



Séminaire Soutenabilités

Cycle 2 – les politiques publiques au prisme des soutenabilités

À quelles conditions, notamment démocratiques, peut-on surmonter le « conflit de soutenabilités » inhérent au nucléaire et aux décisions quant à son avenir ?

Document de cadrage

France Stratégie a lancé début 2020 le séminaire « Soutenabilités »¹. Son premier cycle s’est attaché à poser les concepts et à dresser un état des lieux des outils de prise en compte des enjeux de soutenabilités. Dans ce cadre, une webconférence, en novembre, s’est intéressée aux « *arènes pour instruire et arbitrer les différends politiques liés aux soutenabilités* »².

Le second cycle du séminaire se concentrera notamment sur plusieurs champs d’action publique présentant des risques d’insoutenabilités. Avec les acteurs de chacun de ces secteurs, il explorera les voies et difficultés de leur transition, et tentera, par un exercice de prospective, d’identifier des clés de transformation « soutenable », selon une grille de lecture multi-dimensionnelle voire systémique. Les domaines pressentis sont le travail, la santé, l’avenir de la protection sociale, le numérique et l’énergie.

Dans ce dernier domaine, on prévoit de s’intéresser aux décisions relatives à la filière électronucléaire, qui se situe au confluent de « conflits de soutenabilités » environnementaux, économiques et démocratiques majeurs.

Le parc actuel français et ses 56 réacteurs assure aujourd’hui 70% de la production d’électricité en France. Exploité en moyenne depuis plus de 35 ans, il approchera de sa fin de vie dans les deux décennies à venir. La loi du 8 novembre 2019 relative à l’énergie et au climat prévoit de réduire la part du nucléaire dans la production électrique à 50% d’ici à 2035, puis d’atteindre la neutralité carbone à l’horizon 2050, mais sans que le niveau de production nucléaire à assurer à cette date ne soit pour l’instant décidé. En tout état de cause, la question des « solutions de remplacement » au parc nucléaire actuel est cruciale, et appelle des décisions à terme relativement proche.

Or, faute d’être fondés sur des débats transparents, ouverts et convenablement posés, les futures décisions en matière de nucléaire, qui, quelles qu’elles soient, engageront les générations à venir sur le long terme, risquent de s’avérer illégitimes et donc insoutenables. Face à ce constat, la question générale « *Comment débattre du nucléaire ?* », et sa déclinaison de court terme, « *Comment préparer et mettre en débat la décision de lancer ou non une série d’EPR ?* », guideront la séance.

¹ <https://www.strategie.gouv.fr/projets/seminaire-soutenabilites>

² <https://www.strategie.gouv.fr/debats/webconference-arenes-instruire-arbitrer-differends-politiques-lies-aux-soutenabilites>



Problématisation de la séance

L'énergie : un domaine crucial, multidimensionnel, et parfois complexe

L'énergie est un champ d'action transversal et vaste. Sa production comme ses usages interagissent fortement avec, et parfois déterminent, les structures sociales, les formes d'industrialisation et les systèmes agricoles, les modes d'échange (transports et internationalisation), etc. Elle touche donc aussi bien aux modes de vie, qu'aux choix économiques et aux interdépendances géostratégiques. Elle est au cœur des principaux champs de politiques environnementales : climat, gestion de l'eau, gestion des écosystèmes agricoles et forestiers, qualité de l'air, usage des ressources naturelles.

Le changement d'échelle dans son exploitation et ses usages, engagé avec la révolution industrielle, est à l'origine tant des réussites techniques accumulées depuis que de la multiplication concomitante des insoutenabilités : pollutions, épuisement des ressources, et bien entendu contribution au changement climatique.

Pour le grand public, et probablement aussi pour les spécialistes, le débat sur l'énergie est souvent ardu. Il apparaît – peut-être davantage qu'il ne l'est réellement - comme d'une grande technicité, encore accrue par la multiplicité des unités de mesure utilisées pour sa comptabilité. Cette complexité réside cependant moins dans le lien que cette question entretient avec les « sciences dures » que dans sa pluridisciplinarité extrême³ et dans la transversalité des clés de lectures qu'elle impose. La nouveauté, enfin, des débats sur la décarbonation, et la distance immense qui sépare une société et une économie décarbonées de celles dont nous avons l'expérience, ne facilitent pas la tâche.

Le nucléaire, au cœur des dissensus

S'il n'a pas l'exclusivité des controverses houleuses, le nucléaire occasionne certainement les dissensus les plus récurrents, les plus profonds, voire les plus épidermiques – dissensus qui se propagent souvent vers l'ensemble des débats relatifs à l'énergie. La persistance de ces dissensus n'est évidemment pas sans rapport avec la profondeur et la force des imaginaires que le nucléaire met en jeu. S'il illustre la maîtrise technique des sociétés industrielles, en renouvelant de manière éclatante l'acte de maîtrise du feu, le nucléaire charrie aussi des représentations extrêmes d'annihilation et de désolation. Il représente le risque absolu et la peur qu'il suscite est à la mesure de son potentiel destructeur.

Le nucléaire s'inscrit non seulement dans l'histoire industrielle de notre pays, mais également dans son histoire politique, géostratégique et même militaire puisque son développement est intimement lié à celui de l'arme nucléaire. Il est ainsi l'un des héritages les plus marquants de la « politique de grandeur » gaullienne ; il a une parenté avec la construction de l'Etat ; il présente dans sa mise en œuvre un aspect monolithique, avec une dimension de culture du secret voire de « nucléocratie » ; il aurait commis un péché originel d'ordre démocratique, en gérant l'opinion publique par l'irréversibilité ; et a histoire liée, en France, à l'émergence des mouvements écologiste et anticapitaliste, qui se sont structurés notamment contre lui. La persistance de

³ À titre d'exemples, l'approche énergétique peut être mobilisée pour analyser une période historique, une exploitation agricole, le mode de vie d'un foyer, etc.



passions, de clivages et de défiance paraît dès lors inévitable : leur prise en compte est indispensable pour l'élaboration des politiques publiques.

Temps long et incertitudes

Le nucléaire met en jeu des temps longs, voire très longs et difficilement appréhendables à l'échelle de la décision politique : développements industriels sur plusieurs décennies, réacteurs pouvant produire pendant plus d'un demi-siècle quand la plupart des autres moyens de production électrique se limitent, sans réinvestissement, à une trentaine d'années, démantèlements étalés sur plusieurs décennies, durée de vie plurimillénaire de certains déchets radioactifs. Le nucléaire présente donc une forte « dépendance aux chemins » socio-techniques, et renvoie à l'incertitude quant aux futurs de nos sociétés : un projet comme CIGEO par exemple est conçu pour être en « exploitation » jusque 2140 ou 2150. Pour prendre la mesure d'une telle durée, rappelons que les 120 dernières années ont connu, entre autres crises, trois changements de régime, deux à trois crises économiques majeures et deux guerres mondiales dont l'une a ravagé le territoire sur lequel serait implanté le site d'enfouissement et l'autre s'est accompagnée d'un effondrement politique radical. S'y ajoute l'incertitude attachée aux développements industriels nouveaux, que la lourdeur des investissements, en temps comme en argent, rend prégnante.

Un conflit de soutenabilités

Surtout, le nucléaire est situé à la convergence d'enjeux de soutenabilités nombreux, puissants et souvent antagonistes. Le conflit semble opposer, principalement :

- des enjeux spécifiques au nucléaire, à savoir principalement le risque d'accident industriel majeur avec contamination de territoires, sa vulnérabilité vraisemblable au terrorisme voire aux conflits armés et à certains aléas naturels majeurs, et la production de déchets radioactifs à vie extrêmement longue ;
- les enjeux de souveraineté énergétique – qui ont initialement motivé son développement – et la trajectoire climatique, qui pourrait aujourd'hui motiver sa poursuite.

Ces grandes catégories d'enjeux appellent des raisonnements en « soutenabilité forte » : en témoignent, par exemple, l'existence d'une autorité indépendante consacrée à la sûreté nucléaire, l'abandon des approches coûts-avantages du changement climatique, ou encore la difficulté à traiter le nucléaire dans la taxonomie européenne⁴. Elles sont a priori incommensurables l'une à l'autre, au sens rappelé par Michel Badré lors d'une précédente séance du séminaire. Autrement dit, il semble pour le moins délicat d'établir que la contribution d'un réacteur nucléaire à l'évitement de la catastrophe climatique vaudrait « plus » ou vaudrait « moins » que sa contribution aux déchets et aux risques nucléaires. Ce conflit, difficilement arbitrageable, entre soutenabilités de catégories différentes, ni la science, ni l'expertise et encore moins « le bon sens » ne sauraient le résoudre : il relève de la délibération politique.

⁴ Si ce traitement à part a pu être dénoncé comme un privilège, on soulignera la très grande difficulté qu'il y a à appliquer le « do no significant harm principle » à une filière dont il est manifeste qu'elle comporte des inconvénients ou risques significatifs, mais dont certains diront que les inconvénients et risques permettent d'en éviter d'autres plus grands encore.



Par ailleurs, la nécessité d’avoir des débats lisibles, assumant pleinement l’incertitude forte sur le moyen et le long terme, et permettant de fonder les décisions démocratiquement, peut être considéré comme un impératif de soutenabilité en soi. L’article 7 de la Charte de l’environnement de 2004 va en tout cas en ce sens, en disposant que « *toute personne a droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenue par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement* ».

Une période qui appelle des décisions

Le déclassement de l’actuel parc nucléaire français se profile à moyen terme⁵. Son volume soulève naturellement, et dès aujourd’hui, la question des solutions à mettre en œuvre simultanément à son déclassement, entre développement des renouvelables électriques, prolongation éventuelle d’une part des réacteurs actuels au-delà de leurs 60 ans, éventuels nouveaux réacteurs, économies d’électricité par sobriété ou par progrès technique, tout ceci pour des usages de l’électricité vraisemblablement appelés à s’élargir. Un élément de solution préconisé – avec insistance – par EDF est particulièrement visible dans le débat, sans qu’il n’épuise, loin de là, les interrogations découlant de la fin de vie de l’actuel parc nucléaire⁶ : il s’agit de la construction d’une série de réacteurs de troisième génération « EPR ».

Or, le contexte dans lequel ces décisions devront être prises a profondément évolué au cours de ces dernières années.

Les enjeux du dilemme vont croissant. L’insoutenabilité de la trajectoire climatique est sans cesse confirmée par l’accumulation des événements extrêmes, des nouveaux engagements de réduction des émissions, et des rapports constatant le peu d’effets de ces derniers. L’électrification des usages est désormais identifiée par tous les travaux de scénarisation, aux côtés de la sobriété et de l’efficacité énergétiques, comme un point de passage obligé de la décarbonation. L’enlisement des chantiers de Flamanville et d’Olkiluoto se sont confirmés, les records de tarifs de rachat éoliens et photovoltaïque sont sans cesse abaissés, et les études s’accumulent qui envisagent un futur mix électrique ou énergétique débarrassé à la fois des énergies fossiles et du nucléaire, sans pour autant renseigner substantiellement sur les très larges transformations sociétales et techniques, ni sur les grands projets d’infrastructures, que ces visions impliquent manifestement. Les volontés de relocalisation et de réindustrialisation se font aussi plus fortes depuis la crise de la Covid19. Quant au risque terroriste, il rappelle impitoyablement sa présence, tandis que les autres inconvénients propres au nucléaire restent obstinément inchangés.

Le mur de 2023

Si d’éventuels nouveaux réacteurs ne sont en rien décidés, la nécessité d’une décision, qu’elle soit de confirmation ou au contraire d’arrêt du programme de « nouveau nucléaire », semble s’être renforcée. Les préparatifs de la filière nucléaire et de l’Etat se poursuivent, refermant de fait les scénarios : l’« hypothèse de

⁵ La part centrale de ces déclassements surviendrait dans la décennie 2040, selon les hypothèses retenues par RTE dans ses exercices prévisionnels.

⁶ Les réacteurs nucléaires en fonctionnement en France totalisent aujourd’hui 61 GW, tandis que les 6 EPR voulus par EDF représentent 10 GW.



travail » de trois paires de réacteurs EPR, inscrite à la PPE, semble devenue l'option unique, et, au fil des documents fuités, est désormais assortie de dates de mises en service. Dans le but d'éclairer la décision, une série d'études techniques ont été demandées à RTE, EDF, l'Ademe et l'AIE.

Tout converge ainsi pour que le politique doive arbitrer, dans la période 2022-2027, un conflit cornélien, à savoir la décision, annoncée pour 2023, d'engager ou non la construction d'une série de nouveaux réacteurs EPR, désormais désignée comme le « nouveau nucléaire ».

À la recherche d'une indispensable légitimité

Ce serait donc après les élections de 2022 que le Gouvernement, pour ne pas dire l'Élysée, trancherait le nœud sur le mode abrupt du oui ou du non. Certes un tel dénouement, à supposer qu'il adienne, aurait le mérite de la clarté. Mais ses risques, s'il intervenait sans infléchissement de la trajectoire actuelle des débats, seraient multiples. Sans que cette liste ne soit nécessairement exhaustive :

- En l'état des dispositifs mis en œuvre ou annoncés à ce jour, le droit de « *participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », reconnu par la convention d'Aarhus et, à travers la charte de l'environnement, par la Constitution, ne serait assuré que très partiellement. Les lieux formalisés d'une telle participation se limitent en effet aujourd'hui, principalement, à la « Commission Perspectives Système et Réseau » de RTE⁷, et au futur débat public sur la prochaine Programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- La très forte incertitude quant aux contextes de moyen et long termes dans lesquels se déploiera la décision, laquelle engage la nation pour un siècle ou plus, aurait été peu explicitée voire prise en compte. Or une décision qui s'appuierait sur de seules études techniques, inévitablement limitées du fait des combinaisons d'incertitudes radicales existant à long terme, et qui en parallèle ne traiterai pas explicitement la question de la prise de décision sous incertitude, formerait une construction très fragile. En particulier, toute difficulté survenant dans la mise en œuvre de la décision semblerait la remettre en cause ;
- De même, le conflit de soutenabilités identifié plus haut, ou encore les implications de la décision en matière de politique européenne et internationale, n'auront vraisemblablement pas été traités en tant que tels ;
- In fine, la décision, qu'elle tranche dans un sens ou dans l'autre, manquerait vraisemblablement de légitimité – sauf à ce qu'elle soit devenue le sujet central du scrutin présidentiel, ce qui apparaît peu probable. La compréhension de ses raisons par les personnes et acteurs qu'elle aura déçus apparaît par avance difficile, ce qui pourra, entre autres effets, compromettre l'adhésion de ces personnes et acteurs à la poursuite de la transition énergétique.

⁷ <https://www.concerte.fr/content/actualit%C3%A9-de-la-commission-perspectives-syst%C3%A8me-et-r%C3%A9seau>



Comment, alors que de récents sondages témoignent, si ce n'est d'un désintérêt, du moins d'une faible appropriation de ces enjeux par le grand public⁸, associer les citoyens à la décision ? Quelle doit être la place respective des citoyens, des parties prenantes, des expertises, du Parlement, dans un processus respectant le pluralisme et reconnaissant à chacun ses responsabilités propres ? Dans quelle(s) arène(s) clarifier les controverses, techniques mais aussi morales et éthiques, préalable indispensable à l'existence même d'un débat informé et structuré ? Comment intégrer dans la réflexion la question du temps, futur, mais aussi le poids des engagements et des décisions passées ?

Document préparatoire

⁸ Une petite moitié des Français, de manière très stable depuis 2005, se déclare « hésitants » vis-à-vis de l'énergie nucléaire (« Baromètre de connaissance et de d'image de l'Autorité de Sûreté nucléaire », *Rapport d'étude*, Kantar, janvier 2021). Par ailleurs parmi les 15-35 ans, seuls 17% citent « les risques liés au nucléaire » parmi les risques jugés les plus préoccupants liés à l'environnement et à la santé (contre 59% qui citent « les risques liés au changement climatiques) https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/11/117428-Rapport-de-sondage_VF.pdf

La séance

Objectif

La séance visera à éclairer la question placée en exergue : « À *quelles conditions, notamment démocratiques, peut-on surmonter le « conflit de soutenabilités » inhérent au nucléaire et aux décisions quant à son avenir ?* ».

Il s'agit de dégager les contours et les conditions de possibilité d'un processus de décision utile et démocratiquement légitime sur l'opportunité d'un « nouveau nucléaire », et d'identifier les moyens qui pourraient être donnés au public pour y participer.

Méthode

On demandera aux participants de se garder de transformer la séance en débat sur l'opportunité du nouveau nucléaire. Au contraire, il devra s'agir d'un **méta-débat sur le nouveau nucléaire, c'est-à-dire d'un débat sur le débat quant à l'opportunité du nouveau nucléaire.**

Déroulé

Selon la méthode commune aux ateliers du cycle 2 de « Soutenabilités », on :

- Tentera d'identifier les questions d'entrée susceptibles de permettre l'ouverture d'un débat sans a priori autour du « nouveau nucléaire » ;
- Examinera les dispositifs et expériences existants, dans le champ du nucléaire, pour favoriser la clarification des débats et la participation du public aux décisions, ainsi que les freins qu'ils peuvent rencontrer ;
- Dessinera des pistes de dispositifs propres à permettre des débats clarifiés autour du « nouveau nucléaire », et, ce faisant, à mettre en œuvre l'impératif de participation du public à l'élaboration des décisions.

Élément de contexte

Extrait du discours du Président de la République au secteur nucléaire, le 8 décembre 2020 au Creusot :

« Alors qu'il est très difficile de dire aujourd'hui quelle sera, du nucléaire ou des énergies renouvelables, la meilleure technologie pour remplacer notre parc nucléaire existant en 2035, nous devons donc regarder tous les champs des possibles. Personne aujourd'hui avec honnêteté ne peut dire comment en 2040, 2050, les changements technologiques qui sont devant nous nous permettront de bâtir le meilleur mix électrique. Il nous faut donc préparer notre pays, en responsabilité, en poursuivant plusieurs voies.

*C'est pour cela que la PPE prévoit que le gouvernement conduise, avec la filière nucléaire, un programme de travail complet nous permettant d'étudier toutes ces options sans aucun tabou. Il nous faut étudier d'abord la faisabilité technique d'un mix électrique avec un très haut niveau d'énergies renouvelables. Un rapport commandé à l'AIE et à RTE sera publié dès le début de l'année prochaine (nous avons fait l'examen, une revue transitoire ce matin en conseil de défense), et précisera l'ensemble des conditions de mise en œuvre pour y parvenir à l'horizon 2050. Il nous faut dans le même temps nous assurer des conditions d'une prise de décision sur le lancement éventuel d'un programme de construction de nouveaux réacteurs, et sur l'EPR2. Ce travail d'études sur la construction de nouveaux réacteurs est indispensable et je souhaite qu'il se poursuive et s'achève dans les prochains mois afin que tous les éléments nécessaires soient disponibles avant la fin du quinquennat. Alors, **sur la base de ce travail documenté qui sera partagé avec l'ensemble des Français, nous pourrons choisir en connaissance de cause. Choisir en parfaite transparence. Comme je l'ai indiqué, la décision définitive de construction de nouveaux réacteurs doit être préparée et devra être prise au plus tard en 2023, lorsque Flamanville 3 sera entrée en service.***

Notre avenir environnemental, écologique, passe donc par le nucléaire, avec des scénarios qu'il nous faudra affiner ensemble dans les prochains mois, mais avec des investissements, des études d'ores et déjà lancés. »