

Organiser l'irresponsabilité ?

La gestion (inter)nationale des dégâts d'un accident nucléaire comme régime discursif

Sezin Topçu

DANS **ÉCOLOGIE & POLITIQUE** 2014/2 (N°49), PAGES 95 À 114
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 1166-3030

ISBN 9782724633535

DOI 10.3917/ecopo.049.0095

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2014-2-page-95.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Organiser l'irresponsabilité ?

La gestion (inter)nationale des dégâts d'un accident nucléaire comme régime discursif

SEZİN TOPÇU

RÉSUMÉ – Cet article décortique le processus historique relatif à l'organisation internationale des responsabilités et à la gestion des dégâts en cas d'accident nucléaire. L'auteure montre que les dispositifs politico-juridiques sur lesquels se base le discours de « régime international de responsabilité civile », forgé depuis les années 1960, ont globalement visé, et visent encore, à maintenir un « fossé historique et spectaculaire » entre les dommages juridiquement pris en charge par les exploitants nucléaires et les dégâts réellement provoqués par l'accident nucléaire majeur. Elle argue qu'un tel « fossé » est constitutif même de l'industrie nucléaire, qu'il est une forme de gouvernement (des affaires économiques et de l'espace public) historiquement constituée, et que son maintien est une condition sine qua non de la survie même du secteur nucléaire. La notion de « responsabilité » dans le domaine nucléaire opère dans ce cadre avant tout en tant que régime discursif, en tant que moyen d'organiser autant de responsabilités que d'irresponsabilités, quelle que soit l'échelle géographique (nationale ou internationale) à laquelle elles se déploient.

MOTS CLÉS – Accident nucléaire, dommages, responsabilité civile, régime discursif.

ABSTRACT – This article analyzes the historical process related to the international organization of responsibilities and the management of the damages in case of a nuclear disaster. The author shows that the political and legal settings on which the discourse of an “international regime of civil responsibility” (that emerged in the 1960s) relies, have globally aimed at maintaining a “historical and spectacular gap” between the damages the nuclear operators are taking responsibility for, and the real and extensive damages engendered by a major accident. She argues that the existence of such a “gap” is inherent to the nuclear sector, that it is a form of government (both of economic affairs and of the public space) which was historically constructed, and that the existence of such a gap is crucial for the survival of the nuclear industry itself. Thus the notion of “responsibility” in the nuclear sector appears to serve mainly as a discursive regime, as a means to organize not only responsibilities but also irresponsibilities, whatever the geographic scale (national or international) at which they should be managed.

KEYWORDS – Nuclear accident, damages, civil liability, discursive regime.

Les centrales nucléaires comme « expérience »

Historiquement, les connaissances relatives au fonctionnement et à la vulnérabilité des centrales nucléaires sont acquises au fur et à mesure de leur exploitation et de la survenue des défaillances réelles. Il s'agit ici d'un problème bien connu qui se place au cœur de la dynamique des innovations à haut risque¹. Impossibles à tester, préalablement à toute exploitation, ni dans un

1. Voir C. Perrow, *Complex Organizations. A Critical Essay*, McGraw Hill, New York, 1986.

espace confiné ni même dans le laboratoire-monde, celles-ci sont intrinsèquement des « expériences » grandeur nature².

L'accident réel s'avère finalement le moyen unique de les « tester » entièrement, de procéder par la suite à des améliorations, de tenter d'imaginer à chaque fois l'« inimaginable³ ». C'est ainsi qu'a surgi le mot d'ordre de « retour d'expérience », qui renvoie tout à la fois à un acte de réflexivité (« nous apprenons de nos erreurs »), à une entreprise cognitive (destinée à augmenter les connaissances techniques relatives au fonctionnement des systèmes complexes, tels qu'ils ont été théorisés par une panne de travaux relevant de l'accidentologie) et à une manière de « positiver » les défaillances majeures (« nous pouvons avancer en bonne conscience, car nous savons désormais comment mieux faire »). Ainsi, il est récurrent de considérer, dans les milieux experts, que les catastrophes sont aussi des « chances », des « opportunités épistémiques », pour mettre en œuvre des technologies plus sûres. Présupposition contestable, en ce qu'elle dépolitise les choix technologiques, en les naturalisant, en leur attribuant une existence naturelle, dans une posture largement déterministe, comme si l'idée de les adopter et de les « cultiver » (de les rendre « mûres », plus « sûres ») par essai-erreur, c'est-à-dire en traversant les épreuves de défaillance bien réelle (des expériences grandeur nature), faisait consensus, comme si l'ensemble du corps social avait donné son accord tacite ou explicite pour procéder ainsi. Or, il n'en est rien. Et la question démocratique de fond n'est que rarement débattue, y compris dans les pays où les catastrophes sont réellement survenues. Elle est pourtant on ne peut plus centrale, et plus que jamais d'actualité depuis le 11 mars 2011 : est-il acceptable pour les sociétés contemporaines de procéder par essai-erreur, dans le cas des technologies nucléaires en particulier, quand « essayer » veut forcément dire rendre des territoires entiers inhabitables pendant des siècles, en condamnant des populations entières à souffrir des pathologies radio-induites pendant plusieurs générations ? Et ce, pour le seul but de satisfaire nos besoins électriques ? Qui l'accepte et au nom de qui ? En contrepartie de quels bénéfices, et moyennant quels pactes ou arrangements (assurantiels, sociaux, autres) ?

Bien évidemment, les organismes nucléaires ne se sont pas contentés d'attendre la survenue d'accidents réels pour régler le risque d'accident. On a très tôt assisté à l'émergence d'un gouvernement par scénarios (d'accidents), crucial pour encadrer la sûreté nucléaire. De nombreux scénarios d'accident furent envisagés, dès le début de l'industrialisation de l'énergie nucléaire, aux États-Unis, en France ainsi qu'en Grande-Bretagne. Les premières estimations

2. Pour le cas précis des centrales nucléaires, certains analystes ont parlé d'expérience sociale, pour mettre l'accent sur la complexité sociale inhérente à des situations de défaillance. Voir W. Krohn et P. Weingart, « Commentary : Nuclear Power as a Social Experiment. European Political Fall-Out from the Chernobyl Meltdown », *Science, Technology and Human Values*, vol. 12, n° 2, 1986, p. 52-58.

3. Au lendemain des accidents nucléaires survenus à Fukushima, les experts de sûreté français, à commencer par le président de l'Autorité de sûreté nucléaire, ont formulé le nouveau défi qui désormais s'impose à eux, comme celui d'« imaginer l'inimaginable ».

de « coûts » d'un accident nucléaire furent élaborées dans le même cadre, en premier lieu aux États-Unis. Elles ont servi de base pour la mise en place de « régimes » dits de responsabilité civile. Près de soixante ans se sont écoulés depuis. De vraies catastrophes, avec de forts dégâts avérés, mais toujours difficiles à chiffrer, sont intervenues. Des calculs et estimations de coûts d'accident se sont conjointement multipliés, ont été ajustés et mis à jour. Pour la période la plus récente, une étude de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a permis d'ouvrir en France un débat médiatique relatif à ce sujet, sans cependant que la question des « coûts » et celle de « qui paye » soient réellement articulées.

Historiquement, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) d'une part, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) d'autre part se sont affirmées en tant qu'acteurs chargés d'élaborer les cadres relatifs à l'attribution des responsabilités et à la réparation des dommages en cas d'accident nucléaire. Les catastrophes en chaîne de Fukushima ont suscité de nouvelles dynamiques et ont fait surgir de nouveaux acteurs, dont en particulier la Commission européenne qui désormais se saisit de ce dossier, dans le but de parvenir à harmoniser, sur un plan européen et international, les cadres juridiques existants ou à mettre en place⁴.

Dans cet article, je tenterai de décrire ce processus encore inachevé. Le caractère inachevé des dispositifs existants est de deux ordres : malgré de multiples tentatives institutionnelles, renforcées dès le lendemain de l'accident de Tchernobyl, on est loin d'un « régime international » de régulation du problème, alors qu'un accident nucléaire se caractérise avant tout par son impact transfrontalier. Les cadres strictement nationaux s'avèrent de ce fait parfaitement inadaptés pour prendre en charge les dommages susceptibles d'être provoqués dans ce secteur. Ils sont source de difficultés et d'incohérences d'ordre juridique, et, finalement, d'inégalités et d'injustices relatives à la mise en œuvre de compensations. Le deuxième niveau de lacune caractérisant les dispositifs existants concerne, quant à lui, le *fossé historique et spectaculaire* qui a existé et qui perdure entre les coûts légalement pris en charge et le reste des coûts pour lequel aucun encadrement juridique ou assurantiel n'est envisagé ni même réellement envisageable, quand bien même il serait question de régler le problème dans un cadre strictement national. Il s'agira donc également dans cet article d'expliquer pourquoi et comment le maintien d'un tel fossé s'est imposé et s'impose encore aujourd'hui. J'arguerai en particulier qu'un tel fossé est constitutif même de ce secteur, qu'il est une forme de gouvernement (et des affaires économiques et de l'espace public) historiquement constituée, et qu'on peut difficilement envisager une configuration autre, étant donné le caractère exorbitant des dégâts qu'engendre un accident nucléaire. Par conséquent, la notion de « responsabilité » dans le domaine nucléaire opère avant tout en tant

4. Une conférence européenne a été consacrée à la question de la responsabilité civile dans le domaine nucléaire en janvier 2014, « Stakeholder Conference on Nuclear Third Party Liability and Insurance », <<http://ec.europa.eu>>.

que régime discursif (au sens de Michel Foucault), en tant que moyen d'organiser autant de responsabilités que d'irresponsabilités, quelle que soit l'échelle géographique (nationale ou internationale) à laquelle elles se déploient.

Redistribuer les responsabilités entre l'État, l'industrie et les (futures) victimes, ou comment gouverner par le « fossé »

Dès les années 1950, la prise en charge du risque d'accident et la gestion des conséquences catastrophiques d'un accident majeur se retrouvent au cœur des préoccupations des promoteurs de l'énergie nucléaire. L'accident nucléaire est considéré comme l'obstacle majeur susceptible de freiner les futures industries nucléaires, d'autant plus que de réelles « expériences » surviennent très tôt, sans pour autant être médiatisées, au Canada (accident de Chalk Rivers, 1952), au Royaume-Uni (accident de Windscale, 1957), en URSS (accident de Kychtym, 1957) ou encore en Yougoslavie (accident de Vinca, 1958). Par conséquent, le risque d'accident est finement étudié, en particulier par les experts de l'Atomic Energy Commission (AEC), notamment à partir de la seconde moitié des années 1950, période durant laquelle le passage au stade industriel du nucléaire devient une priorité nationale aux États-Unis. Ce n'est que lorsque le risque d'accident devient un objet « palpable », d'abord sur le plan technique (grâce au développement de scénarios de catastrophe), ensuite sur le plan juridique et assurantiel, que les industriels décideront d'investir dans le domaine nucléaire.

En France aussi, l'étude du risque d'accident et les estimations liées à son coût économique et social servent de base pour l'établissement, en 1968, d'un cadre juridique, préalablement au lancement du programme électronucléaire de 1974 (aussi appelé plan Messmer) à l'origine de l'immense parc nucléaire actuel. Les dispositifs technico-juridiques mis en place aux États-Unis serviront largement de modèle au programme électronucléaire français, d'autant plus que la France adopte, pour sa mise en œuvre, la filière américaine de réacteurs à eau légère. Elle est considérée comme étant non seulement plus compétitive mais aussi plus « éprouvée » que la filière française (de graphite-gaz) – considération renforcée par la multiplication dans les années 1960 d'incidents significatifs sur les centrales à graphite (Chinon en 1966, Saint-Laurent-des-Eaux en 1969).

États-Unis : une estimation et un encadrement pionniers du risque d'accident

Dès le milieu des années 1950, un cadre juridique se met en place aux États-Unis pour assurer les fonds nécessaires à la compensation des victimes d'un éventuel accident nucléaire. C'est le *Price Anderson Act*, voté le

2 septembre 1957 (en tant qu'un amendement à l'*Atomic Energy Act* de 1954⁵), qui en définit les traits. L'originalité de cette loi, d'abord votée pour dix ans puis reconduite sur plusieurs décennies, réside dans le fait qu'elle impose une limite légale à la responsabilité civile des entreprises qui, sans être une première dans l'histoire industrielle américaine, s'avère néanmoins particulièrement avantageuse, en tant que moyen d'«externaliser» les dommages (en grande partie vers le public), dans le cas de l'industrie nucléaire⁶. Cette limite est fixée, en 1957, à 60 millions de dollars pour les producteurs d'électricité, soit le montant maximum couvert à l'époque par les compagnies d'assurance en cas d'accident. Le principe même d'une telle limite fera l'objet d'âpres controverses : en 1977, un tribunal fédéral la déclare anticonstitutionnelle, décision rejetée par la Cour suprême américaine. Le *Price Anderson Act* détermine aussi une responsabilité pour l'État qui s'engage à couvrir le reste de la somme fixée pour les industriels, pour des indemnisations pouvant aller jusqu'à 560 millions de dollars. Ce principe sera remis en cause par le gouvernement américain qui, à partir des années 1970, cherchera à réduire le niveau de son engagement, voire à le supprimer. Quant aux dommages excédant la somme totale de 560 millions de dollars (ce qui est d'emblée le cas lors d'un accident majeur), la loi de 1957 délègue implicitement leur prise en charge aux individus, au public, aux futures victimes elles-mêmes.

Si une telle loi d'exception s'impose, c'est qu'autrement il ne serait pas envisageable pour les industriels, ni aux États-Unis ni ailleurs, de se lancer dans l'aventure nucléaire compte tenu des risques financiers encourus. Cette loi (dont le caractère parfaitement insuffisant pour compenser le public en cas d'accident devient d'ailleurs manifeste dès la survenue de l'accident de Three Mile Island en 1979⁷) aura pour fonction, dans les années 1950, de convaincre les industriels d'investir dans le secteur nucléaire à une époque où l'énergie nucléaire reste une technologie très nouvelle et peu connue. Elle aura donc en quelque sorte pour fonction de soutenir, à travers des arrangements exceptionnels, une filière jeune, émergente, considérée comme une filière d'avenir, dans une posture résolument protectionniste.

Comme le montre Cyrille Foasso dans son travail consacré à l'histoire de la sûreté de l'énergie nucléaire en France, à la fin des années 1950, la prise en compte des problèmes de sécurité nucléaire aux États-Unis (ainsi qu'en

5. L'*Atomic Energy Act* de 1954 définit l'énergie nucléaire civile comme une priorité nationale. Il met aussi fin au monopole de l'AEC dans ce domaine, ouvrant ainsi la voie au développement du secteur privé.

6. D. R. Andersen, «The Price-Anderson Act Versus Other Laws», *The Journal of Risk and Insurance*, vol. 45, n° 4, 1978, p. 651-674.

7. À la suite de l'accident de Three Mile Island, il est reconnu en effet que «ni la limite de 1957 ni l'augmentation considérable de cette limite ne sauraient suffire pour compenser le public en cas du pire accident imaginable. Même la responsabilité illimitée ne saurait le permettre» (OECD, *Nuclear Third Party Responsibility and Assurance. Status and Prospects. Proceedings of the Munich Symposium, 10th-14th September 1984*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, 1985, p. 159).

Angleterre) est bien plus en avance qu'en France⁸. L'existence d'un risque d'accident grave, par le relâchement des produits fissiles vers l'extérieur, est reconnue dès le début des années 1950. Loin de se cantonner à une controverse artificielle sur le caractère « objectif » (« scientifiquement quasi nul ») et « subjectif » (« perçu par le public craintif ») du risque d'accident grave (comme ce fut le cas dans l'arène médiatique française des années 1970), ces experts étudient déjà dans les années 1950 les zones d'évacuation des populations en cas d'accident, voire les zones d'exclusion à désigner pour l'implantation des sites nucléaires. Dès 1947, un comité d'experts, le Reactor Safeguards Committee, est mis en place dans le but de conseiller l'AEC sur les questions liées à la sûreté nucléaire. Ce comité préconise, à partir de 1950, une zone d'exclusion (de trente kilomètres environ) pour les centrales nucléaires, une idée qui sera progressivement poussée au second plan au profit d'une politique dite de confinement du réacteur⁹. En 1953, puis en 1955, Edward Teller, physicien de renommée internationale ayant participé au projet Manhattan et devenu le premier président du Reactor Safeguards Committee, prend publiquement position pour que l'AEC ne se précipite pas dans la construction de centrales nucléaires tant que le risque d'accident n'a pas été suffisamment étudié et pris en charge¹⁰. Pendant la première conférence de Genève sur les utilisations pacifiques de l'atome (1955), les experts de l'Advisory Committee on Reactor Safeguards (ACRS), comité consultatif de l'AEC créé en 1953, affirment que la sécurité absolue n'existe pas et qu'il importe désormais de réduire les dangers à un risque « calculé » et « acceptable¹¹ ».

À partir du milieu des années 1950, ces experts feront alors des estimations sur la gravité d'un éventuel accident nucléaire. « En mettant tout au mieux, et en admettant qu'il n'y ait pas de morts », affirme l'équipe d'Edward Teller en 1955, « il peut être nécessaire d'évacuer une grande ville, d'abandonner un bassin fluvial, et il faudra sans doute interdire l'accès de l'emplacement même de la pile pendant des années¹². » Certes, compte tenu de l'expérience réelle des dégâts provoqués par les accidents de Tchernobyl et de Fukushima, un tel scé-

8. C. Foasso, *Histoire de la sûreté de l'énergie nucléaire civile en France (1945-2000). Technique d'ingénieur, processus d'expertise, questions de société*, thèse de doctorat en histoire, Université Lumière-Lyon-2, 2003.

9. Au départ, cette zone est fixée à un rayon de trente kilomètres pour les réacteurs ayant une puissance de 1 000 mégawatts électriques (MWe); la zone d'exclusion étant, selon la formule employée alors, proportionnelle à la puissance du réacteur. Cette taille fixée pour la zone d'exclusion sera diminuée par la suite à cause des pressions exercées par les industriels (General Electric, entre autres). Ceux-ci insistent sur l'idée qu'il faut porter l'attention davantage sur le perfectionnement de l'enceinte de confinement du réacteur que sur la zone d'exclusion. En 1956, l'AEC opte pour la politique de confinement au détriment des critères d'éloignements ou d'exclusion qui seront rendus moins exigeants. Voir C. Foasso, *op. cit.*, p. 80, 86, 87.

10. *Ibid.*, p. 80-82.

11. *Ibid.*, p. 81.

12. C. R. McCollough, M. M. Mills et E. Teller, « The Safety of Nuclear Reactors », *Proceedings of the First International Conference on Peaceful Uses of Atomic Energy, Geneva, 1955. Legal, Administrative and Safety Aspects*, vol. XIII, United Nations, New York, 1956, p. 102, cité par C. Foasso, *op. cit.*, p. 82.

nario de crise apparaît aujourd'hui largement lacunaire, mais pour l'époque il est assez alarmant.

Dans la lignée des hypothèses alors soumises par certains experts de l'ACRS, un rapport officiel très volumineux fera l'objet de vives controverses entre experts pendant cette période. Ce rapport avance pour l'époque les estimations les plus préoccupantes en termes de coûts sanitaires, environnementaux et financiers d'un accident nucléaire. Il s'agit du rapport WASH-740¹³ publié par l'AEC en 1957. Il est aussi connu sous le nom de « rapport Brookhaven », car il a été élaboré par les équipes du Laboratoire national de Brookhaven, un des deux laboratoires américains (avec le Laboratoire national de Los Alamos) où les armes nucléaires américaines ont été mises au point. Le rapport WASH-740 estimait qu'un accident survenu dans un réacteur de 500 mégawatts (MW) pourrait, en cas de défaut de confinement, provoquer 3 400 morts et quelque 40 000 irradiés ; qu'une zone très étendue pourrait être contaminée dans un périmètre de 240 000 kilomètres carrés ; que les coûts financiers pourraient atteindre 7 milliards de dollars. Bien que peu repris par les médias, le rapport WASH-740 génère, de par ses conclusions, un véritable coup de tonnerre dans les milieux industriels. Cela pousse l'État américain à voter en toute urgence le *Price Anderson Act*, promulgué sept mois après sa publication. Cette loi répond à un double objectif : d'une part rassurer le public, de l'autre rendre l'industrie nucléaire « assurée » tout en apportant une protection juridique aux exploitants contre les risques financiers exorbitants encourus, en fixant une limite légale pour leur responsabilité, donc en les déresponsabilisant en quelque sorte des dégâts potentiels trop graves. Ce n'est qu'après le vote de cette loi que l'industrie nucléaire américaine pourra se lancer.

*La mise en convention des responsabilités :
construire « deux mondes en parallèle »*

La démarche américaine est rapidement suivie par la mise en place de législations au niveau européen pour encadrer les dommages résultant d'un accident survenu dans une installation nucléaire ou lors du transport des matières radioactives. Deux ans après les États-Unis, l'Angleterre, l'Allemagne fédérale et la Suisse élaborent successivement une loi nationale d'assurances et de protections relatives au risque nucléaire. Sur le plan juridique international, la convention de Paris¹⁴, largement inspirée du *Price Anderson Act*, voit le jour en 1960 sous l'égide de l'OCDE. Elle est signée par seize pays européens¹⁵

13. AEC, *Theoretical Possibilities and Consequences of Major Accidents in Large Nuclear Power Plants. A Study of Possible Consequences If Certain Assumed Accidents, Theoretically Possible But Highly Improbable, Were to Occur in Large Nuclear Power Plants*, U. S. Atomic Energy Commission, Washington, 1957.

14. Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960.

15. Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Irlande du Nord, Suède et Suisse.

ainsi que par la Turquie, en vue, comme cela est mentionné dans son préambule, « d'assurer une réparation adéquate et équitable aux personnes victimes de dommages causés par des accidents nucléaires ». Cependant, elle vise évidemment aussi à protéger les futurs exploitants nucléaires, en adoptant un dispositif de compromis entre industriels et (futurs) victimes, ce qui rendra, des décennies durant, la référence au caractère « adéquat et équitable » des réparations largement discursive. Reconnaisant, dans le premier paragraphe de l'exposé de ses motifs, que « la production et l'utilisation de l'énergie atomique comportent des risques sans comparaison avec ceux dont le monde a l'expérience », la convention de Paris, qualifiée par ses concepteurs de « régime d'exception » face aux « risques de caractère exceptionnel », limite, comme le *Price Anderson Act*, la responsabilité des exploitants par une valeur monétaire plafonnée. Il s'agit d'un montant de « 15 000 000 d'unités de compte de l'Accord monétaire européen » (article 7), soit 18 millions d'euros. Mais la Convention autorise les pays signataires à retenir d'autres montants en fonction des assurances obtenues par les exploitants, tout en interdisant cependant d'aller au-dessous de « 5 000 000 d'unités de compte de l'Accord monétaire européen » (6 millions d'euros), qui représentent un fonds de garantie minimal demandé à chaque exploitant par l'intermédiaire des compagnies d'assurance. Une telle limitation des responsabilités est considérée comme une condition sine qua non du développement de l'industrie nucléaire : « [...] les exploitants d'installations nucléaires ne devraient pas être soumis à une responsabilité d'un poids excessif. De même, tous ceux qui sont associés à la construction ou à l'exploitation d'installations nucléaires [...] devraient être déchargés de leur responsabilité¹⁶. »

La responsabilité de l'exploitant s'opère en effet sur un triple plan : elle est limitée non seulement financièrement, mais aussi dans le temps et concernant ce qui est pris en charge. Le droit à l'indemnisation est conditionné à la déclaration des dommages pendant les dix ans qui suivent l'accident. Les dommages ou maladies qui apparaissent au-delà de ce délai (à cause de la « période d'incubation » propre aux pathologies radio-induites) ne sont pas pour autant délaissés : un délai supplémentaire, dit « délai de découverte », d'au moins deux ans (cinq ans dans le cas de la France) est accordé à ce type de cas particuliers, sous condition qu'un tribunal compétent reconnaisse leur particularité (leur caractère « latent »).

Par ailleurs, le *Price Anderson Act* comme la convention de Paris (et les autres conventions qui suivront) promeuvent, en contrepartie de la limitation des responsabilités de l'exploitant, le concept de « responsabilité exclusive » de celui-ci. Il est acté que l'exploitant est d'office le seul et unique responsable des dommages causés en cas d'accident, que les victimes n'auront en aucun cas à chercher à désigner le ou les responsables, alors qu'en droit commun de la responsabilité civile l'indemnisation des victimes nécessite de prouver la faute

16. §2 de l'exposé des motifs, <<https://www.oecd-nea.org/law/expose-fr.pdf>>.

d'une ou de plusieurs personnes et de démontrer le lien de causalité entre la faute et le dommage. Ce « gage », s'il en est un, vise alors autant à désamorcer les critiques et contestations du public qu'à simplifier les choses, à éviter les procédures juridico-assurantielles lourdes et complexes, à fédérer un maximum d'acteurs industriels (constructeurs, fournisseurs, entreprises de maintenance, sous-traitants...) autour de la cause nucléaire, pour ne pas les dissuader par les risques encourus en cas d'accident, bref à mettre en place un système à la fois acceptable pour tous et suffisamment efficace pour permettre la construction rapide et à grande échelle des centrales nucléaires.

Quant aux modalités de l'intervention de l'État pour des dommages nécessitant des indemnisations au-delà du montant fixé, la convention de Paris ne les précisant pas, cet aspect important sera pris en charge, trois ans plus tard, par la convention de Bruxelles. Signée le 31 janvier 1963, celle-ci complète la convention de Paris en définissant trois échelons de responsabilité. Le premier concerne la responsabilité limitée de l'exploitant (plafonnée à 15 millions d'unités de compte de l'Accord monétaire européen (AME), c'est-à-dire 18 millions d'euros), le deuxième celle de l'État (plafonnée, avec celle de l'exploitant, à 170 millions d'unités de compte de l'AME, soit 215 millions d'euros) et le troisième responsabilise les États signataires de la Convention (pour aboutir à un montant total de 300 millions d'unités de compte de l'AME, ce qui correspond à environ 345 millions d'euros), en les amenant à payer des dommages en fonction de leur produit intérieur brut et de la capacité nucléaire installée sur leur territoire. L'idée est alors de permettre également l'indemnisation des victimes des pays voisins, à condition que ces pays soient « contractants ». Ainsi, plus de deux décennies avant l'accident de Tchernobyl, des bases pour un régime de « solidarité internationale » face au risque nucléaire sont jetées à l'initiative de l'OCDE.

Parallèlement à ces deux conventions, complémentaires l'une de l'autre et vouées à servir de régime européen (elles sont portées par les États de l'Europe de l'Ouest), voit le jour, en 1963, la convention de Vienne (entrée en vigueur en 1977), à l'initiative de l'AIEA. Identique, dans son principe de base, à la convention de Paris (elle limite la responsabilité de l'exploitant), elle aura une portée géographique plus étendue. Elle est adoptée par trente-huit pays membres de l'AIEA, dont des pays d'Amérique centrale et du Sud, d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie-Pacifique, à l'exception notable des États-Unis et du Canada. À la différence de la convention de Paris, elle introduit une protection financière « *a minima* », en instaurant non pas un plafond mais un montant minimal devant être supporté par l'exploitant (soit 5 millions de dollars américains). Elle diffère aussi de celles de Paris et de Bruxelles concernant les obligations de l'État et des États tiers, qui ne sont pas encadrées. En effet, dans sa version initiale, la convention de Vienne ne prévoit pas de dispositif de réparation complémentaire pour les dommages allant au-delà de ceux imputés à l'exploitant, contrairement à la convention de Bruxelles. Simplement, elle laisse chaque État signataire libre d'augmenter le barème du montant imposé à l'exploitant (5 millions de dollars) s'il le jugeait nécessaire, à condition qu'il réserve les

fonds nécessaires pour débloquer la nouvelle somme fixée au moment venu, dans le cas où les compagnies d'assurance n'accepteraient pas de la prendre charge.

Ainsi deux régimes sont forgés, deux mondes parallèles : celui de l'AIEA, avec la convention de Vienne, et celui de l'OCDE, avec la convention de Paris et celle de Bruxelles, dont le rapprochement, au cours du temps, fera l'objet de multiples négociations et tensions. Mais dans un premier temps, elles remplissent leur fonction principale, celle de représenter « un compromis raisonnable¹⁷ », pour reprendre le terme d'un groupe d'experts de l'AIEA, entre la nécessité de procurer une réparation – même apparente – aux victimes d'un accident nucléaire et celle de favoriser le développement de l'industrie nucléaire civile alors naissante¹⁸. Car, malgré quelques divergences, ces deux régimes se basent sur un même principe de base, qui consiste à attribuer une responsabilité minimale à l'industrie nucléaire et, par voie de conséquence, à assurer une réparation *a minima* des dommages, corporels et matériels, tout en excluant entièrement les dommages à l'environnement. Dans d'autres secteurs, par exemple l'industrie pétrolière et l'industrie chimique, l'environnement fait déjà l'objet, à l'époque, de mécanismes de compensation précis, ce qui a conduit à une multiplication des travaux en sciences sociales, au croisement de la sociologie économique, de la sociologie de l'environnement et de la sociologie politique et morale, autour de la problématique de la « monétarisation » de la nature et de l'environnement¹⁹. Dans le secteur nucléaire, cette question ne sera posée dans l'arène internationale pour la première fois qu'en 2004, nous y reviendrons.

La France : une responsabilité limitée pour une compétitivité illimitée

La France signe les conventions de Paris et de Bruxelles en 1966. Elle les précise davantage deux ans plus tard, en édictant une loi nationale, la Loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile. Élaborée à un moment où l'industrie nucléaire française s'ouvre, pour son développement, aux acteurs privés, cette loi, modifiée en 1990, fixe une valeur maximale pour la responsabilité de l'exploitant en cas d'accident : 50 millions de francs pour les installations nucléaires (ce qui correspond aujourd'hui à environ 91 millions d'euros) ; 600 millions de francs pour le transport des substances en transit sur le territoire national. Comme le prévoit la convention de Paris, la réparation des dommages dépassant le montant fixé pour l'exploitant est assurée

17. AIEA, *Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Textes explicatifs. Étude exhaustive du régime de responsabilité nucléaire de l'Agence par le Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX) visant à en faciliter la compréhension et à en donner une interprétation autorisée*, Agence internationale de l'énergie atomique, Paris, juillet 2004.

18. *Ibid.*

19. Voir notamment M. Fourcade, « Cents and Sensibility. Economic Valuation and the Nature of "Nature" », *American Journal of Sociology*, vol. 116, n° 6, 2011, p. 1721-1777.

par l'État (pour une somme totale d'environ 200 millions d'euros). Dans le cas de la France, l'intervention de l'État se dessine à trois niveaux : 1) l'État répare les dommages pour les installations dont lui-même est l'exploitant ; 2) il complète les réparations dont le montant dépasse celui fixé pour les industriels ; 3) il se porte garant, à titre subsidiaire, de l'exploitant et de son assureur dans le cas où ceux-ci manqueraient de payer les sommes dues²⁰.

La loi du 30 octobre 1968 et celle du 23 décembre 1972 qui la complète précisent les modalités selon lesquelles l'État devrait prendre en charge, en tant que « garant », les parties de dommages « inassurables » par les compagnies d'assurance. C'est dans cette perspective qu'en 1973 la Caisse centrale de réassurance devient l'instance habilitée, avec la garantie de l'État, à couvrir les risques à la charge des exploitants. Il est alors prévu qu'elle couvre la responsabilité civile d'un exploitant nucléaire, en particulier en cas de dommages provoqués par des engins de guerre ou en cas de dommages engendrés par des déchets radioactifs après leur immersion en haute mer²¹. La prise en charge de la partie « excédendaire » de tous les autres types de dommage (c'est-à-dire la partie dépassant la responsabilité de l'exploitant) est déléguée aux compagnies d'assurance.

En France, ce dispositif est rapidement centralisé avec la mise en place, dès les années 1960, d'un « pool » national d'assureurs²² : le Pool français d'assurance des risques atomiques (PFARA). La création d'un tel pool de marché (*market pool*) permet de convaincre les compagnies d'assurance de s'engager dans le secteur nucléaire, en faisant en sorte qu'elles partagent toutes les primes et tous les sinistres, dont les coûts sont jugés trop élevés. Il permet aussi à EDF et au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) de négocier de façon permanente les niveaux de primes, comme l'explique le directeur du PFARA dans les années 1970 : « Contrairement à ce que certains peuvent penser, dans une industrie de service comme la nôtre – et spécialement vis-à-vis de clients de la taille du CEA et d'EDF – la situation de monopole a ses servitudes. Nos primes se déterminent d'abord selon des paramètres techniques arrêtés en collaboration avec les clients eux-mêmes. Quant aux niveaux globaux de ces primes, ils s'ajustent au terme de discussions toujours courtoises, mais bien évidemment... serrées²³ ! »

On assiste ainsi, bien avant le lancement du plan Messmer, à la mise en place, sous l'impulsion des accords internationaux, d'une série de dispositifs destinés à encadrer la responsabilité de l'exploitant, pourtant monopolistique et public, sans lesquels EDF n'aurait pas réussi à obtenir une couverture assurantielle. En s'engageant à dédommager les victimes au-delà des sommes

20. OCDE, *Législations nucléaires. Étude analytique*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 1976, p. 126.

21. J. Deprimoz, « L'assurance de la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires », *Revue générale nucléaire*, n° 1, 1977, p. 47-49.

22. Ce dispositif n'est pas spécifique au domaine nucléaire français. Dix-neuf pays en voie de nucléarisation y font alors recours.

23. J. Deprimoz, art. cit., p. 49.

fixées pour les exploitants, l'État apparaît comme le protecteur à la fois de l'intérêt général et de l'industrie. Mais, étant donné que sa responsabilité non plus n'est pas illimitée (même si elle est supérieure à celles des exploitants), pour des dommages très étendus, on entérine aussi, implicitement, l'idée selon laquelle les futures victimes devront également assumer une (grande) part des responsabilités (en ne bénéficiant pas de réparations totales), pour leur propre (sur)vie. L'individualisation des risques est donc en marche dès les années 1960. C'est uniquement sous la condition d'une redistribution profonde des responsabilités entre industriels, État et individus, et d'une délégation d'une grande partie des responsabilités vers la sphère du privé, que les programmes nucléaires, en France comme ailleurs, pourront être lancés et que le secteur nucléaire pourra prétendre à la compétitivité.

De Tchernobyl à Fukushima : utopie d'une « gouvernance globale » pour une filière énergétique « responsable »

En 1986, lorsque l'accident de Tchernobyl survient, il n'existe pas de législation spécifique permettant d'indemniser les victimes en URSS même, ce qui sera mis à l'ordre du jour par les nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine) à partir de 1990. Surtout, à l'époque, l'URSS ne fait partie d'aucune convention internationale et décline de ce fait toute responsabilité juridique relative aux dommages engendrés dans les pays voisins. Et pourtant, cette question, qui fut l'objet de réflexions depuis les années 1960, se pose de manière brûlante avec l'accident de Tchernobyl, dont « le nuage radioactif faisant le tour du monde entier » aura marqué les esprits. C'est pourquoi, très vite après la catastrophe soviétique, les pays nucléaires tenteront de généraliser et d'harmoniser les cadres juridiques existants à l'échelle internationale, dans une posture quasi défensive (« il faut mettre fin au “droit de polluer son voisin” tel que l'URSS a pu en user »). Dans un premier temps, l'enjeu consiste à mettre fin à la coexistence concurrentielle des conventions de Paris, de Bruxelles et de Vienne, une idée qui a germé dès le milieu des années 1970. Pour les milieux nucléaires (d'abord au sein de l'AIEA), au lendemain de l'accident nucléaire soviétique, il apparaît évident qu'il faut harmoniser les pratiques et les rendre complémentaires – plutôt qu'alimenter les contradictions, maintenir les voies parallèles. En 1988, à l'initiative de l'AIEA et de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN), qui relève de l'OCDE, un Protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris est adopté et entre en vigueur en 1992. Cet outil doit alors servir de pont entre les deux conventions, afin d'étendre la couverture géographique des régimes de responsabilité par un système d'avantages réciproques, permettant aux victimes d'un État partie à l'une des deux conventions d'obtenir réparation pour un accident survenant sur le territoire d'un État partie à l'autre convention. En d'autres

termes, il suffira d'avoir signé l'une pour bénéficier de la couverture prévue dans l'autre, dans le cas où l'accident nucléaire se produirait dans un pays signataire de l'autre. Cette perspective apparaît alors d'autant plus séduisante qu'elle est considérée comme un moyen de garantir une « couverture totale²⁴ » pour les victimes potentielles en Europe, en amenant, moyennant ce protocole, les pays d'Europe de l'Est signataires de la convention de Vienne à s'accorder avec la convention de Paris. Mais une telle harmonisation s'avérera difficile dans la pratique, notamment à cause de la non-adhésion des plus grandes puissances nucléaires de l'Europe de l'Ouest à la démarche. En effet, si le Protocole commun trouve un accueil plutôt favorable dans les pays d'Europe de l'Est, les principaux pays européens (France, Belgique, Royaume-Uni, Espagne, Suisse) ne le ratifient pas. La France, par exemple, même si elle l'a signé, s'abstient (aujourd'hui encore) parce qu'elle juge insuffisantes les « garanties de réciprocité », c'est-à-dire le fait qu'une application réciproque des deux régimes ne puisse pas être possible dans la pratique, compte tenu de la différence des montants d'indemnisation prévus dans certains pays. Plus concrètement, la France craint qu'EDF (dont la responsabilité est fixée à 91 millions d'euros) puisse être amenée à payer plus aux citoyens roumains ou slovaques en cas d'un accident grave survenu en France et contaminant les territoires de ces pays, que ce que les industries nucléaires de ces pays (dont la responsabilité civile est fixée à 49 millions d'euros en Bulgarie et à 75 millions d'euros en Slovaquie) auraient à payer pour les populations du territoire français affectées par un accident survenu dans l'un d'eux.

En 1997, deux autres initiatives voient le jour, visant cette fois-ci non seulement l'élargissement du spectre de victimes à indemniser (en vue d'une « couverture totale »), mais aussi l'augmentation des montants d'indemnisation et l'exploration de dispositifs appropriés permettant d'y parvenir. La première concerne la mise en place d'un Protocole d'amendement de la convention de Vienne, qui relève le montant des indemnisations pour l'exploitant à un niveau assez important, avec un plancher de 360 millions d'euros environ, tout en donnant aux exploitants la possibilité de ne s'assurer que pour la moitié de cette somme, à condition que l'État dont ils relèvent accepte de compléter le montant restant. Ce protocole élargit aussi le périmètre de victimes pouvant demander réparation (prendre en charge les dommages « quel que soit le lieu où ils sont subis », donc y compris lorsqu'ils sont subis dans un État non contractant), ainsi que le spectre des indemnisations (en incluant notamment les dommages environnementaux). Il entre en vigueur en 2003, mais cinq pays seulement (Argentine, Biélorussie, Lettonie, Maroc, Roumanie) le ratifient, dont trois dépourvus de parc nucléaire, alors que les pays les plus nucléarisés s'abstiennent parce qu'ils considèrent que les montants de responsabilité sont trop élevés ou que le champ de prise en charge des dommages est trop étendu.

24. La dimension « totale » renvoyant dans ce cadre davantage au nombre de victimes à couvrir qu'à l'étendue des dommages, dont la réparation totale n'a jamais été envisagée.

L'autre développement qui marque l'année 1997 est relatif à la naissance d'une Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Dans le but spécifique et pragmatique de ramener les États-Unis, jusqu'alors signataires d'aucune convention internationale, à participer à l'effort relatif à l'indemnisation des dommages induits par un accident nucléaire, cette convention introduit l'idée d'un fonds complémentaire international, qui viendrait compléter les coûts devant être supportés par les seuls exploitants nucléaires. Voulu autonome par rapport aux conventions déjà existantes (c'est-à-dire n'exigeant pas des pays contractants qu'ils fassent d'abord partie de la convention de Paris ou de celle de Vienne), cette convention vise alors à fédérer l'ensemble des pays nucléaires et non nucléaires, dans une logique de «solidarité» à mettre en œuvre face à la catastrophe. Mais l'utilisation de ce fonds international fait l'objet de multiples crispations, les pays non nucléaires exigeant de l'employer seulement pour les «dommages transfrontaliers», définis en tant que dommages subis hors du territoire national (par exemple dans le cas d'un accident de transport ou à la suite de la dispersion à grande échelle des rejets d'une installation accidentée), alors que les pays nucléaires estiment qu'une telle option est discriminatoire à l'égard des victimes sur place. Les tensions émergent également entre les pays nucléarisés eux-mêmes, certains considérant leur effort de sûreté supérieur à celui d'autres pays, ce qui devrait alors être pris en compte dans la détermination des États qui doivent alimenter un tel fonds international et du niveau de leur participation. En définitive, la convention de 1997 voit le jour en tant qu'outil de compromis vis-à-vis de ces «causes» divergentes, destinant le fonds international en partie à la réparation des dommages transfrontaliers (dus à un accident de transport par exemple) et en partie à celle des dommages survenus à l'intérieur et à l'extérieur du pays où se trouve l'installation accidentée. Mais cette convention aussi ne suffit pas, du moins pour l'instant, à forger un «régime mondial». Elle n'est toujours pas entrée en vigueur. Parmi les grandes puissances nucléaires, seuls les États-Unis, auxquels le dispositif était précisément destiné, l'ont finalement signée. Elle est, selon eux, un moyen «d'établir un cadre juridique qui atteint les objectifs complémentaires de faciliter le développement commercial de l'énergie nucléaire tout en garantissant, en cas peu probable d'un accident nucléaire, une disponibilité rapide d'une indemnisation adéquate sans avoir à entamer des procédures longues», selon la formulation d'un expert du ministère américain de l'Énergie²⁵. Le gouvernement français, qui a signé en 2013 une déclaration commune avec le gouvernement américain en faveur d'un régime mondial de responsabilité civile, considère, lui, que les conventions de Paris-Bruxelles et de Vienne révisées, ainsi que le Protocole commun, constituent une base appropriée pour la réparation des dommages nucléaires.

25. B. McRae, «La Convention sur la réparation complémentaire de dommages nucléaires : le catalyseur d'un régime mondial de responsabilité civile nucléaire», <www.oecd-nea.org>.

En effet, un projet de révision de la convention de Paris voit le jour en 2004 avec l'adoption d'un protocole portant modification à cette convention (ainsi que d'un même type de protocole portant modification à la convention complémentaire de Bruxelles). Ce protocole, qui s'inspire du Protocole d'amendement de la convention de Vienne, vise à revoir à la hausse, de manière significative, les plafonds de responsabilités, en faisant passer celui des exploitants de 18 millions à 700 millions d'euros, celui de l'État de 110 millions à 500 millions d'euros, et celui des autres États contractants de 145 millions à 300 millions d'euros ; soit plus que le quadruplement de la somme totale des indemnités prises en charge (qui doit passer de 345 millions à 1 500 millions d'euros). Avec ce nouveau protocole, il est également question de porter de dix à trente ans la durée des indemnités. Mais encore une fois, on est, au mieux, dans un processus inachevé : depuis dix ans, ce protocole attend toujours d'entrer en vigueur, le nombre minimal de ratifications (qui n'est pourtant que cinq) n'étant toujours pas atteint.

On mesure ainsi la dimension inachevée, voire illusoire, des tentatives visant à faire entrer la question de la responsabilité civile nucléaire dans un « régime international », qui, par certains aspects, est comparable à celle qui caractérise le traitement international du changement climatique²⁶. Le discours d'un « régime international » de réparations, auquel adhèreraient l'ensemble des pays nucléaires et non nucléaires, correspond plutôt, dans la pratique, à une non-adhésion généralisée, malgré la nébuleuse d'ajustements – encore parfaitement timides, pour ne pas dire scandaleusement insuffisants – apportés à trois conventions et trois protocoles dont la moitié n'ont toujours pas été ratifiés. Un quart des pays nucléaires ne sont parties à aucune convention ou à aucun accord de portée internationale. La majorité des pays non nucléaires se trouvent dans le même cas. Au moment où ont eu lieu les accidents en chaîne de Fukushima, ni le Japon ni les pays nucléarisés comme l'Inde, la Chine, le Canada, le Pakistan ou la Corée n'étaient parties à l'une des conventions internationales, et c'est une situation qui perdure. Le Japon, contraint seulement par la prise en charge des dommages engendrés sur son propre territoire (ignorant ainsi ceux engendrés dans les pays voisins et plus encore ceux relatifs à la contamination de l'océan Pacifique), gère donc la situation dans un cadre strictement national, avec divers ajustements économiques et juridiques intervenus à partir de 2011.

Plus généralement, et bien avant Fukushima, l'idée même d'un régime international semble avoir cédé le pas à une stratégie d'« efficacité » visant à réconcilier, d'une part les cadres nationaux avec les conventions et protocoles à caractère international dont certains sont déjà caducs, d'autre part la promotion de l'énergie nucléaire et de son développement (par l'AIEA, l'AEN et les grandes puissances nucléaires) avec l'obligation de rendre socialement « accep-

26. Voir S. Aykut et A. Dahan, « La gouvernance du changement climatique. Anatomie d'un schisme de réalité », dans D. Pestre (dir.), *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*, La Découverte, Paris, 2014, à paraître.

tables» ses dégâts (moyennant un mécanisme voulu plus efficace et plus juste des réparations). Dans ce mouvement quelque peu chaotique, nonobstant les augmentations des montants des responsabilités envisagées dans le cadre de divers protocoles, conventions ou lois, se maintient, voire se renforce, ce que j'appellerai un «gouvernement par le fossé». La notion de «fossé» renvoie ici à l'écart historique et spectaculaire entre les dommages réels engendrés par un accident nucléaire et les réparations programmées; un écart moins technique que structurel dont le maintien est incontournable pour la survie de l'industrie nucléaire, quelles que soient les (nouvelles) bonnes volontés affichées dans les déclarations, projets d'accords ou *guidelines* promus depuis les années 1990.

Gouverner par le «fossé»: d'un régime «international» à un régime discursif

Quand la catastrophe de Fukushima a frappé le Japon, l'exploitant nucléaire Tepco était tenu par une responsabilité «illimitée» vis-à-vis des dégâts engendrés par la défaillance de ses réacteurs, ce qui diffère fortement de l'ensemble des configurations, européennes et américaines, décrites jusqu'ici. C'est la spécificité de la loi japonaise de 1961 relative à la responsabilité civile, qui, dans cette logique, contraint tout exploitant à débloquer une «réserve de sécurité» d'un milliard d'euros, avant même de se lancer dans l'exploitation des centrales nucléaires. En d'autres termes, la prédisposition d'une somme assez importante (onze fois le montant imputé à EDF en cas d'accident) réservée aux réparations est garantie par la loi. En outre, l'exploitant accepte aussi de réparer les dommages pouvant aller au-delà de cette somme.

Pendant, en mars 2011, Tepco pouvait bien s'exonérer de toute responsabilité vis-à-vis de la catastrophe, car la loi de 1961 prévoit aussi de rendre nulle la responsabilité de l'exploitant en cas de «catastrophes naturelles majeures». Mais face à l'ampleur des réactions suscitées dans la population japonaise, Tepco a finalement décidé de ne pas demander d'exonération. Ainsi, les réparations devant être prises en charge par Tepco, pour un coût d'ores et déjà estimé entre 200 et 400 milliards d'euros, rien que pour les trois ans qui se sont écoulés depuis la catastrophe²⁷, devaient normalement mener à la faillite de cette entreprise, puisque sa «réserve de sécurité», bien que supérieure aux coûts imposés aux exploitants français ou américains, ne correspond qu'à une petite partie des coûts à payer. Pour éviter cela, mais aussi pour permettre une prise sous contrôle rapide de la situation, le gouvernement japonais a recouru quelques mois après la catastrophe à deux types de dispositifs²⁸.

27. Donc sans compter les dommages susceptibles d'être déclarés dans les années à venir, en particulier avec la multiplication des cancers et des maladies radio-induites qui ne seront que progressivement reconnues.

28. Voir Cour des comptes, *Les coûts de la filière électronucléaire. Rapport public thématique*, Paris, janvier 2012, chap. 7.

Premièrement, en août 2011, il a voté une « loi portant création d'un organisme d'aide à l'indemnisation des dommages nucléaires », au titre d'une « assistance adéquate » prévue par la loi pour Tepco. Il s'agit d'un organisme auquel sont versées les aides financières du gouvernement japonais ainsi que celles des autres exploitants nucléaires japonais, dans le but d'éviter la faillite de Tepco. Les compagnies électriques sont alors autorisées à augmenter le prix du kilowattheure dans une certaine mesure, afin d'alimenter plus facilement le budget de cet organisme, faisant ainsi également contribuer les consommateurs.

Deuxièmement, une « loi sur les dédommagements d'urgence aux victimes d'un accident nucléaire » a été votée la même année. Celle-ci ouvre la voie au versement par l'État des indemnités provisoires aux victimes afin d'accélérer le processus de réparations. En théorie, ces indemnités provisoires doivent être supérieures à 50 % des dommages subis. L'État avance donc de l'argent, au nom de Tepco.

On voit ainsi que des ajustements multiples ont été apportés au cadre juridique existant, même dans un contexte où l'exploitant avait *a priori* une « responsabilité illimitée ». Plus précisément, la notion de responsabilité illimitée s'est avérée en grande partie inopérante dans les circonstances réelles d'un accident grave. Le « fossé » entre ce qu'un industriel est censé – mais aussi et surtout est « en mesure » de – payer et ce qu'il faut réellement payer pour prendre en charge correctement les dommages, impose une limitation forcée des responsabilités de l'industriel. Cela engendre une réorganisation, aussi circonstancielle qu'exceptionnelle, des charges à imputer à l'État et à la collectivité, dont la logique se rapproche finalement de celle qui prévaut dans les cadres juridiques européens et américains (avec cette différence que, sur un plan formel, ces derniers limitent en très grande partie l'engagement de l'État et des États tiers). Dans un tel contexte, dans le cas précis de Fukushima, les indemnités font d'ailleurs l'objet de négociations permanentes entre les victimes et Tepco, ou entre les victimes et l'État, les premières étant confrontées à des épreuves complexes, avec les multiples démarches bureaucratiques (pour attester les dommages subis), les recours limités à la justice et les définitions par le haut de ce que sont un dommage et une victime, sources d'injustices et donc de controverses et de disputes.

Selon les dispositions juridiques en vigueur, un tel fossé entre les responsabilités à assumer par l'exploitant et les réparations à accorder serait encore plus grand en France, en cas d'accident. En 2005, donc bien avant les accidents en chaîne de Fukushima, l'IRSN a commencé, à la demande de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), une étude sur les coûts d'un accident grave survenant en France. À l'époque, EDF tentait un changement de paradigme : elle souhaitait évaluer et hiérarchiser à l'aide d'une approche coût-bénéfice les nouvelles mesures destinées à renforcer la sûreté, envisagées dans le cadre du processus

de réexamen décennal de la sûreté des réacteurs du parc électronucléaire. Considérant ce souhait, l'étude de l'IRSN visait ainsi à mettre en parallèle les coûts des mesures de sécurité et ceux induits par un relâchement de ces mesures se soldant par un accident.

Publiée en 2007, l'étude a fait l'objet d'un débat médiatique au printemps 2013, en plein débat national sur la transition énergétique, sans toutefois que la question des coûts d'un accident nucléaire soit réellement articulée avec les dispositifs juridiques existants pour les prendre en charge, sans donc que la question du « fossé » historique se transforme en un problème public²⁹. Historiquement d'ailleurs, il s'agit là d'une question aussi centrale que discrète (presque un tabou), très peu soulevée par les groupes contestataires, par le mouvement écologiste et antinucléaire, aussi bien dans les années 1970 que dans la période plus récente.

Le scénario-accident retenu par l'IRSN prend comme cas d'étude la centrale nucléaire de Dampierre. Il se base sur l'hypothèse du relâchement d'un tiers du cœur de l'un des réacteurs, avec une dispersion dans l'environnement pendant deux heures continues. Selon l'étude de l'IRSN, un tel accident aurait des coûts divers et forcément très élevés. Une zone énorme (d'une surface de 25 000 kilomètres carrés), contenant la ville d'Orléans (située à cinquante kilomètres à l'ouest de la centrale) et arrivant aux portes d'Auxerre et de Bourges, deviendrait inhabitable. Suivant les normes de radioprotection en vigueur, il conviendrait alors d'évacuer près de 2,6 millions de personnes, mais l'Institut juge qu'une telle action (dite « optimale ») est irréaliste car très coûteuse. L'option « réaliste » reviendrait à en évacuer environ 25 000 dans un rayon de dix kilomètres, la situation des autres victimes (99/100 de ceux qui devaient théoriquement être évacués, mais qui « ne pourront pas l'être ») devant être prise en compte dans le calcul en tant que coût sanitaire « dû à la sous-optimalité des mesures d'urgence ». Ainsi, plus de 50 000 cas de cancers (mortels ou non) seraient à prévoir à long terme, dont le « coût économique » est estimé à 28 milliards d'euros environ (avec près d'un million d'euros par cas de cancer mortel), soit un chiffre qui à lui seul pose des problèmes d'ordre moral bien connus : que veut dire chiffrer la valeur économique d'un dommage sanitaire grave ? que veut dire estimer à un million d'euros le « prix » d'une vie anéantie par un accident nucléaire ?

Parmi les autres coûts pris en compte par les experts de l'IRSN, citons les coûts relatifs aux évacuations et aux relogements, les coûts liés aux mesures d'interdiction et de contrôle alimentaires, les coûts du nettoyage et de la réhabilitation du site accidenté (qui excluent d'ailleurs l'hypothèse de la construction d'un sarcophage, dont le coût est estimé à 5 milliards d'euros...), les coûts de soutien et d'aide aux catégories socioprofessionnelles et aux territoires mis

29. IRSN, *Examen de la méthode d'analyse coût-bénéfice pour la sûreté*, rapport IRSN-DSR n° 157, juillet 2007. Sur le débat médiatique en 2013, voir, par exemple, « Le scénario catastrophe de l'IRSN en cas d'accident nucléaire en France », *Le Monde*, 26 mars 2013, et « L'IRSN chiffre le coût d'un accident nucléaire majeur », *Le Point*, 26 mars 2013.

à mal (notamment les exploitations agricoles), ainsi que les coûts dits d'image (tourisme). En fin de compte, le coût total atteindrait près de 430 milliards d'euros (voire 760 milliards d'euros en suivant les hypothèses dites « majorantes »), selon un scénario qui est loin d'être le pire. En effet, la simulation d'un accident survenu dans une centrale nucléaire située plus près de Paris ou de grandes villes, ou dans le centre de retraitement de la Hague, aboutirait à des coûts maintes fois plus élevés, étant donné la taille des populations alors concernées et l'éventualité d'un relâchement beaucoup plus important et plus long de radioéléments. Mais le chiffre de 430 milliards d'euros est déjà suffisamment spectaculaire, non seulement parce qu'il correspond à environ un cinquième du produit intérieur brut de la France, mais aussi parce qu'il dépasse déjà de très loin la somme que l'exploitant aurait à prendre en charge. Plus concrètement, selon les dispositifs juridiques en vigueur, environ 1/5000 seulement de ce montant serait pris en charge par EDF (91 millions d'euros). L'État, pour sa part, prendrait en charge des sommes allant jusqu'à 110 millions d'euros. Et environ 145 millions d'euros proviendraient du fonds alimenté par les États signataires de la convention de Paris. La somme totale qui serait débloquée d'emblée correspondrait donc à seulement 345 millions d'euros, soit moins d'1/1000 de la somme estimée ; autrement dit, en théorie, 999/1000 du coût du dommage engendré lors d'un accident grave (qui est loin d'être « le plus grave possible ») ne serait pas couvert, du moins pas nécessairement et pas facilement.

Dans d'autres pays nucléaires, à commencer par les États-Unis, ce type de « fossé » ne serait que légèrement différent. Et quand bien même les conventions de 1997 ou de 2004 seraient ratifiées par l'ensemble des pays nucléaires (et, en second lieu, les pays non nucléaires), ce fossé ne serait atténué qu'à la marge. Le Protocole portant modification à la convention de Paris, censé ramener la responsabilité de l'exploitant à 700 millions d'euros, au mieux remplacerait le fossé actuel de 1/5000 (91 millions d'euros contre 430 milliards d'euros) par un autre (700 millions d'euros contre 430 milliards d'euros) qui ne couvriraient pas 599/600 des dommages (au lieu de 4999/5000 !). Si le pire arrivait, des ajustements à l'instar de ceux opérés au Japon seraient probablement envisagés : le droit positif français prévoit par exemple, pour les cas où les montants garantis seraient insuffisants pour réparer les dommages, qu'un décret en Conseil des ministres, publié six mois après l'accident, constate la situation exceptionnelle qui en résulte et fixe les modalités de répartition, prévoyant une indemnisation prioritaire des dommages corporels. Mais rien ne garantit que de tels ajustements auront lieu de manière suffisante, voire qu'ils seront même possibles, en particulier dans les pays en voie de développement ou dans les pays européens frappés par la crise économique. Deux décennies après l'acci-

dent de Tchernobyl, la Biélorussie réservait toujours un quart de son PIB à la réparation des dommages et à la réhabilitation des territoires contaminés, sans que celles-ci soient réalisées de manière satisfaisante et entière. Cela a progressivement ouvert la voie à la promotion, par l'État biélorusse et par des organismes comme la Commission européenne ou la Banque mondiale, de la « responsabilisation individuelle », c'est-à-dire le transfert des responsabilités de l'État vers les victimes, qui sont invitées à prendre en charge leur propre « destin », en apprenant à optimiser leur déplacement et leur ingestion d'aliments radioactifs, autrement dit à mieux mener leur survie ou leur « demi-vie³⁰ » dans les territoires contaminés³¹, sans plus attendre une normalisation par le haut de la situation (ce qui s'avère finalement impossible financièrement, voire même physiquement).

Nous sommes là face à un problème politique et moral majeur, dont j'ai tenté de décrire la construction historique. Je conclurai en arguant que la notion de responsabilité elle-même joue un rôle bien spécifique dans ce processus, celui d'un régime discursif fortement performatif, en ce qu'elle vise avant tout à faire exister l'industrie nucléaire à travers l'organisation ou la mise en loi, nationale et internationale, d'autant d'irresponsabilités que de responsabilités, ce qui repose alors sur la construction et le maintien d'un fossé historique, aussi discret qu'exceptionnel, entre les coûts politico-juridiques et les coûts réels. Ce fossé, loin de constituer une erreur d'experts, représente en fait un élément constitutif du secteur nucléaire, ce qui doit être considéré non seulement comme un objet d'étude complexe et intrigant pour les sciences sociales, mais aussi, plus généralement, comme un phénomène majeur subvertissant la logique démocratique même de nos sociétés contemporaines, qu'elles soient nucléarisées ou non.

SEZIN TOPÇU est historienne et sociologue des sciences, chargée de recherches au CNRS. Elle est membre du Centre d'études des mouvements sociaux (CEMS) au sein de l'Institut Marcel Mauss (UMR CNRS-EHESS). Son dernier ouvrage paru s'intitule *La France nucléaire : l'art de gouverner une technologie contestée* (Seuil, 2013).

30. Telle que Michaël Ferrier la décrit dans *Fukushima, récit d'un désastre*, Gallimard, Paris, 2012.

31. Voir à ce sujet S. Topçu, « Chernobyl Empowerment? Exporting Participatory Governance to Contaminated Territories », dans S. Boudia et N. Jas (dir.), *Toxicants, Health and Regulation since 1945*, Pickering and Chatto, Londres, 2013.