

cndp
Commission particulière
du **débat public**

Projet de centrale électronucléaire
Flamanville 3

Compte rendu du débat public
sur le projet de centrale électronucléaire
EPR « tête de série »
à Flamanville (Manche)

19 octobre 2005 – 18 février 2006

Etabli par M. Jean-Luc Mathieu,
Président de la Commission particulière du débat public,
et M. Michel Colombier, Mme Danielle Faysse,
M. Roland Lagarde, Mme Annie Sugier,
Mme Françoise Zonabend, membres.

Sommaire détaillé

Introduction	7
I. La préparation du débat public	9
I.1. La décision de la CNDP	9
La saisine du maître d'ouvrage	9
Les considérants de la CNDP	9
I.2. L'installation de la CPDP	10
Constitution de la Commission et modalités de travail	10
Ressources et moyens	11
I.3. L'élaboration du débat public	12
La conception générale du débat	12
La concertation avec les acteurs	13
La coordination avec deux autres débats publics	13
Le suivi de l'élaboration du dossier du maître d'ouvrage	14
La conception et la mise au point d'un Cahier collectif d'acteurs	15
L'accès au rapport préliminaire de sûreté.....	17
Les ateliers thématiques	18
II. La remise en cause du débat public	19
II.1. Un débat public dénié	19
Le vote de la loi sur l'énergie en juillet 2005	19
Les déclarations et prises de position politiques	19
Les pressions et la censure	20
II.2. Un débat public contesté	20
L'abstention de certains acteurs	20
Les critiques récurrentes du public sur l'opportunité du débat	21

II.3. Les aménagements du débat public	21
Le report des réunions inaugurales	21
Les réflexions sur l'accès à l'information	21
La confrontation des évaluations des besoins en électricité	22
III. Le déroulement du débat public	23
III.1. Les supports d'information	23
Présentation des différents outils	23
Modalités de diffusion	24
Le site internet	25
III.2. La médiatisation	26
Les relations avec la presse	26
Les annonces publicitaires d'accompagnement	27
III.3. Les réunions publiques	27
Présentation synthétique de la programmation	27
Organisation générale des réunions	35
Modalités d'exploitation et de traitement des questions	35
Le volet local	36
Le volet national	37
Les réunions de clôture	38
IV. Les controverses et apports du débat	39
Introduction : le projet EPR, un objet difficile à mettre en débat	39
Difficulté à situer pour le public les enjeux du débat.....	39
Difficulté à concilier le débat d'experts et le débat avec le grand public.....	40
Difficulté à ouvrir le cadre du débat	40
Difficulté à situer le niveau légitime d'interpellation	40

IV.1. Politique énergétique et parc de production :	
 préparer dès aujourd’hui le renouvellement du parc de production ?	41
Les motivations du maître d’ouvrage EDF	41
Le public formule différemment les termes du débat	42
Trois horizons de temps pour comprendre le débat	44
IV.2. Politique industrielle et impacts socio-économiques :	
 une stratégie industrielle qui fait débat	47
Politique administrée ou stratégie d’entreprise ?	47
Durée de vie du parc	48
Choix du standard EPR	50
La stratégie « d’architecte-constructeur »	51
Articulation entre « génération III » et « génération IV » et gestion des déchets	52
Maintien des compétences	53
Impacts socio-économiques et problématique de grand chantier	54
La question des coûts	55
L’EPR et la politique de recherche	57
Le choix du site et l’articulation avec le débat THT	57
IV.3. Maîtrise des risques et confiance :	
 l’EPR, un progrès en matière d’environnement et de sûreté ?	58
Un débat très large sur un objet très fermé	58
Position du maître d’ouvrage	60
Les risques nucléaires en général	60
Le débat sur la sûreté	62
Les autres questions en suspens	64
Le développement de l’expertise pluraliste	64
Le périmètre du secret	65
Conclusion	68
L’objet mis en débat	68
Les modalités du débat public	68
Des pistes pour l’avenir	69
Dictionnaire des sigles	71

- Annexe 1** : la lettre de saisine d'EDF du 4 Novembre 2004
- Annexe 2** : « *propositions pour un débat public exemplaire* », courrier du 25 novembre 2004 à la CNDP par le collectif d'associations pour la protection de l'environnement
- Annexe 3** : décision CNDP n°1 de décembre 2004 sur le projet « Flamanville 3 – Réacteur de type EPR
- Annexe 4** : décision CNDP n°2 de décembre 2004 sur le projet « Flamanville 3 – Réacteur de type EPR
- Annexe 5** : décision CNDP n°3 de mars 2005 sur le projet « Flamanville 3 – Réacteur de type EPR
- Annexe 6** : charte éthique et déontologique adoptée par la Commission
- Annexe 7** : extrait du compte-rendu de la réunion CNDP, 2 février 2005 (relatif au Cahier collectif d'acteurs)
- Annexe 8** : convention GSIEN-CPDP-EDF du 23 septembre 2005
- Annexe 9** : texte des vidéos restituant les ateliers thématiques du 29 et 30 septembre 2005
- Annexe 10** : extrait de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
- Annexe 11** : courrier du président de la CPDP EPR au Président de la République, du 9 janvier 2006
- Annexe 12** : réponse de la Présidence de la République du 16 février 2006
- Annexe 13** : courrier EDF du 9 août 2005 soulignant les risques de compromission
- Annexe 14** : courrier CPDP au haut fonctionnaire de défense du 1^{er} septembre 2005
- Annexe 15** : courrier du haut fonctionnaire de défense du 8 septembre 2005
- Annexe 16** : courrier du président de la CPDP EPR aux acteurs du 13 septembre 2005
- Annexe 17** : courrier du collectif d'associations pour la protection de l'environnement au Premier Ministre du 19 septembre 2005
- Annexe 18** : communiqué CNDP du 20 septembre 2005
- Annexe 19** : réponse du Premier Ministre au collectif d'associations du 23 septembre 2005
- Annexe 20** : lettre du ministre de l'Industrie à la CNDP du 12 octobre 2005
- Annexe 21** : communiqué du collectif d'associations pour la protection de l'environnement du 13 octobre 2005
- Annexe 22** : lettre des experts aux CPDP *EPR et gestion des déchets radioactifs* du 18 octobre 2005
- Annexe 23** : conclusion du groupe de travail « accès à l'information »
- Annexe 24** : conclusion du groupe de travail « bilan RTE »
- Annexe 25** : résumé et principales conclusions de l'expertise complémentaire CNDP sur l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire dans une sélection de pays occidentaux (décision n°2005/57/EPR/8 du 2 novembre 2005)

Introduction

Le débat public sur le projet d'un réacteur électronucléaire « *tête de série EPR Flamanville 3* », qui s'est déroulé du 19 octobre 2005 au 18 février 2006 conformément à la décision de la CNDP, a été un débat inédit. Il a nécessité en effet, dès son élaboration mais aussi à chaque étape de son déroulement, d'imaginer, dans le respect des règles et dans l'esprit du débat public, des solutions adaptées, spécifiques et évolutives pour le conduire à son terme. Il a été marqué, malgré ces multiples précautions, par de nombreux aléas et incidents, volontaires ou involontaires, qui ont renforcé son particularisme et qui ont pu désorienter le public.

Le débat public sur l'EPR a été ainsi influencé tant par les caractéristiques propres du projet que par les conditions particulières dans lesquelles celui-ci s'est déroulé.

Au titre des aspects structurels de ce débat il faut tout d'abord citer la nature même du projet, c'est-à-dire un réacteur nucléaire, de 3^e génération, qui plus est qualifié de tête de série. On sait, au-delà de la haute technicité (et donc de l'extrême complexité du sujet), le caractère trop souvent manichéen des opinions sur le nucléaire et la nature excessivement tranchée des prises de position à son égard, à l'inverse des objectifs visés par le débat public. En outre, à tous points de vue ce débat public a constitué une « première », dans un domaine jusqu'à présent non mis en débat institutionnellement, tant pour la CNDP et la CPDP que pour le maître d'ouvrage.

Les campagnes de communication marchande des opérateurs chargés du nucléaire en France (EDF, Areva... pour ne citer que les plus récentes) ont d'autre part contribué à la banalisation de l'électricité nucléaire dans l'esprit des Français. Les moyens financiers, certes significatifs, mis à la disposition de la CPDP pour l'information, la communication et la promotion du débat public restent dérisoires comparés au volume et à la puissance de ces investissements publicitaires.

La CNDP avait d'autre part décidé l'organisation simultanée de deux autres débats publics autonomes dont elle avait été saisie, distincts mais connexes à celui sur l'EPR : l'un consacré aux déchets nucléaires, l'autre à la ligne à très haute tension (THT) Cotentin-Maine. Cette concomitance logique (l'EPR est en effet directement concerné par chacun des deux autres débats, étant directement la « cause » de la THT et l'« origine » de la production de déchets) a créé des interférences entre les trois débats et nécessité une coordination étroite donnant lieu notamment à la programmation et à l'animation de réunions communes. Le public n'a toutefois pas toujours compris pourquoi ces débats, notamment le débat « EPR » et le débat « THT », étaient séparés.

Au titre des éléments plus conjoncturels on retiendra que le débat a été préparé et s'est déroulé dans une phase aiguë de la crise de long terme de l'énergie (augmentation des prix, raréfaction des énergies fossiles, problème de l'effet de serre...), contexte qui ne pouvait pas ne pas influencer l'opinion. Aussi le thème de la production électrique globale (beaucoup plus vaste que le seul EPR) s'est imposé, pour cette raison et pour d'autres, comme un thème majeur de ce débat public.

L'ouverture du capital d'EDF en plein déroulement du débat public n'a pas manqué d'avoir un impact sur le débat, tant dans la forme de la communication (l'utilisation du nucléaire dans la campagne publicitaire) que dans le fond (les incertitudes sur les nouvelles priorités de l'entreprise et à leurs conséquences sur la sûreté et la sécurité).

Il faut enfin aborder le plus important des paradoxes qui ont caractérisé ce débat public : l'ingérence répétée du politique dans le débat en déclarant que la décision de réaliser l'EPR était déjà prise, au mépris de la démocratie participative et en générant l'incompréhension, voire une légitime contestation de l'opinion et des acteurs.

Dans un contexte exempt de sérénité, la CPDP a dû en permanence inventer des stratégies et se battre pour imposer ce débat, pour lui conférer les codes d'un vrai débat public tout en faisant reconnaître sa nécessité et sa valeur. La qualité des relations et la volonté de coopération développées avec l'équipe de projet représentant le maître d'ouvrage, acteur majeur du débat public, ont largement contribué à ce que le débat puisse avoir lieu. La bonne volonté et le fort investissement de l'ensemble des acteurs associatifs, malgré leur désengagement au cours du débat pour certains d'entre eux, doit être également soulignée.

Ce compte rendu retrace la préparation et le déroulement de ce débat si particulier et en commente les enseignements. Il décrit également les embûches qui ont jalonné sa route et lui ont conféré sa spécificité.

I. La préparation du débat public

I.1. La décision de la CNDP

La saisine du maître d'ouvrage

Le 4 novembre 2004, conformément à la loi, EDF, maître d'ouvrage, a transmis à la Commission nationale du débat public (CNDP) un dossier de saisine du « Projet Flamanville 3 - Construction d'une centrale électronucléaire tête de série EPR sur le site de Flamanville (Manche) », dossier exprimant la volonté de construire une nouvelle unité de production d'électricité utilisant un réacteur nucléaire de 3^e génération : le réacteur EPR, réacteur à eau pressurisée européen.¹

EDF propose d'implanter ce réacteur EPR dans le Cotentin, sur le site de Flamanville, en complément des deux premières unités de 1300 MW déjà en service. D'une superficie de 120 hectares, le site de Flamanville a été sélectionné, selon les indications du maître d'ouvrage, en fonction de critères permettant la faisabilité technique du projet. EDF ambitionne une mise en service de ce nouveau réacteur en 2012. Un délai d'observation de 2 à 3 ans permettrait de tirer les enseignements utiles de cette tête de série avant d'équiper éventuellement d'autres sites électronucléaires d'EDF avec des EPR. En effet, celles-ci fonctionnent aujourd'hui avec des réacteurs dits de deuxième génération qui atteindraient leur fin de vie à partir de 2020.

Le 25 novembre 2004, la CNDP avait d'autre part été saisie par un groupe de six associations de protection de l'environnement de « propositions pour le débat public sur le réacteur EPR », insistant « sur le caractère crucial, pour un débat exemplaire, de la crédibilité du processus ».² Le président de la CNDP avait répondu à cette interpellation en soulignant que la CNDP avait décidé de mettre en place « des modalités particulières de suivi du débat public ».

Les considérants de la CNDP

Après examen du dossier de saisine, la CNDP a décidé, lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2004, d'organiser elle-même un débat public sur le projet EPR et d'en confier l'animation à une Commission particulière du débat public (CPDP). Cette décision (n° 2004/37/EPR/) est reproduite en annexe.³

La CNDP a considéré notamment :

- *que les objectifs, la nature et l'importance du projet et sa place dans la politique énergétique nationale lui donnent un caractère d'intérêt national ;*
- *que le débat national sur les énergies organisé par le Gouvernement au 1^{er} semestre 2003 et les avis du Comité des Sages qui l'ont conclu ont fait apparaître une controverse sur le projet de réacteur de type EPR ; que le débat public a précisément pour but, non de trancher une controverse, mais d'approfondir et d'en éclairer les termes, après avoir assuré l'information et l'expression du public ;*
- *certes que la loi d'orientation sur l'énergie, votée en première lecture en Juin 2004, arrête des principes fondamentaux en la matière ; que cependant elle renvoie pour leur mise en oeuvre à une programmation*

1. Cf. Annexe 1

2. Cf. Annexe 2

3. Cf. Annexe 3

pluriannuelle des investissements dont la date d'approbation est à la discrétion du Gouvernement ; qu'ainsi le débat public est en mesure d'éclairer préalablement la décision d'investissement.

Lors de cette même séance du 1^{er} décembre 2004, la CNDP a décidé de nommer Jean-Luc Mathieu à la présidence de la Commission particulière à laquelle a été confiée l'animation du débat public.⁴ Jean-Luc Mathieu, conseiller maître à la Cour des comptes, représente la Cour des comptes à la Commission nationale du débat public. Il avait déjà présidé en 1997-98 le premier débat public organisé par la CNDP : « Le Havre – Port 2000 ».

I.2. L'installation de la CPDP

Constitution de la commission et modalités de travail

Sur proposition du président de la CPDP, la Commission a été constituée avec le souci d'un triple équilibre :

- former une équipe dotée de domaines d'expertises pluridisciplinaires ;
- favoriser l'équilibre dans l'analyse du projet et de ses enjeux ;
- respecter la parité dans la composition hommes - femmes.

La CNDP, dans sa séance du 3 mars 2004, a ainsi nommé⁵ :

- Michel Colombier, économiste et ingénieur. Michel Colombier a été chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad). Il est directeur adjoint de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri). Spécialiste des politiques énergétiques et environnementales, il est intervenu comme consultant sur de nombreux projets aux plans national et international.
- Danielle Faysse, urbaniste, commissaire enquêteur. Danielle Faysse a réalisé plus de 150 enquêtes publiques dans l'ouest de la France, portant en particulier sur des grands projets d'infrastructures, de planification, d'installations industrielles et nucléaires. Vice-présidente de la Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne, elle est également administrateur de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (Cnce).
- Roland Lagarde, ingénieur - chercheur EDF à la retraite. Au cours de sa carrière professionnelle il a exercé des responsabilités à l'Agence Française de la Maîtrise de l'Energie (AFME), devenue ADEME, et au ministère de l'Environnement (comité national de pilotage du Plan national de l'environnement et cabinet du ministre).
- Annie Sugier : physicienne et chimiste, spécialiste de la radioprotection. Elle est membre de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR), directrice de programmes à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), présidente d'un groupe d'expertise pluraliste mis en place par les ministères de l'Ecologie et de la Santé sur l'impact des rejets de la Cogema à La Hague.
- Françoise Zonabend : ethnologue, ancienne directrice d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, membre du laboratoire d'Anthropologie sociale du Collège de France et du CNRS. Ses travaux sur la société française contemporaine, son organisation et ses représentations ont fait l'objet de nombreuses publications.

4. Cf. Annexe 4

5. Cf. Annexe 5

Les membres de la Commission ont formalisé leurs engagements par la signature d'une charte éthique et déontologique jointe en annexe.⁶

Après une période de trois mois au cours de laquelle le Président a noué de très nombreux contacts, le fonctionnement de la Commission particulière du débat public a été fondé sur un travail collégial, depuis les premières réunions de travail portant sur les réflexions liées à l'organisation du débat jusqu'à l'élaboration du présent compte rendu final. La conduite du débat public « *tête de série* EPR » peut donc être considérée comme une œuvre collective, unissant les compétences et l'expérience de tous.

A raison d'une séance de travail en moyenne par semaine (mobilisant souvent dans les faits une journée entière), les membres de la Commission se sont ainsi réunis quarante-six fois de mars 2005 à mars 2006. La participation aux réunions publiques au rythme d'une (voire de deux ou trois) par semaine (souvent précédées d'une réunion de travail) pendant toute la durée du débat a fortement accru une charge de travail déjà importante lors de la phase de préparation.

Ressources et moyens

• **Equipe**

La CPDP s'est dotée, à partir du mois de mars 2005, de personnels permanents par l'engagement d'un secrétaire général, Christophe Karlin, et d'une assistante, Dominique Le Gall, rejoints par une secrétaire, Fatima Beladassi.

Elle s'est également attaché le concours de trois cabinets et agences spécialisés pour l'assister dans la conception et l'organisation du débat public :

- pour la partie scientifique et technique, WISE-Paris
- pour le conseil stratégique, Attentionconsultants
- pour la communication et l'organisation, i&ce consultants

• **Installation**

La CPDP a décidé d'aménager une double implantation territoriale afin de prendre en compte la double dimension du débat : locale en Basse-Normandie, liée au projet d'implantation du premier réacteur EPR en sol français, et nationale dans le reste de la France, lié au caractère de « *tête de série* » de ce projet d'équipement.

La Commission s'est donc installée simultanément à Paris 8^e, 3 rue Treilhard, et à Saint-Lô, dans les mêmes locaux que la CPDP en charge du débat sur le projet de ligne à très haute tension (THT) techniquement lié au projet d'implantation de l'EPR à Flamanville. Dans les faits ce sont essentiellement les locaux parisiens qui ont été le lieu de travail de la Commission.

• **Budget**

La loi impose aux maîtres d'ouvrages qui sont porteurs des projets de couvrir la quasi-totalité des frais générés par les débats.

La CPDP a constamment arbitrédans le sens d'une maîtrise rigoureuse des coûts étant entendu qu'un débat à caractère national est inéluctablement plus coûteux qu'un débat d'ampleur locale ou régionale.

6. Cf. Annexe 6

La situation financière dressée au 18 février 2006, dernier jour du débat, fait apparaître un engagement de dépenses à l'initiative de la CPDP de 2 473 000 euros. Ce compte se répartit de la façon suivante :

	Compte de la clôture du débat
Documents du débat	238 000 euros
Outils d'information et de participation (y compris l'achat d'espace publicitaire)	601 000 euros
Réunions publiques	331 000 euros
Experts (ateliers, réunions publiques et bilan RTE)	86 000 euros
Relations presse (honoraires et frais)	165 000 euros
Honoraires et frais des agences conseils	659 000 euros
Installation et fonctionnement CPDP	393 000 euros
Total	2 473 000 euros

A ce compte il conviendrait d'ajouter, pour avoir une vue d'ensemble du coût du débat public sur le projet « tête de série EPR » :

- Le montant des dépenses externes communiqué par EDF (378 150 euros). Il s'agit des frais de toutes natures directement engagés par le porteur du projet : assistance d'une agence conseil pour la conception et l'impression de son dossier (et de sa synthèse), d'une part, et le conseil stratégique pour l'accompagnement du débat d'autre part ;
- Les indemnités et les frais de déplacement des membres de la CPDP (44 540 euros) pris en charge directement par la Commission nationale du débat public.

I.3. L'élaboration du débat public

La conception générale du débat

• Un volet local et un volet national

Dès le début de ses travaux la CPDP a considéré, s'appuyant sur la délibération de la CNDP, que le débat public « tête de série EPR » devait comporter un double développement : tout d'abord un volet local classique (en Basse-Normandie, plus spécifiquement le Nord Cotentin où le maître d'ouvrage envisage d'implanter l'infrastructure), ensuite un volet national compte tenu de la qualification de démonstrateur de l'installation mise au débat, susceptible, selon le maître d'ouvrage, de préfigurer le réacteur de remplacement des 58 réacteurs actuellement en service en France métropolitaine.

• Des réunions généralistes et des réunions thématiques

La Commission a souhaité offrir au public et aux acteurs la possibilité d'approfondir certains aspects du projet, soit pour mieux en apprécier le contexte soit pour en comprendre mieux le fonctionnement et les impacts. La programmation, en Basse-Normandie comme dans les autres régions, a ainsi alterné réunions « généralistes », et réunions « thématiques », souvent retenues en fonction de la situation locale.

• La sollicitation des élus locaux et des corps intermédiaires

Pour l'organisation du débat la Commission a souhaité également s'appuyer autant que possible sur les acteurs territoriaux dans toutes les régions métropolitaines, avec une triple préoccupation : enrichir les contributions au débat, assurer la promotion du débat au travers des médias territoriaux, bénéficier de la logistique des collectivités d'accueil. Force est de constater, après avoir mené au début de l'été 2005 une campagne de sollicitation systématique des conseils généraux et régionaux et des villes centres des principaux bassins démographiques, que l'intérêt des élus locaux pour un partenariat avec la CPDP a été faible, soit par simple méconnaissance du débat public, soit par crainte de prendre parti sur un sujet controversé.

Certains élus ont justifié cet absentéisme par la volonté de distinguer la démocratie participative de la démocratie représentative.

Les corps intermédiaires, notamment les syndicats à son début, ont pris une part active au débat public.

La concertation avec les acteurs

• Identification des acteurs

La CPDP s'est attachée, dès le début de la préparation du débat, à identifier les principaux acteurs qui s'étaient déjà manifestés sur le sujet de la production d'électricité nucléaire et qui avaient dans le passé produit des contributions à la réflexion. Des entretiens bilatéraux ont pu être menés par le président et les membres de la CPDP avec la plupart des acteurs concernés par le projet.

Ces acteurs, pressentis par la Commission ou demandeurs, ont été considérés comme porteurs de positions propres, préalablement élaborées et exprimées publiquement.

• Une concertation spécifique en Basse-Normandie

Il a été procédé à une concertation spécifique auprès des acteurs du Cotentin, de façon individuelle et collective (réunion de concertation le 30 mai à Saint-Lô qui a rassemblé une soixantaine de personnes). Cette consultation préalable répondait à plusieurs objectifs :

- identifier les attentes des publics du territoire concerné ;
- mesurer les évolutions éventuelles dans les perceptions et représentations liées au projet « tête de série EPR », s'appuyant sur les observations issues du passé dans ce territoire du Cotentin, presque du nucléaire depuis deux générations ;
- recenser de nouveaux arguments et thèmes de discussion.

Ces échanges ont fait apparaître que, si le projet d'EPR reçoit un très large soutien au niveau des sphères socio-économiques et politiques, nombre d'associations et certains partis politiques le rejettent.

La coordination avec deux autres débats publics

La CNDP avait décidé l'organisation simultanée de deux autres débats publics autonomes dont elle avait été saisie, distincts mais connexes à celui sur l'EPR : l'un consacré aux déchets nucléaires, l'autre à la ligne à très haute tension (THT) Cotentin-Maine. La nécessité de cette coordination est apparue en particulier

au moment de la crise sur la question du secret de défense à laquelle a été confrontée la CPDP et qui a rejailli sur le débat public « Déchets radioactifs ». Les réflexions et travaux engagés avec la Commission particulière du débat public sur les déchets nucléaires sont abordés dans les deuxième et quatrième parties du présent compte rendu .

En ce qui concerne le débat sur la THT, la Commission s'est rapprochée naturellement de la CPDP, le projet de réacteur EPR nécessitant la réalisation d'une ligne de 400 000 Volts, et a pris l'initiative de se concerter avec la CPDP du débat « gestion des déchets radioactifs ».

Les deux débats publics concernant d'une part la « tête de série EPR » à Flamanville et d'autre part la ligne THT Cotentin- Maine sont étroitement liés. La loi prévoit qu'un débat sur un projet d'infrastructure est soumis à la CNDP par le maître d'ouvrage concerné. Dans le cas présent, ce sont deux maîtres d'ouvrages différents (EDF et RTE) qui ont saisi la CNDP sur deux projets techniquement et juridiquement distincts.

Sensible aux interrogations qui ne manqueraient pas de surgir parmi les populations concernées, la CNDP a souhaité que ces deux débats soient distincts mais coordonnés, notamment par un calendrier concomitant.

C'est dans le même esprit que des locaux communs ont été choisis à Saint-Lô pour l'accueil du public afin de pouvoir mieux répondre aux questions des riverains. L'ensemble des documents sur les deux débats y était également disponible.

Chaque commission particulière était présente dans les réunions publiques inaugurales du débat connexe afin de pouvoir expliquer cette interdépendance et les modalités pratiques qui en ont découlé.

Les calendriers des réunions publiques ont été coordonnés ainsi que les outils d'information et les relations presse. Un lien a été mis en place entre les deux sites internet des CPDP.

Ainsi, en Basse-Normandie, chaque participant à une réunion publique pouvait trouver à l'entrée de la salle l'intégralité des informations sur les deux projets. De même, toute question posée sur le projet EPR en réunion publique organisée par la CPDP THT, était transmise à la CPDP EPR qui lui apportait une réponse du maître d'ouvrage EDF, et réciproquement.

Enfin, une réunion conjointe entre les deux CPDP a été organisée à Rennes, le 16 novembre 2005, sur le thème de la politique énergétique du grand ouest. Elle a fait apparaître la nécessité d'une expertise complémentaire sur le bilan produit par RTE, expertise qui a fait l'objet d'une seconde réunion commune de compte rendu à Rennes le 8 février 2006.

Dans ce contexte, ces débats auraient mérité un effort particulier de la CNDP pour expliquer cette concomitance, alerter les médias sur la procédure du débat public et sur les enjeux de ces questions de société.

Le suivi de l'élaboration du dossier du maître d'ouvrage

Le dossier soumis à débat public a été élaboré et rédigé par le maître d'ouvrage, sous sa propre responsabilité et sous le contrôle de la CPDP.

L'élément essentiel qui détermine le contenu et le style du dossier du débat est sa destination au grand public : il a donc été rédigé autant que faire se peut dans un langage le plus accessible possible pour des lecteurs non initiés, exercice difficile pour un sujet technique par définition complexe.

Sur les indications de la CPDP, le dossier support a été organisé par le maître d'ouvrage pour répondre à trois grandes catégories d'interrogations :

- Pourquoi maintenir l'option nucléaire ouverte ? Description de la situation existante et du cadre général qui détermine le problème posé ; présentation approfondie des différents éléments de la problématique ; raisons qui fondent le projet.
- Comment faire pour maintenir cette option nucléaire ouverte ? Les différentes alternatives avec leurs avantages, inconvénients et contraintes.
- Quelles sont les caractéristiques précises de l'EPR ? Les principales caractéristiques physiques et techniques du projet et ses conséquences, notamment ses impacts sur l'économie de la Basse-Normandie mais aussi sur l'environnement et les risques sanitaires que ce projet induit.

La mise au point du dossier support a fait l'objet de nombreux ajustements avec le maître d'ouvrage pour intégrer et valoriser les enjeux globaux du projet au regard des caractéristiques strictement locales. Il fallait en effet tout à la fois justifier l'EPR localement et l'inscrire dans la politique énergétique nationale, s'assurer de la nécessaire vulgarisation du langage adopté de façon à ce que tout un chacun puisse comprendre les informations contenues dans le dossier.

En juin 2005, la CPDP a considéré que le dossier d'EDF était suffisamment abouti pour constituer un des documents de base du débat. Cette opinion a été partagée par la CNDP qui, le 6 juillet 2005, a validé le dossier du maître d'ouvrage, le jugeant suffisamment complet. Un document de synthèse de 8 pages du dossier du maître d'ouvrage a également été élaboré et validé par la CNDP pour une diffusion plus large auprès du public.

La conception et la mise au point d'un Cahier collectif d'acteurs

• Objectifs poursuivis

Le débat public porte « sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales » du projet. S'agissant d'un projet sur lequel une discussion s'est développée entre acteurs en amont du débat, la Commission particulière du débat public a jugé nécessaire⁷, pour assurer une pleine information du grand public, de mettre à sa disposition avant l'ouverture du débat, en complément du dossier de présentation du maître d'ouvrage, un cahier réalisé par des acteurs pour exprimer leurs positions déjà constituées. Ce cahier s'est efforcé, selon l'analyse de la CNDP, « d'éclairer les termes de la controverse » qui a marqué le débat national sur les énergies qui s'est tenu au 1er semestre de 2003. Au travers de nombreux points de vue, ce cahier a permis d'exprimer la diversité des positions sur le pourquoi et le comment du projet EPR.

Le Cahier collectif d'acteurs a été l'occasion d'associer à la préparation du débat, pour la première fois, des organisations et associations qui ont peu l'habitude de dialoguer ensemble sur des questions ayant trait à l'énergie nucléaire.

• Méthodologie de travail

La conception d'un Cahier collectif d'acteurs a constitué une innovation dans la courte histoire du débat public. La Commission particulière a proposé à des acteurs identifiés lors de la préparation du débat au titre de leurs interventions antérieures sur les questions d'énergie, notamment d'origine nucléaire, de constituer un cahier collectif parallèlement au dossier d'EDF pour diffuser l'information le plus en amont possible et pour nourrir le débat.

7. Cf. Annexe 7

À la demande des acteurs, l'ordre de présentation de leurs contributions dans le cahier collectif a résulté d'un tirage au sort effectué par la Commission. Les contributions détaillées ont été rassemblées dans la version intégrale du cahier collectif, disponible auprès de la Commission, de la même façon que le dossier du maître d'ouvrage. Une présentation des différents acteurs complétait les synthèses de chacune de leur contribution.

Ont participé à cette production :

- un Collectif d'associations pour la protection de l'environnement constitué de *Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement (FNE), Greenpeace France, Réseau Action Climat* et *WWF France* ;
- *Areva* ;
- des administrations : direction des Etudes Economiques et de l'Evaluation Environnementale du ministère de l'Ecologie et du développement durable, direction générale de l'Energie et des Matières Premières et direction générale de la Sûreté nucléaire et de la Radioprotection du ministère de l'Industrie ;
- l'association *Global Chance* ;
- l'*Association des Ecologistes Pour le Nucléaire (AEPN)* ;
- le *Réseau Sortir du Nucléaire* ;
- l'association *Sauvons le Climat* ;
- le *Groupement de Scientifiques pour l'Information sur l'Energie Nucléaire (GSIEN)* ;
- l'association pour *la promotion du site de Flamanville (Proflam)* ;
- La *Société Française d'Energie Nucléaire (SFEN)* ;
- le Collectif régional « *L'EPR non merci, ni ailleurs, ni ici* » ;
- l'association *NégaWatt*.

• Organisation des contenus

Afin de proposer une grille de lecture permettant de comparer aisément les positions des uns et des autres, un canevas commun a été proposé aux auteurs par la CPDP en mars 2005 et accepté par tous.

La première partie de ce Cahier collectif d'acteurs intitulé « EPR et choix de société » rassemble la vision globale et synthétique de chaque contribution d'acteur. Suivent cinq grands thèmes qui constituent les principaux points d'entrée dans le débat EPR tel qu'il s'est développé depuis plusieurs années. Pour certains thèmes, l'EPR n'est pas l'objet central mais conduit à un ensemble de questions spécifiques quant à l'opportunité du projet EPR. Les cinq chapitres thématiques sont les suivants, tels que publiés dans le cahier d'acteurs :

- Problématique « Energie » : *L'EPR est un élément de politique énergétique qui dépasse largement la question de son apport électrique : il s'inscrit dans une stratégie globale qui vise des objectifs fondamentaux, tels que maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et sécurité d'approvisionnement. Le débat porte sur les objectifs qualitatifs et quantitatifs de la politique énergétique. Il porte aussi sur la pertinence de la « stratégie EPR » pour y répondre. Ces questions sont envisagées au niveau français et dans le contexte international, notamment européen.*
- Problématique « Outil industriel » : *En tant que projet de politique industrielle, l'EPR répond à deux enjeux majeurs : le maintien des compétences de la filière nucléaire française et des possibilités accrues d'exportation. Plusieurs questions se posent alors : est-il ou non nécessaire de conserver une compétence nationale dans le domaine de la construction de réacteurs ? Quelle priorité industrielle accorder à l'EPR par rapport au développement des futures technologies (génération IV) de centrales électronucléaires. Dans le domaine de l'exportation, quelles sont les perspectives réelles du marché international pour la technologie EPR par rapport aux réacteurs concurrents, voire aux autres filières électriques ?*

- Problématique « Risques » : *L'EPR fait partie d'une filière technologique à laquelle s'attachent des objectifs de maîtrise des risques. Quelle est la capacité de l'EPR à répondre, par ses caractéristiques techniques, aux critères d'acceptabilité de la part de la population en matière d'impacts environnemental et sanitaire, de sûreté, de gestion des déchets nucléaires et de sécurité (prolifération et menace terroriste) ? Comment se place l'EPR dans une perspective d'acceptabilité à long terme, au vu de sa durée de vie et des objectifs des réacteurs de génération IV ?*
- Problématique « Coûts » : *L'EPR est un équipement économique qui présente un coût direct pour l'exploitant et peut induire des coûts indirects pour d'autres acteurs. Quelle est l'évaluation du coût direct et, par extension, des coûts indirects supposés (subventions, distorsions de concurrence, externalités) ? La réflexion peut également s'appuyer sur la comparaison des coûts de l'EPR avec d'éventuelles alternatives.*
- Problématique « Electricité » : *L'EPR est un outil de production électrique destiné à équilibrer offre et demande. Est-il nécessaire de construire un EPR aujourd'hui pour garantir cette sécurité d'approvisionnement électrique lors de sa mise en service et ultérieurement, lorsque la question du renouvellement du parc nucléaire se posera ? Le débat porte sur les prévisions d'équilibre entre demande et offre d'électricité et sur les marges de manoeuvre qui peuvent les moduler. Quelles sont les incidences en termes de gestion du parc nucléaire actuel et futur et d'évolution des filières non nucléaires, au niveau national et dans le cadre du réseau interconnecté européen ?*

Deux éléments importants sont à relever :

- A l'unanimité, les acteurs ayant participé à ce travail collectif ont décidé d'assortir leurs contributions d'un éclairage commun sur les perspectives de la demande d'électricité à l'horizon 2050 en France, pour décrire les possibles besoins électriques et énergétiques selon des choix politiques alternatifs qui concernent la première moitié du XXI^e siècle. Chacun des acteurs a pu situer son analyse du projet EPR par rapport à la présentation synthétique des perspectives existantes réunies par le cabinet privé et indépendant Enerdata et présentées en annexe du cahier collectif.
- Chacun des acteurs a rédigé sa contribution, dans un cadre élaboré en commun et retenu à l'unanimité, sous sa seule responsabilité, donc sans aucune intervention de la CPDP. Plusieurs contributions ont librement évoqué les limites apportées à l'information du public par les problèmes du secret industriel et du secret défense.

Ainsi, les axes qui ont structuré ultérieurement le débat public étaient déjà très présents dans la phase de préparation.

De nouvelles contributions, présentées par d'autres acteurs identifiés et jugées recevables par la CPDP, se sont ajoutées à cette première publication sous forme de cahiers d'acteurs individuels.

L'accès au rapport préliminaire de sûreté

Un autre point mérite d'être souligné dès cette phase de préparation du débat : le problème de l'accès à l'information la plus approfondie possible s'est posé dès le début des réflexions de la CPDP.

Le *Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire* (GSIEN) avait déploré, lors de la phase préparatoire du débat, que le rapport préliminaire de sûreté ne lui soit pas accessible. La CPDP a alors procédé à des demandes auprès de la DGSNR et d'EDF qui, à l'issue de plus de deux mois de discussions, ont débouché sur une solution.

Une convention⁸ signée entre le GSIEN, EDF et la CPDP en septembre 2005 détermine les conditions d'accès et d'examen du GSIEN à certains chapitres du rapport préliminaire de sûreté pour des sujets techniques précis.

Les ateliers thématiques

• Objectifs

À partir des réflexions de la Commission et sur la base du travail d'analyse de confrontation entre le dossier du maître d'ouvrage et le Cahier collectif d'acteurs, la CPDP a décidé d'organiser des ateliers thématiques afin de préparer le débat et d'identifier de façon plus précise les controverses. Ces ateliers, animés par la Commission, devaient permettre d'entendre, d'interpeller et de faire dialoguer des experts français et internationaux sollicités par la CPDP sur les principaux thèmes identifiés, en présence du maître d'ouvrage et des acteurs ayant contribué au cahier collectif. Une quinzaine de thèmes ont été sélectionnés et rassemblés en quatre tables rondes.

• Organisation

Deux journées d'ateliers, organisées à Paris les 29 et 30 septembre 2005, ont réuni une soixantaine d'experts et d'acteurs pour approfondir les principales problématiques en débat.

EPR / Opportunité	EPR / Impacts
EPR et politique industrielle	EPR et impacts socio-économiques
Maintien des compétences Potentiel à l'exportation d'EPR Projet national / Consortium européen	Coût direct et indirect de l'EPR Enjeux sur l'emploi local et national EPR et politique de recherche
Dörte Fouquet, juriste, cabinet Kuhbier (All.) Raymond Leban, CNAM Joachim Knebel, FZK (All.) Stephen Thomas, Univ. Greenwich (UK) C. Pierre Zaleski, CGEMP (Univ. Dauphine)	Antoine Bonduelle, consultant indépendant Philippe Girard, CEA Jacques Leclercq, consultant indépendant François Moisan, Ademe
EPR et offre-demande électrique	EPR et maîtrise des risques
EDF / marché français et européen Durée de vie du parc nucléaire actuel Potentiel des ENR et décentralisé Potentiel de maîtrise de la demande	Amélioration de la sûreté / sécurité Accès du public à l'information Gestion du combustible et risques associés Génération III+ / Génération IV Nucléaire et gaz à effet de serre évités
Bertrand Chateau, Enerdata Bernard Laponche, consultant indépendant Jean-Marie Martin, LEPII-EPE (Univ. Grenoble) Francis Vouilloux, IRSN	John Large, consultant indépendant (UK) Philippe Pradel, CEA Daniel Quéniart, IRSN Pierre Radanne, consultant indépendant Olli Vilkkamo, STUK (Fin.)

Les échanges, sous l'observation d'un journaliste scientifique, Paul de Brem, ont fait l'objet d'un compte rendu écrit et d'une présentation synthétique audiovisuelle (quatre films d'un dizaine de minutes) qui a fait l'objet de quelques remarques de la part du maître d'ouvrage.⁹ Ce support a pu être utilisé en introduction à certaines réunions thématiques pour éclairer le sujet.

8. Cf. Annexe 8

9. Cf. Annexe 9

II. La remise en cause du débat public

Dès avant la décision de la CNDP d'organiser un débat public sur l'EPR et jusqu'après la fin de son déroulement, de nombreuses remises en cause se sont exprimées, qui ont conduit la CPDP à s'interroger sur son propre engagement à poursuivre le débat.

Comment en effet concilier d'une part la position de la représentation nationale qui prévoit la nécessité « de conserver l'option nucléaire ouverte » et décide la réalisation d'un « démonstrateur » et d'autre part l'exercice de la démocratie participative (également adoptée par le Parlement) qui permet de débattre de l'opportunité de cette option au travers d'un débat public ?

II.1. Un débat public dénié

Le vote de la loi sur l'énergie en juillet 2005

La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique¹⁰ a été promulguée le 13 juillet 2005 créant une certaine confusion dans l'esprit de l'opinion. Les pouvoirs publics, en soumettant à une seconde lecture le projet de loi d'orientation sur l'énergie dès le printemps 2005 ont accepté, ou choisi, de limiter l'espace consacré à un débat public qui avait été décidé en toute légalité par la CNDP, le texte voté en première lecture au Parlement le prévoyant explicitement.

En tout état de cause le projet de l'EPR ne figure pas dans la loi, mais dans son annexe, document qui n'a pas de valeur normative, la décision de réaliser l'EPR relevant d'une « décision d'investissement ».

Les déclarations et prises de position politiques

Des représentants du gouvernement ou des parlementaires ont régulièrement marqué leur engagement en faveur du programme EPR en déclarant que la décision de sa réalisation était acquise (visite du premier ministre sur le site de Flamanville, proposition d'amendement du Code de l'Environnement Jean-François Le Grand, président du conseil général de la Manche, visant à intimider la CNDP et les CPDP ; déclaration du ministre délégué à l'énergie, Patrick Devedjian, en réponse au sénateur Le Grand).

Dans les vœux qu'il a présentés aux forces vives de la Nation le 5 janvier 2006, le Président de la République lui-même a, à son tour, ignoré le processus du débat public en annonçant le lancement de l'EPR à Flamanville. En réponse à l'interpellation du président de la CPDP au nom de la Commission, le président de la République a fait savoir à la veille de la clôture du débat que cette intervention n'avait qu'un caractère « pédagogique ».¹¹

Ces prises de position répétées, sans doute motivées par des enjeux économiques et industriels, n'en ont pas moins été perçues comme des entraves au débat public.

10. Article 9 « L'Etat prévoit, dans la prochaine programmation pluriannuelle des investissements prévue à l'article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la construction d'un réacteur nucléaire démonstrateur de conception plus récente. » Voir également l'article 4 et l'extrait du texte de la loi en annexe 10.

11. Cf Annexes 11 et 12

Les pressions et la censure

Par ailleurs, à ces déclarations parfois intempestives s'est ajoutée une initiative d'EDF (lettre du 9 août 2005 au président de la Commission)¹² visant à alerter la CPDP sur le risque de compromission¹³ encouru par ses membres en publiant dans le Cahier collectif d'acteurs les références d'un document classé confidentiel défense.

Après avoir sollicité l'avis du haut fonctionnaire de défense auprès du ministre chargé de l'Industrie¹⁴, et sur sa demande¹⁵, le président de la CPDP a pris la décision le 13 septembre 2005¹⁶ de retirer six lignes¹⁷ de la contribution du Réseau Sortir du nucléaire au Cahier collectif d'acteurs. Cette censure a été jugée inadmissible par une partie des associations.

Le texte supprimé (que le Réseau Sortir du nucléaire avait refusé de retirer, à la demande de la CPDP, préalablement à la publication du cahier d'acteurs) concernait toutefois uniquement la publicité faite au dit document (proposition explicite de l'envoi par fax du document classé, sur simple demande, à un numéro de téléphone portable) et non le contenu ni le développement de la contribution du Réseau Sortir du nucléaire portant sur la question de la résistance de l'EPR à la chute d'un avion de ligne, contribution conservée dans son intégralité.

II.2. Un débat public contesté

L'abstention de certains acteurs

Arguant de cette censure et de l'inutilité du débat (« la décision est déjà prise »), Greenpeace interpellait le Premier ministre en conditionnant le maintien des associations qu'elle représentait, en tant que « chef de file », dans le débat à la qualité de ses réponses, considérant que « les conditions de transparence et d'ouverture » n'étaient pas garanties et demandait l'abrogation de l'arrêté « secret défense » du 24 janvier 2004.¹⁸ La participation d'un certain nombre d'acteurs devenait dépendante d'une exigence que la mécanique du débat public ne pouvait satisfaire.

Dans un communiqué du 20 septembre 2005, la CNDP constatait « le conflit d'exigences né l'une et l'autre de l'application de la loi » entre la règle particulière qu'impose le secret défense et les « conditions d'ouverture et de transparence reposant sur une information pluraliste ».¹⁹

Après que le premier ministre eut proposé aux protagonistes de rechercher une solution sous l'égide de la CNDP²⁰, les associations participantes à cette concertation demandaient la réalisation²¹ d'une expertise indépendante. Le ministre délégué à l'industrie mettait fin à cette dynamique le 12 octobre 2005 en indiquant qu'il n'était pas possible au gouvernement d'organiser la contre-expertise demandée par les acteurs. C'est ainsi que, dès le lendemain, cinq associations du collectif ont décidé de se retirer du débat²² et que, quelques jours plus tard, plusieurs experts indépendants ont décidé de les rejoindre dans cette abstention.²³

12. Cf. Annexe 13

13. Compromission : prise de connaissance, certaine ou probable, d'une information ou support protégé par une ou plusieurs personnes non autorisées.

14. Cf. Annexe 14

15. Cf. Annexe 15

16. Cf. Annexe 16

17. Texte des six lignes supprimées à la demande du haut fonctionnaire de défense : *Rappel : le 24 novembre 2003, le Réseau « Sortir du nucléaire » a rendu public un document confidentiel défense (qui sera faxé sur simple demande au (numéro de téléphone), interne à EDF, qui reconnaît que le réacteur nucléaire EPR est aussi vulnérable que les réacteurs nucléaires actuels face à un crash suicide du type « 11 septembre 2001 ». EDF a d'ailleurs reconnu l'authenticité de ce document : « un porte-parole d'EDF, Olivier Lorio, a indiqué de son côté que la société ne ferait aucun commentaire en raison du caractère « confidentiel défense » de ce document ».* *Cité par l'AFP, 24 novembre 2003*

18. Cf. Annexe 17

19. Cf. Annexe 18

20. Cf. Annexe 19

21. Cf. Annexe 20

22. Cf. Annexe 21

23. Cf. Annexe 22

Ainsi, un groupe d'associations qui avait travaillé depuis février 2005 à la préparation du débat public EPR avec la CPDP, sans jamais faire de l'une de leurs revendications (l'abrogation de ce texte) un quelconque préalable, introduisait une revendication de longue date, à la fois importante en général mais marginale, dans le cadre du débat public EPR.

Les critiques récurrentes du public sur l'opportunité du débat

Pendant toute sa préparation et son déroulement, l'utilité du débat n'aura cessé d'être critiquée dans les réunions publiques, par courrier ou par interpellations, un certain nombre d'acteurs et de participants le qualifiant de simulacre, soit du fait que la décision était déjà prise, soit du fait de l'impossibilité d'accéder à une information pluraliste.

Outre la non-participation, active ou passive, cette contestation a notamment pris la forme de manifestations à l'extérieur des salles (sauf à Strasbourg où une prise de parole a perturbé le début de la réunion) avec banderoles, distribution de tracts, voire chahut. Ces manifestations, fréquemment relayées par la presse, ont probablement découragé un certain nombre de participants potentiels.

II.3. Les aménagements du débat public

Les critiques qui ont affecté le débat public et qui ont parfois déstabilisé la CPDP ont conduit ses membres à s'interroger sur la justesse et l'utilité de ce dispositif de démocratie participative. Après avoir débattu en profondeur de ces questions, la CPDP a décidé à l'unanimité de poursuivre le débat jusqu'à son terme, constatant tout d'abord que la décision juridique concernant l'EPR n'était pas prise malgré les apparences et que, au-delà du projet de Flamanville, ce débat avait du sens pour l'avenir de la consommation et de la production d'électricité en France.

Le report des réunions inaugurales

Le retrait d'une partie des acteurs a nécessité de repenser la conception du débat afin que les différentes controverses puissent néanmoins être présentées et que des réponses pluralistes soient apportées aux questions du public. La CPDP a été contrainte, le 13 octobre, à 4 jours du commencement, d'annuler les deux premières réunions publiques. Après que la Commission nationale eut confirmé le calendrier initial de quatre mois, les réunions inaugurales (initialement prévues les 19 et 26 octobre) ont été reportées au 3 novembre 2005 (Lyon) et au 9 novembre 2005 (Flamanville).

Les réflexions sur l'accès à l'information

Le débat public sur la gestion des déchets nucléaires étant confronté aux mêmes difficultés concernant l'accès à des informations classées secret défense, une réflexion coordonnée a été engagée avec cette CPDP, qui a conduit à l'organisation à Caen le 14 novembre d'une session commune. Cette initiative, qui a rendu possible le retour de certains experts dans le débat, a abouti à la constitution d'un groupe de travail²⁴ et à l'organisation d'une réunion thématique le 30 janvier 2006, à Dunkerque, consacrée à l'accès à l'information.

Cette démarche a permis de prendre connaissance des pratiques dans ce domaine dans différents pays d'Europe, à travers une brève enquête internationale.

24. Cf Annexe 23

La confrontation des évaluations des besoins en électricité

La CPDP a été également représentée lors des réunions d'inauguration et de clôture du débat sur la ligne THT Cotentin-Maine. Une réunion thématique commune a été organisée à Rennes, le 16 novembre 2005, sur l'évaluation de l'expertise du bilan des besoins électriques établi par RTE.

Un groupe de travail spécialisé a été constitué en parallèle au déroulement du débat public pour approfondir les aspects relatifs à une critique « contradictoire »²⁵ du « Bilan prévisionnel de l'équilibre offre demande d'électricité en France » établi par RTE.

25. Cf Annexe 24

III. Le déroulement du débat public

III.1. Les supports d'information

Une large palette d'outils d'information et de moyens d'expression a été élaborée afin de pouvoir toucher tous les publics souhaitant intervenir dans le débat avec la possibilité de questionner et d'élaborer des avis ou des alternatives à ce projet.

Pour ce faire, outre la synthèse du dossier du maître d'ouvrage et du Cahier collectif d'acteurs, diffusés localement aux environs de Flamanville à toute la population potentiellement concernée et sur demande dans le reste de la France, la CPDP a décidé de proposer plusieurs autres documents qu'elle a jugé pertinents d'intégrer au dossier soumis au débat.

Présentation des différents outils

- **Le débat public – mode d'emploi**

Un document de 6 pages a présenté l'objet et les modalités de déroulement du débat public, les acteurs concernés, la commission, les outils d'information et les moyens de participation du public. Ce document comprenait une carte de correspondance prédécoupée, permettant à toutes les personnes intéressées de demander gratuitement une version sur papier des documents du débat. Il a été diffusé à 61 000 exemplaires. Une édition d'un « Journal du débat » a été diffusée en janvier 2006 afin de permettre au public de suivre l'évolution du débat (4 400 ex).

- **Le dossier du maître d'ouvrage et sa synthèse**

Document intitulé « Projet Flamanville 3 – Construction d'une centrale électronucléaire « tête de série EPR » sur le site de Flamanville », le dossier, largement illustré, comportait deux livrets : le dossier proprement dit et un document complémentaire « Le point sur... » se rapportant à un certain nombre de grands thèmes relatifs à l'électricité et au nucléaire. Ce dossier s'ouvrait sur un avant-propos signé du Président de la CPDP. 3 900 exemplaires ont été diffusés.

Pour faciliter l'approche du sujet, une synthèse de ce document présentait sur 8 pages le projet et ses enjeux. 6 200 exemplaires ont été diffusés.

- **Le Cahier collectif d'acteurs « EPR et choix de société » et sa synthèse**

Le dossier principal a été diffusé à 3 900 exemplaires, tandis que la synthèse (36 pages) a été diffusée à 6 200 exemplaires.

Ce dossier s'ouvrait sur un avant-propos signé du Président de la CPDP.

• Les contributions écrites

Le public, et toute instance représentative, ont eu la possibilité d'adresser à la CPDP des prises de position sur le débat ou sur le projet. Celles-ci ont été reproduites sur le site Internet.

• Les cahiers d'acteurs

Certaines contributions provenant de « corps intermédiaires » ont fait l'objet de publications spécifiques sous forme chacune d'un « cahier d'acteur » (2 ou 4 pages).

Ceux-ci ont été inclus dans le dossier du débat, mis en ligne sur le site internet de la CPDP, distribués dans les réunions publiques et envoyés à tous ceux qui en avaient fait la demande. Ces documents ont bénéficié de conditions de diffusion similaires à celles du dossier du maître d'ouvrage et du Cahier collectif d'acteurs, conditions pouvant toutefois différer en Région Basse-Normandie. Neuf cahiers ont ainsi été publiés par la Commission particulière présentés par :

- l'association *ACRO*
- le *Conseil économique et social régional de Basse-Normandie*
- la *CGT*
- la *CFDT*
- l'association *PROFLAM*
- un groupe d'habitants du Nord-Cotentin
- l'*Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN)*
- le collectif *Mayenne Survoltée*
- l'*association des représentants des communes d'implantation (et des districts s'y rattachant) de Centrales et d'Etablissements Nucléaire (ARCICEN)*

Ces cahiers ont fait l'objet d'une diffusion comprise entre 2000 et 4000 exemplaires en fonction du moment de leur parution dans le calendrier du débat.

• Le CD-Rom

L'ensemble des informations disponibles en version imprimée a fait l'objet d'une édition électronique sur CD-Rom. Il en a été diffusé 4 800 exemplaires à des institutionnels, acteurs socio-économiques et associatifs principalement ainsi qu'à la presse.

Une première version contenant l'ensemble de la documentation était disponible à la fin de juillet 2005. D'autres versions mises à jour ont suivi en octobre lors du lancement du débat puis en février 2006 à sa clôture. L'objectif de ce CD-Rom était de réduire, autant que possible, l'utilisation du papier et d'encourager la consultation de l'ensemble des documents directement sur ordinateur.

Modalités de diffusion

Ces différents documents ont été diffusés par :

- envoi de mailing (*Débat public Mode d'emploi*, CD-Rom : 4 800 ex.) ;
- dépôt dans les boîtes aux lettres (*Débat public Mode d'emploi* : 48 800 ex. dans la Manche) ;
- mise à disposition lors des réunions publiques (totalité des documents : 40 800 ex.).

En outre, la Commission a décidé fin décembre d'adresser aux collectivités locales un mailing pour annoncer les réunions publiques prévues dans leur région.

La distribution d'un certain nombre de tracts annonçant les réunions publiques a été organisée dans la plupart des villes visitées : Grenoble, Laval, Angers, Limoges, Dijon, Paris, Cherbourg, Marseille, Strasbourg, Toulouse, Metz et Dunkerque entre décembre 2005 et février 2006. Cette distribution visait tous les publics, 230 700 documents au total ont ainsi été distribués. Les principaux lieux retenus pour cette distribution ont été les écoles supérieures, les campus universitaires, les lieux associatifs, les lieux de vie tels que les centres ville, les gares et les marchés.

Dans la Manche, outre le dépôt du document de présentation du débat dans les boîtes aux lettres et le tractage, un courrier spécifique a été adressé à toutes les personnes conviées à la réunion de concertation du 30 mai 2005 à Saint Lô : institutionnels, acteurs socio-économiques et associatifs, mouvements étudiants et lycéens.

Le site internet

Dans le cadre de la phase préparatoire du débat, une réflexion a été menée sur la conception et l'accessibilité d'un site adapté, celui-ci a bénéficié de l'expérience de sites déjà réalisés pour d'autres débats tout en étant, évidemment, adapté aux spécificités du débat EPR. Le site a fait l'objet de 22 000 consultations.

Il a été développé pour mettre à disposition du public les documents soumis au débat (en ligne avec téléchargement ou demande d'une version papier par courriel), le calendrier des réunions et toutes leurs synthèses (dans les deux jours ouvrables après une réunion).

Six rubriques principales étaient proposées :

- le débat public (ce qu'il est, ses règles) ;
- le dossier du débat (tous les documents précités) ;
- comment s'informer (outils, abonnement, liens, ...) ;
- comment participer (réunions publiques, questions/réponses, ...) ;
- actualité du débat (calendrier, journal du débat, derniers comptes rendus, ...) ;
- espace presse (communiqués, dossiers de presse, espace photos, contacts).

Ce site internet permettait également aux internautes de participer au débat par un système de questions/réponses. Cet outil a été rendu opérationnel dès le début du débat (19 octobre 2005). Une base de connaissance proposait à l'internaute d'effectuer une recherche par mots-clés ou par thème avant de poser une question, ce qui devait permettre d'éviter de poser des questions dont la réponse figurait dans la documentation disponible.

Dès le 6 juillet, les documents validés par la CNDP ont été mis en ligne.

La promotion du site a été assurée par plusieurs moyens : référencement par mots-clés, échange de liens, évocation systématique du site dans le discours CPDP et relations presse.

III.2. La médiatisation

Les relations avec la presse

• Une analyse media

Une première évaluation du niveau de connaissance des journalistes sur la CNDP, la procédure et les pratiques du débat public ainsi que sur la problématique de l'EPR a permis de préciser les besoins d'information :

- en ce qui concerne la presse nationale, cette analyse a montré que la CNDP était très peu ou pas du tout connue et que les journalistes des pages « société » semblaient privilégier l'aspect débat citoyen au détriment de l'avenir de l'électronucléaire estimé trop technique, laissant aux journalistes spécialistes de la question le soin d'en traiter ;
- en ce qui concerne la presse locale, il est apparu une grande méconnaissance du débat public mais un vif intérêt pour l'EPR, les journalistes connaissant le lien direct de ce projet avec leur région.

• Relations avec les médias et les journalistes

Une première conférence de presse a été organisée le 9 juin 2005 pour présenter la Commission, les enjeux de ce débat public, les dimensions locale et nationale, les modalités de fonctionnement avec notamment les innovations de ce débat, les acteurs impliqués ainsi que les documents d'information.

Les objectifs de cette première prise de parole étaient de convaincre les médias de la légitimité et de l'utilité du débat, ce qui n'était pas acquis à ce stade, pour s'efforcer de leur faire jouer un rôle de relais afin de favoriser la participation du plus grand nombre.

Une deuxième conférence de presse a été organisée le 13 octobre 2005, pour poursuivre la phase de sensibilisation des médias.

Une conférence de presse préparant la fin du débat s'est tenue le 17 février 2006. Cette réunion a permis de présenter les résultats chiffrés du débat, de rappeler son déroulement, de commenter les principaux axes des controverses abordés, les difficultés et les avancées constatées.

De juin 2005 à la fin du débat, on a enregistré 603 retombées médiatiques (comptabilisées au 16 mars). Plus de la moitié (55%) émanent de la presse quotidienne régionale, Ouest France principalement. Les retombées en télévision (principalement régionale) et en radio représentent près du quart (21%) de la couverture médiatique.

Les media locaux, directement touchés par le projet d'implantation de l'EPR, ont rendu compte du débat public de manière régulière et constante. Pendant tout le débat le traitement médiatique est resté essentiellement local, ce qui traduit la difficulté de médiatiser un tel débat au niveau national.

Ce sont toutefois essentiellement, de façon paradoxale, la problématique du secret de défense et le retrait des associations qui ont créé une actualité forte et assuré au débat une bonne couverture médiatique locale et nationale au moment de l'évènement. Après le lancement du débat les média ont peu relayé le sujet. Une période de quatre mois est longue pour la presse, spécialement en ce qui concerne un sujet complexe. Les principaux thèmes retenus ont été l'information sur les réunions publiques, la crédibilité du débat, l'innovation, les risques environnementaux, sanitaires ou relatifs à la sécurité en cas d'attentat.

Cet intérêt relatif (plutôt fort en régions, assez faible au plan national) des médias pour le débat public a été particulièrement le fait des grands médias audiovisuels (radios et télévisions nationales) qui n'ont pas su ou pas voulu considérer les enjeux d'une telle opportunité. Le manque aigu de sensibilisation et de communication pédagogique au principe même du débat public crée également un contexte peu favorable à la mobilisation du grand public.

Les annonces publicitaires d'accompagnement

L'annonce des réunions publiques a également été assurée à travers l'achat d'espace dans la presse écrite.

• Achat d'espace

Une première campagne a été réalisée à la fin d'octobre 2005 dans des supports de la presse quotidienne nationale : *Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération* ; des quotidiens gratuits : *Metro*, *20 Minutes* ; *le Journal du dimanche* et dans 61 supports de la presse quotidienne régionale soit, au total, 67 insertions.

Une seconde campagne a été organisée en novembre dans les supports régionaux et dans les deux quotidiens gratuits, soit au total 63 insertions. Parallèlement à cet achat d'espace générique, 36 insertions spécifiques pour informer sur les réunions à venir ont été mises en place.

A l'ensemble de ces moyens d'information il faut ajouter les relations presse effectuées avant chaque réunion publique.

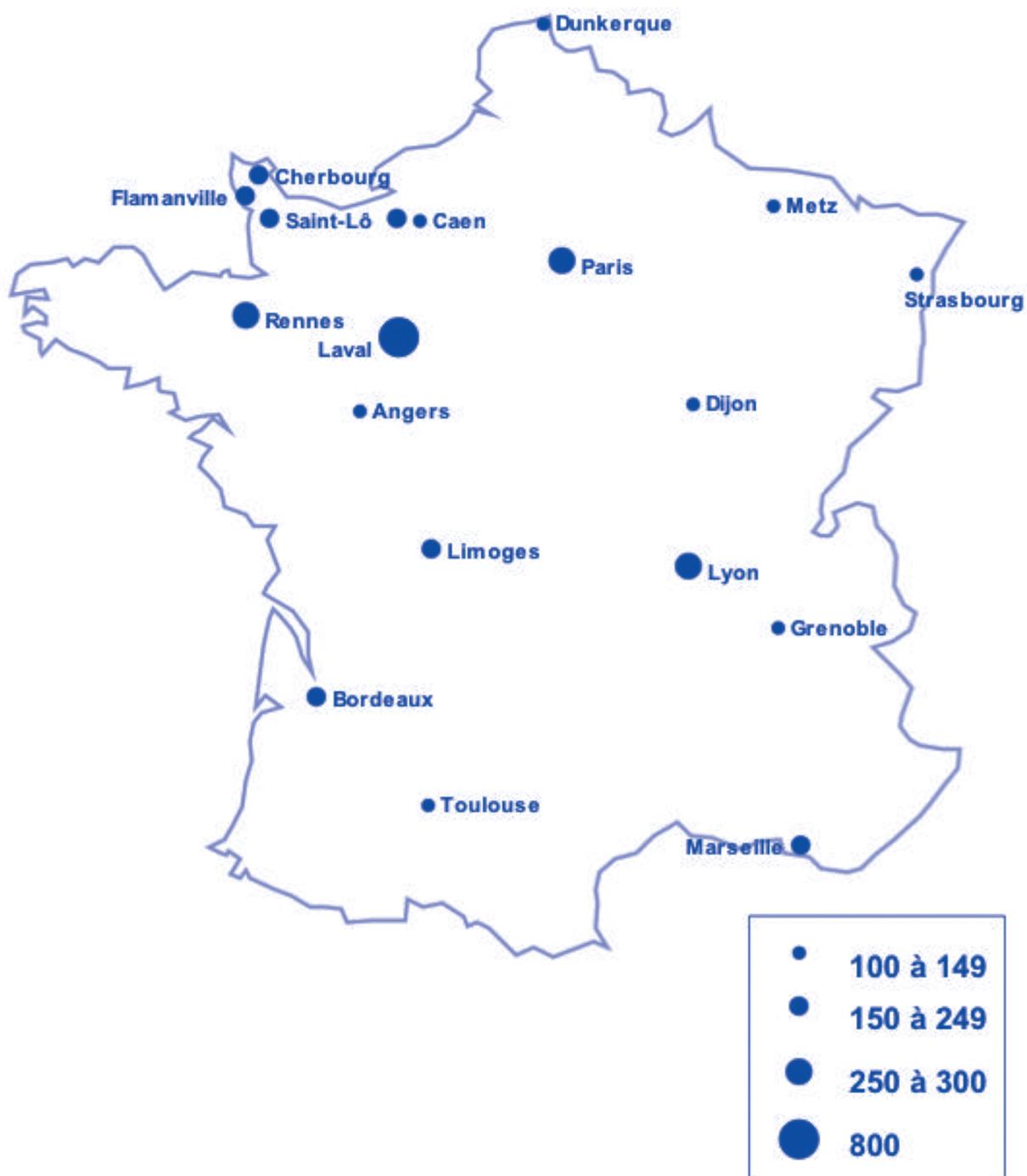
Malgré cet important effort de promotion du débat, de nombreuses critiques ont été exprimées à l'égard de ce que la population a perçu comme un déficit de communication. Cette impression doit cependant être corrélée avec le dernier baromètre de l'IRSN qui indique, au contraire, que 30 % de la population a entendu parler du débat EPR (contre 20 % seulement pour le débat « Déchets nucléaires »).

III.3. Les réunions publiques

Présentation synthétique de la programmation

Les réunions publiques ont constitué le volet interactif du débat public (22 événements ont été organisés, dont 3 menés en collaboration avec les CPDP chargées des débats sur les déchets et sur la ligne à très haute tension Cotentin-Maine). La carte et le tableau qui suivent illustrent la diversité des sites et la variété des participations.

Carte des sites



REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Jeudi 3 novembre	<p>Lyon <i>1^{re} réunion du volet national du débat public</i></p> <p>Intervenants EDF²⁶ : Bernard SALHA, Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p>	275
Mardi 8 novembre	<p>Saint-Lô Participation à la réunion inaugurale du débat public sur le projet THT Cotentin-Maine</p>	200
Mercredi 9 novembre	<p>Flamanville <i>1^{re} réunion du volet local du débat public</i></p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA, Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p>	200
Lundi 14 novembre	<p>Caen - Session commune dans le cadre de la réunion de la CPDP « Déchets » <i>Thème : « Information, partage des connaissances et débat public équitable »</i></p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants : Michel PRIEUR Université de Limoges Jean-Claude DELALONDE ANCLI André-Claude LACOSTE DGSNR Didier LALLEMAND Haut fonctionnaire de défense Michèle RIVASI Expert Benjamin DESSUS Global Chance</p>	200
Mercredi 16 novembre	<p>Rennes - Réunion commune avec la CPDP THT Cotentin-Maine <i>Thème : « Politique énergétique du grand Ouest »</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Alain VERRY</p> <p>Autres intervenants : M. JACQ Directeur de la DIDEME Mme GABILLARD NégaWatt M. BONDUELLE Agir pour l'environnement M. LEFEBVRE ADEME M. GUIGNARD Syndicat des Énergies Renouvelables M. SABONNADIÈRE INP de Grenoble M. HERZ Directeur du projet de ligne à très haute tension, RTE M. VERSEILLE RTE Mme THOMAS Conseil Régional de Bretagne</p>	250

26. Outre les intervenants EDF cités ci-dessus, l'équipe-projet du maître d'ouvrage, dirigée par Joël Dogué, était composée de Françoise Bidard, Vincent Delcroix, Bénédicte Dériot, Catherine Raoul, Aurélien Rateau et Sophie Roynette-Malbec.

REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Mercredi 23 novembre	<p>Caen <i>Réunion thématique : « EPR : Maîtrise des risques environnementaux et sanitaires »</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE, Claude JEANDRON et Georges SERVIERE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Daniel QUENIART IRSN Alain SCHMITT DGSNR Raymond SENE GSIEN Christian CHENAL ANCLI Jean-Claude AUTRET ACRO</p>	100
Mardi 29 novembre	<p>Paris <i>Réunion thématique : « EPR : Politique industrielle du maître d'ouvrage et maintien des compétences »</i></p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA, Joël DOGUE et Goulven GRAILLAT</p> <p>Autres intervenants / discutants : François JACQ DGEMP Benjamin DESSUS Global Chance Bertrand DURRANDE Areva Jean-Pierre BOMPARD CFDT</p>	300
Jeudi 1^{er} décembre	<p>Cherbourg <i>Réunion thématique :</i> <i>« EPR : Impacts socio-économiques de l'EPR »</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE, Goulven GRAILLAT et Jean-Pierre MONCOMBLE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Jacques LECLERCQ Expert indépendant Philippe PAGE CGT Philippe GOULLEY PROFLAM Pierre BARBEY ACRO</p>	200

REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Mardi 6 décembre	<p>Dijon <i>Réunion thématique : « EPR : Besoins électriques et évolution des outils de production »</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE, Goulven GRAILLAT et Georges SERVIERE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Pierre BACHER SFEN Anne RIALHE NégaWatt Erik PHARABOD RTE Jean VERSEILLE RTE</p>	100
Jeudi 8 décembre	<p>Limoges <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE, Claude JEANDRON et Georges SERVIERE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Michel WATTEAU Areva Alain DORANGE Association Détente</p>	150
Lundi 12 décembre	<p>Grenoble <i>Réunion thématique : « EPR : Place de l'EPR dans la production électrique et place de l'électricité dans les besoins énergétiques »</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE, Goulven GRAILLAT et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants / discutants : Thomas BRANCHE DGEMP Thierry SALOMON NégaWatt Hervé NIFENECKER Sauvons le climat André GUILLEMETTE ACRO</p>	100
Jeudi 15 décembre	<p>Angers <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Goulven GRAILLAT</p> <p>Autres intervenants / discutants : Paul de BREM Journaliste Pierre BARBEY ACRO Catherine LUCCIONI IRSN</p>	110

REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Lundi 19 décembre	<p>Laval <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants / discutants : Michel LEMOSQUET Coedra Maine Yves BEAUSSIER Collectif Mayenne Survoltée</p>	800
Jeudi 5 janvier	<p>Bordeaux <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants / discutants : Francis SORIN Directeur du pôle information de la société française d'énergie (SFEN) et rédacteur en chef de la Revue générale du nucléaire Myclé SCHNEIDER Consultant international en énergie et politiques nucléaires et enseignant à l'école des Mines de Nantes Jean Yves GRANDIDIER Président de la Fédération Energie éolienne</p>	150
Jeudi 12 janvier	<p>Marseille <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants / discutants : Bernard LAPONCHE Global Chance Robert BRUGUERE Sauvons le Climat Denis CHAMONIN Expert Indépendant</p>	150
Lundi 16 janvier	<p>Strasbourg <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p> <p>Autres intervenants / discutants : Bernard LAPONCHE Global Chance Francis SORIN SFEN Claude TURMES Député européen</p>	130

REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Mercredi 25 janvier	<p>Toulouse <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Bernard FOUREST</p> <p>Autres intervenants / discutants : Jean-Louis CARBONNIER CEA Fulcieri MALTINI Expert indépendant</p>	140
Lundi 30 janvier	<p>Dunkerque <i>Réunion thématique : « Sécurité nucléaire, secret et information du public »</i></p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA et Georges SERVIERE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Benjamin DESSUS Global Chance André TANTI Haut fonctionnaire Eric PLAISANT responsable du service Monique SENE contrôle et sécurité des Thierry SCHNEIDER Groupement des Scientifiques Jean-Claude DELALONDE pour l'Information sur l'Energie Nucléaire (GSIEN) CEPN/WISE Paris, Association Nationale des Commissions Locales d'Information des activités Michel PRIEUR nucléaires (ANCLI) Université de Limoges.</p>	150
Mardi 7 février	<p>Metz <i>Réunion généraliste</i></p> <p>Intervenants EDF : Joël DOGUE et Claude JEANDRON</p>	100

REUNIONS PUBLIQUES	LIEUX ET TYPES DE REUNION	NOMBRE DE PARTICIPANTS
Mercredi 8 février	<p>Rennes Réunion commune avec la CPDP THT Cotentin-Maine <i>« Discussion autour des prévisions d'offres-demandes d'électricité »</i></p> <p>Yves MARIGNAC Rapporteur du Groupe de travail pluraliste « Bilan prévisionnel RTE »</p> <p>Eric PHARABOD RTE Goulven GRAILLAT EDF Thierry SALOMON Négawatt Antoine BONDUELLE E&E Thomas BRANCHE DGEMP Pierre RADANNE Futur Facteur 4 Jean-Paul GOUSSARD RTE Mme PAISANT-BEASSE DRIRE Bretagne Isabelle THOMAS Conseil Régional de Bretagne</p>	<p>80</p>
Vendredi 17 février	<p>Paris - Réunion de clôture (volet national)</p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA et Joël DOGUE</p> <p>Autres intervenants / discutants : David BOILLEY ACRO Thomas BRANCHE DGEMP Bernard LAPONCHE Global Chance Hervé NIFENECKER Sauvons le Climat Thierry SALOMON Négawatt Monique SENE GSIEN François SORIN SFEN</p>	<p>200</p>
Samedi 18 février	<p>Cherbourg – Réunion de clôture (volet local)</p> <p>Intervenants EDF : Bernard SALHA et Joël DOGUE</p> <p>Autres intervenants / discutants : Jean-Claude AUTRET ACRO Michel DEMET Association nationale des CLI Gérard DUBOSCQ CGT Patrick FAUCHON Maire de Flamanville Jean-Max GABET PROFLAM Jean LEMIERE CLI de Flamanville Anita VILLERS EDA</p>	<p>150</p>

Organisation générale des réunions

La CPDP avait fait le choix de panacher des réunions à caractère généraliste et des réunions à caractère thématique. Ces dernières, largement inspirées des travaux des ateliers préparatoires, se sont déroulées tant en région bas-normande que dans les autres sites, en fonction des demandes exprimées par la population ou en fonction d'autres opportunités contextuelles.

Chaque réunion était généralement organisée à partir d'une introduction de la CPDP (rappel de l'objet de la réunion et des « règles du jeu »), d'un propos introductif du maître d'ouvrage (environ 15'), composé d'un exposé avec projection de diapositives puis d'un film de présentation de la construction de l'EPR, suivi d'un questionnement d'acteurs ou d'experts. Le débat avec la salle, avec retransmission de l'intégralité des questions posées à l'écran, était ensuite animé par les membres de la Commission à partir d'une sélection des questions les plus fréquentes ou apparaissant les plus pertinentes pour éclairer le débat. Dans certaines réunions, notamment thématiques, un des quatre films issus des ateliers thématiques a été également projeté.

La participation à ces réunions (hormis la réunion de Laval) a été en moyenne de 150 à 200 personnes, ce qui peut être considéré comme relativement faible eu égard aux enjeux du débat public et aux efforts de promotion déployés.

De ces échanges se dégagent un certain nombre d'enseignements qui sont analysés dans la quatrième partie du rapport. Il est toutefois intéressant de pointer ici (D et E) les principales aspérités du débat en les situant dans leur contexte géographique et thématique.

Modalités d'exploitation et de traitement des questions

Près de 1 100 questionnaires ont été déposés durant le débat, comprenant très souvent plusieurs questions. 1 000 questionnaires ont été déposés en réunion (une cinquantaine en moyenne par réunion), avec un taux de réponse orale de 55 %. 100 sont parvenus à la Commission par courrier, mail ou directement posés sur le site web. Globalement, neuf questionnaires sur dix s'adressaient au maître d'ouvrage. Le délai de réponse était en moyenne de 30 jours.

Classées en prenant uniquement la question considérée comme principale dans les questionnaires à questions multiples, les principales préoccupations du public, par ordre d'importance, sont apparues les suivantes :

1. La politique industrielle (21 %)
2. Les risques pour l'environnement (20 %)
3. Les questions concernant la CPDP (12 %)
4. Le contexte énergétique (10 %)
5. Les prévisions d'offre et de demande d'électricité (10 %)
6. Les aspects économiques (8 %)
7. Le projet technique (7 %)
8. La justification du projet et les alternatives (6 %)
9. Les enjeux socio-économiques (5 %)

En fait, les classifications ayant toujours un caractère inéluctablement imprécis, celles concernant le contexte énergétique (10 %) et les prévisions d'offre et de demande d'électricité (10 %) sont souvent voisines.

Les questions non traitées en réunion ou parvenues par d'autres voies (courrier, mail...) étaient soumises à l'équipe-projet mise en place par le maître d'ouvrage. Une fois les réponses rédigées par EDF, il appartenait aux membres de la CPDP de s'assurer de la bonne foi du propos et de son adéquation à la question posée. Cet examen effectué, une réponse personnalisée était transmise à l'auteur de la question.

Le volet local

Les réunions qui ont eu lieu dans la Manche ont montré :

- Un soutien au projet d'EPR, avec des interventions d'élus locaux dans la presse, dans de nombreuses réunions et, parfois, dans les réunions publiques organisées par la CPDP, en particulier à Flamanville. Ce soutien est principalement étayé sur des arguments tenant à l'emploi local, les intervenants voulant croire aux bienfaits d'un grand chantier. Toutefois, il est bien apparu, en particulier dans les interventions de la CGT, que les grands chantiers du nucléaire, dans le passé, n'ont provoqué aucun phénomène auto-entretenu de croissance économique puisque des revendications ont été d'ores et déjà articulées sur les aides qui seraient nécessaires pour les travailleurs à l'issue de la construction de l'EPR, en dehors des emplois générés par l'exploitation.
- Une opposition à l'EPR, comme à l'ensemble des activités nucléaires, fondée sur la dangerosité de ces activités, opposition qui s'est exprimée en particulier à l'entrée des salles lors des réunions publiques puisque les organisateurs de ces manifestations, tout à fait pacifiques, avaient décidé de boycotter le débat public.
- Un certain malaise exprimé par quelques personnes ayant participé aux réunions publiques sous la forme :
 - d'un certain désarroi provoqué par les attitudes tranchées des pro et des anti EPR empêchant de véritables débats, au fond, sur les différents types de problèmes posés par ce projet, présenté comme une éventuelle *tête de série* ;
 - d'une auto-censure que certains habitants se sont sentis obligés d'avoir devant le poids économique que fait peser sur la région sa vocation mono-industrielle. Cette frange de la population a exprimé l'entrave que constitue cette situation économique et politique à l'expression d'une parole libre, donc au bon fonctionnement d'un débat démocratique.

Trois réunions ont revêtu une allure particulière.

- Celle de Laval (19 décembre 2005), réclamée par plusieurs associations, a été co-organisée par la CPDP EPR et la CPDP THT Cotentin-Maine. Cette réunion sur l'EPR a attiré environ 800 personnes, beaucoup mobilisées par des associations déterminées à s'opposer à la construction de la ligne THT en Mayenne et, de ce fait, opposées à celle de l'EPR. C'est la conjonction de deux débats, la dimension prégnante de la protection des sites de Mayenne éventuellement traversés par une ligne à très haute tension, ainsi qu'une opposition globale au nucléaire, et la force d'un tissu associatif qui expliquent l'exceptionnelle affluence à cette réunion publique.
- La réunion publique de Caen, le 14 novembre 2005, qui n'a connu qu'une affluence très moyenne, a été centrée sur des problématiques d'accès à des informations scientifiques, techniques, industrielles et commerciales, partiellement couvertes par le secret des affaires ou par le secret de défense nationale (concept qui dépasse le concept de défense militaire). Organisée dans le cadre des deux débats publics

« déchets nucléaires » et EPR, à la suite des décisions prises sous l'égide de la CNDP, cette réunion a vu le retour dans le débat des experts et de certaines associations indépendants et critiques. Elle a amorcé un processus de mise en place du groupe de travail « accès à l'information » dont le compte rendu provisoire a été proposé à Dunkerque le 30 janvier 2006.

- La réunion publique de Rennes, le 16 novembre 2005, qui était commune aux deux débats EPR et THT Cotentin-Maine a connu une affluence relativement importante. Les rôles de l'EPR et de la ligne THT, dans l'alimentation en électricité du « grand ouest » ont été soulevés, dans la foulée des réunions publiques qui avaient précédemment eu lieu dans le cadre du débat THT. Elle a fait apparaître une forte revendication, d'une part pour comprendre la façon dont le « bilan », réalisé par Réseau de Transport d'Electricité, est construit, et d'autre part sur la façon dont il est utilisé dans la construction de la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) par les services de l'Etat. Cette réunion a ainsi amorcé un processus de travail, commun aux deux CPDP (EPR et THT Cotentin-Maine), dont les résultats, non encore tout à fait aboutis, ont été exposés à la seconde réunion publique commune à Rennes le 8 février 2006.

Très concerné par la prédominance d'une mono-industrie nucléaire, affecté par une diminution progressive du plan de charge de la direction des chantiers navals (DCN), le Nord-Cotentin connaît des difficultés économiques et sociales importantes. Toutefois, de par cette structuration très spécifique, basée sur le nucléaire et la construction navale (CNPE à Flamanville, COGEMA et ANDRA à La Hague, DCN à Cherbourg), il semble disposer d'un socle d'activités relativement stable sans pour autant avoir véritablement généré de processus de développement dans la région.

Néanmoins, même s'ils aspirent à une diversification à long terme des activités et des modes de développement, à court terme les élus nationaux et locaux du département ont, dans leur grande majorité, les mêmes positions que les sphères économiques, comme le démontre la démarche unie de ces élus durant l'année 2004, pour soutenir fortement l'implantation du projet dans le Cotentin.

Autour de l'association Proflam, créée en janvier 2004 à l'initiative des chambres consulaires de la Manche, la mobilisation des acteurs économiques et politiques du département a vu ses efforts récompensés en octobre 2004, lorsque le conseil d'administration d'EDF a retenu le site de Flamanville pour le premier réacteur EPR.

La contestation locale s'est structurée bien avant l'annonce du projet EPR autour d'associations (Le *Crilan* - Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire, *ACRO* - Association pour le contrôle de la radioactivité dans l'ouest, *Les Mères en Colère*, pour ne citer que quelques unes d'entre elles). À la suite de l'annonce du projet, certaines d'entre elles, en lien avec d'autres réseaux nationaux, ont constitué le Collectif « *EPR non merci, ni ailleurs, ni ici* » pour s'exprimer spécifiquement sur ce projet.

Le volet national

Dans chaque ville où se sont tenues des réunions publiques, on peut faire des constats identiques.

L'EPR projeté à Flamanville était géographiquement trop éloigné des citoyens et l'éventuelle poursuite de la série, à partir de 2015, était temporellement trop lointaine des préoccupations des citoyens pour attirer de nombreux débatteurs aux réunions publiques. C'est pourquoi l'assistance a toujours été relativement faible.

Contrairement à d'autres débats publics dont l'ancrage exclusivement territorial favorise la capitalisation, il était naturel que le débat public sur l'EPR se répète en grande partie, réunion après réunion. Ainsi chaque réunion a constitué, en soi, un « débat public » à part entière, nécessairement généraliste eu égard à la durée des réunions (trois heures environ, quelquefois un peu plus) et au renouvellement quasi systématique du public. Seuls la CPDP, le maître d'ouvrage et certains acteurs ont pu véritablement bénéficier de l'expérience du débat.

Il est apparu nécessaire dans certains cas, afin d'animer les réunions, d'organiser des « tribunes » avec des experts capables d'éclairer les différentes controverses ou/et certaines zones d'ombre du projet présenté par EDF. Initialement, cette fonction devait être assurée par les différents acteurs qui s'étaient manifestés dans la préparation du débat. La défection d'un grand nombre d'associations nationales de défense de l'environnement en tant qu'acteurs-débatteurs a rendu nécessaire une nouvelle organisation. Des experts développant différents points de vue ont été invités pour lancer le débat et le « nourrir », avec EDF et avec la salle. Certains « thèmes » ou « axes » ont pu être abordés en seconde partie des réunions après un traitement généraliste de l'EPR en première partie de réunion. Mais l'affichage de ces thèmes n'a pas non plus mobilisé un grand nombre de participants.

Les réunions de clôture

Deux réunions publiques ont été organisées en clôture du débat, l'une à Paris, le vendredi 17 février 2006 en soirée, l'autre à Cherbourg le lendemain après-midi. Ayant vocation à dresser pour la CPDP, le maître d'ouvrage et les principaux acteurs participants, le bilan des quatre mois de débat, elles ont revêtu une solennité particulière. En ouverture et en clôture, les membres de la CPDP ont proposé une synthèse historique du débat, puis présenté une réflexion sur leur propre vécu du débat et l'adéquation de celui-ci sur un tel sujet technique et complexe. Une première approche des enseignements du débat était ensuite soumise à la réflexion commune. Entre ces deux séquences, le maître d'ouvrage et les acteurs invités ont, à leur tour, présenté leur bilan réflexif qu'ils tiraient de ces réunions menées à plusieurs voix et ouvertes sur la parole publique. Entre ces diverses phases, le public a été invité à poser d'ultimes questions sur cette expérience de démocratie participative.

La réunion de Paris, centrée sur une vision nationale des problématiques de l'énergie nucléaire, a permis de bien marquer la place que chacun des acteurs faisait, selon ses convictions, à l'EPR dans la politique énergétique française. Entre sa construction immédiate prônée par les uns, un moratoire de 10 ans avant de décider de son opportunité pour un autre, son inutilité et sa dangerosité pour certains, aucun consensus, sur ce point, n'a pu être dégagé. En revanche, tous s'accordent sur la nécessité de promouvoir, dans une large mesure, les énergies renouvelables et de mener une vaste campagne de sensibilisation aux économies d'énergie.

La réunion de Cherbourg, tournée vers des aspects plus locaux, a démontré, elle aussi, toute l'importance de la tenue, dans la région, d'un tel débat public. Ce n'était pas directement, dans cette circonstance locale, l'opportunité du projet lui-même qui fut discuté - au demeurant n'était-il pas considéré comme acquis ? - mais bien les conséquences économiques, sanitaires et sociologiques qu'il posait. Comment faire en sorte que les retombées économiques d'un tel grand chantier reviennent véritablement à la région ? Comment la population sera-t-elle informée des véritables risques encourus par ce nouveau réacteur ? Quel accès à l'information plurielle peut-on envisager quand la parole est trop souvent monopolisée par les sphères politique et industrielle ?

IV. Les controverses et apports du débat

Introduction : le projet EPR, un objet difficile à mettre en débat

Le projet de réacteur « tête de série EPR » Flamanville 3 est apparu dès la préparation du débat comme un objet complexe marqué par :

- une histoire de plus de 15 ans : il est l'aboutissement du programme décidé par les industriels puis par les autorités de France et d'Allemagne en 1989, et a fait depuis l'objet d'une discussion permanente dans la sphère traditionnelle des acteurs du nucléaire. Aussi ceux-ci, des pouvoirs publics aux associations en passant par les acteurs socio-économiques, ont abordé ce débat nouveau pour le grand public avec des positions fortement construites, que le débat devait porter à la connaissance du public sans les laisser figées ;
- une profonde technicité : les diverses dimensions du débat sur le projet EPR font appel à des notions difficiles, voire inconnues du grand public, qui occupent parfois une place centrale dans les polémiques entre acteurs. Le débat devait sur ce plan concilier la progression des discussions techniques avec la pédagogie nécessaire à la compréhension du public ;
- une multiplicité des enjeux : l'EPR est présenté comme une réponse cohérente possible sur une série de fronts très divers, depuis la politique énergétique nationale à la stratégie industrielle de l'opérateur historique ou la balance entre retombées socio-économiques et impacts sur l'environnement pour les populations locales. Sa mise en débat devait non seulement traiter à chacun de ces niveaux l'opportunité de l'EPR et de ses éventuelles alternatives mais permettre aussi une réflexion sur la cohérence entre les différents niveaux.

C'est sur cette base notamment qu'a été élaboré le Cahier collectif d'acteurs avec son découpage thématique : il s'agissait de restituer pour le public, sur chacun des grands volets identifiés dans les polémiques antérieures, les positions d'acteurs représentatifs de ces débats. C'est également dans cet esprit qu'ont été organisés les ateliers thématiques, approfondissement « technique » de certaines controverses, et qu'a été conçue leur restitution sous forme de courtes vidéos dans les réunions publiques.

Malgré ces dispositifs inédits dans la préparation du débat, la mise en discussion du projet EPR est restée difficile tout au long des réunions publiques. Le déroulement du débat public a rencontré différents obstacles liés à sa nature et à son objet.

Difficulté à situer pour le public les enjeux du débat

Outre les difficultés évoquées par ailleurs à établir la légitimité du débat sur une décision que le public perçoit comme déjà prise, et le contexte général de crise de confiance dans l'information sur le nucléaire en France, il est difficile de situer pour le public les enjeux d'un débat sur un projet comme l'EPR. Celui-ci peut apparaître comme un débat trop spécifique dans l'ensemble des changements du paysage énergétique dont le public est témoin. Si les différents enjeux économiques, environnementaux, et autres traversent le débat EPR, celui-ci ne peut « recevoir » l'ensemble des débats sur l'énergie.

Difficulté à concilier le débat d'experts et le débat avec le grand public

L'écart entre le niveau d'approfondissement avec lequel les principaux acteurs du débat abordaient celui-ci et le niveau initial d'information d'un public confronté à un sujet très technique s'est traduit, au cours des réunions publiques, par une superposition constante de deux niveaux de discours. Chaque réunion a ainsi combiné des échanges pointus d'une part entre maître d'ouvrage et acteurs sur certains aspects du projet, d'autre part sur les réponses du maître d'ouvrage aux questions générales du public : prise en compte du coût du démantèlement et de la gestion des déchets, risques sanitaires liés à l'irradiation, lutte contre l'effet de serre, ... ces questions revenaient sous une forme sensiblement identique, dans chaque région visitée.

L'écart entre le débat à la tribune sur les dispositifs de sûreté et les questions du public sur les dangers des rayonnements, lors de la réunion du 23 novembre 2005 à Caen, illustre parfaitement cette difficulté.

Difficulté à ouvrir le cadre du débat

Les positions des acteurs sur le projet EPR se sont historiquement construites dans un cadre « ancien » qui a profondément évolué ces dernières années. Leurs analyses restent marquées par cette histoire et, sur certains points, le débat sur l'opportunité de l'EPR s'oriente davantage vers un débat sur le bilan du choix nucléaire de la France que sur la pertinence de la reconduite ou non de ce choix dans un contexte nouveau.

Il est ainsi apparu dès la phase de préparation, en particulier lors des ateliers thématiques, et à plusieurs reprises dans les réunions publiques, un décalage entre le cadre de référence dans lequel de nombreux acteurs développent leur analyse du projet EPR et les points que des experts ou des membres du public identifient comme des éléments clés de l'analyse.

Difficulté à situer le niveau légitime d'interpellation

Le dispositif du débat public place légitimement le maître d'ouvrage au centre des interpellations du public. La spécificité du projet EPR a cependant, là encore, suscité des difficultés de deux ordres.

D'une part, le projet EPR est d'abord, ainsi que le maître d'ouvrage l'a rappelé sans cesse, celui d'un opérateur industriel qui, indépendamment de considérations sur sa production à court terme, anticipe sur une échéance qu'il considère majeure de renouvellement de son parc de réacteurs nucléaires. De ce point de vue, le public n'a pas de légitimité forte à discuter ce choix, sauf à interroger ses conséquences éventuelles, en termes d'impacts socio-économiques et de risques locaux d'une part, et d'effet sur le marché de l'électricité d'autre part.

Le débat d'opportunité renvoie donc fortement à l'inscription de ce projet dans une politique industrielle et énergétique nationale. Or sur ce plan, le maître d'ouvrage est légitime à décliner les interpellations du public, par exemple sur l'équilibre de la politique nationale entre maintien de l'option nucléaire et développement des énergies renouvelables ou les efforts de maîtrise de l'énergie, pour les renvoyer vers les pouvoirs publics : tout en exposant ses actions dans ces domaines. EDF précise par exemple, lors de la réunion de Metz le 7 février 2006 que « la responsabilité des scénarios évoqués revient aux pouvoirs publics, qui servent à établir la politique énergétique de l'État. EDF est un énergéticien et ne fait que s'inscrire dans cette politique ».

La confusion s'étend parfois à l'ensemble des acteurs du nucléaire : ainsi, les préoccupations du public sur les divers risques liés au nucléaire le conduisent à interpeller à travers EDF d'autres industriels, comme cette question sur « l'exploitation d'uranium au Niger » posée en fait à Areva lors de la réunion du 15 décembre 2005 à Angers.

Les multiples thèmes et controverses du débat ont donné lieu à un débat très riche, même si les nombreuses difficultés évoquées ci-dessus n'ont pas toujours permis d'en extraire une cohérence, laissant penser que le débat n'est pas allé, sur certains points, aussi loin que nécessaire.

De nombreux enseignements se dégagent toutefois des réunions que l'on peut regrouper autour de trois grands pôles de justification et de contestation du projet. Ces trois pôles englobent chacun une dimension locale et nationale :

- l'insertion de l'EPR dans une vision cohérente à court, moyen et long terme de l'évolution du secteur de l'électricité dans le cadre de la politique énergétique fixée par les pouvoirs publics ;
- la stratégie industrielle du maître d'ouvrage, ses alternatives et ses implications socio-économiques nationales et locales ;
- les choix sous-tendus par l'EPR en termes de maîtrise des risques et les conditions d'accès à l'information et de pluralisme associées à l'évaluation du risque dans toutes ses dimensions.

IV.1. Politique énergétique et parc de production : préparer dès aujourd'hui le renouvellement du parc de production ?

Au-delà de l'examen des caractéristiques techniques du projet et des performances annoncées, l'opportunité d'engager la construction d'une nouvelle unité de production électrique dépend en tout état de cause de l'évolution prévisible des marchés électriques et de celle des capacités déjà en service. Dans le cas précis du projet « EPR Flamanville 3 », cet aspect du débat a pris d'emblée un relief particulier puisque certaines associations, jugeant que l'EPR « *n'amène aucune avancée technique significative* » (Global Chance, Cahier collectif d'acteurs²⁷), dénoncent une décision précipitée.

S'il fallait bien évidemment éviter l'écueil consistant à rouvrir le débat national sur les énergies de 2003, l'abondance des questions et interventions en séances, ainsi que des contributions recueillies dans les cahiers d'acteurs (CCA et cahiers individuels) confirment que le débat était bien attendu sur ce registre, comme l'avait anticipé la CNDP en mettant l'accent dans sa décision sur « *les objectifs, la nature et l'importance du projet et sa place dans la politique énergétique nationale* ».

Les motivations du maître d'ouvrage EDF

La controverse qui oppose le promoteur du projet et les acteurs qui le soutiennent dans cette initiative, d'une part, et l'ensemble des acteurs critiques ou opposés à ce projet, d'autre part, peut sur ce point se résumer en une phrase : « *Pourquoi décider aujourd'hui qu'il faut en 2012 mettre en service une nouvelle unité de production électrique, nucléaire ?* »

27. Les citations en italique spécifiquement tirées du Cahier collectif d'acteurs sont signalées par la mention CCA.

Le maître d'ouvrage développe son argumentaire autour de deux motivations :

1. 46 des 58 unités de production nucléaire du parc actuel ont été mises en service entre 1980 et 1990. Si leur durée de vie ne peut être prolongée au-delà des 40 ans initialement prévus, EDF serait confrontée en l'espace d'une décennie (2020-2030) à une perte de capacité de production des trois quart de son parc nucléaire actuel et devrait par conséquent procéder, à partir de 2020, au renouvellement de tout ou partie de ce parc.
2. EDF, en cohérence avec les orientations énergétiques nationales, mais aussi sur la base de son expérience passée, souhaite pouvoir s'appuyer sur le nucléaire pour ce renouvellement. L'entreprise met l'accent sur deux contraintes majeures du paysage énergétique pour les décennies à venir : la raréfaction (et par conséquent le renchérissement anticipé du pétrole et du gaz) et la lutte contre le changement climatique.

Le maintien de l'option nucléaire, comme la nécessité d'être en mesure de décider dès 2015 du lancement d'une série de nouvelles tranches, conduit EDF à retenir aujourd'hui, au sein de la « génération III », la technologie EPR. EDF juge en effet que la « génération IV » ne sera pas disponible industriellement sur l'horizon de renouvellement considéré. La mise en service en 2012 d'une unité à Flamanville relève alors de la stratégie industrielle que le maître d'ouvrage souhaite privilégier pour préparer cet horizon décisionnel.

Le public formule différemment les termes du débat

Peut-on ouvrir un débat sur l'opportunité de construire une nouvelle centrale nucléaire sans voir celui-ci se résumer à l'affrontement de deux thèses irréductibles ? Dès la réunion d'ouverture à Lyon, et tout au long du débat, la Commission a bien sûr été confrontée à l'expression de ce clivage traditionnel :

- d'un côté, des « inconditionnels » de la production nucléaire pour qui l'énergie de fission constitue la solution incontournable pour résoudre l'équation énergétique nationale voire mondiale, telle la prise de position du MEDEF lors de la réunion publique de Lyon : « *notre groupe a examiné toutes les solutions, avec l'énergie nucléaire comme référence, et a abouti à la conclusion selon laquelle en Rhône-Alpes, en France et en Europe, il était nécessaire de remplacer les réacteurs de seconde génération par des réacteurs de troisième génération, avant de penser à la quatrième génération, dans l'objectif de produire à bon prix, indépendamment des problèmes géopolitiques, et sans production excessive de CO2* ». Cette position a été reprise lors de plusieurs réunions.
- et de l'autre, des opposants déterminés à imposer la sortie du nucléaire comme préalable à toute réflexion énergétique en raison des risques inacceptables liés, selon eux, à cette technologie. Ainsi, un intervenant²⁸ affirme : « *Il est scandaleux de poursuivre dans cette voie du nucléaire qui a un impact total dans tous les domaines : environnement, santé, coût tronqué pour les populations à qui l'on ment en permanence sur les réalités et l'information ou plutôt le simulacre* ».

Si ces deux opinions sont respectables et légitimes à s'exprimer dans le temps du débat, elles tendent toutefois à accréditer l'idée qu'il n'y aurait pas d'autre espace de controverse que celui délimité par cette opposition polaire. Or le questionnement du public et l'expression de plusieurs acteurs favorables ou non au projet ont montré qu'il n'en était rien.

Des différentes contributions de ce débat on peut retenir en premier lieu que le public est généralement au fait des contraintes qui pèsent sur les choix énergétiques et est soucieux de ce qu'une

28. Toutes les citations (en italique dans le texte) concernant les interventions du public, les questions posées et les réponses qui leurs sont apportées sont extraites soit des comptes rendus des réunions publiques, soit de la base de données du système questions-réponses, tous deux accessibles sur le site internet du débat.

politique énergétique se préoccupe effectivement de problèmes dont l'occurrence concernera plus nos enfants que nous-mêmes. Au rang des contraintes ensuite, les problèmes de l'effet de serre et de la raréfaction des ressources énergétiques (y compris la question de l'épuisement des ressources en uranium, revenue pratiquement dans chaque réunion) sont bien sûr invoqués, mais ceux liés spécifiquement à l'énergie nucléaire sont également mentionnés : impacts sanitaires, gestion des déchets ou risques de prolifération...

Face à ces difficultés, et en préalable aux débats qui animent le milieu des électriciens (faut-il développer le nucléaire, le gaz ou le charbon ?), le public exprime une demande qui pourrait se résumer de la façon suivante : « *prenez-vous toutes les mesures possibles pour desserrer l'étau des contraintes ?* ». En d'autres termes, le public veut bien débattre de choix dont il perçoit qu'ils impliquent d'accepter certains risques pour en écarter d'autres, s'il peut être convaincu que ces choix sont nécessaires. Cette approche, entendue à plusieurs reprises, est bien exprimée par une question anonyme posée lors de la réunion du 16 janvier 2006 à Strasbourg résumée ainsi : « *la construction d'un EPR et au-delà, la réalisation d'un programme d'unités de production électrique en France, s'appuie-t-elle sur une étude comparative globale (qui intègre les aspects énergétiques environnementaux et socio-économiques) entre une solution où l'option nucléaire reste présente et une solution du type "sortie du nucléaire" ?* ».

Cette formulation synthétique amène deux commentaires. Premièrement, ces questions ou ces prises de position s'adressaient bien évidemment au maître d'ouvrage EDF mais aussi, à travers lui, aux pouvoirs publics responsables de la politique énergétique française. Notons à ce propos que, pour le public en général comme pour les acteurs du débat, la nouvelle répartition des rôles introduite par la loi de modernisation du secteur électrique demeure tantôt incomprise, tantôt ignorée. Deuxièmement, les questions ou les prises de position sur ce thème mobilisent à peu près systématiquement deux stratégies au bénéfice de l'apaisement des contraintes : une politique accrue de maîtrise de la demande d'électricité et un recours plus important aux énergies renouvelables.

Les divergences d'opinion qui ont caractérisé les interventions des experts sur la contribution potentielle de ces deux options seront abordées plus loin mais on peut faire le constat, à ce stade, d'une demande réitérée pour une action plus forte sur ces thèmes. L'intervention de M. Béguin, Vice-Président du Conseil régional, lors de la réunion publique de Metz du 7 février 2006, exprime « *qu'il existe des pistes et [qu'on] ne mesure pas assez le développement de la haute qualité environnementale et les économies d'énergie* », et « *note la volonté des citoyens de s'engager dans la production d'énergies renouvelables* ».

EDF a répondu aux interpellations sur ce thème en apportant progressivement plus d'éléments pour présenter ses actions de maîtrise de la demande et de développement de l'éolien, et en consacrant à ce sujet une partie du bilan qu'il a présenté en réunion de clôture, résumant ses engagements dans ces domaines : « *nous nous engageons à expliquer et rendre plus visibles nos actions en matière de développement des énergies renouvelables et de maîtrise de la demande d'énergie. (...) Le Groupe EDF s'est d'ores et déjà engagé à investir 3 Md€, l'équivalent du prix du réacteur EPR de Flamanville, dans le projet éolien d'ici 2010. Nous nous sommes également engagés à maintenir notre effort de recherches dans les technologies renouvelables. Et s'agissant de la maîtrise de l'énergie, notamment en partenariat avec l'ADEME, nous proposons déjà à nos clients, aux collectivités territoriales, des conseils, des bilans énergétiques détaillés, des solutions énergétiques économiques pour la maîtrise de CO₂, de programme de rénovation de l'habitat, l'intégration d'énergies renouvelables dans des immeubles de bureaux, dans des bâtiments publics* ».

Ces engagements avaient été évoqués par EDF lors de réunions précédentes et discutés avec le public. En particulier, en réponse à des questions sur ses investissements prévus dans l'éolien, EDF a précisé que les 3 Md€ d'éolien seraient réalisés en Europe, dont un quart environ en France.

Trois horizons de temps pour comprendre le débat

La question des horizons temporels dans lesquels s'inscrivent différents choix de stratégie énergétique – tant au niveau des échéances de décision que de leurs délais de mise en œuvre – a fortement structuré le débat. Une critique s'est notamment développée contre les hypothèses du Bilan prévisionnel publié par RTE en octobre 2005 vis-à-vis de scénarios énergétiques perçus comme plus volontaristes. Cette question, posée à la fois au niveau national et, dans le cadre du débat sur la ligne THT Cotentin-Maine, pour la région Bretagne, a fait l'objet d'une analyse pluraliste au sein d'un groupe de travail conjointement mis en place par les deux commissions. Ce groupe a permis de préciser le rôle spécifique du Bilan établi par RTE et d'approfondir la réflexion sur l'éclairage prospectif des décisions.

• Les controverses sur le court terme (2012) se sont déplacées

L'EPR de Flamanville étant programmé pour une mise en service dès 2012, les opposants au projet ont critiqué une décision conduisant selon eux à ajouter au parc de production français une capacité nouvelle en base que l'évolution prévisible de la demande intérieure française ne justifierait pas. « *L'électricité de l'EPR de Flamanville sera-t-elle nécessaire en 2015 ?* » questionne le Collectif d'associations pour la protection de l'environnement qui articule trois arguments à l'appui de sa thèse : « une large surcapacité » du parc actuel par rapport aux besoins de base, la perspective de la conversion d'Eurodif à la centrifugation vers 2015, et la possibilité de renoncer à exporter l'électricité correspondant à « l'équivalent de cinq EPR », question dont ce Collectif estime qu'elle « mériterait un débat à elle toute seule ». Cette distinction entre capacité en base et besoins de pointes²⁹ apparaît aussi dans les questions du public : « *en France, malgré une surcapacité de production d'énergie électrique, on doit utiliser de l'énergie fossile en période de pointe de consommation (source de gaz à effet de serre). Qu'apporterait une augmentation de cette surcapacité dans la lutte contre le réchauffement climatique ?* »

Pour les administrations au contraire « le réacteur de Flamanville trouve (...) toute sa place dans le parc de production à l'horizon 2015 » avec un fonctionnement d'au moins 5000 heures par an, tandis que l'association Sauvons le Climat anticipe que « sans mise en place de moyens nouveaux de production la France deviendra importatrice avant 2012 » et que l'AEPN envisage « un, deux ou trois EPR en France dans les années à venir ».

Ce débat, bien présent dans le Cahier collectif d'acteurs et dont les termes ont été repris par les différentes parties en réunions publiques, apparaît toutefois en décalage avec l'argumentaire décliné par le maître d'ouvrage. Pour ce dernier en effet les besoins électriques à l'horizon 2012-2015 n'interviennent pas en premier regard dans la décision de construire l'EPR de Flamanville : l'échéancier est bâti sur un compte à rebours à partir de l'horizon de renouvellement de 2020, ce qui induit une décision de renouvellement à prendre en 2015 et, conséquence du choix industriel d'EDF, une mise en service de la tête de série dès 2012 pour permettre un retour d'expérience de trois ans. EDF considère alors que « ce réacteur contribuerait aux besoins en électricité lors de sa mise en exploitation en 2012 », ce qui est beaucoup moins engageant que les positions affirmées des partisans du projet. Global Chance argumente à ce sujet que « la mise en route de l'EPR tête de série en 2012-2015 dans un parc encore surdimensionné à cette époque par rapport aux besoins d'électricité de base contribue à la baisse de ses performances économiques », les coûts au MWh présentés étant estimés pour un fonctionnement à 8 760 heures. Un fonctionnement à 5 000 heures conduirait, selon la contribution de l'administration, à un surcoût de plus de 50 %.

Mais si, pour EDF, les besoins électriques à l'horizon 2012 ne sont pas un critère décisionnel pour la « tête de série EPR », plusieurs voix se sont exprimées pour faire état d'une autre inquiétude : celle de voir cet outil, potentiellement complété par d'autres réalisations d'électriciens désireux de s'implanter sur le

29. La signification des termes techniques se trouve dans le glossaire du dossier du maître d'ouvrage.

marché français (comme le producteur espagnol Endesa), contribuer à une abondance de l'offre préjudiciable à la poursuite des deux autres axes affichés dans la loi d'orientation de la politique énergétique – la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables.

Les conclusions du groupe de travail sur le Bilan prévisionnel RTE reflètent cette préoccupation sur l'enchaînement de trajectoires d'offre et de demande conformes aux tendances à court et moyen terme (à l'horizon 2015-2020) avec des ruptures jugées nécessaires pour le long terme. Elles font ainsi état de divergences sur la compatibilité entre la reconduite éventuelle d'un système de production électrique centralisé sans émission de carbone et une action effective de maîtrise de la demande d'énergie considérée comme indispensable. De même, elles posent la question de l'ampleur et de la répartition dans le temps des efforts techniques et comportementaux de maîtrise des consommations d'électricité.

• Un débat sur le long terme pour éclairer les choix d'aujourd'hui

La programmation d'une « tête de série EPR » s'inscrit donc dans une perspective de plus long terme qui dimensionne les besoins électriques à satisfaire et guide les décisions sur le parc de production. Si EDF prend la précaution de rappeler dans son dossier que la décision actuelle « *ne préjuge pas des choix énergétiques à prendre vers 2015 pour disposer de moyens opérationnels en 2020* », il n'en est pas moins évident qu'elle intervient dans la perspective explicite de préparer le renouvellement du parc sur la base de l'EPR.

Cette perspective est l'objet d'une forte controverse.

Areva, comme l'ensemble des acteurs qui se sont exprimés pour appuyer le dossier d'EDF, considère que « *même si on attend des vingt prochaines années une amélioration significative des économies d'énergie et une croissance très modérée de la demande, il faudra de nouveaux moyens de production pour faire face à cette croissance (de la demande électrique) et pour générer au minimum les 200 TWh/an qui auront disparu d'ici là par la mise à l'arrêt progressive des moyens de production aujourd'hui en service* ».

Mais d'autres s'interrogent : pour Global Chance, l'EPR « *est inutile pour le bilan électrique de la France dans les 25 ans qui viennent* ». Pour l'association négaWatt, « *le scénario négaWatt (...) permet de stabiliser puis de réduire notre consommation primaire d'énergie en 2050 à 54 % de sa valeur actuelle. (...) Il permet aussi de se passer totalement de la production d'électricité nucléaire à partir de 2030 environ, à la fin de vie des centrales actuellement en fonctionnement* » tout en autorisant une limitation des émissions annuelles de gaz à effet de serre à 2,0 tonnes d'équivalent CO₂ par personne.

Au contraire, pour Sauvons le Climat « *un développement important de l'utilisation de l'énergie nucléaire au niveau mondial est une nécessité si l'on désire stabiliser les concentrations de l'atmosphère en gaz carbonique sans provoquer une crise majeure de l'approvisionnement énergétique* ».

Comme le faisait encore remarquer l'ACRO à la réunion de clôture de Cherbourg le 18 février 2006, sur ce thème du débat comme sur d'autres, « *les mêmes chiffres sont utilisés (...) par les différents acteurs pour arriver à des conclusions diamétralement opposées. Comment le profane peut-il se faire une opinion ?* » La prospective énergétique ne peut-elle être autre chose qu'un affrontement de croyances ? Peut-elle au contraire permettre la mise en débat d'options tangibles, afin que les décisions puissent relever d'une explicitation claire des choix effectués sur l'ensemble du spectre de ces options ? Un premier effort de clarification des enjeux avait été tenté par la Commission particulière et l'ensemble des acteurs ayant contribué au cahier collectif, en demandant à un expert (Enerdata) de présenter en annexe au cahier un tableau synoptique des différentes « visions » en débat concernant l'avenir des besoins de production électrique, accompagné d'un texte présentant brièvement les principaux facteurs explicatifs des écarts observés. Il est toutefois apparu au cours du débat que, si ce travail permettait de « cartographier »

les représentations mobilisées par les différents acteurs à l'appui de leurs thèses sur l'EPR, il n'était pas suffisant pour dépasser le stade du constat et autoriser un véritable dialogue sur les hypothèses sous-jacentes. Il a également été reconnu que cette discussion, très en amont du projet lui-même, pouvait difficilement se développer dans le cadre limité du débat public et qu'il aurait été par contre tout à fait utile qu'elle se soit tenue auparavant. Plusieurs participants ont exprimé le regret que le débat sur les énergies de 2003/2004 n'ait pas été l'occasion d'un tel travail collectif.

• **Le renouvellement du parc après 2020 : contraintes et marges de manoeuvre**

L'horizon 2020-2030, qui est celui du renouvellement de l'essentiel du parc de réacteurs nucléaires français en supposant une durée de vie de 40 ans, joue un rôle central dans le raisonnement d'EDF : c'est pour préparer cette échéance, et notamment pour tenir compte du rythme élevé de mise en service de nouveaux réacteurs qu'elle implique, que le maître d'ouvrage entend anticiper en disposant d'un réacteur EPR en service au moment où les commandes devront être lancées, soit 2015 environ. Le retour d'expérience nécessaire sur ce premier réacteur, éventuelle « tête de série », impose dans la même logique de le démarrer en 2012. Ceci, en tenant compte de la durée nécessaire à sa construction, nécessite de le commander en 2007.

EDF, dans l'exposé de cet argumentaire, n'accorde que peu voire pas de développement à l'analyse des principaux facteurs susceptibles d'influencer, sur la base de ce besoin théorique, le besoin réel de renouvellement de réacteurs envisageable, c'est-à-dire l'évolution des besoins de production nucléaire de l'électricien. Ces facteurs, qui ont été pointés à plusieurs titres au cours de la préparation et du débat, sont de nature très diverse. On peut citer notamment :

- la durée de vie plus ou moins longue des réacteurs existants ;
- l'évolution de la part de marché détenue par EDF sur un marché français et européen où la compétition s'organise ;
- l'équilibre recherché dans ce contexte par l'opérateur entre des moyens de production en base, en semi-base et en pointe ;
- les évolutions globales du parc de production, notamment la pénétration des énergies renouvelables pour la production électrique, ainsi que l'évolution du système électrique français et européen dans le sens ou non de micro-réseaux décentralisés ;
- et bien sûr l'évolution de l'enveloppe de la demande électrique, déterminée par la part de l'électricité dans l'ensemble des usages énergétiques et par la tendance globale de la consommation d'énergie.

Or, sur tous ces facteurs, des acteurs développent à l'horizon 2020 des appréciations divergentes, parfois sans que le débat n'aille au delà. Par exemple, des visions diamétralement opposées sont présentées sur l'intérêt et la capacité d'EDF à maintenir les niveaux élevés d'exportation d'électricité qui sont actuellement les siens, mais aucune analyse plus fine n'est développée sur ce sujet.

Les acteurs déduisent de ces écarts des marges de manoeuvre différentes de celles présentées par le maître d'ouvrage, soit pour estimer que le calendrier de renouvellement prévu par EDF est trop lent, soit au contraire pour en déduire que du temps reste disponible pour affiner les choix avant de s'engager.

Le débat s'est heurté sur ce point, qui croise les discussions sur les aspects énergétiques et industriels du projet, à deux obstacles. Le premier est l'absence de scénarisation, entre l'horizon relativement figé des

prévisions établies à court terme par RTE et les exercices plus larges de prospective énergétique à long terme, pour discuter les options sur le parc de production à l'horizon 2020-2030. Le second est la difficulté à mettre ces options en débat dans un cadre de réflexion nouveau pour les acteurs et le public, tenant compte des évolutions récentes du marché et des politiques européennes.

IV.2. Politique industrielle et impacts socio-économiques : une stratégie industrielle qui fait débat

Le second volet du débat regroupe les discussions autour de la stratégie industrielle. Cette préoccupation est centrale dans l'argumentaire du maître d'ouvrage, qui justifie le projet par le maintien d'une capacité à construire, comme « architecte-ensemblier », les réacteurs nécessaires au renouvellement éventuel de son parc de production.

Selon EDF, trois conditions doivent être réunies « *au moment de décider du renouvellement du parc français à l'horizon 2015* », et le projet d'EPR Flamanville 3 doit permettre de les réaliser :

- « *Disposer d'un modèle de réacteur techniquement éprouvé et conforme aux exigences françaises* » ;
- « *Disposer, avec la construction d'un premier modèle, d'une organisation industrielle opérationnelle, techniquement et économiquement éprouvée ainsi que des compétences d'ingénierie pour la construction de ces ouvrages complexes.* » – où EDF « *joue le rôle d'architecte industriel* » ;
- « *Avoir acquis l'expérience d'exploitation suffisante d'un EPR avant de mettre en chantier une éventuelle série* ».

Le projet d'EDF et sa justification apparaissent donc d'abord basés sur une stratégie d'entreprise, dont la logique relève de choix internes qu'il est en soi peu légitime de mettre en débat public, sauf à travers leurs différentes implications potentielles sous divers aspects socio-économiques. Toutefois EDF précise que le souhait d'« *engager dès à présent, en tant qu'architecte industriel, une « tête de série EPR » en France (...) est cohérent avec les orientations de la politique énergétique française* », ouvrant une autre dimension du débat : la décision industrielle apparaît aussi comme une décision nationale.

Politique administrée ou stratégie d'entreprise ?

Ce qui caractérise largement le volet « politique industrielle » du débat public sur l'EPR et qui a été abordé à de nombreuses reprises (dans les ateliers thématiques par exemple) est justement le passage d'une époque basée sur une logique administrative à une autre basée sur l'ouverture des marchés et de la concurrence.

Jusqu'ici la décision concernant les investissements de l'opérateur public national relevait de sa tutelle, le ministère chargé de l'énergie, qui maîtrisait également les grilles tarifaires. In fine il appartenait donc au politique d'assumer les choix et les conséquences de ceux-ci. L'entreprise EDF ne pouvait faire faillite, être rachetée ou soumise aux décisions de la bourse et des actionnaires. C'est, bien sûr, encore largement le cas. Mais à l'échelle de temps des réacteurs de 3^e génération cela risque fortement d'être de moins en moins vrai. Peut-on, dans ces conditions, aborder la stratégie industrielle d'un opérateur (fut-il le plus important) dans un cadre nouveau avec les références du cadre précédent ?

Une question posée à Dunkerque le 30 janvier 2006 traduit bien l'inquiétude que suscite cette évolution : « *Nous nous rendons compte que le nucléaire demande des moyens énormes au niveau de la*

technologie et également au niveau financier, ce qui concentre si je puis dire entre les mains d'EDF le monopole de production de l'électricité en France. EDF va devenir importante, rentable, convoitable (...). N'y a-t-il pas par effets secondaires un risque pour la France et les Français de se faire finalement confisquer purement et simplement EDF ? (...) Quelles mesures peuvent empêcher la confiscation d'EDF par la finance internationale ? »

Certains acteurs s'inscrivent clairement dans le refus de cette évolution, telle la CGT pour qui « *l'énergie doit rester sous contrôle public. Elle doit échapper aux critères de rentabilité et à la logique financière* », comme elle l'affirme dans son cahier d'acteur.

Cette question sous-tend nombre d'interrogations qui se sont exprimées pendant les réunions publiques. Le maître d'ouvrage, tout comme les acteurs, passant d'un registre à l'autre en fonction de leurs argumentations, le public s'est parfois trouvé désemparé.

Ainsi, comme le soulignent par exemple les rares interventions d'élus locaux, une attention particulière est portée par certains opérateurs de distribution au développement de solutions plus décentralisées et de services diversifiés incluant des conseils sur la maîtrise des consommations, dessinant une possible évolution du système vers une logique moins « gravitaire », pour reprendre un terme employé dans les discussions sur l'électricité et l'énergie dans le débat public.

Outre la double ouverture du marché européen de l'électricité et de son actionnariat, le maître d'ouvrage connaît une évolution fondamentale dans sa mission qui lui permet de prendre part à cette évolution : ainsi, comme l'a rappelé le maître d'ouvrage à Dunkerque notamment, le changement de son statut juridique s'accompagne de la fin de ce qu'on appelait le « principe de spécialité », c'est-à-dire d'une possibilité nouvelle pour EDF de proposer des services énergétiques et interventions « au-delà du compteur ». Dans ce contexte, une discussion s'est ouverte sur la compatibilité à long terme entre ce type d'intervention (le développement de services énergétiques) et l'activité de production électrique en base réalisée par le parc nucléaire.

L'importance de cette transition entre une économie administrative d'Etat assurant la tutelle d'un établissement public et une économie de marché européen avec des opérateurs en concurrence sous le contrôle des actionnaires, a été soulignée par des acteurs et des experts, notamment au cours des ateliers thématiques. Mais les différents aspects liés à ce changement de régulation du marché de l'électricité, de nature de la relation entre la politique industrielle de l'opérateur du parc nucléaire et la stratégie énergétique des pouvoirs publics, ou encore de structure du secteur électrique et d'évolution des métiers et des services associés, n'ont que rarement été placés au cœur des discussions.

Durée de vie du parc

La question de la durée de vie du parc de réacteurs actuellement exploité par EDF, dont on a vu l'importance dans les discussions de politique énergétique, est centrale dans l'analyse de la stratégie industrielle présentée par EDF. Comme expliqué plus haut, c'est à partir d'une échéance de remplacement du parc calculée sur une base de 40 ans de durée de vie moyenne qu'EDF détermine le calendrier immédiat de son projet de « *tête de série* ».

En réunion, de nombreuses interpellations du public ont eu lieu sur ce point : par exemple, « *Comment est fixée la durée de fonctionnement d'une centrale nucléaire ? Avant la privatisation, la durée a été augmentée... Une expertise indépendante, centrale par centrale, a-t-elle été réalisée ? L'échéance de 2020 n'est-elle pas arbitraire ?* »

Les vues divergentes exprimées par les acteurs témoignent de l'importance de ce facteur dans l'argumentaire d'EDF et de l'incertitude qui pèse sur la détermination de cette durée de vie.

Global Chance a rappelé à plusieurs reprises en réunion ses positions : « *La date de mise en route de nouvelles centrales dépend aussi de la durée de vie des centrales existantes. Actuellement une durée de vie de 32 ans figure dans les documents remis à l'autorité de sûreté dans le cas d'une utilisation à pleine puissance des centrales, soit 40 ans pour un taux d'utilisation de 80 %, supérieur à celui constaté sur le parc actuel. Les auteurs du rapport Charpin-Dessus-Pellat, compte tenu de l'avis des experts, avaient retenu une durée de vie moyenne de 45 ans pour le parc actuel (...). Les auteurs du rapport de l'OPECST ont confirmé plus récemment cette expertise en évoquant des durées de vie moyenne du parc de 50 ans et plus.* »

Areva a confirmé qu'une différenciation pourrait s'opérer entre réacteurs : « Des prolongations de vie des centrales peuvent être envisagées jusqu'à 50 ans, voire jusqu'à 60 ans après les nécessaires vérifications et travaux de rénovation et maintien en service. Comme les exigences de sûreté se renforcent régulièrement, certaines prolongations de vie seront inévitablement écartées par l'exploitant ou refusées par l'autorité de sûreté. »

Ces décisions seront, comme l'a rappelé la DGSNR lors de la seconde réunion de Caen, prises au cas par cas sur la base d'un réexamen général de la sûreté des réacteurs tous les dix ans d'exploitation : « *nous avons pris position sur le fait que ces réacteurs étaient aptes à être exploités jusqu'à trente ans. Par contre, l'autorité nucléaire n'a pas pris position à ce stade sur l'exploitation des réacteurs au-delà de trente ans. (...) Il est donc faux de dire que la durée de vie des centrales aujourd'hui a été prolongée à quarante ans. Ce n'est pas vrai. EDF estime que ses réacteurs peuvent être exploités jusqu'à quarante ans.* »

Différents acteurs pointent le risque – ou l'intérêt – que cette différenciation puisse s'opérer plutôt dans un sens ou dans l'autre :

- le GSIEN, qui souligne, sur un plan économique, un « *intérêt à prolonger leur fonctionnement et à ne rien construire* » indique que la durée de vie des réacteurs est essentiellement fixée par les deux éléments non remplaçables, l'enceinte et la cuve, qui dépend notamment du taux d'irradiation. Or pour cette dernière, « *grâce à une nouvelle gestion des combustibles (...), le taux d'irradiation de "conception" (40 ans) ne sera pas atteint avant 50 voire 60 ans. Dans ces conditions, le critère de renouvellement du parc est profondément modifié, du moins pour ce paramètre.* » Un représentant de l'IRSN a confirmé lors des ateliers thématiques, sur un plan technique, la capacité probable des cuves de la grande majorité des réacteurs en fonctionnement à atteindre de telles durées ;

- à l'inverse, Proflam insiste sur le fait que « *le vieillissement peut toucher un nombre important de réacteurs en même temps. L'anticipation d'un problème de sûreté générique, grave et simultané, revêt donc une importance critique. (...) Le risque d'arrêt d'exploitation dès le début de la décennie 2010 ne peut donc être exclu* ». D'où, toujours pour Proflam, « *l'urgence absolue de lancer très rapidement la construction du premier réacteur EPR* ».

Malgré l'évolution des discussions sur ce point au cours des débats, aucun exercice plus détaillé d'analyse des différents calendriers possibles en fonction de l'étalement des durées de vie n'a été proposé. En particulier, aucune situation intermédiaire n'a été décrite entre la situation de référence d'un remplacement au bout de 40 ans de durée de vie, et le risque lié à une prolongation de l'ensemble du parc actuel à 60 ans voire au-delà, décrite dans le dossier du maître d'ouvrage comme la condition nécessaire pour attendre des réacteurs plus avancés que l'EPR (voir plus loin).

Choix du standard EPR

Le choix de l'EPR comme standard apparaît comme la conséquence logique de quinze années de développement de ce projet par les industries nucléaires française et allemande. La pertinence de ce choix n'en doit pas moins, pour certains acteurs, être interrogée : il s'agit ici notamment de mesurer les chances de l'EPR de s'imposer sur le marché européen et international. La question posée est donc plus largement celle de la stratégie industrielle d'exportation de l'EPR, qui dépend de la place occupée par ce réacteur sur le marché global des nouvelles constructions de centrales.

A plusieurs reprises, la question du choix du modèle a été posée. La référence à l'époque où la France a examiné parallèlement les filières à eau bouillante et eau légère, avant de choisir la seconde pour remplacer les réacteurs graphite-gaz de première génération, a parfois été évoquée.

EDF présente dans son dossier de maître d'ouvrage les principaux réacteurs présents sur le même marché que l'EPR, c'est-à-dire de 3^e génération, qui pourraient être envisagés pour le remplacement du parc français : « *EDF examine en permanence toutes les solutions nucléaires, disponibles ou en projet, pour répondre à ses besoins de demain.* » Mais les critères établis pour définir le type de réacteur recherché par EDF éliminent un à un tous ces « concurrents ».

Certains de ces critères ont fait l'objet de questions : par exemple, lors de la réunion de Metz le 7 février 2006, « *pourquoi remplacer des 900 MW et des 1300 MW par des 1600 MW [ce] qui, lorsqu'on les arrête pour maintenance, provoque un manque de production important ?* »

Le problème de la taille est également évoqué dans la perspective, affirmée dès l'origine par le maître d'ouvrage, de pouvoir installer progressivement l'EPR sur l'ensemble des 20 sites électronucléaires en remplacement des réacteurs actuels. La question qui se pose est celle des rejets d'eau de ces tranches de plus grande puissance sur les sites en bord de fleuve ou de rivière : « *le nouveau réacteur étant de 23 % plus puissant sur le réseau que l'ancienne génération de 1300 MW, de la substitution tranche pour tranche résulte une augmentation importante des rejets thermiques (...). La situation de l'été 2003 a montré que les limites posées par les arrêtés d'autorisation existants pouvaient être atteintes. L'évolution climatique rend la probabilité de telles situations plus importante à l'avenir* ». En réponse à cette question le maître d'ouvrage a réaffirmé que « *le fonctionnement en bord de rivière d'un réacteur EPR est tout à fait possible* », moyennant « *certain aménagements* », par exemple des tours aéroréfrigérantes.

La pertinence du choix de l'EPR comme standard pour le renouvellement du parc nucléaire français est en partie liée selon des experts à sa capacité à s'imposer également dans d'autres pays. Deux facteurs sont ici mis en débat : la taille du marché mondial de réacteurs, déterminée par la perspective de relance ou non du nucléaire dans le monde, et la compétitivité de l'EPR sur ce marché vis-à-vis des concurrents existants et en développement.

Deux visions opposées ont été développées sur l'évolution à venir du parc nucléaire mondial. Pour certains, une conjonction de signaux favorables conduit à une relance du nucléaire dans le monde. Lors de la réunion de Bordeaux, la SFEN a noté « *un revirement politique et psychologique concernant le nucléaire. Se traduira-t-il sur le terrain ? Il est vraisemblablement trop tôt pour le dire, mais les projets sont nombreux, et ce, dans de nombreux pays.* »

Pour d'autres, les commandes actuellement envisagées ne suffiront pas à remplacer les fermetures liées au vieillissement du parc, conduisant à un déclin du parc mondial dans les décennies qui viennent. Ainsi, Mycle Schneider, expert invité sur ce sujet à la réunion de Bordeaux, a développé une analyse statistique beaucoup plus critique : « *d'ici 2015, 80 réacteurs auront 40 ans et dans la décennie suivante, près de*

200 atteindraient cet âge. Vu le temps nécessaire pour construire une centrale, il ne sera pas possible industriellement de remplacer les 80 centrales dans les années qui viennent. » Aussi le nucléaire « est en déclin, sauf si la durée de vie est prolongée au-delà de 40 ans ce qui posera d'autres problèmes. La construction de nouvelles centrales est contestée dans la plupart des pays et si on parle beaucoup de la "renaissance" du nucléaire cela reste largement du domaine de la rhétorique. Dans ce contexte, les projets EPR finlandais et français sont des exceptions. »

Les évaluations des perspectives de commandes de réacteurs à court et moyen terme dans le monde sont de ce fait très variables. Une des questions soulevées à ce sujet lors des ateliers thématiques concerne la distinction à établir entre les constructions de réacteurs envisageables dans le monde et les commandes ouvertes aux constructeurs sur le marché international (des pays comme la Chine développant une stratégie d'acquisition de technologies qui les conduit à ne commander que quelques unités à l'étranger). L'un des experts interrogés a notamment appelé à une réflexion sur les conséquences possibles en termes d'accès de l'EPR aux marchés internationaux, en particulier américain, d'une stratégie de fermeture du marché français aux autres constructeurs.

La stratégie « d'architecte-constructeur »

Cette fermeture du marché français est apparue liée à la stratégie d'EDF d'anticiper le renouvellement éventuel de son parc, non seulement avec un standard déjà choisi mais aussi avec une compétence maintenue comme architecte de ses propres centrales, et pas seulement comme opérateur.

La construction entamée en Finlande d'un premier réacteur EPR a été souvent évoquée pour interroger son interaction avec cette stratégie. Deux aspects ont principalement été abordés, la plupart du temps sans remettre la décision finlandaise dans son contexte très différent sur le plan politique (comme le montre l'analyse développée dans le rapport d'expertise complémentaire suite à la mission effectuée en Finlande) et sur le plan économique (projet mené par un consortium d'industriels pour garantir des besoins en électricité qu'ils prévoient en forte croissance) :

- d'une part, une discussion s'est développée sur le sens à donner à cette commande : l'exemple de la commande finlandaise venait pour les promoteurs de l'EPR confirmer la qualité et la compétitivité de ce réacteur, tandis que les conditions financières attachées au contrat donnaient pour les autres une indication contraire ;
- d'autre part, comment l'existence de cette commande, présentée comme un réacteur directement opérationnel et dont la réalisation doit être assurée avant la commande de l'EPR, influe-t-elle sur le besoin d'une réalisation anticipée en France ? C'est par exemple l'objet d'une question anonyme posée à Metz le 7 février 2006 : « *On nous présente l'EPR comme une "tête de série", mais si la Finlande le construit, ne peut-on pas se contenter d'observer ce réacteur et de le considérer comme une "tête de série" ?* »

En réponse, EDF a affirmé à de nombreuses reprises son choix, unique parmi les électriciens, de disposer d'une compétence d'architecte industriel de ses réacteurs, et qu'il entend conserver cette compétence. Dans cette perspective, EDF considère que l'observation du projet finlandais ne peut lui apporter l'expérience suffisante.

Une autre question posée par un expert porte sur l'absence de mise en concurrence sur le choix du réacteur : quels sont les rapports entre Areva, concepteur de l'îlot nucléaire et fournisseur d'une partie de l'EPR, avec l'ensemble EDF et pourquoi un marché pour l'îlot nucléaire n'a-t-il pas fait l'objet d'un appel d'offres ? EDF a notamment expliqué dans son dossier comment, au vu des critères fixés, l'EPR était le seul candidat possible. Néanmoins la question de la compatibilité de cette absence de recours à

appel d'offres vis-à-vis des règles de l'Union Européenne a été posée, sans être argumentée plus avant dans un sens ou dans l'autre.

Certaines interrogations persistent : quels pourront être les rapports entre Areva, concepteur global à l'exportation, et EDF ? Peut-on, dans le nouvel espace de concurrence, avoir deux opérateurs nationaux ? L'un qui a ouvert partiellement son capital et pas l'autre, d'autant qu'il est apparu que le marché international pour une installation de cette taille paraissait faible et soumis à rude concurrence, fondée d'abord sur la bonne volonté des facilités offertes par le vendeur.

Articulation entre « génération III » et « génération IV », et gestion des déchets

L'une des questions majeures soulevées par le choix industriel présenté par EDF est celle de son inscription dans une stratégie cohérente dans le cadre éventuel d'une poursuite à long terme du nucléaire : cette perspective renvoie en effet systématiquement à la vision de réacteurs plus avancés, ou plus performants disponibles à une échelle de temps plus lointaine que la disponibilité immédiate de l'EPR.

Cette problématique a fait l'objet de nombreuses questions du public, telle celle-ci posée à Toulouse : « *Le besoin de remplacement des réacteurs nucléaires de base en France, s'il se pose parce qu'aucune alternative ne serait advenue, devrait s'échelonner de 2020 à 2040. Si entre temps, le CEA ou d'autres grands laboratoires industriels aboutissent en 2020 à un réacteur nouveau bien plus économe en production de déchets, l'EPR ne sera-t-il pas une fois de plus un prototype coûteux destiné à orner les rétrospectives de vulgarisation ?* »

La question se pose dès lors de l'articulation recherchée entre l'EPR, réacteur dit « évolutionnaire » (conçu à partir des réacteurs existants) et des réacteurs dits « révolutionnaires » dont la conception n'est pas achevée. Ceci a spécifiquement fait l'objet d'une partie de la réunion de Toulouse. Plusieurs points ont été, à partir de cette question, mis en discussion dans le débat :

- Une partie importante de la discussion concerne l'horizon de disponibilité de réacteurs que l'on qualifie de « 4^e génération » par opposition aux réacteurs immédiatement disponibles pour un renouvellement du parc, qualifiés de « 3^e génération » (cette appellation faisant elle-même référence au fait que le parc installé constitue la seconde génération, par exemple en France les réacteurs à eau pressurisée, ou REP, qui ont succédé aux réacteurs uranium naturel - graphite - gaz, ou UNGG, qui constituaient la première génération).

Cette discussion recouvre en fait deux conceptions relativement distinctes de ce qu'on peut qualifier de 4^e génération. Pour certains, celle-ci désigne des réacteurs très innovants développés aujourd'hui dans le cadre du Forum international Génération IV, auquel la France participe notamment via le CEA. Ces réacteurs, nous disent les experts, ne peuvent atteindre un stade de maturité industrielle suffisant pour être déployé dans un parc de production qu'à l'horizon de plusieurs décennies – les affirmations couvrent sur ce point une fourchette allant de 2030 à 2050 et situent la plupart du temps cet horizon à 2040.

Dans cette perspective, le renouvellement du parc ne peut attendre, selon le calendrier d'EDF, l'avènement de ces réacteurs censés être plus performants que l'EPR en termes de sûreté, mais surtout de gestion des déchets. La transition par la 3^e génération apparaît donc nécessaire.

A l'inverse, d'autres comme Fulcieri Maltini, englobent dans le qualificatif de 4^e génération l'ensemble des réacteurs en cours de conception qui se démarquent des filières actuellement en exploitation, incluant donc des réacteurs intermédiaires, dans leurs performances et dans leur horizon de maturité – comme les réacteurs haute température (HTR) ou le projet de réacteur à boulets PBMR en cours de développement par les Sud-Africains, dont il estime que le prototype pourrait être mis en service en 2013.

Global Chance notamment a insisté sur ce point, par exemple lors de la réunion de Paris le 29 novembre 2005 : « *en affirmant la nécessité d'un renouvellement du parc dès 2020, les partisans du projet tentent d'accréditer la thèse de la nécessité d'une génération intermédiaire de réacteurs entre le parc actuel et les réacteurs de la génération IV, présentés comme des éléments majeurs de progrès dans plusieurs domaines (accidents majeurs, rendement, déchets). Comme plusieurs de ces réacteurs pourraient atteindre, de l'avis même des experts, leur maturité industrielle vers 2025-2030 (voire beaucoup plus tôt pour le réacteur HTR), on pourrait envisager d'attendre l'émergence de ces réacteurs pour renouveler le parc.* »

- L'autre grand volet de la discussion concerne la vision développée par les différents acteurs, dans le cas d'une réalisation de plusieurs EPR et dans la perspective de l'apparition de réacteurs innovants dans tous les cas avant leur fin de vie, de la coexistence entre ces deux parcs.

Ce point a été renforcé par les annonces, lors de ses vœux aux Français, du Président de la République : celui-ci a en effet tracé une perspective où, parallèlement à la réalisation de l'EPR à Flamanville pour préparer le renouvellement du parc à partir de 2020, un démonstrateur de réacteur de 4^e génération devrait être mis en service au même horizon de 2020.

La principale question, outre la capacité à mener parallèlement ces deux développements, est celle de la gestion globale des matières nucléaires et des déchets qu'elle implique – compte-tenu des attentes très fortes sur ce point vis-à-vis de la Génération IV.

Sur ce plan, une partie du public exprime son scepticisme sur les objectifs affichés : selon une question posée à Toulouse, « *depuis 40 ans, les promoteurs du nucléaire nous disent que le problème des déchets devrait être résolu. À ce jour... rien. Comment vous croire lorsque vous nous annoncez le réacteur miracle à horizon 2040 ?* ».

Mais un débat s'est surtout développé, en écho aux discussions menées dans celui sur les déchets, sur l'articulation prévue entre les deux parcs. Ainsi l'AEPN souligne la part prise par l'EPR pour le lancement de la génération suivante : « *Les futurs réacteurs de génération IV, que nous appelons de nos vœux également, prendront la relève le moment venu, mais nécessitent le développement dans un premier temps des réacteurs de type EPR, qui produiront l'uranium-233 et le plutonium nécessaires au démarrage de ces réacteurs.* » Cette perspective est pour d'autres très dangereuse. Global Chance : « *Nous dénonçons d'autre part vivement l'irresponsabilité de la stratégie qui consisterait à lancer une série d'EPR dans le but de constituer la réserve de combustible plutonium nécessaire à la mise en route massive vers 2040 de certains des réacteurs de la génération IV. Le pari de constitution d'un tel stock de matières dangereuses, sans qu'on puisse garantir aujourd'hui qu'on disposera dans la seconde moitié du siècle des moyens de l'éliminer, est en effet inacceptable.* »

Maintien des compétences

La question des emplois attachés à la construction et à l'exploitation de l'EPR trouve dans le débat une double traduction. La première, placée au cœur de la justification de ce projet sans toutefois être pleinement explicitée, est celle du maintien des compétences de l'opérateur du parc, voire de la filière nucléaire dans son ensemble. La seconde, centrale dans le volet local du débat public, concerne les emplois attendus pour la région d'implantation du réacteur.

Au niveau national, quels emplois sont concernés et dans quelle mesure la commande de l'EPR répondrait aux besoins identifiés ?

EDF affirme, comme lors de la réunion de Paris : « *nous ne pouvons pas envisager de construire demain une centrale sans que l'ensemble du tissu industriel en termes de compétences soit correctement remobilisé. C'est*

un des intérêts aussi de la démarche faite de série, (...), si cette décision est prise, nous construisons quelque chose de reproductible. Tout l'objet de l'anticipation de cette tête de série c'est de remettre le tissu industriel en capacité de faire et en compétence ».

Pour Areva, l'enjeu est encore plus large : *« En l'absence de nouvelles commandes, l'ingénierie nucléaire française serait privée de la taille critique, des moyens et de la motivation nécessaires pour maintenir notre supériorité technologique. Le seul métier des services aux réacteurs existants ne suffit pas pour maintenir l'ensemble des savoir-faire actuels. Les 14 000 emplois de Framatome ANP (filiale du groupe Areva pour la construction et les services aux centrales), en particulier ses neuf usines françaises, seraient directement menacés à terme si la construction n'était pas confirmée. Il en serait de même de nombreux sous-traitants »* (CCA).

Pour le Collectif d'associations nationales, au contraire, *« il serait plus juste de parler de maintien des compétences des quelques centaines d'ingénieurs-concepteurs chargés de la mise au point de l'EPR, dont la plupart sont probablement déjà en train de plancher sur la génération suivante »* (CCA).

Une partie de ce débat s'est concentrée sur la production des plus gros composants du réacteur EPR. Comme l'a rappelé le représentant du Pôle Nucléaire Bourgogne à Dijon, *« dans le monde, la Bourgogne et le Japon sont les deux seuls pôles aujourd'hui encore capable de construire des composants de centrales nucléaires »*. La question posée de ce point de vue est de savoir dans quelle mesure une commande en France contribuera directement au renforcement de ce pôle, sachant que comme pour l'EPR commandé par la Finlande, la plus grosse pièce au moins (la virole de la cuve) sera, selon une déclaration d'EDF à la réunion de Paris, construite au Japon.

Au final, le débat est resté très général sur cette question du maintien des compétences. Qui est concerné ? Pourquoi ? Quel est le rôle du CEA ? La maintenance des installations et la prolongation éventuelle de leur durée de vie n'est-elle pas suffisante ? L'interrogation reste ouverte au-delà du changement de génération. Le débat sur le maintien des compétences nucléaires en France, que l'on peut d'ailleurs poser quelle que soit la vision du renouvellement du parc, se heurte à une relative absence d'analyse et de données.

Une autre question posée est celle de l'entrée éventuelle d'autres opérateurs dans le programme EPR, notamment l'électricien italien ENEL. Comment l'accès d'opérateurs étrangers à ce savoir-faire s'articule-t-il avec l'avantage concurrentiel qu'EDF souhaite préserver sur le marché européen par sa capacité, justement, d'architecte-ensemblier ?

Impacts socio-économiques et problématique de grand chantier

La préoccupation des retombées sociales et économiques d'une éventuelle construction de l'EPR et de son implantation à Flamanville, n'a cessé d'être présente dès la mise en place du débat et s'est poursuivie tout au long des réunions qui le jalonnèrent.

En effet, cette thématique a été incorporée de façon forte dans le Cahier collectif d'acteurs et dans le dossier du maître d'ouvrage. Elle a aussi fait l'objet d'une discussion argumentée lors des ateliers préparatoires tenus les 29 et 30 septembre 2005, juste avant le démarrage du débat public, et dont les résultats furent restitués, sous forme de vidéo, lors de certaines réunions publiques. Enfin, cette problématique fut le point focal, total ou partiel, de cahiers particuliers publiés au cours du débat et émanant d'acteurs particulièrement préoccupés par ce type d'impacts (cf. cahiers de la CGT, de la CFDT, de Proflam, d'Arcicen, de Mayenne Survoltée et de l'ACRO).

La controverse sur ce sujet, largement balisée dans ces écrits, a souvent été reprise dans les réunions, sous forme de questions du public, avec certes une insistance plus grande lors des réunions dans les territoires concernés dans l'immédiat par l'EPR, mais aussi en bien d'autres lieux plus éloignés et non moins sensibles à des décisions qui engagent l'avenir de la société.

L'implantation à Flamanville, en Basse Normandie, de l'EPR est demandée avec une grande force par les autorités politiques et économiques locales. En effet, les attentes au niveau régional sont grandes pour relancer un marché de l'emploi territorial en perte de vitesse. Encore faut-il que l'on puisse donner priorité aux entreprises locales et favoriser le recrutement de travailleurs locaux, ce qui n'est pas totalement envisageable dans la perspective européenne où se situe ce chantier.

EDF avance le chiffre de 2 300 personnes qui pourraient être employées sur le chantier de construction de l'EPR dans sa phase la plus haute (soit entre 2009 et 2011). Ensuite, au cours de l'exploitation du réacteur, 300 personnes bénéficieront d'un emploi direct.

Face à ces perspectives, des associations impliquées localement (ACRO, Collectif EPR non merci...) s'interrogent sur l'effet d'entraînement réel de ce type de chantier pour un vrai démarrage de l'économie locale. Celle-ci trop centrée sur un seul type d'économie – le nucléaire – peine à se diversifier si bien que dès que se termine « l'effet » grand chantier, l'économie retombe et manque d'autres sources de productions. « *Quel avenir économique et social après la fin du chantier ? Des mesures sont-elles prises pour anticiper cette phase ?* », interpelle un responsable CGT lors de la réunion de Cherbourg.

EDF, lors des réunions de clôture, a dit son engagement à « être présent aux côtés des acteurs locaux dans le développement du territoire ». EDF a confirmé son appui à la procédure grand chantier : « *Nous demanderons à ce que cette démarche soit décidée par les pouvoirs publics et nous prendrons évidemment toute notre place dans cette démarche* ». Au-delà, le maître d'ouvrage a fait état de dispositions en termes de formation, d'emploi des personnes locales, d'accès des entreprises locales aux appels d'offre.

Dans de nombreuses réunions, des questions ont aussi été posées sur l'intérêt d'une politique nationale de développement de l'emploi, et de ses impacts en terme de développement local, résultant d'autres choix énergétiques que l'EPR. Ont été notamment cités au cours des réunions publiques la production éolienne, la fabrication et l'installation de panneaux solaires ou de matériaux d'isolation des bâtiments, les pompes à chaleur, qui tous pourraient induire un développement plus diffus d'emplois sur le territoire. « *A investissement équivalent, un programme éolien produirait deux fois plus d'électricité et créerait près de cinq fois plus d'emplois comme le montre l'étude "Eole ou Pluton". Pourquoi EDF n'en parle pas ?* » Il est toutefois à noter que peu d'études, en dehors de ce rapport publié en 2003 par Détente, ont été citées à l'appui de cette partie du débat. Il semble, au vu des interventions dans le débat public à ce sujet, qu'un déficit d'analyse existe dans le pays sur ces aspects.

La question des coûts

Le débat sur les coûts du nouveau réacteur EPR s'inscrit dans un contexte de polémique récurrent sur le coût du nucléaire, que complique aujourd'hui l'incertitude d'un changement économique pour autant qu' EDF n'est plus détenue à 100 % par l'Etat. Ce débat prolonge donc des controverses continues sur l'exactitude des coûts unitaires proposés où sont intégrés tous les coûts directs et indirects, en amont (construction, combustible...) et en aval (déchets, démantèlement...) et les comparaisons qu'on peut en déduire pour juger des performances économiques d'autres types de réacteurs ou d'autres types de centrales.

La préparation du débat a été marquée de ce point de vue par une polémique, récurrente dans les contributions au CCA notamment, sur les coûts de référence de la production électronucléaire produits par l'administration – et fournis comme tels à la représentation nationale. D'une part, le mode de calcul de ces coûts de référence apparaît correspondre davantage à l'évaluation d'un investissement public sur un marché monopolistique qu'à une décision d'investissement d'un opérateur sur un marché ouvert et concurrentiel. D'autre part, les hypothèses unitaires de ces coûts sont contestées par les opposants au nucléaire autant que par certains experts.

Le maître d'ouvrage a coupé court à cette polémique en présentant, dans son dossier, sa propre évaluation du coût de l'EPR, en justifiant le bien fondé de son calcul de coût, et en expliquant sa différence avec les coûts de référence produits par la DGEMP. Le coût affiché par EDF, bien que supérieur à celui calculé par la DGEMP, reste pour EDF un signe de compétitivité.

Le débat sur les montants s'accompagne d'interrogations sur leur prise en charge : le changement de statut d'EDF, la séparation du gestionnaire de réseau RTE, l'ouverture du marché français à la concurrence européenne sont susceptibles de modifier la répartition du financement du coût de l'EPR. Demeure encore l'interrogation sur le prix des externalités de la filière nucléaire : les coûts de la recherche et du développement assumés par la collectivité dans le cadre de la politique publique ; les coûts d'un accident nucléaire pour la partie non supportée par l'exploitant ; enfin les coûts externes associés aux accidents du travail et aux maladies induites par des rejets dans l'environnement.

Enfin, de nombreux questionnements portent sur la compétitivité de l'EPR par rapport à d'autres énergies et tout particulièrement les énergies renouvelables.

Dans le contexte du changement de cadre économique, entre un modèle administré et une logique de marché, le débat a mis en évidence une préoccupation vis-à-vis des charges du passé :

- démantèlement et « retour à l'herbe » ;
- gestion du coût des déchets.

Ces interrogations sont régulièrement revenues. Force est d'abord de reconnaître que l'utilisation faite des taux d'actualisation pour les calculs économiques ne constitue pas un outil adapté aux échelles de temps concernées.

La complexité de ces calculs rend difficile la compréhension de ce débat. Le public a toutefois été marqué sur ce plan par le fait que la Cour des comptes a publié un rapport critique : « *Sachant que la Cour des comptes vous a épinglé début 2005 sur le manque de provision pour le démantèlement des centrales, il faudrait inclure ce coût dans le vrai prix du kW qui deviendrait alors beaucoup plus cher que le kW "renouvelable" ?* » EDF a apporté des précisions sur les modifications entreprises pour tenir compte de ces critiques.

Mayenne Survoltée, dans son cahier d'acteurs, signale par ailleurs les divergences jusqu'ici considérables entre prévisions et coûts constatés sur Brennilis. L'assurance a été donnée plusieurs fois, en réponse à une question régulièrement posée, qu'en tant que fournisseur et vendeur d'électricité EDF prenait en compte la question des déchets afférents à sa vente d'électricité, y compris à l'exportation et pour ses accords de partenariat (ENEL par exemple) – ce point faisant d'ailleurs l'objet de critiques sur sa compatibilité avec le principe de retour des déchets étrangers prévu par la loi de 1991.

L'EPR et la politique de recherche

Parmi les retombées socio-économiques indirectes évoquées au cours du débat figure la question des efforts de recherche et développement liés au projet de réacteur EPR – qui s'inscrit là encore dans des controverses plus larges sur les coûts indirects du nucléaire, les éventuelles subventions publiques à ce secteur, et leur équilibre ou non avec le soutien financier et l'effort de recherche consacré à d'autres filières énergétiques.

Le projet industriel de l'EPR induit des priorités en termes de recherche tant dans le domaine du nucléaire que dans celui des autres énergies. Ainsi, de nombreuses questions du public ont porté sur ce qu'il identifie comme un déséquilibre entre les efforts de recherche :

- principalement entre nucléaire et énergies alternatives : « *Comment, aux vues des budgets considérables mobilisés par le nucléaire, ne pas considérer que ce secteur qui bénéficie d'environ 90 % des moyens de R&D publique dans les énergies, ne continue pas d'être développé au détriment des renouvelables qui en sont au début de leur phase de développement ?* »
- également, vis-à-vis de technologies nouvelles comme l'hydrogène ou la fusion : « *Pourquoi en parallèle avec la réalisation de l'EPR, ne pas augmenter massivement les crédits de recherche sur la fusion nucléaire. Le prototype actuel ITER ne semble pas intéresser les industriels et notamment EDF. Pourquoi ?* »
- enfin, en terme de priorité au sein même des filières nucléaires : « *Pourquoi ne pas investir les 3 milliards d'Euros budgétés pour l'EPR dans de la recherche pour du nucléaire propre (zéro déchet radioactif) et sur l'absence de danger en cas d'incident ?* »

Lancer le programme EPR va demander de poursuivre l'effort de recherche sur la 3^e génération de réacteurs nucléaires, une filière évolutionnaire et non pas révolutionnaire. Cela signifie-t-il que d'autres programmes de recherches, portant sur la 4^e génération, par exemple, qui utilisent des techniques novatrices, vont être plus ou moins freinés ? De même, les éventuels efforts pour aider la mise en place d'un réacteur affecteraient-ils les soutiens financiers alloués par l'Etat à la recherche sur les énergies alternatives, qui restent dans tous les cas nécessaires ?

Le débat a laissé ces questions en suspens soulignant, toutefois, les divergences sur le constat des priorités actuelles de la recherche.

Le choix du site et l'articulation avec le débat THT

D'autres questions récurrentes ont été posées, en lien, logiquement, avec le projet de la ligne 400 kV :

RTE (Réseau de Transport de l'Electricité), filiale indépendante d'EDF, est chargée d'établir des prévisions de consommation en concertation avec l'administration, et de réaliser les liaisons électriques nécessaires tant pour l'évacuation de l'énergie que la stabilité de son réseau (en liaison avec la Commission de régulation de l'énergie, CRE, qui examine le programme d'investissement correspondant).

Comment alors évaluer la pertinence des scénarii RTE (point qui a fait l'objet d'un groupe de travail) et pourquoi la localisation de l'EPR dans le Cotentin ? Sur ce dernier point, l'argumentaire du maître d'ouvrage se résume à trois considérations : réserves foncières, gros travaux déjà réalisés, le bord de mer est moins cher, le territoire d'accueil est favorable. Mais il ajoute que « *tout site actuel est susceptible d'accueillir la suite de l'éventuelle série* » et ajoute que le réseau électrique étant interconnecté la localisation n'a pas beaucoup d'importance.

Cependant beaucoup de questions rejoignent ce thème : « *si les Bretons veulent de l'électricité, qu'ils acceptent une centrale...* » ; « *pourquoi ne pas mettre les centrales nucléaires près des villes et faire de la cogénération (plus de 60 % de la production d'énergie à évacuer dans l'environnement) ?* » ; « *d'autres sites, Penly en bord de mer par exemple, n'auraient pas nécessité une ligne 400 kV de 150 km* » ; « *qui paie la ligne et pourquoi pour la Bretagne ? pour l'exportation ?* »

IV.3. Maîtrise des risques et confiance : l'EPR, un progrès en matière d'environnement et de sûreté ?

L'EPR s'inscrit dans une technologie, le nucléaire, à laquelle s'attachent des perceptions très contradictoires des risques. La définition des objectifs de maîtrise des risques fixés par les promoteurs du projet et l'appréciation des dispositions prises pour les atteindre ont constitué une préoccupation majeure dans le cadre d'un débat où le public est amené à discuter de la justification d'un équipement industriel dont il doit peser les avantages et les inconvénients associés en le comparant à d'autres possibilités de production d'énergie.

Trois niveaux de discussion sont à distinguer :

- le choix d'une logique « évolutionnaire » par rapport à la filière actuelle, caractérisé par une continuité tant sur le plan technologique qu'en terme de progrès dans la maîtrise des risques, vis-à-vis d'une logique « révolutionnaire » de saut qualitatif ;
- les objectifs de maîtrise des risques assignés lors de la conception du projet de réacteur EPR ;
- la capacité des dispositifs retenus dans le cadre de cette conception à répondre aux objectifs fixés.

Un débat très large sur un objet très fermé

En ce qui concerne le contenu, le débat sur les risques s'est heurté à deux problèmes :

- le fossé entre le champ très large des préoccupations du public vis-à-vis des risques nucléaires et le domaine étroit du débat de spécialiste sur la sûreté de l'EPR ;
- la marge très restreinte de modification possible des options techniques de l'EPR telles qu'elles sont soumises au débat, sans que les choix de filière et la définition des objectifs aient été discutés en amont avec le public.

D'un côté, le public a manifesté une préoccupation très globale vis-à-vis de l'ensemble des risques liés à la radioactivité : celle-ci inclut le risque d'accident majeur et la question de la tenue aux actions terroristes, mais elle porte avant tout, plus largement sur les effets des rayonnements, englobant les rejets de l'installation et la gestion des déchets issus de l'industrie nucléaire.

Le débat entre acteurs a tendu au contraire à se concentrer sur les questions de sûreté (le risque accidentel) et de sécurité (les actes de malveillance) spécifiquement liées à l'EPR et traitées sous un jour plus technique. Certes, les divergences profondes entre acteurs sur la perception du risque nucléaire n'ont pas été ignorées : des appréciations opposées sur le danger des faibles doses, sur l'acceptabilité d'un risque

d'accident majeur de faible probabilité, sur la gestion de déchets à très longue durée de vie sont apparues dans leurs argumentations mais le débat spécifique sur le projet de réacteur EPR n'a pas été pour eux le terrain pour refaire ces débats plus larges.

Cet écart est renforcé par l'histoire même du projet EPR tel qu'il s'est présenté au débat public. C'est un long processus que le public doit être en mesure de s'approprier pendant le temps du débat, processus auquel il n'a pas été explicitement associé, même s'il y a eu des rendez-vous importants dans les cadres gouvernementaux, parlementaires³⁰ ou d'expertise. Ainsi, le projet de développement d'un réacteur évolutionnaire a fait l'objet d'une première décision industrielle et politique prise dès 1989 conjointement entre la France et l'Allemagne. Les objectifs de sûreté retenus ont été publiés par les autorités de sûreté française et allemande en 1993. Enfin, l'appréciation des dispositions proposées par les concepteurs pour répondre à ces objectifs a fait l'objet d'une expertise approfondie de douze années par l'IRSN et la GRS (organismes d'expertise publics français et allemand) et a donné lieu à plus de cinquante rapports soumis à l'examen des groupes permanents d'experts placés auprès des autorités de sûreté des deux pays.

Il convient donc de souligner que globalement, les options sur la maîtrise des risques associée à ce projet de nouveau réacteur, en termes de priorité et d'objectifs, correspondant aux options techniques développées dans le cadre de la conception du réacteur EPR, ont été arrêtées bien avant la phase du débat public.

En contrepartie, le débat public pouvait reposer sur de véritables bases techniques. A condition, bien sûr, que celles-ci aient été partagées et que des modifications au projet restent possibles. On se heurte là à une autre difficulté majeure, que le débat a fait ressortir très fortement : les limites actuelles de l'accès à l'information des citoyens et des experts indépendants ont été jugées par certains acteurs et par une partie du public comme un obstacle à l'exercice d'une expertise pluraliste sur ces dossiers techniques. Cette préoccupation s'inscrit beaucoup plus largement dans un manque de confiance de la population dans la parole institutionnelle sur le nucléaire civil en France.

Ce manque de confiance constaté tout au long de ce débat s'exprime clairement dans la question suivante : « *Quel crédit peut-on accorder à ce qui se dit (...) sur le nucléaire quand après "Tchernobyl" experts et gouvernement de l'époque proclamèrent urbi et orbi que le "Nuage Radioactif n'avait pas franchi la frontière Française ?" Et l'amiante ! Quel crédit peut-on apporter à l'expertise publique ?* »

Ainsi, l'accès d'experts indépendants à des parties du document technique de base sur la sûreté de l'EPR, le rapport préliminaire de sûreté, est-il devenu un objet à part entière du débat. Plus encore, les problèmes de confiance sur les questions de sécurité ont pris une importance telle que l'accès à l'information est devenu, à travers notamment un groupe de travail, un sujet essentiel du débat.

Une autre difficulté essentielle pour la mise en débat de la maîtrise des risques, réelle même si elle a été moins visible au cours du débat public, tient à la définition du cadre de référence : avec quoi le projet EPR doit-il être comparé, par rapport à quels autres risques doit-il être mesuré ? Les points de vue sont apparus multiples dans ce domaine.

Tout d'abord, le débat doit-il porter sur les risques associés au seul réacteur en projet, ou sur une éventuelle série qui en serait issue ? Faut-il comparer ce réacteur supplémentaire avec le parc existant, avec d'autres réacteurs « disponibles sur le marché » aujourd'hui, ou bien en se projetant à plus long terme avec des réacteurs du futur, comme les réacteurs dits de 4^e génération ?

La comparaison, en termes de risques, doit-elle s'arrêter à une analyse des risques spécifiques au nucléaire selon différents types de réacteurs mis en œuvre, ou doit-elle s'étendre à une analyse de l'ensemble des

30. Voir les rapports de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (en particulier N° 971 Assemblée Nationale et N° 484 Sénat - Mars 1998)

contraintes liées à des choix de stratégie énergétique, incluant par exemple la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Le débat dans ce domaine renvoie assez largement à une attente de diminution de l'ensemble des contraintes liées à l'énergie.

Position du maître d'ouvrage

Comme expliqué plus haut, les choix de conception du réacteur EPR s'inscrivent, en termes de maîtrise des risques, dans un long processus dont 1993 a été une année-clé : elle a vu la fixation conjointe, par les autorités de sûreté nucléaire française et allemande, des objectifs de sûreté à retenir pour la prochaine génération de réacteurs électronucléaires dans le cadre d'une « conception évolutionnaire » permettant de tirer bénéfice du retour d'expérience des réacteurs en exploitation en France et en Allemagne.

Dans son dossier, EDF souligne le réalisme du choix de ce concept « évolutionnaire ». Cette stratégie a été préférée à la mise en œuvre incertaine de nouveaux concepts ne présentant pas, du point de vue du maître d'ouvrage, la maturité suffisante.

Les avancées en matière de maîtrise des risques sont décrites par EDF comme portant à la fois sur :

- des objectifs de sûreté renforcés, s'exprimant par la diminution du nombre d'incidents en fonctionnement normal, la réduction de la probabilité de fusion du cœur et la réduction des rejets radioactifs pouvant résulter des accidents concevables (les accidents avec fusion du cœur qui conduiraient à des rejets précoces "doivent être pratiquement éliminés" ; dans les autres accidents avec fusion du cœur, des objectifs plus contraignants qu'auparavant doivent être tenus en termes de relâchement de radioactivité) ;
- des progrès significatifs en matière de protection de l'environnement s'exprimant notamment par une réduction des rejets radioactifs liquides et gazeux et une réduction des déchets radioactifs ;

Parmi les dispositifs nouveaux présentés dans le dossier du maître d'ouvrage pour satisfaire aux objectifs de sûreté, EDF met l'accent sur ceux qui garantiraient en toutes circonstances la maîtrise du refroidissement des installations (quatre systèmes de sauvegarde), renforceraient la tenue aux agressions (coque de béton enveloppant les parties sensibles), limiteraient les conséquences d'un accident grave (récupérateur de combustible fondu). Ces dispositifs sont parmi les plus importants pour le respect des objectifs principaux d'amélioration de la sûreté, visant à réduire et prévenir les conséquences d'accident majeur de telle sorte qu'en toute circonstance les mesures nécessaires de protection des populations soient très limitées en termes d'étendue et de durée (pas de relogement permanent, pas d'évacuation d'urgence au delà du voisinage, pas de restriction à long terme sur la consommation des produits alimentaires, etc.)

Le maître d'ouvrage présente par ailleurs les avantages attendus selon lui de l'EPR, par rapport aux réacteurs existants, dans des domaines tels que la réduction des rejets, la diminution des volumes de déchets et l'économie des ressources en uranium, ou encore la minimisation des expositions des travailleurs aux rayonnements.

Les risques nucléaires en général

Les préoccupations largement manifestées par le public dans le débat se situent en grande partie en amont des considérations techniques sur les améliorations de la sûreté ou d'autres aspects que présenterait le projet EPR. Elles touchent à une demande de débat sur les risques nucléaires en général, dont les manifestations les plus citées sont les rejets de radioactivité dans l'environnement d'une part, et l'accumulation de déchets nucléaires, notamment à vie longue, d'autre part. Ceci est illustré par exemple par

le fait que, alors même qu'un autre débat se déroulait sur ce thème, 145 questions ont porté sur les déchets radioactifs.

Cette attente s'écarte en grande partie des positions sur les risques liés à l'EPR élaborées par les acteurs, notamment dans le Cahier collectif d'acteurs et les autres contributions, ainsi que par les experts au cours des ateliers thématiques. Non pas que ces questions ne fassent pas l'objet de polémiques entre eux (par exemple, les risques liés la réalisation du projet EPR à Flamanville sont perçus comme négligeables par certains au vu de leur très faible probabilité, insupportables par d'autres en regard de l'ampleur des conséquences...), mais celles-ci sont globalement restées hors du champ de leurs discussions dans le cadre du débat EPR. De même, les rejets attendus de l'EPR n'ont pas fait l'objet d'un débat au niveau technique, tandis que la question des déchets était largement renvoyée au débat public sur ce thème.

Des réponses ont toutefois été apportées, chaque fois que ces questions ont été posées au cours des réunions publiques, par le maître d'ouvrage, ainsi que parfois par des acteurs ou experts plus spécialisés dans le domaine de la radioprotection.

Certaines de ces questions, recueillies lors des réunions publiques ou adressées à la CPDP, reflètent les préoccupations, à la fois locales et plus générales, de la population :

- « *Quelle sécurité (terrorisme, risques naturels) pour le réacteur EPR ?* »
- « *Dans un monde où le terrorisme peut avoir recours à des méthodes défiant l'imagination, sait-on ce qui se passerait si un avion de ligne était précipité sur un réacteur EPR ?* »
- « *Les risques de raz-de-marée (tsunami) et de tremblements de terre ont-ils été pris en compte pour la conception de l'EPR ?* »
- « *Comment pensez-vous gérer sur le long terme les données suivantes : la baisse des nappes phréatiques, la raréfaction de l'eau, et le réchauffement du climat ? Avec des réacteurs qui devraient s'interrompre en période de canicule, l'insuffisance d'eau, tout cela allant croissant ?* »
- « *Pourquoi continuer à construire des centrales alors qu'on sait très bien que nous sommes incapables de gérer le problème des déchets ? N'est-ce pas une conduite au moins irresponsable, au plus criminelle ?* »
- « *Quelles sont les différences fondamentales entre un réacteur EPR et un réacteur PWR du palier N4 actuel ?* »
- « *Quel impact sur l'environnement du secteur de la Hague entraîne cette 3^e création du groupe d'électricité ?* »
- « *Connait-on l'influence de l'eau "chaude" rejetée en mer sur la faune et la flore marine ?* »
- « *Quelle sera la quantité de radioactivité dégagée avec l'implantation du réacteur EPR ?* »
- « *Comment se protéger de la contamination à faible dose, s'il n'y a pas de seuil de toxicité ?* »
- « *Que sait-on de l'impact des faibles doses autour d'un site nucléaire ? Existe-t-il des études ?* »

Lors des réunions publiques organisées notamment à Caen le 23 novembre 2005 et à Angers le 15 décembre 2005, le maître d'ouvrage a été souvent interpellé sur l'impact des rejets de l'EPR dans l'environnement et les conséquences de ces rejets sur la santé des populations résidant aux abords des installations ou travaillant sur les sites nucléaires. Ces questions concernent :

- l'état de référence : « *Comment peut-on évaluer les effets des centrales nucléaires dans la mesure où des « niveaux zéro » n'ont pas été évalués au démarrage des centrales ?* » ;
- les risques pour la santé des travailleurs : « *J'ai été victime d'une leucémie aiguë, reconnue d'origine professionnelle. Je souhaite savoir ce qu'en pense le comité et ce qui se passe au niveau des leucémies dans la région de La Hague. On nous donne toujours des réponses évasives, jamais concrètes* » ;
- ou des populations riveraines : « *(...) Depuis trente-cinq ans se pose la question des rejets des centrales..... Il faut le dire : en fonctionnement normal, les centrales nucléaires rejettent des déchets, dans la Manche en*

particulier. Les centrales productrices d'électricité ont des autorisations de rejets qu'elles ont demandées et, dans un certain nombre de cas, elles les dépassent ... Tous les scientifiques sérieux au monde considèrent qu'il n'existe pas d'effet de seuil ».

Dans ce domaine le maître d'ouvrage s'est principalement retranché derrière le respect, par son entreprise, de la réglementation en vigueur basée sur des seuils sanitaires définis. « *Chez EDF, la limite réglementaire d'exposition résiduelle maximum à laquelle pourrait être soumise les riverains est de 1 milliSievert. A Flamanville, la construction d'un troisième réacteur entraînerait un taux global de 0,040 milliSievert en première approche ».*

La DGSNR a précisé qu'en matière de radioprotection des travailleurs, indépendamment des seuils réglementaires, EDF doit continuer bien sûr à faire des progrès : « *EDF a effectivement proposé un objectif de ce qu'on appelle la dose annuelle collective reçue par les travailleurs sur le réacteur EPR, qui est en progrès par rapport aux meilleures centrales actuelles. Cet objectif est environ la moitié de la dose moyenne sur les réacteurs existants. Il est meilleur, d'environ 10 ou 20 %, que la dosimétrie du meilleur réacteur actuel ».*

L'ACRO a fait le point sur les travaux du Groupe Radio-Écologie Nord Cotentin qui a réalisé une étude d'évaluation autour des leucémies du Nord Cotentin. « *Cela touche les jeunes de moins de 25 ans. Le fait qu'il y ait des leucémies en sur-incidence est un fait acquis. Il n'y a pas de doute. La relation de causalité qui a été suggérée par Jean-François Viel entre les leucémies et les rejets des installations nucléaires était une hypothèse qui a été étudiée par le groupe radio-écologie Nord Cotentin. Ce groupe n'a pas été capable d'apporter la preuve d'une relation de cause à effet. Ce à quoi je m'empresse d'ajouter que l'absence de preuve d'une relation de cause à effet ne constitue pas une preuve de l'absence de cette même relation. »*

En ce qui concerne l'impact des faibles doses sur la santé des populations, le représentant de l'ACRO, s'appuyant sur l'exemple passé de la Dioxine, a critiqué la position de l'Académie de médecine qui évoque « *très clairement l'existence de seuils d'innocuité pour les radiations et défend à nouveau la thèse de l'existence de seuils en dessous desquels les effets ne seraient pas prouvés. »*, alors que l'Académie de médecine et l'Académie des sciences aux Etats-Unis apportent, dans un rapport qui n'est pas publié, « *une version complètement contradictoire et expliquent qu'aujourd'hui, c'est bien la relation linéaire et sans seuil qui est la base la plus vraisemblable pour l'action des radiations. »*

On a également entendu le point de vue de l'expert public sur ce point : « *L'IRSN partage un certain nombre d'interrogations sur les questions relatives à la contamination interne telles qu'elles ont été exprimées. Cela ne veut pas dire qu'il y a des catastrophes derrière mais, à l'évidence, nous ne pouvons pas démontrer aujourd'hui le système mis en place. Nous considérons, néanmoins, que le système de la réaction linéaire est aujourd'hui celui qu'il faut conserver. Ceci dit, des expérimentations sont menées sur le long terme, ce qui induira peut-être une vision différente des problèmes de contamination interne. Des recherches sont en cours, nous ne sommes pas encore à rebâtir un autre système ou avoir des conclusions définitives. Pour l'instant, nous restons sur le système de la CIPR (Commission internationale de protection radiologique) ».*

Le débat sur la sûreté

Dans les cahiers d'acteurs puis dans les réunions publiques, les acteurs favorables au projet ont développé pour l'essentiel les mêmes arguments que ceux du maître d'ouvrage. Ainsi l'AEPN affirme que « *certaines fonctions importantes pour la sûreté de l'EPR ont été quadruplées... et que le risque probabiliste d'accident grave sur un EPR est réduit d'un facteur 10 par rapport aux réacteurs du parc actuel »* (CCA).

Outre leurs critiques sur des méthodes d'évaluation qu'ils jugent trop fermées pour garantir la qualité de la démonstration de sûreté, les acteurs critiques à l'égard du projet portent leur attention sur deux niveaux :

- Le premier concerne le caractère suffisant ou non des objectifs de sûreté et, parallèlement, l'absence d'évolution des règles fondamentales de sûreté. Dans cette catégorie, il faut inclure des critiques plus radicales qui remettent en cause le choix d'une technologie considérée comme dépassée. Ainsi le Collectif d'associations nationales, suivi en cela par des associations d'experts comme Global Chance et le GSIEN, juge que « *l'EPR est un projet qui date déjà de plus de 10 ans et qui n'amène aucune avancée technique significative par rapport aux premiers réacteurs construits en France* » (CCA) et rappelle que l'autorité de sûreté avait à ce sujet évoqué lors d'une audition parlementaire début 2003 le fait que les délais envisagés avant la réalisation de l'EPR puissent conduire à une révision des objectifs de sûreté.
- Le second niveau du débat s'est développé sur l'adéquation des dispositifs prévus pour la sûreté de l'EPR à l'égard des objectifs de sûreté visés. Ainsi, le GSIEN encore estime que « *l'approche retenue ne garantit rien sur les améliorations possibles* » et émet des doutes sur la tenue des gaines de combustibles pour des hauts taux de combustion : « *On ne sait pas si les gaines tiendront. Les essais ne seront disponibles que vers 2012. La réalisation de cet objectif est loin d'être une évidence* ». Le débat s'est concentré sur un certain nombre de points techniques du domaine de la sûreté ou par extension du domaine de la sécurité, tels que les dispositifs nouveaux et la tenue aux agressions externes (notamment, depuis le 11 septembre 2001, le risque de chute d'avion commercial³¹) – bien que sur ce dernier point, il n'ait pas été possible d'approfondir dans le cadre du débat la discussion des opinions contradictoires exprimées (seulement de mettre en débat les difficiles conditions d'un tel approfondissement).

Au cours des ateliers organisés avec des experts n'ayant pas participé au Cahier collectif d'acteurs, le questionnement de ces derniers a été confirmé. Il est apparu difficile d'engager un véritable dialogue technique sur les éléments de la démonstration de sûreté au-delà de la définition des objectifs de sûreté. De même, il n'a pas été possible de se faire une idée claire sur l'état d'avancement réel de la génération IV et l'impact éventuellement négatif du choix de l'EPR sur le développement de cette dernière.

Dans le cadre de la convention mise en place pendant le débat, le GSIEN a produit un rapport dont il a présenté les grandes lignes à la réunion thématique de Caen. Le rapport final du GSIEN, daté du 26 janvier 2006, comporte en outre les réponses apportées par EDF et des commentaires sur ces réponses. Le GSIEN a ainsi pu analyser trois points, traités en priorité et sous forme limitée, compte tenu du peu de temps où ils ont eu accès au rapport de sûreté :

- l'adjonction d'un récupérateur de corium ;
- l'exclusion de rupture ;
- le combustible, sa gestion et son comportement à taux de combustion élevés.

Le GSIEN souligne sur l'ensemble de ces points le fait que les analyses présentées restent pour partie à compléter ou non validées, ce qui renforce selon lui la légitimité de ses doutes et conduit à proposer qu'une expertise plurielle continue à se développer autour de ce dossier.

Ce dialogue technique qui s'instaure avec les experts quelle que soit leur origine, apporte un complément mais ne se confond pas avec l'instruction du dossier par l'organisme d'expertise public à la demande de la DGSNR. L'IRSN a notamment mis en évidence l'état d'avancement de l'instruction en soulignant certaines de ses interrogations et en précisant les futures étapes. « *Si EDF dépose une demande d'autorisation de création d'une centrale électronucléaire de type EPR, (...) l'étape suivante sera l'examen détaillé du rapport préliminaire de sûreté associé à cette demande. Le contenu de ce rapport devra être cohérent avec les directives techniques évoquées précédemment. En tout état de cause, l'exploitant devra montrer que les nouvelles dispositions permettront bien de respecter les objectifs généraux de sûreté fixés en 1993* ».

31. Il convient de noter que le débat est resté sur ce point très centré sur le risque de chute d'avion, sans s'élargir aux autres menaces envisageables par rapport aux actes terroristes ou de malveillance. Les modalités d'examen de telles menaces, et les assurances sur la réalisation des expertises correspondantes dans le cadre de la conception de l'EPR n'ont pas été mises en débat, pour autant que celui-ci ait pu se développer dans les limites du secret de défense. Les interrogations sur la façon dont ce type de secret est traité à l'étranger ont été à l'origine d'une expertise complémentaire sur « l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire dans une sélection de pays occidentaux » confiée au CEPN et à WISE-Paris, dont les conclusions sont rapportées à l'annexe 25.

Les autres questions en suspens

Paradoxalement, le débat « technique » s'est peu étendu au-delà de la sûreté dans des domaines qui préoccupent pourtant peut-être davantage le public au vu des préoccupations exprimées lors du débat. Ainsi, par exemple, si la question des déchets liés à l'EPR est apparue beaucoup plus ouverte que le dossier du maître d'ouvrage ne l'indique, les conséquences de cette incertitude ont été assez peu discutées : les acteurs critiques ont mis en évidence que les évaluations présentées en termes de volume de déchets et d'économie de ressources reposent sur plusieurs hypothèses, notamment une augmentation forte de ce qu'on appelle les « taux de combustion » des combustibles du réacteur EPR dont la mise en œuvre est suspendue à une validation par la DGSNR qui reste en cours d'examen – ce que le maître d'ouvrage a d'ailleurs précisé. Mais les conséquences éventuelles, sur le plan du bilan des matières nucléaires et des déchets notamment, en cas de performance moindre n'ont pas été discutées.

De même, la question de l'insertion de ce réacteur EPR, en cas de réalisation, dans les équilibres de gestion du combustible usé, de retraitement et de réutilisation de matières nucléaires n'a pas été réellement mise en débat. EDF a indiqué, sur un point central dans ce domaine, que l'EPR était conçu pour utiliser du combustible MOX, tout en laissant apparaître que ceci n'était pas l'option principale retenue aujourd'hui. Des questions importantes liées à ce choix, telles que la maîtrise des flux de matières nucléaires et de déchets ou encore l'articulation avec l'émergence éventuelle de réacteurs « consommateurs » du plutonium accumulé dans le cadre de la 4^e génération, n'ont été abordées qu'occasionnellement.

Au-delà, la discussion engagée dans la préparation du débat entre le choix de réacteurs de conception dite « révolutionnaire » par rapport au concept « évolutionnaire » de l'EPR a peu alimenté le débat sur le risque : bien que la possibilité de retarder l'échéance du remplacement des réacteurs actuels pour envisager le passage direct à la 4^e génération soit un thème important du débat sur les stratégies industrielles, peu d'argumentaire a finalement été produit sur l'amélioration supposée de cette 4^e génération par rapport à un réacteur comme l'EPR en termes de maîtrise des risques.

Les interventions sur ce sujet ont toutefois souligné la difficulté à opérer une comparaison entre un réacteur dont la conception est achevée et des projets qui restent en grande partie théoriques. Au-delà, s'est posée la question d'articuler cette analyse des risques avec une vision claire de l'enchaînement temporel et industriel des « générations » successives.

Le développement de l'expertise pluraliste

Cet écart entre le débat d'expert et les inquiétudes du public est symptomatique d'un problème plus large de manque de confiance du public dans l'ensemble des discours d'acteurs sur le nucléaire civil, en particulier celui des acteurs industriels et institutionnels. Ce fait, présent et sujet de crises tout au long de ce débat, n'est pas propre au débat public ; cependant le dispositif du débat public offre des outils pour tenter de dépasser ce constat.

La difficulté des acteurs de la société civile à débattre de ces sujets tient non seulement à leur complexité et aussi à la non accessibilité d'une grande partie des documents justifiant de la maîtrise des risques, notamment les rapports de sûreté et les rapports d'expertise critique correspondants, documents dont disposent les pouvoirs publics.

Cette non accessibilité empêche en effet l'exercice d'un pluralisme d'expertise demandé par une partie des acteurs et du public. Ainsi le GSIEN, dans sa contribution au Cahier collectif d'acteurs, exprimait la nécessité d'accéder, pour construire son analyse, à des documents couverts par le secret industriel : le rapport préliminaire de sûreté ainsi que les analyses de l'organisme d'expertise public (IRSN).

La Commission a pris dès le départ la mesure de cette difficulté ; elle s'est efforcée au cours de la phase de préparation du débat (Cahier collectif d'acteurs, ateliers préparatoires), pendant le débat (vidéo sur les ateliers, réunions thématiques) et à travers des avancées sur l'accès aux documents, de favoriser la construction d'un dialogue technique avec le maître d'ouvrage, la DGSNR et l'organisme d'expertise public, qui devrait se prolonger après le temps du débat.

Après consultation de la CADA³² précisant la nature non publique des documents techniques visés, et des contacts avec les parties prenantes, la solution retenue a été d'élaborer une convention permettant au GSIEN, sur la base d'un questionnaire précis, de consulter dans les locaux d'EDF des chapitres du rapport préliminaire de sûreté (RPS), en s'engageant à en respecter la confidentialité et, en contrepartie, en rendant public un avis critique sur ces documents. En outre, le GSIEN a pu poser des questions complémentaires à des spécialistes d'EDF ainsi qu'à la DGSNR et à l'IRSN.

Les principaux acteurs ont souligné qu'il s'agit d'une première étape d'un dialogue qui devra se poursuivre dans l'avenir. C'est dans cette perspective d'élargissement à d'autres acteurs de ce type de convention et de prolongation au-delà du temps du débat, qu'a été proposée l'élaboration d'une convention avec EDF associant le conseil scientifique de l'Association nationale des commissions locales d'information (ANCLI), qui peut agir comme relais de questionnement des CLI. EDF pour sa part proposait une convention EDF / CLI de Flamanville pour le suivi du projet. Après une vive controverse sur les objectifs d'une telle convention lors de la réunion publique de Dunkerque, son principe apparaît acquis à l'issue du débat, en s'appuyant sur l'aspect local par une convention EDF / CLI de Flamanville / ANCLI et sur la base d'un questionnaire plus large que celui du GSIEN.

Il conviendrait désormais que les intentions exprimées soient suivies d'effet et que, dans le temps de l'examen du rapport préliminaire de sûreté qui sera prochainement déposé si le maître d'ouvrage donne suite à son projet, des travaux d'expertise conséquents puissent être effectivement réalisés dans un cadre pluraliste et leurs résultats portés à la connaissance des différentes parties intéressées.

Une autre avancée significative du débat dans ce domaine est l'engagement par EDF de produire, d'ici à l'été 2006, une version publique du rapport de sûreté de l'EPR dont on a compris, suite notamment à une intervention en ce sens de la DGSNR lors de la réunion publique de Dunkerque, qu'elle devrait effectivement prendre la forme d'un document technique expurgé des éléments protégés par le secret industriel, et non d'une version simplifiée pour le grand public : « *Du point de vue de l'autorité de sûreté, un progrès important serait certainement d'arriver bien plus en amont à obtenir des documents techniques, pas des documents grand public, de type rapports préliminaires de sûreté qui soient publics, diffusables. Et ceci bien entendu en respectant parfaitement les secrets protégés par la loi, et notamment le Secret Défense* ».

Le périmètre du secret

Au-delà des efforts engagés très tôt dans la préparation du débat pour permettre l'étude des documents de sûreté par certains experts, la préoccupation du public et de nombreux acteurs en matière d'accès à l'information s'est exprimée plus fortement encore vis-à-vis du secret défense.

Une crise s'est ouverte dans ce domaine après le retrait d'un paragraphe de la contribution du Réseau Sortir du nucléaire au Cahier collectif d'acteurs, dans lequel celui-ci proposait une diffusion de document classé confidentiel-défense sur la résistance de l'EPR à une chute d'avion de ligne, diffusion qui constituait, quoiqu'on pense sur le fond du dossier, une compromission juridiquement condamnable du secret de défense.

32. CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

La crise résultant du départ du débat public, définitif ou temporaire, de certaines associations et de certains experts suite à cette affaire et aux discussions qui ont suivi avec le Gouvernement, concernait aussi bien la CPDP - EPR que la CPDP – gestion des déchets radioactifs. Elle a de ce fait mobilisé également la CNDP (cf. historique), qui a appelé les parties prenantes à réfléchir aux conditions de résolution de ce qui apparaissait comme un « conflit d'exigences » toutes deux tirées de la loi entre pluralisme et exhaustivité du débat public et protection par le secret d'intérêts liés à la sécurité nationale.

Les questions du public ont largement répercuté cette préoccupation : « *La question du "secret défense" est moins scientifique que démocratique : qui décide des risques pris par tous ? De quelle manière et en vertu de quelles informations ?* » Ou encore, « *Comment peut-on dans une société démocratique adhérer à un projet de production d'énergie qui nécessite le "secret défense" ?* »

Elle a donné lieu, d'une part, à une réflexion et à des actions visant à concilier l'exigence d'accès aux informations et le respect du secret industriel et, d'autre part, à une réflexion plus générale sur l'accès à l'information, incluant les thèmes relevant du secret de défense.

Un accord a pu être trouvé avec les pouvoirs publics, le maître d'ouvrage et une partie des associations, notamment celles rassemblant des experts indépendants (mais pas les grandes ONGs environnementales qui ne sont pas revenues dans le débat), sur la possibilité d'engager dans le cadre du débat une réflexion générale sur l'accès à l'information, prolongeant les efforts visant à concilier cette exigence avec la protection du secret industriel dans les documents de sûreté, et élargissant la problématique au thème du secret défense.

La session commune CPDP- EPR et CPDP – gestion des déchets radioactifs organisée sur ce sujet à Caen le 14 novembre 2005, dans le cadre d'une réunion publique, a réuni notamment les autorités de sûreté et de sécurité nucléaire, l'IRSN et des parties prenantes (experts et associatifs). Les termes juridiques et techniques du débat ont été posés et il a été décidé de créer un groupe de travail présidé par la CPDP – EPR afin de faire une description des pratiques et de proposer des voies de progrès. S'agissant des pratiques à l'étranger, une étude a été commandée par la CNDP à Wise-Paris et au Centre d'Etude sur l'Evaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire (CEPN).

Les travaux du Groupe de travail sur l'accès à l'information ainsi constitué, complétés par l'expertise complémentaire sur les situations dans d'autres pays occidentaux, ont été pour l'essentiel restitués au public lors d'une seconde réunion publique, le 30 janvier 2006 à Dunkerque.

Ces travaux ont mis en évidence un véritable besoin d'évolution. Il se dégage notamment de ces travaux et de l'ensemble des contributions sur ces sujets au cours du débat les enseignements suivants :

La formation de décisions qui profitent à la collectivité dans le respect des individus semble impliquer de disposer :

- d'une information active permanente par les institutions, administrations et entreprises publiques et privées au sujet de leurs activités et de leurs projets ;
- de l'accès le plus large possible aux informations, qu'elles soient techniques, économiques ou sociales et en particulier aux travaux des organismes d'expertise publics ;
- d'une capacité humaine et financière d'expertise indépendante pour comprendre, analyser, évaluer et traiter l'information ;

- d'un mécanisme démocratique assurant la prise en compte des évaluations et des intervenants de la société civile dans le processus de prise de décision.

La mise en place et le fonctionnement de ces composantes dépendent des éléments suivants :

- Une réglementation claire, reposant sur la législation nationale et les dispositions internationales en vigueur, notamment européennes, définissant les responsabilités des différents acteurs et leurs tâches :
 - obligation de publication périodique de données,
 - désignation de responsables pour répondre aux demandes d'accès à l'information,
 - définition d'un mécanisme de financement d'expertises indépendantes.
- Le renforcement de dispositifs de recours existants (par exemple, la CADA) ou à créer, et le renforcement de structures pluralistes existantes (par exemple, CLI et ANCLI) ou à créer, afin de les rendre à la fois compatibles avec la demande sociale et opérationnels selon la lettre et l'esprit de la législation ;
- Un mécanisme d'évaluation indépendante qui permet de surveiller la mise en pratique de ces dispositions (cf. projet de loi sur la transparence).

Il paraît aujourd'hui indispensable de mettre en place une véritable réflexion de fond sur ce sujet. Une telle initiative devrait inclure des représentants de l'Etat, de l'organisme d'expertise public et du représentant de la société civile. Il serait également fondamental d'associer des collectivités locales et des chercheurs d'horizons divers à ces travaux.

Conclusion

Le débat public sur le projet d'EPR Flamanville 3 aurait pu ne pas avoir lieu tant il a été contesté tout au long de sa préparation et de son déroulement. La Commission particulière en a décidé autrement en luttant à tout moment pour que la démocratie participative sorte gagnante de ce combat. C'est pourquoi la CPDP assume ce qui a pu apparaître à certains observateurs comme un débat agité. Elle s'est efforcée de conduire un débat utile, tant pour les enseignements du débat proprement dit que pour les avancées qu'il aura permis pour l'avenir.

Au moment de conclure ce compte rendu, la CPDP souhaite revenir sur trois caractéristiques de ce débat : l'objet mis en débat lui-même, les modalités du débat public, les pistes qui se dessinent pour les prochaines années.

L'objet mis en débat

L'une des principales raisons pour lesquelles le débat public a été difficile est liée à la réelle complexité de l'objet mis en débat : l'EPR. Au delà de ses caractéristiques propres, l'EPR se présente au débat comme l'aboutissement d'un processus de plus de quinze années auquel le public est resté étranger. Les objectifs auxquels il répond comme les options techniques qu'il déploie se sont construits dans une logique interne à l'industrie. Cet héritage rend le projet difficilement accessible et peu « critiquable » ; c'est sans doute une des raisons pour lesquelles le débat a suscité des déceptions et s'est très souvent déplacé sur des problématiques connexes en amont ou en aval du cœur industriel et technique du projet.

Ainsi les problématiques de la production de l'énergie, mais aussi des économies d'énergie et des énergies renouvelables, ont souvent traversé le débat, renvoyant à des préoccupations beaucoup plus globales de consommation et de mode de vie. Le titre du Cahier collectif d'acteurs publié en introduction au débat, « *EPR et choix de société* », témoigne de ces préoccupations.

Cette forte « cohérence interne » de l'objet nucléaire relève de ce qui apparaît encore comme une culture industrielle de certitude, peu compatible avec le doute légitime exprimé par de nombreux acteurs, vis-à-vis duquel le secret de défense a semblé pour beaucoup un faible argument. D'une façon générale les raisons, invoquées par le maître d'ouvrage, de réaliser l'EPR, impérieuses selon lui ont été faiblement éclaircies et justifiées.

Cette constatation invite à nouveau à s'interroger sur la lisibilité des modalités de la décision dans le domaine du nucléaire (et plus largement en matière énergétique) ainsi que sur le rôle respectif des opérateurs, du gouvernement, des acteurs institutionnels (autorité et organismes d'expertise publics) et du législateur, tant sur les enjeux à très long terme qui nécessitent un travail d'analyse prospective dont les insuffisances ont été à plusieurs reprises pointées, que sur le développement d'un objet industriel répondant à des objectifs fixés par la puissance publique.

Les modalités du débat public

Un débat de quatre mois peut-il avoir du sens par rapport à une décision qui engage l'avenir à tout point de vue sur des dizaines et des dizaines d'années ? Cette question s'est exprimée de manière latente tout au long du débat. De façon plus concrète les délais de préparation et de débat stricto sensu sont apparus singulièrement trop courts pour mobiliser les Français au niveau national.

Malgré toutes les contraintes et les difficultés, la CPDP a réussi, dans le cadre légal du débat public, à imaginer et à mettre en œuvre des outils inédits qui ont contribué à donner vie au débat : le Cahier collectif d'acteurs, les ateliers préparatoires, la convention entre le maître d'ouvrage et le GSIEN, les groupes de travail thématiques en sont l'illustration.

Cependant, si la Commission revendique tous les choix qu'elle a eu à faire et toutes les décisions qu'elle a été amenée à prendre, elle considère volontiers aujourd'hui que certaines orientations auraient pu être différemment organisées pour donner plus de cohérence et plus d'efficacité au débat. Les ateliers thématiques par exemple, programmés dans la phase préparatoire au débat public -où la parole a bénéficié de la plus grande liberté-, auraient pu trouver une meilleure place au sein même du débat ; le système de réponse aux questions, via les différents modes de communication proposés, et son exploitation ont été également insuffisamment performants ; le nombre des questions reste globalement faible (et donc sans doute l'intérêt suscité par le débat) au regard des enjeux du projet.

L'intermédiation des acteurs dans un débat de ce type, souhaitée dès le départ par la Commission, semble en revanche une nécessité, non pas pour écarter le grand public mais au contraire pour lui permettre de mieux participer au débat. Un projet d'une telle technicité et d'une telle complexité, porté par un opérateur historique puissant, a précisément besoin du recours à une expertise pluraliste pour pouvoir être soumis à un débat contradictoire. Par habitude, ou par crainte, la parole n'est en effet pas encore totalement libérée sur le sujet sensible du nucléaire, mais ce débat aura justement permis de commencer à modifier cette situation.

Des pistes pour l'avenir

Le débat public sur l'EPR n'a pas épuisé le sujet du rapport de la société française à sa production électronucléaire. Depuis l'époque des premières tranches de réacteurs à eau pressurisée force est de constater que, malgré de nombreux rapports officiels et autres contributions, le caractère manichéen des opinions des uns et des autres perdure. La réalisation du Cahier collectif d'acteurs avait pourtant permis d'espérer que les ouvertures rendues possibles par cette méthode, s'approfondiraient, ce qui n'a guère été le cas. La plupart des questions relatives à l'accès à l'information demeurent.

Au-delà des enseignements et des frustrations de ce débat public - et surtout au-delà de la décision qui sera prise par le maître d'ouvrage dans quelques semaines - le débat public sur l'EPR aura cependant permis d'ouvrir des portes sur l'avenir, notamment au travers des deux groupes de travail sur le secret défense et l'accès à l'information et sur la prévision et la prospective des besoins en électricité. L'analyse pluraliste engagée au sein de ces deux groupes doit, d'une manière ou d'une autre, être poursuivie.

Mais ce débat a quand même permis des avancées immédiates et significatives. En effet EDF s'est engagé, si l'entreprise décide de poursuivre son projet, à :

- produire une version publique du rapport préliminaire de sûreté de l'EPR qui devrait prendre la forme d'un document technique expurgé des éléments protégés par le secret industriel ;
- établir une convention EDF/CLI de Flamanville/ANCLI permettant de consulter, sur la base d'un questionnaire précis l'ensemble du rapport préliminaire de sûreté.

Quelle que soit la décision du maître d'ouvrage, un nouveau débat public devra être envisagé vers 2015 quand se posera la question du renouvellement du parc et lorsqu'il s'agira de décider de la généralisation éventuelle de l'EPR. L'expérience du présent débat invite à envisager cette future concertation différemment :

- en offrant au public la possibilité d'interpeller, outre le maître d'ouvrage, les pouvoirs publics qui fixent les orientations de la politique industrielle ou énergétique dans lesquels s'inscrit son projet industriel ;
- en organisant le débat suffisamment en amont de la définition de la politique énergétique et non pas seulement en préalable à la décision d'investissement des maîtres d'ouvrage ;
- en renforçant la capacité du débat public à mieux instruire les controverses (à l'instar du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement québécois) et à nourrir le débat pour favoriser une expression pluraliste et argumentée sur des sujets complexes ;
- en donnant au débat public le temps nécessaire pour irriguer les différentes composantes du débat.

Ceci nécessiterait un aménagement des règles législatives qui régissent la CNDP et le « débat public ». La période qui s'ouvre -d'ici le prochain débat sur les questions nucléaires- doit être mise à profit pour poursuivre ces évolutions.

Dans l'immédiat, la CPDP émet trois demandes précises, les deux premières lui paraissant plus particulièrement essentielles pour préparer l'avenir.

D'une part, elle souhaite que l'Etat donne des suites au rapport annexe du groupe de travail dénommé « bilan RTE » et introduise désormais dans le débat énergétique national une prospective plus large, basée sur une expertise pluraliste offrant la possibilité de choix énergétiques ouverts et diversifiés, prospective à longue échéance en cohérence avec les engagements européens de la France.

Dans son communiqué du 20 septembre 2005 la CNDP écrivait : « *La CNDP ne peut ignorer que le secret de défense impose en la matière des règles particulières et n'a pas l'intention de placer le débat public hors des lois et règlements. On se trouve néanmoins devant un conflit d'exigences nées l'une et l'autre de l'application de la loi. C'est pourquoi la CNDP en appelle aux parties concernées pour qu'une solution soit recherchée ; elle est disposée à y apporter sa contribution le moment venu* ». La CPDP estime que l'utilité de l'intervention de la CNDP conserve aujourd'hui toute sa pertinence.

La CPDP demande donc, d'autre part, à la CNDP de mettre en œuvre une mission qu'elle tire de l'article L 121.1, 5^e alinéa du Code de l'environnement. Le développement de la concertation avec le public, en matière de nucléaire civil, implique la mise en œuvre de méthodes nouvelles favorisant notamment l'expression d'expertise pluraliste. Il s'agit donc de se saisir du rapport annexe, fruit essentiel du débat, sur la transparence de l'information pour demander et suivre la mise en œuvre de ses dispositions qui ne se sont heurtées à aucun refus. La création éventuelle par le projet de loi actuellement en discussion d'un Haut Comité de transparence sur la sécurité nucléaire lui donnera peut-être un interlocuteur privilégié, mais non exclusif, pour ce faire.

Enfin la CPDP souhaite que la CNDP désigne l'un de ses membres pour veiller à ce que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article L 121.1 du Code de l'environnement soient mises en œuvre si EDF décide la réalisation de Flamanville 3.

Dictionnaire des sigles

Andra :	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
CEA :	Commissariat à l'énergie atomique
CLI :	Commission locale d'information
CNDP :	Commission nationale du débat public
CNPE :	Centre nucléaire de production d'électricité
Cogema :	Compagnie générale des matières nucléaires
CPDP :	Commission particulière du débat public
DCN :	Direction des constructions navales
DGEMP :	Direction générale de l'énergie et des matières premières, au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
DGSNR :	Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
DIDEME :	Direction de la demande et des marchés énergétiques, au sein de la DGEMP
EDF :	Electricité de France
EPR :	European Pressurized Reactor
HTR :	High Temperature Reactor, réacteur haute température
IRSN :	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
MOX :	Mixed oxydes, combustible nucléaire uranium-plutonium.
PBMR :	Pebble Bed Modular Reactor, réacteur nucléaire dit « à boulets »
PMI :	Petites et moyennes industries
PPI :	Programmation pluriannuelle des investissements pour la production électrique
OPECST :	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
PWR :	Pressurized Water Reactor, réacteur à eau pressurisée
R&D :	Recherche et développement
REP :	Réacteur à eau pressurisée
RTE :	Gestionnaire du réseau de transport d'électricité
THT :	Ligne électrique très haute tension

