

# 2 ans après Fukushima: beaucoup de connaissances acquises – peu d'actes

Une analyse de Greenpeace Suisse

## Introduction

Le 5 juillet 2012, la commission NAIIC<sup>1</sup> constituée par le Parlement japonais a publié son rapport sur la catastrophe de Fukushima. Sa principale conclusion est que la catastrophe a une origine humaine.

Le rapport NAIIC explique quelles sont les conséquences des manquements structurels des installations et quelles sont les répercussions des erreurs humaines pour les personnes touchées – que ce soit avant, pendant ou après la catastrophe. Les mauvaises décisions prises par l'état-major de crise ont fait que certains habitants de la zone 1 ont dû être évacués jusqu'à quatre fois; cela a généré un stress incroyable chez les personnes concernées et des décès parmi les plus âgés et les malades.

Ce rapport montre aussi l'ampleur et les conséquences des manquements organisationnels, des erreurs structurelles et des négligences graves de la part du gouvernement, des autorités, de l'instance de surveillance et de l'exploitant TEPCO. Ce rapport raconte l'histoire des défauts des installations nucléaires de Fukushima qui n'ont tout simplement pas été pris en compte, du rejet des nouvelles connaissances en matière de sécurité, du refus des adaptations dans le domaine de la sécurité et de l'ignorance à l'égard des mesures d'urgence et de la protection de la santé de la population.

**"J'ai tiré de nombreuses leçons de cette catastrophe. Mon pays dédaigne aussi la vie de sa population. Le gouvernement national a ordonné cette évacuation qui est comme une façon de lutter contre nous. Comment pouvons-nous nous défendre si nous ne disposons pas de nos propres armes, de nos propres mesures, de notre propre autorité?"**

Maire de Futaba lors de sa démission le 23 janvier 2013.

Ce rapport reconnaît que – contrairement à la thèse diffusée par les médias selon lesquels le tsunami était la cause de tout – ce sont les graves manquements dans la conception de base des installations nucléaires de Fukushima, connues de tous, qui sont à l'origine de cette catastrophe nucléaire. Cette catastrophe était donc d'origine humaine et les composantes socioculturelles – comme la soumission à l'autorité typiquement japonaise – y ont joué un rôle important. En Occident, l'attention médiatique s'est focalisée sur ce dernier aspect.

<sup>1</sup> NAIIC: The Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission mandatée par le Parlement japonais <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/haiic.go.jp/en/index.html>

Au Japon, le rapport NAIIC a eu l'effet d'une réplique du tremblement de terre, un appui indispensable pour réviser les leçons tirées de la catastrophe. Le président de la commission, Monsieur Kurokawa, appelle à ce que ce rapport, et les prises de position des personnes touchées et des travailleurs qu'il contient, soit entendu sur toute la planète.

Greenpeace considère que cette nouvelle "leçon" n'a pas été assez prise en compte en Suisse et dans les autres pays européens. Le rapport NAIIC dévoile de graves dysfonctionnements systémiques qui se produisent aussi chez nous. Dans la présente analyse de ce rapport, Greenpeace veut montrer quel message est arrivé en Suisse et lequel ne l'est pas.

Les 10 constats du rapport sont abrégés ci-dessous. Un résumé de 80 pages de ce rapport se trouve ici (en anglais): <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/en/index.html>

Chaque conclusion induit une question essentielle pour la Suisse, et Greenpeace se demande si les leçons tirées par le Japon ont été comprises par les exploitants suisses, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et les instances politiques, et s'ils sont en train de les appliquer. Cette évaluation ne peut pas être complète; elle se concentre en particulier sur les points critiques et montre des exemples significatifs.

Les thèmes abordés par les conclusions du rapport japonais se recoupent en partie; cela crée des redondances et en partie des répétitions qu'il n'a pas été possible d'éviter entièrement dans cette analyse.

## Les dix constats du rapport NAIIC et leurs applications en Suisse

### *Constat 1: une catastrophe d'origine humaine*

*La catastrophe nucléaire de Fukushima a été le résultat d'une culture d'accords réciproques entre le gouvernement, les autorités et TEPCO; elle a été conditionnée par des lacunes dans la conduite de ces instances. Elles ont bercé la population dans un sentiment trompeur de sécurité à l'encontre des accidents nucléaires.*

*La commission NAIIC conclut que l'accident est indubitablement d'origine humaine du fait des dysfonctionnements organisationnels et régulateurs.*

*Comme piste pour une solution, la commission recommande que le Parlement contrôle les autorités de surveillance des installations nucléaires en créant une commission permanente disposant de prérogatives étendues<sup>2</sup>.*

Le rapport NAIIC montre que depuis 2006, TEPCO (l'exploitant de la centrale nucléaire de Fukushima) était conscient des risques d'une perte de l'approvisionnement électrique en cas de tsunami. La NISA (Nuclear and Industrial Safety Agency, remplacée en septembre 2012 par la Nuclear Regulation Authority), l'institution japonaise de surveillance du nucléaire, savait que TEPCO n'avait rien fait pour pallier ce manquement. Dans ce cas, la NISA a tout simplement ignoré les expériences et les progrès technologiques faits à l'étranger ("a negative attitude"). La NISA a toléré que les centrales nucléaires japonaises ne fassent pas d'exercices et ne mettent pas leurs installations à niveau. La commission NAIIC considère que ce manque de surveillance a été aggravé par le fait que la NISA faisait partie du Ministère japonais de l'économie qui promeut l'énergie nucléaire.

### En Suisse, la cause et le déroulement de la catastrophe nucléaire de Fukushima ont-ils été correctement évalués?

**Analyse de l'accident de Fukushima par l'IFSN:** Les incidents ci-dessus étonnent d'autant plus que l'IFSN a reconnu les erreurs structurelles dans son analyse de l'accident de Fukushima. Il n'a ainsi pas échappé à l'IFSN qu'il y a "un manque d'indépendance de la NISA et des intrisations de personnels dans le secteur du nucléaire entre les instances étatiques et l'industrie nucléaire" et que "des aspects de la gestion des urgences ne sont pas suffisamment bien ancrés dans la loi et que les structures légales doivent être renforcées"<sup>3</sup>.

Immédiatement après le début de la catastrophe de Fukushima, alors que les informations étaient encore très fragmentaires, l'IFSN soutenait encore la thèse selon laquelle le tsunami a été la cause de tout (traduction Greenpeace): "D'après les informations disponibles, c'est le tsunami déclenché par le séisme qui est à l'origine des problèmes rencontrés. Le tsunami a en effet détruit toutes les installations de secours, les prises d'eau, les canalisations etc. dans l'enceinte de la centrale nucléaire. C'est ce qui a provoqué la défaillance de la fourniture électrique externe, du refroidissement de tous les réacteurs, de tous les systèmes de sécurité et de secours, et de l'approvisionnement électrique d'urgence."

Dans l'analyse de l'accident faite le 26 août 2011, l'IFSN constate que différentes mesures auraient pu permettre de réduire les conséquences de l'accident: un réseau électrique différemment structuré, une séparation spatiale et sécurisée du bâtiment abritant les pompes pour l'eau de refroidissement, une meilleure protection contre les inondations etc. On peut

<sup>2</sup> Entre autres des études, des auditions publiques, la création d'un organe de consultation avec des spécialistes indépendants, des rapports sur des mesures et leur application.

<sup>3</sup> Analyse Fukushima, IFSN, 29.08.2011

donc attester que l'IFSN a reconnu que les manquements dans les installations de sécurité de la centrale ont contribué à aggraver l'accident; une partie de cette catastrophe était donc d'origine humaine.

Les décisions relativement hâtives que l'IFSN a prises au printemps et dans le courant de l'année 2011 pour exiger des centrales nucléaires suisses qu'elles fournissent la preuve des la sécurité de leurs installations face aux séismes, aux inondations et à des combinaisons d'événements portaient pour leur plus grande part sur des faiblesses techniques en cas d'événements externes. Mais il est important de retenir qu'il ne s'agit pas d'examen complets de la sécurité des centrales.

**Enseignements tirés par les exploitants:** Le ton et le côté factuel des analyses des exploitants des centrales sont à double tranchant. Le déroulement de la catastrophe est décrit de façon factuelle et son exemplarité est reconnue dans les réponses aux décisions de l'IFSN (traduction Greenpeace): "*On peut considérer que la sous-estimation du risque causé par un séisme est à l'origine du déroulement des événements*"<sup>4</sup>. La description du déroulement des événements correspond dans l'ensemble à celle de l'IFSN. La culture de la sécurité n'est mentionnée qu'en marge. La communication est généralement marquée par la retenue.

La propagande du forum nucléaire adopte toutefois un autre ton. On y reconnaît bien des erreurs dans la culture de la sécurité – mais en ce qui concerne la Suisse, on les balaie immédiatement avec des arguments techniques: "*La nouvelle analyse des centrales nucléaires suisses réaffirme que nos installations disposent de tout ce qui manquait à Fukushima- Daiichi pour la maîtrise de l'accident, car tous les systèmes nécessaires ont été prévus en Suisse dès la conception ou ont fait l'objet d'une mise à niveau au début des années 1990*"<sup>5</sup>. C'est du plus pur cynisme.

**Réaction du monde politique:** Peu après la catastrophe, la Conseillère fédérale Doris Leuthard a réagi en annulant les demandes de construction de nouvelles centrales nucléaires. La sortie progressive du nucléaire décidée ensuite par le Conseil fédéral et adoptée par le Parlement fait actuellement partie de la procédure de consultation de la Stratégie énergétique 2050. Si juste après la catastrophe la sécurité de la population était la principale raison invoquée (par Mme Leuthard lors de la conférence de presse du 13.03.2011 (traduction Greenpeace): "**Dans la politique nucléaire, la sécurité a toujours la priorité**")<sup>6</sup>, cette préoccupation a dû ensuite céder la place à des calculs financiers (paiements de dédommagements, pertes fiscales pour les cantons propriétaires), à des arguments économiques (sécurité de l'approvisionnement) et à des intrigues politiques.

Le 04.12.2012, près d'un an et trois quarts après la catastrophe, Mme Leuthard a constaté que (traduction Greenpeace): "*Pour le Conseil fédéral, la sécurité a une triple signification. Et la sécurité de l'approvisionnement se trouve naturellement en première position. Mais nous pensons aussi à la sécurité de l'environnement (...) et il faut aussi penser à la sécurité économique*"<sup>7</sup>.

**Commentaire de Greenpeace:** En Suisse, la sécurité de la population n'a pas la priorité. Ici aussi, il existe une proximité problématique entre les exploitants, les autorités de surveillance et le gouvernement.

Le déroulement et la portée de la catastrophe au Japon ont généralement été correctement estimés – à l'exception du noyau dur du lobby nucléaire. L'IFSN a pris des décisions rapides, et

<sup>4</sup> Tiré de la réponse de la centrale nucléaire de Gösgen à la décision 1 de l'IFSN  
<http://www.kkg.ch/upload/cms/user/110331AntwortKKGzurVerfuegungENSI1.pdf>

<sup>5</sup> Fukushima – Analyse et enseignements, Forum nucléaire suisse 01.02.2012  
(<http://www.nuklearforum.ch/fr/node/15511>)

<sup>6</sup> Séquence vidéo de l'entretien avec Mme Leuthard le 14.03.11 sur  
<http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/02501/02668/index.html?lang=fr>

<sup>7</sup> Mme Leuthard au forum de l'IFSN le 05.09.12,  
<http://www.ensi.ch/de/2012/09/05/ensi-forum-referat-von-bundesraetin-doris-leuthard/>

il a été rapidement décidé de ne pas maintenir les demandes de construire de nouvelles centrales nucléaires et de sortir du nucléaire.

Deux ans à peine après la catastrophe, on recommence à interpréter la notion de sécurité avec légèreté de façon à continuer d'exploiter des centrales nucléaires vieillissantes. Ca fait réfléchir.

### **Constat 2: dégâts provoqués par des séismes**

*La commission NAIIC constate que TEPCO a précipitamment accusé le tsunami d'être la seule cause de la catastrophe et a nié les dégâts commis par le séisme. La commission considère à contrario que le tremblement de terre a détruit des installations et équipements de sécurité, et que c'est le tremblement de terre qui a provoqué la fuite de liquide de réfrigération dans le réacteur 1.*

*La commission espère qu'une analyse effectuée par une tierce partie parviendra à des résultats concluants et le développement à terme d'un système avec des commissions d'examen indépendantes.*

Le séisme a provoqué l'arrêt d'urgence des réacteurs 1 à 3 de la centrale nucléaire de Fukushima et a interrompu son approvisionnement électrique normal. La principale secousse a eu lieu après cette interruption, mais avant l'arrivée du tsunami. JNES<sup>8</sup> a confirmé la possibilité d'une petite perte de liquide de refroidissement (LOCA), les opérateurs sur place se sont aussi déclarés préoccupés par une perte de liquide de refroidissement due à une fuite dans une soupape. La soupape de sécurité n'a pas fonctionné. La commission n'exclut pas que le séisme ait provoqué des dégâts plus importants.

Quelques semaines plus tard, la commission d'enquête du gouvernement (commission Hatamura) n'a pas confirmé cette supposition.

Une grande partie des équipements en relation directe avec l'accident se trouve dans la zone la plus contaminée et restera de ce fait encore pendant longtemps inaccessible pour des examens plus approfondis. Il n'a de ce fait pas été possible de faire une analyse complète du déroulement de l'accident au moment de la publication du rapport NAIIC en juillet 2012.

La commission NAIIC a évalué négativement l'attribution précipitée par TEPCO de la cause de l'accident au tsunami. Elle y voit une tentative de TEPCO de rejeter la responsabilité de ses erreurs de conception en qualifiant le tsunami de supra-conceptuel<sup>9</sup>. Au cas où des séismes de cette force provoqueraient une défaillance totale des systèmes, ce problème concernerait tous les réacteurs nucléaires du pays et entraînerait de graves implications judiciaires pour les responsables de TEPCO.

### **Comment réagit-on en Suisse quant à la possibilité de graves dégâts provoqués par un séisme?**

**Réaction de l'IFSN:** dans sa réaction à Fukushima, l'IFSN n'a pas thématisé une perte précoce du liquide de refroidissement suite au tremblement de terre (p. ex. par la rupture d'une conduite ou par une fuite). L'IFSN a tout de même décidé de faire examiner la robustesse des installations suisses en cas de fort séisme. Cet examen se base sur un rapport intermédiaire provisoire (du projet PEGASOS<sup>10</sup>-Refinement). Ce rapport intermédiaire relativise les risques de

<sup>8</sup> JNES – Japan Nuclear Energy Safety Organization – un service administratif chargé de garantir la sécurité des installations nucléaires en relation avec les autorités de surveillance exercée par NISA.

<sup>9</sup> Conception d'une installation: les incidents conceptuels comme la défaillance de composants devant assurer la sécurité doivent être maîtrisés de façon à ce que leurs effets sur leur environnement restent inférieurs aux valeurs prescrites par l'Ordonnance fédérale sur la radioprotection (ORaP). Pour ce faire, on fixe des valeurs (force, hauteur etc.) que les installations doivent supporter en cas d'événement extérieur (séisme, inondation). Ce qui se situe au-dessus de ces valeurs est considéré comme valeur supra conceptuelle.

<sup>10</sup> PEGASOS - Probabilistische Erdbeben-Gefährdungs-Analyse für die KKW-Standorte in der Schweiz. Grâce à cette étude, on sait depuis 2007 que le risque de séisme a été sous-estimé en Suisse – en particulier en ce qui concerne

séisme par rapport au premier rapport et revoit les valeurs à la baisse. Il ne permet toutefois pas encore d'évaluation définitive. Et les autorités de surveillance des installations nucléaires savent que différents éléments importants pour la sécurité de la vieille centrale nucléaire de Mühleberg ne sont pas résistants aux séismes.

**Réaction des exploitants:** Ils ne thématisent pas le fait que le séisme a provoqué une perte de liquide de refroidissement dans le réacteur 1. Le Forum nucléaire suisse n'est pas tout à fait sûr qu'"Il n'a pas encore pu être éclairci dans le détail si sur les installations touchées, et notamment à Fukushima-Daiichi, le séisme n'a tout de même pas contribué à endommager certaines composantes critiques pour la sûreté"<sup>11</sup>.

Les exploitants des centrales ont fourni la certification de la résistance sismique de leurs installations suite aux décisions de contrôle de l'IFSN. La centrale de Gösgen a dû revoir son rapport. Une nouvelle expertise montre que Mühleberg et le barrage du Wohlensee ne disposent pas d'une certification de résistance antisismique (voir page 14).

**Réaction du monde politique:** le gouvernement et l'administration fédérale n'ont jamais émis de doute quant à la sécurité des installations nucléaires suisses. Les interventions politiques ont reçu des réponses correspondantes en référence aux rapports de l'IFSN.

**Commentaire de Greenpeace:** Il faudra sans doute longtemps avant qu'on sache avec certitude quelles parties de la centrale nucléaire de Fukushima ont été détruites par le séisme. En Suisse, on tient compte de ce danger potentiel, mais seulement sur le papier. Le fait que les risques de tremblement de terre d'après PEGASOS aient été corrigés à la baisse dans le rapport intermédiaire du Refinement Project laisse un arrière-goût désagréable. Il en va de même des nouvelles connaissances sur la stabilité du barrage Mühleberg-Wohlensee. Le monde politique ne s'en préoccupe guère.

### **Constat 3: Les mesures d'urgence de TEPCO n'étaient ni claires ni entraînées.**

*La commission NAIIC a constaté des problèmes opérationnels chez TEPCO. Il aurait été possible de réagir de façon plus appropriée en ayant plus de savoir-faire, d'entraînement et d'équipements de secours.*

*La commission NAIIC exige entre autres un changement fondamental de la culture de la conduite chez TEPCO, une claire définition des rôles dans la relation entre les autorités et les exploitants, ainsi qu'un système de surveillance permettant d'aider à assurer la sécurité au niveau le plus élevé.*

"Les employés dans le bunker principal travaillaient dans des conditions dans lesquelles ils ne pouvaient plus avoir confiance en personne à part en eux-mêmes et où ils étaient seuls responsables de leur propre sécurité. Tous ces problèmes ne viennent-ils pas d'un manque de préparation ("preparedness") et de sérieux dans un tel cas d'urgence? Je ne veux pas avoir à entendre qu'il s'est agi d'un événement imprévu. Le gouvernement et l'exploitant sont responsables des problèmes existants avant la catastrophe et qui ont fini par y contribuer"<sup>12</sup>.

Cette citation d'un collaborateur de TEPCO dit tout sur la culture de la sécurité catastrophique dans son entreprise. Dans la centrale nucléaire accidentée, les ingénieurs et les opérateurs ont travaillé dans des conditions inimaginables auxquelles ils n'étaient ni préparés ni entraînés. La

---

la sécurité des centrales nucléaires. On travaille actuellement à un projet d'affinement (refinement) des résultats afin de préciser les différents détails pour chaque emplacement.

<sup>11</sup> Fukushima – Analyse et enseignements, Forum nucléaire suisse 01.02.2012  
(<http://www.nuklearforum.ch/fr/node/15511>)

<sup>12</sup> Collaborateur de TEPCO cité dans le rapport NAIIC, p.66 (traduction Greenpeace)

panne généralisée de l'approvisionnement électrique a provoqué l'arrêt du fonctionnement des salles de contrôle, de l'éclairage et des systèmes de communication. Les manuels disponibles n'étaient plus d'actualité, et les diagrammes et les documents nécessaires manquaient. L'équipement d'urgence était de moins bonne qualité que celui utilisé pour les opérations courantes. Les débris et les dégâts, ainsi que l'incertitude concernant la radioactivité ont encore contribué à entraver les mouvements de personnels et d'équipements.

### Le personnel des centrales nucléaires suisses est-il entraîné et équipé pour faire face à un accident de grande ampleur?

**Réaction de l'IFSN et des exploitants:** dans son analyse<sup>13</sup>, l'IFSN constate correctement (presque comme d'habitude) que (traduction Greenpeace): "*La planification d'urgence existante en conjonction avec les "Severe Accident Management Guidelines" (SAMG) ont probablement eu une influence directe sur la gestion de l'accident dans le sens de l'empêchement de dégâts au réacteur et de l'émission de radioactivité.*"  
*Cette planification d'urgence (Emergency Action Plan) était pourtant aussi présente à Fukushima Daiichi, mais un accident de cette ampleur n'avait pas été pris en compte.*"

Le 18 mars 2011, l'IFSN a décidé qu'à compter du 1<sup>er</sup> juin 2011 toutes les centrales nucléaires devaient avoir accès à un dépôt central externe résistant aux inondations et aux séismes, et contenant des équipements supplémentaires pour les cas d'urgence. Ce dépôt a été réalisé à Reitnau (AG). L'IFSN fait effectuer des exercices d'urgence<sup>14</sup>. Dans notre pays on exerce toutefois des scénarios maîtrisables dans un déroulement ordonné. Il est plus que douteux que l'organisation fonctionne en cas de réelle urgence.

Dans le rapport du groupe de travail interdépartemental afin d'examiner les mesures de protection de la population en cas de situation d'urgence suite à des événements extrêmes en Suisse (IDA NOMEX), on peut lire des choses effarantes sur une situation comparable à Fukushima qui se produirait en Suisse. La protection en cas de vraie catastrophe est inquiétante:

*"Les mesures à prendre à la source (soit au sein de la centrale) et en vue d'assurer la protection et l'assistance à la population requièrent d'importantes ressources en personnels et en matériel sur une période prolongée. Des capacités de mesure permettant de faire le point de la situation radiologique doivent être disponibles dans toute la Suisse. Lorsque plusieurs événements surviennent ensemble (p. ex. séisme et accident dans une centrale nucléaire), un nombre considérable de personnes doit intervenir à divers endroits. En cas d'événement nucléaire, les dispositions prises aux niveaux fédéral et cantonal sur le plan organisationnel et pour réserver les ressources nécessaires (personnelles et matérielles) sont insuffisantes (p. ex. personnel et équipements de mesure pour centre d'accueil d'information, équipements de mesure suffisants pour évaluer tous les aspects environnementaux de la situation radiologique)"<sup>15</sup>.*

---

<sup>13</sup> Vertiefende Analysen des ENSI (seulement en allemand)

<sup>14</sup> En novembre 2011, l'IFSN a observé et évalué l'organisation en cas d'urgence lors de l'exercice ARALKUM (nom aussi donné au désert formé par le retrait de la mer d'Aral). Le scénario de cet exercice portait sur l'interruption de la fourniture électrique externe et la perte complète de l'approvisionnement en eau de refroidissement. Les mesures se sont concentrées sur l'approvisionnement des échangeurs de chaleur pour évacuer la chaleur du réacteur et des mesures de gestion d'accidents concernant la fourniture d'électricité en urgence. L'exercice a en particulier l'engagement avec succès de matériel de lutte incendie pour approvisionner les échangeurs de chaleur et la production d'électricité avec des génératrices de secours mobiles.

L'IFSN se base sur ses observations pour conclure que les objectifs de l'exercice ont été atteints conformément à la directive ENSI-B11. La centrale nucléaire de Beznau (Kernkraftwerk Beznau, KKB) dispose d'une organisation d'urgence appropriée pour faire face à des accidents.

Une inspection a montré que les moyens de communication d'urgence fonctionnent pour établir le contact avec des instances externes. L'IFSN a déclenché sans préavis une alarme d'exercice à la KKB qui a confirmé la disponibilité de l'état-major d'urgence de la centrale conformément à la directive ENSI-B11. (Source: rapport d'activité 2011 de l'IFSN)

<sup>15</sup> IDA NOMEX – rapport du groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX: Examen des mesures de protection applicables en Suisse en cas d'urgence; DETEC, 22 juin 2012.

Plus loin on peut lire: "A l'heure actuelle, les compétences liées à la coordination des soins apportés aux personnes gravement irradiées ne sont pas clairement définies. Si le Service sanitaire coordonné (SSC), l'IFSN, la Suva et l'OFSP sont en partie impliqués, aucun n'assume cependant la responsabilité de la conduite. Il faut donc définir quelles mesures prendre pour garantir la prise en charge des victimes irradiées conformément à la norme internationale (REMPAN de l'OMS) "<sup>16</sup>.

Un doute abyssal ne peut qu'étreindre le lecteur attentif en lisant: "En 2009 a été lancé un projet portant sur le concept de communication OIR (Organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité). (...) D'après les analyses réalisées dans le cadre de l'examen des moyens de communication OIR et de l'Exercice de conduite stratégique 2009 (ECS 09), les moyens de télécommunication actuellement sollicités seraient insuffisants en cas d'événement d'envergure. En effet, certains éléments d'intervention importants ne peuvent être convoqués que par le biais des réseaux de téléphonie mobile publics. **Les autorités et les centrales nucléaires ne peuvent communiquer que par le biais des réseaux publics, qui en cas de panne d'électricité restent fonctionnels pendant quelques heures seulement, dans le meilleur des cas.** Les exploitants des centrales nucléaires et l'IFSN ne sont actuellement plus connectés aux réseaux de télécommunication sûrs en cas de crise, comme le réseau de télécommunication automatique"<sup>17</sup>.

Nous ne manquerons pas de revenir au rapport IDA NOMEY en commentant ce qui suit.

**Réponse du monde politique:** Dans son article 5, la Loi sur l'énergie nucléaire (LENu; SR 732.1) exige la préparation de mesures de protection en cas d'urgence en cas de libération de quantités dangereuses de substances radioactives. Dans l'art. 5 al. 4, le Conseil fédéral est tenu de fixer les mesures nécessaires. Les manquements énumérés reviennent à une infraction à l'Ordonnance sur la protection d'urgence (OPU; 732.33); la nécessité d'agir est évidente. Le Conseil fédéral joue la montre: "Les scénarios d'urgence et de référence existants ne prennent pas en considération d'importantes fuites d'eau radioactive provenant d'une centrale suisse. C'est pourquoi, en référence à son rapport "Lessons Learned und Prüfpunkte aus den kerntechnischen Unfällen in Fukushima", l'IFSN a décidé en octobre 2011 que le maniement de grandes quantités d'eau contaminée ou de substances nocives pour l'environnement méritait de faire l'objet d'une analyse."<sup>18</sup> Les résultats des rapports ne semblent pas alarmer le Conseil fédéral; d'ici fin 2014, il attend simplement un rapport final sur la mise en œuvre des mesures.

**Commentaire de Greenpeace:** La Suisse n'est pas prête à faire face à un événement de l'ampleur et de la gravité de Fukushima. Il faut compter avec des dysfonctionnements comparables en cas de catastrophe. La sécurité n'a pas la priorité – on écrit des rapports au lieu d'adopter des mesures et de les appliquer. Beaucoup de choses se basent sur l'espoir qu'il n'y ait jamais d'événement naturel avec des conséquences graves. Et l'espoir s'établit là où la méfiance est la plus grande – il se base sur les exploitants et l'existence d'une organisation sécuritaire suffisamment importante dans les centrales pour empêcher le pire. Il ne faut pas s'attendre à des majorités en faveur d'une politique restrictive. Le gouvernement et le Parlement remettent beaucoup de choses à plus tard.

---

<sup>16</sup> Idem. Selon l'IFSN (25.1.2013) un rapport sur le suivi et le traitement de personnes fortement irradiées a été élaboré en collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique OFSP, la Caisse nationale suisse d'assurance accident SUVA et le groupe des dirigeants des centrales nucléaires suisses (Gruppe der schweizerischen Kernkraftwerksleiter, GSCL); ce rapport a été remis à l'Etat-major fédéral ABCN.

<sup>17</sup> Idem

<sup>18</sup> Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Jans 12.3959

#### **Constat 4: Mesures insuffisantes en cas d'urgence et gestion de crise lacunaire**

**La commission NAIIC a considéré que la définition des rôles entre le gouvernement, les autorités de surveillance des installations nucléaires et d'autres instances responsables n'était pas claire et était équivoque dans de nombreux cas. Ce qui a aggravé la situation sur place.**

**La commission NAIIC exige une réforme complète de la gestion de crise et une définition claire des responsabilités. La santé et la sécurité de la population doivent avoir la priorité.**

Le gouvernement japonais, les autorités de surveillance du nucléaire et les exploitants de centrales n'avaient ni la préparation ni le savoir-faire pour réagir avec les mesures appropriées à une situation d'urgence comme celle qui a eu lieu à Fukushima. Lors d'un accident pareil, c'est en principe la NISA qui aurait dû prendre la direction des opérations, mais elle a failli. Le rapport NAIIC relève que l'état-major de crise, TEPCO et les autorités de surveillance étaient d'accord de déclencher le "venting" (le fait de relâcher de la pression), mais la NISA n'a transmis cette mesure d'urgence ni aux personnes responsables au ministère ni à l'état-major d'urgence.

Cette répartition des rôles peu claire et la confusion qui en a résulté ont fait que c'est le premier ministre Naoto Kan qui est intervenu directement auprès de la centrale nucléaire de Fukushima, contrevenant à toutes les règles et accroissant encore le chaos dans la centrale.

Le manque d'informations ou d'un concept clair de la part du gouvernement, des autorités et de TEPCO a provoqué l'évacuation non planifiée de 145 000 habitants. "Les ordres d'évacuation changeaient continuellement du fait que la zone d'évacuation est passée de 3 km à 10 km puis à 20 km, tout ça en une journée. Et lors de chaque changement, les évacués devaient de nouveau se rendre ailleurs. Beaucoup d'entre eux ne savaient pas qu'ils étaient envoyés à des endroits où la radioactivité était élevée. Les hôpitaux et les hospices avaient beaucoup de peine à trouver des moyens de transport et d'hébergement; en mars, 60 patients sont décédés du fait de complications durant leur évacuation." Le rapport NAIIC arrive à la terrible conclusion que: "TEPCO, la NISA et la commission de sécurité nucléaire, ainsi que le Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI) ont été incapables de développer correctement des exigences minimales en matière de sécurité"<sup>19</sup>.

#### **La gestion de crise est-elle assez développée en Suisse et les mesures d'urgence sont-elles satisfaisantes?**

**La gestion de crise par les autorités de surveillance nucléaire et dans les offices fédéraux.** En principe, les responsabilités sont clairement définies entre la Confédération et les cantons. Mais le rapport du groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX publié en juin constate de nombreux manquements organisationnels et matériels. On ne sait ainsi toujours pas comme l'état-major de crise, les autorités de surveillance et les exploitants fonctionneraient en état de stress lors d'une catastrophe. Le fait est qu'autour de ses centrales nucléaires la Suisse est beaucoup plus peuplée que le Japon autour des siennes et qu'une grande partie des infrastructures nationales en subirait les conséquences, ce qui rendra la gestion de crise encore plus difficile.

Il faut absolument tenir compte du fait que le siège du gouvernement et toute l'administration fédérale – y compris l'Office fédéral pour la protection de la population – se trouvent dans la zone d'alerte 2 de la centrale nucléaire de Mühleberg. IDA NOMEX reconnaît aussi ce problème: "La capacité durable d'intervention des différents services de la Confédération varie

<sup>19</sup> NAIIC (traduction Greenpeace)

*pour l'heure énormément d'un service à l'autre. Nombre des services impliqués dans la maîtrise d'un événement ne sont aujourd'hui pas prêts pour gérer une crise de plusieurs semaines, que ce soit sur le plan organisationnel, sur le plan personnel ou sur le plan matériel. De plus, la plupart des services impliqués dans la gestion d'une situation de crise ne disposent d'aucun site ou poste alternatif.*" Et la note en pied de page se réfère au Japon: "Au Japon, plusieurs autorités ne pouvaient plus travailler dans leurs postes de commandement habituels, ceux-ci ayant été endommagés par le séisme ou ne pouvant plus être utilisés en raison de la situation radiologique."

**Est-il possible d'exclure des erreurs identiques en matière de gestion de crise de la part des autorités suisses?** Le Conseil fédéral resterait-il en retrait pour se concentrer sur sa tâche ou ferait-il comme le gouvernement japonais en tirant la direction des opérations à lui en déclarant que c'est au "chef" de faire face à la catastrophe? Les compétences et les rôles sont-ils correctement répartis entre les autorités de surveillance, le gouvernement et l'administration? Pour le moment, les rôles sont répartis ainsi: L'IFSN accomplit de façon indépendante les tâches qui lui sont attribuées conformément à la législation sur l'énergie nucléaire et la protection contre la radioactivité. Le Conseil de l'IFSN en est l'organe de surveillance. Le Conseil fédéral ne dispose d'aucune compétence directe (comme des directives factuelles), si ce n'est celle de composer le personnel de ces instances et de recevoir le rapport du Conseil de l'IFSN. Il contreviendrait de façon fondamentale à l'indépendance des autorités de surveillance qu'elles soient soumises aux ordres de la politique ou de l'administration.

Mais la répartition des rôles ne semblent pas avoir été respectée. Mme la Conseillère fédérale Doris Leuthard a commis un faux pas comparable à celui de M. Naoto Kan dans une situation que l'on ne peut pas qualifier d'extrême. Les 14 mars 2011, lors d'une de ses premières déclarations concernant Fukushima, elle a dit (traduction Greenpeace): "*Nous avons déjà déclaré hier que la sécurité est la priorité numéro un et c'est pourquoi j'ai pris deux décisions aujourd'hui. J'ai premièrement chargé l'IFSN d'effectuer un examen anticipé de la sécurité de toutes les centrales nucléaires existantes* (....)." De telles instructions ne font pas partie des compétences d'un Conseiller fédéral<sup>20</sup> et contreviennent à la séparation des tâches et au principe d'indépendance d'une autorité de surveillance. Mais les empiètements de la part des instances politiques se produisent souvent lorsque le gouvernement pense devoir montrer sa force et sa grandeur. En ce qui concerne la sécurité de la population, cela signifie souvent que d'autres facteurs (p. ex. économiques et politiques) influent sur la décision. La législation suisse relativise aussi la sécurité lorsque la LENu stipule en ce qui concerne les tâches des autorités de surveillance: "*Elles ordonnent toutes les mesures nécessaires et conformes au principe de la proportionnalité qui permettent de maintenir la sécurité nucléaire et la sûreté*"<sup>21</sup>.

**Commentaire de Greenpeace:** Il n'existe actuellement en Suisse ni une protection suffisante contre les séismes ni une gestion des catastrophes qui fonctionne en cas de catastrophe nucléaire comparable à celle qu'a subie le Japon. Le fait que notre gouvernement et les autorités de surveillance planifient des mesures urgentes sur le long terme, sans prendre de mesures préventives (comme l'arrêt temporaire des centrales les plus âgées), montre que la sécurité de la population n'est pas une priorité.

---

<sup>20</sup> L'Art. 70, al. 2 de la LENu stipule aussi: "*Nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance, qui sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation.*"

<sup>21</sup> LENu, Art. 72, al. 2

### *Constat 5: Erreurs lors de l'évacuation.*

*La confusion que les mesures d'évacuation ont générée dans la population vient du manque de directives et de mesures d'urgence en cas de catastrophe nucléaire. Les autorités n'en ont ni exigé, ni ordonné. Le rapport NAIIC conclut que la gestion de la crise de la part des autorités de surveillance et du gouvernement n'a pas été en mesure de protéger la population.*

*La commission NAIIC exige une réforme complète de la gestion de crise et une claire spécification des responsabilités. La santé et la sécurité de la population doivent être placées au premier plan.*

Le rapport NAIIC constate que le gouvernement japonais n'a pas seulement tardé à informer les autorités régionales, il n'a pas non plus été en mesure de communiquer la portée de l'accident. De ce fait, la population autour de la centrale nucléaire de Fukushima n'a pas été informée non plus. Le lendemain, seulement 20 % de la population de la ville de Futaba située à proximité connaissait la raison de l'évacuation. Par conséquent, de nombreux habitants n'ont pu fuir qu'avec ce qui leur était le plus nécessaire et ont ensuite été contraints de revenir régulièrement dans la zone évacuée (traduction Greenpeace): "Si l'on ne nous avait dit qu'un mot au sujet d'une centrale nucléaire lorsque l'ordre d'évacuer a été donné, nous aurions évidemment pris nos objets de valeur et fermé correctement la maison. Nous avons dû fuir avec nos seuls vêtements. Lors de chaque retour autorisé, il était extrêmement décevant et déshonorant de compter le nombre d'objet ayant été volé ou ayant disparu"<sup>22</sup>.

D'autres personnes ont été évacuées par erreur dans des régions fortement contaminées (ce que personne ne savait, car la surveillance de la radioactivité ne fonctionnait pas). Les évacués y ont été abandonnés à leur triste sort jusqu'en avril. Le rapport NAIIC constate en outre que les autorités de surveillances avaient, du fait de leur attitude négative à l'égard d'une préparation sérieuse en cas d'urgence, omis de réviser les plans d'urgence.

### La Suisse est-elle préparée à évacuer des dizaines de milliers de personnes?

**Que font les autorités de surveillance et les instances concernées?** L'IFSN se base actuellement toujours sur trois scénarios de référence en cas d'accident nucléaire. Mais ceux-ci ne tiennent pas le moins du monde compte d'un accident comparable à ce qui s'est passé à Fukushima avec une importante émission de substances radioactives. Le concept de zone ne prévoit que deux zones (zones 1 et 2) pour des mesures rapides de protection de la population. Au Japon, il a été nécessaire d'évacuer des villes distantes de 40 km. Ce n'est pas nouveau. Lors de l'accident de Tchernobyl aussi des régions distantes de 100 km ont été tellement irradiées qu'il aurait été nécessaire de les évacuer complètement. Mais le monde entier a préféré ignorer cette réalité et prétendre qu'un tel accident ne serait pas possible avec une technologie occidentale moderne. Les connaissances acquises avec la catastrophe de Fukushima conduisent à une certaine adaptation des plans – cette adaptation devrait pourtant être complète: "Lancé récemment par l'OFPP (réd. Office fédéral de la protection de la population), le deuxième projet a pour but d'élaborer des instructions pour les évacuations à grande échelle ordonnées en cas d'accident nucléaire. (...) Cependant, il doit tenir compte également des évacuations de régions de la zone 2, qu'elles soient de nature préventive ou ordonnées suite à une fuite de substances radioactives"<sup>23</sup>.

On souligne fort justement qu'une évacuation à grande échelle a aussi des conséquences pour le reste de la Suisse. A ce sujet le rapport IDA NOMEX note: "Fukushima a clairement montré qu'en cas d'accident dans une centrale nucléaire, certaines régions situées à une plus grande distance et qui ne sont pas directement menacées risquent de devoir assumer des tâches importantes (hébergement de personnes évacuées, règlement des transports/de la circulation,

<sup>22</sup> Habitante de Futaba citée dans le rapport NAIIC

<sup>23</sup> OFPP – Office fédéral de la protection de la population. Source: Rapport du groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX: Examen des mesures de protection applicables en Suisse en cas d'urgence; DETEC, 22 juin 2012

etc.). Or, l'OPU ne définit aucune instruction en ce sens." D'ici fin-2013, il s'agit de commencer par définir des directives sur l'accueil de réfugiés – on peut se demander s'il en résultera une quelconque mesure applicable.

**Commentaire de Greenpeace:** La Suisse n'est pas préparée à évacuer une population importante. On refoule depuis près de 30 ans (depuis la catastrophe de Tchernobyl) l'idée de devoir évacuer Berne ou Zurich. Et l'IFSN maintient cette position: "*En matière de protection d'urgence, la Suisse a aussi tiré des leçons de Fukushima*"<sup>24</sup>. Si la population devait s'entraîner à appliquer des mesures préventives et à faire face à des scénarios catastrophes (p. ex. une évacuation), elle rejettterait très rapidement l'exploitation de l'énergie nucléaire. C'est pour cela que ces études auront le même destin que d'autres rapports critiques, elles seront relativisées et rapidement mises de côté. La protection contre les catastrophes est orientée par des intérêts politiques et aucunement par des impératifs de sécurité.

#### **Constat 6: La population continue de souffrir – elle est insuffisamment soutenue.**

**La commission NAIIC constate que le gouvernement et les autorités de surveillance ne font pas tout ce qui est possible pour diminuer les besoins et reconstituer le bien-être de la population. La fin de la contamination des sols n'est pas en vue et le retour à la normale non plus.**

**La commission exige des mesures de surveillance de la radioactivité et l'établissement d'un système financé par l'Etat pour aider les personnes souffrant de problèmes de santé à long terme et de maladies liées au stress. Il faut aussi un programme de décontamination et de recolonisation, ainsi que des informations complètes sur le droit des populations touchées à être indemnisées.**

Environ 150'000 personnes ont été évacuées des environs de Fukushima. Jusqu'à la publication du rapport NAIIC, près d'un an et demi après la catastrophe, le gouvernement avait négligé de mettre en place un programme d'information des victimes. Il n'y a pas de réponses à des questions essentielles; p. ex. quelles sont les doses acceptables pour la santé à long terme, quelles sont les doses pour les bébés, les enfants, les femmes enceintes? Comment peut-on se protéger? Comment les personnes concernées peuvent-elles être dédommagées et soutenues financièrement sans une bureaucratie excessive?

Le rapport exige que la situation des personnes évacuées soit examinée en permanence et améliorée. Peu d'entre elles savent quelles sont les chances des mesures de décontamination dans leur région, ni si et quand un retour est envisageable. De nombreuses personnes se sentent laissées pour compte.

#### **Les victimes d'une catastrophe nucléaire en Suisse seraient-elles soutenues efficacement?**

En Suisse, et sans doute aussi dans la plupart des pays européens, il n'y a pas de concept pour le suivi des victimes d'une catastrophe nucléaire. Au Japon, les personnes évacuées ont reçu de modestes dédommagements de la part de TEPCO et de l'Etat, pour autant qu'elles soient parvenues à surmonter les obstacles administratifs; les évacués volontaires n'ont pas reçu grand-chose, ou même rien du tout. Serait-ce différent en Suisse? Les dédommagements (p. ex. pour des agriculteurs dont les sols sont contaminés) ne sont pas réglés. Et nous n'avons pas non plus de réponses en ce qui concerne les soins médicaux; les médecins n'en savent rien non plus:

<sup>24</sup> IFNS, CP du 06.09.2012: <http://www.ensi.ch/fr/2012/09/07/en-matiere-de-protection-d'urgence-la-suisse-a-aussi-tire-des-lecons-de-fukushima/>

Claudio Knüsli, oncologue à Bâle, déclare à ce sujet (traduction Greenpeace): "Le système de santé suisse – médecins, personnel soignant, hôpitaux, autorités sanitaires – serait complètement dépassé par un accident de l'ampleur de celui de Fukushima qui se produirait à la centrale nucléaire de Mühleberg. Notre système de santé n'est pas préparé à un accident de centrale provoquant la dissémination d'importantes quantités de substances radioactives dans les zones densément peuplées du plateau suisse. Ne serait ce que les problèmes logistiques liés à l'évacuation d'une grande région – pas seulement la population, mais aussi les infrastructures sanitaires – génèrent des tâches presque insolubles pour les médecins, les hôpitaux et les autorités. Les médecins, généralistes comme spécialistes, ne savent pas diagnostiquer ou traiter les patients irradiés."<sup>25</sup>

**Commentaire de Greenpeace:** On ne peut pas répondre avec certitude à la question de savoir si les victimes d'une catastrophe seraient mieux traitées en Suisse qu'au Japon. Mais il y a assez d'indications pour réaliser que la Suisse n'est pas prête à faire face à une telle catastrophe ni à organiser la vie ensuite. Le monde politique, les exploitants et les autorités de surveillance occultent complètement ce sujet. L'IFSN considère que sa tâche consiste à renforcer le sentiment de sécurité de la population et de soutenir les instances responsables dans le domaine de la communication: "Nous prenons toutefois acte qu'un cinquième de la population est très préoccupé par les installations," déclare Hans Wanner, le directeur de l'IFSN. Il pense que: "Cela ne devrait pas être le cas. L'IFSN a ici un rôle à jouer, particulièrement dans le domaine de la communication."<sup>26</sup>

#### **Constat 7: Il faut réformer la surveillance du nucléaire**

***La commission NAIIC a constaté que la sécurité de la population contre les effets de catastrophes nucléaires ne peut être assurée que si les autorités de surveillance sont réformées de fond en comble.***

***La commission décrit les conditions et les objectifs nécessaires à la réforme des autorités de surveillance: indépendance, transparence, professionnalisme, claire définition des tâches, action proactive.***

Le rapport NAIIC conclut que les autorités japonaises de surveillance n'ont pas surveillé les installations nucléaires. Le manque de qualifications a provoqué une " emprise réglementaire "<sup>27</sup> et a déplacé des éléments essentiels à la régulation de la sécurité. Le libre choix des exploitants de réaliser des mesures de sécurité a remplacé des engagements et des responsabilités clairs. "Transparence" était un mot inconnu.

On peut lire dans le rapport NAIIC que la prétendue indépendance des autorités japonaises de surveillance n'était qu'une blague. Les autorités de surveillance étaient tout simplement incomptétentes. Et le rapport conclut que seul le travail de la commission NAIIC, qui a enquêté sur cette affaire indépendamment du gouvernement, a permis de dévoiler ces nuisibles intrications.

#### **Les autorités suisses de surveillance du nucléaire sont-elles indépendantes et réformables?**

Il faut commencer par quelques remarques d'introduction sur les relations entre le gouvernement, les autorités de surveillance et les exploitants des centrales nucléaires suisses.

<sup>25</sup> Conférence de presse des médecins pour la responsabilité sociale (PSR/IPPNW) et des médecins en faveur de l'environnement du 06.09.2012

<sup>26</sup> <http://www.ensi.ch/fr/2012/12/05/dix-neuf-pour-cent-de-la-population-jugent-les-centrales-nucleaires-suisses-pas-sures/>

<sup>27</sup> Regulatory Capture: Il n'y a pas de traduction exacte de ce terme en français. On peut le définir en disant que dans ce cas l'instance de régulation (dans notre cas les autorités de surveillance du nucléaire) est phagocitée par la branche à réguler (l'industrie nucléaire).

On peut dire que les intrications pratiquement familiales entre les ingénieurs nucléaires et les spécialistes de l'atome sont légendaires. Les installations nucléaires sont pratiquement le seul endroit de formation dans ce domaine. La situation en matière de personnel est précaire – pratiquement personne n'étudie la physique nucléaire du fait de la fin annoncée de l'ère nucléaire. Les va-et-vient de personnels entre les exploitants et leur surveillance sont de ce fait courants, et aussi problématiques. On atteste que les ingénieurs nucléaires et les opérateurs employés par les centrales disposent du plus grand savoir-faire, ils sont suivis par les concepteurs et les constructeurs des installations, puis par l'instance de surveillance. Il est d'autant plus nécessaire que la supervision de ce secteur soit stricte.

En ce qui concerne l'histoire des relations entre le gouvernement, resp. son administration, et les autorités de surveillance du nucléaire, il faut savoir que la tâche explicite de l'ancien Département de l'énergie était de promouvoir l'énergie nucléaire. Eduard Kiener, l'ancien directeur de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), était (et est encore) un fervent thuriféraire de l'énergie nucléaire. Les autorités de surveillance du nucléaire (nommée à l'époque Direction principale de la sécurité nucléaire, DSN, devenue aujourd'hui l'IFSN) étaient administrativement intégrées à l'OFEN. La problématique japonaise est donc comparable à l'ancienne situation suisse; les autorités de surveillance du nucléaire étaient soumises à une instance qui promouvait l'énergie nucléaire. La Suisse a aussi connu des cas où les autorités de surveillance du nucléaire avaient corrigé les rapports et les demandes des exploitants de centrales pour les adopter dans la foulée. Il faut donc se demander si la culture de l'administration et des autorités de surveillance a changé. On peut raisonnablement en douter si l'on considère ces deux exemples:

- Les reproches de copinage sont apparus en relation avec les interactions entre la NAGRA (Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle - Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs), l'OFEN et l'IFSN au sujet d'une inadmissible prise d'influence de la NAGRA sur des procès-verbaux, des préconsultations d'expertises de l'IFSN sur la NAGRA, la dépendance de l'IFSN à l'égard de l'expertise de la NAGRA etc. L'entreprise Interface chargée de l'enquête conclut (traduction de Greenpeace) que: "*Les enquêtes ont montré des faiblesses et indiquent des potentiels d'amélioration*". Et encore: "*Compte tenu des connaissances actuelles, nous recommandons d'examiner si les éléments non clarifiés doivent être soumis à une enquête plus large. Le Conseil de l'IFSN doit discuter de cette question avec la direction de l'IFSN et avec le DETEC.*" Et la recommandation finale à l'intention du Conseil de l'IFSN qui est censé superviser l'IFSN: "*Durant l'enquête, il y a souvent eu des questions sur la compétence et les possibilités d'intervention du Conseil de l'IFSN. Le Conseil de l'IFSN doit donc clarifier si ses compétences existantes suffisent à assumer son rôle de supervision. (...) Si ces clarifications devaient montrer que le Conseil de l'IFSN ne dispose pas des compétences suffisantes pour assurer efficacement la supervision de l'IFSN, il s'agirait de modifier la législation de façon appropriée.*" La réaction de l'IFSN à cette enquête est bien étrange; Anne Eckhardt, présidente du Conseil de l'IFSN, constate ainsi que: "*Le Conseil de l'IFSN fait pleinement confiance à la direction et aux collaborateurs de l'IFSN.*" L'enquête confirme l'indépendance de l'IFSN et que des adaptations ont été effectuées lors de la rédaction de procès-verbaux, de rapport ou d'expertises<sup>28</sup>.
- L'examen de la résistance du barrage du Wohlensee constitue un autre cas critique. Cet ouvrage se trouve quelques centaines de mètres en amont de la centrale nucléaire de Mühleberg. En cas de rupture, la centrale de Mühleberg serait touchée par une vague aux effets comparables au tsunami de Fukushima. C'est l'OFEN qui supervise ce barrage. La première expertise (pour laquelle l'exploitant FMB-BKW a mandaté une entreprise externe) montre qu'il n'est pas possible d'établir la preuve de la stabilité du barrage. Après la prise de position de l'OFEN, et sans doute des échanges informels, le mandataire externe a corrigé plusieurs fois son rapport jusqu'à ce que la conclusion finisse par dire que la stabilité du barrage est établie. Compte tenu des différentes versions, l'IFSN s'est appuyée sur la

<sup>28</sup> IFSN, communiqué de presse du 03.12.2012

conclusion la plus favorable à l'exploitant – sans chercher ni demander d'étude complémentaire. Greenpeace s'en est chargé<sup>29</sup>. Le verdict est sans appel et la façon de faire de l'OFEN permet légitimement de se demander si la Suisse ne souffre pas aussi de semblables erreurs systémiques et structurelles que celles qui ont conduit le Japon à la catastrophe – et d'une trop grande proximité entre exploitants de centrales nucléaires et autorités chargées de les surveiller.

**Quel est l'avis des autorités suisses de surveillance quant au rapport NAIIC et aux réformes?** L'IFSN partage la critique à l'encontre du manque d'indépendance et des manquements de la NISA. Dans l'analyse du 29 août 2012, l'IFSN tire des conclusions appropriées, même si elles sont un peu abstraites et académiques (traduction Greenpeace): "*Il faut se dire que cela se base sur des mécanismes humains et organisationnels fondamentaux (behaviour shaping mechanisms). (...) ces mécanismes concernent tous les acteurs de l'exploitant de centrale à la société dans son ensemble en passant par les autorités de surveillance et les instances politiques. Tous les acteurs de l'industrie nucléaire (exploitants de centrales, gouvernement, autorités de surveillance, organisations de spécialistes etc.) doivent comprendre les effets potentiels et effectifs de ces mécanismes et en tenir compte dans leurs organisations par des structures et des processus appropriés, ainsi que par une culture orientée vers la sécurité et la prudence.*" Il faut toutefois tenir compte du fait que quand tout le monde est concerné, personne ne se sent vraiment responsable.

La pratique et la communication de l'IFSN ne se caractérisent par ailleurs pas par un grand discernement et l'IFSN se montre largement imperméable à toute critique extérieure. L'IFSN se décrit elle-même et ne voit pas de nécessité à se réformer. Elle promet pourtant ceci (traduction Greenpeace): "*L'IFSN examine soigneusement si les événements ayant eu lieu au Japon induisent de nouvelles connaissances en ce qui concerne le développement d'organisations dans le domaine de la sécurité qui n'auraient pas encore été assez prises en compte jusqu'ici dans la surveillance nucléaire, dans la réglementation de l'IFSN ou dans son organisation. Pour cela, il faut tenir compte de la structure et du système dans son ensemble (soit l'interaction entre tous les acteurs: les organisations du côté de l'industrie, les autorités de surveillance, les instances politiques et la société dans son ensemble).*"<sup>30</sup>

Après avoir été examinée par une commission de l'AIEA (favorable au nucléaire), l'IFSN a loué sa propre indépendance constatée par la commission<sup>31</sup>. Le renforcement exigé et l'élargissement des compétences font l'objet d'interventions politiques. Mais l'IFSN ne pense guère à sa propre réforme. Hans Wanner, son directeur déclare, ainsi (traduction Greenpeace): "*Lorsque nous aurons reçu la version définitive du rapport, nous commencerons immédiatement à appliquer les recommandations des experts de l'AIEA. Mais c'est au législateur de décider s'il y a lieu de changer la législation.*"<sup>32</sup> L'IFSN délègue donc au législateur le soin de s'occuper de sa propre réforme.

Les parallèles entre la façon de procéder de l'IFSN suisse et de la NISA nippone sont manifestes – mais ne sont que peu comparables:

- Retards dans des mises à niveau importantes pour la sécurité. L'IFSN laisse régulièrement les exploitants de centrales nucléaires dicter l'agenda. Les exploitants fournissent à l'IFSN des concepts de mise à niveau incomplets et gagnent ainsi du temps pour ajourner des investissements indispensables. Il en résulte que des mises à niveau indispensables se font avec beaucoup de retard et avec des délais beaucoup trop longs. L'exemple du système d'approvisionnement électrique d'urgence de la centrale de Beznau en est malheureusement un bon exemple; la carence est connue depuis 2007 et il est incompréhensible que la mise à niveau ne soit prévue que pour 2014. Et pendant ce temps,

<sup>29</sup> voir (<http://www.greenpeace.org/switzerland/fr/publications/actualites/energie/barrage-wohlensee-menace/>)

<sup>30</sup> ENSI, Analyse Fukushima. Weiteres Vorgehen 29.08.2012

<sup>31</sup> Pour les résultats du rapport IRRS, voir: <http://www.ensi.ch/fr/2012/03/12/iaea-recommande-un-renforcement-de-lifsn/> et <http://www.ensi.ch/de/2012/03/11/iaea-empfiehlt-staerkung-des-ensi/>

<sup>32</sup> idem

la centrale de Beznau continue tout simplement de fonctionner dans des conditions qui ne respectent pas les exigences actuelles en matière de sécurité. En Suisse, l'arrêt temporaire est un sujet tabou.

- La mauvaise hypothèse de travail. (traduction Greenpeace) "*La question est de savoir quelle est l'hypothèse de travail de notre tâche de surveillance. Deux variantes sont possibles, celle qui considère que les centrales nucléaires suisses sont en principe sûres et celle qui stipule le contraire. J'ai déjà expliqué plusieurs fois que nous nous basons sur la première hypothèse de travail que nous consolidons constamment avec des données et des faits dans un processus interne.*"<sup>33</sup>  
Cette hypothèse de travail du directeur de l'IFSN est non seulement fausse, elle est dévastatrice<sup>34</sup>. En tant que chef de l'autorité suisse de surveillance du nucléaire, Hans Wanner est responsable de garder à l'œil toutes les incertitudes sécuritaires possibles et de les analyser à fond aussi rapidement que possible. Cette hypothèse de travail discrédite l'IFSN en tant qu'autorité de surveillance responsable et en fait le complice de l'industrie nucléaire.
- Radoter au lieu de communiquer. Après Fukushima, l'IFSN a commencé par agrandir son service communication. En juillet, on y a créé un poste de chargé des affaires publiques et conseiller en communication du directeur et du Conseil de l'IFSN, et créé la section communication, et engagé un porte-parole pour la Suisse romande. En 2012, une restructuration a créé un état-major de direction auquel toute la communication de l'IFSN est directement subordonnée. Depuis, l'IFSN publie régulièrement des bons mots teintés de philosophie et des états d'âme, par exemple de son directeur: "*Récemment, un collaborateur a déposé une image de Harry S. Truman sur mon bureau. L'ancien président des Etats-Unis est assis à son pupitre. Devant lui se trouve un panneau: « The buck stops here ». Traduit librement, le dicton signifie : « c'est ici que la décision finale est prise ; la responsabilité ne peut pas être retransmise. » Cette devise a trait au cœur de la tâche de l'IFSN.*"<sup>35</sup> Mais on a par contre retiré du site internet d'importants documents concernant les carences des centrales nucléaires suisses et les incidents ne sont plus intégralement documentés.
- Attendre plutôt qu'agir. La citation principale du verdict du Tribunal administratif fédéral (TAF) sur l'autorisation d'exploitation illimitée de la centrale nucléaire de Mühleberg est symptomatique à cet égard – elle constitue une critique de la façon dont se perçoivent l'IFSN et le DETEC en tant qu'autorité décidante (traduction Greenpeace): "*Il n'est pas possible de continuer à exploiter sans autres une centrale nucléaire qui fonctionne depuis si longtemps et se faisant ne se fier qu'à la surveillance courante. Il n'est pas satisfaisant de pratiquer une mise à niveau progressive de l'installation sans conception générale, ceci tant du point de vue du droit, de l'économicité que de la sécurité.*"<sup>36</sup>
- L'IFSN aime utiliser la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN) comme instance tierce, mais Walter Wildi, son ancien président, considère que la CSN manque de ressources et qu'elle est composée de façon trop unilatérale. Le directeur de la centrale de Beznau fait ainsi aussi partie de la CSN – lorsque le surveillé siège dans l'instance de surveillance, la confusion des rôles est complète. C'est aussi un indice du manque de spécialistes indépendants. Le risque d'"emprise réglementaire" est d'autant plus grand.

**Réaction du monde politique:** Le gouvernement et le Parlement ne sont guère enclins à réformer ce domaine et ne veulent pas tirer les leçons de Fukushima. Ils se fient à l'IFSN.

<sup>33</sup> Hans Wanner, directeur de l'IFSN, dans un commentaire du 08.07.2012

<sup>34</sup> Il a officieusement été expliqué à maintes reprises que cette attitude encourage les exploitants de centrales à pratiquer un dialogue ouvert et diminue la résistance contre le travail de surveillance de l'IFSN.

<sup>35</sup> Le directeur Hans Wanner au sujet des tâches de l'IFSN: [www.ensi.ch/fr/2012/09/14/the-buck-stops-here-2/](http://www.ensi.ch/fr/2012/09/14/the-buck-stops-here-2/)

<sup>36</sup> Extrait du verdict du Tribunal administratif fédéral TAF du 01.03.2012: <http://www.bvger.ch/publiws/pub/cache.isf>

Certaines adaptations, comme celles que suggère aussi l'AIEA, doivent être intégrées dans le processus politique (loi sur la sortie du nucléaire, adaptation de la LENu) – ces adaptations risquent ainsi de devenir l'objet de marchandages politiques. Des interventions parlementaires portent de façon critique sur le rôle des autorités de surveillance et d'autorisation. Mais le Conseil fédéral reste fidèle à sa vieille pratique: "*La question de savoir si des modifications s'imposent dans la répartition des tâches et des compétences entre le DETEC et l'IFSN ou au sein de la CSN sera examinée sur la base des conclusions tirées des recommandations du rapport de la mission IRRS (Integrated Regulatory Review Service) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et une fois que le Tribunal fédéral aura rendu son arrêt.*"<sup>37</sup> Le Conseil national a tout de même adopté un postulat qui charge le Conseil fédéral d'"examiner l'opportunité de réviser la loi sur l'énergie nucléaire de manière à réunir les compétences matérielles et décisionnelles s'agissant de la durée d'exploitation des centrales nucléaires. Il examinera notamment la possibilité d'habiliter l'IFSN à arrêter des mesures s'écartant de l'autorisation accordée, non seulement en cas de danger immédiat, mais aussi en cas de lacunes dans la sécurité, dont on présume qu'elles exigeront des moyens importants lorsqu'il faudra les combler.

<sup>38</sup>

La motion de Geri Müller (Verts) se trouve dans le pipeline des objets non traités; elle demande une 2<sup>e</sup> instance à côté de l'IFSN, mais le Conseil fédéral la refuse.

**Commentaire de Greenpeace:** En Suisse, la surveillance du nucléaire n'est actuellement pas suffisante et le gouvernement n'a pas l'intention de la réformer. Ca peut durer des années pendant lesquelles on prie pour la santé de l'IFSN – et l'IFSN prie pour la santé des centrales. D'autres questions sont au premier plan au Parlement et dans le public: Stratégie énergétique 2050, approvisionnement, coûts. Le levier pour actionner des changements et des améliorations viendra probablement des verdicts que l'on attend des tribunaux au sujet des pratiques des autorités de surveillance, des exploitants et des autorités compétentes en matière d'autorisation – mais il ne faut rien attendre de l'IFSN ou d'autres instances.

#### **Constat 8: Réformer les exploitants**

***TEPCO, l'exploitant de la centrale nucléaire de Fukushima, n'a pas rempli ses obligations en matière de sécurité. Il a au contraire fait pression contre des règles strictes en matière de sécurité et manipulé les autorités de surveillance.***

***TEPCO – qui entre-temps a été pratiquement étatisé – doit subir des réformes fondamentales en matière de direction, de culture de la sécurité et de politique d'information. Le gouvernement doit établir des rôles clairs et une information ouverte dans la relation entre les exploitants et les instances administratives. Tous les exploitants doivent accepter une surveillance établie et contrôlée par le Parlement, ils doivent donner l'accès à toutes les informations et accepter des contrôles sur site.***

Le mépris par TEPCO d'importantes règles de sécurité est notoire et documenté. TEPCO pratiquait une politique uniquement orientée vers le profit, cela signifie éviter les investissements chers, rester juridiquement inattaquable, défendre le caractère de recommandation des ordonnances et faire pression sur les décideurs. TEPCO considérait le monde sous le seul point de vue de son propre intérêt. L'entreprise a considéré la menace de tsunami sous le seul angle des conséquences pour elle-même, un arrêt a été empêché et on a pris des mesures préventives contre de potentielles conséquences judiciaires.

<sup>37</sup> Réponse du Conseil fédéral du 16.05.2012 à l'interpellation 12.3260 de Pascale Bruderer:  
[http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123260](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123260)

<sup>38</sup> 12.3131 – Postulat Müller-Altermatt:  
[http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20123131](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123131)

Ni son directeur ni son président n'étaient présents au moment de l'accident. Les manuels portant sur les mesures à prendre en cas d'accident grave étaient "complètement inefficaces et les mesures recommandées n'ont pas fonctionné"<sup>39</sup>. TEPCO n'a pas non plus correctement annoncé l'accident à la NISA ou au Premier ministre.

### Les exploitants des centrales suisses respectent-ils les prescriptions de sécurité?

**Position de l'IFSN:** L'IFSN a analysé la culture d'entreprise de TEPCO et est parvenue à des conclusions comparables à celle du rapport NAIIC qui attribue à TEPCO une culture qui favorise les falsifications et les dissimulations, qui avait des manquements dans le développement d'une organisation apprenante et qui promouvait des économies financières au détriment de la sécurité et de la maintenance. Le problème est donc connu.

L'IFSN donne de bonnes notes aux exploitants des centrales nucléaires suisses. Mais dans l'analyse, le champ d'action "culture de la sécurité" se limite à des constats et à des lieux communs comme: tenir compte des connaissances acquises, donner la priorité à la sécurité, améliorer la sécurité et étudier de nombreux points<sup>40</sup>.

Dans l'analyse de l'IFSN, une constatation est particulièrement notable (traduction Greenpeace): "*En juin 2011, le ministre METI a confirmé la tendance à l'autosatisfaction et à une confiance excessive dans la technologie nucléaire « In Japan, we have something called the „safety myth. (...) It's a fact that there was an unreasonable overconfidence in the technology of Japan's nuclear power generation »* (C'est un fait que le Japon avait une confiance excessive dans sa propre technologie nucléaire). Il en a résulté que la perception de la sécurité de la part de l'industrie nucléaire avait des bases fragiles."<sup>41</sup> L'IFSN a aussi prévenu de différentes façons les exploitants des centrales nucléaires suisses contre l'autosatisfaction. L'IFSN a toutefois soigneusement évité de critiquer les exploitants à ce sujet. Au contraire, les communiqués de presse de l'IFSN qualifient les exploitants et ses propres services d'être de très haute qualité. On préfère célébrer la comparaison internationale plutôt que de se référer à l'aune des prescriptions légales nationales:

- "On peut souligner entre guillemets que les centrales nucléaires suisses ont une très bonne réputation internationale." Hans Wanner le 26.11.2011 (traduction Greenpeace)
- "J'ai pu constater lors de congrès internationaux, auxquels la Suisse a présenté des rapports et des examens de sécurité de façon très transparente, que nous étions très très loin devant les autres." Doris Leuthard le 04.09.2012 (traduction Greenpeace)
- "Le [test de résistance de l'Union européenne](#), dont l'[examen international](#) s'est terminé au printemps 2012, a montré que les centrales nucléaires font preuve d'un niveau de sécurité élevé en comparaison européenne. Les démonstrations de résistance sismique font également état de ce standard élevé. L'autorité de surveillance avait pris position sur ces [démonstrations](#) en été 2012." Communiqué de presse de l'IFSN du 17.01.2013

**Position des exploitants:** En Suisse, on ne peut pas complètement s'empêcher d'avoir l'impression que la surestime de soit fait partie du quotidien dans les directions d'Axpo et des FMB BKW. La direction d'Axpo prétend ainsi que (traduction Greenpeace) "Beznau a obtenu la meilleure note au test de résistance de l'UE"<sup>42</sup>. Et (traduction Greenpeace): "On a toujours beaucoup investi dans les techniques de sécurité et la culture de la sûreté. Beznau fait partie des meilleures de la planète!"<sup>43</sup> Le directeur général d'Axpo Heinz Karrer a déclaré ailleurs (traduction Greenpeace): "Nous sommes d'avis qu'il est important que la LENu ne contienne pas de limitation de l'exploitation et que la sécurité doit être le seul critère pour arrêter une

<sup>39</sup> NAIIC

<sup>40</sup> Voir aussi ENSI, Lessons Fukushima, 29.10.2011, page 26

<sup>41</sup> ENSI, Analyse Fukushima, 29.08.2011, p. 21

<sup>42</sup> Conférence de presse de présentation du bilan 20.12., feuille de R. Lobardini. Des notes n'ont naturellement pas été distribuées et parce que la Suisse n'est pas membre de l'UE, le rapport de l'IFSN est seulement pris en compte dans son ensemble, et pas chaque centrale nucléaire indépendamment.

<sup>43</sup> Heinz Karrer, CEO d'Axpo, dans "Der Sonntag" du 11.3.2012

*centrale. De façon complètement indépendante de la durée d'exploitation. L'IFSN contrôle régulièrement le niveau de la sécurité. Beznau a ainsi toujours complètement respecté les critères de l'IFSN et obtenu la meilleure note du test de résistance de l'UE.<sup>44</sup> M. Karrer se comporte de la même façon que TEPCO, il omet sa propre responsabilité, il délègue de façon désinvolte la question de la sécurité aux autorités de surveillance et fait en outre pression contre une limitation de la durée d'exploitation (traduction Greenpeace): M. Karrer explique que "une limitation de la durée d'exploitation a de gros défauts. Plus l'échéance approche, plus on risquerait de se demander s'il vaut encore la peine d'investir dans cette centrale. Ce n'est pas optimal pour la philosophie de la sécurité."<sup>45</sup> Au plan politique, les organisations de lobbying pronucléaire composées de parlementaires (p. ex. le Forum nucléaire suisse) font pression en faveur d'un régime de surveillance de la branche aussi léger et favorable que possible. Et les gens d'Axpo sont installés où il faut – Urs Weidmann, le directeur d'Axpo siège par exemple à la CNS.*

De son côté, les FMB BKW ont défini elles-mêmes l'échéance pour la décision de mise à niveau – et contre les prescriptions de l'IFSN. L'IFSN veut que la décision soit prise au 30.06.2013, et pas en fin d'année comme le veulent les FMB BKW. L'IFSN s'adapte ainsi assez précisément au verdict du TAF<sup>46</sup>.

Un rapport de la mission de l'OSART publié récemment donne une indication claire sur la culture de la sécurité nucléaire en Suisse<sup>47</sup>. Ce rapport constate d'inquiétants manquements; en voici quelques exemples:

- Manque de rapports écrits et systématiques sur le suivi sécuritaire de la part du directeur de la centrale à l'intention de la direction de l'entreprise.
- Les managers ne passent pas assez de temps à observer les places de travail et l'état des installations, à coacher le personnel et à expliquer et faire appliquer les attentes de la direction. Cette tendance a empiré entre 2008 et 2011.
- Huit équipes n'avaient pas de personnels feu qualifiés sur place (il est prescrit qu'il en faut au moins deux)<sup>48</sup>.

Compte tenu de ces fautes, il faut se demander comment il faut évaluer la sécurité de la centrale s'il manque des informations fondamentales. Comment les autorités suisses de surveillance du nucléaire peuvent-elles dans ces conditions dire que (traduction Greenpeace): "Les centrales nucléaires suisses sont sûres"<sup>49</sup>?

**Le monde politique entrave les réformes plutôt que de les favoriser.** Dans le monde politique, la majorité considère que c'est l'approvisionnement électrique et une économie aussi peu régulée que possible qui doivent primer. Les propriétaires et exploitants des centrales nucléaires (ou leurs actionnaires majoritaires) sont des entreprises semi-publiques dont les cantons profitent sous forme de versements de dividendes; la motivation pour les réformes nécessaires est donc très faible. Si les réformes impliquent des investissements financiers de la part des exploitants qui impacteraient les comptes d'exploitation, cela reviendrait à supprimer un revenu dans le budget des cantons propriétaires. Cela aurait pour conséquence de freiner les dépenses ou de nécessiter d'augmenter les impôts. Ces intrisations sont un mauvais terreau pour l'acceptation de réformes.

<sup>44</sup> [http://www.freycommunications.com/fileadmin/Webmaster/Medien/Newsletter/Business\\_Politik\\_11.pdf](http://www.freycommunications.com/fileadmin/Webmaster/Medien/Newsletter/Business_Politik_11.pdf)

<sup>45</sup> Tagesanzeiger online, 11.03.2012. <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Beznau-ist-Weltklasse/story/21797130>

<sup>46</sup> Verdict du 01.03.2012: Limitation de l'exploitation au 28.06.2013. Le TAF exige le dépôt d'une nouvelle demande d'exploitation avec un concept de maintenance (et on peut penser que cela comporte aussi une planification budgétaire contraignante et un échéancier des actions à entreprendre).

<sup>47</sup> L'Operational Safety Review Team (OSART) est composé de spécialistes venant de centrales nucléaires étrangères, d'autorités de surveillance et d'institutions scientifiques et techniques. Son rapport (NSNI/OSART/012/170) a été publié le 31.01.2013.

<sup>48</sup> Voir aussi: <http://www.sonntagonline.ch/ressort/aktuell/2772/>

<sup>49</sup> Hans Wanner, directeur de l'IFSN, le 11.01.2012. <http://www.ensi.ch/fr/2012/04/03/hans-wanner-directeur-de-ifsn-les-centrales-nucleaires-suisses-sont-sures/>

**Commentaire de Greenpeace:** Les centrales nucléaires suisses expérimentent des prières de guérison rituelles et l'attitude de base des exploitants empêche un point de vue critique. Seule une intervention extérieure peut entraîner des réformes dans le secteur de l'électricité en Suisse – la transition énergétique en sera peut-être le déclencheur. Il faut toutefois tenir compte du fait que les relations de propriété, les prescriptions légales, les majorités politiques et l'intérêt indirect que les citoyen-ne-s ont à la situation actuelle se prêtent mal à des réformes. Le mythe de la sûreté de la Suisse constitue un obstacle supplémentaire à arrêter préventivement des centrales nucléaires jusqu'à ce qu'elles aient un meilleur niveau de sécurité.

#### ***Constat 9: adapter les lois et la réglementation***

***La commission NAIIC constate que les lois et réglementations existantes doivent être révisées et mises au niveau des derniers acquis scientifiques et techniques.***

***La révision des lois doit aussi définir les exigences de mise à niveau des anciens réacteurs et les critères pour l'arrêt d'une ancienne centrale.***

Le rapport NAIIC considère que la législation actuelle est trop orientée vers la promotion de l'énergie nucléaire et pas assez vers la sécurité de la population. De précédentes révisions de la loi n'ont eu lieu que suite aux connaissances acquises lors d'accidents, mais n'étaient pas assez adaptées aux normes internationales. La responsabilité illimitée des exploitants en ce qui concerne les suites d'un accident n'est pas assez clairement définie.

#### **Suite à Fukushima, faut-il aussi adapter les lois et les directives en Suisse?**

**Position de l'IFSN:** Le débat sur la Stratégie énergétique 2050 portera aussi sur la sortie du nucléaire. Toutes les centrales – sauf Mühleberg – disposent de permis d'exploitation illimitée. Il semble que d'autres régulations soient prudemment discutées à l'IFSN. Dans son exposé lors du Forum de l'IFSN, son directeur Hans Wanner a plaidé pour des règles du jeu claires<sup>50</sup>. Ce qui importe, c'est la sécurité juridique. Il a exigé des concepts fixant des mises à niveau techniques et des travaux de maintenance, ainsi qu'une planification des investissements. Pour ce faire, il s'est principalement appuyé sur le verdict du TAF qui a exigé des exploitants de centrales qu'ils déposent un concept de maintenance en même temps qu'une demande d'autorisation. Cela n'est pas ancré dans la loi. Dans la discussion qui s'en est suivie lors de ce forum, les représentants de l'IFSN ont aussi vu les avantages d'une limitation de la durée d'exploitation dans le temps. Ils ont toutefois préféré laisser les exploitants fixer la durée d'exploitation dans le cadre de leur concept de maintenance. Ils ont simultanément mis en garde contre un dépassement des marges de sécurité par le bas en cas de dates claires pour l'arrêt des centrales. L'IFSN ne l'accepterait pas.

L'IFSN ne voit pas quelles autres adaptations seraient nécessaires; il paraît en effet que la Suisse dispose d'une législation moderne sur le nucléaire et des autorités de surveillance parfaitement compétentes.

**Position des exploitants:** Les exploitants de centrales ne croient plus en la possibilité d'en construire de nouvelles, mais ils s'opposent à toute forme de limitation temporelle de la durée d'exploitation des centrales existantes. La prise de position de la Société suisse des ingénieurs nucléaires (SOSIN) sur la Stratégie énergétique 2050 résume bien cette tendance (traduction Greenpeace): "La catastrophe naturelle au Japon n'a rien changé à la réalité du nucléaire en Suisse. (...) Contrairement à ce qui avait été prévu à l'origine, les centrales nucléaires suisses sont utilisées pour la production de bande. Cela a pour effet que les centrales vieillissent plus

<sup>50</sup> Forum de l'IFSN, voir aussi: <http://www.ensi.ch/de/2012/09/05/ensi-forum-referat-von-ensi-direktor-hans-wanner/>

lentement que prévu. Elles ne peuvent en outre pas être remplacées physiquement de façon économique ni de façon économique par des productions d'électricité heuristiques.<sup>51</sup>

**Position du monde politique:** La sortie progressive du nucléaire doit être ancrée dans la loi. C'est le débat parlementaire (éventuellement suivi d'une votation populaire) qui décidera si cela se fait dans la LENu ou dans une loi spécifiquement dédiée à la sortie du nucléaire. La Conseillère fédérale Doris Leuthard veut attendre le verdict du TAF sur la limitation de la durée d'exploitation de Mühleberg avant de faire de nouvelles propositions sur l'organisation des autorités de surveillance et de délivrance d'autorisations. Il est possible que des adaptations ou des postulats issus d'interventions parlementaires soient discutés dans le cadre de la révision de la LENu. La majorité du Parlement a une attitude libérale et favorable à l'économie, et moins favorable à des réglementations en matière de sécurité.

**Commentaire de Greenpeace:** Ni les autorités de surveillance, ni les exploitants, ni le monde politique ne voient la nécessité d'agir rapidement pour déterminer des mesures de sécurité plus claires et efficaces ou des adaptations de l'organisation et du partage des tâches dans une loi ou une ordonnance.

Il ne reste qu'à espérer que la sortie progressive soit maintenue.

#### **Constat 10: pas de "solutions" cosmétiques**

*Changer des personnes ou des noms n'est pas la bonne méthode pour améliorer la situation. Si l'on ne traite pas le mal à la racine, il ne faut pas compter disposer de la meilleure façon de faire face si un accident comparable se présentait.*

*Ce ne sont pas les erreurs de quelques individus qui posent problème, mais les structures sociales et les conditions-cadres juridiques et institutionnelles qui conduisent à une "emprise réglementaire"<sup>52</sup>.*

Dans ce cas, le rapport NAIIC parle de phénomènes socioculturels qui favorisent l'"emprise réglementaire" et sont coresponsables de la fixation des conditions-cadres, des lois et des institutions. Il en résulte une politique qui favorise l'intérêt des organisations et des entreprises au détriment de l'intérêt public.

#### **La Suisse saisit-elle ces problèmes à la racine?**

Comme déjà montré ci-dessus, des réformes en profondeur ne sont pas agendées en Suisse. Mais la sortie progressive du nucléaire reste un pas important et renoncer à construire de nouvelles centrales nucléaires indique la bonne direction.

Il y a d'importantes différences socioculturelles entre la Suisse et le Japon. Mais des constats du rapport NAIIC peuvent être rapportés à la Suisse. Par exemple les intrisations entre le monde politique, les exploitants des centrales et les autorités de surveillance existent en Suisse comme au Japon. Il en va ainsi de conseillers d'administration d'exploitants de centrales qui ont aussi des mandats politiques – comme Urs Gasche qui préside le conseil d'administration des FMB BKW et siège au Conseil national ou de Primin Bischoff qui siège au conseil d'administration de Gösgen et au Conseil national ou encore des Conseillers d'Etat des cantons propriétaires qui siègent au conseil d'administration d'Axpo. Des collaborateurs des autorités de surveillance passent chez les exploitants, les exploitants siègent parfois dans des

<sup>51</sup> [http://joomla.sns-online.ch/cms/index.php?option=com\\_content&view=article&id=281:mitteilung-aus-dem-vorstand-23012013&catid=3:news-aus-dem-vorstand&Itemid=50](http://joomla.sns-online.ch/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=281:mitteilung-aus-dem-vorstand-23012013&catid=3:news-aus-dem-vorstand&Itemid=50)

<sup>52</sup> Regulatory Capture: Il n'y a pas de traduction exacte de ce terme en français. On peut le définir en disant que dans ce cas l'instance de régulation (dans notre cas les autorités de surveillance du nucléaire) est phagocitée par la branche à réguler (l'industrie nucléaire).

commissions ou alors dirigent la Nagra – des lieux où les questions de sécurité sont importantes. Au Japon, les fortes intrications d'intérêts étaient une mauvaise garantie pour la sécurité des installations nucléaires.

Le mythe qu'en Suisse tout est beaucoup plus sûr et fiable qu'ailleurs est encore fortement ancré dans la population. Les exploitants de centrales nucléaires, les autorités de surveillances et en particulier les personnages politiques aiment le soigner et l'entretenir. Une étude mandatée par l'IFSN est révélatrice à ce sujet<sup>53</sup>.

En matière de transparence, il faut noter que la Suisse n'a toujours pas ratifié le Protocole d'Aarhus (sur l'accès à l'information, la participation publique aux processus de décision et l'accès aux tribunaux dans les domaines environnementaux. Dans d'autres pays, la participation aux questions nucléaires est bien plus développée – par exemple en France. L'IFSN a lancé sous forme de forums, et avec retard, le dialogue avec le public recommandé par le test de résistance de l'UE. Mais l'IFSN doit encore faire la preuve que ce ne sont pas que des exercices alibi ou des événements de relations publiques.

**Commentaire de Greenpeace:** Les solutions cosmétiques et le refoulement des vrais problèmes sont courants dans notre société. Le monde politique et économique soutient volontiers ce type de comportement – et les médias reprennent en cœur: "L'effet Fukushima s'est estompé". Mais ça ne résout aucun problème.

---

<sup>53</sup> A lire à ce sujet (en allemand): Heinz Bonfadelli, Silje Kristiansen: Meinungsklima und Informationsverhalten im Kontext von Atomenergie und ENSI. Zwischenbericht zuhanden des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats. November 2012.

[http://static.ensi.ch/1354616741/unizh\\_bevoelkerungsbefragung\\_atomenergie\\_ensi.pdf](http://static.ensi.ch/1354616741/unizh_bevoelkerungsbefragung_atomenergie_ensi.pdf)

## Conclusions

Si l'on se base sur le rapport NAIIC et les "Lessons learned" de l'IFSN on arrive à un constat impitoyable. Beaucoup de connaissances ont été acquises, mais elles n'ont été suivies que de peu d'actes. La protection contre les catastrophes – pour prendre un exemple – est aussi peu préparée à une catastrophe nucléaire en Suisse qu'au Japon. En Suisse, la sécurité de la population n'a pas la priorité, les certificats de sécurité ne sont guère solides. Si un pays comme la Suisse devait appliquer les "Lessons learned" de l'IFSN, cela constituerait un défi monumental lié à des coûts énormes – il serait sans doute bien moins cher de sortir immédiatement du nucléaire.

Juste après la catastrophe les autorités suisses de surveillance du nucléaire ont réagi correctement et rapidement; l'IFSN a rédigé des analyses remarquables et ouvertes, mais est progressivement retournée dans son ancien mode opératoire. On se réfère à l'étranger pour s'octroyer de bonnes notes et on considère qu'il est prioritaire de bercer la population avec de beaux et rassurants discours. Mais ce faisant, l'IFSN danse sur une étroite arête juridique – récemment les tribunaux ont été critiques à l'égard de la façon de faire de l'IFSN.

Depuis Fukushima, les exploitants s'expriment avec réserve et réorientent leur lutte en direction de l'obtention de durées d'exploitation aussi longues que possible pour leurs vieux réacteurs. Ce faisant, la Suisse risque de devenir un champ d'expérimentation pour le prolongement de la durée d'exploitation. Personne ne dispose pourtant d'expérience avec des réacteurs nucléaires exploités durant plus de 40 ans. Si les exploitants devaient assumer tous les coûts pour la production de courant nucléaire (responsabilité civile complète, élimination, prévention des catastrophes etc.), on ne parlerait plus d'énergie nucléaire en Suisse et en Europe.

Si les médias disent que l'effet Fukushima s'est estompé, cela concerne en premier lieu le monde politique (et l'administration). La discussion sécuritaire porte aujourd'hui presque exclusivement sur la sécurité de l'approvisionnement. Une majorité du Parlement a beau s'être prononcée pour une sortie progressive du nucléaire, elle n'a toujours pas abordé les mesures pour y parvenir comme la limitation de la durée d'exploitation, des normes de sécurité plus strictes, des lois plus claires. On espère simplement survivre sans événement grave aux années durant lesquelles les réacteurs nucléaires vieillissants seront encore exploités.

En Suisse, la société, le monde politique et l'économie prennent – plus ou moins consciemment – un risque qui peut sembler petit, mais qui a le potentiel de détruire pratiquement tout le pays. Pour ce faire, les autorités de surveillance sont utilisées pour bercer le pays dans l'insouciance. Ce n'est ni aux autorités de surveillance ni à l'administration de définir dans quelle part de risque est acceptable. Il s'agit d'une décision politique qui appartient à la population.

[La version en allemand fait foi](#)