bilan

de la présidente par intérim du 26 avril 2023

DÉBAT PUBLIC

NOUVEAUX RÉACTEURS NUCLÉAIRES ET PROJET PENLY

27.10.2022
27.02.2023

LA commission nationale du débat public CNDP

Programme de construction de six réacteurs nucléaires de type EPR2 dont les deux premiers seraient situés à Penly en Normandie, pour un coût total estimé à plus de 50 milliards d'euros. Les objectifs du projet seraient, selon ses responsables EDF et RTE, de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de la France, de favoriser son indépendance énergétique et le maintien d'une électricité stable et abordable. Le débat public a permis de questionner l'opportunité de ce projet, mais également ses alternatives et caractéristiques: faut-il relancer le nucléaire ? Cette technologie est-elle pertinente ? Combien de réacteurs et sur quels sites ? Quelles sont les conditions de faisabilité de ce programme ? Telles étaient les principales questions posées par ce débat.

RÉUNIR LES CONDITIONS DU DÉBAT

Les débats publics servent à informer les publics des projets qui les concernent et à leur permettre de donner leur avis, de poser des questions, de proposer des alternatives, d'en débattre collectivement. Les résultats des débats servent à éclairer et à peser sur les décisions en les rendant ainsi plus partagées et donc plus soutenables socialement. Sur des sujets tels que la relance du nucléaire et la construction de nouveaux réacteurs de nouvelle génération, le choix d'un débat public était donc une évidence pour la Commission nationale du débat public compte tenu de l'ampleur du programme proposé et de la nature du projet. La Commission a ainsi confié l'organisation et l'animation du débat à une équipe de neuf personnes, présidée par Michel Badré. Cette équipe, mandatée par la CNDP, a agi dans le respect de la charte déontologique et des principes de neutralité et d'indépendance qui régissent la CNDP. Elle a mené le débat et en a établi le compte rendu en toute indépendance.

CHIFFRES DU DÉBAT

4 mois de débat

Environ 10 000 participations

70 événements organisés

Plus de 2 millions de vues des publications du débat sur les réseaux sociaux

26 heures de débat disponibles en replay

Ce débat public sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires doit d'abord éclairer la décision d'EDF, responsable du projet. Toutefois ce programme nucléaire et ses caractéristiques conditionnent les choix en matière de mix énergétique, tout autant qu'il est conditionné par eux. Aussi, ce débat ne peut qu'éclairer également des choix des parlementaires en matière de politique énergétique et nucléaire ainsi que les décisions du Gouvernement. Les décisions à prendre dans ces domaines relèveront de trois types de supports législatifs ou réglementaires :

- La loi de programmation énergétique (LPEC) à voter par le Parlement avant le 1er juillet 2023 (art. L100-1 A du code de l'énergie) déterminant les objectifs et fixant les priorités d'action pour les cinq années suivantes ;
- La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui en résultera, se substituant à celle adoptée par décret en 2020 ;
- Les éventuelles décisions d'autorisation de création relatives à chaque nouveau réacteur nucléaire.

Dans la phase de préparation du débat, la CNDP, en lien avec l'équipe qui a organisé et animé le débat, a identifié quatre conditions pour sa réussite : tout d'abord, **faire porter le débat**, conformément à la saisine, non seulement sur la première paire de réacteurs EPR2 à Penly mais plus largement **sur le programme nucléaire** de six réacteurs présenté par EDF et sur ses conditions de faisabilité ; **créer les conditions de la confiance** et d'un débat éclairé pour inciter le public à s'emparer de cet exercice démocratique ; préserver et **respecter les espaces et les temps du débat citoyen** ; enfin, **être utile** en pesant sur la décision.

Ces quatre conditions ne sont pas toutes du ressort unique de la CNDP ; ce bilan présente ainsi rapidement la manière dont elles ont été remplies, dédiant à chacune d'entre elles un paragraphe, et résume les principaux sujets traités dans ce débat.

1. L'objet du débat : le programme de nouveaux réacteurs porté par EDF et ses conditions de faisabilité

Il convient de rappeler que le processus participatif concernant le programme de nouveaux réacteurs nucléaires porté par EDF a été préparé de longue date, dès 2020, avec le souci pour

la CNDP que le débat soit élargi aux choix stratégiques qui fondent l'opportunité de ces projets. En septembre 2020, EDF avait saisi la CNDP pour qu'elle lui formule des préconisations sur la préparation de la saisine sur le projet de construction de la première paire de réacteurs nucléaires EPR2 à Penly. La CNDP avait alors désigné deux garantes qui ont recommandé que la future saisine de la CNDP ne porte pas uniquement sur les projets spécifiques de construction de réacteurs nucléaires mais permette bien de mettre en débat l'ensemble du programme « nouveau nucléaire » dont l'opportunité et les conditions de faisabilité ne peuvent être dissociées. Dans leur saisine du 11 février 2022, les responsables d'EDF et de RTE ont bien suivi ces recommandations.

Il convient également de rappeler que la CNDP ayant pour mission de questionner l'opportunité d'un projet, elle se doit de mettre en débat la politique qui le sous-tend. Ainsi, le 2 décembre 2021, la CNDP avait-elle recommandé qu'un débat public de programmation relatif au mix énergétique ait lieu avant toute saisine sur un projet précis de construction de réacteurs nucléaires. Le Gouvernement a organisé sous l'égide de quatre garant.e.s de la CNDP une concertation nationale sur le thème général de l'avenir énergétique de la France. Ces garant.e.s de la CNDP ont proposé la méthode pour une telle concertation, ont garanti son bon déroulement et en ont rédigé les conclusions. Cette concertation, dont le calendrier était fixé par le Gouvernement, s'est finalement déroulée pendant le débat public sur le nucléaire. Ce déroulement en parallèle des deux débats - celui sur l'avenir énergétique et celui sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires - a confirmé l'interdépendance de ces deux sujets : c'est la place du nucléaire dans le système énergétique de demain qui définit l'ampleur et les caractéristiques du programme de nouveaux réacteurs nucléaires à mettre en place, le cas échéant, en prenant en compte par ailleurs la prolongation éventuelle de durée de vie des réacteurs existants. Réciproquement, la place possible du nucléaire et donc celle des autres sources d'approvisionnement dans le système énergétique de demain dépendent des éléments techniques et économiques assurant la faisabilité et les caractéristiques d'un programme de nouveaux réacteurs.

2. Créer les conditions du dialogue : le débat public, un espace ouvert, pluriel, mobilisateur et innovant

Le débat public sur le programme nucléaire s'est déroulé dans une période marquée par des fortes tensions sociales et par une recrudescence des conflits environnementaux. Si à cela on ajoute le fait que le sujet du nucléaire est un sujet historiquement clivant, on aurait pu s'attendre à une impossibilité totale de tenir la moindre rencontre ou débat. Et pourtant, ce n'est pas ce qui s'est passé. Bien au contraire.

Tous les acteurs, y compris les plus opposés, ont accepté de participer au débat. L'équipe du débat a su créer les conditions d'un débat ouvert et pluriel. Tout d'abord, les thèmes du débat et la méthode ont fait l'objet d'un accord entre les principales parties prenantes. Tous les sujets questionnant l'opportunité comme les conditions de faisabilité de ce programme ont été posés, qu'ils touchent les enjeux amont de sobriété, d'énergies alternatives, d'approvisionnement en combustible, de financement, de disponibilité des compétences, ou les enjeux avals tels que le traitement des déchets. Garantir qu'aucun sujet ne serait ignoré était une condition que l'équipe du débat a toujours respectée.

Au-delà des réunions publiques, la grande diversité et l'efficacité des modalités proposées dans ce débat public ont permis de toucher le grand public :

- Les **14 débats mobiles** : plus spontanés et permettant des échanges directs entre une personne et un membre de l'équipe, ils ont favorisé le recueil d'une parole non experte, sous forme de question ou d'avis ;
- **L'ouverture sur les jeunesses** : l'équipe du débat a largement mobilisé les étudiant.e.s et les élèves dans tout l'Hexagone. Le Conseil régional des jeunes (CRJ) de Normandie s'est prononcé sur la question *« Avons-nous besoin d'un nouveau programme nucléaire ? »*. Ce travail a fait l'objet d'une contribution formelle au débat public. Des élèves du collège de Blangy-sur-Bresle et du lycée de Saint-Valéry-en-Caux, en Seine-Maritime, et de la formation d'enseignement agricole de Les Moutiers-en-Cinglais, dans le Calvados, ont participé à des ateliers de médiation scientifique. Une série d'établissements a apporté sa contribution : les élèves du lycée Pablo Neruda (Dieppe), les élèves de l'ENSI de Caen et de l'ESIGELEC (Saint-Étienne-du-Rouvray) et de l'IUT d'Alençon. Le master « Concertation et territoires en transition » du campus des transitions de Sciences Po Rennes à Caen a réalisé une étude prospective participative à l'horizon 2040, sur un périmètre de 30 kilomètres aux alentours de la centrale de Penly ; les élèves de l'INSA Rouen, du campus du Havre, ont quant à eux visité le CNPE de Penly et pris part aux échanges lors d'une réunion publique à Ault (nourrissant leurs travaux sur la gestion des risques de chantier, les risques liés au contexte géostratégique et les alternatives à l'EPR2). Et encore : l'École nationale de la statistique et de l'administration économique, ENSAE-Paris, avec une forte participation des élèves du campus de Saclay. Ce ne sont que des exemples.

Au-delà des établissements scolaires, le débat public s'est efforcé de s'adresser largement à un public jeune avec des vidéos d'information sur les réseaux sociaux, et notamment sur les plateformes TikTok et Instagram, en partenariat avec **L'Esprit Sorcier** et le média en ligne **Brut**.

- Un **panel délibératif** : afin de favoriser la présence des publics éloignés de la participation, un panel composé de 25 personnes a été constitué, notamment pour traiter de la question des risques et des incertitudes. Dans la même approche, avec l'appui des équipes de l'association ATD Quart Monde, un comité d'inclusion composé de personnes en situation de précarité a été mis en place et a conduit une réflexion sur la manière de rendre le débat public sur un sujet tel que le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et ses enjeux, accessible pour un plus grand nombre ;

- Des outils mixtes et diversifiés permettant d'atteindre des participant.e.s et des points de vue différents : **la plateforme en ligne, les urnes du débat, les cahiers d'acteurs.**
- Les **rencontres publiques thématiques** : prévues dans dix villes (Dieppe, Paris, Saclay, Caen, Petit-Caux, Le Tréport, Lille, Lyon, Tours et Rouen), et systématiquement retransmises en direct. Ces évènements ont réuni en moyenne pour chaque temps fort 180 personnes en salle et près de 300 en ligne. Une attention particulière a été portée à la diversité des profils des intervenants et intervenantes lors de ces réunions, ainsi qu'à un équilibre dans les positionnements par rapport au programme en débat.

Tous ces moments d'échange se sont basés sur des outils préalables d'information, à travers notamment deux dispositifs clés : la Commission a réitéré la méthode de **clarification des controverses**, qu'elle avait créée en 2019, et des **parcours d'information adaptés**. La clarification des controverses avait pour ambition de permettre au public non spécialiste, mais soucieux de disposer d'une bonne information technique, de comprendre les différentes argumentations exprimées par des expert.e.s, des associations ou des organismes institutionnels, sur des questions relevant de ce programme.

L'information mise à disposition du public a constitué l'une des pierres angulaires du débat, avec différents niveaux de parcours d'information permettant aux publics d'accéder à des documents variés tant dans leurs contenus que dans leurs formats selon les appétences, les compétences et les intérêts de chaque personne. L'équipe du débat a ainsi fait le **choix innovant d'un parcours diversifié pour chaque thématique** du débat. Cette sélection de différents supports (vidéos, schémas, articles, rapports, etc.) était classée en fonction du temps à disposition : *« J'ai 5 minutes pour découvrir la thématique », « J'ai 15 minutes pour comprendre », « J'ai une heure ou plus pour approfondir ».*

Le débat a donc tenu sa promesse d'être un espace tout d'abord d'information et puis d'ouverture, d'inclusion, de pluralité, de contradiction, de doute, de propositions et d'interrogations.

3. Respecter le temps du débat citoyen

Cet espace d'échange qu'est le débat public a été néanmoins perturbé par deux évènements : le premier a été perçu par une partie des participant.e.s comme une rupture du pacte implicite de respect du temps du débat en suscitant le sentiment chez certaines personnes que les décisions étaient en train d'être prises. Il s'agissait du dépôt, pendant le débat, du projet de loi visant à accélérer les procédures pour la construction de nouvelles centrales nucléaires et l'amendement de ce texte par le Sénat visant à modifier l'article L311-5-5 du code de l'énergie fixant le plafond autorisé de production d'électricité d'origine nucléaire. Le deuxième événement a été l'opposition de manifestant.e.s autonomes qui ont empêché la poursuite des événements publics de Lille et Lyon. L'équipe du débat public s'est alors tournée vers la CNDP pour établir comment faire face à cette situation.

En concertation avec l'équipe du débat, la CNDP a ainsi modifié les modalités du débat en le recentrant sur la question de la participation du public à la gouvernance des projets nucléaires, pour trois raisons : premièrement, car c'est une exigence du code de l'environnement de traiter de cette question durant un débat public (art. L121-1), deuxièmement car c'était une manière de répondre aux inquiétudes d'une partie des participant.e.s sur l'utilité du débat ou aux critiques quant à son caractère purement formel, enfin car ce thème était déjà prévu dans les questions proposées au public. Le thème n° 9 *« Comment décider sur les questions nucléaires ? »* avait déjà été approuvé par la CNDP lors de la validation des modalités et du calendrier du débat en septembre 2022.

Le recentrage sur le thème de la gouvernance a été l'occasion pour certaines personnes de dénoncer ce qui, pour elles, était des décisions déjà prises et pour d'autres, de revendiquer le droit du Gouvernement et du Sénat d'avancer sur le sujet sans pour autant préempter les décisions futures relevant de la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) et de la PPE.

4. L'utilité du débat : un ressort de la décision

La quatrième et dernière condition de réussite du débat était son utilité. Cette condition, plus que toutes les autres, est celle qui relève davantage des décideurs.

Ce que nous pouvons affirmer à ce stade, c'est que le public a répondu présent, la mobilisation a été au rendez-vous, les conditions des échanges ont été innovantes, inclusives et ouvertes. Le public a pu être informé et donner son avis. Les parties prenantes les plus opposées se sont non seulement parlé, mais ont aussi travaillé ensemble, dans le cadre de la clarification des controverses d'abord, et du débat ensuite.

Le débat public s'est tenu et a tenu. Cela est la première des réussites.

Le temps est maintenant à l'analyse des résultats par EDF, au débat parlementaire et aux décisions gouvernementales.

À ces décideurs de faire la preuve que solliciter la parole du public sert à quelque chose, que le point de vue de la société vaut le temps de l'écoute et mérite l'attention de réponses argumentées. L'utilité de ce débat se jouera sur le temps, moins immédiat et plus articulé, des décisions techniques, des arbitrages politiques et des autorisations administratives.

La concertation continue prévue par le code de l'environnement sera ainsi l'occasion d'apporter des réponses plus approfondies, et de continuer à informer et échanger avec le public autour d'un sujet, l'énergie et le nucléaire, qui le concerne au premier chef en vue de l'approbation de la future LPEC ainsi que de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Résumé des sujets traités pendant le débat

Le débat a été dense et de grande qualité. Les arguments précis mobilisés par le public et les nombreux questionnements sont minutieusement reportés par l'équipe du débat dans le compte rendu que nous incitons à lire.

Ici, il nous semble important de souligner de manière synthétique les éléments suivants :

- Le programme de nouveaux réacteurs nucléaires porté par EDF a été questionné et débattu à la lumière de la place du nucléaire dans le mix énergétique, de la robustesse de l'alternative (le 100 % d'ENR), de l'urgence climatique et de l'impératif de sobriété qui y est associé, de la faisabilité de son calendrier en miroir avec les besoins énergétiques à court terme, de la question de la souveraineté nationale et de la compétitivité économique de la France. Chacun de ces aspects a mobilisé des arguments différents et parfois opposés.
- Les conséquences du programme de six EPR2 sur les étapes de la vie du combustible et sur les déchets radioactifs ont mobilisé des argumentaires se référant à l'indépendance énergétique, aux choix éthiques et géostratégiques ainsi qu'aux responsabilités à l'égard des générations futures.
- La question du coût, des financements et des conséquences sur les utilisateurs et les utilisatrices a été abordée en lien avec celles du niveau de consommation de l'électricité à l'horizon 2050, et de la comparaison avec les coûts des renouvelables. Des débats controversés ont caractérisé les échanges sur les modalités de financement et sur le coût de production par KWh.
- Les incertitudes et les risques liés au climat (montée du niveau de la mer, étiage, etc.) ainsi que les risques liés au contexte géopolitique ont suscité de nombreuses interrogations.
- Le débat sur le projet plus précis des EPR2 a tourné autour de la question de la robustesse et de la sûreté ainsi que sur la maturité technologique de ses alternatives (les réacteurs sous pression de troisième génération, les réacteurs de quatrième génération et les petits réacteurs modulables « SMR »). Le sujet du retour d'expérience de Flamanville et de sa prise en compte a été très présent tout au long des échanges portant sur les EPR2.
- L'insertion territoriale du projet à Penly a suscité des interrogations quant aux impacts environnementaux sur le trait de côte, sur la biodiversité, sur l'artificialisation des terres agricoles, sur le paysage ainsi que sur l'empreinte carbone du projet.
- L'accueil du chantier a fait l'objet de plusieurs propositions et parfois des craintes concernant les logements, l'aménagement du territoire et l'intégration de nouvelles populations.
- Le débat sur la thématique du travail et de l'emploi a montré la nécessité de prendre en compte les capacités de formation, les conditions de travail et l'accueil des travailleurs, des travailleuses et de leurs familles sur les territoires concernés.

Tous ces sujets pourront être approfondis dans le cadre de la concertation continue qui se déroulera sous l'égide de la CNDP.

Les grandes étapes de ce débat

14 FÉVRIER 2022
Saisine de la CNDP par EDF et RTE

3 MARS 2022
La CNDP décide d'organiser un débat public

7 AVRIL 2022
Michel Badré est nommé président de la CPDP

4 MAI PUIS 7 SEPTEMBRE 2022
Jean-Pierre Bompard, Jean-Pierre Carreton, Sabine Girard, Mael Goumri, Nicole Klein, Dominique Pacory, Juliette Rohde puis Isabelle Barthe et Carmen Bouley de Santiago sont nommé.e.s membres de la CPDP

7 SEPTEMBRE 2022
La CNDP valide le dossier du débat, le calendrier et les modalités du débat

7 FÉVRIER 2023
La CNDP décide de la modification des modalités

27 OCTOBRE 2022 > 27 FÉVRIER 2023
Débat

26 AVRIL 2023
Publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la CPDP

26 JUILLET 2023
Date limite pour la décision des porteurs du projet

Ilaria CASILLO
Présidente par intérim
de la Commission nationale du débat public

La CNDP est une autorité administrative indépendante, crée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques.
La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élu.e.s, magistrat.e.s, représentant.e.s de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité.

LES VALEURS DE LA CNDP

indépendance

neutralité

transparence

égalité de traitement des opinions

argumentation

inclusion des publics

Directrice de publication : Ilaria CASILLO – Impression : Groupe Nova - Crédits photographiques : CNDP, EDF

facebook.com/debatpublic @CNDPDebatPublic commission-nationale-du-débat-public

244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
T. +33 1 40 81 12 63 - contact@debatpublic.fr
debatpublic.fr