



Histoire de la recherche contemporaine

La revue du Comité pour l'histoire du CNRS

Tome VIII-n°1 | 2019

L'OPECST, trente ans d'évaluations des choix scientifiques et technologiques au Parlement

OPECST et le nucléaire :

retour sur 27 ans d'évaluation de gestion des déchets hautement radioactifs

OPECST and nuclear issues: Analysis of 27 years of high-level radioactive waste management assessments.

Céline Parotte



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hrc/3165>

DOI : 10.4000/hrc.3165

ISSN : 2265-786X

Éditeur

CNRS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2019

Pagination : p.27-38

ISBN : 978-2-271-12906-2

ISSN : 2260-3875

Ce document vous est offert par Université de Liège



Référence électronique

Céline Parotte, « OPECST et le nucléaire : », *Histoire de la recherche contemporaine* [En ligne], Tome VIII-n°1 | 2019, mis en ligne le 04 octobre 2019, consulté le 07 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/hrc/3165> ; DOI : 10.4000/hrc.3165

Ce document a été généré automatiquement le 7 octobre 2019.

© Comité pour l'histoire du CNRS

OPECST et le nucléaire :

retour sur 27 ans d'évaluation de gestion des déchets hautement radioactifs

OPECST and nuclear issues: Analysis of 27 years of high-level radioactive waste management assessments.

Céline Parotte

- 1 Parmi les différentes thématiques scientifiques et techniques dont un Office Parlementaire d'évaluation de la technologie, *Technology Assessment* (TA) pourrait être saisi ou se saisir, celui de la gestion des déchets hautement radioactifs reste un des plus sensibles. La plupart des praticiens du PTA refusent généralement de traiter de genre ce dossier, jugé trop « controversé » pour permettre à un Office parlementaire d'envisager sereinement une évaluation scientifique indépendante de celui-ci¹. Pourtant, l'OPECST est indiscutablement le PTA le plus productif sur le sujet : sur les 54 projets nucléaires recensés par la communauté TA, l'OPECST en a réalisé 33². Au fur et à mesure des années, l'Office a su se positionner comme un véritable « centre d'expertise du nucléaire »³ dont les activités dans ce domaine sont à l'interface entre les sphères du Parlement, du Gouvernement, de la science et la technologie, et de la société. Conformément à ses missions légales (Loi 8 juillet 1983), l'OPECST « recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations » en vue d'« informer le Parlement » et « d'éclairer ses décisions ». Il peut ainsi fournir des études sur saisine, des évaluations prévues par la loi ou réaliser des auditions publiques d'actualité. Dans le cadre particulier des déchets hautement radioactifs, l'OPECST est sollicité de différentes manières. Avant toute initiative législative, il est chargé de mener des évaluations scientifiques. Durant le processus législatif, l'OPECST est auditionné lors du travail des commissions parlementaires et après l'adoption d'une nouvelle législation, il veille au suivi de l'exécution de la loi.

Plan national

de gestion des matières et des déchets radioactifs

2016 – 2018



SYNTHÈSE

L'OPECST évalue le PNGMDR produit par le gouvernement tous les trois ans, ici pour la période 2006-2008 (D.R.)

- 2 L'Office évalue aussi les rapports et les demandes de plusieurs acteurs impliqués dans le programme de gestion des déchets hautement radioactifs. Ainsi, il évalue le Plan National pour la Gestion des Matières et Déchets Radioactifs (PNGMDR) produit par le Gouvernement tous les trois ans et les rapports scientifiques annuels produits par la Commission nationale d'Évaluation (la CNE). L'Office interviendra encore dans le processus d'octroi de la licence d'exploitation du dépôt géologique en évaluant la demande d'autorisation du futur dépositaire de site.
- 3 Cet article décortique 27 années de pratiques évaluatives⁴ de l'OPECST concernant les déchets hautement radioactifs civils et s'interroge sur l'influence de ces évaluations sur le programme de gestion de ces déchets⁵. Il se compose de deux parties. La première revient brièvement sur le contexte politique et institutionnel dans lequel l'OPECST réalise ses évaluations. La seconde partie analyse, de manière diachronique, les pratiques évaluatives de l'Office et leurs différentes fonctions au regard de la typologie de Michael Decker et Ladikas⁶. Selon eux, ces activités peuvent avoir différentes fonctions ou différents « impacts ». Premièrement, une structure de TA peut produire des connaissances sur des aspects technico-scientifiques, sociétaux et politiques qui sont mobilisées dans le débat public ou dans l'élaboration de politiques publiques. Deuxièmement, il peut former les attitudes ou les opinions des acteurs impliqués en cadrant l'agenda politique, technique ou sociétal du débat. Troisièmement, il a la capacité d'initier l'action des décideurs politiques ou d'autres acteurs en proposant d'autres plans d'action, d'autres orientations politiques, ou d'autres modes de gouvernance.

Opérer dans une France nucléaire

- 4 Avec ses 58 réacteurs, la France est l'un des pays les plus nucléarisés au monde et le premier producteur d'énergie nucléaire en Europe. L'énergie nucléaire représente 75 %

de sa production d'électricité totale (WNA 2017) et les trois principaux producteurs de déchets hautement radioactifs, à savoir Électricité De France (EDF), AREVA et le Commissariat de l'Énergie Atomique (CEA) sont étroitement liés à l'État. Le nucléaire est constitutif de l'identité nationale de la France⁷ et fait l'objet d'un soutien politique fort et régulier⁸. Dans cette « France nucléaire », les choix stratégiques de nucléarisation du pays ont d'abord été, dans les années 70, exclusivement opérés « au sein des ministères concernés (Industrie, Recherche, Économie) » en faisant l'objet « d'un arbitrage par le Premier Ministre, voire par le Chef de l'État »⁹. Il en est de même pour les déchets radioactifs où le gestionnaire de déchets, l'ANDRA, placée sous la tutelle de trois ministres (ceux de l'Écologie, de l'Industrie, et de la Recherche) est également considéré comme très proche du Gouvernement, des producteurs et de leurs choix politiques en matière d'énergie nucléaire¹⁰.



Le site de la centrale nucléaire de Chooz, dans les Ardennes, où depuis 2010 se poursuit l'expérience « Double Chooz » pour l'étude des neutrinos, ces particules élémentaires produites en abondance dans les étoiles et les cœurs de centrales nucléaires.

EDF/IN2P3/CNRS Photothèque

- 5 L'OPECST évolue donc dans un contexte politique et institutionnel où le nucléaire occupe politiquement une place importante. C'est, entre autres, le mode de prise de décision concernant ces questions où les membres du Parlement n'étaient pas autorisés à légiférer ou contrôler, qui constitua, un « moteur puissant dans la création de l'Office de TA parlementaire français »¹¹. L'Office devait permettre une évaluation parlementaire scientifique de ces sujets.
- 6 Dès les premières années de sa mise en place, l'OPECST a accordé une attention particulière aux matières premières touchant au domaine nucléaire. En 1987, après l'accident de Tchernobyl, son deuxième rapport visait à étudier des conséquences de cet accident et l'organisation de la sécurité et la sûreté des installations nucléaires¹². Trois ans plus tard, l'Office fut pour la première fois mandaté sur la délicate question des déchets nucléaires dans un contexte de crise et d'oppositions locales sans

précédent. En effet, le Premier Ministre de l'époque, Michel Rocard, avait annoncé un moratoire d'un an sur les recherches des déchets hautement radioactifs et plaidait pour un « processus plus ouvert » avec un « style de gouvernement qui favorise le dialogue et le compromis »¹³. Depuis 1990, il est régulièrement invité à évaluer la question : sur les 33 rapports produits par l'Office concernant les matières nucléaires, 12 se concentrent en effet sur les questions relatives aux déchets radioactifs (toutes catégories confondues).

- 7 L'OPECST est donc un outil démocratique *par et pour* le Parlement¹⁴ dont la principale particularité, comparativement aux autres institutions de TA, concerne la forte implication des représentants parlementaires membres de l'Office dans les différentes études menées¹⁵. Le double statut des membres de l'OPECST les conduit à intervenir à la fois en tant que praticiens du TA pour évaluer les choix technologiques en amont ou en aval du processus législatif et en tant que parlementaires via l'activité législative. Les élus parlementaires désignés rapporteurs d'une thématique pour l'OPECST sont d'ailleurs régulièrement mobilisés dans le processus législatif durant lequel ils poursuivent un lobbying auprès des autres parlementaires qu'ils connaissent par ailleurs¹⁶. Ces procédures peuvent parfois se chevaucher en pratique :
- 8 Très souvent [les membres de l'OPECST] ne sont pas les rapporteurs [de la loi]. Ils ont un rôle. J'ai vu dans la loi de transition énergétique, j'ai eu un rôle au moins aussi important que le rapporteur [de la Commission] sur la question des bâtiments. On a bien travaillé ensemble parce que chacun reconnaît qu'on fait du travail sérieux. Donc très souvent, quand on arrive et qu'on a un peu de poids, ça marche bien. » (Ancien Président de l'OPECST 2014).
- 9 Les politiques publiques concernant les déchets radioactifs n'échappent pas à ce constat. Le Député Christian Bataille, très régulièrement désigné rapporteur de l'OPECST sur ces questions, fut désigné par ailleurs rapporteur officiel en Commission parlementaire d'une loi qui finira par porter son nom. Le Sénateur Henri Revol, ancien ingénieur du Centre d'énergie atomique (CEA) et membre de l'OPECST, fut désigné à deux reprises pour être le rapporteur officiel en commission parlementaire. Claude Birraux, ancien maître de conférence en chimie député de 1978 à 2012, régulièrement désigné rapporteur sur les questions de sûreté nucléaire, fut sollicité par le Gouvernement pour l'élaboration du projet de loi programme de 2006 sur les matières et déchets nucléaires. Il proposa avec Henri Revol, 109 amendements à l'Assemblée nationale et au Sénat qui furent tous adoptés¹⁷ ! Les Sénateurs meusiens Gérard Longuet et Christian Namy, respectivement membre de l'OPECST et Vice-Président de l'OPECST, furent également initiateurs en 2016 de la proposition de loi précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue. Il existe donc une porosité des rôles, importante à prendre en considération pour comprendre l'influence des évaluations réalisées par l'Office. Il convient encore de relever que les rapporteurs sollicités pour évaluer le dossier des déchets nucléaires sont souvent identiques. Christian Bataille sera désigné rapporteur dix fois ! Une seule évaluation fit figure d'exception en 2001, avec un rapporteur issu du Parti Vert, qui, depuis lors, n'a plus jamais été sollicité pour traiter de cette question.

Liste des rapports produits par l'OPECST sur les déchets nucléaires

1992 : Rapport sur la gestion des déchets très faiblement radioactifs par M. Jean-Yves Le Déaut

1996 : Rapport sur l'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité, tome I : les déchets civils, par M. Christian Bataille

1997 : Rapport sur l'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires de haute activité — tome II : les déchets militaires n° 541, par M. Christian Bataille

1998 : Rapport sur l'aval du cycle nucléaire — tome I : étude générale, par MM. Christian Bataille et Robert Galley

2000 : Rapport sur les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement, par Mme Michèle Rivasi.

2001 : Rapport sur les possibilités d'entreposage à long terme de combustibles nucléaires irradiés, par M. Christian Bataille

2005 : Rapport sur l'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs, par MM. Christian Bataille et Claude Birraux

2007 : Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNG-MDR) n° 3793 par MM. Christian Bataille et Claude Birraux

2011 : Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2010-2012, par MM. Christian Bataille et Claude Birraux

2014 : Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs, PNG-MDR 2013-2015, par MM. Christian Bataille et Christian Namy

2017 : Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs, PNG-MDR 2016-2018, par MM. Christian Bataille et Christian Namy



Audition en 1992 de Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Industrie, sur le devenir du réacteur à neutrons rapides Superphénix.

Assemblée nationale

Les rôles de l'OPECST dans la gestion des déchets hautement radioactifs en France : diversité des formes d'évaluation.

- 10 Trois périodes sont identifiées durant ces 27 années d'évaluation. La première en 1990 où l'OPECST réalise sa première évaluation en tant que nouvel acteur sur le sujet. La deuxième de 1996 à 2005 où l'OPECST devient un évaluateur régulier de la phase conceptuelle du programme et enfin la troisième période de 2007 à 2017 durant laquelle l'Office évaluera la phase opérationnelle soutenant l'option du dépôt géologique.

1990, première évaluation de l'Office : produire des connaissances, rétablir le dialogue et ouvrir des options

- 11 La première intervention de l'OPECST sur la question des déchets nucléaires fut d'abord « réactive » dans un contexte de crise gouvernementale face à l'échec de l'ANDRA dans le processus de sélection de sites pour le dépôt des déchets hautement radioactifs. Cette sollicitation gouvernementale de l'OPECST était aussi inattendue que rare à l'époque, comme le résume le Député Christian Bataille, déjà membre de l'OPECST et premier rapporteur à l'époque :
- 12 « Je vous dis ça avec un peu d'ironie, en France, nous avons beaucoup le culte de l'exécutif. Et quand l'exécutif se tourne vers le législatif pour résoudre un problème, c'est vraiment qu'il est dans une situation désespérée. »
- 13 Cette saisine de l'OPECST s'expliqua, selon les termes de Barthe¹⁸, par la « virginité » des instances parlementaires et de son rapporteur, Christian Bataille, dans ces domaines, considérée comme un atout, un signe de neutralité.

- 14 Dans un tel contexte, les fonctions attendues de l'évaluation du OPECST étaient doubles. D'une part, il devait informer (« donner au gouvernement une nouvelle prise sur le débat ») et d'autre part, il devait favoriser un dialogue entre les « certitudes scientifiques » et les « craintes des populations »¹⁹. Autrement dit, il devait produire de la connaissance (« *raising knowledge* »), jouer le rôle de médiateur entre la société civile et les experts (« *mediation* ») en vue de débloquer une situation²⁰.



Audition en 1992 d'Hubert Curien, ministre de la Recherche et de la Technologie, sur le devenir du réacteur à neutrons rapides Superphénix.

Assemblée nationale

- 15 Concrètement, l'évaluation de l'OPECST proposa un recensement de l'ensemble des options techniques possibles ou irréalisables. Cette démonstration d'exhaustivité tendit à ouvrir le programme, focalisé uniquement sur le dépôt géologique, à des options non prévues initialement. Deuxièmement, le processus public d'audition réunissant les élus locaux, des scientifiques, des responsables industriels et des associations d'opposants permit la confrontation des points de vue des acteurs et contribua à former et transformer les attitudes et les opinions. L'OPECST adopta un rôle de « médiateur »²¹, d'« arbitre »²² en mesure d'appliquer une procédure non partisane et de créer un espace crédible, « neutre pour le dialogue ». Troisièmement, l'OPECST formula plusieurs recommandations à l'égard du Parlement et du Gouvernement visant à recadrer le contenu du programme de déchets hautement radioactifs (« *reframing of debate* ») et à promouvoir de nouveaux modes de gouvernance.
- 16 Il recadra la thématique en proposant non pas de discuter de la sélection d'un site pour une option (le dépôt géologique), mais de sélectionner plusieurs sites pour construire des laboratoires de recherche souterrains sans préjuger d'une option de référence.
- 17 Selon l'OPECST plusieurs programmes de recherche supplémentaires devaient être élaborés (sur l'entreposage de longue durée en surface et sur la transmutation/séparation), un comité d'experts techno-scientifiques indépendants (le futur CEN) devait être chargé de suivre et d'évaluer ces différents programmes et le gestionnaire de déchets, l'ANDRA, devait être indépendant,

- 18 L'Office plaida pour un rôle accru du Parlement dans les prises de décision et un engagement systématique de représentants élus locaux et de la population locale (au travers d'une commission locale d'information).
- 19 L'ensemble des recommandations formulées dans l'évaluation de l'OPECST fut intégré dans la Loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs aussi baptisée la « loi Bataille ».
- 20 L'évaluation de l'OPECST en 1990 modifia considérablement la façon dont le programme de gestion des déchets hautement radioactifs avait été abordé jusqu'alors²³. Si la fonction évaluative du rapport de l'OPECST permit de remplir les deux fonctions initialement prévues (de produire/rendre visible d'autres connaissances et de rétablir le dialogue entre les différentes parties prenantes), elle permit d'initialiser une série d'actions comme celles d'ouvrir le programme à d'autres options techniques et à d'autres parties prenantes.

1996 – 2005 L'OPECST, évaluateur régulier de la phase conceptuelle du programme

- 21 Unanimement reconnu par l'ensemble des parties prenantes comme un évaluateur important, l'OPECST fut régulièrement saisi sur les dossiers nucléaires. De 1996 à 2005, l'OPECST passe du statut de nouvel évaluateur indépendant du programme de gestion des déchets hautement radioactifs à celui d'évaluateur régulier.
- 22 Marquant la porosité entre l'Office et le travail en Chambre, le parlementaire qui avait incarné son succès et sa reconnaissance fut sollicité pour une nouvelle mission, celle de participer à la mise en œuvre de la loi de 1991²⁴.
- 23 « J'ai rempli tous les rôles (...) j'ai été rapporteur du rapport, puis rapporteur du projet de loi et puis nommé médiateur sur le terrain. C'est assez rare puisque le rôle du législateur est assez confortable en général (...) on vote la loi et puis après à charge de l'administration de l'appliquer et c'est pour ça qu'elle n'est pas toujours bien appliquée ou pas du tout même (Entretien avec Christian Bataille, 2014). »
- 24 Pendant les quinze années suivant la Loi de 1991, l'OPECST produisit sept rapports sur la gestion des déchets radioactifs et le Député Christian Bataille fut désigné rapporteur à cinq reprises. Pendant cette période, les évaluations de l'Office portèrent principalement sur le suivi de la mise en œuvre de la Loi. Plus spécifiquement, l'OPECST avait pour mission d'évaluer et de comparer les différents développements des programmes R&D des trois options de recherche dans leurs aspects techniques et politiques. Techniques, parce que l'OPECST devait évaluer comparativement les options techniques, les rendre visibles et souligner les conséquences possibles de leur développement. Politiques, puisqu'il devait concrètement en proposer une analyse permettant d'identifier l'option technique à considérer politiquement en priorité²⁵.



Tours de refroidissement des réacteurs de la centrale nucléaire de Chooz.

Benoît Rajau/IN2P3/CNRS Photothèque

1996 & 1998 Les évaluations du rapporteur Christian Bataille : maintenir des alternatives et soutenir le nucléaire

- 25 En 1996, l'évaluation du rapporteur Christian Bataille rendit visibles les difficultés entourant la mise en œuvre effective du programme de R&D concernant l'option de la transmutation/séparation et les choix économiques opérés par la filière nucléaire²⁶. Pour éviter la fermeture des options, l'OPECST suggéra de se concentrer sur un nouveau plan d'action qui s'axait sur deux alternatives. La première visait *l'étude de la réversibilité* du stockage. La seconde alternative préconisait d'étudier davantage le *stockage à long terme en surface* pour concurrencer le dépôt. En 1998, Christian Bataille accompagné par Robert Galley, ancien Ministre et Député du Département nucléarisé de l'Aube, réitéra les recommandations formulées en 1996, mais prit cependant, pour la première fois, une position partisane en faveur de l'énergie nucléaire.
- 26 « Prétendre qu'il serait possible de « sortir du nucléaire » dans les années qui viennent relève de l'incantation et du vœu pieu, contradictoire avec les objectifs du sommet de Kyoto et les fondamentaux de l'économie²⁷. »
- 27 Les deux suggestions concernant l'étude de la réversibilité et de l'option de l'entreposage en surface de longue durée furent prises en considération dans les différents programmes de recherches ; en 1999, le CEA embaucha 60 personnes pour étudier l'entreposage²⁸.

2000 L'évaluation de Michèle Rivasi, Députée écologiste : proposer un plan national et un cadrage sûreté nucléaire – énergie nucléaire

- 28 En 1998, l'Office fut une nouvelle fois saisi afin d'évaluer la question sous l'angle de la santé publique et de l'environnement. De manière inédite, c'est Michèle Rivasi, Députée

du groupe politique écologiste, qui fut désignée rapporteur. Bien que ce rapport paru en 2000 ne traita pas directement de l'un ou l'autre programme R&D des déchets hautement radioactifs, deux éléments sont à relever.

- 29 D'abord, le rapporteur décida de coupler, pour la première fois, la question de la sûreté du nucléaire à celle de la gestion des déchets nucléaires. Ensuite, l'OPECST suggéra la mise en place d'une stratégie nationale visant à supplanter les stratégies individuelles du secteur nucléaire ; « une politique nationale des déchets, mais aussi des rejets radioactifs, dans la plus grande rigueur » devait pouvoir être envisagée et reprise sous forme de plan « assorti d'un plan de financement »²⁹. Ce fut la première fois que l'idée d'un plan national de gestion des matières et des déchets nucléaires vit le jour.
- 30 Bien que la proposition de cadrage (nucléaire – déchets nucléaires) fut écartée par la suite par les autres rapporteurs de l'OPECST, nous verrons que la proposition d'un plan national de gestion des déchets et matières radioactives sera reprise dans les recommandations des rapports suivants de l'Office et plus tard, dans la Loi.

2001 & 2005 La poursuite des évaluations de Christian Bataille : prioriser les options techniques et initialiser un plan d'action

- 31 Dans la lignée des rapports précédents, Christian Bataille, fut à nouveau chargé en 2001 d'évaluer le programme de R&D de l'entreposage en surface de longue durée. Deux types d'entreposage avaient été envisagés : l'entreposage en différé, « phase préparatoire d'un processus d'élimination définitive de ces déchets » et l'entreposage de très longue durée comme solution de gestion à long terme définitive. Très vite, le rapporteur plaida sans hésitation pour le premier type de solution, mais pour une période de temps limité :
- 32 « Même si l'entreposage provisoire constitue un outil indispensable de flexibilité et d'adaptation du cycle du combustible nucléaire, il ne peut en aucun cas se transformer en solution permanente et définitive (p.31). »
- 33 Mobilisant les conclusions du CEA et de la CEN, il suggéra que le combustible ordinaire ainsi que le MOX³⁰ devaient être entreposés pour une longue durée, certes, mais de manière temporaire. Selon l'Office, l'entreposage à long terme n'avait pas pour objectif de se substituer au stockage géologique, mais bien d'être sa solution intermédiaire. Contrairement aux rapports de 1996 et de 1998 où le rapporteur mettait en évidence les réductions opérées par les acteurs de la filière nucléaire en proposant des alternatives, Christian Bataille adopta, dans son rapport de 2001, un autre point de vue. Son évaluation mobilisa les conclusions des experts scientifiques pour mieux reconsidérer l'option de l'entreposage. Plus que de donner une vue d'ensemble des conséquences d'un tel choix technologique en confrontant les points de vue et les préférences des acteurs, l'OPECST agit progressivement comme un filtre des options de recherche à considérer.
- 34 L'évaluation de 2005 réalisée à nouveau par Christian Bataille, accompagné cette fois de Claude Birraux, Député de Haute-Savoie, poursuivit un travail identique à 2001. L'OPECST devait évaluer et comparer les trois options technologiques à l'étude depuis 1991.
- 35 Pour ce faire, l'OPECST resta fidèle aux méthodes adoptées jusqu'alors. Plusieurs auditions publiques furent réalisées avec les parties prenantes. Une centaine d'experts

internationaux et nationaux, les élus et les ONG locaux furent invités à exprimer leurs opinions et leurs préférences³¹.

- 36 Concrètement, les rapporteurs suggérèrent un nouveau mode de gouvernance financier des déchets hautement radioactifs : elle devait être publique et un comité d'experts indépendants serait chargé de suivre et d'évaluer la gestion financière du projet. Ensuite, l'OPECST considéra les trois options technologiques non plus comme des alternatives l'une à l'autre, mais comme des options complémentaires. L'option d'entreposage devait être envisagée uniquement comme une option temporaire de court terme, le stockage géologique devait être appliqué sur le long terme et la solution de transmutation/séparation devait être la solution d'avenir pour les déchets radioactifs futurs. Par conséquent, l'Office suggéra que seul le dépôt géologique réversible soit considéré comme une solution à long terme réalisable. L'Office fit aussi volte-face concernant le statut de l'unique laboratoire souterrain de Bure. Alors qu'il avait précisé dans les années 90 que l'implantation d'un laboratoire n'était pas synonyme d'implantation du futur dépôt industriel, il fit le choix d'associer le lieu du dépôt industriel au lieu du laboratoire souterrain. Enfin, l'Office proposa à un nouveau processus de prise de décision (avec un calendrier définissant des échéances précises) et un nouveau plan d'action (entre autres, la mise en place d'un Plan National de Gestion des Déchets Radioactifs et des Matières Valorisables – PNGDR-MV).
- 37 Les conclusions de l'OPECST furent reprises en tout point dans les rapports rédigés au nom de la Commission des affaires économiques par le Député Henri Revol et au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire par premier Vice-Président de l'Office de l'époque et rapporteur de l'OPECST, Claude Birraux, tous deux membres de l'Office. Comme en 1991, les évaluations de l'Office influencèrent grandement l'élaboration de la loi. L'ensemble des recommandations de l'OPECST furent adoptées dans la Loi programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs avec une exception notable : la dimension financière du projet resta de l'entière responsabilité des producteurs de déchets et aucun fonds indépendant ne fut constitué. Un représentant de l'OPECST (2014) et l'ancien Directeur de l'ANDRA (2014) considèrent que cet aspect révèle la limite du pouvoir d'action de l'Office.
- 38 Durant cette période de 1996 à 2005, le rôle d'évaluateur régulier de l'OPECST du programme de gestion des déchets hautement radioactifs a modifié sa légitimité de deux façons. Au niveau national et au niveau local, le mode de prise de décision alors aux mains de l'industrie nucléaire, du pouvoir exécutif (le Gouvernement et ses ministères) et de l'ANDRA semble s'orienter vers une « quadripartite » incluant le Parlement, au travers de l'OPECST³². La prise en considération des recommandations de l'OPECST démontre sa capacité à influencer durablement le programme sur de nombreuses dimensions (la création de nouvelles instances d'évaluation sur base de ses propositions, la transparence accrue des informations transmises, les actes législatifs, etc.). En particulier, l'Office a su promouvoir des idées pionnières comme la mise en place d'un PNGDR-MV. Cette idée sera intégrée dans la loi du 28 juin 2006, soit cinq ans avant l'adoption de la Directive européenne 2011/70/Euratom qui contraindra les États membres nucléarisés à la même tâche.
- 39 Cependant, cette position d'évaluateur « embarqué », l'implication forte et quasi systématique du même rapporteur TA, l'évolution des prises de position partisans en faveur de l'énergie nucléaire ont affaibli son statut d'acteur indépendant et neutre. Là

où durant les années 90, l'Office apparaissait comme une instance « vierge » du nucléaire, l'Office et ses rapporteurs semblent depuis étiquetés « pro nucléaires ». Plus que d'être évaluateur d'un projet, l'OPECST semble être devenu un porteur de projet engagé dont le premier objectif semble être de faire avancer le dossier des déchets radioactifs.

- 40 Cette évolution des prises de position de l'OPECST dans ses évaluations résulte aussi du contexte dans lequel le TA fonctionne et des objectifs attendus de celles-ci. En 1990, l'Office a servi de médiateur en prenant en considération l'ensemble des arguments en vue de débloquent une situation critique. En 2006, la préparation du second rendez-vous législatif fut présentée comme devant proposer les choix de politique pour gérer ce type de déchets.



Composant d'un accélérateur moderne : cavité supraconductrice en niobium à l'Institut de physique nucléaire d'Orsay en 2003. L'objectif de la recherche est de trouver des procédés de transmutation des éléments radioactifs afin de les éliminer.

IPN/CNRS Photothèque

- 41 L'Office a interprété sa mission comme devant proposer une classification et une hiérarchisation pour faciliter le choix du législateur. Il a agi comme un « filtre des alternatives politiques » possibles dont l'évaluation « *is intended to support and sometimes leads to conclusions about which policies should be implemented and which not* »³³.

2007 – 2017 L'OPECST, évaluateur régulier de la phase opérationnelle du programme

- 42 L'année 2007 marque le début de la mise en œuvre de l'option privilégiée ; le dépôt géologique devient un projet industriel exécutable. Cette étape modifie encore le rôle

du PTA en le plaçant dans une nouvelle position, celle du lanceur d'alerte (dés) embarqué.

- 43 Le début de la phase industrielle du projet vit apparaître de nouveaux enjeux techniques et économiques. À Bure, là où l'unique laboratoire souterrain de l'étude pour le dépôt géologique avait vu le jour, cela se traduit par l'identification d'une zone d'intérêt restreinte (appelé zone ZIRA) pour le futur stockage géologique et par l'établissement d'un dossier technico-scientifique du projet industriel de dépôt par l'ANDRA. En parallèle et tous les trois ans, le Plan National de Gestion des Matières et des Déchets Radioactifs reçut pour mission (qu'il continue d'avoir) d'évaluer et clarifier les modes de gestion de tous les types de déchets radioactifs en France, y compris celui des déchets hautement radioactifs.
- 44 Dans ce contexte, l'OPECST fut et reste principalement chargé, conformément à la Loi de 2006, de veiller à son application effective et au respect de ses conditions et d'évaluer le Plan National. Depuis, l'OPECST a produit quatre rapports, en 2007, en 2011, en 2014 et en 2017, tous écrits par le Député Christian Bataille en collaboration avec Claude Birraux, et Christian Namy, le Sénateur meusien concerné territorialement par le projet de dépôt géologique.

2011 & 2014, Les évaluations de Christian Bataille : rendre visible et critiquer le mode de décision

- 45 Dans son évaluation de 2011, l'OPECST dénonça ce qu'il appela « le paradoxe de la tranquillité » dans un ton critique qu'on ne lui connaissait pas jusque là. D'abord, pour l'Office, le projet de gestion amorçait un retour à l'ancien mode de gouvernance pour les aspects opérationnels et financiers du programme de gestion des déchets. Selon l'Office, les acteurs de la filière nucléaire discutaient en cercle restreint, à l'écart du Parlement et l'OPECST tendant à « *faire oublier aux acteurs industriels toutes les étapes antérieures qui ont été nécessaires pour atteindre progressivement ce palier d'échanges pacifiés* » et à « *remettre en cause toute la crédibilité du dispositif* »³⁴. Ainsi, l'Office constata que l'option transmutation/séparation tendait de nouveau à être marginalisée par la filière nucléaire pour des raisons financières. Selon lui, le processus de négociation concernant les aspects financiers du projet industriel manquait de transparence. Il décrit les relations entre l'ANDRA et les acteurs de la filière qu'il jugea parfois difficiles, la première subissant la pression des seconds pour diminuer le coût du projet industriel et influencer sa conception. Il critiqua également les différents retards dans la mise en œuvre de la loi comme celui du retard de la mise en place d'une Commission nationale d'évaluation du financement spécifiquement chargée de contrôler ces aspects financiers.
- 46 Et « *puisque [leur précédent] avertissement ne semble pas avoir été entendu* », l'évaluation de 2014, sous la plume de Christian Bataille et Christian Namy, réitérera les recommandations formulées en 2011. Ils soulignèrent avec force que « *l'opacité qui entoure les relations entre l'ANDRA et les producteurs* », « *le caractère confidentiel* » de la convention de coopération entre les deux acteurs, vont à « *l'encontre des efforts engagés depuis dix ans pour assurer une transparence maximale dans le domaine nucléaire* »³⁵.

Évaluation de 2017 : soutenir le projet industriel de dépôt

- 47 Si en 2011 et 2014, l'Office a davantage agi comme un « lanceur d'alerte » qui mit en évidence les conflits potentiels émergents et les conséquences d'un manque de transparence du projet, les récentes prises de position de l'OPECST laissent penser que l'Office et ses membres agissent à nouveau comme des acteurs désireux d'influencer fortement le programme de gestion des déchets hautement radioactifs. À cet égard, la récente adoption de la Loi le 25 juillet 2016 sur la réversibilité³⁶ et le rapport de 2017 en sont une parfaite illustration. Comme nous l'avons déjà vu précédemment, la réversibilité était l'une des conditions pour aller de l'avant avec le programme de gestion favorisant le dépôt géologique. Bien qu'ils auraient pu prendre le temps d'organiser des auditions sur le sujet, comme ils le font habituellement, les membres d'OPECST directement concernés par le projet industriel ont essayé à plusieurs reprises d'introduire un article sur la définition de la réversibilité dans des lois plus générales. Après plusieurs échecs, ils ont finalement réussi en juillet 2016³⁷. Comme le souligne l'OPECST lui-même dans son dernier rapport, cette loi « adoptée à l'initiative des parlementaires de l'OPECST » a aidé « à lever les derniers obstacles sur le projet de stockage géologique (...) ». Depuis lors, l'OPECST semble se tenir et soutenir pleinement la position de la filière nucléaire : « *le stockage géologique profond est la meilleure option pour les déchets ultimes de haute et de moyenne activité à vie longue. Le projet CIGEO est la seule option pour assurer, la sûreté passive à long terme* »³⁸.
- 48 Depuis 2007, deux constats sont à formuler. Premièrement, l'OPECST continue d'influencer le cadre du fonctionnement du groupe de travail PNGMDR. Toutes les suggestions proposées pour améliorer la forme, la stratégie de communication ou les discussions entre les acteurs du Plan ont été prises en considération. Deuxièmement, le passage à la phase opérationnelle du programme de gestion semble avoir réduit considérablement l'influence de l'Office sur le programme de gestion des déchets. À l'heure actuelle, il semblerait qu'il agisse comme un *outsider* dans la sphère englobant l'industrie nucléaire, le pouvoir exécutif (le Gouvernement et ses ministères) et l'ANDRA. Malgré cette mise à distance, l'OPECST, principalement au travers de ses membres directement concernés par le projet industriel de stockage géologique, continue à vouloir faire « avancer le dossier » :
- 49 « Et moi, je suis candidat parce que l'OPECST reste le meilleur lieu de réflexion qui soit, le plus reconnu pour pouvoir parler de ces problèmes des déchets [...] Il a la force et la capacité d'interroger un Ministre ou un scientifique ou autre, une capacité d'interroger et d'avoir des déclarations très claires et des vérités en quelque sorte. [...] L'OPECST ouvre toutes les portes (Membre de l'OPECST, Président du Conseil général d'un des Départements concernés 2014).

Conclusion : L'OPECST, évaluateur incontournable du programme de gestion des déchets hautement radioactifs

- 50 Suivant l'évolution des interventions de l'OPECST sur le programme de gestion des déchets hautement radioactifs pendant 27 ans, trois rôles d'évaluateur se distinguent.

- 51 Premièrement, celui de sa première intervention, en 1990 lorsque l'OPECST est considéré un évaluateur indépendant, « vierge » de l'influence des acteurs nucléocrates, capable de produire un avis extérieur aux acteurs associés à la filière nucléaire et de rouvrir le champ des possibles à travers la délimitation de plusieurs programmes de recherche.
- 52 Deuxièmement, le rôle d'évaluateur régulier des programmes de recherche où, de 1996 à 2005, l'Office est un acteur à part entière du programme et contribue à filtrer les options technologiques pour aboutir à défendre l'option du dépôt géologique.
- 53 Troisièmement le rôle d'évaluateur « parti-prenante » qui défend une certaine conception du projet et se montre vigilant par rapport à ses dérives en se positionnant en lanceur d'alerte.
- 54 Au fur et à mesure des années, au travers de ces différents rôles, les évaluations de l'OPECST ont influencé le contenu du programme de gestion des déchets hautement radioactifs. L'Office a su se calquer stratégiquement sur l'agenda législatif du programme de gestion des déchets hautement radioactifs, son manque d'expertise initiale comblée durant ses années de suivi à travers l'engagement régulier des mêmes rapporteurs ont permis de rouvrir les options techniques à considérer, de donner un pouvoir décisionnel au Parlement, pour enfin hiérarchiser les options à prendre en considération et adopter la loi précisant les modalités de stockage, dont la condition de réversibilité.
- 55 Mais le suivi régulier de ce programme a également eu une influence sur la perception de la capacité de l'OPECST à mener des évaluations scientifiques « neutres » et « indépendantes » au sens de Grunwald³⁹. Ses succès concernant les déchets nucléaires lui valent d'attirer davantage de personnes intéressées de près ou de loin par la thématique qui sont elles-mêmes parties prenantes au processus, par exemple, Bruno Sido ou Christian Namy, qui proviennent directement des Départements concernés par le projet de dépôt industriel. L'engagement dans les évaluations de ces membres directement intéressés par le projet de dépôt, leurs positionnements multiples, le manque de renouvellement des rapporteurs chargés d'évaluer la thématique, les prises de position partisans en faveur du projet ou du nucléaire sont autant d'éléments qui contribuent à interroger la fonction évaluative de l'OPECST dans ce genre de dossier. Ses prochaines pratiques évaluatives et les objectifs qu'elles sous-tendent devront assurément être suivis dans les années à venir ; elles pourront influencer à la fois le contenu du programme autant que le statut de l'Office lui-même.
-

NOTES

1. Armin Grunwald, Scientific independence as a constitutive part of parliamentary technology assessment, *Science and Public Policy*, 33, 2, 2006

2. TA portal, site consulté 20 juin 2017

<http://technology-assessment.info/index.php/component/seek/?x=nuclear&tab=r&kind=r>

3. Pierre Delvenne, *Science, technologie et innovation sur le chemin de la réflexivité. Enjeux et dynamiques du Technology Assessment parlementaire*, Harmattan-Academia, Louvain-La-Neuve, 2011
4. Les termes « pratique évaluative » ou « évaluation » sont à comprendre ici comme une traduction littérale du terme « *assessment* ».
5. Cet article s'appuie sur une recherche documentaire poussée ; analyse des archives de presse, de la législation, des 12 rapports officiels de l'OPECST sur le sujet et d'une trentaine d'entretiens semi-directifs réalisés avec des membres de l'OPECST, des représentants du régulateur, du gestionnaire de déchets, des chercheurs en sciences humaines et sociales spécialistes du sujet et des représentants du comité local d'information et de suivi (appelé le CLIS) du site concerné par le projet de gestion.
6. Michael Decker, Ladikas Miltos, *Bridges between Science, Society and Policy. Technology Assessment—Methods and Impacts. Ethics of Science and Technology Assessment*, Springer, 2004.
7. Gabrielle Hecht, *The radiance of France : Nuclear power and national identity after World War II*, MIT press, 2009.
8. Yannick Barthe, Morgan Meyer, *Identifying remaining socio-technical challenges at the national level : France, European commission community research*, 2012 ; Sezin Topçu, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Paris, 2013.
9. Philippe Boulin, *L'aventure nucléaire en France : grande et petites histoires*, *Revue des Ingénieurs*, 9, 2008.
10. Yannick Barthe, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, *Economica*, Paris, 2006.
11. Pierre Delvenne, op. cit. ; Michel Laurent, *France : Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Techniques*, in *Parliaments and Technology. The Development of Technology Assessment in Europe*, édité par Norman J. Vig N. Albany, State University of New York Press, 2000.
12. OPECST, *Rapport sur les conséquences de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl et sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires*. MM. Jean-Marie Rausch et Richard Pouille, Sénateurs, Paris, 1987.
13. Yannick Barthe, *Framing nuclear waste as a political issue in France*, *Journal of Risk Research*, 12, 2009, p. 949.
14. Jean-Yves Le Déaut, *Entretien avec le Président de l'OPECST, OPECST : Bilan et perspectives*, Paris, le 12 décembre 2014.
15. Voir Delvenne, dans ce numéro.
16. Michel Laurens, op. cit., p. 132.
17. OPECST, *Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNG-MDR) n° 3793 déposé le 6 avril 2007 par MM. Christian Bataille et Claude Birraux*, Paris, 2007, p. 26.
18. Yannick Barthe, 2006, op. cit.
19. OPECST, *Rapport sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité déposé le 14 décembre 1990 par M. Christian Bataille, Député*, Paris, 1990, p. 9.

20. Michael Decker, Ladikas Miltos, op. cit., p. 6.
21. Michael Decker, Ladikas Miltos, op. cit.
22. Yannick Barthe, 2002, op. cit.
23. Yannick Barthe, op. cit., 2009, p. 942.
24. Christian Bataille fut donc nommé officiellement médiateur en 1992, par le Premier Ministre Pierre Bérégovoy en vue de définir avec les élus et la population locale le choix du site de laboratoire souterrain.
25. Michael Decker, Ladikas Miltos, op. cit., p. 66.
26. OPECST, 1996, op. cit., p. 23.
27. OPECST, 1998, op. cit., p. 4-5.
28. OPECST, Rapport sur les possibilités d'entreposage à long terme de combustibles nucléaires irradiés, présenté par M. Christian Bataille, Député ». Paris, 2001, p. 7.
29. OPECST, 2001, op. cit., p. 27.
30. Une partie du combustible usé peut être considérée comme déchet ou comme une matière valorisable appelée le MOX (pour *mixed oxyde*).
31. OPECST, Rapport sur l'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs, déposé le 16 mars 2005 par MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, Paris, 2005
32. Henri Revol, Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de programme relatif à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs. Sénat session ordinaire 2005-2006, Paris, 2006
33. Michael Decker, Ladikas Miltos, op. cit., p. 75. « est destiné à soutenir et conduit parfois à des conclusions sur les politiques à mettre en œuvre et celles qui ne le sont pas.
34. OPECST, 2011, op. cit., p. 55.
35. OPECST, 2014, op. cit., p. 38.
36. Cette loi s'intitule « Loi du 25 juillet 2016, précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue. »
37. Céline Parotte, L'art de gouverner les déchets hautement radioactifs. Analyse comparée de la Belgique, la France et le Canada, thèse de doctorat, Université de Liège, 2016
38. OPECST, Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs, PNG-MDR 2016-2018 réalisé par M. Christian Bataille, Député, et M. Christian Namy, Sénateur, Paris, 2017, p. 46-51.
39. Armin Grunwald, op. cit.

RÉSUMÉS

Quel rôle l'OPECST a-t-il joué dans le programme de gestion des déchets hautement radioactifs en France ? Comparativement à ses homologues européens, l'Office Parlementaire de *Technology Assessment* (TA) fait figure d'exception dans ce domaine : il n'a cessé, depuis 27 ans, d'évaluer, de critiquer et d'influencer ce dossier sensible.

How to assess the high-level radioactive waste (HLRW) controversial issue during decades? OPECST has been among the only few Parliamentary Technology Assessment offices to do it regularly. Following 27 years of assessments, this article highlights the different assessments and its consequences on the HLRW program and the role of the assessor.

AUTEUR

CÉLINE PAROTTE

Politologue et docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège, est membre du Centre de recherches Spiral. Ses recherches publiées dans « *science and technology studies* » portent principalement sur l'art de gouverner les déchets hautement radioactifs en Belgique, en France et au Canada.