

BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

—

Mission décidée au titre de l'article L 121-1 du Code de
l'Environnement

POURSUITE DU FONCTIONNEMENT DES REACTEURS NUCLEAIRES DE 1300 MWe

14 mars 2023

7 novembre 2023

Etienne BALLAN

Juliette ROHDE

-

Date de remise du rapport, le 30 novembre 2023



La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent bilan est rédigé par les garant.e.s de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par les garant.e.s dans sa version finale le 30 novembre 2023 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

Haut Comité pour la Transparence et l'Information sur la Sécurité Nucléaire (HCTISN)

Objet de la demande de conseil

Emettre un avis méthodologique et des recommandations permettant le bon déroulement de la concertation volontaire sur le processus d'autorisation par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) du prolongement de la durée de vie des réacteurs nucléaires de 1300 MWe.

Décision de la CNDP

En réponse à la demande du HCTISN, la CNDP, lors de sa séance plénière du 14 mars 2023, a désigné Etienne BALLAN et Juliette ROHDE garant.e.s de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

Objectifs du projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

A l'occasion du 4ème réexamen périodique des réacteurs l'ASN examine le fonctionnement des réacteurs nucléaires et fixe des objectifs à l'exploitant (EDF) afin d'en améliorer le niveau de sûreté. Ces objectifs du réexamen ont été transmis à EDF en 2019, et EDF prépare sa Note de réponse aux objectifs (NRO) pour l'ensemble des réacteurs de même puissance (1300 MW). C'est sur la base de ce document que l'ASN rendra un avis générique jugeant de la qualité des propositions d'EDF permettant la poursuite du fonctionnement de ces réacteurs de 1300 MWe au-delà de 40 ans et demandant éventuellement des mesures complémentaires.

Coût

L'estimatif du coût global du 4e réexamen périodique pour les réacteurs électronucléaires de l'ensemble du palier 1300MW est de l'ordre de 6 milliards d'euros de travaux et représente une dizaine de millions d'heures d'ingénierie.

Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission, telle qu'elle s'est déroulée, s'est articulée autour de plusieurs sujets :

Le cadrage de la concertation : son portage, le processus de décision dans lequel elle s'inscrit, la compréhensibilité pour le public, la nécessité d'une garantie de cette concertation dans un contexte modifié depuis la concertation ayant eu lieu sur les réacteurs de 900 MWe.

Les principes devant régir l'organisation de la concertation, et certaines modalités précises de réunion, et de reddition des comptes au public.

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

Les préconisations des garant.e.s sont de nature hétérogène et sont précisées dans le fil du texte.

1. Périmètre et déroulement de la mission

La Présidente du HCTISN a sollicité la CNDP par courrier en janvier 2023. Le Haut Comité a en effet décidé d'organiser une concertation publique sur les dispositions qui seront proposées par EDF pour poursuivre le fonctionnement de ses réacteurs nucléaires de 1300 MW au-delà de leur durée de vie initiale de 40 ans. Le HCTISN avait déjà mené une telle concertation en 2018-2019 pour les réacteurs de 900 MW.

1.1. L'objet de la concertation envisagée par le HCTISN

A l'occasion de la 4ème visite décennale, en effet, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) réexamine le fonctionnement des réacteurs et fixe des objectifs à l'exploitant (EDF) afin d'en améliorer le niveau de sûreté. Ces objectifs du réexamen ont été transmis à EDF en 2019, et EDF prépare sa Note de réponse aux objectifs (NRO) pour l'ensemble des réacteurs de même puissance (1300 MW). C'est sur la base de ce document que l'ASN rendra un avis générique jugeant de la qualité des propositions d'EDF et demandant éventuellement des mesures complémentaires. Cet avis de l'ASN devrait être rendu au début de 2025, et le HCTISN souhaite que le public puisse éclairer ce processus d'instruction de la NRO, en demandant au public de débattre des conditions auxquelles le prolongement de la durée de vie des réacteurs serait envisageable.

Une fois l'avis générique de l'ASN rendu sur les propositions d'EDF, le prolongement de la durée des réacteurs fera l'objet d'enquêtes publiques localisées sur chaque centrale nucléaire.

La concertation décidée par le HCTISN correspond donc à une phase de participation du public en amont des enquêtes publiques. Cette décision est volontaire : la loi n'impose pas de participation du public à ce stade. Mais le HCTISN estime qu'il est nécessaire de mener cette concertation au moment où l'avis de l'ASN n'est pas encore élaboré, et où le sujet peut être débattu à l'échelle nationale et générique pour l'ensemble des réacteurs de même puissance.

1.2. Les objectifs de la mission de conseil de la CNDP

La CNDP a décidé le 14 mars 2023 de répondre favorablement au HCTISN et de mandater deux garant.e.s pour émettre un avis méthodologique à destination du Haut Conseil sur les modalités de la concertation à venir. Par la lettre de mission du 24 mars 2023, elle précise les attendus de cette mission : l'avis des deux garant.e.s devra *“permettre de répondre aux questions suivantes :*

- *comment capitaliser sur la précédente expérience de consultation du public menée en 2017 et 2018 par le HCTISN avec des garantes CNDP pour la prolongation de la durée de vie des centrales de 900 MWe ;*
- *comment conduire l'étude de contexte qui devra être à la fois auprès d'acteurs nationaux et auprès du public local directement concerné par les 8 centrales nucléaires ;*
- *étudier en particulier qui pourrait répondre à la question de l'opportunité de la poursuite de l'exploitation des réacteurs, car le public est susceptible de questionner*

ce point, alors que le corpus législatif actuel sur la prolongation de la durée de vie des réacteurs ne semble pas aborder cette question,

- *comment rendre l'information accessible, alors que le sujet est techniquement complexe ;*
- *comment établir le contenu du dossier d'information sur lequel le public sera amené à s'exprimer (probablement le dossier d'EDF faisant état de la sécurité actuelle des équipements et proposant des mesures de remise à niveau pour prolonger la durée d'exploitation des installations) :*
- *comment concevoir la reddition des comptes : le HCTISN, EDF et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont vocation à tirer les enseignements de cette concertation, chacun en ce qui les concerne et selon leurs rôle et compétences : le HCTISN, pourrait tenir compte de l'avis du public dans un avis qu'il est lui-même susceptible d'émettre sur le renouvellement des réacteurs ; EDF, qui présentera un dossier de sécurité et des propositions de remise à niveau pour prolonger la durée de vie de ses réacteurs, ainsi que l'ASN, qui donnera l'autorisation de prolongation de la durée d'exploitation des réacteurs sur la base du dossier d'EDF et après une instruction de plusieurs années*
- *comment concevoir l'information et la participation du public depuis sa participation initiale jusqu'aux diverses redditions des comptes."*

1.3. Déroulement de la mission :

Les garant.e.s ont participé à plusieurs rencontres organisées à l'initiative du Comité d'organisation du HCTISN (COR) en présentiel et en distanciel :

- **17 avril** : présentation et cadrage de la mission des garant.e.s
- **16 mai** : échanges en vue de la rédaction par le COR d'une première note de cadrage
- **26 juin** : réaction des garant.e.s à la première version de la note de cadrage
- **7 novembre** : présentation par les garant.e.s des premiers enseignements de l'étude de contexte et pistes de recommandations, présentation par le COR des modalités envisagées

A l'occasion de ces échanges, les garant.e.s ont pu :

- préciser les principes régissant les concertations préalables menées dans le cadre de la loi et sous la garantie de la CNDP
- proposer des éléments de cadrage de la procédure, notamment en vue d'une éventuelle deuxième saisine de la CNDP pour garantir la mise en œuvre de la concertation, et la phase de reddition des comptes à l'issue de cette concertation
- proposer des principes méthodologiques permettant de garantir au public son droit à l'information et à la participation
- réagir aux propositions de modalités au fil de leur production par le COR
- proposer certaines modalités plus précises

Entre les réunions, des échanges ont eu lieu sur les versions successives de la note de cadrage de la concertation et de ses modalités, qui a fait l'objet de plusieurs remarques écrites des garant.e.s.

Les garant.e.s ont par ailleurs mené une étude de contexte, c'est-à-dire des entretiens individuels ou collectifs avec différents acteurs, afin d'pré-identifier au mieux les sujets devant être débattus dans la concertation à venir et afin d'échanger avec ces acteurs sur les modalités participatives à mettre en place. Les garant.e.s ont ainsi rencontré :

- **4 avril** : entretien avec Mme. Barthe, garante de la concertation sur les réacteurs de 900 MW
- **7 septembre** : entretien avec le Président, le directeur général adjoint et le directeur des centrales nucléaires - ASN
- **18 septembre** : entretien avec le chargé de campagne nucléaire France – Greenpeace
- **29 septembre** : entretien avec le Chef du Pôle énergies nucléaire et fossiles - Institut NégaWatt
- **3 octobre** : quatrième et dernière réunion du dialogue technique animé par l'IRSN
- **6 octobre** : entretien collectif avec les CLI de Cattenom, de Flamanville, de Paluel-Penly et de Nogent coordonné par l'ANCCLI.
- **13 octobre** : entretien complémentaire avec la CLI de Belleville
- **16 octobre** : entretien complémentaire avec la CLI de Saint-Alban
- **6 novembre** : entretien complémentaire avec la CLI de Golfech

Conformément à leur lettre de mission, les garant.e.s ont à la fois abordé les éléments de cadrage (saisines, reddition de comptes, champ de la concertation, etc.) et les modalités concrètes de la concertation. Sur ce deuxième point, le COR a produit une proposition de modalités qu'il a présentées aux garant.e.s lors de la réunion du 7 novembre. Les garant.e.s n'ont pas pu réagir en profondeur à cette proposition détaillée, et laissent à d'éventuels garant.e.s nommés après eux le soin de proposer des modifications à ces modalités.

2. Principaux enseignements de l'étude de contexte

Dans la partie qui suit, sont présentés les principaux enseignements de l'étude de contexte menée par les garant.e.s. C'est sur la base de ces enseignements que sont formulées les recommandations qui suivent en termes de cadrage de la concertation à venir et de modalités d'information et de participation.

2.1. Le prolongement de la durée de vie des réacteurs, au cœur de la stratégie énergétique de l'exécutif

Le 10 février 2022, à Belfort, le président de la République Emmanuel Macron posait les bases de la politique énergétique envisagée par l'exécutif.

Le prolongement de la durée de vie des réacteurs nucléaires existants y figure comme un des paramètres déterminants qui doit permettre d'électrifier massivement nos usages tout en absorbant les délais de mise en service des nouveaux réacteurs nucléaires et des différentes sources de production renouvelables : « *La première (des deux décisions) est de prolonger tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être sans rien céder sur la sûreté. Ce sont des choix éclairés par l'expertise et par la science. S'il est nécessaire d'être prudent sur la capacité à prolonger nos réacteurs, je souhaite qu'aucun réacteur nucléaire en état de produire ne soit fermé à l'avenir compte tenu de la hausse très importante de nos besoins électriques ; sauf,*

évidemment, si des raisons de sûreté s'imposaient. Si les premières prolongations au-delà de 40 ans ont pu être effectuées avec succès depuis 2017, je demande à EDF d'étudier les conditions de prolongation au-delà de 50 ans, en lien avec l'autorité de sûreté nucléaire.» (Discours de Belfort).

La publication en juillet 2023 d'un rapport d'orientation de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) par le secrétariat général à la planification écologique confirme cette orientation en posant « le prolongement à 60 ans et au-delà » comme un des quatre chantiers majeurs pour « maintenir une base nucléaire décarbonée ». L'hypothèse de travail d'une durée de vie de 60 ans est par ailleurs retenue par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour analyser le coût de production du parc nucléaire existant dans son rapport de juillet 2023.

Rappel sur la durée de vie des réacteurs nucléaires

Initialement conçus sur la base d'une hypothèse de durée de vie de 40 ans, « l'âge limite » des réacteurs à eau pressurisée (REP) du parc français n'est pour autant pas fixé par la loi ou inscrit dans les Décrets d'autorisation de création (DAC). Les réacteurs font l'objet de révisions en profondeur tous les 10 ans (« visites décennales » ou « réexamen périodique ») pour vérifier leur conformité technique d'une part et apporter des améliorations en matière de sûreté d'autre part. A l'issue de ce protocole de révision et d'amélioration, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) peut autoriser ou non la poursuite de leur fonctionnement, pendant les 40 premières décennies, mais aussi au-delà.

La quatrième visite décennale (VD4) est donc celle qui permet à un réacteur de 40 ans de fonctionner jusqu'à 50 ans. A date, elle est en cours ou réalisée pour les réacteurs d'une puissance de 900 MW. Elle est en préparation pour les réacteurs du palier supérieur, d'une puissance de 1300 MW (sept sites de production sont équipés de ces réacteurs en France : Flamanville, Penly, Paluel, Nogent, Belleville sur Loire, Golfech, Saint Alban, Cattenom).

En parallèle, le programme dit du « grand carénage » déployé par EDF vise expressément, par des investissements ciblés complémentaires, à permettre le prolongement de la durée de vie des réacteurs au-delà de 40 ans.

Le prolongement ou non du fonctionnement des réacteurs existants bénéficie donc d'un protocole d'autorisation basé sur des critères de sûreté, et qui permet de décider du prolongement des réacteurs aussi longtemps qu'aucun risque technique n'est détecté et qu'aucune orientation politique n'y contrevient.

2.2. Un objet peu débattu dans le cadre des concertations sur la politique énergétique

A la date de rédaction de ce rapport, la politique énergétique envisagée par l'exécutif pour les décennies à venir n'a cependant pas encore fait l'objet de traduction, ni sur le plan réglementaire avec une nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), ni sur le plan législatif avec la future Loi de programmation Énergie Climat (LPEC). Ces textes programmatiques devraient être discutés et entrer en vigueur dans un futur proche, selon un calendrier qui doit être précisé.

Même si l'autorisation de prolonger la durée de vie des réacteurs au-delà de 40 ans ne dépend pas de ce calendrier (puisqu'elle est délivrée, ou non, de manière indépendante par l'ASN

comme mentionné dans l'encadré), il est à noter que l'opportunité de prolonger le parc actuel a été peu traitée dans le cadre des concertations antérieures.

Entre les mois d'octobre 2022 et février 2023, une vaste concertation nationale organisée par le ministère de la Transition énergétique sur le mix énergétique a permis un débat général sur l'avenir énergétique de la France avec les territoires, les représentant.e.s des corps constitués et le public. Cependant la synthèse des contributions ne fait pas état d'un traitement spécifique de la question du prolongement de la durée de vie du parc nucléaire actuel. Le périmètre du débat public « Nouveaux réacteurs nucléaires et projet Penly » organisé concomitamment n'a pas non plus permis de traiter cette question par un dispositif ad hoc.

Le lien entre le prolongement de la durée de vie des réacteurs, et la politique énergétique globale, reste donc un sujet à débattre au sein du corps social, puis dans le cadre du débat politique et parlementaire.

2.3. Pour les réacteurs nucléaires de 1300 MW, une quatrième visite décennale comme les autres, dans un contexte... pas comme les autres.

Même si la question de l'opportunité de prolonger ou non la durée de vie du parc jusqu'à 60 ans voire plus n'est pas l'objet de la présente concertation, l'état du débat en la matière est un élément de contexte important qui distingue la concertation sur le prolongement du palier 1300 MW, de la concertation sur le prolongement du palier 900 mW.

Le contexte de cette quatrième visite décennale se distingue également de celui des visites décennales antérieures pour d'autres raisons :

Climatiques :

L'accélération du dérèglement climatique et la multiplication des manifestations qui le signalent questionnent avec une acuité nouvelle la capacité de résistance des infrastructures à des phénomènes aussi divers que le recul du trait de côte, l'exposition à des vents forts, le risque de submersion, la résistance à des chaleurs élevées sur une période prolongée...

En dehors d'un scénario d'atteinte au bon fonctionnement des infrastructures par un événement climatique violent, la hausse des températures modifie de toute façon les conditions auxquelles les réacteurs nucléaires interagissent avec leur environnement immédiat. Les températures subies à l'été 2022 ont conduit plusieurs préfetures à accorder des dérogations autorisant le dépassement des seuils de température autorisés dans les cours d'eau qui assurent le refroidissement des centrales. Sans incidence sur la sûreté des réacteurs, cette entorse à la réglementation (susceptible d'avoir des effets néfastes pour la biodiversité) illustre la manière dont le réchauffement climatique pourrait à l'avenir conduire à faire de nouveaux types d'arbitrages.

Techniques :

Depuis octobre 2021 plusieurs microfissures attribuées au phénomène dit de « corrosion sous contrainte » ont été découvertes sur des réacteurs de différents paliers, soit à l'occasion d'opérations de maintenance planifiée, soit dans le cadre d'interventions préventives. Qu'elle inquiète quant à l'existence d'autres phénomènes de dégradation des matériaux ou qu'elle confirme la bonne capacité du système de contrôle et de maintenance à les détecter et à les prendre en charge, la séquence d'interventions liées à la corrosion sous contrainte fournit des éclairages intéressants sur la question de la durée de vie.

Le cas spécifique de la « mégafissure » repérée en février 2023 sur une tuyauterie initialement considérée comme non sensible du réacteur Penly 1 pose notamment la question de fragilités favorisées par des réparations antérieures.

Géopolitiques :

Déclarée en février 2022 par la Russie, la guerre en Ukraine s'est rapidement traduite par une déstabilisation de l'approvisionnement énergétique européen accroissant ainsi la dépendance française à son système de production nucléaire. Or toute forme de dépendance accrue à l'énergie nucléaire est mécaniquement susceptible de rendre plus sensibles les éventuels aléas d'ordre climatiques ou techniques mentionnés ci-dessus.

D'une manière générale, l'ouverture de lignes de front aux portes de l'Europe est susceptible de stimuler une réflexion globale sur les conditions de défense et de sécurité d'un territoire nucléarisé comme la France alors que la centrale nucléaire de Zaporijia a jusqu'à récemment été le théâtre d'affrontements armés.

La question du moxage

Plusieurs réacteurs 900 MW du parc nucléaire français fonctionnent avec du combustible partiellement recyclé appelé "Mox". Or la PPE en vigueur prévoit que « *le moxage d'un nombre suffisant de réacteurs 1300 MW [soit] entrepris afin de pérenniser la gestion du cycle français* ». Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de l'étude de contexte ont estimé probable que le moxage des réacteurs du palier 1300 MW, c'est-à-dire la modification de la nature du combustible utilisé dans les réacteurs, intervienne non pas dans le cadre, mais à *la faveur* de la VD4. L'opportunité et les conséquences en matière de sûreté d'une telle modification pourraient dès lors être interrogées dans le cadre de la concertation.

2.4. Un REx de la concertation du palier 900 MW qui permet d'identifier certaines limites à dépasser :

Dans leur bilan de juin 2019, les deux garantes sollicitées par le HCTISN pour garantir la concertation sur la VD4 des réacteurs de 900 MW identifient un certain nombre de points faibles et de recommandations pour la poursuite de la concertation que les auteurs du présent rapport ont examinés attentivement et croisés avec un certain nombre de préoccupations ayant émergé au gré des entretiens. Il en résulte les points d'attention suivants :

La nécessaire intégration du bilan de la concertation au dossier de l'enquête publique : dans le cas de la concertation 900 MW, le bilan des garantes n'a pas été porté à l'attention du public dans le cadre des enquêtes publiques, or les différents acteurs qui se sont exprimés sur le sujet sont d'accord pour dire que l'exigence de continuité dans la participation citoyenne réclamerait que ce soit le cas dans le cadre d'une prochaine concertation.

Une nécessité d'augmenter et de diversifier le public : bien que la plupart des réunions organisées par les CLI dans le cadre de la concertation 900 MW aient fait l'objet d'une affluence raisonnable, voire encourageante dans certains cas, l'ensemble des acteurs interrogés s'accordent pour regretter d'une part le faible nombre total de contributeur.trice.s et le manque de diversité dans les profils représentés. Cet état de fait est souvent attribué au cadrage restreint du périmètre de la concertation, centré sur un objet et des questions techniques, ou à la faible représentation de points de vue contradictoires invités à s'exprimer en tribune.

La question sensible de la sécurité : plusieurs personnes interrogées ont regretté que les contraintes liées au secret défense et au secret industriel aient empêché d'aborder de manière satisfaisante les questions liées au risque d'agressions extérieures. Certain.e.s ont même identifié le défaut de réponses possible comme un facteur important de décrédibilisation du dispositif de concertation comme un facteur de dégradation du lien de confiance entre le public et les autorités compétentes.

Des efforts d'inclusion à approfondir à l'égard des pays frontaliers : le concernement de pays frontaliers pour la politique nucléaire française s'est traduit par la production de plusieurs contributions venues d'Allemagne, d'Autriche ou de Pologne (représentant.e.s officiels, expert.e.s, associations...). Plusieurs pistes d'amélioration de leur prise en considération ont été évoquées.

3. Recommandations des garant.e.s

3.1. Clarifier le processus décisionnel

La concertation générique sur les réacteurs de 1300 MW doit être très clairement identifiée et comprise. Elle nécessite d'être installée dans l'espace public avec des efforts notables en matière de mobilisation. Dans cette communication, le public doit comprendre facilement à quelle décision il lui est demandé de participer. C'est le sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement de la Constitution : la participation du public à une concertation n'est pas une fin en soi, c'est un moyen de participer à l'élaboration de la décision publique.

Sur ce point, le contour du processus décisionnel paraît très complexe. En effet, plusieurs décisions s'enchaînent, de portée différente, pour construire in fine une décision d'autorisation qui sera prise ou non pour le prolongement des centrales. On peut distinguer au moins les étapes suivantes dans ce processus :

1. les choix de politique énergétique des gouvernements successifs et du Parlement (LPEC, SNBC, PPE, etc.)
2. le choix de l'exploitant de prolonger la durée de vie des réacteurs de 1300 MW au-delà de leur durée de vie initialement envisagée
3. la détermination des objectifs de sûreté et de sécurité du réexamen par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
4. la réponse de l'exploitant à ces objectifs (la NRO)
5. l'examen de la NRO par l'ASN, et son avis final
6. les enquêtes publiques localisées suite aux demandes d'autorisation
7. la décision d'autorisation du prolongement de la durée de vie des différents réacteurs

La concertation générique envisagée par le HCTISN et les acteurs qui le composent se situe à l'étape 5 de ce processus. Formellement, le décideur qui devra tenir compte des apports du public est donc l'ASN. Pour autant, un certain nombre de questions viendront interroger directement l'exploitant dans ses divers choix, ainsi que le gouvernement et éventuellement le Parlement dans leurs choix antérieurs et connexes, et enfin les autres acteurs membres du HCTISN et le HCTISN lui-même. Lors de la concertation précédente sur les 900 MW, ces acteurs s'étaient exprimés chacun séparément à l'issue de la concertation, ce qui pouvait amener une certaine confusion pour le public.

Les garant.e.s recommandent :

- que la préparation de la concertation donne lieu à la réalisation d'un document pédagogique d'explication du processus décisionnel, permettant d'identifier les différents décideurs et leurs rôles respectifs.
- que l'ensemble des acteurs porteurs de la concertation s'expriment de façon coordonnée dans la concertation et ensuite dans le cadre d'un document unique compilant leurs observations et décisions.
- si des garant.e.s sont nommés, qu'ils soient seuls responsables de la rédaction du bilan de la concertation, auquel devront répondre les décideurs et acteurs identifiés.

Cette réflexion sur la clarification du processus décisionnel trouve un prolongement dans la question de la saisine de la CNDP pour la concertation à venir. Cette dimension est traitée dans la partie 4 du présent rapport.

3.2. Le champ de la concertation : entre opportunité et conditions

Les échanges ont permis de partager un constat : la question de l'opportunité du prolongement de la durée de vie des réacteurs va être apportée de toute façon par le public qui participera à la concertation. L'intention initiale du HCTISN était d'exclure la question de l'opportunité du champ de la concertation, et de prendre simplement en note les remarques « hors sujet » pour les adresser par ailleurs aux autorités compétentes. Or cette attitude est potentiellement disqualifiante pour la concertation elle-même : une approche trop fermée sur ce sujet peut décrédibiliser la concertation dans son ensemble.

Dès lors la question est de savoir si au-delà d'un simple accueil de la parole sur l'opportunité comme des "écarts" au sujet véritable, il ne faut pas l'inclure dans le périmètre de la concertation d'une part parce que c'est légitime d'un point de vue démocratique¹ et d'autre part parce que c'est un facteur de mobilisation du public. Pour que cette inclusion soit possible, il faudra veiller à clarifier les limites du champ de compétence du HCTISN et de l'ASN sur ces sujets, et inviter les autorités compétentes à entendre et répondre aux questions et contributions du public sur ce champ.

Dans cette équation, il est recommandé de définir précisément le champ du débat à partir d'une question claire. Pour cela, il faut partir de la définition donnée par les acteurs jusqu'ici : la concertation porte sur les conditions de sûreté et de sécurité que le public souhaite voir respectées, et qui est précisément le champ sur lequel l'ASN se prononcera à l'issue de la concertation. Il est fréquent de présenter alors l'objet de la concertation sur le "comment prolonger", par opposition au "faut-il prolonger" et au "pourquoi prolonger". Or le terme de "conditions" est plus riche, puisqu'il indique que sans le respect de ces conditions, alors il ne faudrait pas prolonger... Pour la concertation, les garant.e.s proposent donc de porter la phrase suivante : **"A quelles conditions de sûreté et de sécurité le prolongement de la durée de vie des réacteurs est-il souhaitable et possible ?"**. Cette question est à la fois précise sur l'objet sur lequel la décision portera (la sûreté et la sécurité) et assez ouverte pour permettre au public de s'emparer du sujet dans sa globalité.

¹ Voir les textes du Code de l'environnement (L121-1 et L121-15), qui précisent pour les débats et concertations préalables l'obligation de débattre de l'opportunité, des objectifs et des principales caractéristiques des projets. L'ensemble des concertations excluant a priori la question de l'opportunité de leur champ, ont été critiquées et largement disqualifiées par le public et les acteurs de la société civile.

Pour permettre cette ouverture, il est également important d'envisager les notions de sûreté et de sécurité de façon large et englobante. Il ne s'agit pas seulement des dispositifs techniques en eux-mêmes, mais des moyens qui leur seront alloués dans le temps ; des initiatives pour garantir ces moyens, à travers les compétences humaines acquises et transmises, et par l'allocation de ressources dans le temps ; les modalités de la surveillance ; et bien sûr les dispositifs d'information et de transparence, etc. En considérant que les questions d'information et de participation sont des éléments contribuant directement à la sûreté.

Enfin, sur ces différents sujets, y compris l'opportunité et les objectifs du prolongement de la durée de vie des réacteurs, la meilleure solution pour qu'ils soient traités au bon niveau est d'adopter une démarche itérative. Sur une période de concertation, il n'est pas possible de "cantonner" les questions d'opportunité à un seul temps, ou un seul webinaire, en espérant une "purge" qui permettrait de pouvoir passer aux autres sujets, jugés plus centraux. C'est au contraire l'attitude inverse qui permet d'instaurer un cadre de confiance, en donnant la possibilité au public de saisir, en participant à plusieurs temps successifs, la portée et la limite des arguments. Sur les sujets complexes de cette concertation, il faudra donc envisager des cycles de webinaire, dans lesquels on pourra revenir à certains points, acter l'évolution des positions et des arguments. Il est recommandé que les sujets d'opportunité soient donc abordés aux différentes échelles et temps de la concertation, et qu'un temps de synthèse leur soient consacrés, en présence des autorités de l'Etat, afin qu'elles entendent les positions du public sur ces sujets. L'Etat devrait également contribuer à la rédaction du dossier de concertation pour y insérer les arguments à l'appui de sa volonté de prolonger la durée de vie des réacteurs.

3.3. Se donner les moyens d'une concertation mobilisatrice

Le champ élargi de la concertation, arrêté en fonction des principes qui précèdent, constituera en lui-même un premier facteur de mobilisation important du public. Il devra être complété par des dispositions concrètes recommandées par les garant.e.s :

- Organiser un "tronc commun" de rencontres sous la forme d'un cycle de webinaires ouverts à toutes et à tous depuis la France entière. Les sujets des webinaires doivent être connus à l'avance pour jouer pleinement leur rôle dans la mobilisation. Une certaine souplesse peut être préservée dans le calendrier afin de pouvoir organiser un ou deux webinaires supplémentaires sur des sujets qui n'auraient pas été anticipés.
- Pluralité des points de vue invités à s'exprimer en tribune : les expertises qui adoptent un point de vue non favorable au nucléaire doivent pouvoir disposer de temps d'expression aux mêmes conditions que des expertises favorables au nucléaires, c'est-à-dire, lorsque le sujet traité s'y prête en disposant d'un temps de présentation dédié, depuis la tribune, dans un débat contradictoire et équilibré. Cet équilibre doit être recherché de façon systématique dans tous les temps de la concertation.
- Prévoir une vraie publicité pour la démarche avec un budget dédié à la communication afin de procéder à de l'achat d'espace dans les médias non seulement locaux mais aussi nationaux.

Exemples de thématiques pour les webinaires

Les thématiques retenues pour les webinaires devront permettre d'aborder des sujets aussi variés que : les coûts directs et induits ainsi que le financement du prolongement de la durée de vie des réacteurs au-delà de 40 ans, en articulation avec les coûts et le financement du reste de la stratégie énergétique française ; la mobilisation de la ressource humaine, également en articulation avec le reste de la stratégie énergétique et plus particulièrement avec les projets d'EPR2 ; les enjeux liés au facteur organisationnel et humain (FOH) ; l'impact du prolongement de la durée de vie des réacteurs sur les autres installations du cycle nucléaire (création du combustible, transport, entreposage et stockage...) ; le retour d'expérience de la gestion de la corrosion sous contrainte et les enseignements en matière de sûreté et de vieillissement des centrales ; le retour d'expérience des Etats-Unis ; les risques liés au dérèglement climatique...

Zoom sur la question de la sécurité :

Comme mentionné plus haut, la question des risques liés à des agressions extérieures est historiquement insuffisamment traitée dans les concertations sur le nucléaire pour des raisons liées au respect du secret défense. Il n'est pourtant pas possible de se résigner à constater cette impasse sur un sujet de préoccupation légitime du public. Les méthodes de design fiction peuvent par exemple être explorées pour aborder des questions précises sur la base d'un scénario fictif. La CNDP a déjà expérimenté des voies pour fournir au public des synthèses éclairantes qui ne tombent pas sous le coup du secret défense, et sont réalisées de façon neutre et indépendante.

3.4. Se démarquer du dialogue technique avec une concertation non technique

A plusieurs reprises, des acteurs interrogés ont exprimé leur satisfaction quant à la démarche de « dialogue technique » organisée par l'IRSN, l'Ancli et l'ASN, avec la participation d'EDF et ouvert à tout représentant de la société civile (membres de CLI, associations...). Ce dispositif permet d'abord d'identifier, puis de documenter et de débattre des enjeux techniques liés au quatrième réexamen périodique du palier 1300 MW. Quatre réunions ont ainsi été organisées entre décembre 2022 et octobre 2023 pour couvrir des sujets aussi variés que l'enclume de confinement, l'hypothèse de l'accident grave ou les facteurs humains et organisationnels (FOH) par exemple.

Dans sa conception actuelle, le dialogue technique semble offrir un espace de partage de l'expertise et d'échange avec la société civile complet et intéressant à plusieurs niveaux : co-construction de la liste des enjeux sur la base des préoccupations des participant.e.s, transparence et mise en partage de l'expertise de l'IRSN sur l'ensemble de ces enjeux, présence de l'exploitant aux réunions, recueil et prise en compte des retours des participant.e.s pour les travaux d'expertise à venir...

L'existence et le bon déroulement de ce dialogue technique est un gros atout pour la concertation dans la mesure où il aura permis de pré-identifier et de préciser les sujets de préoccupations techniques, mais aussi et surtout dans la mesure où il autorise, voire *oblige* la concertation à s'en démarquer de manière franche, afin de ne pas créer de doublon entre les démarches.

Dans une recherche de complémentarité, et pour répondre à l'exigence de mobilisation mentionnée précédemment, la concertation doit donc se distinguer du dialogue technique :

par les angles thématiques retenus, par les publics ciblés, mais aussi par le ton et le registre recherché, qui doit donc être, majoritairement *non technique*.

Cette exigence de non technicité est un vrai défi et les garant.e.s attirent l'attention sur le lâcher-prise, la discipline permanente et le degré de vigilance collective qu'elle appelle. Cela implique des choses très concrètes comme :

- Accepter de perdre en précision, voire d'assumer un certain degré d'imprécision dans certains énoncés dédiés à la mobilisation. Par exemple, pour obtenir un titre de rencontre parlant et susceptible de mobiliser il faut choisir « Prolonger les réacteurs nucléaires au-delà de 40 ans : à quelles conditions ? » et non « Sûreté des réacteurs nucléaires de 1300 MW : état des lieux et perspectives d'amélioration » ;
- Une animation assurée par un point de vue « candide » : le rôle de l'animateur des réunions (en ligne ou hors ligne) doit permettre d'assumer une posture presque journalistique : faire répéter, clarifier, faire définir les termes peu usuels, faire expliciter les contradictions apparentes, interrompre une présentation pour faire réagir un.e autre intervenant.e... l'animation doit être pensée et conçue dans le souci constant de ce que le public aimerait comprendre ou débattre, plutôt que de ce que l'organisateur souhaite expliquer ou faire comprendre ;
- Admettre une certaine dose de "hors sujet" : que ce soit en lien avec les questions d'opportunités comme vu plus haut ou qu'il soit question de faire un détour pour mieux embrasser la question posée en réunion, il convient à la fois d'être très transparent sur le cadre de la concertation, son objet, sa place par rapport à la décision, etc. tout en admettant que les participant.e.s arrivent avec des représentations ou des demandes de clarification portant sur un sujet périphérique.

Ce sont à ces conditions (non exhaustives) et seulement à ces conditions, que les efforts de mobilisation mentionnés plus haut porteront leurs fruits et que le public représenté aux différentes rencontres pourra faire émerger des contributions de nature à éclairer différemment les enjeux liés à la VD4.

3.5. ...sans pour autant invisibiliser la Note de réponse aux orientations (NRO)

Cet effort de dé-techniciser le débat dans ses principales composantes doit pour autant absolument s'accompagner de la possibilité pour le public de s'intéresser et de comprendre les tenants et aboutissants du processus d'autorisation qui se joue principalement dans le dialogue entre l'exploitant (EDF) et l'ASN notamment via la NRO, son instruction par l'ASN et les retours transmis à EDF. La NRO est un document long et technique, difficile d'appropriation pour quiconque n'y travaille pas expressément.

Cette appréhension de la NRO doit se faire dans un cadre spécifique et adapté comme par exemple avec un groupe d'étudiant.e.s et sur plusieurs séances. Le groupe serait chargé de comprendre et s'approprier l'objectif et la structure du document, de repérer des parties à analyser plus particulièrement, de faire un retour à l'ASN et/ou à l'exploitant sur ces parties, et enfin de fournir au public une information non technique sur les enjeux et les conclusions des travaux du groupe. Une séance où le public pourrait auditionner et questionner les étudiants serait particulièrement riche pour établir ce lien entre la sphère de l'expertise technique et le public légitime à participer à l'élaboration de la décision.

Le public étudiant semble particulièrement adapté pour cet exercice car il fait le lien entre une forme d'expertise en devenir et un public plus profane.

3.6. Donner de la place aux commissions locales d'information (CLI)

Les entretiens ont permis d'identifier une vraie diversité entre les différentes CLI concernées par la VD4 1300 MW : temps et ressources à consacrer à la concertation, acculturation et appétence des membres pour la participation, habitudes de communication et de mobilisation... mais aussi de constater une congruence certaine entre la raison d'être des CLI et l'organisation de cette future concertation. Pour plusieurs CLI ce pourrait être un contexte propice pour expérimenter de nouvelles manières d'organiser le dialogue avec le public en essayant de toucher autrement des personnes différentes.

La manière dont l'ANCCLI se positionne en appui méthodologique et accompagnement des démarches qui devront être pensées sur-mesure en fonction de l'historique, des ressources et des appétences de chaque CLI, semble être parfaitement adaptée et devrait permettre de rechercher le scénario d'implication optimal sur chaque territoire.

Les garant.e.s attirent cependant l'attention sur le fait que la recherche du "sur-mesure" doit être contrebalancée par une trame ou un canevas de questionnements communs à toutes les CLI afin de permettre une mise en commun des contributions et une restitution lisible.

Dans une logique itérative, les enseignements des rencontres organisées par les CLI doivent impérativement être réinjectés au "pot commun" via un webinaire dédié et des retours ponctuels en fonction des thématiques abordées.

3.7. Épouser pleinement la dimension transfrontalière de la concertation

Les garant.e.s préconisent que certains documents clés soient traduits non seulement en anglais mais aussi en allemand. De la même manière, certaines contributions doivent pouvoir être émises en langue allemande et bénéficier d'une traduction vers le français.

Il est également important que toute contribution significative (sous la forme d'un rapport ou d'une expertise complémentaire par exemple) en provenance d'une personne morale d'un pays frontalier ne soit pas uniquement traité via la plateforme participative mais puisse faire l'objet d'un échange direct avec les personnes compétentes en charge d'organiser la concertation, voire d'une invitation à intervenir lors d'un webinaire.

En lien avec les autorités compétentes, la campagne de communication doit également s'étendre au-delà des frontières françaises via de l'achat d'espace dans la presse locale.

4. Saisir à nouveau la CNDP : opportunité et implications

Dans son courrier à la CNDP, la présidente du HCTISN a souhaité disposer de conseils méthodologiques. C'est chose faite avec la publication de ce bilan de mission, qui acte la fin de ladite mission.

La dernière réunion conjointe du COP et du COR du 7 novembre 2023 a permis de situer la concertation à venir entre janvier et juin 2024. Le HCTISN et les acteurs qui y siègent doivent

à présent finaliser les modalités et choisir de recourir ou non à un dispositif de garantie de cette concertation, pour la fin de sa préparation, son déroulement puis son bilan.

Deux questions structurantes sont à poser pour aider au meilleur choix pour ces acteurs.

4.1. Question 1 : Faut-il saisir la CNDP ? Pourquoi et quelles sont les caractéristiques de la procédure ?

Dans le cadre d'une concertation volontaire, qui n'est pas obligatoire au titre de la loi, le porteur de projet est libre des modalités de concertation et de recourir ou non à un dispositif de garantie par un tiers indépendant.

Dans le cas présent, si cette concertation n'est pas obligatoire, elle se situe néanmoins en amont des enquêtes publiques localisées qui seront préalables à l'autorisation du prolongement de la durée de vie de chaque réacteur. Au regard de l'esprit de la loi et de l'article 7 de la Charte de l'environnement, cette concertation est une bonne façon de permettre au public d'exercer son droit à l'information et à la participation, suffisamment en amont de la décision publique d'autorisation. Au vu du contexte surtout, et de la sensibilité des questions énergétiques dans le pays et avec les pays limitrophes, cette concertation "générique" ou "nationale" semble nécessaire.

Au vu de sa situation en amont de la décision de l'ASN (voir point suivant), cette concertation devrait selon les garant.e.s suivre les principes de la "concertation préalable" prévue au Code de l'environnement pour les projets soumis à évaluation environnementale (art L 121-16). Elle devrait donc être garantie. Les membres du COP et du COR réunis le 7 novembre 2023 ont semblé partager ce souhait, et ont rappelé qu'ils avaient déjà eu recours à une garantie en 2018-19.

Cependant, il existe plusieurs dispositifs de garantie pour une concertation volontaire non encadrée par la loi. Pour le recours à des garant.e.s, ceux-ci peuvent être nommés de 3 façons distinctes :

1. le porteur de projet nomme des personnalités qu'il choisit librement
2. le porteur de projet nomme des personnalités inscrites sur la liste nationale des garant.e.s : la CNDP ne garantit pas la concertation, les garant.e.s nommés le sont à titre individuel, et sont indemnisés par le porteur de projet. C'est la solution utilisée par le HCTISN lors de la concertation volontaire sur les réacteurs 900 MW.
3. le porteur de projet saisit la CNDP pour une mission d'accompagnement et de conseil méthodologique. La CNDP nomme des garant.e.s et garantit la concertation : elle précise les modalités de la garantie par le biais d'une lettre de mission précise qui détaille les attributions du garant.

Attention : pour une concertation non obligatoire au titre de la loi, le porteur de projet ne peut saisir la CNDP au titre de l'article L121-17, qui concerne uniquement les projets soumis à une telle obligation.

Au cours de la réunion du 7 novembre 2023 les garant.e.s ont été interrogés sur les implications concrètes et juridiques des scénarios 2 et 3.

- Dans le scénario 2, la CNDP ne peut être recours pour le public, et elle n'a aucune relation avec le porteur de projet ni le public pendant toute la durée de la concertation.
- Dans le scénario 3, la CNDP peut auditionner le demandeur, et nommer des garant.e.s pour accompagner la concertation. Elle les investit d'une mission qui doit être précisée

avec le porteur de projet, et dont l'objectif est de permettre au public d'exercer ses droits à l'information et la participation. Elle rédige dans une lettre de mission le cadre d'action des garant.e.s, en s'appuyant sur les principes de la concertation préalable avec garant.e.s, détaillés au L121-16-1 du code de l'environnement. La lettre de mission peut ainsi préciser le rôle des garant.e.s avant et pendant la concertation, préciser qu'ils rédigent le bilan dans un délai d'un mois, qu'ils statuent sur la diffusion de documents, de quelle façon ils peuvent être un recours pour le public pendant la concertation, s'ils peuvent présenter à la CNDP une demande d'expertise complémentaire, etc. La durée de la concertation reste fixée librement, et n'est pas soumise à la limitation de 3 mois indiquée par l'article L121-16.

En d'autres termes le scénario 3 conserve une certaine souplesse, mais permet d'apporter au public l'implication d'une autorité neutre et indépendante, qui donne des moyens au garant pour agir en toute indépendance, et construire un cadre de confiance pour le public. Le caractère controversé et les enjeux de la décision de prolongement de la durée de vie, permettent d'estimer que cette implication est nécessaire, et le recours au scénario 3 est recommandé.

4.2. Question 2 : Qui pourrait saisir la CNDP, porter la concertation, rendre des comptes au public ?

Dans le cadre de la mission de conseil, un premier temps a été consacré par les garant.e.s à l'explicitation du processus décisionnel et de la place de la concertation dans ce processus (voir plus haut 2.1). Deux constats sur ce point :

- Le HCTISN qui coordonne la démarche n'est pas le porteur du projet ni le décideur public ayant la capacité d'autoriser ou de ne pas autoriser le prolongement de la durée de vie des réacteurs. D'emblée, le lien de l'acteur qui saisit la CNDP avec la décision paraît très indirect pour le public qui veut s'impliquer dans cette concertation.
- A travers le HCTISN s'est mise en place une collégialité très intéressante et efficace pour associer tous les acteurs concernés par la décision (tous) et les questions de participation (HCTISN, ASN et ANCCLI, dont tout ou partie des missions concerne l'information et la participation du public).

Dans ce contexte, il semble essentiel de maintenir la collégialité, mais de permettre au public d'identifier très clairement les décideurs qui seront responsables de rendre compte sur leurs décisions. Sont donc proposées les modalités de saisine et de restitution suivantes :

1. une co-saisine du HCTISN et de l'ASN, précisant leur engagement respectif à tenir compte formellement des résultats de la concertation : le HCTISN dans son avis en plénière postérieur à la concertation, et l'ASN dans sa décision relative à la qualité de la NRO.
2. cette saisine devrait indiquer clairement le dispositif mis en place pour piloter la concertation de façon collégiale, et pourrait être accompagnée de lettres d'engagement des autres acteurs impliqués dans l'organisation de la concertation.
3. dès la saisine, le HCTISN et l'ASN pourraient indiquer explicitement leur volonté commune d'éditer un document unique de réponse au bilan de la concertation, dans un délai de deux mois après la publication de celui-ci, et comportant l'ensemble des décisions et des avis rendus par les différents acteurs, comme proposé plus haut au 2.1.

Au moment de la saisine, la CNDP pourra apprécier les orientations proposées par le HCTISN et l'ASN, afin de prendre sa décision de nomination de garant.e.s pour une mission de conseil. Il est donc recommandé que le dossier de saisine indique la manière dont la concertation envisagée pourra tenir compte des recommandations inscrites au présent bilan.

5. Annexe : Rappel des principes de la CNDP :

Indépendance : Les garant.e.s nommés par la CNDP doivent être totalement indépendant.e.s des responsables de projets ou parties prenantes (absence de liens d'intérêts directs ou indirects)

Neutralité : Les garant.e.s restent neutres en toutes circonstances. En aucun cas, ils n'expriment un avis ou une position sur les projets soumis à participation. Leur bilan relate les apports du public de manière exhaustive et factuelle, sans les qualifier. Les recommandations portent la manière de mieux garantir le droit à l'information et à la participation du public.

Transparence : La CNDP doit veiller dans le cadre des débats publics ou concertations que l'ensemble des informations disponibles sur le projet concerné a été mis à disposition du public. Elle peut décider d'expertises complémentaires et saisir la commission d'accès aux documents administratifs. Elle veille à ce qu'aucune question ne soit écartée, qu'aucune censure ne soit exercée, qu'aucun avis ne soit écarté. Dans le cadre d'un débat public organisé par la CNDP, toute question du public reçoit une réponse du responsable de projet. La CNDP veille à ce que les réponses apportées au public soient complètes et sincères.

Egalité de traitement : Toute personne concernée par un projet doit être informée de son existence et pouvoir participer à son élaboration. Les garant.e.s mettent en œuvre tous les moyens pour que ces personnes, quels que soient leurs statuts, leurs opinions, leurs motivations puissent s'exprimer librement et soient traitées de la même manière, c'est-à-dire avec équité. C'est à cette seule condition que la participation du public prend toute sa légitimité.

Argumentation : Les garant.e.s ne mesurent pas les « pour » et les « contre », mais demandent aux personnes les arguments qui expliquent leur adhésion ou leur opposition. La participation est un temps d'échanges et de discussions qui doit éclairer la décision des responsables de projets et plus généralement des décideurs. Elle n'est pas assimilable à un sondage ou un référendum. C'est la qualité et la diversité des arguments échangés, non leur quantité, qui permettent de faire progresser la réflexion.

L'inclusion : Tous les publics doivent pouvoir exercer leur droit à être informés et à participer. Les garant.e.s tiennent compte des différences de situation et veillent à ce que les personnes les plus éloignées de la décision puissent participer. Au-delà de la diversité des outils d'information et de participation, elle veille à ce que les méthodes participatives soient adaptées et inclusives afin de ne pas reproduire les barrières existantes dans l'accès aux enceintes de décision.