



Doc. 422

15 October 1955

European organisation in the field of atomic energy

Information report

Committee on Political Affairs and Democracy

Rapporteur: Ms Margaretha Albertina Maria KLOMPE, Netherlands

1. Introduction

1. A sa séance du 6 juillet, l'Assemblée Consultative a demandé que lui soit présenté un rapport sur « les principes généraux de la création, dans le domaine de l'énergie nucléaire, d'une autorité commune, dotée de véritables pouvoirs de décision et soumise à un contrôle démocratique approprié ». Le Bureau a demandé à la commission des Affaires Générales de préparer ce rapport. Le présent rapport n'a qu'un caractère préliminaire. La communication que doit faire à l'Assemblée M. le président Spaak et le débat qui suivra fourniront d'autres éléments d'information. Il sera possible alors à la commission d'établir un projet de résolution à soumettre à l'Assemblée.

2. L'étude préliminaire sur « l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques » communiquée le 1^{er} juillet par le Secrétariat Général ([Doc. SG \(55\) 4](#)) contient une excellente analyse de la situation, à laquelle je ne saurais trop inciter mes collègues à se reporter. L'étude expose, sur la base du rapport soumis par M. Armand à l'O. E. C. E., comment l'augmentation croissante des besoins en énergie—condition et aussi conséquence d'un relèvement du niveau de vie — conduit à craindre que les ressources disponibles en énergie traditionnelle ne puissent pas suffire à satisfaire ces besoins, dans l'avenir. Il est, en outre, certain que l'approvisionnement en énergie classique se fera à des prix de revient progressivement plus élevés, car il a déjà été fait appel aux ressources les plus économiquement exploitables. Le relais de l'énergie nucléaire sera donc non seulement commode, mais indispensable à bref délai pour assurer la poursuite de l'expansion économique.¹Ces développements ne font que confirmer les conclusions auxquelles les six ministres des Affaires Étrangères sont arrivés à Messine : « Le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques ouvrira à brève échéance la perspective d'une nouvelle révolution industrielle sans commune mesure avec celle des cent dernières années. »²

2. Observations Générales

3. La création d'une organisation européenne de l'énergie nucléaire, la délimitation de ses fonctions et de ses responsabilités posent un grand nombre de problèmes techniques. Sans empiéter sur ce qui est du ressort des experts, votre commission a essayé de dégager ce que devraient être nos préoccupations générales et les options politiques à faire.

1. L'étude citée contient également quelques indications sur l'importance des disponibilités en matériaux nucléaires, les évaluations faites sur les prix de revient et le principe de fonctionnement d'un réacteur nucléaire.

2. Le passage de la résolution de Messine relatif à l'organisation européenne de l'énergie atomique est annexé au présent rapport.



Nature du problème

4. Le problème à régler aujourd'hui n'est pas encore de coordonner la production d'énergie d'origine nucléaire avec celle des sources classiques et de définir une politique globale de l'énergie. Il s'agit d'abord de donner à l'Europe le moyen de disposer d'énergie d'origine nucléaire. Une politique européenne de l'énergie est évidemment indispensable et elle devra être fixée dans le cadre du marché commun général prévu à Messine. C'est là un effort de longue haleine. Bien que la création d'autorités spécialisées indépendantes les unes des autres ne soit pas la meilleure formule pour parvenir à l'intégration économique, cette objection ne devrait pas, dans la phase présente, faire obstacle à la création d'une autorité de l'énergie atomique. L'industrie atomique en Europe est encore dans l'enfance. Une production importante d'énergie à partir de l'atome ne sera pas possible avant plusieurs années. A court terme, la création d'un marché commun de l'industrie atomique pose donc pour l'économie générale des problèmes bien moindres que celui du marché du charbon et de l'acier. Par contre, si aucun développement ne devait intervenir dans le sens du marché commun général, l'existence isolée de celui de l'industrie atomique deviendrait très vite difficile.

Nécessité d'une action commune

5. L'objectif, comme le laisse entendre la résolution de Messine, est que nos pays disposent d'un approvisionnement suffisant en combustible nucléaire et aient les équipes de chercheurs et de techniciens indispensables. Faute de l'un et des autres, leur indépendance économique sera gravement compromise dans peu d'années. Des risques financiers sont à courir : les investissements coûteux des premiers temps peuvent se trouver rapidement périmés. Ils permettront seuls cependant de donner la base humaine et industrielle nécessaire à une expansion indépendante. Dans la plupart des pays continentaux, tout est encore à faire. L'importance des sommes nécessaires pour assurer un équipement de base dépasse de très loin les possibilités de chacun. En outre, vouloir le réaliser dans chaque pays multiplierait les doubles emplois et conduirait à un suréquipement inutile, en supposant que le nombre limité de chercheurs et de techniciens dont dispose l'Europe puisse suffire à ces entreprises en ordre dispersé. L'équipement atomique de nos pays sera européen ou ne sera pas, à moins que nous soyons prêts à nous résigner à dépendre pour notre industrie nucléaire de l'un des géants atomiques actuels, les États-Unis, voire l'U. R. S. S. Les responsabilités que plusieurs de nos pays assument outre-mer vis-à-vis de régions sous-développées rendent plus impérieuse encore l'exigence de créer une industrie nucléaire indépendante. Sans cela, ils seront bientôt supplantés par d'autres plus capables de fournir l'équipement énergétique nécessaire au développement de ces territoires.

Nécessité d'un effort immédiat

6. Hier, le terrain était à peu près vierge et les réalisations à peu près uniquement le fait des gouvernements. Actuellement, la situation évolue dans le sens d'une participation de plus en plus étendue de l'industrie privée aux recherches et aux investissements. Il est cependant possible d'organiser une expansion rationnelle. Demain, des intérêts privés considérables seront en cause et l'on se trouvera devant les mêmes difficultés qui entravent l'intégration économique. La Conférence de Genève a donné le signal d'une course à l'atome. Les nations européennes peuvent encore l'entreprendre en une seule équipe : prudence et temporisation signifieraient ici échec.

3. Modes d'action commune

7. La détermination des domaines qui relèvent de l'application industrielle de l'énergie nucléaire et dans lesquels une action commune serait possible dépasse le cadre de ce rapport. Toutefois, la résolution de Messine incite à penser que l'action commune pourrait revêtir deux aspects : coopération technique et intégration économique. La coopération technique (par exemple la création et la gestion d'installations communes financées par un fonds commun comme proposé à Messine) peut être menée sous des formes très souples et s'étendre à un grand nombre de participants. L'intégration économique, qui comprendrait en premier lieu la réalisation d'un marché commun de l'énergie nucléaire, géré par une autorité supranationale, pourrait au contraire ne rencontrer l'adhésion que d'un plus petit nombre d'États. Poursuivre simultanément les efforts sur ces deux plans serait conforme à la politique depuis longtemps préconisée par votre commission et par l'Assemblée.

3.1. (a) *Coopération technique*

8. Sous cette rubrique, on pourrait notamment classer les mesures suivantes :

8.1. Échange de renseignements, de chercheurs et de techniciens. C'est le premier pas à franchir. La résolution de Messine le prévoit expressément : « mise à disposition sans discrimination des résultats obtenus » et « libre échange des connaissances et des techniciens » figurent parmi les moyens préconisés. La mise en oeuvre de ces échanges devra s'accompagner des dispositions appropriées sur le régime des brevets industriels en matière nucléaire;

8.2. Coordination des programmes nationaux de recherches et de production industrielle. Une confrontation régulière des programmes nationaux éviterait des doubles emplois et favoriserait les initiatives jugées les meilleures. L'O. E. C. E. a longuement mis au point cette pratique dans d'autres domaines, et a ainsi obtenu des résultats intéressants, même s'ils sont restés limités;

8.3. Création et gestion d'installations communes. Il a été prévu à Messine « l'établissement d'un fonds commun alimenté par chacun des pays participants et permettant de financer les recherches en cours et à entreprendre ».

Il y aurait intérêt à réaliser en commun certaines installations en raison de l'importance des investissements et pour assurer leur pleine utilisation. On citerait à titre d'exemple, parmi celles le plus couramment mentionnées, une usine européenne de séparation isotopique de l'uranium, indispensable pour assurer à l'Europe son indépendance en matière d'uranium enrichi, combustible nucléaire des prochaines années. En même temps devrait être entreprise la construction d'une usine pour le traitement massif de l'uranium irradié en vue d'en extraire le plutonium, combustible nucléaire de demain.

L'ordre de grandeur des investissements nécessaires pour la seule usine de séparation isotopique serait de plusieurs dizaines de milliards de francs français. Les quantités d'uranium à traiter pour que soit utilisée complètement la capacité de production de l'usine, dépasseraient de beaucoup les possibilités et les besoins prévisibles de n'importe lequel de nos pays européens, mis à part la Grande-Bretagne, ce qui illustre bien le caractère indispensable d'une entreprise commune.

La seule solution de remplacement serait d'acheter l'uranium enrichi aux États-Unis, seul fournisseur actuel, et d'y faire traiter l'uranium irradié, c'est-à-dire de mettre l'industrie européenne dans une position de complète dépendance — et en même temps d'abandonner les immenses possibilités de formation de techniciens et de chercheurs que fournissent l'installation et le fonctionnement régulier de ces vastes usines.

Pour mener à bien ces réalisations, la formule du « fonds commun », suggérée à Messine, n'est certes pas la seule possible. Des solutions différentes pourraient être retenues dans chaque cas, et notamment la constitution de sociétés anonymes internationales. Un intéressant précédent est « Eurofima », récemment constituée sous l'égide de la Conférence européenne des Ministres des Transports en vue de financer la modernisation du matériel de chemin de fer. On pourrait également réexaminer la proposition de « compagnies européennes » que le Conseil de l'Europe a jadis étudiée.

Ces réalisations partielles, soulignons-le, ne seront en rien un obstacle aux mesures d'intégration plus poussées envisagées plus loin — de même que la coopération dans la Conférence des Ministres des Transports n'a jamais gêné la mise en oeuvre des dispositions du traité de la C. E. C. A. sur les transports. Les engagements financiers, notamment, contractés en vue de la constitution de sociétés internationales auront un caractère irréversible : le retrait d'un État « actionnaire » n'entraîne pas la dissolution de la société. Il prive seulement l'État en cause des services rendus par celle-ci.

Sans pousser plus loin l'analyse, constatons qu'un très large domaine est ouvert à une coopération technique à laquelle tous les États membres du Conseil devraient pouvoir s'associer.

3.2. (b) *Intégration économique*

9. La résolution de Messine prévoit la création « d'une organisation commune à laquelle seront attribués la responsabilité et les moyens d'assurer le développement pacifique de l'énergie atomique ». C'est à cet objectif que tendrait l'intégration de l'industrie nucléaire européenne. L'expérience de la Communauté du Charbon et de l'Acier montre qu'une telle intégration comportera deux aspects : établissement d'un marché commun (qu'évoque d'ailleurs la résolution de Messine) et développement d'une action commune en vue de créer un domaine de politique économique commune. Essayons d'illustrer ces propositions de quelques exemples.

(i) *Marché commun*

10. Le paragraphe 3 (b) de la résolution de Messine prévoit d'une part « l'accès libre et suffisant aux matières premières », d'autre part « le libre échange... des techniciens, des sous-produits et des outillages spécialisés », c'est-à-dire très exactement, un marché commun de l'industrie nucléaire. Le réaliser complètement, le plus tôt possible, est indispensable si l'on veut donner ses pleines chances d'expansion et de développement à cette industrie, en la faisant bénéficier, en sa période de « démarrage », du stimulant précieux d'une concurrence à l'échelle européenne et en permettant en même temps l'utilisation la plus complète et la plus rationnelle de toutes les installations (industrielles ou de recherches) existantes ou qui seront créées. Pour le combustible nucléaire, des modalités particulières seront sans doute recherchées. Des motifs de sécurité, la nécessité de fixer les prix et d'assurer l'approvisionnement régulier des pays qui ne disposent pas de gisements d'uranium devraient imposer une structure intégrée. Pour les matériaux spéciaux (eau lourde, graphite, bore et cadmium nucléaire-ment purs, etc.), les équipements spéciaux et le personnel technique (ingénieurs et savants), l'expérience de la C. E. C. A. devrait faciliter la mise au point des règles convenables.

(ii) Politique commune

11. On passerait de la coordination des programmes nationaux de production (cf. paragraphe 8 (ii) ci-dessus) à leur intégration. Le précédent de la C. E. C. A. montre que cette intégration est possible sans mesures autoritaires : la communication régulière des programmes d'investissements publics et privés, la définition d'objectifs généraux de développement et l'octroi de crédits pour certains investissements dans le cadre de ces objectifs semblent des moyens d'action suffisants à donner à une autorité commune. Ils seraient accompagnés, comme dans la C. E. C. A., par un pouvoir de sanction accordé à l'autorité commune en vue de réprimer les infractions éventuelles — amendes ou même, comme mesure extrême, interruption de l'approvisionnement en matériaux fissiles. Sans doute une plus grande indépendance devra être laissée aux programmes nationaux de recherches, domaine où rien ne doit freiner la libre initiative des savants. Échanges d'informations, confrontation des programmes conduiront à l'harmonisation souhaitée.

4. Structures

12. Nous avons déjà évoqué les diverses formes que pourrait revêtir la coopération envisagée. En précisant ces suggestions, votre commission voudrait rappeler quelques préoccupations constantes de l'Assemblée. Notre premier souci sera d'assurer la participation du plus grand nombre possible d'États européens à toutes les initiatives prises. Ce point sera détaillé plus loin dans chaque cas. Un second souci, qu'il s'agisse de coopération technique ou d'intégration, sera d'assurer un contrôle parlementaire effectif. Dans les organismes de coopération technique, on proposera la communication périodique des rapports à l'Assemblée Consultative, siégeant éventuellement dans une composition restreinte, qui aurait qualité pour poser des questions et entendre les dirigeants responsables. Dans l'organisation commune intégrée, une assemblée parlementaire, dotée de pouvoirs de contrôle nettement plus étendus que ceux de l'Assemblée Commune Charbon-Acier, est évidemment indispensable. L'Assemblée Commune pourrait en constituer le noyau.

13. La coopération technique pourrait se développer sous l'égide d'un Conseil rassemblant les ministres chargés des questions atomiques, qui devrait disposer d'un organe exécutif qui fût plus qu'un simple secrétariat et eût la charge de mettre en oeuvre les décisions du Conseil. Dans le cadre ainsi défini, de multiples organismes communs pourraient prendre place, à commencer par les sociétés internationales déjà citées. Il serait normal que tous les Membres du Conseil de l'Europe acceptent de participer à ces structures simples qui, sous réserve de l'accord des parlements, notamment en ce qui concerne les implications financières, pourraient — et devraient — être mises sur pied très rapidement (avant la fin de 1956, par exemple) de manière que soient entreprises sans tarder les réalisations communes retenues. Tout délai supplémentaire accroîtrait le retard de l'Europe.

14. L'intégration économique (c'est-à-dire, comme noté au paragraphe 10, le marché commun des matières fissiles, des matériaux produits et des équipements spéciaux des personnes, etc.) suppose une autorité supranationale. Votre commission espère profondément que, malgré ce caractère supranational nécessaire, d'autres pays que les Six accepteront de participer à une communauté de l'énergie atomique. Les objections économiques et sociales qui sont souvent mises en avant ne peuvent s'appliquer ici : il s'agit de construire une industrie neuve et plus grande et son champ de développement, plus efficace elle sera pour tous les pays participants. Même si, une fois encore, les Six prennent l'initiative, il est bien entendu que la communauté restera constamment ouverte à d'autres États européens et que les possibilités appropriées d'association seront aménagées. Plusieurs des institutions de la communauté nouvelle sembleraient pouvoir être constituées à partir de celles de la Communauté du Charbon et de l'Acier, complétées, en cas de

participation de nouveaux États : tel pourrait être le cas pour l'Assemblée, le Conseil de Ministres et la Cour de Justice. La préparation, l'adoption et la ratification parlementaire du traité qui instituerait cette communauté nécessiteront un certain temps. Aussi serait-il utile que les gouvernements décidés à entrer dans cette voie prennent dès maintenant des mesures conservatoires, pour au moins figer la situation actuelle en ce qui concerne les produits destinés à entrer dans le marché commun.

4.1. Rapports avec l'Agence internationale de l'Energie atomique et les autres organismes existants

15. Un projet d'Agence internationale de l'Énergie atomique a été présenté par le Gouvernement des États-Unis dans le cadre de l'O. N. U. Bien qu'il n'ait pas été encore publié, ses grandes lignes sont connues. Le document du Secrétariat Général déjà cité en donne un bon résumé. L'examen de ce texte permet de constater qu'il n'y a aucune incompatibilité, bien au contraire, entre la création de l'Agence internationale et une coopération européenne accrue. L'expansion de l'industrie atomique européenne ne peut que renforcer la position de l'Europe dans l'Agence internationale et donner à l'Europe le moyen de contribuer à l'équipement d'autres pays par l'intermédiaire de l'Agence. L'Agence internationale aura une structure intergouvernementale relativement lâche. Rien n'empêche que certains des États participants créent des liens plus étroits entre-eux. La collaboration intime qui s'est établie entre la Communauté du Charbon et de l'Acier et l'O. E. C. E. illustre cette constatation que les abandons de souveraineté consentis par quelques États au profit d'une communauté supranationale n'entraînent aucun obstacle au bon fonctionnement des organismes de coopération plus larges, dont ils continuent de faire partie

16. En ce qui concerne les organisations européennes existantes — Organisation européenne pour la Recherche nucléaire de Genève et Société européenne de l'Énergie atomique (cf. étude du Secrétariat Général, déjà citée) — leurs activités pourraient facilement s'insérer dans le plan plus vaste de coopération qu'a esquissé la Conférence de Messine. La Société européenne a, en effet, pour but d'assurer des contacts et une coopération entre les services chargés des questions atomiques des pays participants (huit jusqu'ici). Quant à l'Organisation pour la Recherche nucléaire, son principal objectif est la construction d'un laboratoire européen de recherches — qui sera, en somme, la première des réalisations communes évoquées plus haut.

17. En soumettant ce rapport préliminaire à l'Assemblée, votre commission voudrait appeler l'attention de celle-ci sur l'urgence des mesures à prendre et les quelques principes qui pourraient guider l'action à entreprendre. L'Assemblée sera ainsi en mesure de marquer nettement, sans gêner le travail des experts de Bruxelles, sa volonté qu'en matière atomique la relance européenne ne soit pas un vain mot.

4.2. Discussion en commission

18. Le présent rapport a été adopté à l'unanimité par la commission des Affaires Générales, en sa séance du 14 octobre 1955,

Appendix ANNEXE

Extraits de la resolution adoptée à Messine, le 2 juin 1955, par les six^ ministres des Affaires Étrangères des Etats membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

1. Le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques ouvrira à brève échéance la perspective d'une nouvelle révolution industrielle sans commune mesure avec celle des cent dernières années. Les Etats signataires estiment qu'il faut étudier la création d'une organisation comirjune, à laquelle seront attribués la responsabilité et les moyens d'assurer le développement pacifique de l'énergie atomique, en prenant en considération les arrangements spéciaux souscrits par certains gouvernements avec des tiers. Ces moyens devraient comporter :

- a. 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;
- b. l'accès libre et suffisant aux matières premières, le libre échange des connaissances et des techniciens, des sous-produits et des outillages spécialisés;
- c. la mise à disposition, sans discrimination, des résultats obtenus et l'octroi d'aides financières en vue de leur exploitation;
- d. la coopération avec les pays non membres.