



N° 779

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 mars 2013.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*sur la prévention et l'anticipation d'une catastrophe nucléaire,  
après celle de Fukushima,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Denis BAUPIN, Laurence ABEILLE, Éric ALAUZET, Brigitte ALLAIN,  
Isabelle ATTARD, Danielle AUROI, Michèle BONNETON, Christophe  
CAVARD, Sergio CORONADO, François-Michel LAMBERT, Noël  
MAMÈRE, Véronique MASSONNEAU, Paul MOLAC, Barbara POMPILI,  
Jean-Louis ROUMEGAS, François DE RUGY et Eva SAS,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« Personne ne pourra jamais garantir qu'il n'y aura pas d'accident nucléaire en France ». Ces mots du directeur de l'Autorité de Sûreté Nucléaire devant l'Assemblée nationale en 2012, quelques mois après un accident majeur, sonnent comme un aveu. Un mythe tombe : celui de l'infaillibilité du système électrique français qui repose pour plus de 75 % sur l'énergie nucléaire.

Le risque inhérent à l'exploitation des technologies nucléaires nous est en effet régulièrement rappelé au travers de ses conséquences dramatiques. Par trois fois, depuis le développement industriel des installations de production nucléaire, des accidents majeurs sont survenus mettant en lumière les risques encourus tant par les milieux naturels alentours que par les personnes.

Le 28 mars 1979, la centrale nucléaire de Three Mile Island aux États-Unis connaît une série de défaillances matérielles et humaines qui provoquent la fusion partielle du cœur du réacteur nucléaire. D'une simple panne de l'alimentation en eau des générateurs de vapeur, l'enchaînement des événements, tant humains que matériels, a entraîné la fusion partielle du cœur et un important relâchement de radioactivité dans l'enceinte du réacteur.

7 ans plus tard, le 26 avril 1986, c'est la tristement célèbre centrale de Tchernobyl qui explose et brûle. Toute la zone est inhabitable et un nuage radioactif se répand sur l'ensemble de l'Europe continentale. Des défaillances techniques, mais aussi humaines, sont à l'origine de cette explosion. Près de 600 000 liquidateurs ont été exposés à des radiations importantes pour sécuriser la zone, et en 2006 l'Organisation Mondiale de la Santé avançait le chiffre de 5 millions de personnes vivant encore en zone contaminée par l'accident (dépôt de plus 37 000 becquerels par m<sup>2</sup>). Malgré un chiffre « officiel » de 16 000 morts, l'Académie des Sciences de New York estimait en 2009 à près d'un million les décès causés par cet accident. La conception de la centrale, ainsi que l'opacité du système politique soviétique ont alors été pointés du doigt comme facteurs causaux et d'aggravation. L'écroulement récent du toit d'un bâtiment, les difficultés à réunir les financements pour un nouveau sarcophage, tout comme les images poignantes montrant l'état sanitaire des enfants de Tchernobyl, génération après génération, sont venus rappeler que 26 ans après la catastrophe se poursuit.

Enfin, le dernier accident majeur en date est celui de la centrale de Fukushima en mars 2011. Une catastrophe nucléaire, dont l'origine est certes due à une catastrophe naturelle de très grande ampleur, mais dont le gouvernement japonais a bien reconnu que la responsabilité est humaine, et qui a condamné une zone importante du Japon. Des émissions radioactives ont contaminé la faune et la flore terrestre et maritime. Les conséquences sanitaires de cet accident sont d'autant plus dramatiques que les autorités ont largement tardé à mettre en œuvre les mesures de protection de la population, par volonté de minimisation de la catastrophe, et qu'elles ont révisé à la hausse les normes de radiation admissibles, y compris pour les enfants, et laissé circuler des quantités importantes d'aliments contaminés. Les autorités japonaises s'attendent à un pic de maladies liées à l'exposition à la radioactivité. TEPCO, exploitant de la centrale, s'est révélé incapable de faire face techniquement et financièrement aux conséquences ; cela a obligé l'état japonais à y devenir majoritaire pour assumer ces conséquences financières. L'accident n'est pas terminé, la piscine du réacteur n° 4, qui contient 260 tonnes de combustibles radioactifs, menace de s'effondrer à la moindre secousse sismique, aggravant encore le bilan de cet accident.

Si ces accidents marquent les esprits, il suffit de suivre au jour le jour l'actualité des organismes de contrôle pour voir le nombre d'incidents de moindre ampleur qui surviennent, et cela uniquement en France. Avec sa politique de développement à marche forcée, menée dès la fin des années 1960, la France est l'un des pays les plus nucléarisés au monde, le seul parmi les 4 grands pays nucléarisés à ne pas avoir été touché par un accident majeur. À l'heure actuelle, 58 réacteurs en fonctionnement parsèment le pays. Ce parc est de plus en plus vieillissant. Preuve en sont les 155 arrêts fortuits qui ont eu lieu dans les centrales nucléaires françaises sur les 70 premiers jours de 2013, contre 134 sur l'ensemble de l'année 2012.

Si les catastrophes passées devaient avoir une vertu, ce serait celle de nous faire prendre conscience des faiblesses de nos installations, et des voies qui permettraient un tant soit peu d'assurer la robustesse d'un système qui nous engage sur des dizaines de milliers d'années au travers des déchets qu'il génère, et sur des dizaines d'années pour le démantèlement des sites, accidentés ou non.

Il est ainsi particulièrement notable que les audits de sûreté nucléaire effectués en France (et ayant débouché sur près de 1 000 recommandations de l'Autorité de Sûreté Nucléaire à destination des exploitants des

installations) aient délibérément exclus un certain nombre de risques que la Commission Européenne demandait de prendre en compte, à savoir les risques d'attaque terroriste, de piratage informatique, de crash d'avion et de défaillance humaine. Comment prétendre assurer la plus complète sûreté en ne prenant pas en compte ces risques majeurs, alors même que les instances européennes en ont fait la demande aux États membres ?

On pourrait penser que de telles conséquences feraient l'objet de multiples précautions et anticipations. Il n'en est rien : l'accident nucléaire majeur, qui s'est produit trois fois en 40 ans, n'est tout simplement pas envisagé dans ses conséquences financières, et trop peu dans ses conséquences sanitaires. Ce sont là les effets collatéraux du mythe de l'infaillibilité, tombé récemment de l'aveu même des responsables de la sûreté.

Plusieurs chiffrements récents ont tenté de donner un coût à l'accident nucléaire majeur. À l'étranger tout d'abord, une étude menée par Sandia National Laboratories en 1982, mise à jour en 2004, a chiffré le coût d'une évacuation de New York en conséquence d'un accident du réacteur d'Indian Point situé à 50 km. Elle évalue ce cas désastreux à environ 2 100 milliards de dollars. Une étude allemande de 2011, menée par le Versicherungsforen Leipzig (fondation qui travaille avec les assureurs) évaluait un accident en Allemagne à 6 100 milliards d'euros l'accident majeur. Dans une évaluation de 2007, non rendues publiques, l'IRSN indique qu'un accident de type Fukushima ou Tchernobyl peut avoir un coût allant jusqu'à 6 000 Md€ Une autre évaluation de l'IRSN, citée dans le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2012 sur les coûts de la filière électronucléaire avançait la fourchette de 600 à 1 000 milliards d'euros pour l'accident majeur. Plus récemment, l'IRSN a publié le 6 février 2013 un coût « minoré » à 430 milliards d'euros pour le même type d'accident. Nous sommes sur des échelles qui dépassent l'entendement : 430 milliards d'euros représentent plus de 20 % du PIB annuel français !

Le système français et international, issu des conventions internationales, est très insuffisant. L'IRSN dans sa note du 6 février 2013 rappelle que cette doctrine de responsabilité a été largement forgée par les États-Unis, et « limite la responsabilité des opérateurs nucléaires sans prendre en compte les coûts environnementaux ». En effet, la responsabilité de l'entreprise exploitante, comme celle de l'État et la solidarité des co-contractants des conventions internationales représentent une infime partie des coûts d'un accident au regard des chiffres avancés par l'IRSN ou la Cour des Comptes.

La convention de Paris, qui date de 1960, établit le principe de la responsabilité du producteur, abondée par la solidarité nationale puis par les 15 états partie à la convention. Chacune de ces responsabilités est limitée à un équivalent en droits de tirages spéciaux, mais peuvent être portés à des sommes supérieures par les états. Ce protocole a été révisé en 2004, mais cette révision n'est pas entrée en vigueur pour l'heure. La France a ratifié en 2006 cette révision.

En droit national, le texte de référence est la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire. Cette loi a été modifiée en 1990, et plus récemment par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Le régime de responsabilité est actuellement le suivant. Le montant maximal de la responsabilité en cas d'accident dû par l'entreprise exploitante est plafonné à 91 469 410,34 euros. Pour assurer cette somme, les exploitants sont tenus de recourir à une assurance *ad hoc* auprès d'Assuratome, *pool* de 40 assureurs disposant d'une capacité maximale de couverture de 541 millions d'euros. EDF assure ses réacteurs hexagonaux auprès de deux sociétés d'assurance, qui elles-mêmes se réassurent auprès d'une société de réassurance contrôlée par EDF.

Au-delà des 91,5 millions d'euros, ou en cas de défaillance de l'exploitant, l'état français prend le relais à hauteur de 295 millions d'euros (175 millions de droits de tirage spéciaux). Si le coût excède ce 295 millions, les états parties à la convention de abondent de 357 millions d'euros (300 millions de DTS).

Si les conséquences financières excèdent ces sommes, rien n'est prévu. La Cour des comptes le confirme d'ailleurs dans son rapport sur les coûts de la filière électronucléaire du 31 janvier 2012 : « Dans le dispositif actuel, l'État pourrait être conduit à indemniser des dommages au-delà du plafond de responsabilité, au demeurant très bas, des exploitants nucléaires. La garantie de ce risque est actuellement gratuite. » Les estimations faites par la Cour des Comptes ou l'IRSN montrent donc que la couverture du risque par ce système est largement inférieure au coût réel de l'accident. En résumé, l'état assumerait la quasi-totalité des centaines de milliards d'euros consécutifs à un accident. C'est ce qui se passe actuellement au Japon, où l'opérateur TEPCO qui exploitait la centrale de Fukushima s'est retrouvé en incapacité de faire face aux dommages causés par son installation, et a été obligé de faire appel à l'état japonais pour le suppléer dans ses

responsabilités. Pourtant, certains pays, dont le Japon, l'Allemagne, ou la Suisse ont adopté un principe de responsabilité illimitée de l'exploitant nucléaire, en application du principe « pollueur – payeur ».

Il conviendrait donc de mettre en œuvre un nouveau mécanisme de provisionnement de ces coûts, assis sur la production nucléaire d'électricité. Il n'est en effet pas raisonnable de faire peser sur d'autres modes de production le caractère irrationnellement dangereux du nucléaire.

En retenant par exemple le chiffre précédemment cité de 600 milliards d'euros (constituant le bas de la fourchette retenue par la Cour des Comptes, et pourtant 10 fois inférieur à l'évaluation non rendue publique par l'IRSN, elle-même semble-t-il effectuée en prenant en compte des hypothèses minorantes en terme de conditions météorologiques et d'impacts sur les zones urbaines), et au regard du retard pris par la France qui exploite de telles centrales depuis plus de 30 ans, il apparaît nécessaire que le provisionnement se fasse sur une période de 10 ans. Cela est d'ailleurs corroboré par les statistiques de probabilité d'un accident majeur. En effet, le Directeur général de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN) déclarait dans *Le Monde* du mercredi 6 avril 2011. « Sur le parc mondial, 14 000 années-réacteur sont déjà passées, et les statistiques montrent qu'on est à 0,0002 accident nucléaire grave par an, soit vingt fois plus qu'attendu selon les études probabilistes, qui ne savent pas bien prendre en compte l'aléa naturel et le facteur humain. Le nucléaire fait jeu égal avec l'industrie chimique. C'est insuffisant. On peut donc se poser la question : l'homme est-il en mesure de maîtriser cette technologie pour diviser au moins par deux ce risque d'accident ? Y a-t-il une barrière ? Ce serait une conclusion inquiétante, car cela signifierait qu'avec 1 000 réacteurs installés, un accident nucléaire grave se produirait en moyenne tous les dix ans, ce qui n'est pas supportable ». Trois pays ont déjà connu ces accidents. Étant l'état le plus nucléarisé au monde, avec 58 réacteurs en fonctionnement sur son sol, la France est sans doute plus exposée que les autres. Par ailleurs, le parc nucléaire français étant vieillissant, il est plus qu'urgent de commencer la constitution de ce fonds pour lequel la France a pris 30 ans de retard.

Une hypothèse serait, pour faire face à ce risque, et sans entrer dans des considérations tenant au risque en matière de santé publique, d'inhabitabilité des territoires contaminés ou de catastrophe écologique, de provisionner dans les 10 ans à venir ces 600 milliards d'euros.

C'est une mesure de justice, qui conduit simplement à internaliser les externalités négatives potentielles de cette technologie dans les comptes de ceux qui l'exploitent, dans la droite ligne de la philosophie développée par l'Article 4 de la Charte de l'Environnement, qui a valeur constitutionnelle. Cette intégration dans le coût de production marquerait également la fin d'une pratique anti-concurrentielle dont bénéficie la filière nucléaire, les autres modes de production d'énergie étant soumis à une obligation d'assurance. Une défaillance d'éolienne est pourtant sans commune mesure avec la défaillance d'une centrale nucléaire.

Pour ce faire, les exploitants des centrales nucléaires et leurs constructeurs pourraient être tenus de provisionner sur un compte géré par un organisme public 60 milliards d'euros par an. Ce montant devrait être réévalué à la lumière des études futures sur les coûts de l'accident nucléaire.

Les intérêts de ce fonds pourraient être alloués à la reconversion des sites nucléaires et au développement des énergies renouvelables.

La production d'électricité nucléaire en 2012 est de 410 milliards de kWh. Un calcul indicatif montre que cela pourrait représenter un coût de l'ordre de 14 centimes par kWh issu de la production nucléaire, pour un tarif régulé de vente de l'électricité (tous modes de production confondus) qui se situe aujourd'hui autour de 12 centimes...

On n'en mesure que plus grandement le déséquilibre existant entre le coût théorique du kWh nucléaire et la réalité.

La question des coûts n'est qu'une partie de l'enjeu. Il convient également de s'assurer que l'ensemble des coopérations internationales permettant de minimiser les risques, ainsi que l'ensemble des procédures à même de les gérer soient mis en œuvre.

Si l'expertise en matière de sécurité nucléaire est l'objet de fréquents échanges entre autorités de sûreté des états nucléarisés, une mise en commun et une expertise partagée plus étroite doit être menée avec les pays riverains qui seraient les premières victimes dans le cas d'un accident majeur d'une de nos centrales frontalières. Cela implique la mise en place de contrôles, visites, préconisations de renforcement de sûreté élaborés en commun.

L'IRSN dans la note précédemment citée du 6 février 2013, conclue sur la nécessité de « disposer d'une capacité robuste de gestion de crise ».

Plus encore, les mêmes scientifiques ajoutent « ces résultats invitent [...] à considérer comme prioritaire la préparation à la gestion de tels évènements et de leurs conséquences post-accidentelles qui, bien que très improbables, pourraient néanmoins survenir sur le territoire français. » En amont, des mesures prophylactiques et de communication transparente sur les risques et les conduites à tenir en cas d'accident doivent être faites en direction des populations concernées. Il convient de réviser les périmètres intégrés aux plans de gestion post-accidentelle alentour des installations, en particulier des plans d'évacuation, de mobilisation des moyens, humains et techniques, de gestion de l'accident. En aval, il est également nécessaire d'établir un mode de traitement des indemnisations et d'allonger la durée de ces dernières, actuellement fixée à 10 ans, et dont on sait que certains symptômes liés aux radiations peuvent survenir plus tardivement.

Par le présent projet de résolution, l'Assemblée Nationale émet le souhait que la France soit préparée au mieux, tant financièrement que techniquement, à la survenue d'un accident majeur dont on sait désormais qu'il est plus probable que ne l'avaient laissé croire les thuriféraires de l'énergie nucléaire lors de son déploiement à marche forcée.



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution ;
- ③ Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale ;
- ④ Vu l'article 4 de la Charte de l'Environnement, qui institue le principe de responsabilité du producteur en cas de pollution ;
- ⑤ Vu la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (dite « Convention de Paris ») du 29 juillet 1960 ;
- ⑥ Vu la Convention sur la responsabilité civile des dommages nucléaires (dite « Convention de Vienne ») du 21 mai 1963 ;
- ⑦ Vu la loi n° 68-943 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 30 octobre 1968 ;
- ⑧ Vu la loi n° 2006-686 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire du 13 juin 2006 ;
- ⑨ Vu le rapport de la Cour des Comptes Les coûts de la filière électronucléaire du 31 janvier 2012 ;
- ⑩ Vu la Note de présentation des travaux de l'IRSN sur le coût économique des accidents nucléaires entraînant des rejets radioactifs dans l'environnement de l'Institut de Radioprotection et de la Sureté Nucléaire en date du 6 février 2013
- ⑪ Considérant que le système assurantiel issu de la Convention de Paris est très largement insuffisant au regard des coûts de l'accident nucléaire avancés par les autorités scientifiques ;
- ⑫ Considérant l'article 4 de la Charte de l'environnement qui dispose : « Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi. » ;
- ⑬ Considérant les différentes évaluations du coût de l'accident nucléaire, qui portent ce coût entre 430 et 6 000 milliards d'euros pour un accident survenant sur le territoire français,

- ⑭ Considérant la très forte proportion de l'énergie nucléaire dans le mix électrique français, et partant, le nombre important de réacteurs implantés sur le territoire national,
- ⑮ Considérant que cette absence d'assurance contribue à déséquilibrer les coûts de production des énergies en faisant assumer par l'état les externalités négatives potentielles d'une seule de ces sources ;
- ⑯ Considérant enfin que la préparation à l'accident nucléaire en France devrait être plus développée, et que les territoires frontaliers potentiellement impactés par la survenue d'un accident sur le territoire national devraient être mieux associés à la garantie de la sûreté ;
- ⑰ 1. Rappelle que l'ASN a estimé, au lendemain de l'accident de Fukushima, qu'un accident majeur ne peut être exclu en France, à rebours de la doctrine en vigueur depuis 40 ans ;
- ⑱ 2. Demande que soit rendu public l'ensemble des études, réalisées notamment par l'IRSN, sur les impacts potentiels d'un accident nucléaire en France ;
- ⑲ 3. Demande que soient complétés les audits de sûreté effectués en France suite à Fukushima, afin de prendre en compte les risques qui avaient été exclus alors, à savoir le risque terroriste, le risque de piratage informatique, le risque de crash d'avion et le risque d'erreur humaine ;
- ⑳ 4. Demande que le Parlement soit régulièrement informé des mesures mises en œuvre suite aux audits de sûreté déjà effectués après Fukushima, et notamment des près de 1 000 recommandations de l'ASN ;
- ㉑ 5. Estime inacceptable et contraire aux textes constitutionnels, en particulier l'article 4 de la Charte de l'Environnement, que le coût d'un potentiel accident majeur soit quasiment intégralement à la charge des pouvoirs publics alors que toutes les autres industries sont tenues de contracter une assurance pour couvrir ces risques ;
- ㉒ 6. Estime que la dérogation dont bénéficie l'industrie nucléaire constitue un avantage qui fausse la concurrence entre énergies et fausse l'évaluation du coût réel de l'énergie atomique ;
- ㉓ 7. Estime que cette responsabilité devrait être portée par l'ensemble de la filière, non seulement les exploitants des installations nucléaires de base mais aussi les constructeurs ;

- ②4 8. Demande que soit évaluée de façon transparente la valeur réelle du kilowattheure nucléaire dans le cas où y serait intégrée la prise en charge de ce risque majeur ;
- ②5 9. Demande que soit étudiée la constitution d'un fonds sous gouvernance publique, abondé par l'industrie nucléaire (concepteurs, fabricants, exploitants), en proportion de la dangerosité de ses installations afin de provisionner leur contribution à la réparation de l'accident nucléaire à la hauteur des coûts estimés par les autorités scientifiques ;
- ②6 10. Demande que soit revue la législation en matière de responsabilité des acteurs de la filière en cas d'accident, ainsi que de l'indemnisation des victimes sanitaires et économiques, et qu'en conséquence les acteurs de la filière nucléaire soient tenus de s'assurer face à l'intégralité de ces risques ;
- ②7 11. Estime que les plans d'évacuation des sites nucléaires en cas d'accident, ainsi que la gestion post-accidentelle doivent faire l'objet d'une révision élaborée avec l'ensemble des parties prenantes à l'échelle d'un accident majeur potentiel tel qu'évalué par l'IRSN, que ceux-ci soient situés sur le territoire national ou chez nos voisins, portant notamment sur les périmètres, les plans d'évacuation, les moyens sanitaires, d'information, de transports, etc... pré-positionnés ou mobilisés ; et que ces éléments soient portés à la connaissance de la population de manière plus efficiente ;
- ②8 12. Souhaite que les états voisins, se trouvant dans le périmètre d'un accident majeur tel qu'évalué par l'IRSN, soient associés au contrôle de la sûreté, à la prévention des accidents et à l'organisation des plans post-accident.

