

La démocratie : Un choix durablement non démocratique

Un choix durablement non démocratique

« Depuis quarante ans, les grandes décisions concernant le développement du programme nucléaire français sont prises par un groupe très restreint de personnalités qui occupent les positions clés au sein du gouvernement ou de la direction d'EDF, du CEA et des quelques compagnies impliquées dans le programme. Le ligne ne change pas en dépit des changements de ministres, grâce à la permanence de ces personnalités (...). »

Georges Vendryes, ancien représentant de la France au Board of Governors de l'AIEA, traduit du IAEA Bulletin, automne 1986.

Le « choix » de la France en faveur du nucléaire est tout sauf un choix démocratique. Des orientations aussi fondamentales que le lancement d'un programme massif d'équipement en réacteurs à eau pressurisée (REP) décidé en 1973-1974, le développement des surgénérateurs avec la commande de Superphénix en 1976, ou la mise en place du retraitement du combustible irradié et son extension décidée en 1985 avec la réutilisation du plutonium dans du combustible MOX, ont toutes été prises sur la base de travaux internes à la haute administration et à l'industrie, sans aucune procédure d'évaluation ni de débat publics.

À l'exception notable de la présence d'un Ministre de l'environnement issu des Verts au Gouvernement de 1997 à 2001, les ministres en charge du dossier nucléaire, à l'économie, à l'industrie, à la santé ou à l'environnement, ont toujours affiché un soutien sans faille au nucléaire, assurant globalement la promotion des ambitions industrielles de la filière.

Sans entrer dans une analyse historique détaillée, cette situation trouve son origine dans le contexte politique particulier de l'après-guerre en France, qui a vu la convergence très spécifique en Europe d'une droite gaulliste et d'une gauche dominée par les communistes sur un principe d'indépendance nationale, dont le nucléaire militaire puis civil est devenu l'un des principaux vecteurs. Les principaux partis de gouvernement, dont le mode de scrutin assure également une écrasante domination au Parlement, sont globalement restés fidèles depuis plus de soixante années à cette ligne pro-nucléaire.

Les rares débats parlementaires consacrent ainsi régulièrement l'image d'un consensus national, moyennant quelques variations, sur la poursuite du programme nucléaire. Les mêmes arguments sur l'indépendance énergétique, le coût de l'énergie et aujourd'hui les émissions de gaz à effet de serre y sont systématiquement ressassés sans jamais être sérieusement analysés. Les rares évaluations menées par les parlementaires, au travers notamment de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), pointent certes des lacunes dans la sûreté ou la gestion des matières et déchets nucléaires, mais elles s'inscrivent à quelques exceptions près dans un soutien préalable explicite au programme nucléaire français.

La défiance du public

L'attitude du monde politique, et particulièrement de la représentation nationale, tranche singulièrement avec l'état de l'opinion publique – tel en tous cas que mesuré à travers les différentes enquêtes menées sur cette question. L'industrie nucléaire se targue parfois du soutien de la population française, en particulier lorsqu'il s'agit de vanter à l'étranger l'exportation du modèle nucléaire français. La réalité est bien différente.

Les sondages les plus intéressants de ce point de vue sont ceux qui comparent l'état de l'opinion publique sur la question nucléaire dans différents pays. En 2005, une étude de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a conclu que seulement 25 % des Français interrogés se prononçaient en faveur de nouvelles centrales (contre un score de 40 % aux États-Unis par exemple, mais au même niveau que les Allemands avec 26 %), 50 % pour le maintien des centrales existantes sans nouvelle construction, et 16 % pour la fermeture des centrales existantes. Un sondage publié par la Commission européenne en 2007 confirme ce constat : seuls 28 % des Français se déclaraient favorables à une augmentation du rôle de l'énergie nucléaire pour lutter contre le changement climatique, contre 59 % en faveur d'une diminution de la part du nucléaire dans la production d'énergie. Les Français se situent, de façon intéressante, très près de la moyenne des 27 pays de l'Union européenne (respectivement 30 % et 61 %).

Cette situation est d'autant plus remarquable que les contrepoids au discours pro-nucléaire dominant sont faibles. De nombreux groupes et associations, regroupés au sein de coordinations spécifiquement opposées à différents projets (réacteur EPR, enfouissement des déchets...) et plus généralement depuis 1997 au sein du Réseau Sortir du nucléaire, portent sur le terrain une opposition à l'industrie nucléaire. Mais leur influence médiatique et leur poids politique restent très limités. La France manque de plus cruellement de capacité d'expertise indépendante critique sur l'ensemble des questions nucléaires : les organisations produisant comme Global Chance des contre-analyses des évaluations officielles se comptent sur les doigts d'une main.

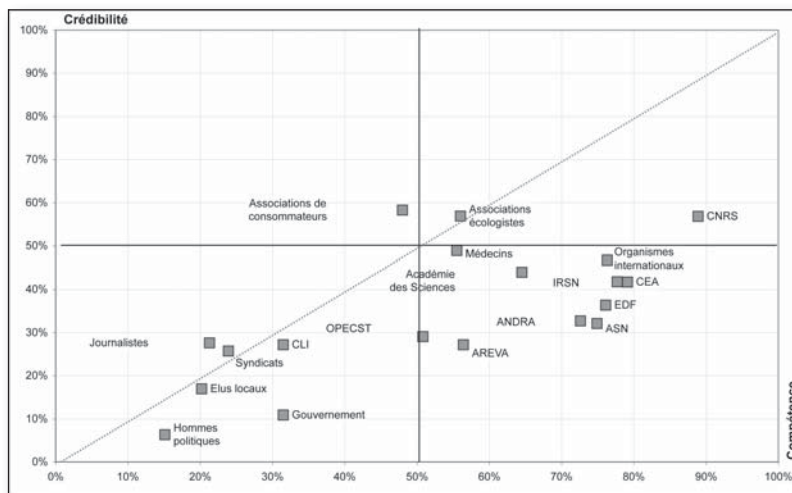


Figure 1 – Indice de crédibilité et de compétence des principaux acteurs du nucléaire en France

a. On désigne ici par indice de crédibilité le pourcentage d'opinions positives recueillies en réponse à une question sur le fait que les différents acteurs disent la vérité sur le nucléaire ; de même, on désigne par indice de compétence le pourcentage de réponses positives recueillies à une question sur le fait que les différents acteurs soient compétents sur le nucléaire.

b. On range sous cette appellation une série d'organismes très divers, institutionnels ou non, et de métiers ou de fonctions, soit spécifiquement présents dans le domaine nucléaire, soit intervenant dans ce domaine au titre d'une activité plus large.

Source : D'après Baromètre IRSN 2006 (enquête novembre 2005)

Le Baromètre de l'opinion française sur les risques régulièrement publié par l'IRSN montre avec constance que les très nombreuses sources officielles de discours et d'analyses favorables au nucléaire souffrent d'un déficit chronique de confiance (voir figure 1). Aucun des promoteurs institutionnels du nucléaire ne recueille à la fois plus de 50 % de crédit en terme de compétence et de crédibilité dans l'opinion.

Un cadre institutionnel verrouillé

Comment expliquer ce décalage entre la volonté des populations et les orientations politiques ? L'une des raisons premières est l'existence d'un système institutionnel qui permet véritablement à ces décisions d'échapper à tout contrôle démocratique. En dehors d'une poignée de lois ciblées dont la plus importante a porté en 1991 sur les orientations de la recherche sur la gestion des déchets radioactifs, l'ensemble du développement de l'industrie nucléaire s'est fait sans aucun cadre législatif spécifique avant l'adoption, en juin 2006 d'une loi relative à la transparence et à la sécurité nucléaires. Aucune des grandes décisions de programme des années soixante à quatre-vingt n'a fait l'objet ne serait-ce que d'un vote parlementaire, sans parler de processus spécifiques de consultation du public.

Toutes les décisions clés sont au contraire prises hors de tout regard extérieur par les élites technocrates du pays, à travers notamment le rôle central du Corps des Mines. Ce corps d'État rassemblant environ 700 ingénieurs choisis

parmi les meilleurs élèves des plus hautes écoles supérieures est organisé pour occuper l'ensemble des positions clés sur le dossier nucléaire, tant dans les cabinets ministériels et dans la haute-administration que dans les postes de direction des entreprises du secteur. Les personnes en charge demeurent en place, ou sont remplacées par un autre membre du Corps, en cas de changements politiques. Ainsi les orientations de la politique nucléaire, qu'il s'agisse du rôle central du nucléaire dans la politique énergétique ou des options de développement de filières nucléaires et des décisions sur la création, la fermeture ou l'évolution des installations ne sont pas soumises aux aléas tels que les changements de majorité politique, mais inscrites dans une vision de long terme construite par le Corps des Mines.

Des évolutions récentes sans véritable progrès

Le nucléaire ne pouvait toutefois pas rester indéfiniment protégé de la montée progressive, dans le droit de l'environnement en général, des principes d'accès à l'information et de participation du public aux décisions. La rencontre du secteur nucléaire avec les procédures mises en place sous l'égide de la Commission nationale du débat public, avec deux dossiers soumis à débat en 2005-2006, a suscité de nombreuses attentes. Les espoirs ont malheureusement été déçus : si l'organisation et le contenu des débats ont confirmé l'intérêt potentiel de procédures ouvertes pour approfondir l'analyse et la compréhension commune des dossiers, les dispositifs ont montré leurs limites en terme d'influence réelle sur les mécanismes de décisions.

Dans le premier débat, portant sur le projet présenté par EDF de réalisation à Flamanville d'un réacteur du type EPR, les choses ont été très simples. La réalisation de ce réacteur, premier du genre et censé être nécessaire à la préparation du renouvellement du parc nucléaire français, était inscrite dans une loi d'orientation sur l'énergie votée au Parlement avant même l'ouverture du débat public national... Dans le second débat, portant sur la gestion des déchets nucléaires, la parenthèse du débat public est apparue comme une période riche en avancées dans la construction d'une vision commune du problème, préalable obligé à l'identification de solutions réellement acceptées. Mais le processus s'est fermé avec une loi adoptée en juin 2006 qui, si elle marque un progrès par rapport au projet de loi d'avant-débat, montre aussi un recul par rapport aux conclusions issues du débat.

Les deux débats ont également souligné la singularité des pratiques dans le domaine nucléaire vis-à-vis des principes d'accès à l'information. Suite aux difficultés rencontrées dans la progression des débats faute de réponses précises à certaines questions clés des acteurs et du public, un groupe de travail réunissant les représentants de l'administration et des entreprises concernées et quelques experts indépendants a été constitué. Ses travaux ont dégagé quelques propositions pour mieux délimiter, légitimer et expliquer l'application des secrets commercial et de défense, qui n'ont à notre connaissance trouvé aucune suite concrète.

Les évolutions les plus récentes confirment que, au-delà d'améliorations à la marge et d'effets d'annonce sur la mise en œuvre de la transparence, la situation n'a sur le fond guère évolué. Les travaux de consultation engagés à l'été 2007 par le Président de la République dans le cadre d'un « Grenelle de l'environnement » réunissant administrations, collectivités, patronat et syndicats et associations de protection de l'environnement, illustrent le blocage : si la politique énergétique et le changement climatique sont évidemment un des principaux thèmes du travail qui doit trouver sa conclusion législative à l'automne 2008, le Président en a délibérément exclu, dès l'origine, toute discussion sur le volet nucléaire !