



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les Cahiers des soutenabilités

Comment débattre du nucléaire pour tracer des voies soutenables ?

N° 2 – novembre 2021



Présentation des Cahiers

Une collection thématique

La publication des premiers opus de la collection des *Cahiers des soutenabilités* vient clore le deuxième cycle d'un séminaire lancé par France Stratégie au début de l'année 2020 avec l'ambition de construire un **cadre d'élaboration et de conduite de politiques publiques « soutenables »**.

Ces cahiers thématiques visent à « ouvrir le capot » de la fabrique de l'action publique pour la passer au crible du concept de soutenabilités. Chaque cahier est conçu comme un recueil d'enseignements issus de l'analyse d'un objet de politique publique sectorielle à l'aune de sa capacité à intégrer les défis du long terme : durabilité environnementale, sociale, économique et démocratique. La matière ainsi rassemblée a vocation à préparer et à nourrir un référentiel d'action publique, dont l'élaboration constituera l'objectif du troisième cycle du séminaire.

Le séminaire Soutenabilités en quelques mots et quelques chiffres

- › Un projet mené par une équipe issue de l'ensemble des départements de France Stratégie et de la plateforme RSE.
- › Des centaines de contributeurs aux séminaires.
- › Une démarche pluridisciplinaire associant économistes, politistes, géographes, sociologues, historiens, philosophes, acteurs de la société civile, élus, responsables publics, etc.
- › Des séances en partenariat avec des institutions expertes : Haut Conseil pour le climat (HCC), Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), Direction générale du travail (DGT) et Fondation internet nouvelle génération (FING).
- › Trois cycles de réflexion aux formats et aux objectifs pluriels, après un lancement au Lieu de la transformation publique en présence d'une centaine d'acteurs.
 - › **Cycle 1 – Cadre conceptuel et cartographie des soutenabilités** : les notions, les modèles, les indicateurs, les arènes (2020) : cinq conférences
 - › **Cycle 2 – Des politiques publiques au prisme des soutenabilités** (premier semestre 2021) : treize ateliers thématiques et trois séances ouvertes (sur le temps, les ressources, l'espace)
 - › **Cycle 3 – La transformation de l'action publique au service des soutenabilités** (quatrième trimestre 2021)
- › Un appel à contributions « Pour un après soutenable : sept questions pour préparer demain » (avril 2020) et une synthèse des 450 contributions reçues.
- › Un forum des plateformes pour mettre en discussion notre synthèse avec six plateformes de consultations citoyennes.
- › Des publications et des podcasts.

Cette première série de cahiers **synthétise les échanges qui se sont tenus lors d'ateliers organisés au premier semestre 2021**. Consacrées aux champs de la santé, de la protection sociale, du nucléaire, du numérique et du travail, ces séances de travail ont réuni acteurs et témoins des politiques publiques – représentants d'administrations nationales et territoriales, experts, chercheurs, responsables associatifs, chefs d'entreprise, élus, etc. Pour favoriser la circulation et la liberté de parole des participants, les ateliers organisés sous la règle de Chatham House étaient fermés au public.

L'approche par les soutenabilités dans les politiques publiques

Les contours du concept de « soutenabilités », au cœur de l'approche retenue ici, ont été défrichés lors du premier cycle du séminaire. Cette notion traduit plus précisément que « durabilité » le terme anglais « *sustainable* ». Les préoccupations auxquelles elle fait écho sont aussi anciennes que les premières interventions de la puissance publique dans l'allocation et la préservation des ressources, guidées par la nécessité d'en garantir l'approvisionnement et donc la renouvelabilité. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, le concept de soutenabilités désigne « un mode de développement [économique] qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs¹ ».

Sont soutenables les processus de production qui n'épuisent pas les ressources qu'ils utilisent, mais aussi, plus généralement, les configurations qui permettent à la société humaine d'assurer sa pérennité. Pour saisir toute la portée de cette notion dans le cadre de l'analyse des politiques publiques et de la prospective, le recours à la définition littérale, large mais éclairante, est précieux. Selon le Larousse en effet, est soutenable ce qui peut être supporté, enduré, mais aussi ce qui peut être défendu, appuyé par des arguments sérieux. De ces éléments de définition on peut tirer le tableau suivant, qui donne à voir les principales caractéristiques de situations ou de trajectoires soutenables – ou insoutenables.

SOUTENABLE	INSOUTENABLE
<ul style="list-style-type: none"> • Durable • Pérenne • Renouvelable • Réversible • Contrôlable 	<ul style="list-style-type: none"> • Éphémère, obsolète • Précaire • Épuisable • Irréversible • Incontrôlable
<ul style="list-style-type: none"> • Stable • Résilient • Coexistant • Cohérent • Harmonieux 	<ul style="list-style-type: none"> • Instable • Fragile • Conflictuel, antagonique • Contradictoire • discordant
<ul style="list-style-type: none"> • Justifiable • Supportable / acceptable • Légitime 	<ul style="list-style-type: none"> • Injustifiable • Insupportable / inacceptable • Illégitime

Ces caractéristiques permettent d'ébaucher une première grille d'analyse des politiques publiques selon les différentes dimensions des soutenabilités. Elles dessinent en creux une approche des politiques publiques qui prend acte des impasses de notre trajectoire de développement et des limites d'une simple adaptabilité aux crises. Elles comportent donc « une part de radicalité² » en visant des transformations structurelles de notre modèle.

1. Gro Harlem Brundtland, Premier ministre norvégien (1987).

2. Comme nous y ont invités les participants de la **séance zero du séminaire**.

Les politiques publiques sectorielles au prisme des soutenabilités

Confronter cette grille de lecture à des objets de politiques sectoriels concrets, de périmètre et de granularité volontairement diversifiés, devait permettre d'en valider l'intérêt et d'en mesurer la robustesse. L'organisation des séances comme la diversité des objets de politique publique abordés nous ont de fait conduit à adopter des approches variées. Tous les Cahiers répondent cependant à une problématique commune : comment les enjeux de soutenabilité sont-ils intégrés, explicitement ou non, dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques considérées ? À travers l'expérience de terrain et l'approche opérationnelle des porteurs et responsables de ces politiques publiques, nous avons notamment cherché à répondre aux questions suivantes :

- Comment sont pris en compte les risques d'insoutenabilité et leurs interactions dans la conception des politiques étudiées ?
- Comment sont mobilisés des modèles, outils, méthodes et leviers – de financement notamment – susceptibles de garantir ou d'accroître la soutenabilité de ces politiques ?
- Comment sont évalués les impacts de ces politiques au regard de ces enjeux ?
- Comment sont pensés et activés les processus de participation et de délibération permettant de garantir la légitimité et la soutenabilité démocratiques de l'action publique ?
- Quels sont les freins qui empêchent effectivement la prise en compte des soutenabilités ?
- Sur quels leviers concrets et opérationnels construire une politique soutenable dans le domaine étudié ?

Vers un référentiel de l'action publique soutenable

Ces Cahiers constituent un vivier dans lequel puiser des pistes pour (re)fonder un référentiel des politiques publiques intégrant les enjeux de soutenabilités à chaque étape de leur « fabrique ».

L'exploitation des enseignements dont les Cahiers rendent compte doit en effet nous permettre de dessiner des perspectives d'évolution des politiques publiques. *Il s'agit de tout repenser : outils, modèles, instruments, procédures et méthodes.*

Il s'agira donc dans une troisième phase de réflexion d'élaborer des pistes pour : anticiper un futur soutenable ; diagnostiquer les insoutenabilités/les impasses ; délibérer face à la défiance ; administrer des temporalités longues, des ressources limitées, des espaces vulnérables ; pérenniser à travers le développement d'une culture publique de la soutenabilité.

Consulter les autres numéros des Cahiers des soutenabilités

- N° 1. Quels enjeux pour une protection sociale soutenable ?
- N° 3. Comment construire un numérique soutenable ?
- N° 4. Quels défis pour une politique de santé au travail plus soutenable ?
- N° 5. Comment repenser un système de santé soutenable à l'aune des risques nouveaux ?

Comment débattre du nucléaire pour tracer des voies soutenables ?

Sommaire

- | | |
|---|-----------|
| 1. Le nucléaire civil au prisme des soutenabilités | 6 |
| 2. Avenir du nucléaire civil : quelles décisions ? | 8 |
| 3. Le débat est possible | 11 |
| 4. Quelles conditions de réussite pour un véritable débat national sur l'avenir du nucléaire civil ? | 15 |

Méthode de travail

Les réflexions qui alimentent ce numéo des Cahiers des soutenabilités sont directement tirées des travaux préparatoires³ et des échanges qui ont eu lieu lors d'une séance de séminaire réunissant en juin 2021 des membres de l'administration, du monde académique, d'ONG, de la sphère des élus, de l'industrie : tous avaient en commun une expérience ou un intérêt fort pour le débat public et pour la participation du public à l'élaboration des décisions, dans le domaine nucléaire ou d'une manière plus large. Conformément à la règle de Chatham House, les participants ne sont pas nommés et leurs propos sont intégrés à la réflexion générale, les verbatim ayant vocation à rendre compte du vocabulaire et des articulations par lesquels les enjeux sont exprimés par les acteurs. Cette synthèse n'engage pas les acteurs sollicités ni leurs organisations. Elle n'a pas non plus pour ambition d'aborder de façon exhaustive les politiques de l'énergie, ni d'en faire le bilan ou l'évaluation, non plus que de se prononcer « pour » ou « contre » une option ou une autre en matière nucléaire. Elle est conçue, à partir d'un exemple concret – le nécessaire débat sur « le nouveau nucléaire » – comme un recueil d'enseignements sur la fabrique des politiques publiques à l'aune des soutenabilités et des enjeux posés par leur intégration. Ce document a vocation à préparer et à nourrir ce qui sera le troisième cycle de travaux, consacré à l'élaboration de pistes pour construire un référentiel d'action publique soutenable. À cet effet, comme dans les autres cahiers de la série et pour en souligner les points de convergence, ces enseignements sont signalés dans le document par un # indiquant à quel « moment » de la fabrique des politiques publiques ils se rapportent.

L'équipe du séminaire remercie vivement les participants à cet atelier pour leur contribution à ces travaux.

³. Voir notamment le « document de cadrage » de la séance. En avril 2021, la séance a été précédée d'un premier brainstorming. Les conclusions et recommandations du point 2.5 ont été précisées par les auteurs de ce cahier postérieurement à la séance.

1. Le nucléaire civil au prisme des soutenabilités

Pour qui s'interroge sur les enjeux de soutenabilités et sur la fabrique des politiques publiques, le nucléaire constitue un objet à la fois emblématique et paroxystique. Durabilité, pérennité, renouvelabilité, réversibilité, contrôlabilité, stabilité... mais également acceptabilité et légitimité : peu d'objets de politiques publiques mettent en jeu, et de manière aussi spectaculaire, autant de dimensions de la soutenabilité.

1.1. L'énergie, au cœur des (in)soutenabilités

De manière générale, la production comme les usages de l'énergie 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. Nos modes de vie en dépendent, de nos loisirs à l'organisation de notre travail. Nous sommes enserrés dans un réseau d'interdépendances géostratégiques que l'approvisionnement en énergie contribue très largement à dessiner. L'énergie engendre depuis la révolution industrielle, qui a engagé un changement d'échelle dans son exploitation, aussi bien l'accumulation des progrès techniques que la multiplication concomitante des insoutenabilités : pollutions, épuisement des ressources et bien entendu contribution au changement climatique.

1.2. 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, qui se propagent souvent à tous les 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 de catastrophes et d'extermination.

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'État sous la V^e République ; 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 gelant les débats par l'irréversibilité des décisions ; et il a une histoire liée, en France, à l'émergence des mouvements écologistes et anticapitalistes, qui se sont structurés notamment contre lui. La persistance de passions, de clivages et de défiance paraît dès lors inévitable : leur prise en compte est indispensable dans l'élaboration des politiques publiques relatives à l'énergie.

1.3. 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-siècle⁴, démantèlements étalés sur plusieurs décennies, durée de vie

⁴ Quand la plupart des autres moyens de production électrique se limitent, sans réinvestissement, à une trentaine d'années.

plurimillénaire de certains déchets radioactifs. Un projet d'enfouissement profond de déchets nucléaires tel que CIGEO est conçu pour être en « exploitation » jusqu'en 2140 ou 2150. Pour prendre la mesure d'une telle durée, on peut rappeler que la France a connu au cours de ces 120 dernières années, outre de très graves crises économiques, trois changements de régime et deux guerres mondiales dont l'une a ravagé le territoire sur lequel est prévu le site d'enfouissement et l'autre s'est accompagnée d'un effondrement politique radical. Les choix en matière de nucléaire s'opèrent donc dans un contexte d'incertitude quant aux futurs de nos sociétés. Une incertitude qui est également consubstantielle aux développements industriels nouveaux, alors même que la lourdeur des investissements, en temps comme en argent, rend le nucléaire particulièrement « dépendant aux chemins » socio-techniques.

1.4. Un conflit de soutenabilités ?

La « question nucléaire » à la convergence d'enjeux écologiques, économiques, politiques et géopolitiques puissants et antagonistes peut être formulée comme un « conflit de soutenabilités » ou plus encore « d'insoutenabilités ». De nombreux risques inhérents au nucléaire peuvent ainsi être considérés comme insoutenables : la possibilité réelle d'accident industriel majeur avec contamination rédhibitoire de territoires entiers ; sa vulnérabilité vraisemblable au terrorisme voire aux conflits armés et aux aléas naturels croissants ou encore l'incertitude qui pèse sur les conséquences de la production de déchets radioactifs à vie extrêmement longue... Mais est tout aussi insoutenable la trajectoire climatique, que le recours au nucléaire pourrait contribuer à réorienter, comme l'est la faiblesse de notre souveraineté énergétique.

Ces grandes catégories d'enjeux sont, à proprement parler, incommensurables. Il semble en effet impossible d'établir que la contribution d'un réacteur nucléaire à l'évitement de la catastrophe climatique vaudrait « plus » ou « moins » que sa contribution aux déchets et aux risques nucléaires⁵. Ce conflit, difficile à arbitrer, entre risques difficiles à hiérarchiser, ni la science, ni l'expertise et encore moins « le bon sens » ne sauraient le résoudre seuls. Au bout du compte, il relève de choix politiques. Il est une illustration majeure des défis que doit affronter, aujourd'hui, la mise en œuvre des exigences d'une « démocratie soutenable » : nous y reviendrons, et l'étude de ces exigences sera au cœur du troisième cycle du séminaire Soutenabilités.

1.5. La capacité à débattre du nucléaire, un indicateur de soutenabilité ?

La nécessité de fonder sur un processus véritablement démocratique la légitimité de décisions majeures, engageant notre société sur le long terme, peut être considérée comme un impératif de soutenabilité en soi. En l'espèce, il s'agit d'une obligation constitutionnelle, puisque l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 dispose que « toute personne a droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Encore faut-il que soient réunies les conditions d'un débat lisible, transparent, conceptuellement robuste et permettant de déboucher sur des décisions acceptables et acceptées. Or, comment les réunir alors que les difficultés à débattre du nucléaire apparaissent tout à la fois techniques, conceptuelles, historiques, humaines et politiques ? Surmonter les antagonismes, sur un terrain miné par les passions et les clivages peut sembler relever de la gageure. Les pages qui suivent font le pari que l'attention et l'effort portés sur la conception, la construction, le déroulement et les débouchés mêmes du débat peuvent y contribuer. Les décisions à venir sur « le nouveau nucléaire » pourrait en fournir l'occasion.

⁵ En témoignent, par exemple, l'existence d'une autorité indépendante consacrée à la sûreté du nucléaire civil, l'ASN ; l'abandon des approches coûts-avantages du changement climatique ; ou encore la difficulté à traiter le nucléaire dans la « taxonomie » européenne des investissements.

2. Avenir du nucléaire civil : 2.1. quelles décisions ?

Les années à venir appellent manifestement des décisions structurantes en rapport avec le nucléaire, susceptibles d'engager les générations à venir.

2.1. Une période appelant à nouveau des décisions majeures

L'actuel parc nucléaire français fournit depuis la fin des années 1980 la majeure partie de l'électricité en France – aujourd'hui 70 % environ de la production d'électricité, celle-ci représentant un quart environ des consommations finales d'énergie. Après plusieurs décennies pendant lesquelles l'ampleur de l'investissement initial avait largement effacé le besoin de nouvelles décisions, ce parc approchera de sa fin de vie dans les deux décennies à venir⁶. 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 soit pour l'instant décidé. En tout état de cause, la question des « solutions de remplacement » au parc nucléaire actuel est cruciale, entre développement des moyens de production électriques renouvelables, prolongation éventuelle d'une partie des réacteurs actuels au-delà de leurs 60 ans, éventuels nouveaux réacteurs, économies d'électricité par sobriété ou par progrès technique, avec en toile de fond des usages de l'électricité appelés à s'élargir pour permettre la décarbonation.

2.2. Un contexte évolutif

Cependant, le contexte dans lequel cette question se pose 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. Les retards des chantiers de Flamanville et d'Olkiluoto se sont aggravés, les tarifs de rachat éoliens et photovoltaïques 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, jusqu'à ce jour, 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 du coronavirus. Quant au risque terroriste, il rappelle régulièrement son actualité, tandis que les autres inconvénients propres au nucléaire restent obstinément présents.

2.3. Une principale option mise sur la table

Dans ce contexte, l'élément de solution préconisé par EDF, à savoir la construction de trois paires de deux réacteurs EPR⁷, s'est imposé dans le débat⁸. Ce schéma est apparu en 2018 dans un rapport

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

7. Le sigle signifiant initialement « European Pressurized Reactor ».

8. On parle bien ici « d'élément de solution », car, en l'absence d'une continuation à la série, ces 6 EPR ne représenteraient que 10 GW électriques, soit un sixième du parc actuel.

confidentiel commandé au secteur par les deux ministres en charge de l'industrie et de l'énergie, rapport qui abordait la question sous l'angle du « maintien des capacités industrielles de la filière nucléaire »⁹. De fait, cette option figure désormais dans la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), au titre d'« hypothèse de travail »¹⁰, hypothèse qu'il s'agit d'étudier en profondeur, pour se mettre en mesure de décider de faire ou de ne pas faire ces nouveaux réacteurs. Cette hypothèse de travail est désormais assortie de dates de mise en service¹¹ et EDF a désigné des sites d'implantation.

2.4. Des interrogations quant aux options nucléaires à examiner

En outre, et les annonces successives du président de la République en octobre et novembre 2021 le confirment, même au sein des options reposant sur une poursuite du nucléaire, celle des six réacteurs EPR n'est pas exclusive¹².

Le président de l'ASN, par exemple, a employé, en audition au Sénat en avril 2021¹⁴, les termes « nouveau nucléaire » non dans le sens de ces six EPR, mais pour déclarer que « si le Gouvernement fait un choix en termes de nouveau nucléaire », alors « il faut certainement étudier l'option des petits réacteurs modulaires car elle présente des avantages en termes de sûreté supérieurs à l'EPR2 ».

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), se prononçant en juillet 2021 sur « l'énergie nucléaire du futur »¹⁵, a quant à lui dû constater la « diversité des pistes technologiques », dans un rapport qui aborde le long terme à travers la « génération 4 »¹⁶ et l'abandon du programme Astrid¹⁷, et n'identifie pas de manière évidente les EPR comme une voie d'avenir.

Quant à l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN), agence spécialisée de l'OCDE¹⁸, elle a promu en août 2021 la prolongation de durée de vie des réacteurs existants comme « l'investissement de décarbonation le plus coût-efficace »¹⁹ et mis en avant, pour ces réacteurs existants, des durées de vie atteignant 80 années²⁰.

Le besoin d'ouvrir le champ des options apparaît donc manifeste.

2.5. Des lieux de débats multiples mais possiblement cloisonnés

Différents types et lieux de débats en rapport avec le devenir du nucléaire peuvent être identifiés :

- les débats parlementaires préalables aux lois énergie-climat – la loi de 2019 prévoit qu'elle devra être révisée avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans ;
- les débats publics, au sens de la Commission nationale du débat public (CNDP), préalables aux révisions, tous les cinq ans également, de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ;

9. Les Échos (2018), « **Le rapport qui gênait Nicolas Hulot** », 30 août.

10. Ministère de la Transition écologique et solidaire (2020), *Programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2028*, page 163.

11. Comme des documents fuités en font état.

12. Elle a été annoncée pour 2023.

13. La séance de séminaire et la préparation du présent document ont eu lieu avant l'annonce du plan France 2030, qui prévoit d'investir 1 milliard d'euros dans les petits réacteurs modulaires et avant l'allocation du 9 novembre annonçant la construction de nouveaux EPR.

14. <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210405/ecos.html#toc5>

15. OPECST (2021), *L'énergie nucléaire du futur et les conséquences de l'abandon du projet de réacteur nucléaire de 4^e génération « Astrid »*, par Thomas Gassilloud et Stéphane Piednoir, version provisoire, 8 juillet.

16. L'EPR relève de la « génération 3+ ».

17. Astrid était un prototype de réacteur surgénérateur, à neutrons rapides et à caloporteur sodium. Cette filière, qui soulève des enjeux de sûreté spécifiques, vise à diminuer très fortement voire à supprimer la dépendance aux importations d'uranium.

18. Organisation de coopération et de développement économique.

19. OCDE/AEN (2020), *Long-Term Operation of Nuclear Power Plants and Decarbonisation Strategie*, AEN, n° 7524.

20. Contre 60 ans au plus dans la plupart des scénarios examinés en France.

- › les discussions au sein la commission dite « prospective, système et réseaux » organisée en continu par Réseau de transport d'électricité (RTE). C'est devant cette commission que RTE a établi ses scénarios à 2050-2060, publiés le 25 octobre 2021, accompagnés d'analyses techniques très substantielles. Ces scénarios pourraient de fait s'imposer comme le cadre principal dans lequel s'inscriront, pour leur part relative au système électrique, les futurs débats sur la loi énergie-climat comme sur la PPE. Cette commission ne bénéficie cependant pas d'un statut ou d'une publicité officiels ;
- › les débats publics relatifs au Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNG-MDR), organisés par la CNDP, eux aussi tous les cinq ans désormais ;
- › les débats publics qui seraient obligatoires, en cas de décision de poursuite d'un « nouveau nucléaire », avant l'engagement sur chaque site concerné de la construction d'un ou plusieurs réacteurs. Ces débats territorialisés interviendraient, contrairement aux précédents, non en amont, mais en déclinaison d'une décision nationale.

Cette situation laisse entrevoir une somme de processus, parallèles ou consécutifs, susceptibles chacun d'éclairer une facette, mais peut-être une facette seulement, des décisions relatives au devenir du nucléaire en France. La fragmentation de ces lieux de débat n'aidera pas à éclairer les enjeux de devenir du nucléaire à long terme. En outre, il n'est pas assuré que puisse se déployer le débat, émergent mais probablement incontournable, pour le nucléaire mais aussi pour les filières éolienne et photovoltaïque, sur le rôle éventuel d'un effort massif de sobriété ou de maîtrise des consommations.

2.6. Le risque de décisions sans débat

En tout état de cause, si les décisions à venir n'étaient pas fondées sur des débats transparents, ouverts et convenablement posés, elles risqueraient – quelles qu'elles soient – de se révéler illégitimes donc inapplicables.

« Le risque d'une décision sans débat, ce serait le problème de la perte de légitimité vis-à-vis des décisions qui sont prises et donc d'une potentielle contestation à laquelle on pourrait faire face. Sur le coup, certaines décisions passent un peu inaperçues, mais quand on commence à mettre le premier coup de pioche sur le site d'enfouissement des déchets ou de futurs réacteurs... On s'achemine sans doute vers des poches de résistance de type ZAD de manière démultipliée dans les prochaines années. »

Ceci vaut bien sûr en cas de décisions plaçant une part des réponses dans de nouveaux investissements nucléaires ; mais ceci vaut tout autant pour tout autre grand projet alternatif ou complémentaire, voire pour l'adhésion à la trajectoire de transition énergétique dans son ensemble. En témoigne dès aujourd'hui le moratoire demandé par le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Nouvelle-Aquitaine sur deux grands projets de production électrique éolien en mer et photovoltaïque²¹, au nom de l'existence d' « alternatives », parmi lesquelles le CESER NA cite le nucléaire, et au nom de l'absence à ce jour d'une « nécessaire démarche d'ensemble » sur les débats énergétiques, toujours d'après le CESER NA.

21. CESER Nouvelle-Aquitaine (2021), « Projets de parc photovoltaïque et d'éolien en mer : le CESER propose un moratoire », 31 juillet.

3. Le débat est possible

3.1. L'opposition entre « pro » et « anti » n'est pas indépassable

L'opposition entre pro et antinucléaires est réelle et tend à se surimposer à toute forme de débat :

« Le nucléaire, c'est d'abord et avant tout un objet de conflit social et politique porté par des acteurs qui sont volontaires pour en faire un sujet de conflit, de combat et non de dialogue. C'est un marqueur politique pour les uns dans un sens ou dans un autre : soit une horreur absolue, soit un nec plus ultra industriel. »

Cependant, la pertinence de cette opposition peut être relativisée. Des acteurs engagés pour ou contre l'expriment, en rapportant une forme d'essoufflement du combat – à moins qu'il ne faille parler d'essoufflement des postures : ni l'habitus pronucléaire ni son pendant antinucléaire, qui ont longtemps occupé l'espace politique et médiatique, ne semblent aujourd'hui mobiliser les foules.

Surtout, l'opposition sur les orientations n'empêche évidemment pas de débattre, ni même d'établir certains consensus. Ainsi la commission « Orientations » du PNGMDR est-elle citée comme une instance ayant permis de dégager des points d'accord significatifs entre pro et antinucléaires²² ; de même que les Commissions locales d'information (CLI, constituées autour de chaque site nucléaire et présidées par une ou un élu local), capables, au-delà des divergences d'orientations entre leurs membres, d'interpeler les pouvoirs publics, y compris pour remettre en cause de manière forte leur action, ou pour dénoncer leur inaction²³.

In fine, une part au moins des acteurs engagés pour ou contre le nucléaire, rassemblés dans une forme d'exaspération, apparaissent tomber d'accord sur un constat : « Le pire serait l'absence de décisions. »

C'est donc une demande de remise en mouvement de la capacité des pouvoirs publics à décider qui rassemble de nombreux acteurs au-delà de leurs positions quant au nucléaire.

Ceci rejoint la mise en garde prononcée en avril 2021 au Sénat par le président de l'ASN²⁴, dénonçant une « procrastination », en l'occurrence au sujet de la gestion des déchets : « Nous en sommes au 5^e plan [PNGMDR] et les plans précédents ont défini de nombreuses études, demandé des comparaisons, des hypothèses, des avantages et des inconvénients, mais la tendance a plutôt été à la procrastination et aucune décision n'a été prise. Or, aucune filière de gestion des [différentes catégories de] déchets ne sera opérationnelle dans vingt ans si nous ne prenons pas de décision dans les cinq ans à venir ».

3.2. Une part majoritaire de l'opinion apparaît indécise

Si ces différentes décisions n'ont pas été prises, c'est bien sûr qu'elles ne vont pas de soi, y compris pour l'opinion publique, majoritairement indécise.

22. Voir par exemple cette interview de son président Michel Badré sur *Alternatives économiques* (2021), « **Faire l'économie d'un vrai débat public sur le nucléaire serait grave** », 12 juin.

23. Voir le **dossier de presse du 4 mai 2021** par lequel l'Association nationale des CLI « s'alarme du manque de préparation des Français », et d'anticipation de « la protection des populations en cas d'accident nucléaire ».

24. <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210405/ecos.html>

En effet, les pro et les antinucléaires ne sont pas significativement majoritaires²⁵ :

« On le voit bien dans le baromètre de l'ASN. Quand on demande aux Français s'ils sont "pour" ou "contre" le nucléaire, la majorité se positionne sur l'item "hésitant". Cela prouve bien qu'il y a besoin d'un débat et qu'il n'y a pas une opinion tranchée. Cette opinion hésitante est en progression parce que la préoccupation pour le changement climatique et l'urgence écologique font que la question du nucléaire se pose de manière un peu différente pour les Français et que cela renforce l'hésitation. »

L'opinion citoyenne semble donc en fait majoritairement éprouver le besoin, à défaut de pouvoir exprimer explicitement cette demande, d'accéder à des expertises et de construire ses analyses et avis. S'il ne s'agit évidemment pas de fermer le débat aux personnes engagées, y ajouter l'apport de ces personnes a priori indécises serait de nature à faire apparaître un débat plus riche que s'il se résumait à une opposition entre camps déjà convaincus.

3.3. Un passif lourd... raison supplémentaire de débattre

- L'appétence citoyenne pour le débat ne doit pas faire oublier le poids du passif et des clivages existants. Ces chiffres, parmi d'autres, en fournissent un rappel :
- 52 % des Français estiment qu'on leur cache la vérité sur les conséquences de l'accident de Fukushima. Ce chiffre monte à 73 % pour Tchernobyl²⁶ ;
- 88 % des Français considèrent qu'on ne leur dira pas toute la vérité si un accident nucléaire grave survient en France²⁷.

Une part de défiance, à l'annonce d'un large débat sur l'avenir du nucléaire, serait donc à intégrer dès le départ. Il est exact que les décisions ont pendant longtemps été prises par le pouvoir exécutif et des fonctionnaires, des administrations ou des entreprises d'État, avec un niveau de consultations publiques faible voire inexistant. Il est probablement exact aussi qu'aucune consultation ou débat public en rapport avec le nucléaire n'est jusqu'ici parvenue à infléchir les grandes orientations ou décisions – que ce soit quand le pouvoir exécutif souhaitait développer ou maintenir le nucléaire, ou quand il souhaitait réduire sa part dans le mix électrique.

« Il n'y a jamais eu de débat national sur le nucléaire en France. Il n'y en a jamais eu parce que l'autorité politique l'a perçu comme risqué et a cherché à l'éviter (...) Ce sont des choses importantes, car elles sont sédimentées dans l'opinion. L'opinion a la perception d'un sujet un peu caché, manquant de transparence voire d'une forme de lobby du nucléaire qui sert ses intérêts. Ce sont des représentations qui existent au moment du débat. Il y a une historicité et cela ne vient pas de nulle part. »

Ce passif et les sentiments qu'il engendre sont bien réels. Bien sûr, ils peuvent donner lieu à une forme de posture fataliste, ou peut-être faut-il dire paresseuse, en vertu de laquelle le débat serait impossible par avance. Mais il est tout aussi possible de considérer ce passif comme un sujet légitime et nécessaire de débat, voire, peut-être, comme une clé d'entrée utile et stimulante vers l'ensemble du débat sur le nucléaire. En tout état de cause, il n'appartient qu'aux pouvoirs publics de faire mentir, ou tout du moins de rendre caduque, la citation ci-dessus.

25. Selon un sondage Elabe pour *Les Échos*, l'Institut Montaigne et Radio Classique publié le 9 novembre 2021, 52 % des personnes interrogées jugent ainsi que la France devrait tout à la fois développer les énergies renouvelables et construire de nouvelles centrales nucléaires pour remplacer les anciennes et rénover les existantes.

26. IRSN (2020), *Baromètre 2020. La perception des risques et de la sécurité par les Français*, juin.

27. ASN/Kantar (2019), « *Les besoins d'informations locales sur le nucléaire*. Baromètre de l'ASN », Présentation à la 31^e conférence nationale des CLI, 27 novembre.

La Convention citoyenne pour le climat

Créée en 2019 à l'initiative du président de la République à la suite du mouvement des Gilets jaunes et du Grand Débat national, la Convention citoyenne pour le climat (CCC) a réuni 150 membres tirés au sort et représentatifs de la société française. Le mandat de ces citoyens était de formuler des propositions permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % (par rapport à 1990) d'ici 2030 et ce dans un esprit de justice sociale. Après neuf mois de débats concentrés sur sept sessions de plusieurs jours, les 150 citoyens formulent 149 propositions ayant vocation à être reprises par la voie réglementaire, législative et potentiellement référendaire. Sur ce point, le président de la République s'était engagé à soumettre « sans filtre » les propositions « abouties et précises » à l'application réglementaire directe, au vote du Parlement ou à celui des Français.

En juin 2020 et à l'occasion de la remise officielle des 149 propositions, le président de la République annonce reprendre 146 mesures, dont une proposition de modification de l'article premier de la Constitution. Le projet de loi correspondant est déposé au Parlement en février 2021. Le texte est débattu et amendé par les deux chambres avant d'être définitivement adopté en juillet 2021. La reformulation de l'article premier de la Constitution est finalement abandonnée.

Cette expérience importante fournit une piste significative pour le nécessaire débat sur l'avenir du nucléaire civil. Elle a donné l'exemple d'un processus ad hoc, qui a bénéficié de temps, de moyens, et d'accès à des expertises. Elle a laissé aux tirés au sort de réelles marges de manœuvre pour mener leur mission, tout en les assurant d'un portage politique fort à l'issue du processus. Elle a confirmé que ceci pouvait conduire à des travaux de qualité, avec une montée en compétences des citoyens non experts. In fine, la CCC a permis aux 150 membres de se forger une opinion, d'exprimer une forme de consensus nouveau – avec un très fort volontarisme pour la réduction des émissions, qui n'allait pas de soi par avance, et de produire des propositions argumentées. Il n'y a pas eu de blocage majeur dans le fonctionnement de la CCC, et l'expérience a alimenté la réforme du CESE.

Les limites rencontrées par la CCC n'en sont que plus à analyser. Principalement, son articulation avec le Parlement, voire avec l'expression des corps intermédiaires et des représentants d'intérêts, a manifestement fait défaut. La promesse d'une reprise « sans filtre » des propositions a pu être comprise comme signifiant que les parlementaires voteraient les propositions sans les amender – ce qui aurait constitué une remise en cause majeure de la souveraineté et du rôle que la Constitution confère au Parlement.

En lien avec ce point, les membres de la CCC et une part de leurs soutiens apparaissent déçus des suites données aux 149 propositions. Le portage politique des conclusions est jugé insuffisant alors que les attentes étaient particulièrement élevées. Le risque ici est de faire grandir le sentiment de défiance vis-à-vis des autorités et de nourrir la thèse de l'inutilité des consultations et débats publics – un risque d'autant plus grand en matière nucléaire que ce sujet a longtemps échappé à la délibération citoyenne.

Enfin, on peut relever la forme d'anomalie qu'il y a eu à ce que la CCC n'aborde absolument pas la question nucléaire – point qui ne semble pouvoir être justifié que par une lecture très stricte de son mandat, qui ne considère pas les émissions de gaz à effet de serre au-delà de 2030, et ne permet donc en théorie de se prononcer que sur les choix à effets très rapides. La question de savoir s'il faut en déduire qu'un tel dispositif serait incapable d'aborder la question nucléaire, ou au contraire devrait y être spécifiquement consacré, reste ouverte.

Quelles conditions de réussite pour un véritable débat national sur l'avenir du nucléaire civil ? #Délibérer

4.1. Le débat devrait être ouvert sans ambiguïté à toutes les options

Le choix de la question ouvrant le débat est d'une importance cruciale.

Il ne s'agit évidemment pas d'organiser un « vrai/faux débat » pour tenter d'accompagner une décision – d'investissements ou au contraire de désengagement – qui en réalité serait déjà prise. Cette suspicion apparaît de manière récurrente dans les concertations et les débats publics relatifs aux grands projets, bien au-delà de la seule sphère nucléaire. Au vu de l'enchaînement des calendriers et processus, elle semble parfois fondée²⁸.

Il ne s'agit pas non plus d'organiser un débat sur les modalités d'une poursuite – ou d'une sortie – du nucléaire dont le principe ou les grandes lignes auraient été déjà décidées. Le fait est que les lois et programmations en vigueur ne prévoient pas un tel principe, et ne fournissent pas d'éléments de programmation quant à la production d'électricité nucléaire au-delà de l'échéance de 2035 : c'est donc bien que ces orientations restent à débattre.

En conséquence, **c'est bien, vraisemblablement, l'ensemble des choix possibles, en matière de nucléaire et en matière de politique énergétique, qui doivent être explorés, et leur opportunité qui doit être débattue.**

« Soumettre au débat la question de l'opportunité ne doit pas se réduire au binôme “amplifier le programme nucléaire ou le consolider”. La possibilité de la remise en cause de la politique nucléaire doit être envisagée et présente dans le débat. »

« Il ne s'agit pas de débattre du seul nucléaire, mais de sa place aujourd'hui et dans différents scénarios prospectifs en lien avec le respect de nos engagements climatiques et avec les mix énergétiques permettant de les atteindre. Tous les scénarios, y compris ceux intégrant sobriété et efficacité énergétiques, et les trajectoires de transition afférentes notamment en matière de part du nucléaire, doivent être mises sur la table. »

Les débats publics font fréquemment apparaître des phénomènes de « montée en généralité » où, à partir d'un projet spécifique, des sujets beaucoup plus larges sont soulevés et des politiques publiques questionnées. Les questions initiales peuvent se retrouver reformulées. Des directions nouvelles peuvent émerger, ou encore des réflexions spécifiques à certains territoires. Il convient de s'attendre à de tels phénomènes et de s'assurer que le processus soit suffisamment souple pour les accueillir. En outre, certaines discussions ainsi ouvertes seront vraisemblablement en contradiction avec des orientations théoriquement déjà actées.

²⁸. Pour illustrer le type d'ambiance que ces situations peuvent générer, on reproduit ici un extrait parmi d'autres d'un verbatim de réunion publique : « Personne ne nous entend, on nous méprise et aujourd'hui, on voudrait nous faire croire qu'on nous donne la parole, alors que le projet est déjà décidé, mais qu'est-ce que c'est que cette mascarade ! On prend l'ensemble de la population française pour des imbéciles. Les commissions du débat public : démocratie, cause toujours ! C'est tronqué, c'est absolument faux ».

« Il faut accepter qu'il n'y ait pas d'effet de cliquet (...) Pour le public, toute question est légitime et ça n'est pas parce qu'une loi ou une décision a déjà posé la question de l'opportunité que pour le public cela va de soi. Il faut accepter que l'on revienne sur quelque chose qui peut être considéré comme acquis par le système institutionnel. »

Ceci plaide aussi pour une forme de *co-construction* du débat avec les parties prenantes et les participants, par ailleurs de nature à prévenir les risques de frustrations : les modalités du débat ne peuvent pas être entièrement fixées a priori.

« Il faut réussir à construire le questionnement et la méthode, pas uniquement entre l'autorité publique qui conduit la concertation et les garants. Il y a une construction à avoir avec les acteurs qui participeront au débat. Il faut vérifier que les questionnements que l'on pose couvrent bien ceux du public. »

Le « comité de gouvernance » de la Convention citoyenne pour le climat, dans lequel ont siégé une part des citoyens tirés au sort, et qui a joué un rôle décisif dans son organisation et son aboutissement, constitue un exemple de dispositif permettant cette co-construction.

4.2. Le débat devrait articuler enjeux énergétiques et enjeux propres au nucléaire #diagnostiquer

Le nucléaire, on l'a dit, se trouve à la croisée des enjeux de soutenabilité climatiques et énergétiques d'une part, et d'enjeux propres au nucléaire (risques, déchets, gouvernance, etc.) d'autre part – ces deux catégories de préoccupations étant susceptibles de se concurrencer l'une l'autre.

Si chacun peut pencher, en fonction de ses préférences, à faire porter les débats davantage vers l'une ou vers l'autre catégorie, la séance du séminaire a largement confirmé que le débat sur le nucléaire doit être positionné à leur confluence.

« Il faut à la fois débattre d'un système nucléaire avec sa gestion, sa gouvernance, et d'un système énergétique longtemps régalien. L'État était le garant de la continuité d'un système comme de l'autre et les deux sujets pouvaient être traités ensemble. Ce n'était pas très démocratique pour autant, mais ça, c'est ce qui est derrière nous, et il faut trouver les moyens démocratiques de ces questions. Aujourd'hui ces deux sujets sont, d'une certaine manière, séparés. On a une certaine facilité à discuter de mettre du nucléaire ou pas dans le système électrique et donc dans le mix énergétique, mais beaucoup plus de difficultés à discuter le nucléaire dans sa dimension de système lui-même. Les deux systèmes obéissant à un temps très long, on est confronté à des situations où, parce qu'on n'attrape pas cette double complexité et cette double nature systémique, on fait des impasses et ne discute que sur un certain périmètre. »

4.3. Les dimensions territoriales devraient apparaître

Les dimensions territoriales peuvent jouer de manière déterminante sur le rapport au nucléaire. Les discussions ne seront pas les mêmes à proximité d'un site électronucléaire – où les considérations liées à l'emploi et au dynamisme local peuvent prendre une part prédominante –, à proximité du projet CIGEO – où seront naturellement présentes les thématiques des déchets et du juste retour proposé à un territoire assumant pour la collectivité nationale une forme de charge –, ou encore sur un territoire éloigné de toute grande installation nucléaire.

Le débat devra s'organiser de manière à capter pleinement ces spécificités territoriales et à en rendre compte. Ce point contribuerait à ce que soit dépassé le cercle des participants habituels aux débats sur le nucléaire.

« *Quelqu'un qui habite dans la Meuse ou quelqu'un qui habite dans le Cotentin ne va pas se poser la question du nucléaire exactement dans les mêmes termes. Dans un débat public, la territorialisation du débat et la façon de le rendre concret va poser des questions différentes. La conception du débat va obliger à intégrer cette question, sinon on pourra continuer à se lamenter du fait que le débat ne fait participer que les salariés des entreprises du nucléaire et puis quelques experts qui trempent dedans depuis quarante ans.* »

4.4. Le processus devrait s'ouvrir par des démarches de clarification des principales controverses

#diagnostiquer / anticiper

La complexité technique des questions à débattre pose sans aucun doute une difficulté. Si cette problématique est présente dans tout débat public, la complexité technique est ici particulièrement prégnante, tout à la fois dans le versant proprement nucléaire et dans le versant énergétique.

La démarche de « clarification des controverses techniques » a déjà été expérimentée dans le cadre du débat public PNGMDR. Il s'agit, en partant de points de désaccord entre acteurs (par exemple, dans le cas du PNGMDR, l'opportunité de retraiter le combustible usé), de demander aux parties prenantes de mettre leurs arguments par écrit, puis d'argumenter, toujours par écrit, en réaction aux argumentations des autres, le tout dans une forme suffisamment claire pour être compréhensible des non-experts. Une synthèse en est tirée par les organisateurs. L'expérience du débat public PNGMDR montre que cette méthode fonctionne, qu'elle est appréciée et que faire précéder les débats de cet exercice permet d'éviter qu'ils n'achoppent sur des querelles d'experts quelque peu hermétiques.

Dans le cas présent, **une démarche de clarification préalable des controverses techniques apparaît indispensable**. À titre d'exemples parmi de nombreux autres, elle traiterait de questions telles que « dans quelle mesure peut-on sortir du nucléaire civil tout en conservant un nucléaire militaire ? », « quelle est l'empreinte carbone de la filière nucléaire ? », « quel est le potentiel de la sobriété énergétique pour réduire les besoins d'électricité à long terme ? », etc.

Ce processus de clarification des controverses serait, entre autres, le lieu de l'appropriation des études techniques proposées par RTE, et d'organisation du débat quant aux enseignements à en retirer. Il permettrait vraisemblablement d'identifier les impensés actuels : par exemple, sans préjuger de l'ensemble des débats qui pourraient être ouverts, il permettrait de réunir des éléments concrets sur le lien entre évolutions possibles des modes de vie et consommation d'électricité, lien pour l'instant très peu documenté.

La seule réussite de cette démarche de clarification des controverses techniques constituerait une première avancée très substantielle, tant le débat public actuel bute fréquemment sur des dissensus quant aux diagnostics techniques.

Mais les dissensus à éclairer ne sont pas seulement techniques : par exemple, c'est en invoquant les intérêts des mêmes « générations futures » que des parties prenantes défendront des options diamétralement opposées. Les caractéristiques du nucléaire rendent les réflexions et les arguments de nature philosophique ou éthique extrêmement prégnants. **Une démarche de clarification préalable des controverses philosophiques et éthiques apparaît donc a priori aussi nécessaire** que son pendant en matière technique²⁹.

²⁹. Le vocabulaire choisi ici est imparfait : on a opposé un volet « technique » à un volet « éthique », ce qui pourrait laisser croire que l'éthique, ou plus largement le raisonnement philosophique, n'aurait pas sa technicité. En toute rigueur, la philosophie, justement, permet de nommer les deux catégories de controverses : controverses *descriptives*, indépendantes de tout cadre éthique, et controverses *normatives*, portant sur les raisonnements éthiques à privilégier.

Contrairement à la clarification des controverses techniques, il ne semble pas exister ici de retour d'expérience substantiel, ou de méthode robuste. Cette démarche est donc à créer. La question de la méthode à mettre en œuvre, analogue à celle mobilisée pour les controverses techniques, ou au contraire radicalement nouvelle, est ouverte. En tout état de cause, le recensement des arguments de nature éthique exprimés à l'occasion des concertations et des débats publics antérieurs peut fournir un point de départ.

4.5. Le débat devrait être soigneusement articulé avec les processus délibératifs connexes

L'organisation d'un débat spécifique sur les choix relatifs au nucléaire à long terme est susceptible de chevaucher d'autres types et instances de débats : d'une part, les débats publics connexes, comme ceux relatifs à la PPE et au PNGMDR ; d'autre part, les autres arènes de délibération, comme notamment le Parlement. Toutes ces articulations doivent être soignées.

Le débat sur le nucléaire à long terme ne saurait préempter l'entièreté des débats publics PPE et PNGMDR. Dans les deux cas, cela « écraserait » des sujets majeurs de court et de moyen terme : notamment, pour le PNGMDR, les orientations nécessaires en matière de qualification et de mode de prise en charge des différentes catégories de déchets d'ores et déjà produits³⁰ ; et, pour la PPE, la discussion des changements de paradigmes en matière de modes de vie ou encore de déploiement de projets, rendus nécessaires par les objectifs de décarbonation rapide. Ceci, à quoi s'ajoute la nécessité de respecter les délais légaux de révision des stratégies en vigueur et de préserver le « temps du débat »³¹ sur le nucléaire à long terme, interdit que ce débat précède, au point de les retarder, les prochains débats PPE et PNGMDR. Mais il ne peut pas davantage les suivre : ce serait la meilleure garantie que ces deux débats se retrouvent prisonniers de cette perspective.

Les trois débats

Il peut donc s'avérer nécessaire de dessiner un cadre commun, transversal, à l'intérieur duquel trois débats, ou trois « pôles » de débat, distincts mais non complètement indépendants, pourraient se déployer :

- › *le débat sur la programmation énergétique à court et moyen termes, portant sur la consommation d'énergie, puis sur les moyens à prévoir pour la satisfaire ;*
- › *le débat sur la gestion des matières et des déchets radioactifs, à court et moyen termes également ;*
- › *le débat sur le devenir du nucléaire à long terme, combinant des considérations de stratégie énergétique et des considérations liées aux enjeux soulevés par le nucléaire.*

Chacun de ces débats poursuivrait ses objectifs propres et disposerait donc notamment de garants dédiés. Tous bénéficieraient cependant d'une capacité à se coordonner autour d'une méthodologie et de ressources communes. À titre d'exemple, l'examen des possibilités de maîtrise des consommations, notamment par sobriété, est un préalable technique indispensable tant au premier qu'au troisième des « pôles » de débat identifiés ici.

³⁰. Il s'agit des orientations qui ont fait l'objet d'une « procrastination », d'après l'expression déjà citée du président de l'ASN.

³¹. Voir ci-après, § 4.7.

S'il est attendu que le débat ait des conséquences en matière d'orientations stratégiques, alors des suites législatives ne peuvent être exclues. Cependant, le caractère souverain du Parlement ne saurait être remis en cause. Il faut donc vraisemblablement admettre, sauf à repousser la possibilité même de débats et de processus participatifs débouchant sur des orientations et suivis d'effets, que **des formes de cadrage ou, le cas échéant, de recadrage du processus par le Parlement sont nécessaires**. Ceci implique notamment que des parlementaires soient impliqués, a minima, dans le suivi « en direct » des débats, si ce n'est davantage³².

Plus largement, cette mention du Parlement souligne combien la définition du « cadre commun » envisagé ci-dessus, pour les trois débats identifiés comme simultanés, appelle à des équilibres de nature politique – ne serait-ce qu'en matière de représentation des différentes catégories de parties prenantes au débat. Les critères proposés par le présent document ne sauraient, à eux seuls, épuiser cette question. La définition de ce cadre apparaît en tout cas rejoindre la mission confiée par le Premier ministre au CESE de contribuer, en matière de transition écologique, « à définir les conditions d'un meilleur dialogue, à travers un cadre de négociation puis de décision avec les parties prenantes composant la société civile »³³.

4.6. Les débouchés du débat devraient être clairement définis

Nombre de débats ou exercices de participation donnent lieu, de la part des participants, à des **interrogations récurrentes** sur leur portée et leurs conséquences réelles : « **À quoi sert ce débat ? À quelles décisions est-il lié ? Que va-t-il se passer avec les conclusions du débat ?** ». Il n'est pas envisageable d'entamer un débat ambitieux sans s'être mis en mesure de répondre précisément à ces questions : la position consistant à répondre « on verra plus tard », à laquelle ont été contraints certains exercices, ne peut qu'entamer durement la crédibilité du processus et amplifier la défiance.

Cette définition en amont des suites du débat est indispensable aussi pour assumer son utilité et clarifier **le rôle et les responsabilités attribués aux différentes parties prenantes** sollicitées. Il ne s'agit pas en effet de placer les personnes « en apesanteur » : les garants, déjà mentionnés plus haut, ont besoin de savoir ce qu'ils garantissent ; les experts indépendants, tout aussi indispensables, doivent savoir en vue de quoi ils sont mobilisés. Il en va de même pour les parties prenantes « habituelles » des débats relatifs au nucléaire ; pour les parlementaires et le gouvernement – comme esquissé ci-dessus ; et, dans le cas où ils seraient mobilisés, pour les citoyens tirés au sort.

Le suivi dans le temps des effets du débat apparaît de ce point de vue comme une modalité importante de construction d'une expertise en continu à même de garantir l'engagement et l'adhésion des différentes parties prenantes. Cela pourrait prendre la forme de points d'étape réguliers qui permettraient d'inscrire le débat dans le temps long de la prise de décision.

4.7. Un portage politique fort est indispensable

Une véritable réponse à l'interrogation sur les débouchés du débat ne semble pouvoir passer que par le pouvoir politique, par le portage qu'il est susceptible de donner au débat et par la crédibilité que lui seul peut lui conférer.

Plusieurs participants réunis par France Stratégie l'ont exprimé : **des administrations publiques, au sens large, ne seront pas en mesure de porter à elles seules ce débat**. L'affirmation claire par le pouvoir politique de la nécessité du débat, à rebours de toute tentation de l'esquiver ou de le faire

³². Si ce point a été mis en exergue par l'expérience de la CCC, il vaut a priori même en l'absence de participants tirés au sort – si bien que l'interrogation sur la bonne articulation avec le travail parlementaire peut probablement être adressée à tout processus délibératif ou tout débat public traitant d'orientations nationales.

³³. Discours de Jean Castex, Premier ministre, à la session plénière de rentrée du CESE, mardi 14 septembre 2021.

gérer par l'administration, est donc incontournable. La présence dans les débats du décideur final apparaît de ce point de vue comme une condition indispensable de son engagement, garante d'une forme de reddition des conclusions du débat et de ses suites.

La force d'un tel portage politique serait aussi dans sa capacité à préserver le « **temps du débat** », en évitant – paradoxalement – toute prise de position « en opportunité » durant ce temps. Cette notion de « temps du débat » résulte des retours d'expérience notamment des débats publics et souligne la nécessité que, une fois les attendus du débat posés, ses éléments de contexte soient aussi peu modifiés que possible³⁴.

De même, la force du portage politique se manifesterait probablement dans sa capacité à recevoir, à l'issue du débat, une problématisation de la question nucléaire potentiellement différente de sa formulation initiale et de sa construction institutionnelle actuelle.

« Si le décideur final, le politique, n'est pas là pour reprendre et intégrer, ce n'est peut-être pas la peine de le faire, le débat. »

In fine, la possible décision politique d'ouvrir un débat ambitieux sur l'avenir du nucléaire civil renvoie, fondamentalement, à la question des droits – en l'occurrence ici principalement le droit à la participation, inscrit à la Constitution par l'article 7 de la Charte de l'environnement – qu'on reconnaît aux personnes, à la confiance qu'on entend leur témoigner, et aux responsabilités et à la dignité qu'on entend leur conférer.

Le même portage politique est probablement indispensable pour réussir, dans le contexte de l'objectif de neutralité carbone, à organiser la délibération collective en vue de parvenir à des trajectoires de besoins en énergie, et notamment en électricité, reconnues comme scientifiquement fondées et comme démocratiquement légitimes.

Ont contribué aux ateliers

Céline ACHARIAN, ASN, directrice de la communication et de l'information du public

Michel BADRÉ, membre de la CPDP du PNGMDR

Emilie CARIOU, députée, membre de l'OPESCT

Samuel JEQUIER, spécialiste en communication, directeur général adjoint de l'agence Bona fidé.

Chantal JOUANNO, présidente de la CNDP

Audrey LEBEAU-LIVÉ, IRSN, cheffe du service des politiques d'ouverture à la société

Yves LHEUREUX, directeur de l'ANCCLI

Aurélien LOUIS, DGEC, alors sous-directeur de l'industrie nucléaire

Yves MARIGNAC, Négawatt, chef du pôle Énergies nucléaire et fossiles

Marie-Line MEAUX, co-garante CNDP pour la concertation sur le projet Cigéo

Bernard REBER, philosophe, directeur de recherches au CNRS

Jean-Michel ROMARY, Orano, directeur démantèlement et déchets

Eddy VAUTRIN, Kantar Public, directeur d'études

³⁴ L'annonce de l'abandon du projet de recherche Astrid, intervenue dans le temps du débat public PNGMDR, fournit ici un contre-exemple.

Les *Cahiers des soutenabilités* sont préparés par l'équipe du séminaire Soutenabilités de France Stratégie, composée de **Johanna Barasz, Sandrine Cadic, Anne Faure, Julien Fosse, Hélène Garner, Émilien Gervais, Emmanuelle Prouet et Mathilde Viennot.**

Avec la collaboration de **Nathalie Fourcade (HCAAM), Pierre-Yves Cusset, Simon Fredon, Maxime Gérardin et Boris Le Hir (France Stratégie), Julien Bueb (HCC), Jacques-François Marchandise et Mathilde Bras (FING), et Joséphine Girardot, Iris Guiberteau, Eugénie Klein, Pierre Miller, en stage à France Stratégie pendant l'année 2021.**

CONTACT

soutenabilites@strategie.gouv.fr

POUR PLUS D'INFORMATIONS

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

