, quatre formes fondamentales d'action commune sont apparues :

A. Échange de renseignements et de techniciens - Coordination générale - Initiatives communes dans le domaine de la formation des spécialistes et de la recherche.

1. "La mise à disposition sans discrimination des renseignements obtenus" ⁽⁴⁾ ainsi que "le libre échange des connaissances et des techniciens" ⁽⁵⁾ figurent parmi les moyens dont devrait disposer toute organisation commune en vue de promouvoir le développement de l'énergie nucléaire. Ce simple échange des connaissances et des techniciens constitue un premier pas dans la voie de la coopération internationale; il est donc normal qu'il ait été reconnu nécessaire dans la plupart des domaines considérés.

Nous ne citerons que les plus importants :

- méthodes et résultats des prospections minières et de l'exploitation des mines,
- méthodes de concentration chimique ou physique des minerais,
- méthodes de production des composés purs d'uranium et de thorium, d'uranium métal pur et de thorium métal pur,
- méthodes de production des éléments de combustibles, procédés de séparation isotopique,

- prospection et séparation de l'hélium dans le gaz naturel,
- production et utilisation du béryllium et du zirconium ainsi que du niobium, du bore, du cadmium et de leurs composés,
- étude, construction et exploitation des réacteurs de recherches, des réacteurs prototypes et des réacteurs de puissance,
- traitement du combustible irradié,
- production et distribution des radioisotopes et des produits de fission.

Dans le même ordre d'idées, les pays participants qui ont conclu des accords bilatéraux avec des pays tiers, leur accordant un accès privilégié à certaines informations, s'efforceront d'obtenir de ces pays l'autorisation d'en faire bénéficier la Communauté.

2. L'organisation commune devrait en outre tenir un rôle actif de coordinateur.

Ce rôle assigné de coordinateur postule la communication préalable des programmes dans le domaine de la recherche technique et des applications industrielles de l'énergie nucléaire et la possibilité pour l'organisation commune de formuler un avis motivé sur ceux-ci.

En assurant notamment la confrontation des programmes nationaux de recherches, l'organisation commune serait à même d'éviter des doubles emplois inutiles et de favoriser les initiatives tant gouvernementales que privées qui lui paraîtraient particulièrement opportunes.

Sont également à classer dans cette catégorie d'action commune, tous les efforts de coordination entre les initiatives gouvernementales ou privées, en dehors de la recherche proprement dite. Ces efforts peuvent tendre par exemple à la meilleure utilisation pour la collectivité d'installations existantes (usines de production d'uranium nucléairement pur par exemple), à la création de groupes d'entreprises pour la construction de réacteurs des divers types, ou encore à la normalisation des équipements nationaux afin de garantir une expansion industrielle rationnelle.

Les problèmes relatifs à l'implantation et l'exploitation des centrales nucléaires seront étudiés, dans le cadre de la politique générale de l'énergie, par les organismes publics ou privés intéressés.

3. a) Parmi les actions communes que la commission estime devoir classer en cette première catégorie, il faut également comprendre la création d'écoles destinées à former des spécialistes des diverses branches de la technique nucléaire, entre autres :

- prospection minière,
- production de matériaux nucléaires de grande pureté et traitement de ces métaux après irradiation,
- "génie atomique",
- production et utilisation des radioisotopes.

b) Ces écoles de formation de spécialistes pourraient être combinées avec la réalisation d'un centre de mesures et surtout d'un centre de recherches⁽⁶⁾ - qui pourraient servir de noyau à une Université européenne autonome qui pour d'autres raisons serait souhaitable - et qui assureraient des tâches aussi diverses que les suivantes :

- centre d'études nucléaires appliquées,
- recherches dans les domaines les plus divers, de façon à compléter les recherches poursuivies par les organismes nationaux, gouvernementaux ou privés,
- établissement d'un système d'étalonnage international,
- bureau central de mesures nucléaires,
- normalisation et terminologie.

En outre, l'action commune devrait se manifester dans d'autres domaines par la création d'équipes spécialisées, par exemple pour la prospection aérienne, pour l'établissement de projets de réacteurs de recherches, de réacteurs prototypes ou de réacteurs de puissance. On pourrait également envisager la création de bureaux d'étude communs pour l'"engineering" des réacteurs des divers types.

c) L'organisation commune devrait également avoir pour mission de définir des normes de sécurité du travail dans les mines et dans les établissements nucléaires. En ce qui concerne les problèmes relatifs à la santé publique, elle serait chargée d'étudier scientifiquement des normes de sécurité que chaque pays participant devrait observer obligatoirement.

d) Enfin, il y a lieu de se préoccuper du problème de l'assurance contre les dommages qui pourraient résulter d'un accident dans l'exploitation d'une installation nucléaire scientifique ou industrielle, tant pour son personnel que pour des tiers. L'étude de cette question très spéciale devrait être confiée à un groupe d'experts en la matière.

B. Création et gestion d'installations communes

Conformément au point I, A, 3, a de la résolution de Messine qui prévoit "l'établissement d'un fonds commun alimenté par des contributions de chacun des pays participants et permettant de financer les installations et les recherches en cours ou à entreprendre", la commission s'est attachée à dresser la liste des installations qu'il y aurait intérêt à réaliser en commun; le présent rapport se borne à citer, par ordre d'importance et d'urgence, les principales d'entre elles, la liste complète et les raisons qui ont motivé le choix de la commission étant données dans le document n° 356 (annexe IV) :

- un centre de mesures et un centre de recherches, dont il est parlé sous A ci-dessus,
- usine de séparation isotopique de l'uranium (pour laquelle la commission donne une priorité d'urgence),
- usine de traitement chimique de l'uranium irradié,
- construction de réacteurs prototypes (tant pour le problème des centrales terrestres que pour celui de la propulsion de navires) et de réacteurs de recherches de types très spécialisés (ou de grande puissance); le centre de recherches devra disposer d'un certain nombre de tels réacteurs de recherches,

- sociétés d'exploitation minière, sous forme de sociétés internationales (notamment pour les gisements communs à deux ou plusieurs États),
- usines pour la séparation isotopique du deutérium, du lithium et du bore 10 et pour la séparation magnétique.

Signalons enfin d'autres réalisations communes qui présenteront très vraisemblablement de l'intérêt dans un avenir plus ou moins éloigné :

- usines de production de thorium nucléairement pur,
- usine de petite taille pour le traitement d'uranium enrichi irradié par lots discontinus,
- usine pilote pour le traitement des composés du thorium irradié,
- installation pour la récupération des produits de fission utilisables,
- construction de prototypes d'appareillages spécialisés,
- usines de production d'uranium nucléairement pur à partir du moment où les capacités existantes seront insuffisantes.

Insistons à nouveau sur l'impossibilité où nous nous trouvons de faire des prévisions complètes en matière de réalisations communes. Une grande liberté d'action doit donc être ménagée pour assurer l'avenir.

C. Marché des minerais et combustibles nucléaires

La commission pense que l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires - elle entend par là, notamment, l'uranium naturel ou enrichi, le thorium et leurs dérivés tirés des réacteurs nucléaires tels que les isotopes de l'uranium et le plutonium – constitue un domaine où l'action commune est particulièrement souhaitable. Elle seule, en effet, peut garantir le principe de l'"accès libre et suffisant aux matières premières" posé dans la résolution de Messine (point I, A, 3, b).

Le chapitre V du présent rapport indique quelles pourraient être les modalités d'application de cette communauté d'action.

D. Marché commun des matériaux et équipements nucléaires

Le point I, A, 3 b de la résolution de Messine préconise, outre "l'accès libre et suffisant aux matières premières", le "libre échange des techniciens, des sous-produits et des outillages spécialisés".

La commission estime que le problème dont il s'agit relève de l'instauration d'un véritable marché commun pour les industries intéressant l'énergie nucléaire. Il est souhaitable que des formules soient trouvées permettant l'instauration de ce marché commun particulier, sans attendre l'établissement du marché commun général. La commission estime que ce problème devrait être approfondi par un groupe de travail.

Elle tient à souligner que l'instauration du marché commun atomique au sens le plus large du terme (abolition des droits d'entrée et de sortie, des restrictions quantitatives, des mesures ou pratiques discriminatoires, des subventions ou aides étatiques et des charges spéciales imposées sous quelque forme

que ce soit, des pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés, etc.) est la condition indispensable de l'expansion et de l'organisation rationnelle de l'industrie nucléaire européenne.

La création du marché commun, en élargissant le cadre dans lequel travaillent les industries nationales, assurera à celles-ci une plus grande efficacité; elle permettra également une certaine répartition des tâches, suscitera un climat d'ententes techniques internationales et améliorera ainsi l'utilisation du potentiel européen de recherches et de réalisations technologiques.

Il est bon de noter que sont déjà apparues, dans ce domaine, certaines idées d'associations industrielles.

Outre la libre circulation des produits et équipements, l'instauration du marché commun suppose également la libre circulation des personnes (savants, techniciens et, éventuellement, ouvriers spécialisés) à l'intérieur de la Communauté.

Propriété industrielle

La commission pense qu'il serait très souhaitable d'arriver à une certaine mise en commun des brevets nationaux qui présentent un intérêt appréciable pour la communauté, sans distinction, (propriété industrielle des États, de leurs établissements publics, de leurs sociétés privées ou de leurs particuliers) tout en reconnaissant que ce problème est délicat.

C'est pourquoi la commission estime qu'il serait utile qu'un groupe de travail étudie, dès à présent, l'opportunité d'établir un régime de brevets et licences.

En ce qui concerne les brevets pris à l'occasion de recherches ou d'entreprises communes, il devrait être acquis que toute découverte résultant d'une entreprise commune devrait être propriété commune. Il faut signaler le cas particulier de recherches faisant partie d'un programme commun réparti entre divers laboratoires nationaux; le laboratoire qui a effectué une découverte dans le domaine qui lui a été réservé devrait retirer un profit spécial à déterminer de cette découverte, sans qu'il puisse en disposer à titre exclusif.

Enfin l'organisation commune devrait être chargée de l'achat des brevets étrangers à la communauté.

V. Création de l'organisation commune

(Fonctions à remplir - organisation - participation d'autres pays).

Après avoir défini les domaines où la coopération internationale paraissait souhaitable, il était indiqué, conformément aux directives reçues aussi bien à Bruxelles qu'à Noordwijk, de déterminer d'abord les fonctions à remplir par l'organisation commune à créer, puis sa constitution.

Les principes

La commission estime que les diverses fonctions qui seraient de la compétence de l'organisation commune, EURATOM, pourraient être confiées à un conseil unique de commissaires. La commission est convaincue que cette institution doit disposer de pouvoirs étendus et réels. Elle n'a pas estimé de sa compétence de répondre à certains problèmes de nature plus proprement institutionnelle ou politique.

La première question que pose la constitution d'un conseil de commissaires est de savoir s'ils seront, chacun, les mandataires des gouvernements nationaux ou des personnalités ayant un mandat communautaire.

Certaines délégations estiment que la solution consistant à considérer les commissaires comme des mandataires des gouvernements nationaux est satisfaisante. D'autres au contraire estiment indispensable, pour créer EURATOM, de recourir à la solution communautaire.

Étant donné qu'il s'agit de favoriser le développement d'une industrie naissante, le conseil de commissaires d'EURATOM devra être prévu pour agir avec souplesse et rapidité, s'inspirant de la conduite des affaires et pour cela, la commission pense qu'il serait bon de prévoir un poste d'autorité du type directeur général.

Un expert d'une délégation a souligné que quelle que soit la solution adoptée, - gouvernementale ou communautaire - il faudra trouver une formule qui permette, après la création d'EURATOM, l'entrée de nouveaux membres sur un pied d'égalité, et donne au Directeur Général la possibilité d'assurer une gestion efficace de l'organisation commune et de ses installations industrielles et commerciales.

Parmi les fonctions d'EURATOM, il y en a de caractère industriel pour lesquelles l'exploitation pourrait être confiée à une société mixte permettant l'apport de capitaux souscrits par des entreprises privées dans les formes prévues plus loin.

Il ne faut pas se dissimuler que l'efficacité de l'organisation dépendra pour beaucoup des pouvoirs que voudront bien lui attribuer les gouvernements ainsi que des instructions que ces mêmes gouvernements donneront à leurs services en ce qui concerne leurs relations avec le nouvel organisme international.

Les fonctions

a) Fonction scientifique et technique :

Les compétences de l'organisation commune dans ce domaine comprendraient toutes les activités mentionnées sous le point A du chapitre IV du présent rapport.

Pour l'exercice de cette fonction, l'organisation commune devrait pouvoir disposer d'un conseil de spécialistes (conseil scientifique et technique) qui serait le centre de la pensée commune, le véritable "cerveau" d'EURATOM.

Dans le cadre de cette fonction technique serait établie la liaison avec les organismes internationaux existants, tels que l'Organisation européenne de la recherche nucléaire et la Société européenne d'énergie atomique ainsi qu'avec l'Agence internationale ⁽⁷⁾.

L'effort financier inhérent à cette fonction devrait être calculé de façon que l'organisation commune puisse faire face à ses dépenses de fonctionnement pour ce secteur, à l'aide à apporter à certains programmes nationaux et au financement de certaines réalisations communes telles que des écoles et les centres d'étude et de recherche.

Il semble nécessaire de prévoir dès le début, pour cette fonction, un budget important dont il est difficile d'apprécier exactement le montant, qui ne devrait toutefois pas être en dessous de l'ordre de grandeur de 20 millions UEP pour le premier exercice.

b) Fonction industrielle

Les compétences de l'organisation commune dans ce domaine comprendraient toutes les activités prévues sous le point B du chapitre IV du présent rapport.

Pour la mise en œuvre de cette fonction, la commission préconise de recourir à la création, suivant les cas,

- soit de sociétés à participation gouvernementale (participation directe ou par l'intermédiaire d'organismes nationaux spécialisés);

- soit de sociétés mixtes permettant, à côté des apports publics, l'apport de capitaux par des groupes industriels ou financiers privés.

- soit de sociétés financées exclusivement par des capitaux privés.

Les apports pourraient dans certains cas, être constitués en nature (installations, terrains ou autres formules).

C'est néanmoins la participation financière des gouvernements qui devrait constituer, du moins au début, l'essentiel de l'effort total de financement.

Il faut en effet, créer ou développer rapidement l'équipement de base qui, en l'absence de programmes militaires, fait défaut. La création d'une infrastructure comporte toujours des investissements importants et peu rentables, qui seuls peuvent permettre à l'industrie de se développer librement sous l'afflux spontané des capitaux.

Ces importants investissements seront la garantie d'une ferme détermination des États à s'équiper dans le domaine nucléaire et mettront à la disposition des industriels, des outils ou installations utiles à la création de nouvelles industries; ajoutons enfin que les réalisations communes elles-mêmes constitueront un premier marché pour l'industrie nucléaire et favoriseront son essor.

La nature de l'effort initial à fournir par les États et sa mesure se clarifient si l'on considère ce qui a été fait dans ce domaine, par les pays qui disposent, dans le secteur atomique, d'une avance.

Quoiqu'il soit très difficile d'avancer des chiffres, la commission estime indispensable de donner des ordres de grandeur pour que les gouvernements puissent situer le problème. On peut estimer que les États-Unis ont consacré jusqu'ici environ 15.000 millions UEP (15.000 millions de dollars) à l'énergie nucléaire et la Grande-Bretagne environ 1.500 millions UEP. D'après une estimation grossière des dépenses affectées à des équipements militaires, il resterait pour l'énergie nucléaire industrielle 3.000 millions UEP aux États-Unis et 500 millions UEP en Grande-Bretagne. Parallèlement, la France a dépensé environ 200 millions UEP en 9 années. ⁽⁸⁾

Ces chiffres montrent quelles dépenses prises en charge par les États, notamment à travers leurs budgets militaires, sont à la base du développement de l'industrie nucléaire dans ces pays.

La commission souligne que la réussite et l'autorité de l'organisation commune seront fonction de l'importance et de la continuité des crédits financiers que lui consentiront les gouvernements.

La commission pense que c'est au fonds atomique commun prévu par la résolution de Messine qu'il reviendra de financer la majeure partie des installations constituant l'infrastructure commune de l'industrie nucléaire.

La commission considère que certaines des activités industrielles mentionnées ci-dessus et surtout l'usine de séparation isotopique, présentent un caractère d'urgence qui impose de les entreprendre avant que la procédure d'établissement et de mise en vigueur du traité instituant l'organisation commune ne soit achevée.

Elle considère en même temps que les engagements qui conduiraient à la constitution de sociétés internationales de droit commun, destinées à entreprendre dans l'immédiat la réalisation de ces objectifs, ne pourraient être pris que s'il existait, en même temps, un engagement à constituer EURATOM dans un certain délai.

c) Fonction relative à l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires

Les considérations qui ont poussé la conférence de Messine à prévoir "l'accès libre et suffisant aux matières

premières" ne sont pas éloignées de celles qui ont conduit à l'idée de l'Agence internationale.

On peut se demander s'il convient que les pays de la CECA aillent plus avant dans cette direction en décidant une certaine mise en commun des minerais et combustibles nucléaires (notamment uranium, thorium, et leurs dérivés chimiques et nucléaires) ⁽⁹⁾.

C'est au comité directeur qu'il appartient, s'il le juge utile, de solliciter sur ce point la décision des ministres.

Pour éclairer le comité directeur, il paraît toutefois utile de rappeler que ne serait-ce que du fait "d'engagements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des tiers" - engagements dont les ministres ont demandé qu'il soit tenu compte - on ne saurait envisager la mise en commun de la totalité des ressources des pays participants. Mais on peut imaginer des solutions plus modestes qui seraient toutefois efficaces. La base commune de développement pour l'industrie atomique, l'égal accès aux ressources disponibles pour EURATOM et l'unité de prix seront en effet assurés si les gouvernements conviennent que, pour tous les usages scientifiques et industriels, les consommateurs ne disposent de minerais et combustibles nucléaires qu'en les achetant à EURATOM, seul habilité lui-même à acheter pour le compte des six pays. Cette même règle vaudrait pour les installations situées dans les pays producteurs.

Une telle solution ne fonctionne sans difficultés que si l'organisation commune dispose d'une quantité de minerais et combustibles nucléaires suffisante pour ne pas freiner le développement de l'énergie nucléaire des pays intéressés.

Or, la commission estime que des négociations avec les nations productrices permettraient de réaliser cette condition au moins pour les cinq années à venir.

Au-delà de cette période, les prévisions restent incertaines, mais la situation paraît devoir aller en s'améliorant; la production d'uranium croît en effet, très rapidement, sans parler des développements possibles de l'utilisation du thorium et des procédés de fusion nucléaire qui sont susceptibles de modifier complètement les besoins en matériaux radioactifs.

En dehors d'une situation de pénurie, EURATOM ne peut refuser de fournir à la demande, sauf raisons graves, qui seraient soumises à une procédure d'appel.

On ajoutera que, même dans le cas improbable de pénurie, le régime proposé soumet aux mêmes restrictions les installations des pays non producteurs et celles des pays producteurs en refusant à ces derniers, un privilège sur leurs productions et sur leurs stocks. Il permet en outre, de faire face au mieux à la situation en incitant les pays producteurs à mettre toutes leurs ressources non engagées à la disposition de la Communauté.

La commission est consciente du fait que certains pays qui ont atteint des grands résultats dans le domaine nucléaire ont soumis à l'action directe ou indirecte des pouvoirs publics tout le cycle qui va de l'approvisionnement en minerais et combustibles nucléaires à la production de l'énergie, mais il lui a semblé que des mesures beaucoup plus limitées consistant à créer une source commune d'approvisionnement en combustibles nucléaires contribueraient à assurer une collaboration étroite entre les pays membres dans le domaine des applications industrielles de l'énergie nucléaire.

Quoique cette question comporte une grande part d'aspect politique, la commission, se plaçant sur le plan de la technique, pense devoir exprimer son opinion que la fonction de distribution donnerait à EURATOM une forte cohésion.

C'est seulement si cette fonction est assurée par EURATOM que l'on pourra parler de Communauté atomique européenne.

La commission émet le vœu que le comité directeur s'étant saisi de la question lui indique si elle doit prévoir que l'organisation commune aura pour fonction d'acheter et de distribuer les matières fissiles à usage

industriel.

Les experts d'un certain nombre de délégations estiment qu'il convient, conformément à l'esprit de Messine, que les pays de la CECA aillent beaucoup plus avant dans cette direction et créent une organisation commune de mise en valeur des ressources nucléaires, organisation dotée d'une autorité réelle assurant l'unité des efforts des États membres dans ce domaine.

Dans ce but, ils estiment nécessaire que les États membres respectent et fassent respecter les deux règles suivantes :

1. EURATOM aura un droit de priorité d'achat absolu des minerais et combustibles nucléaires (notamment uranium et thorium et leurs dérivés chimiques et nucléaires) pour les usages civils;
2. Les installations scientifiques et industrielles s'approvisionneront en combustibles nucléaires exclusivement par le canal de l'organisation.

L'organisation jouissant ainsi de la disposition des combustibles, il lui appartiendra de fournir, sans aucune discrimination notamment entre pays producteurs et non producteurs, les matières premières nécessaires. L'organisation disposant ainsi des matières premières, soit par vente, soit par location, exercera ses pouvoirs par des voies appropriées tout au long du processus d'utilisation.

D'autre part, les experts d'une délégation pensent que même la première solution va trop loin dans le sens du dirigisme.

d) Fonction relative à l'établissement et au maintien du marché commun de l'industrie nucléaire

Pour réaliser ce projet, on pourrait envisager que les divers gouvernements chargent EURATOM de leur proposer des mesures tendant à harmoniser les réglementations et à assurer la libre circulation des matériaux et des équipements. Mais, à l'unanimité, la commission pense que la solution la plus efficace consiste à donner à EURATOM des pouvoirs suffisants pour promouvoir et assurer la création du marché commun, les pouvoirs portant aussi bien sur les mesures à prendre entre les pays membres de la Communauté que sur l'unification des dispositions visant les autres pays. Ce serait, à coup sur, condamner l'avenir de l'organisation commune que de ne pas lui donner, en cette matière, des pouvoirs spéciaux. La commission ne s'arrête pas aux difficultés "techniques" de la définition et de la reconnaissance des produits, personnes et capitaux tombant dans ce marché commun. En ce qui concerne les produits, on peut envisager, par exemple, comme solution, l'établissement et la délivrance par EURATOM d'un "document d'accompagnement" attestant qu'ils appartiennent bien au marché commun.

La commission estime que l'introduction dans le marché commun des produits et équipements devrait être totale, dès le début. Le problème particulier de la détermination du champ d'application du marché commun pourrait être résolu d'une manière analogue à celle prévue à l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, c'est-à-dire par la détermination du cadre de ce champ d'application et l'octroi à l'organisation commune du pouvoir de préciser ce cadre.

Si la solution que nous préconisons était adoptée, il y aurait lieu de confier à un groupe de travail l'étude des textes à faire préparer dans le traité instituant EURATOM.

On pourrait également envisager qu'EURATOM fût chargé des problèmes que posent les licences et brevets (voir chapitre IV). Dans cette hypothèse, il serait souhaitable que l'on pût définir, dès à présent, le rôle que l'EURATOM aurait à jouer en la matière et qu'un groupe de travail se livre sans tarder à l'étude approfondie de la question.

Budget

La commission s'est rendu compte de la difficulté d'évaluer, au stade actuel des études, l'importance de l'effort financier nécessaire. Mais elle a souligné que cet effort financier doit être supplémentaire aux efforts nationaux et permettre aux pays membres d'aller plus vite dans la voie du développement de l'énergie atomique.

Elle a toutefois pris en considération certains ordres de grandeur qui peuvent orienter les gouvernements dans l'appréciation de l'effort financier à fournir. Ces ordres de grandeur s'éclairent à la lumière des chiffres qui ont été cités sous les points a) et b) ci-dessus (p. 17 à 19).

Si l'on estime que les six pays membres devraient consacrer dans les cinq années à venir environ 1.500 millions UEP à leur équipement nucléaire, la commission considère qu'elle fait une évaluation modeste en estimant que la part minimum qui devrait revenir aux réalisations communes d'EURATOM devrait être de 15 à 20 % du total, soit 250-300 millions UEP (50 à 60 millions UEP par an).

Quant à la répartition des parts gouvernementales, elle serait établie selon une proportion à définir d'un commun accord. A titre purement indicatif, certains critères sur lesquels la répartition pourrait se baser ont été évoqués :

- revenu national des pays participants, selon la formule envisagée pour l'organisation européenne de la recherche nucléaire;
- coefficient choisi en tenant compte du revenu national et de la consommation d'énergie;
- coefficient fixe conventionnel.

Un expert a exprimé l'avis que la population devrait figurer parmi les éléments contribuant à former le coefficient en question.

Il a été observé que, compte tenu des inconvénients relatifs à la variabilité de certains des éléments mentionnés comme pouvant entrer dans le calcul du coefficient de répartition et des différences qui existent dans l'appréciation des revenus nationaux, il pourrait être préférable d'adopter un coefficient fixe conventionnel.

La participation des pays tiers

Dans son point I A. 3. d), la résolution de Messine mentionnait parmi les moyens propres à assurer le développement pacifique de l'énergie nucléaire "la coopération avec les pays non membres".

En ce qui concerne la Grande-Bretagne, qui a accepté l'invitation de participer aux travaux du Comité intergouvernemental, la commission espère que ce pays sera disposé à participer aux travaux qui aboutiront à la création d'EURATOM, car, bien informé par ses représentants, il sera ainsi mieux à même de juger, le moment venu, de ses possibilités d'adhésion.

La commission estime que la communauté atomique retirerait un grand bénéfice de la coopération de pays tiers disposant d'industries à vocation nucléaire ou de ressources minérales importantes. Elle exprime cependant l'avis qu'en vue d'éviter de retarder la création de l'organisation commune, il serait préférable de ne rechercher la participation de pays tiers qu'après cette création.

Elle pense qu'il existe deux formes de participation pouvant être envisagées :

- soit une adhésion du pays tiers à l'organisation commune, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres membres;
- soit une participation limitée à des objets déterminés, et qui devrait être négociée sous forme de convention particulière. Cette participation ne devrait pas se limiter nécessairement aux pays européens.

Mesures conservatoires

Ainsi que la commission l'a déjà souligné, la situation existant dans le domaine nucléaire laisse ouverte la possibilité d'une expansion rationnelle. Il est toutefois nécessaire, en attendant la création de l'organisation commune, que des mesures urgentes soient prises pour empêcher une évolution défavorable de cette situation par la cristallisation de positions et d'intérêts acquis et le développement d'entraves artificielles. La commission a déjà indiqué également qu'elle estimait qu'un des moyens de sauvegarder cette situation favorable était d'entreprendre, dans l'immédiat, certaines actions communes.

Dans cet ordre d'idées, la commission pense que les gouvernements participants devraient se lier entre eux dans l'immédiat, par un "stand still agreement", dans lequel ils s'engageraient à ne pas prendre de mesures qui rendraient plus difficile l'instauration du marché commun (maintien des droits d'entrée et de sortie existants - restrictions quantitatives - mesures ou pratiques discriminatoires, etc.).

VI. Conclusions et questions à soumettre aux ministres

L'examen auquel la commission a procédé confirme l'opinion déjà émise et qui a orienté les décisions des ministres à Messine, à savoir qu'aucun des pays de la CECA ne saurait prétendre assurer par ses propres moyens un développement complet des techniques nucléaires. Une étroite association permettant une véritable coopération est donc hautement désirable puisque seule, elle serait susceptible de donner à l'Europe une personnalité atomique sans laquelle l'Europe risque de ne pouvoir retenir les hommes de valeur capables de faire progresser la science appliquée et la technologie.

La perspective d'une Agence atomique internationale due à l'initiative des USA étant loin, bien au contraire, de diminuer l'intérêt d'une association européenne, la création d'un organisme commun apparaît nécessaire et même urgente; il convient en effet de construire dans du neuf - et pour cela d'agir vite - afin qu'une intégration ne se heurte pas aux problèmes difficiles que soulèveraient des situations acquises.

En ce qui concerne la participation des pays tiers, la commission, répondant à la question qui lui était posée, a estimé que cette participation était souhaitable et qu'il était préférable de ne la rechercher qu'après la création d'EURATOM suivant les modalités précisées plus haut.

La commission pense avoir rempli sa mission en ce qui concerne le point 4) de la directive par l'exposé fait au chapitre V et sur lequel le comité directeur devra se prononcer.

Sans préjuger des avis que le comité directeur estimera devoir proposer ou demander aux ministres, la commission estime qu'avant de poursuivre plus avant les travaux, il importe nécessairement de répondre aux questions suivantes :

- a) Convient-il de confier à EURATOM la tâche d'acheter et de répartir les minerais et combustibles nucléaires entre les pays participants ?

Cette question de principe est fondamentale et la décision qui sera prise à ce sujet conditionnera l'ensemble des fonctions à exercer par EURATOM.

b) Convient-il de réaliser aussi vite que possible, et compte tenu des limites actuelles des pouvoirs des gouvernements, la société chargée de l'étude, de la construction et de l'exploitation de l'usine de séparation isotopique, sans attendre l'entrée en vigueur du traité instituant EURATOM ? Dans cette hypothèse, un groupe de travail spécial devrait être institué dès maintenant.

c) La création d'EURATOM nécessiterait pour les cinq années à venir des dépenses de l'ordre de 180 à 220 millions UEP pour les installations, 70 à 80 millions UEP pour l'exploitation : Est-il possible de prévoir la mise à disposition des crédits correspondants, ce qui, pour l'exercice 1956 - année de démarrage - n'entraînerait qu'une dépense globale d'environ 20 à 30 millions UEP ?

d) Aux fonctions d'EURATOM qui ont été énumérées dans le rapport et sur lesquelles nous sollicitons l'accord des instances supérieures, convient-il d'ajouter la possibilité de négocier des liaisons ou conventions avec les pays tiers et les organisations internationales ?

e) Après constitution d'EURATOM, les pays participants conservent-ils le droit de conclure des conventions - et dans quelles conditions - avec les pays ou organismes tiers, concernant tout ou partie du domaine relevant de la recherche technique et des applications industrielles de l'énergie nucléaire ?

f) Le marché commun des matériaux et équipements atomiques doit-il être créé sous la forme la plus complète, EURATOM disposant de tous les pouvoirs nécessaires, ou sous une forme limitée dans laquelle l'organisation commune ne jouerait qu'un rôle consultatif ?

La commission s'est prononcée unanimement pour la première solution, dans le cas où un accord de principe serait réalisé sur le marché commun général.

La décision qui sera prise peut entraîner la création d'une sous-commission chargée de préparer des textes à insérer dans le traité. L'entrée en vigueur du traité ne pouvant intervenir qu'après un certain délai, ne conviendrait-il pas que les six gouvernements décrètent à la prochaine réunion des ministres des Affaires étrangères un "Stand Still Agreement" destiné à empêcher que la création d'entraves artificielles ne rende plus difficile l'instauration d'un marché commun de l'industrie nucléaire ?

g) D'autre part, si les ministres étaient d'avis que la question des brevets doit être étudiée, ne serait-il pas indiqué de réunir, dès à présent, un groupe de travail chargé d'aborder cette étude ?

h) La commission estime qu'il serait d'un grand intérêt d'unifier les réglementations concernant la protection du personnel et la santé publique en général; elle pense que c'est à EURATOM qu'il appartiendrait d'arrêter les données de base communes, mais la question se pose de savoir si les six pays ne devraient pas s'engager dès le début, à adopter des réglementations identiques.

Dans le cas où cette manière de voir serait retenue, il y aurait lieu d'inclure dans le traité des textes qu'un groupe de travail devrait, dès maintenant, préparer.

i) Convient-il de confier à EURATOM l'étude du problème de l'assurance contre les dommages qui pourraient résulter d'un accident dans l'exploitation d'une installation nucléaire ? Convient-il de constituer immédiatement un groupe d'experts à cet effet ?

- (1) La liste des délégués qui ont participé aux travaux de la Commission est jointe au présent rapport (Annexe I).
- (2) La Directive adressée à la Commission de l'énergie nucléaire par le Comité directeur figure en Annexe II.
- (3) Les études de la commission doivent en effet porter sur "les applications industrielles de l'énergie nucléaire", y compris, bien entendu, les techniques de production de cette énergie, mais non sur les autres problèmes relevant à proprement parler du domaine de l'énergie en général.
- (4) point I, A, 3, c de la résolution de Messine.
- (5) point I, A, 3, b de la résolution de Messine.
- (6) Le financement, la réalisation et la gestion de tels centres ressortiraient d'ailleurs plutôt de l'action commune que nous avons classée dans le paragraphe B : "Création et gestion d'installations communes".
- (7) Rappelons que le document MAE/CIG n° 2 "Inventaire des organismes existants et des résultats obtenus par eux dans les divers domaines visés par la résolution de Messine" donne un aperçu de la constitution et des objectifs de ces divers organismes.
- (8) Ces chiffres ne comprennent que les dépenses gouvernementales et non les efforts financiers privés.
- (9) La question de l'extension géographique de l'accord aux territoires d'outre-mer devra être étudiée.