

La place de la participation du public dans la gouvernance des projets nucléaires

Réponses au questionnaire de la Commission particulière du débat public “Nouveaux réacteurs et projet Penly” en vue du séminaire de clôture du débat du 27 février 2023

Yves Marignac – Expert nucléaire pour l’Association négaWatt et l’Institut négaWatt

1. Pour ce débat public sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et le projet Penly, quel est votre diagnostic sur les difficultés rencontrées quant à la participation du public ?

Il existe d’abord un contexte général de dépréciation politique des processus délibératifs, qui va de pair avec une difficulté croissante à associer le public aux processus participatifs ouverts, comme à construire les termes d’un débat éclairé dans l’espace public. Ce contexte très préoccupant, dans lequel les pouvoirs publics ont une grande part de responsabilité (dévaluation de leur parole, incapacité à prendre sérieusement en cause les enseignements des débats, privatisation et pression économique sur les médias, manque de régulation des dérives des réseaux sociaux...) n’est évidemment pas spécifique au sujet nucléaire. Ce contexte dégradé a en revanche joué un rôle aggravant pour vider, dès son ouverture et au cours du débat public sur le programme de réacteurs EPR2, ce dispositif de sa substance.

Dans le cadre d’un débat largement préempté par des orientations politiques annoncées au préalable, et même par des engagements institutionnels et contractuels (discours de Belfort du Président devenant feuille de route du gouvernement, audits et missions de conseil commandées par les ministères sur les coûts et conditions de financement d’un programme de nouveaux réacteurs, appels d’offres passés par EDF sur la conception de la chaudière ou sur le génie civil de l’îlot nucléaire, et même engagement du forgeage de certains gros composants...), ces dysfonctionnements ont en effet constitué autant d’obstacles à la fonction d’explicitation des enjeux que peut au moins, avant même d’influencer les décisions, exercer le débat public.

En effet, si ce débat n’est pas le premier, loin s’en faut, à faire l’objet d’une telle préemption (on se souvient notamment du débat public sur le premier EPR, se tenant après l’adoption d’une loi statuant sur son opportunité), il se singularise par un niveau sans précédent de déni de son utilité même. Ce déni, installé par le Président de la République lui-même et par son gouvernement, est massivement relayé par la sphère des acteurs pro-nucléaires, dirigeants et salariés de la filière et commentateurs partisans confondus, au point de saturer, notamment par leur forte présence sur les réseaux sociaux et leur surmobilisation dans le dispositif du débat public, les espaces de débat.

Cette situation, qui obère la possibilité même d’un cadre commun de questionnement de l’opportunité du projet, et l’impossibilité de lever cet obstacle par les différents moyens démocratiques existants, sont au cœur d’une crise majeure du rapport entre nucléaire et démocratie, dont les difficultés observées dans le débat public sur le programme de réacteurs EPR2 ne sont qu’une manifestation.

Ce déni du débat d’opportunité s’articule essentiellement autour de trois postures (détaillées en annexe) :

- l’affirmation du caractère “scientifique” du besoin de nouveaux réacteurs au titre de l’urgence climatique, contestant la faisabilité même du 100 % renouvelables pour atteindre la décarbonation et fermant la porte à cette alternative, empêchant l’émergence d’un cadre partagé de discussion des deux options ;
- l’auto-persuasion de la faisabilité des objectifs nucléaires, conduisant à se focaliser sur les risques d’options telles que la sobriété ou la forte pénétration des renouvelables pour justifier la nécessité de réussir les objectifs nucléaires, en s’appuyant sur une promesse creuse de réduire les risques de dérive internes à la filière et sans véritable analyse de risque lié à l’évolution externe ;
- l’effacement des enjeux sociétaux, d’abord autour d’une minoration des risques nucléaires en regard de l’urgence climatique et de l’objectif de neutralité carbone à 2050, puis de l’omission de l’engagement que représente jusqu’au 22^{ème} voire au 23^{ème} siècle le programme nucléaire, et du choix sociétal sous-jacent.

Le contraste entre la volonté politique très forte de relance du nucléaire, au point d’imposer une marche forcée piétinant le débat public, et le manque de substance de l’argumentaire construit autour d’un choix imposé par l’impératif climatique cache sans doute des motivations plus profondes. On peut les trouver entre autres dans la

volonté de maintenir un appareil nucléaire civil pour préserver les capacités nucléaires militaires, le Président de la République ayant lui-même souligné en décembre 2020 que “l’un ne va pas sans l’autre”, ou dans un réflexe de fuite en avant face aux difficultés à gérer les fermetures de réacteurs (du point de vue de la sécurité électrique comme des conséquences économiques et sociales pour les territoires, ou encore de la gestion des stocks croissants de plutonium et autres “matières valorisables”, etc.) et à l’équation financière associée.

Face à l’ensemble de ces considérations et de ces enjeux, l’incapacité des porteurs industriels et politiques du projet à sortir d’un cadre aussi réducteur que la question de l’urgence climatique, et d’une réponse aussi réductrice que la nécessité présentée comme indiscutable du nouveau nucléaire est, sans équivoque, la cause structurelle profonde sur laquelle viennent se greffer toutes les difficultés traditionnelles des débats sur le nucléaire et des débats publics en général.

2. De manière générale, quel est votre diagnostic sur la participation du public dans l’élaboration des décisions sur les projets nucléaires ?

Le diagnostic peut se résumer à un constat, aussi simple que radical : il n’existe pas, en plus de soixante-dix ans d’histoire du nucléaire civil dans notre pays et malgré la montée progressive des exigences en matière de participation du public, un seul exemple d’influence significative du débat public, sous quelque forme institutionnelle que ce soit, sur les décisions stratégiques prises par et pour la filière nucléaire. À l’inverse, on pourrait souligner que les décisions stratégiques les plus structurantes, telles par exemple le choix de prolonger le fonctionnement des réacteurs plutôt que de les remplacer après 40 ans par des EPR (annoncée sans préavis par EDF en 2008 à la City de Londres, un an et demi après avoir lancé le chantier de l’EPR de Flamanville), celle d’abandonner le projet de prototype de nouveau réacteur à neutrons rapides ASTRID (discrètement annoncé par le CEA à l’été 2019), ou encore celle de projeter l’exploitation de l’usine de retraitement de La Hague jusque 2040 ou plus sont régulièrement prises en dehors de tout processus démocratique ouvert.

Un tel constat révèle nécessairement un problème structurel. Sans prétendre faire ici une synthèse des différents facteurs explicatifs, on peut souligner à quel point la nature systémique de l’activité nucléaire contribue à cette situation.

Le nucléaire forme un système qui ne saurait se réduire à la question énergétique – c’est aussi en cela que le caractère réducteur des termes climatiques dans lesquels est posé le débat rend celui-ci inopérant. D’une part, les réacteurs nucléaires s’accompagnent nécessairement d’un système industriel beaucoup plus complexe, intégrant notamment l’ensemble des usines de la chaîne du combustible et des entreposages et stockages associés. D’autre part, le nucléaire, de par la dualité civile et militaire de ses principales technologies (réacteurs, enrichissement, retraitement...) et de ses principales matières (uranium, plutonium...) porte nécessairement, qu’elle soit potentielle comme dans d’autres pays ou exprimée et pleinement assumée comme en France, une part géopolitique et des enjeux de sécurité militaire.

En France, où le nucléaire est le plus poussé si l’on croise les deux critères du niveau de déploiement de cette activité du point de vue énergétique (part du nucléaire dans la production d’électricité) et du niveau d’intégration de cette filière du point de vue industriel (part des activités nécessaires au fonctionnement du nucléaire civil et du nucléaire militaire couverte par les capacités domestiques), ce système fait l’objet d’une politique nucléaire. Il est essentiel de mesurer, comme l’existence d’instances spécifiques telles que le Conseil de politique nucléaire ou la Délégation interministérielle au nouveau nucléaire l’indiquent, à quel point cette politique nucléaire constitue, dans le champ des politiques publiques, un objet intégré bien distinct de la politique énergétique et climatique, même s’il lui est pour partie corrélié.

De cela découlent plusieurs caractéristiques structurant le rapport du nucléaire français à la démocratie, dont au moins deux peuvent être isolées.

La première concerne son nécessaire rapport au temps long. Le programme nucléaire français a de tout temps intégré, dans ses conditions mêmes de bonne réalisation, des projections temporelles dépassant le cadre traditionnel des engagements démocratiques. C’est le cas par exemple avec la promesse, structurante pour l’ensemble de la stratégie de gestion du combustible, et partant de là des matières nucléaires et des déchets, de réutilisation future des matières qualifiées de valorisables, que la filière projette aujourd’hui à un horizon et selon des moyens indéterminés dans la seconde moitié du siècle. C’est, plus près de nous, la condition sur laquelle repose la promesse de maîtrise des délais et des coûts des réacteurs EPR2, basée sur un programme de construction dont la réalisation, unité par unité, passe par des décisions politiques s’étalant sur quatre mandats au moins.

Ainsi, les décisions auraient besoin, pour être prises démocratiquement, d’un engagement à ne pas les remettre en cause démocratiquement sur une temporalité où cela ne peut être acquis. Cela a fonctionné, en occultant cet implicite, tant que la politique nucléaire a fait l’objet d’un consensus politique durable au sein des partis de gouvernement. Dès lors que cette pérennité n’est plus acquise, l’acceptabilité démocratique d’un programme

nucléaire passe par une explicitation de son adaptabilité à toute évolution démocratique de la politique nucléaire, explicitation à laquelle le système nucléaire français ne sait ou ne veut se résoudre.

L'autre caractéristique structurante réside dans les enjeux associés au nucléaire du point de vue de la sécurité militaire. Il s'agit ici d'une part de la non-dissociation, faute de séparation organisationnelle et fonctionnelle claire entre ces deux programmes, des enjeux associés au nucléaire civil et au nucléaire militaire. Autrement dit, il semble impossible en l'état actuel de prendre des décisions concernant le nucléaire civil sans impact sur le nucléaire militaire, mais il reste tabou ne serait-ce que d'évoquer, a fortiori de caractériser et de discuter cet impact. D'autre part, les enjeux de sécurité associés au danger que représentent les technologies et matières en jeu ont pour conséquence l'application d'un secret qui s'oppose structurellement aux exigences d'accès à l'information sur des enjeux pourtant nécessaires à une décision prise démocratiquement en connaissance de cause de l'ensemble des implications.

3. Qu'est-ce qui permettrait selon vous, une participation du public plus utile, plus efficace, et plus équitable dans l'une ou l'autre des phases suivantes (se limiter aux trois propositions qui vous semblent prioritaires) :

- la préparation des décisions rendant possible, ou pas, le lancement de projets nucléaires (loi, programmation pluriannuelle de l'énergie, décision du maître d'ouvrage) ?
- la mise en œuvre de projets nucléaires (organisation des acteurs impliqués, instruction des dossiers d'autorisation de création, suivi des évolutions ou modifications éventuelles, le cas échéant réorientations ?)
- le contrôle et l'expertise pendant la mise en œuvre des projets nucléaires ? (accès à l'information, modalités d'alerte ou d'intervention...)

Plus que jamais, à travers cette analyse, la filière nucléaire se montre trop faible pour s'exposer à un véritable débat sur le fond, tout en se sachant suffisamment puissante, comme la situation actuelle le montre, pour devoir vraiment s'y soumettre. C'est ainsi que les modalités applicables actuellement dans ce domaine restent d'une manière générale très en retrait, qu'il s'agisse d'évaluation des réalisations par rapport aux promesses passées, d'accès à l'information, d'expertise pluraliste ou de prise en compte des avis du public, des bonnes pratiques observées dans d'autres secteurs ou dans d'autres pays.

Depuis l'émergence à l'agenda politique d'objectifs de transition énergétique, le nucléaire, par son poids historique, son caractère clivant et l'absence de consensus à son sujet dans la société française, a constitué un obstacle à l'émergence d'un véritable projet sociétal de transition, dépassant l'enjeu technocratique de l'optimum de décarbonation du mix électrique pour porter une vision de développement économique, social, territorial conforme aux valeurs nationales et européennes.

C'est, avant toute réflexion sur une mise à niveau des modalités détaillées, à l'émergence d'un tel projet que l'exécutif devrait s'attacher. En réduisant autant qu'il le peut toute dimension participative substantielle pour avancer à marche forcée dans la mise en œuvre de son choix nucléaire, il renforce au contraire la difficulté à faire émerger ce projet. L'abandon du nucléaire après Fukushima a fait l'objet, en Allemagne, d'une commission d'éthique chargée d'élaborer les conditions d'adhésion de la société aux orientations structurantes de la politique énergétique découlant de ce choix. Ses conclusions ont fourni la base qui a légitimé le paquet législatif voté à une très grande majorité du Bundestag à l'été 2011. Indépendamment des orientations en question, on ne peut que constater à quel point cette approche contraste avec les décisions en chambre du Conseil de politique nucléaire.

Annexe :

D'une manière générale, les promoteurs et défenseurs du programme de nouveaux réacteurs EPR2 s'enferment pour aborder le débat dans une posture résolument fermée, qui empêche, par rapport aux positions développées par d'autres parties prenantes et par rapport aux préoccupations exprimées au fil des consultations par des membres du public. Cette posture s'articule autour d'une forme plus ou moins affirmée de déni, ou pour le moins d'omission, de trois enjeux :

- **L'affirmation du caractère scientifique du besoin de nouveaux réacteurs**

L'argument repose sur l'articulation de l'impératif climatique, étayé par la science et s'imposant légitimement comme objectif commun, et la soi-disant nécessité, présentée comme tout aussi indiscutable, de maintenir une part du nucléaire pour atteindre un mix électrique totalement décarboné. Cette ligne, endossée par le Président de la République lui-même lors de son discours de Belfort, conduit à disqualifier a priori la possibilité d'une trajectoire 100 % renouvelable.

Pourtant, sans aller chercher d'autres références pourtant nombreuses, les rapports remis quelques mois plus tôt au gouvernement par RTE et l'ADEME montrent au contraire que des scénarios électriques 100 % renouvelables sont compatibles avec les objectifs climatiques et les critères de sécurité électrique. Reconnaître cette faisabilité est un préalable évident pour poser l'alternative et pour en discuter les implications.

- **L'auto-persuasion de la faisabilité des objectifs nucléaires**

Selon l'évaluation de représentants de la filière nucléaire elle-même, les difficultés auxquelles elle fait face aujourd'hui ne la mettent pas en situation d'atteindre de façon sûre les objectifs que le discours de Belfort lui fixe. Le Président de l'ASN comme le PDG d'EDF alors en exercice ont appelé à l'équivalent d'un Plan Marshall. Les déclarations d'intention sur les leçons apprises et les efforts engagés pour remettre la filière en ordre de marche, inclus la mise en place d'une délégation interministérielle au nouveau nucléaire jusqu'à la réforme brutale de la gouvernance de la sûreté sont présentées comme une garantie.

Au vu de la propension historique de la filière nucléaire à faire des promesses qu'elles ne tient pas, cette garantie n'en est pas une. Une analyse plus globale des conditions dans lesquelles le programme de réacteurs devra se déployer apparaît nécessaire. En particulier, la posture d'EDF, consistant à justifier la nécessité de tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés en matière nucléaire par le risque de ne pas atteindre les objectifs qui pourraient être fixés en matière de maîtrise de la demande et le risque que fait porter sur le système une trop grande pénétration d'énergies renouvelables n'est pas responsable tant qu'elle ne pose pas la question symétrique des risques qui pèsent sur le programme nucléaire, non seulement du point de vue de ses capacités internes mais dans un environnement dominé par la dynamique européenne des renouvelables et par l'émergence d'une véritable stratégie de sobriété. L'argumentaire du projet est imperméable à la réflexion pourtant indispensable sur le fait que le contexte global de la transition est très différent, du point de vue des conditions de réussite d'un programme nucléaire, de celui dans lequel s'est déployé le précédent.

- **L'effacement des enjeux sociétaux**

La volonté de gommer les aspects structurels du choix nucléaire sur le plan sociétal s'opère clairement à deux niveaux, tous deux reliés comme le premier point à l'instrumentalisation de l'impératif climatique. Le premier est celui de la hiérarchisation des risques, consistant à affirmer que les risques nucléaires, au motif qu'ils seraient davantage maîtrisables et de portée moins globale, passent au second plan face à l'urgence climatique, confisquant là encore toute discussion sur la préférence ou l'articulation des enjeux.

Cette approche trouve sur un second plan un prolongement plus grave. Il s'agit de l'omission, au motif que la neutralité carbone se joue à l'horizon 2050, de toute considération sur le plus long terme. Le programme de nouveaux réacteurs engage la société française dans un choix structurant à bien des égards bien au-delà de 2050 : l'horizon auquel il impose de gérer technologiquement, institutionnellement, environnementalement et géopolitiquement les implications de la construction mais surtout de l'exploitation puis de la gestion des déchets court jusqu'au 22^{ème} voire au 23^{ème} siècle. Au vu des implications en termes notamment de risque ou d'opportunité pour les territoires, de transfert de charges intergénérationnel et de sécurité, c'est un choix sociétal majeur qui devrait pouvoir être posé par tel.