

SGPI-France Stratégie-Andra-IGEDD

Colloque

Évaluation socioéconomique des investissements publics : comment prendre en compte le très long terme et le risque dans la décision publique ?

22 septembre 2022

Discours d'ouverture de Pierre-Marie Abadie, Directeur général de l'Andra

Bonjour à tous,

L'Andra est une agence du ministère de l'Ecologie et de l'Energie, en charge des déchets radioactifs. Elle pilote de la recherche interdisciplinaire mobilisant une grande partie du tissu académique national et international, conduit la construction de centres de stockage puis exploite ces centres depuis plus de 30 ans maintenant. Notamment, l'agence est maître d'ouvrage du projet Cigéo, le futur centre de stockage des déchets les plus radioactifs, produits par l'énergie nucléaire mais pas uniquement.

Pas la peine de vous dire que c'est un sujet stratégique, c'est un sujet sensible. C'est un sujet qui appelle régulièrement un travail de consolidation de sa pertinence, de sa justification et de son opportunité, et notamment de son opportunité calendaire. C'est un sujet scientifique et technique, et l'agence est essentiellement une agence de scientifiques et d'ingénieurs, mais c'est aussi, on le sait depuis longtemps, un sujet politique, social, éthique. On a même dit philosophique à certains égards. On a d'ailleurs mis souvent en avant, pour justifier le projet de stockage de déchets radioactifs, l'argument éthique. L'argument éthique, c'était qu'on ne peut pas laisser aux générations qui nous suivent la responsabilité et la charge de s'occuper de ces déchets, mais que c'est notre génération, qui a bénéficié d'énergie nucléaire, qui doit s'en occuper et trouver une option de gestion. Je suis toujours prudent, je ne dis pas forcément une « solution », en tout cas une option de gestion qui est sûre et qui met l'homme et l'environnement à l'abri de ces déchets. Cet argument est éthique, il est incontestablement fort, mais il reste aussi un peu court, parce qu'il fait un peu argument d'autorité. Il donne l'impression que, une fois qu'on a dit ça, on a clos le débat et que c'est fermé : « circulez, il n'y a plus rien à voir ». Or, l'argument éthique, en fait, ne ferme pas le débat. Il l'ouvre, et il l'ouvre notamment en « convoquant à la barre » de la discussion les générations futures. C'est là probablement l'originalité du débat autour des déchets radioactifs, qui est de convoquer les générations futures. L'enjeu, c'est comment aller au-delà de la rhétorique et essayer, en termes plus socioéconomiques, d'argumenter, d'objectiver, ce qu'est l'enjeu éthique de cette responsabilité intergénérationnelle.

C'est dans ce contexte, et tout particulièrement dans le contexte de la demande de déclaration d'utilité publique, que l'agence a été amenée à engager cet exercice d'évaluation socioéconomique, l'ESE, qui va être l'un des thèmes de cette journée. A l'origine, c'était une contrainte juridique et procédurale, d'ailleurs pas complètement établie, parce qu'il n'était pas totalement démontré que le

projet devait être soumis à cette évaluation socioéconomique, mais on a décidé finalement, d'engager quand même cette réflexion. Le début d'un « long voyage », d'une longue aventure qui nous a beaucoup apporté et, je pense apporte beaucoup au débat sur nos sujets.

A cet égard, je voudrais commencer par remercier tous ceux qui nous ont accompagnés dans cette démarche, à commencer par Emile Quinet et les économistes du comité d'expertise économique qu'on avait mobilisé, un comité indépendant, mais qui était là pour nous éclairer et nous aider sur le plan théorique et méthodologique. Il y a bien sûr nos prestataires, il y en a eu plusieurs. Je pense notamment dans un premier temps, à Jean-Michel Charpin et à François Lévêque, et puis aux consultants de Citizing que vous verrez aujourd'hui. Enfin, l'équipe de contre-expertise du SGPI qui a challengé, qui a porté aussi un regard différent sur la démarche mais arrivant à la même conclusion, ce qui a aussi conforté la réflexion générale et tout particulièrement Christian Gollier, Jean-Paul Bouttes et Aude Pommeret.

Alors pourquoi parler d'une aventure ? Parce qu'on ne savait pas totalement dans quoi on s'engageait quand on a démarré l'exercice et que c'est une première dans le secteur du nucléaire, me semble-t-il, et en tout cas, à ces échelles de temps. Alors, ces échelles de temps, c'est quoi ? C'est la centaine d'années, c'est 100-150 ans : c'est la durée du projet. Quelques centaines d'années, voire un millier d'années : c'est l'évolution des sociétés. Et le million d'années : c'est la durée de vie des déchets. Alors, on va laisser de côté le million d'années, parce que le million d'années ce sont des horizons de temps quasi-géologiques et, quelque part, on va donc laisser ces questions à nos collègues géologues. En revanche, quand on regarde les horizons séculaires, là, il y a des vrais enjeux d'évaluation socioéconomique et des vrais défis méthodologiques qui occuperont une grande partie des débats de la journée.

Parmi ces défis méthodologiques, il y avait tout d'abord, le taux d'actualisation qui écrase les dépenses, qui écrase les bénéfiques dans le temps et qui peut, et c'était l'un des dangers de la démarche, justifier toutes les procrastinations. Il est incontestable que ça coûte toujours moins cher de renvoyer à plus tard, de dépenser plus tard et de ne pas dépenser maintenant, a fortiori quand on a du mal à identifier les bénéfiques que ça apporte à moyen et à long termes. Le deuxième défi : quel est le bénéfice apporté par un projet comme Cigéo ? Quels sont les gains en matière de sûreté, et surtout ce qu'on appelait sûreté passive, c'est-à-dire cette sûreté qui ne nécessite plus l'intervention de l'homme à cause des horizons de temps qu'évoquait M. de Margerie. Là, il nous fallait en termes de méthodologie, dépasser le paradoxe suivant posé par l'alternative, souvent mise en avant face à Cigéo, des entreposages temporaires actuels des déchets, dans l'attente hypothétique d'une meilleure solution : ceux-ci sont incontestablement sûrs dans le contexte institutionnel dans lequel on vit, donc pourquoi faire quelque chose, plutôt que d'attendre que des sociétés futures, plus riches et plus savantes ne trouvent une meilleure option ? Comment sortir d'une vision implicite dans lequel le progrès technique et la robustesse des institutions assurent à tout moment la sûreté des installations existantes, provisoires certes, mais sûres, et permettraient, demain, de bénéficier de ruptures technologiques. Cela pose la question, à ces horizons de temps, du type de sociétés dans lequel on vivrait, dans quelle société vivrons-nous dans 150-200 ans ? Est-ce que ça sera forcément le progrès technique ? Est-ce qu'ils seront forcément plus riches ? Ce qui peut être un réflexe : « s'ils sont plus

sachants, s'ils sont plus riches, on n'a qu'à leur laisser le sujet, ils le feront mieux que nous. » Quelle peut être la performance des institutions, notamment pour assurer la sûreté des installations provisoires que sont les entreposages ? Bref, comment sortir d'une vision du monde qui serait exclusivement faite de croissance et de progrès sans tomber pour autant dans une « collapsologie » qui, elle, en revanche, serait paralysante, voire déresponsabilisante ? Parce que finalement, si c'est le collapse général, dans ce cas-là aussi, pourquoi s'occuper des déchets ? Donc, on a exploré de nouvelles méthodes, de nouveaux raisonnements, dans le cadre de notre exercice. C'est ce qui va être discuté à travers le colloque d'aujourd'hui.

Le deuxième message après avoir dit qu'on a dû explorer des nouvelles méthodes, c'est de dire qu'en fait cet exercice et ce voyage ont été utiles. L'ESE a été clairement utile au débat sur Cigéo, parce qu'il a permis de questionner et d'enrichir nos argumentaires, tout d'abord en mettant en avant la valeur assurancielle de Cigéo. La valeur assurancielle de Cigéo, c'est de se dire que, aujourd'hui, quelque part, si on engage Cigéo, c'est qu'on prend une assurance pour l'avenir, un avenir qui est incertain à moyen et à long termes, qui n'est pas forcément fait de croissance ou de progrès techniques, mais qui peut être aussi fait d'évolutions chaotiques et de dysfonctionnement des institutions. Cela a permis de repositionner, quelque part, la question qui est posée à notre génération. Souvent, on dit : « Est-ce qu'on construit ou on ne construit pas Cigéo ? ». Déjà, construire Cigéo, comme je disais, c'est sur 150 ans, donc c'est sur quatre générations. En fait, la question qui est posée aux décideurs publics, aujourd'hui, ce n'est pas tant : « Faut-il construire Cigéo ? » que : « Pourquoi « engager Cigéo aujourd'hui » fait ou ne fait pas sens dans un monde incertain ? ». L'ESE va s'articuler ainsi autour de cette décision, de ces questionnements et des options qui se présentent à nous, entre engager, ne pas engager, déplacer dans le temps, reporter l'engagement. Il va pouvoir s'articuler avec d'autres caractéristiques du projet que sont son incrémentalité, sa progressivité, son adaptabilité, bref sa capacité à être évalué et à s'ajuster aux évolutions de politique énergétique ou aux évolutions techniques. C'est tout cela qui a permis d'enrichir le débat et notamment dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique. Mais au-delà de ce simple exercice, dans le cadre spécifique des déchets, on s'est rendu compte, par nos échanges avec les économistes et au travers, notamment, de la contre-expertise, que cette réflexion trouvait un écho qui dépassait largement la problématique des déchets radioactifs et du nucléaire. Tout d'abord, finalement parler d'évolution de société, ce que M. Guesnerie évoquait, une évolution de la société OK, faite de croissance et de progrès techniques, ou une vision beaucoup plus contrastée, une évolution vers une société plus chaotique dans laquelle les institutions fonctionnent moins bien, dans laquelle il peut y avoir des risques stratégiques, ou géostratégiques ou des grandes crises. Finalement, c'était une approche assez théorique quand on a commencé la démarche il y a quatre ans, mais malheureusement avec l'actualité du moment, on voit que ce n'est pas si théorique que ça : les crises migratoires, la crise climatique, les crises géopolitiques et le retour de la guerre en Europe. Le premier constat, c'est donc que regarder des évolutions de sociétés contrastées a du sens sans tomber pour autant dans la collapsologie. Le deuxième point, c'est qu'au-delà des déchets radioactifs et de cette temporalité propre aux déchets radioactifs, les questionnements étaient également extrapolables à tous les investissements ou toutes les politiques publiques qui peuvent être pluri ou intergénérationnelles. A cet égard, Christian Gollier aura l'occasion d'y revenir cet après-midi et a repris une partie des réflexions dans le cadre des

problématiques de lutte contre le changement climatique. D'ailleurs, je pense que l'assistance d'aujourd'hui, où je reconnais de nombreuses connaissances et amis, mais qui dépasse largement le secteur du nucléaire, montre que ces problématiques interpellent largement au-delà du nucléaire et concernent tous les investissements de long terme.

D'où le colloque de ce jour, pour lequel je remercie vraiment France Stratégie et le SGPI et tous les partenaires. C'est l'occasion de partager les questions économiques théoriques et pratiques et d'enrichir notre propre analyse sur notre ESE. C'est également faire ressortir les liens entre questions d'économie pure, d'économie politique et de gouvernance, parce qu'on voit bien qu'une partie des réponses que nous apportons aussi dans le cadre de Cigéo, portent sur des questions de gouvernance. C'est enfin ouvrir la réflexion à d'autres champs d'action mobilisant les enjeux intergénérationnels comme la lutte contre le changement climatique, mais il y en aura d'autres.

Je vous souhaite de bonnes discussions. Je vais essayer d'y assister le plus possible. Je vous souhaite donc une bonne journée pour ce colloque.

Merci beaucoup.