

BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

—
Mission décidée au titre de l'article L 121-1

Plan stratégique d'entreprise
de EDF – Modalités de
concertation

01 octobre 2020

01 mars 2022

Isabelle Jarry

Ilaria Casillo

-

Date de remise du rapport, le 01 mars 2022



commission
nationale du
débat public



La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent bilan est rédigé par les garantes de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par les garantes dans sa version finale le 1 mars 2022 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseils,

Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public.

Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1

Un.e garant.e est une personne inscrite sur la liste nationale des garant.e.s, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement, ou pour accomplir une mission de conseil et appui méthodologique, conformément à art. L121-1 du Code de l'Environnement. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque mission de conseil et appui, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. A l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui

Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1

EDF – Société Electricité de France

Objet de la demande de conseil

La loi impose que 6 mois après la publication de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), EDF présente au gouvernement son plan stratégique d'entreprise (PSE). Dans ce cadre, EDF intègre dans son plan d'entreprise le « nouveau nucléaire » et les modalités de concertation avec le public incluant la saisine obligatoire de la CNDP.

EDF saisit la CNDP d'une demande d'appui méthodologique pour anticiper la saisine réglementaire et pour réfléchir à la dimension participative de la mise en œuvre du PSE. Concrètement, EDF souhaite préparer dans le détail la première concertation réglementaire sur la première paire de réacteurs, avant que l'opportunité du nouveau programme soit tranchée.

Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

Selon la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (Décret n.2020-456, 21 avril 2020), EDF doit soumettre au Gouvernement un plan stratégique d'entreprise (PSE) qui présente les actions qu'EDF s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité.

Le PSE prévoit des engagements et des projets à différents stades de développement. Conformément à la PPE, le nouveau nucléaire figure dans le PSE qui comporte également l'instruction d'une décision quant à l'engagement d'un programme de nouveau nucléaire.

Le PSE a été rendu par EDF aux autorités publiques en octobre 2020.

EDF a soumis au gouvernement un programme de nouveau nucléaire se basant sur la construction de trois paires d'EPR2 (Réacteur à eau pressurisée) qui seraient construites sur sites existants uniquement.

Le site identifié pour accueillir la première paire est celui de Penly en Seine-Maritime (où est exploitée depuis 1990 une centrale nucléaire).

Concernant les alternatives, EDF indique que les alternatives au sein du programme seraient de ne réaliser qu'une seule paire et de s'appuyer sur d'autres technologies que celle du réacteur à eau pressurisée.

Concernant le projet de Penly, l'alternative serait de choisir un autre site.

Coût

Le coût du programme est estimé sur la base de la construction des trois paires de réacteurs EPR2 à 51,7 milliards d'euros en coût en €2020, hors financement.

Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission, telle qu'elle s'est déroulée, s'est articulée autour de deux phases :

La première phase, d'octobre 2020 à mars 2021, a porté sur la compréhension des besoins d'accompagnement méthodologique exprimés par EDF et sur l'identification des enjeux associés au programme et au projet d'EDF.

Une seconde phase, d'avril 2021 à février 2022, a porté davantage sur la formulation de préconisations concernant le périmètre (thématique et géographique) de la saisine et des concertations ou débats publics à venir, ainsi que leur calendrier.

Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur

Les préconisations des garantes ont porté sur :

- la nécessité d'élargir le périmètre de la saisine envisagée et des procédures participatives associées. Il a été notamment préconisé d'élargir le périmètre thématique à l'ensemble de la proposition portée par EDF pour que le public puisse être informé et s'exprimer sur tout le programme de nouveau nucléaire, ses impacts, ses coûts, ses caractéristiques et ses alternatives ;
- la nécessité que toute participation du public portant sur le programme EDF ait lieu après un débat plus large avec le public sur le système énergétique français et sur la place du nucléaire dans le mix électrique ;
- la nécessité d'associer RTE (Réseau de transport d'électricité) à la saisine portée par EDF ;
- la nécessité de faire intervenir la saisine *a minima* après le dépôt du plan stratégique d'entreprise.

Contexte de la mission

L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil

Le 30 juillet 2020, EDF, dans le cadre de la finalisation de son plan stratégique d'entreprise, a saisi la CNDP pour une mission d'appui méthodologique afin de l'accompagner dans la préparation d'un dispositif participatif sur le nouveau programme nucléaire et dans la préparation de la concertation réglementaire du projet de construction de la première paire d'EPR2.

Selon la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (Décret n.2020-456, 21 avril 2020), EDF doit soumettre au Gouvernement un plan stratégique d'entreprise (PSE) qui présente les actions qu'EDF s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité.

Le PSE prévoit des engagements et des projets à différents stades de développement. Conformément à la PPE, le nouveau nucléaire figure dans le PSE qui comporte également l'instruction d'une décision quant à l'engagement d'un programme de nouveau nucléaire.

Les pouvoirs publics ont demandé à EDF de travailler sur 6 volets :

- coûts,
- ressources industrielles,
- différentes stratégies pour atteindre un système électrique bas-carbone,
- gestion des déchets,
- processus de décisions et modalités de la concertation,
- modes de financement, de régulation, et notification à la Commission Européenne.

Le PSE a été rendu par EDF aux autorités publiques en octobre 2020¹.

Contenu de la saisine et besoins d'accompagnement

Selon le demandeur, l'objectif de cette mission était d'inclure, de favoriser et de développer la concertation avec le public dans la mise en œuvre du plan stratégique. Les besoins d'accompagnement exprimés par EDF portaient sur la définition d'une ligne directrice dans les procédures de participation du public à envisager pour les projets de production d'électricité, en particulier le programme de nouveau nucléaire comportant la construction de trois paires d'EPR2.

Décision de la CNDP

En réponse à la demande d'EDF, la CNDP, lors de sa séance plénière du 2 septembre 2020, a désigné Ilaria Casillo et Isabelle Jarry garantes de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

¹ La ministre de la Transition écologique, par décision du 22 avril 2021, a déclaré le PSE d'EDF compatible avec la PPE définie aux articles L. 141-1 à L. 141-3 du code de l'énergie (consultable : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/documents/Bulletinofficiel0031864/TRER2113321S.pdf;jsessionid=7DF222E3AB36BB9A7B05595325218D41>)

Le travail des garantes

La mission des garantes, d'octobre 2020 à février 2022, a consisté en 14 réunions mensuelles de 3 heures chacune, et en relecture de documents produits par EDF (rétro planning EPR, rétro planning concertation, documents préparatoires de la saisine, études de contexte, résultats de la démarche interne *Parlons Énergie*, étendue ensuite au public avec *Parlons Énergie chez vous*, démarche de clarification des controverses, etc.).

La mission, telle qu'elle s'est déroulée, s'est articulée autour de deux phases :

La première phase, d'octobre 2020 à mars 2021, a porté sur la compréhension des besoins d'accompagnement méthodologique exprimés par EDF et sur l'identification des enjeux associés au programme et au projet d'EDF.

Une seconde phase, d'avril 2021 à février 2022, a porté davantage sur la formulation de préconisations concernant le périmètre (thématique et géographique) de la saisine et des concertations ou débats publics à venir, ainsi que leur calendrier.

Phase 1 de la mission de conseil

EDF a présenté aux garantes son programme et son projet, ainsi que les démarches de concertation envisagées.

Les trois paires d'EPR2 prévues dans le programme « nouveau nucléaire » seraient construites sur sites existants uniquement. Les parties prenantes locales sont, en principe, au fait des sujets nucléaires.

Le site identifié pour accueillir la première paire est celui de Penly en Seine-Maritime (où est exploitée depuis 1990 une centrale nucléaire), site déjà retenu en 2010 pour installer le premier réacteur EPR, projet qui a donné lieu à un débat public, avant d'être abandonné en 2011.

EDF a annoncé officiellement le choix du site de Penly en décembre 2020.

Dès les premières réunions, EDF a exprimé son intention de saisir le plus tôt possible la CNDP sur le projet de construction d'une première paire de réacteurs EPR2 sur le site de Penly. EDF a argumenté et justifié cette position par la nécessité de mettre en service le site de Penly d'ici 2035, afin de sécuriser la réalisation de l'intégralité de son programme. C'est pourquoi, du point de vue d'EDF, la participation du public devait intervenir le plus rapidement possible.

Toutefois, concernant la question de la participation du public relative à ce projet, il est apparu très rapidement aux garantes que la prise en compte du seul projet d'EPR était insuffisante et que le besoin d'élargir le sujet à une dimension programmatique s'imposait. Cela en raison :

- de l'expérience de la CNDP qui montre la nécessité de débattre en amont sur les grandes orientations énergétiques² ;
- de calendrier électoral et des échéances de 2022 (présidentielles et législatives) ;
- des décisions à venir en 2023 concernant le système énergétique français (loi de programmation énergie climat, PPE).

² La note « Nucléaire : 17 ans de débats publics et concertations » de la série *Eclairage* de la Cndp est consultable à ce lien https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2022-02/CNDP-Eclairage-Nucleaire-16022022_3.pdf

Les garantes ont souligné également l'importance pour EDF d'associer RTE à une éventuelle saisine concernant son projet, et la nécessité d'avoir un débat plus large sur le système énergétique français, préalable à tout débat sur les projets d'EPR2.

Un débat de cette nature ne pouvait pas relever de la seule compétence d'EDF, c'est pourquoi les garantes ont partagé ces éléments avec le bureau de la CNDP afin de démarrer un dialogue avec les autorités compétentes.

Préconisations et conseils des garantes sur l'information et la participation du public suite à la phase 1 :

A l'issue de cette première phase, quatre préconisations ont été formulées par les garantes :

- 1- associer RTE à la saisine réglementaire de la CNDP ;
- 2- décaler la saisine de la CNDP *a minima* après le dépôt du PSE ;
- 3- élargir le périmètre de la participation du public à la question du programme porté par EDF au-delà du seul projet de Penly ; derrière cette préconisation, il y avait l'idée que EDF explicite plus largement et de manière plus complète les fondements, les caractéristiques, les impacts, les coûts de tout son programme de nouveau nucléaire. Cette question de l'aspect programmatique de la proposition d'EDF apparaissait un préalable incontournable afin de garantir correctement le droit à l'information du public ;
- 4- travailler avec l'ensemble des acteurs institutionnels de manière à proposer un débat/une concertation plus large à l'échelle nationale sur le système énergétique français et la place du nucléaire dans le mix électrique. Une telle concertation ne pouvait être portée que par les pouvoirs publics. Cette préconisation a été soumise et discutée avec le bureau de la CNDP afin que des échanges avec le Gouvernement soient entamés.

Phase 2 de la mission de conseil

Après que les recommandations 1, 2 et 3 issues de la première phase ont été globalement prises en compte par EDF, le travail s'est poursuivi autour de la structuration de la saisine et de son contenu : sujets mis en débat, identification d'alternatives au programme et au projet d'EDF, retour d'expérience sur Flamanville, etc.

Parallèlement à leur mission auprès d'EDF, les garantes ont échangé et discuté avec le bureau de la CNDP sur les suites à donner à leur préconisation n°4, et sur cette base la CNDP a engagé des échanges avec le Gouvernement qui ont débouché sur :

- l'avis n°2021/159 de la CNDP du 1^{er} décembre 2021³ recommandant que : conformément aux dispositions internationales et nationales applicables, un débat public de programmation relatif à l'énergie nucléaire ait lieu ; que ce débat de programmation se tienne avant toute procédure de participation du public sur les projets de création d'une installation nucléaire de base ;
- la lettre de la présidente de la CNDP au Premier Ministre du 21 décembre 2021 recommandant la tenue d'un débat public national sur la place du nucléaire au regard des objectifs de transition énergétique et écologique et la réponse du Premier ministre y donnant

³ L'avis est disponible au lien suivant
https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/202112/AVIS_2021_159_DEBAT%20NUCLEAIRE.pdf

suite à travers la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil et d'appui dans l'organisation de la concertation à venir ;

- la saisine de la CNDP par le Gouvernement datant du 23 février 2022 pour une mission de conseil sur l'élaboration et le suivi d'une « large concertation nationale sur le système énergétique de demain intégrant un volet sur le mix électrique et la part du nucléaire au sein de celui-ci » (en annexe).

Préconisations et conseils des garantes sur l'information et la participation du public suite à la phase 2 :

Les préconisations faites par les garantes durant cette seconde phase concernent essentiellement le dossier de saisine d'EDF. Après avoir explicité de nouveau la nécessité que la saisine, et donc la participation du public, porte à la fois sur l'intégralité de la proposition d'EDF et sur le projet de Penly, les garantes ont demandé un certain nombre de précisions, dans le cadre de ce qui est prescrit par l'art. L121-8⁴. Ces précisions portaient sur les points suivants :

1. La question des risques : les garantes ont préconisé qu'un paragraphe à part entière soit dédié à la question des risques industriels liés au programme et au projet de Penly.
2. La question des déchets : les garantes ont préconisé que la question des déchets et de leur traitement soit mieux détaillée et qu'elle fasse l'objet d'un développement plus important.
3. La question des alternatives : de manière générale, les alternatives au programme et ses différents aspects, et au projet de Penly, sont trop faiblement identifiées et insuffisamment argumentées. Les garantes ont préconisé de développer davantage ce sujet.
4. La question des coûts : les garantes ont préconisé que les éléments d'information sur les coûts soient davantage précisés et ont recommandé :
 - d'indiquer la manière dont EDF va tirer les enseignements du projet de Flamanville 3, avec l'ensemble des acteurs concernés par la construction de l'EPR ;
 - d'indiquer des éléments sur les niveaux de garantie concernant les nouveaux modes de financement des réacteurs électronucléaires ;
 - d'indiquer la manière dont ces modes de financement rendraient compétitive, pour le consommateur/contribuable, l'énergie nucléaire par rapport à d'autres modes de production.

Il est important de préciser que ce travail des garantes a porté sur le dossier de saisine et qu'il s'agit d'un document administratif qui n'est ni publiable ni communicable, en vertu du conseil de la CADA (commission d'accès aux documents administratifs). Néanmoins, sans dévoiler le détail de ces conseils et suggestions, il a semblé important aux garantes de

⁴ L'art. L121-8 du code de l'environnement établit que le dossier de saisine présenté à la Cndp doit décrire « les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article [L. 122-1](#), ainsi que des équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte. Il présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet. Lorsqu'un projet relève de plusieurs maîtres d'ouvrage, la commission est saisie conjointement par ceux-ci ».

rendre compte publiquement, en vertu du principe de transparence qui régit l'action de la CNDP, la nature des préconisations qu'elles ont formulées.

Prise en compte des conseils par le demandeur

Globalement, EDF a suivi les recommandations des garantes et pris en compte la majeure partie de leurs préconisations. Sur les points insuffisamment développés ou qui semblaient pouvoir être utilement complétés, les garantes ont indiqué les pistes essentielles qu'il faudra suivre avec attention lors de l'élaboration du dossier d'information mis à disposition du public dans le cadre de la procédure de participation sur la proposition d'un programme de nouveaux réacteurs nucléaires en France et le projet d'une première paire de réacteurs EPR2 sur le site de Penly.

Les principaux résultats de cette mission

Cette mission a permis :

- d'intégrer la partie programmatique dans le dossier de la saisine envisagée par EDF ;
- de repousser cette saisine après le dépôt de l'offre de PSE ;
- de décaler la tenue de la procédure de participation du public après les élections présidentielles ;
- d'obtenir une saisine conjointe avec RTE ;
- d'élargir le périmètre de la saisine et donc de la participation du public aux aspects programmatiques ;
- de contribuer à faire émerger la demande auprès du Gouvernement d'un débat préalable et large sur le système énergétique français et sur la place du nucléaire dans le mix électrique.

