

“Eclairage”

NUCLÉAIRE



LES ENSEIGNEMENTS DE 17 ANS DE DÉBATS PUBLICS ET CONCERTATIONS

Depuis 17 ans, la Commission nationale du débat public a organisé 11 débats publics et concertations rassemblant les personnes les plus favorables et les plus opposées à l'énergie nucléaire. Si la grande majorité des débats a pu se tenir, elle note que cette question est l'une des plus clivante et conflictuelle.

Tous les débats publics et toutes les concertations ont été l'occasion de manifestations, de perturbations, ou de contre-débats et de boycotts. Cette conflictualité, qui est légitime dans une démocratie, ne s'est transformée en violence que lorsque les opposant.e.s ont eu le sentiment, fondé ou non, que les décisions étaient déjà prises et que le débat n'avait donc plus de raison d'être. Il est toujours concevable de débattre des sujets les plus conflictuels sous réserve que soient strictement et sincèrement respectés les principes de la participation.

La Commission souligne également que les débats publics sur le nucléaire sont particulièrement riches, argumentés et engagent toujours des questions de société. La parole citoyenne face à ces sujets jugés techniques ou complexes est d'un apport remarquable pour les décideurs. Mais il est regrettable que seuls les projets de création d'installations nucléaires de base soient obligatoirement soumis à la participation du public sous la garantie de la CNDP.

Les projets de fermetures de centrales nucléaires, de prolongation de la durée de vie des centrales existantes, et plus encore dorénavant la programmation pluriannuelle de l'énergie, sont des débats qui échappent au droit à l'information et à la participation du public.





UN SENTIMENT CONSTANT QUE LES DÉCISIONS CONCERNANT LE NUCLÉAIRE SONT PRISES SANS TENIR COMPTE DE LA PAROLE CITOYENNE

Dès 2005, lors du débat public sur les options générales de gestion des déchets radioactifs, une pétition a été signée par plus de 50 000 personnes pour demander que les décisions soient prises par référendum, par les citoyens et citoyennes.

Plusieurs éléments ont amplifié ce sentiment que les décisions sont déjà prises et que les débats sont par conséquent « tronqués » :

- **En 2005**, lors du débat public sur le projet EPR Flamanville, la loi d'orientation de l'énergie en cours de discussion parallèlement au débat actait le principe de l'EPR. Le président de la Commission particulière en charge du débat soulignait « *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* ».
- **En 2006**, lors du débat public sur le projet ITER, puisque le principe de sa construction avait été acté avec les partenaires internationaux à Moscou l'année précédente.
- **En 2010**, lors du débat public sur le projet Penly 3 dont la construction avait déjà été annoncée par le Président de la République.
- **Enfin, lors du débat public sur le projet CIGEO en 2013**, les opposant.e.s ont fait valoir que les décideurs avaient apporté la preuve qu'ils n'écoutaient pas la parole citoyenne en ne tenant pas compte des conclusions du débat public de 2005 sur les options générales de gestion des

déchets radioactifs. En effet, ce débat avait conclu que l'équilibre devait être trouvé en maintenant ouvertes les deux voies de traitement des déchets radioactifs : l'enfouissement en couches géologiques profondes et l'entreposage en sub-surface, ce qui laisserait le temps de mûrir les choix et d'approfondir les connaissances. Au lendemain du débat public, dès la loi de 2006, le législateur a écarté la solution de l'entreposage en ne retenant que l'enfouissement.

Cette décision a été considérée comme la preuve que les responsables n'entendaient pas associer réellement le public aux décisions concernant le nucléaire. Il en a résulté une très forte conflictualité qui s'est exprimée lors du débat public sur le projet CIGEO, qualifié de « *débat bidon* ».

Le président de la CNDP écrivait en 2014 dans son bilan du débat public CIGEO : « *le débat a illustré la perte de confiance entre la population et les responsables. Une désillusion dans le processus démocratique* ». « *L'inquiétude, le sentiment d'être impuissant, méprisé vont bien au-delà d'une poignée de personnes. Ils sont perceptibles chez un nombre important de citoyens qui ont eu le sentiment que les pouvoirs publics n'avaient aucunement tenu compte du débat de 2005* ».

Ce constat des bilans démontre que le débat public sur toute question nucléaire ne peut avoir lieu que dans le plus strict respect des principes de la participation, sous l'égide d'une autorité indépendante de toutes les parties prenantes et une réelle volonté d'associer le public aux décisions. Cela suppose de prouver, *a minima*, que ces décisions n'ont pas été prises. C'est une « *règle du jeu* » de base de la participation.



UNE CONTESTATION RÉCURRENTÉ : LE MANQUE DE TRANSPARENCE ET DE FIABILITÉ DES INFORMATIONS CONCERNANT LE NUCLÉAIRE

L'enjeu de l'information se pose avec une acuité particulière dans le champ du nucléaire. Lors du débat public de 2005 sur les options générales de gestion des déchets radioactifs, une partie des associations a quitté le débat, contestant le manque de transparence des informations au nom du « *secret défense* ». Le sujet fut encore plus épineux lors du débat public sur le projet d'EPR Flamanville 3.

Le haut fonctionnaire de défense a imposé la suppression d'un paragraphe d'une contribution d'une association considérant qu'il portait atteinte au « *secret défense* ». Le Gouvernement a, par ailleurs, refusé l'expertise complémentaire demandée par les associations sur les documents classés « *secret défense* ». Ce refus du Gouvernement a conduit 5 associations sur 6 à se retirer du débat public.

La CNDP a néanmoins pu organiser dans le cadre du débat une réunion spécifique rassemblant quelques expert.e.s afin de présenter les pratiques existantes dans différents pays européens sur la question du « secret défense ». Elle a également commandé une étude à Wise-Paris et au CEPN décrivant les pratiques à l'étranger. Elle concluait à la diversité de ces règles.

Si les limites posées par le « secret défense » sont moins souvent évoquées, **la fiabilité et la sincérité des informations présentées ont été contestées dans tous les débats publics**. La réalité des coûts de la filière nucléaire, le bilan carbone de l'énergie nucléaire, le volume réel et le coût des déchets radioactifs sont autant de sujets sur lesquels il n'existe aucun consensus entre les personnes partisans et opposantes au nucléaire.

Ces questions, qui apparaissent depuis 2005, font systématiquement l'objet de controverses et contestations. Le manque de confiance envers les pouvoirs publics se fonde sur le manque de transparence qui serait exacerbé dans ce domaine. Les enjeux de financement prennent une place croissante dans les débats publics et amènent le public à se tourner vers la Cour des comptes. En 2013, celle-ci avait préconisé que les coûts du projet CIGEO soient arrêtés et publiés avant le débat public, ce qui ne fut pas le cas. Les coûts estimés des deux projets d'EPR

ont été contestés par les personnes opposantes. Lors du débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, les associations environnementales ont demandé que le rapport de la Cour des comptes sur « l'aval du cycle du combustible » soit versé au débat, et donc que le calendrier du débat soit adapté. Partisan.e.s comme opposant.e.s font de la question des coûts un point central de leur argumentation. La partisan.e.s et responsables de projet présentent les coûts comme une « vérité en soi » quand les opposant.e.s en contestent la méthode d'évaluation.

Dans le champ du nucléaire, seules les informations émanant d'institutions ou d'instances d'expertise jugées indépendantes sont une base commune de débat. Le public et certaines parties prenantes expriment avec constance une forte attente sur une forme d'expertise citoyenne, ou a minima non institutionnelle, avec deux demandes : l'inscription du principe de cette expertise dans les procédures des installations nucléaires et la dotation de moyens propres. Le débat public PNGMDR a montré tout l'intérêt de mener une démarche de clarification des controverses sur les points les plus épineux afin que le public puisse comprendre les arguments qui fondent les positions des différents acteurs. Cet élément de méthode mériterait d'être systématisé.

→ DES QUESTIONNEMENTS CONSTANTS DEPUIS 2004

La confusion de la gouvernance du nucléaire, facteur de méfiance, est une constante des débats publics. En 2005, Georges Mercadal, président du débat public sur « les options en matière de gestion des déchets radioactifs » souligne que le manque de confiance envers les pouvoirs publics repose sur l'incompréhension du rôle des différents acteurs et l'absence d'indépendance de l'organisme de contrôle. Si la création de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) comme autorité administrative indépendante a répondu à cette dernière critique, la gouvernance reste, aux yeux du public, confuse.

En 2018 et 2019, les président.e.s des débats publics sur la programmation pluriannuelle de l'énergie et sur la gestion des matières et déchets radioactifs soulignent que le public « ne comprend rien sur qui décide quoi » et s'interroge sur les incohérences des politiques publiques. L'enjeu de la gouvernance fait l'objet de nombreuses recommandations afin que soient clairement distingués les rôles des décideurs et des contrôleurs. Isabelle Harel Dutirou, présidente

du débat public sur « le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs » (PNGMDR) conclue : « *la gouvernance du nucléaire est la préoccupation majeure du public* » qui pense que « *tout est décidé* » et que les « *débats sont tronqués* ».

On constate une grande constance des sujets de questionnement. Dès le premier débat public en 2004, les publics interrogent la sécurité et la sûreté des sites. S'agissant des déchets radioactifs, des garanties sont demandées sur leurs conditions de transport, qui s'avèrent être un sujet très sensible. Les élu.e.s et acteurs locaux demandent des compensations financières et l'accompagnement d'un projet de territoire qui est compris par les opposant.e.s comme une manière « d'acheter » les acteurs locaux.

La question des impacts environnementaux et sanitaires, dont la Commission avait relevé qu'ils étaient encore mal documentés dans le débat public de 2019, est constante.



TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ENJEUX ÉTHIQUES, LE DÉBAT CENTRAL DU NUCLÉAIRE.

Plus fondamentalement, les publics participant aux débats sur le nucléaire partagent les objectifs de transition écologique et d'éthique, mais ils aboutissent à des conclusions opposées, voire incompatibles.

Rarissimes sont les personnes qui contestent l'objectif de transition énergétique. La première question posée par le public se résume donc ainsi : « *a-t-on réellement besoin de l'énergie nucléaire ?* ». Au-delà des questions de coûts, d'efficacité ou d'impact, le public questionne l'adéquation entre les moyens de production envisagés et les besoins. Partisan.e.s et opposant.e.s apportent à cette question des réponses jugées incompatibles, voire irréconciliables, par plusieurs président.e.s de débat publics.

Dès 2006, suite au débat sur l'EPR de Flamanville, le président du débat souligne cette incompatibilité. Les partisan.e.s prônent l'indépendance énergétique, le maintien d'une industrie de pointe, la nécessité de répondre aux besoins énergétiques de l'économie, le coût, l'efficacité et l'adaptabilité du nucléaire, ainsi que son efficacité en termes d'émissions de gaz à effets de serre. Ces arguments sont présents dans les débats publics sur l'opportunité de l'éolien en mer. Les opposant.e.s contestent les besoins énergétiques soulignant que toutes les mesures de sobriété n'ont pas été prises. Ces personnes contestent les coûts, soulignant qu'ils n'intègrent pas le démantèlement et la réalité des volumes de déchets radioactifs. Elles contestent le bilan carbone du nucléaire et doutent de la fiabilité technologique. Ces arguments demeurent récurrents, bien que deux points prennent une place croissante dans le débat : la réalité des besoins énergétiques et le coût du nucléaire.

En 2005, Georges Mercadal constate que l'on ne peut pas parler des enjeux liés à la gestion des déchets radioactifs sans parler de la politique énergétique dans la mesure où elle détermine les volumes à traiter. La question sera posée dans les mêmes termes lors du débat public PNGMDR en 2019.

Ce fut un argument majeur de contestation de l'opportunité des projets d'EPR de Flamanville et de Penly 3. Le choix de la Commission particulière en charge du débat public de Flamanville de ne pas mettre en débat les orientations de la politique énergétique a été vivement critiqué. Il était jugé d'autant plus incompréhensible que les orientations de la politique énergétique étaient en discussion au Parlement. Lors du débat public sur le projet de Penly 3, l'association France Nature Environnement (FNE) a demandé à la CNDP une expertise complémentaire sur « *l'identification des politiques énergétiques*

alternatives au projet Penly 3 et sur le contenu en gaz à effet de serre de l'électricité consommée en France ». Au regard des conclusions de cette expertise, FNE a jugé que l'EPR Penly 3 n'était pas nécessaire et a demandé un moratoire.

Il n'a jamais été possible de débattre de la nécessité du nucléaire à la transition énergétique et des conditions de son maintien ou de son développement si la réponse était positive. Ce débat a explicitement été écarté par le Gouvernement lors du débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie en 2018 dans la mesure où les objectifs de réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique avaient été fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) d'août 2015. Le président du débat concluait en 2018 que l'objectif de 50 % de la part de nucléaire en 2025 ou 2035 était « une position d'équilibre » mais qu'une majorité de participant.e.s demandaient que les fermetures de réacteurs soient annoncées et engagées avant toute relance de la construction de réacteurs.

Les publics convergent pour considérer que les conséquences du choix de l'énergie nucléaire ne doivent pas être assumées par les générations futures.

Le nucléaire est plus qu'un choix industriel, c'est un choix de société.

Par conséquent, le débat a plutôt porté sur les modalités de cette réduction de la part du nucléaire que sur son opportunité. L'énergie nucléaire est-elle nécessaire à la transition énergétique ? C'est un débat dont le public n'a jamais pu se saisir.

Les questionnements éthiques reviennent très régulièrement dans les débats publics nucléaires, qu'ils portent sur la prise en charge des déchets radioactifs ou le risque de catastrophe majeure. Le nucléaire est plus qu'un choix industriel, c'est un choix de société.

Les publics convergent pour considérer que les conséquences du choix de l'énergie nucléaire ne doivent pas être assumées par les générations futures. Il faut donc dès maintenant prévoir et garantir le financement des dépenses à venir pour prendre en charge les déchets radioactifs.

Au-delà de ce constat partagé dès 2005 et confirmé en 2019, les conséquences sont divergentes. Une partie du public privilégie la confiance dans la technique, donc l'enfouissement des déchets dans les couches géologiques profondes, l'autre partie privilégie la confiance dans la société et sa capacité à trouver de meilleures solutions dans les décennies à venir, donc l'entreposage en surface ou sub-surface, en attendant de nouvelles technologies. Georges Mercadal concluait en 2006 que l'équilibre se trouvait dans la poursuite parallèle de ces deux voies.

A l'issue du débat de 2019 sur le PNGMDR, les pouvoirs publics ont entendu les conclusions du débat public et se sont engagés à relancer les recherches sur les solutions alternatives à l'enfouissement. **Ces décisions publiques témoignant d'une écoute de la société sont des facteurs importants pour rebâtir la confiance.**

Ces questionnements éthiques sont particulièrement sensibles. En 2013 comme en 2019, lors des débats sur le projet CIGEO et le PNGMDR, les termes de « folie criminelle », « crime contre l'humanité » ou encore « écocide » ont été utilisés par certains publics.

Bien que portés spécifiquement sur la question des déchets radioactifs, **les questionnements éthiques interrogent inévitablement la filière nucléaire puisque tous les publics convergent pour considérer qu'il n'est pas possible de débattre des déchets radioactifs sans débattre de l'énergie nucléaire et qu'il n'est pas possible de débattre de l'énergie nucléaire sans débattre de la politique énergétique.**

Le choix de la politique énergétique peut rassembler ou profondément diviser car ce modèle peut être choisi ou imposé. Il peut être démocratique ou non. **Ce sujet emporte des questions de société majeures que la Commission nationale du débat public peut contribuer à éclairer.**



DÉBATS PUBLICS ET CONCERTATIONS SUR DES PROJETS, PLANS OU PROGRAMMES CONCERNANT LE NUCLÉAIRE CIVIL

■ SEPTEMBRE À OCTOBRE 2004

Débat public sur le projet de renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium « Georges Besse » dans le Tricastin, présidé par Jean Paul FROUIN

■ MAI À JUIN 2005

Concertation sur le projet de réacteur de recherche nucléaire « Jules Horowitz » (plateforme de recherche sur la médecine nucléaire du CEA), présidé par Jean-Claude DARRAS

■ SEPTEMBRE 2005 À JANVIER 2006

Débat public sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue, présidé par Georges MERCADAL

■ OCTOBRE 2005 À FÉVRIER 2006

Débat public sur le premier réacteur EPR dit Flamanville 3, présidé par Jean Luc MATHIEU

■ JANVIER À MAI 2006

Débat public sur le projet de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire ITER, présidé par Patrick LEGRAND

■ MARS À JUILLET 2010

Débat public sur le projet Penly 3 présidé par Didier HOUÏ

■ MAI À DÉCEMBRE 2013

Débat public sur le projet de centre de stockage réversible profond de déchets radioactifs en Meuse / Haute Marne (CIGEO), présidé par Claude BERNET. Ce projet fait l'objet d'une concertation continue depuis 2013 sous l'égide de garantes et de garants de la CNDP

■ MARS À JUIN 2018

Débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, présidé par Jacques ARCHIMBAUD

■ AVRIL À SEPTEMBRE 2019

Débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, présidé par Isabelle HAREL DUTIROU

■ 2021 ET 2022

Concertation en cours sur le projet de piscine d'entreposage de combustibles nucléaires à la Hague.

LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP), AUTORITÉ GARANTE DU DÉBAT PUBLIC

Chacune et chacun a le pouvoir de peser sur les projets et les politiques concernant notre environnement. La Constitution vous reconnaît le droit d'être informé et de participer à ces décisions, et nous en sommes les défenseurs neutres et indépendants.

Autorité administrative indépendante, la CNDP a été créée en 1995 par la loi Barnier. Elle veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.

Instance collégiale de 25 membres, elle est composée d'une présidente, Chantal Jouanno, de deux vice-président.e.s, Ilaria Casillo et Floran Augagneur, ainsi que 22 membres inamovibles pendant 5 ans : magistrat.e.s, élu.e.s et représentant.e.s de la société civile.

La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité.

LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



égalité de traitement



neutralité



argumentation



transparence



inclusion des publics

LA CNDP
commission nationale du débat public



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-debat-public

244, boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France - T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

Retrouvez-nous sur www.debatpublic.fr
Consultez la liste nationale des garant.e.s sur
www.debatpublic.fr/garants