

Résumé des conclusions de la CNDP

Le secteur nucléaire : une thématique forte pour la CNDP en 2005-2006

(extraits du rapport annuel de la CNDP)

Dans le domaine du nucléaire, toutes les possibilités offertes à la CNDP pour l'organisation des débats ont été utilisées : débats publics organisés par une CPDP (« Réacteur type EPR – Flamanville 3 », auquel on a associé le projet de « ligne THT « Cotentin-Maine » », « Iter en Provence »), débat public organisé par le maître d'ouvrage (« Renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium Georges Besse à Tricastin »), concertation recommandée au maître d'ouvrage (« Réacteur nucléaire de recherche Jules Horowitz »), et enfin débat organisé sur demande ministérielle et portant sur les grandes options en matière d'environnement ou d'aménagement (« Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue »). Certains de ces débats présentent la particularité d'être très liés les uns aux autres. Il peut s'agir de liens thématiques (« Réacteur type EPR – Flamanville 3 » et « Gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue ») ou de liens fonctionnels (« ligne THT « Cotentin-Maine » » et « Réacteur type EPR – Flamanville 3 », la ligne THT étant la conséquence du nouveau réacteur pour le transport d'énergie qu'il génère).

Le « Réacteur de type EPR – Flamanville 3 »

Par une lettre du 4 novembre 2004, le président d'Électricité de France saisit la Commission nationale du projet de réalisation d'une centrale électronucléaire tête de série du type EPR, nommée « Flamanville 3, réacteur de type EPR ».

Aux termes du décret du 22 octobre 2002, la création d'une installation nucléaire de base fait l'objet d'une saisine obligatoire de la CNDP lorsque le nouveau site de production nucléaire correspond à un investissement d'un coût supérieur à 300 M€, ce qui est le cas en l'espèce.

Lors de sa séance du **1^{er} décembre 2004**, la Commission nationale décida d'organiser elle-même un débat public en raison du caractère d'intérêt national du projet, de ses enjeux économiques et sociaux et des impacts du projet, notamment sur l'environnement.

La Commission nationale, faisant référence à la lettre de saisine du président d'EDF qui annonçait l'envoi prochain par Réseau de transport d'électricité d'un « dossier de saisine relatif aux ouvrages nécessaires à l'insertion de la nouvelle centrale dans le réseau public de transport », avait précisé qu'elle apprécierait au vu du dossier qui lui serait adressé les liens à établir entre les débats sur le projet de réacteur EPR et sur le projet de ligne électrique à très haute tension.

Par ailleurs, considérant que ce débat était de nature à soulever des problèmes dont l'évocation ferait référence pour d'autres débats éventuels sur des équipements de même nature, la Commission nationale avait mis en place des modalités particulières de suivi.

Enfin, la Commission nationale avait désigné l'un de ses membres comme président de la commission particulière chargée d'animer ce débat : Monsieur Jean-Luc Mathieu. Le 2 mars 2005, Mesdames Danièle Faysse, Annie Sugier et Françoise Zonabend, Messieurs Michel Colombier et Roland Lagarde avaient été nommés membres de la CPDP, assurant ainsi, pour la première fois, la parité dans la composition d'une CPDP.

Dans sa séance du **1^{er} juin**, la CNDP fit droit à la demande du président d'EDF en accordant au maître d'ouvrage une prolongation d'un mois au délai de 6 mois prévu à l'article 8-1 du décret du 22 octobre 2002 pour la remise du dossier du débat.

Le 6 juillet 2005, la CNDP jugea le dossier du débat suffisamment complet pour être soumis au

débat public et en fixa le calendrier **du 19 octobre 2005 au 18 février 2006**.

Le 25 juillet 2005, la CNDP approuva les modalités d'organisation du débat qui s'articulait en deux volets : un volet local et régional (correspondant au territoire d'implantation de l'ouvrage), un volet national (parce que EPR est présenté par EDF comme une possible tête de série).

Pour assurer l'information et l'expression de tous les publics concernés, un site Internet, un système de questions-réponses et un journal du débat furent mis en place. Surtout, et ceci constitue la seconde novation dans la courte histoire du débat public en France, tous les acteurs institutionnels du débat sur le nucléaire civil ayant été identifiés préalablement au débat acceptèrent de présenter leurs positions à l'égard de l'EPR dans un cadre commun à tous, et constituèrent ainsi un cahier collectif d'acteurs intitulé « EPR et choix de société » qui a été mis à la disposition du public en même temps que le dossier EDF. D'autres cahiers d'acteurs ont été édités au cours du débat. Enfin, des ateliers thématiques ont été organisés dont les résultats ont été diffusés lors des débats publics.

Une des contributions à ce cahier collectif d'acteurs faisant état d'informations classées « secret défense » fit naître une polémique : à la suite du retrait par la CPDP du paragraphe litigieux sur la demande du haut fonctionnaire de défense auprès du ministère de l'Économie, plusieurs associations de défense de l'environnement annoncèrent leur décision de ne plus participer au débat.

Dans un communiqué du 20 septembre 2005, la CNDP constata « *le conflit d'exigences nées l'une et l'autre de l'application de la loi* », entre la règle particulière qui impose le secret défense et « *les considérations d'ouverture et de transparence reposant sur une information pluraliste* » ; elle réaffirma sa volonté de mener le débat de façon ouverte, aucune question ne pouvant être écartée, et elle se déclara prête à apporter sa contribution à la recherche d'une solution.

Le Premier ministre proposa que la CNDP organise une réunion pour examiner ces questions ; les réunions, qui ont eu lieu à la fin septembre et à la mi-novembre 2005, conduirent des experts à participer à nouveau au débat.

Malgré la perturbation résultant du refus des associations de sauvegarde de l'environnement de participer aux réunions faisant intervenir certaines d'entre elles, **la CNDP décida le 19 octobre 2005 que le débat public – commencé le jour même – devait se poursuivre jusqu'à la date prévue initialement**. Elle prit acte du fait que la réunion de lancement prévue le jour même à Cherbourg n'avait pu avoir lieu. Cet incident amena la CNDP à préciser que, si cela était regrettable, l'absence des associations dans l'organisation des réunions ne pouvait remettre en cause le

débat qui s'adresse à tout public et pas seulement aux groupements organisés. Il a été décidé à la même date que le président de la CPDP devrait proposer un aménagement des modalités de ce débat à la séance suivante. Ces aménagements devaient être réduits au minimum pour ne pas modifier la structure générale du calendrier initial ; ils furent présentés par la CPDP et adoptés par la CNDP lors de **sa séance du 2 novembre 2005**. Le remaniement des réunions a permis de conforter les liens avec les autres débats en cours portant sur la problématique du nucléaire et de réaffirmer sa volonté de voir les questions de sécurité débattues. Sur ce dernier point, une séance commune avec la CPDP « gestion des déchets radioactifs » fut organisée le 14 novembre, un groupe de travail dont le rapport fut annexé au compte rendu du débat mis en place, et une expertise complémentaire décidée et réalisée sur l'accès à l'information en matière de sécurité nucléaire dans quelques pays occidentaux. C'est dans cet esprit que fut décidée l'organisation de l'expertise complémentaire.

En outre, dans le cadre tant du débat sur l'EPR que sur celui de la ligne THT Cotentin Maine qui lui est associé, un groupe de travail destiné à évaluer la façon dont sont estimés les besoins à venir en électricité a été institué, répondant ainsi à des questionnements sur l'opportunité du projet EPR.

Le compte rendu et le bilan ont été rendus publics le 11 avril 2006

Ce débat revêtait une importance particulière dans la mesure où il constituait le premier débat en la matière et qu'il répondait par son existence même à la critique de l'absence de discussion sur les choix de politique énergétique depuis l'apparition de l'énergie nucléaire. La CNDP avait pris soin de préciser dès sa première décision qu'il s'agissait d'un débat sur EPR (sous tous ses aspects – sa nécessité, ses enjeux, ses caractéristiques, ses impacts) et non sur la politique énergétique de la France.

Le fait que la loi sur les orientations en matière énergétique ait été définitivement votée avant que le débat public ne soit terminé et avant qu'il ne soit même commencé a posé problème. Il restait néanmoins certain que d'autres étapes restaient à franchir avant que la décision de construire l'EPR n'intervienne. La Commission nationale a donc considéré que le débat public était possible et qu'il était souhaitable.

Bien qu'il ait été trop tardif, le débat a eu un contenu assez riche. Il a permis de tirer des enseignements sur le principe du débat public lui-même, son moment, son objet et son intérêt pour l'information et l'expression des opinions. Sur le fond, le débat public a permis entre autres des échanges sur l'évaluation prospective des besoins qui a fait l'objet du groupe de travail sur le « bilan prévisionnel de RTE » et a notam-

ment permis sa confrontation avec d'autres bilans exposés par des participants au débat.

Par ailleurs, le débat a traité largement des questions partiellement couvertes soit par le secret industriel ou commercial, soit par le secret défense, permettant d'expliquer les raisons de ces règles particulières mais aussi de livrer le maximum d'informations, répondant ainsi à la recherche de la plus grande transparence possible dans le débat. Sur ces deux points, la CNDP a noté que les rapports des deux groupes de travail (sur le « Bilan RTE » et sur l'accès à l'information) étaient annexés au compte rendu et donc, comme celui-ci, soumis à la réflexion de toutes les parties ; elle a ajouté qu'il était attendu que prennent position sur ces questions importantes les parties concernées qui étaient à la fois le maître d'ouvrage (EDF) et les pouvoirs publics (Premier ministre et ministre de l'Industrie), à qui tous ces documents ont été adressés.

La **décision du maître d'ouvrage** concernant les suites qu'il entend donner au débat, qui devait intervenir au plus tard le 11 juillet 2006, a été prise par le **conseil d'administration d'EDF dès le 4 mai 2006**. Outre la décision de poursuivre la réalisation de l'EPR à Flamanville, le maître d'ouvrage, tenant compte des conclusions du débat public, a pris des engagements précis sur l'accès du public à l'information, l'accompagnement local du projet et sa participation active à la réflexion que va engager la Direction générale de l'énergie sur les perspectives énergétiques nationales.

La gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

L'article L.121-10 du Code de l'environnement précise que « *le ministre chargé de l'Environnement, conjointement avec le ministre intéressé, peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* ».

Le 16 février 2005, la CNDP a été saisie par le ministre délégué à l'Industrie et le ministre de l'Écologie et du Développement durable. Avant le débat du projet de loi sur le sujet devant le Parlement en 2006, ils souhaitaient l'engagement d'un débat public pour permettre à la population de s'informer et de s'exprimer sur la problématique des déchets nucléaires et sur les enjeux relatifs à leur gestion. Le **2 mars 2005**, la Commission nationale **décida**, au vu du caractère d'intérêt national évident de la question, de l'importance de ses enjeux et de ses conséquences socio-économiques et environnementales, **d'organiser un débat public**. Il fut aussi décidé que la CNDP l'organiserait elle-même en confiant son animation à une

commission particulière du débat public, sous la présidence de Monsieur Georges Mercadal, vice-président de la CNDP. Le 6 avril 2005, les personnalités suivantes furent désignées membres de la CPDP : Mesdames Catherine Vourc'h, Paula Ceccaldi, Messieurs Jean-Claude Darras, Robert Guillaumont et Jean-Paul Schapira ; et suite à une consultation écrite Monsieur Dominique Boullier fut nommé membre de cette CPDP le 23 mai 2005.

Une des particularités de ce débat réside dans l'implication de tous les types d'acteurs concernés par cette question ainsi que dans la **diversité des contributions** apportées : contributions parlementaires, ministérielles, professionnelles, associatives et personnelles, personne ne semble être resté indifférent à ce débat.

Au titre des études parlementaires, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques adoptait le 15 mars 2005 un rapport intitulé « Pour s'inscrire dans la durée : une loi en 2006 sur la gestion des déchets radioactifs ». Ce rapport présente une analyse des résultats obtenus par la recherche depuis 1992 et propose des recommandations précises dans la perspective de l'élaboration du projet de loi examiné au Parlement en 2006. La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale consacrait sa réunion du 5 avril 2005 à la présentation et à la discussion des recommandations de l'Office dans ce domaine. Le compte rendu de cette réunion a été communiqué par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques à la CNDP le 30 mai 2005.

De nombreux autres acteurs concernés par la problématique du nucléaire ont proposé de s'associer à ce débat ou ont fait parvenir des documents permettant de l'enrichir. Ainsi, l'Association nationale des commissions locales d'information a fait connaître tout l'intérêt que ses membres portaient à ce débat et lui a communiqué son Livre blanc sur « la gouvernance locale des activités nucléaires », daté du 30 mai 2005. Ces propositions – et d'autres aussi – intervinrent rapidement, avant même que le dossier du débat ne soit approuvé par la CNDP. **C'est le 25 juillet 2005 qu'elle le jugea suffisamment complet pour être soumis au débat public**. Elle en fixa le calendrier du **12 septembre 2005 au 13 janvier 2006**.

Un site Internet, un système de questions-réponses, des cahiers d'acteurs, des comptes-rendus exhaustifs de réunions, ont été mis en place pour permettre l'information et l'expression de tous les publics concernés. Durant le débat, treize réunions publiques furent organisées (dont quatre audiences du public, trois journées « scientifiques et technologiques » à la Cité des sciences et deux réunions de synthèse et de clôture) au niveau régional et national. Trois d'entre elles se sont déroulées sur une journée complète.

À partir du 22 septembre 2005, avec la CPDP, la Cité des sciences et de l'industrie à Paris a proposé une exposition sur les déchets radioactifs, leurs enjeux techniques, humains et environnementaux ; 54 000 personnes y ont participé.

Dans les circonstances créées par l'application du secret défense dans le débat public sur le projet EPR, et la décision de cinq associations et des experts qui leur sont proches d'interrompre leur participation non seulement à ce débat mais aussi au débat des déchets nucléaires, la CNDP décida alors de tout mettre en œuvre pour que les séances sur la gouvernance prévues du 9 au 24 novembre se déroulent dans le bon esprit qui caractérisait jusque-là les auditions publiques et les tables rondes techniques.

Elle demanda par ailleurs au ministre délégué à l'Industrie et au ministre de l'Écologie et du Développement durable d'autoriser les fonctionnaires qui leur étaient directement rattachés et qui étaient responsables de la définition et de la mise en œuvre du secret défense de participer à ce débat, et notamment à la séance du 14 novembre à Caen portant sur le partage des connaissances pour un débat public équitabile.

Elle entreprit enfin d'organiser une rencontre avec les parlementaires et plus précisément avec ceux qui étaient intéressés par les questions scientifiques et techniques, pour leur faire part, d'une manière approfondie, du contenu des débats. Le bureau de l'Office parlementaire – réuni par Monsieur le sénateur Henri Revol – répondit favorablement à cette demande et informa le Président Mansillon que l'Office parlementaire d'évaluation se réunirait le mardi 31 janvier 2006 à 17h30 pour le recevoir, accompagné d'une délégation de la CPDP sur la gestion des déchets radioactifs. Il était précisé que le compte rendu de cette audition serait publié au Bulletin des commissions.

Monsieur Mercadal, président de la commission particulière, présenta une synthèse du débat en quatre points. Le débat a d'abord fait apparaître qu'il fallait encore 10 à 15 ans de recherche pour être bien sûr que l'on pouvait réaliser, dans les conditions voulues, le stockage en couche géologique profonde, et que ce temps devait être mis à profit pour chercher des solutions. Il est ensuite apparu que la loi future devait avoir un large champ d'application, c'est-à-dire qu'elle ne devait pas concerner seulement les déchets à vie longue mais l'ensemble des déchets et matières nucléaires, même si elle devait comporter des dispositions particulières pour les premiers. Les échanges ont également mis à jour les inquiétudes des populations immédiatement concernées. Sur ce dernier point, il a été demandé que l'on passe de la notion d'accompagnement économique à celle de projet de développement du territoire. Enfin, toutes les voies prévues par la « loi Bataille » ont été débattues. On a

plus particulièrement confronté le stockage en profondeur et l'entreposage selon deux critères : réversibilité/irréversibilité, confiance dans la géologie/confiance dans l'homme. À cette occasion s'est dégagée la notion d'entreposage pérennisé et non plus provisoire.

Cette rencontre répondait à un souhait unanime du public présent au débat de voir les élus informés de la teneur des échanges, à défaut d'y avoir été présents. Comme l'a souligné le Président Mansillon, ce débat aurait pu ne pas avoir lieu (la saisine par le gouvernement étant facultative) et, malgré un certain nombre de réserves, il a eu lieu. Tous les points de vue se sont exprimés et il y a eu, non une succession de monologues, mais une confrontation de positions, qui n'étaient pas toujours opposées et qui ont parfois évolué au cours des quatre mois du débat.

En ce qui concerne les suites à donner au débat public, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a présenté au Conseil des ministres le **22 mars 2006 un projet de loi de programme relatif à la gestion des matières et des déchets radioactifs**.

Le projet de loi institue un plan national de gestion des matières et déchets radioactifs et fixe un programme de recherches et de travaux, ainsi qu'un calendrier pour le mettre en œuvre. Il prévoit aussi un renforcement des procédures d'évaluation ainsi qu'une amélioration de l'information du public et de la concertation.

Le Minefi a aussi rendu public, le même jour, un document intitulé « **Gestion des déchets radioactifs – les suites au débat public** ». La phrase de Monsieur Dominique Maillard, directeur général de l'énergie et des matières premières, mise en exergue de ce document, traduit bien son esprit : « *Le débat public a été riche d'échanges et d'enseignements ; au moment d'aborder la rédaction du projet de loi, il a constitué pour le gouvernement un appui précieux sur la thématique de la gestion des matières et déchets radioactifs, complémentaire des résultats de recherche et de leurs évaluations. Disons-le tout simplement : le projet de loi n'aurait pas été le même sans ce débat.* » Le document présente les décisions ou orientations prises par le ministère en regard de chacun des points mentionnés dans le résumé du compte rendu du débat que la CPDP a réalisé. ■