

Conférence internationale : l'énergie nucléaire pour le 21^{ème} siècle

Intervention de M. Dominique MAILLARD

Directeur général de l'énergie et des matières premières (DGEMP)
Ministère de l'Économie, des finances et de l'Industrie

Mardi 22 mars 2005

Table ronde n°2 sur le sujet « gouvernance ».

Il est significatif que, dans une conférence consacrée à l'énergie nucléaire, le thème de la « gouvernance » soit un des quatre thèmes abordés, et le dernier d'entre eux car il semble bien qu'il constitue la pierre angulaire du recours à l'énergie nucléaire.

Certes, la gouvernance s'impose dès lors que l'on veut traiter de « politiques » et notamment de politique énergétique, compte tenu des dimensions stratégiques et sociales de cette politique.

Mais, cette question, en ce qu'elle inclut les cadres et les modalités de l'action des pouvoirs publics, est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit de la politique de l'énergie nucléaire.

En effet, alors que ce rôle de l'Etat allait de soi au moment où le développement du nucléaire s'est amorcé, il est légitime de se poser aujourd'hui la question de la définition de sa mission, dans un contexte de contestation de ce rôle et de libéralisation des marchés.

Alors, quelle légitimité aujourd'hui pour l'intervention des pouvoirs publics, et selon quelles modalités ? La politique énergétique appelle la conciliation de plusieurs exigences. On les connaît, elles sont reprises partout. Les politiques énergétiques doivent avoir pour but d'assurer :

- un approvisionnement sûr et suffisant ;
- la compétitivité des prix et des marchés de l'énergie ;
- le développement durable, avec son triptyque habituel : environnemental, social et économique.

Sans remettre en cause les privatisations intervenues et l'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques, force est de constater que les États ne peuvent que garder un rôle essentiel, du fait même que satisfaire à tous ces objectifs implique des choix qui sont de nature politique, et qui ont des conséquences directes sur l'avenir de nos sociétés et de la planète toute entière.

L'arrière-plan des politiques énergétiques étant ainsi tracé, que devient l'énergie nucléaire ?

Je pense que l'énergie nucléaire vient ajouter ses spécificités qui font que, plus que toute autre forme d'énergie, elle a besoin de cadres pour son utilisation, cadres que seuls les pouvoirs publics sont en mesure d'établir et d'assurer. Quelles sont ces nécessités propres au nucléaire ?

Je dénombre quatre spécificités.

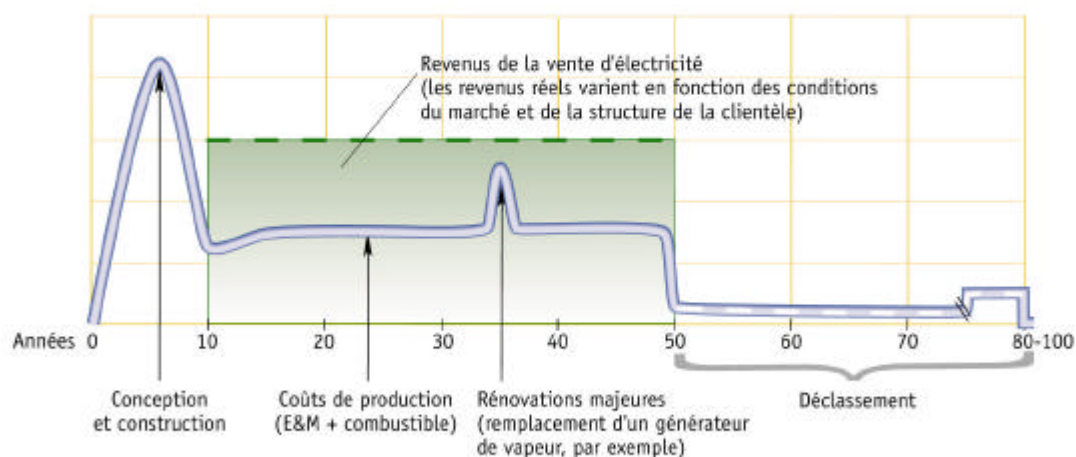
I. Tout d'abord, l'État doit garantir les intérêts économiques de long terme. Autrement dit, l'énergie nucléaire s'inscrit une perspective de long terme, dont les pouvoirs publics doivent garantir les cadres économiques.

La politique énergétique, notamment lorsqu'elle doit décider des moyens de production et de distribution, implique une vision de long terme. Cela est particulièrement vrai pour le nucléaire : l'exemple le plus récent, celui de l'EPR finlandais, montre qu'il faut compter 7 ans entre la décision de construire un réacteur nucléaire et sa connexion au réseau.

De plus, le financement d'un équipement nucléaire implique un effort d'investissement d'un montant important.

Ce schéma, extrait d'une brochure de l'AEN, illustre parfaitement ces données. Il représente les flux financiers liés à la vie d'une centrale de puissance.

Illustration des flux financiers sur le cycle de vie d'une centrale nucléaire



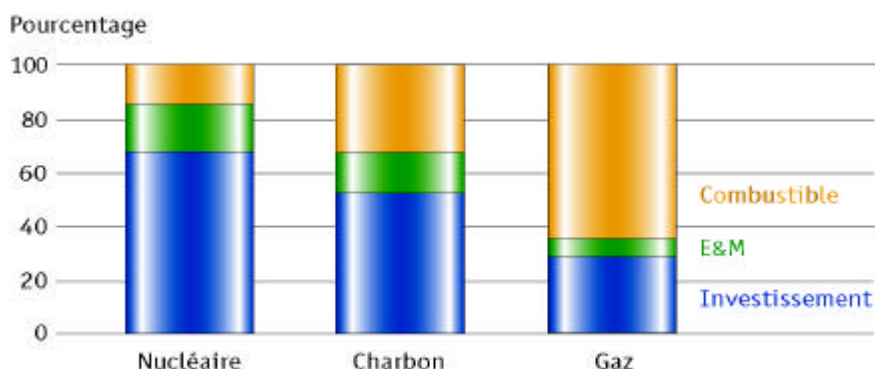
Source : *L'énergie nucléaire aujourd'hui*, p. 63, OCDE/AEN, 2003, Paris.

L'investissement est lourd ; la construction s'étale sur plusieurs années ; le retour sur investissement est long ; la durée du fonctionnement doit permettre de financer de manière adéquate, le moment venu, les charges de long terme : démantèlement de l'installation et évacuation des déchets.

Or, la production d'électricité à partir de l'énergie nucléaire est rentable et ses prix sont compétitifs. Nous le savons, car toutes les études comparatives de coûts le font apparaître, même en dehors de la prise en compte du coût des émissions de carbone, le nucléaire est compétitif par rapport aux autres sources de production électrique. L'exemple finlandais est là pour nous le confirmer : le nucléaire peut se développer dans un environnement totalement concurrentiel. C'est donc bien, pour le nucléaire, la structure des coûts qui fait la différence et implique des dispositions particulières. C'est bien, tout d'abord, cette question de l'investissement et de la disponibilité à long terme du capital qu'il faut résoudre

Pour ma part, je pense que trois objectifs essentiels doivent, sur le plan économique, être confiés aux pouvoirs publics :

1^{er} objectif économique : préserver l'incitation à l'investissement pour permettre à l'offre de répondre à l'accroissement attendu de la demande.



Ce schéma, extrait lui aussi d'une brochure de l'AEN, montre de manière claire l'importance de l'investissement dans l'énergie nucléaire si on la compare aux autres sources.

Des systèmes de régulation doivent donc être trouvés.

Par exemple, dans l'Union européenne, le système des prêts garantis dans le cadre d'Euratom me paraît une excellente institution qui doit être préservée.

2^{ème} objectif économique : surveiller la constitution des réserves pour faire face aux charges de long terme.

Il s'agit là d'une manière générale, de mettre en place une politique de l'aval du cycle :

- il s'agit de financer le démantèlement proprement dit,
- mais aussi, la gestion des déchets nucléaires.

Les gouvernements ont largement réussi à ce jour à internaliser les coûts de la gestion de l'aval du cycle, et partout les États interviennent et contrôlent pour assurer le respect des principes de bonne gouvernance sur ce point : l'adéquation et la disponibilité des fonds le moment venu. Mais, il est certain que les solutions mises en place varient selon les pays, selon le passé de l'industrie nucléaire considérée et de l'horizon de temps à prendre en considération. Il n'y a pas de panacée à cet égard et on doit laisser à la responsabilité des États la mise en œuvre de ces principes généraux.

3^{ème} objectif de politique économique : assurer la recherche et le développement pour permettre de répondre aux besoins énergétiques futurs.

Cela est particulièrement vrai pour le nucléaire qui est, plus que toute autre source d'énergie, tributaire du progrès scientifique. Les exemples internes aux États, comme les exemples de coopération internationale ne manquent pas, que ce soit le programme Génération IV ou INPRO ou ITER.

II. Deuxième spécificité de l'énergie nucléaire : la gestion du risque. Cette forme d'énergie comporte des risques particuliers et importants qu'il revient à la puissance publique de maîtriser et de contenir.

La réglementation de la sûreté des installations et de la protection radiologique des populations et de l'environnement est une obligation essentielle de l'État. On peut y ajouter la sécurité physique des installations, et la responsabilité civile des exploitants en cas de dommages nucléaires.

La responsabilité de l'exploitant est certes première dans l'application de cette réglementation.

Mais, c'est bien à la responsabilité de l'État qu'incombe cette réglementation et le contrôle de sa mise en œuvre sur le terrain par des inspections.

L'État doit veiller à l'existence de cette autorité de sûreté, à sa compétence, à son indépendance et à ses moyens.

J'insisterai sur la nécessité d'une « culture de sûreté ». Elle appelle une particulière vigilance dans un contexte d'ouverture aux investisseurs privés du capital des entreprises énergétiques et de leur marché.

III. Troisième spécificité de l'énergie nucléaire : détournée de ses utilisations pacifiques, elle peut gravement mettre en cause la paix dans le monde et la sécurité collective des nations.

C'est pourquoi la non-prolifération des armes nucléaires explosives et la protection physique contre le détournement de matières nucléaires me paraissent des missions absolument essentielles pour tous les États conscients de leurs responsabilités à l'égard de la collectivité internationale, de l'humanité et de la planète en général.

C'est là une condition essentielle de la coopération industrielle internationale en matière d'énergie nucléaire, et des transferts de technologie qui doivent l'accompagner en vue de permettre la satisfaction des besoins énergétiques croissants de l'humanité.

Cela est vrai non seulement des pays dits « émergents », mais aussi de tous les pays dont les populations sont privées de l'accès à l'énergie.

Résoudre cette question nécessitera certainement des efforts de gouvernance, qui comprennent l'établissement des cadres de la coopération technique comme consubstantiels à ceux de la non-prolifération.

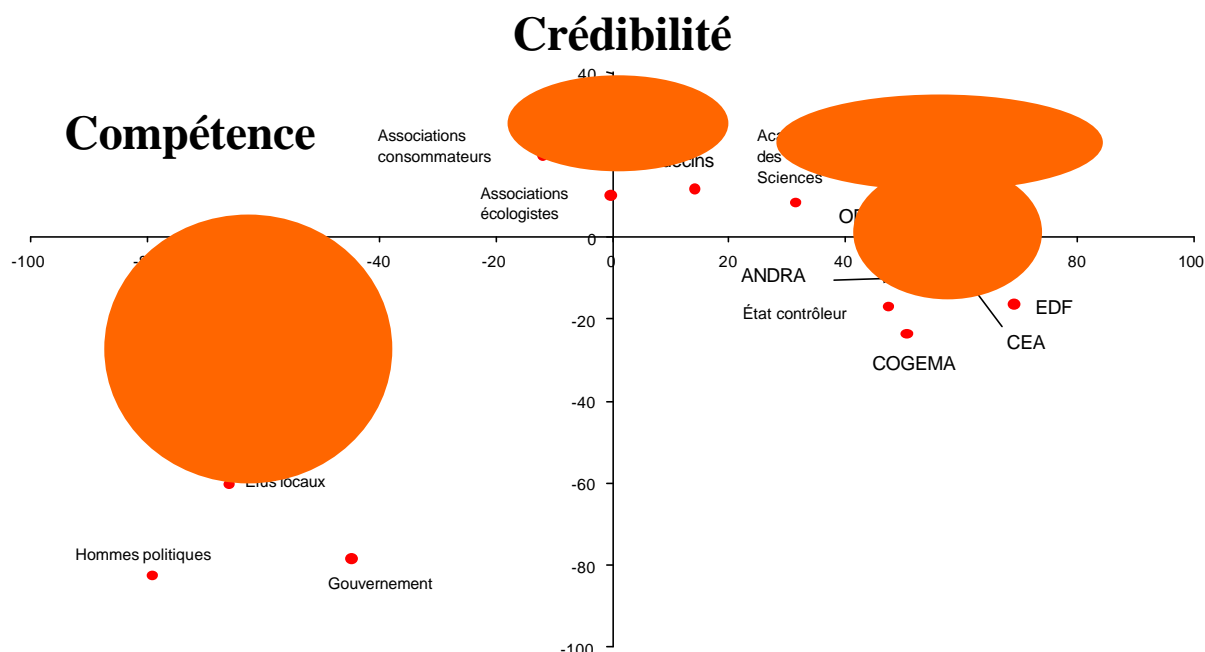
C'est d'ailleurs la base même du pacte fondateur de l'AIEA qui nous réunit aujourd'hui ; c'est en effet l'idée qui présidait à l'initiative « Atoms For Peace » il y a 50 ans et qui garde tout son actualité.

IV. Quatrième et dernière spécificité de l'énergie nucléaire : elle comporte une forte composante émotionnelle pour la population générale. Cela implique une réflexion particulière sur les relations entre cette forme d'énergie et la société civile.

Le nucléaire est une énergie encore jeune, au fond, et peu connue, donc mystérieuse. Ce, d'autant plus, que l'utilisation militaire est attachée à ses origines. Elle inquiète une bonne partie des opinions publiques.

1. Des exigences démocratiques nouvelles et très vives se manifestent à l'égard du progrès scientifique et de ses résultats, ce que traduit bien l'émergence du « principe de précaution ». Le nucléaire est au cœur de cette problématique.

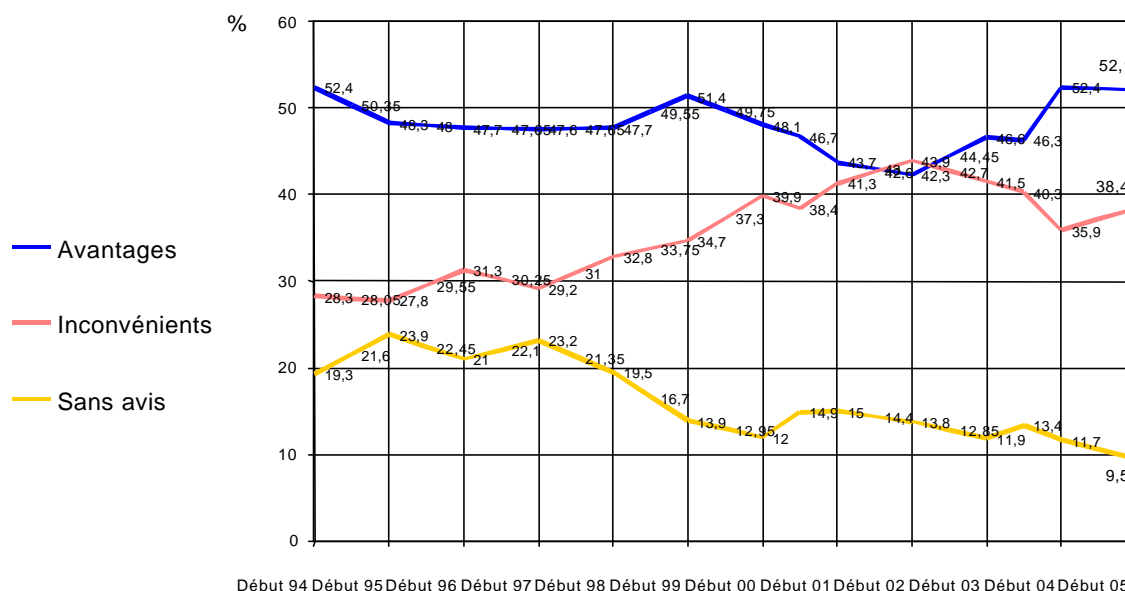
Notre société ne donne plus aujourd'hui la même importance aux experts et aux scientifiques, tout du moins dans nos pays économiquement développés et démocratiques. On le voit bien à ce schéma : dans une société démocratique, la compétence technique n'est pas gage d'infaillibilité démocratique, ni de crédibilité politique.



2. Des actions spécifiques d'information du public peuvent être entreprises. Des outils peuvent être mis en place.

Ainsi, en France, un grand débat national et citoyen s'est-il déroulé en 2003, réunissant l'ensemble des acteurs associatifs, politiques, sociaux, professionnels, et intellectuels de notre pays. Une de ses conclusions a été le rôle central du nucléaire dans le bouquet énergétique français. Ce vaste débat citoyen a permis au Parlement d'entreprendre dans de bonnes conditions la discussion d'un projet de loi sur l'énergie.

Dans le même ordre d'idée, des outils peuvent être mis en place pour mieux suivre l'évolution de l'opinion publique. C'est l'objet en France d'un « baromètre d'opinion sur l'énergie » régulièrement réalisé, et dont voici la composante nucléaire. Si je vous le montre ici, ce n'est pas tant par le fait que l'on y voit que l'opinion publique française reste majoritairement favorable au nucléaire, mais parce qu'il fait apparaître que le nombre des indécis diminue et que cela signifie, à mon avis, que nos efforts d'information du grand public sur les questions énergétiques portent leurs fruits.



3. Cette problématique est aussi particulièrement présente dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires.

Dans ce domaine, l'action de la puissance publique est essentielle. Elle doit à la fois prendre en compte les aspects sociaux, moraux, psychologiques et éthiques de la question, et mettre en place une démarche rationnelle et transparente de résolution des problèmes, adaptée aux exigences démocratiques actuelles.

Tous les États sont confrontés à la même situation. Ils procèdent tous par étapes. Il convient de déterminer les jalons et les rendez-vous correspondants avec la société civile.

En France, M. Bataille a expliqué hier comment nous avons procédé. M. Vidal-Quadras, ici présent, explicitera certainement les projets européens de directive sur la gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés, que la France avait soutenus en leur temps, tout comme elle soutient aujourd'hui un processus d'échange entre États membres de l'Union sur les politiques pratiquées dans ce domaine.

En conclusion, je souhaiterais mettre en exergue le fait que la situation actuelle, marquée par la libéralisation des marchés énergétiques et l'ouverture du capital des entreprises, ne remet pas en cause la nécessité de l'action de la collectivité. Il convient en effet d'assurer la conciliation entre les trois exigences que sont la sécurité de l'approvisionnement, la compétitivité et la réalisation d'un développement durable. Dans ce contexte, l'État se trouve à devoir réaliser une double mission :

- garantir ce que le marché ne peut à lui seul garantir ;
- tout en préservant les mécanismes de la compétitivité et du développement durable.

Les signes de la persistance de la nécessité de la régulation publique me paraissent clairement énoncés dans les conclusions du dernier Congrès Mondial de l'Énergie, tenu à Sydney en septembre 2004, qui énonce, entre autres principes :

- « mettre en œuvre le développement durable est devenu une priorité claire du secteur de l'énergie ».
- « une plus grande part de l'investissement mondial en infrastructures doit être consacrée à l'énergie... Le cadre institutionnel doit reconnaître cela et fournir la stabilité et la transparence pour attirer l'investissement nécessaire ».
- « une approche plus pragmatique de la réforme du marché émerge. Il est maintenant largement reconnu que les interventions sur le marché (par exemple les subventions ou les impôts) peuvent être nécessaires pour atteindre des objectifs essentiels ».
- « la recherche – développement doit être soutenue de façon plus intense et plus cohérente que par le passé ».

Ainsi, il ne saurait y avoir d'opposition fallacieuse dans les objectifs de la puissance publique, entre compétitivité des marchés, responsabilités énergétiques, et responsabilités environnementales et sociales. Toutes ces préoccupations doivent aller de pair.