HAL
open science

Théorie économique et gestion des déchets radioactifs. oser le conflit

Véronique Thireau

To cite this version:

Véronique Thireau. Théorie économique et gestion des déchets radioactifs. oser le conflit. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2015, 236, p.26. hal-01217463

HAL Id: hal-01217463

https://hal.science/hal-01217463v1

Submitted on 19 Oct 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

risques chroniques émergents

CHROME

EA 7352

Document de recherche #2015-01

Théorie économique et gestion des déchets radioactifs : Oser le conflit

Véronique Thireau

UNÎMES UNIVERSITÉ

Théorie économique et gestion des déchets radioactifs : Oser le conflit

Séminaire CERDACC 30 avril 2015

par V. Thireau
Université de Nîmes, équipe Chrome (EA7352)

La gestion des déchets radioactifs implique d'emblée de s'interroger sur les risques inhérents à cette activité toute particulière, d'ailleurs appelée à se développer dans un futur proche. Les « risques » liés à leur niveau de radioactivité et à leur durée de vie supposent en effet des prises de décisions publiques spécifiques pour lesquelles il n'y a pas nécessairement et spontanément accord et coopération mais plus souvent conflits, retards voire indécisions[1].

Ce type de risque comporte donc bel et bien des aspects politiques et, surtout, appelle un traitement « politique » c'est à dire collectif, et donc dépassant le cadre de réflexion et l'horizon d'un individu. Si cette posture peut sembler plutôt naturelle, en droit public notamment, elle l'est de moins en moins en économie, en tous cas dans cette économie contemporaine[2], oublieuse d'Adam Smith, Karl Marx ou John Maynard Keynes, centrée sur l'action individuelle et assimilant jusqu'à l'action de l'Etat à un comportement maximisateur.

Notre propos vise donc à observer comment cette discipline est en mesure de répondre à ce défi et cela, eu égard aux attentes de nos concitoyens vis-à-vis de ces déchets aussi inquiétants que lancinants, nimbés d'un « secret »[3] peu accessible au profane quand ils ne sont pas objets de dissimulation à défaut d'être dissimulés.

I - Quel risque pour nos concitoyens ?

La notion de risque en économie se combine avec la question de ***l'incertitude***, même si les deux termes ne se confondent pas.

On considère généralement que le risque a commencé à être envisagé en tant que tel au 16ème siècle par Blaise Pascal qui va se demander ce que nous risquons à ne pas croire en Dieu. Pour lui, la réponse est simple, la fameuse « rationalité » dont tout être est sensé se voir doté conduit à penser qu'il est plus astucieux de croire en Dieu. En effet, ce que les économistes assimilent à un jeu mène à deux postures susceptibles de se présenter :

Soit Dieu existe et en croyant il est possible d'échapper à l'enfer.

Soit il n'existe pas et, croyant ou pas, nous serons le moment venu confrontés au néant[4].

Mais les situations ne sont pas toujours aussi simples et c'est là qu'intervient l'incertitude[5] :

Soit ***elle est probabilisable.*** JM Keynes parlera dans ce cas de probabilités objectives. Le risque que l'on sait estimer suppose des postures rationnelles et pour lesquelles l'information est disponible.

Soit elle ne l'est pas (ou peu ou il y a tellement de calculs et de possibilités différentes qu'on ne sait quel point d'arrivée retenir...) et là on entre dans ***l'incertain*** donc dans le subjectif où l'irrationalité et le manque de transparence ne sont jamais loin.

Aussi l'information disponible n'est hélas pas toujours parfaite au sens où les économistes

---

1Y. Barthe ***Le pouvoir d'indécision***, Economica, 2006.

2Voir la théorie des choix publics issue de « The Calculus of consent » (1962) de James Buchanan (Prix Nobel 1986) et Gordon Tullock, Professeur de droit, tous deux issus de la célèbre Université de Chicago.

3Voir A. Larceneux et JO. Leprince, « Le secret nucléaire », Editions Universitaires de Dijon, Collection Sociétés, Dijon 2014.

4Cette réflexion est rappelée dans l'édito du n° 3103 de ***Problèmes économiques*** consacré à « Risque, Hasard et Incertitude », La Documentation Française.

5 Voir C. Henry, « Incertitude scientifique et incertitude fabriquée », ***Revue Economique***, 2013-4 vol64, p.589-598.

l'entendent et la rationalité (c'est à dire la manière dont les individus font des choix) n'est pas toujours satisfaisante. Ce phénomène sera d'autant plus accentué que l'activité humaine considérée est réputée dangereuse.

Pourtant il faut prendre des décisions : comment procéder en pareil cas ?

Pour ***l'Académie des sciences : « Ce sont les mécanismes démocratiques et non les experts qui doivent déterminer l'avenir de l'électricité nucléaire. Mais il faut pour cela que les enjeux et les diverses opinions dans leur ensemble soient clairement exprimés ».***

Si l'on ne peut que souscrire à une telle affirmation, il est permis d'être perplexe quand à sa mise en œuvre. Comment s'y prend t-on pour identifier les mécanismes de choix à l'oeuvre et les mettre en place ? De quelle démocratie est-il question ?

Si les déchets sont divers, les perceptions et les opinions des individus et des groupes sociaux à leur égard le sont tout autant. Et cela, d'autant plus qu'il est permis de douter de la quantité voire de la qualité de l'information dont les intéressés disposent. Aussi le ressenti et les attentes des populations se révèlent très difficiles à définir et varient en fonction :

- de leurs caractéristiques socio-économiques (âge, formation, sexe, CSP etc.)[6],
- de leur proximité avec la source tant du point de vue géographique que professionnel[7],
- de leur degré d'aversion au risque, le ressenti de nos concitoyens n'est pas toujours rationnel au sens strict, dépourvu d'ambigüité et fondé sur des connaissances et des pratiques intégrées.

Il est question là de ce que les économistes dénomment ***l'hétérogénéité de l'aversion pour le risque*** utilisée dans les analyses patrimoniales et financières.

Quoiqu'il en soit qu'elle soit retenue ou donnée, l'information sera le plus souvent perçue comme une tentative de « manipulation » Elle n'est jamais homogène provenant des médias, d'experts ou de pseudo experts, n'est guère réputée parfaite, on l'a dit, et cela, tant du point de vue de son émission que de la réception et du traitement qui en est fait par les intéressés. Sur ce dernier point, on retrouve la fameuse rationalité limitée d'Herbert Simon[8] où l'environnement - via la communication, l'autorité ou la loyauté, génératrices de processus d'identification - impacte des choix eux-mêmes influencés par les capacités propres de réponse des individus à des stimulations extérieures. Les comportements soumis à des contraintes ou des événements tant internes qu'externes peuvent alors déboucher sur des choix devenus subjectifs et peu stables dans le temps et dans l'espace.

Finalement on peut se demander ce que savent ou croient savoir nos compatriotes des déchets ? En ont-ils peur et à qui font-ils confiance (ou pas) pour prendre les décisions qui s'imposent ?

Différents travaux ou outils[9], dont le rapport de Philippe d'Iribarne réalisé en 2005 pour le Ministère de l'Industrie, les différents sondages effectués récemment sur ces questions ou le baromètre IRSN nous enseignent plusieurs choses :

D'une part les personnes interrogées déclarent, dans leur immense majorité, ne disposer que de connaissances très vagues et peu de repères quant aux déchets nucléaires tant sur la forme, la

---

[6] Bernier Sandrine, ***Perception des risques industriels et nucléaires. Enjeux, négociations et construction sociale des seuils d'acceptation des risques***, Thèse de sociologie, Université François Rabelais, Tours 2007. Hal Id tel-00307754

[7] L'ingénieur X Mines est pour certains dont Corinne Lepage un fidèle de ***L'Etat Nucléaire***, Albin Michel, 2014.

8 H. Simon, prix Nobel d'économie en 1978.

[9] Voir par exemple P. Amey et son analyse du courrier des lecteurs dans la Presse Quotidienne Régionale en Suisse, in « L'énonciation profane dans le débat sur l'énergie nucléaire en Suisse ***», Langage et Société***, 2002/2, p.81 à 106.

quantité, le niveau d'activité, les destinations éventuelles (enfouissement, transformation, stockage….) de ce qui est perçu toutefois comme une « menace », un « danger » voire un « poison ». Pour autant les individus enquêtés ont conscience de cette ignorance et des phantasmes qu'elle peut induire.

Aussi cette *incertitude* est susceptible d'« alimenter le désir de voir les déchets radicalement éliminés», ce qui est pour l'heure techniquement impossible. Et cela, alors que nos concitoyens disent se sentir démunis et plutôt impuissants face aux acteurs concernés par la gestion de ces déchets qu'il s'agisse de l'Etat, des organismes qui gèrent les déchets et des entreprises de la filière. Ce faisant le baromètre IRSN 2014 montre que les français qui dissocient nettement compétence et confiance accordée font la part belle aux scientifiques via le CNRS, tandis que les politiques sont totalement discrédités. A contrario les ONG voient leur rôle gagner en crédibilité.

Ces différents résultats confortent un aspect souligné dans JM. Chevalier et alii, énonçant que « le comportement de nos concitoyens est paradoxal : la transparence est à la fois désirée et redoutée »[10].

Ce paradoxe et ces ambiguïtés se retrouvent lorsque l'on évoque les formes de dialogue et de prise de décision attendues[11].

Contrairement à ce qu'on pourrait anticiper au vu des précédents récents et des échanges caricaturaux quant au stockage des déchets en Meuse/Haute Marne[12], le débat public est la solution privilégiée par les français (aux environs de Bure comme sur l'ensemble du territoire) pour tracer l'avenir de notre politique énergétique (choisi par 44 % des personnes interrogées), devançant le référendum (32 %), pourtant réclamé à corps et à cris par les anti-débats, ces « fous du roi » et par les individus se déclarant dotés d'une proximité partisane avec l'extrême droite (44%). Le choix du parlement arrive en 3ème position avec 22% des sondés. On retrouve ici l'attente d'informations et de participation citoyenne déjà manifestés et le peu de confiance accordé aux politiques.

Cela est vrai également pour les personnes résidant aux abords des lieux potentiels de stockage qui critiquent vivement ceux qui empêchent les débats.

Enfin les français affichent leur préférence pour une gestion nationale accordant peu de confiance aux instances supranationales pour lesquelles certains vont jusqu'à penser qu'elles contribuent à « organiser l'irresponsabilité »[13].

Quoiqu'il en soit, au jour d'aujourd'hui, 78 % des français déclarent n'avoir jamais entendu parler du débat public relatif au projet de site de stockage de Bure en Haute Marne….

II - Les réponses des économistes

Deux types d'approches distinctes permettent aux économistes de participer à l'éclairage de la prise de décision :

D'un côté une analyse orthodoxe, de nature technique, qui répond à des questions d'efficacité dans une logique d'ingénierie.

De l'autre une analyse dite « institutionnaliste », plus simplement « politique » interrogeant la vie en société et les choix collectifs susceptibles de convenir au plus grand nombre (ou aux dominants). Cette dernière intègre la question des conflits.

La théorie économique, dite orthodoxe c'est à dire qui croit en l'efficacité des mécanismes de marché, propose et valide des solutions techniques à travers un bilan coût avantage et ce, grâce au

---

10 Chevalier JM., Derdevet M. et Geoffron P., ***L'avenir énergétique : cartes sur tables,*** Gallimard 2012.

11 Sondage opinionway : « Les français et les politiques énergétiques », mars 2012.

12 Voir le site de la Commission Nationale des débats publics *www.debatpublic.fr/*

13 S. Topçu, « Organiser l'irresponsabilité ? La gestion (inter)nationale des dégats d'un accident nucléaire comme régime discursif », ***Ecologie et politique***, n°49 2014/2, p. 95-114

calcul économique exprimé sous forme de modélisation.

Lorsque le déchet ne peut être échangé, différentes techniques permettent d'évaluer les impacts de ce dernier sur l'environnement, les fameuses externalités, et éventuellement les coûts de réparation, c'est à dire les coûts des opérations susceptibles de ramener le site concerné à son état antérieur. Cette analyse peut également intégrer le fait que la valeur des déchets peut aussi évoluer positivement dans le temps à la faveur d'innovations dans des applications médicales, industrielles ou dans le domaine de l'énergie. Reste que l'on ne sait pas le plus souvent à quel horizon cette évolution est susceptible de se produire.

Les économistes qui travaillent sur les déchets nucléaires s'intéressent le plus souvent aux déchets à vie longue et à haute et moyenne activité dans la mesure où ils répondent à des appels d'offre et des commandes. Il s'agit donc pour nos ingénieurs-modélisateurs de calculer l' « effort idéal » que la société doit réaliser en faveur de la réversibilité dans un contexte d'incertitude et dans la mesure où l'on ne connaît pas vraiment le degré d'aversion au risque des populations et des générations futures.

Ces calculs, pour élégante que soit leur présentation, doivent être considérés avec la plus grande prudence car les résultats obtenus sont des « estimations » dans la mesure où on ne sait calculer ni les coûts, ni les avantages parce qu'on ne sait pas intégrer quantité de paramètres pourtant déterminants[14].

Par exemple, on ne sait pas prévoir la quantité de matière à stocker au delà de 2030. Ainsi le coût du projet Cigéo évalué en 2005 à hauteur de 16,5 milliards est envisagé aujourd'hui pour un montant de 36 milliards d'euros voire même 55 milliards d'euros…

L'inventaire de l'ANDRA pose également divers problèmes (déclarations des exploitants, non exhaustivité, difficulté à faire des liens entre données physiques et monétaires)

Il est difficile de calculer les couts de gestion des déchets HAVL[15] car beaucoup de controverses traversent les débats sur les couts de traitement des combustibles notamment quant aux couts de recherche et développement. Des difficultés émaillent l'évaluation des dommages sanitaires, et donc de la valeur de la vie humaine quelle que soit d'ailleurs la méthode retenue.

Côté avantages ou préférences, les problèmes sont symétriques : l'existence de biais voire d'écarts ou de manipulations dans les interrogations ne sont par ailleurs pas à exclure.

Dans ces conditions on peut également imaginer qu'un projet utile, équitable et dépourvu de danger puisse ne pas rencontrer l'adhésion des citoyens. Au demeurant l'existence de coalitions entre agents, d'accords entre des groupes sociaux peuvent contribuer à modifier l'expression des choix.

Aussi la bonne décision n'est pas nécessairement celle que désigne le calcul économique car on ignore les attentes et les réactions des citoyens d'où un risque de nature politique. Si risque politique il y a, il faut donc une lecture adaptée et c'est ce que propose l'approche institutionnaliste.

<u>Cette lecture politique intègre le (les) conflit</u>. Les conflits quant aux déchets débutent dans les années 60 avec l'immersion de déchets dans la Méditerranée et les protestations des maires des communes riveraines relatées dans *Le Monde du 14 octobre 1960*. Il s'expriment d'abord sous des formes sporadiques puis selon une logique continue dès la fin des années 80. Le déchet radioactif devient définitivement une question résolument politique dès lors que son devenir est saisi par le

[14] Aude le Dars, Pour une gestion durable des déchets nucléaires, PUF, 2004.
[15] Haute Activité Vie Longue

parlement, donne lieu à une consultation, à un débat et débouche sur une loi[16]. Enfin gouverner suppose d'être capable d'anticiper les réactions d'une majorité de français devenue in-formée quant aux décisions prises ou à prendre en la matière, et aux risques afférents.

L'économie politique est pluridisciplinaire et permet d'envisager des coordinations réalistes car mêlant économie et politique. Le conflit suppose que les choix individuels puissent être irrationnels mais l'inefficacité qu'ils engendrent peut être surmontée au plan collectif.

Faire des choix collectifs et identifier les postures « défaillantes » suppose de parvenir à des accords et donc de gérer des positions différentes, parfois diamétralement opposées. Le désaccord ne signifie pas nécessairement que l'un des protagonistes soit en faute, dans l'illégalité, ou générateur de nuisances. La décision d'implanter un centre de stockage de déchets est soumise au contrat, aux règles de propriété mais comment arbitrer ex ante un choix ? Qui a raison ou tort ? On objectera que l'intérêt général prime, reste ensuite, rien que cela, à le définir puis l'identifier….et à le faire accepter aux réticents.

Aborder un conflit qui sort de la transaction pour entrer dans le champ du politique, donc des rapports entre gouvernants et gouvernés, suppose de renouer avec une conception déjà présente dans les écrits d'Héraclite et son « polemos », régulateur des relations humaines voire élément *constitutif de toute société humaine qu'il est absurde de prétendre éradiquer*[17].

AO. Hirschman est de ces économistes qui parlent d'*une colle* et d'un *solvant* voire même d'un élément fondateur d'une communauté et pas uniquement d'un fardeau dont il conviendrait de se débarrasser au plus vite[18].

Différentes postures sont envisageables pour exprimer sa désapprobation : la fidélité muette, le départ (vote avec les pieds pour les politologues ou renoncement du consommateur à un produit…) ou la prise de parole.

Nos concitoyens l'ont bien compris, le débat public donc la prise de parole peut solidariser les acteurs en présence et empêcher l'explosion ou la tentation d'éliminer l'autre, de le chasser. Elle permet l'expression publique, la révélation d'un différend qui peut préserver l'action et contribuer à la mise en œuvre d'un « ordre négocié »[19].

Aussi n'y a t-il pas de recette toute faite et chaque conflit doit être finement analysé par une observation minutieuse de différents paramètres susceptibles de le caractériser : fréquence des problèmes rencontrés, modalités d'expression, possibilités et expériences de compromis et de négociation envisageables, caractère définitif ou temporaire des solutions mises en avant, caractéristiques et pouvoirs respectifs des acteurs en présence . C'est dans cette perspective qu'il nous a semblé utile de mettre en place à l'université de Nîmes un observatoire recueillant ces informations[20] et les caractérisant selon une méthodologie appropriée.

La parole varie au gré du niveau de développement des pays concernés, des formes de régime et du niveau d'éducation et donc du pouvoir de négociation des populations. Elle sera d'autant plus appuyée qu'elle concerne des organisations puissantes. Ses relais sont divers et vont de l'initiative indépendante menée par un individu charismatique (donneur d'alerte) à l'activation (ou la réactivation) d'organes officiels de contrôle, ou le renforcement d'activités visant à éliminer

---

[16] Loi Bataille **n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.**
[17] B. Carrier, ***Analyse économique des conflits***, Publications de la Sorbonne, 1993.
[18] Voir A.Torre et sa bibliographie ainsi que le séminaire « Conflits et territoires », porté par le site d'Agroparitech.
[19] Voir B. Journé et A. Stimec « Négociation et sureté, un état de l'art », ***Les cahiers de la sécurité industrielle***, Foncsi, mars 2015.
[20] http://ocn.unimes.fr/

d'emblée le mécontentement (information, tables rondes, actions éducatives …).

L'analyse des conflits peut déboucher sur une grille de lecture des ressorts de l'action collective, de l'engagement qui ne cesse de croitre eu égard à l'accroissement de l'éducation des individus, devenus plus actifs dans leur participation à la chose publique et déléguant moins à des élites dont ils se méfient lorsqu'ils ne les contestent pas.

Le conflit constitue un signal, une information, susceptible d'amener à une solution, un sens commun. C'est un pouvoir et un contrepouvoir efficaces qui permettent d'améliorer la prise de décision.

Finalement si l'on parvenait à qualifier et à quantifier ce fameux signal, ce risque politique pour l'intégrer dans l'aide à la décision, alors il serait possible de réconcilier les deux visions de l'économie et de revenir aux fondements même de cette dernière, devenue politique dès le début du 17ème siècle sous la plume d'Antoine de Montchrétien à qui l'on doit la célèbre formule (1615) « La main publique doit aider la main particulière »