

# L'industrie nucléaire et le débat public

Les grandes décisions concernant la filière nucléaire ont été prises, entend-on dire souvent, sans une information et une consultation suffisantes de la population.

Le débat public a été créé par les lois de 1995 et 2002 pour assurer l'information et permettre l'expression de la population sur les projets d'équipement d'intérêt national ; la responsabilité de décider et d'organiser un débat public est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale du débat public.

En l'espace de deux ans, elle a été saisie de cinq dossiers relevant de la filière nucléaire ; par leur contenu, par leur existence même, les débats publics qui ont eu lieu constituent une novation fondamentale par rapport aux pratiques antérieures.

Par **Yves MANSILLON**, Président de la Commission nationale du débat public

« **L'**industrie nucléaire et le débat public » : ces termes peuvent être entendus de plusieurs façons. Précisons donc d'emblée que le débat public dont il est question dans cet article doit être compris au sens précis que lui ont donné les lois des 2 février 1995 et 27 février 2002.

C'est la formule créée par le législateur pour répondre à la volonté de nos concitoyens d'être informés et consultés sur les projets qui peuvent les concerner en modifiant leur environnement ou en ayant une incidence sur leurs conditions de vie.

C'est une forme particulière de concertation ouverte sans restriction à l'ensemble de la population, qui, pendant une période de quatre mois, met en place un certain nombre de moyens pour informer cette population, puis pour lui permettre de s'exprimer sur tous les aspects d'un projet : son opportunité, ses objectifs, ses caractéristiques, ses impacts. La responsabilité de décider puis d'organiser un débat public est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale du débat public (CNDP). A la fin du débat,

celle-ci en rend publics le compte-rendu et le bilan, qui ne comportent pas d'avis sur le projet. Trois mois après, le maître d'ouvrage doit rendre publique sa décision quant aux principes et conditions de la poursuite de son projet.

Les débats publics portent le plus souvent sur des projets d'équipement (autoroutes, lignes TGV, ports, aéroports...) mais, depuis la loi de 2002, ils peuvent aussi porter sur des problèmes ou des politiques. La loi dit précisément : « des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement ».

---

## LA CNDP SAISIE À CINQ REPRISES, EN MOINS DE DEUX ANS, DE QUESTIONS TOUCHANT AU NUCLÉAIRE

La Commission nationale du débat public a été créée en 1995 et le premier débat public n'a eu lieu qu'à la fin 1997 ; on voit donc que toutes les grandes décisions

relatives au secteur nucléaire, notamment la création du parc électronucléaire installé dans les années 1970-80, lui sont antérieures.

On sait, d'autre part, que l'un des arguments qui revient le plus souvent dans les discours de ceux qui s'opposent au nucléaire est que toutes ces décisions ont été prises sans une information et moins encore une consultation suffisantes de la population.

On se rappelle enfin que le Gouvernement a organisé début 2003 le débat national sur les énergies ; mais celui-ci portait sur un sujet plus large ; d'autre part, un certain nombre d'associations nationales ont critiqué ses conditions d'organisation et appelé au boycott du débat, ce qui a sans aucun doute nui à son retentissement.

Il est donc d'une grande importance que la CNDP ait été en l'espace de moins de deux ans (1) saisie à cinq reprises de questions touchant au nucléaire :

- en avril 2003 : projet international ITER de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire à Cadarache ;
- en avril 2004 : projet Georges Besse II (GBII) de remplacement de l'actuelle usine d'enrichissement d'uranium du Tricastin ;
- en juillet 2004 : projet de réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH) à Cadarache ;
- en novembre 2004 : projet de centrale électronucléaire « tête de série EPR » à Flamanville ;
- enfin, en février 2005 : problème de la gestion des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue ; le Gouvernement utilisait pour la première fois la faculté offerte par la loi de 2002 de saisir la CNDP en vue d'un débat public sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement.

On le voit, tous les maillons de la filière nucléaire, de la recherche à la production et au problème de la gestion finale des déchets, sont ainsi concernés.

La CNDP a répondu à ces saisines en utilisant la gamme des possibilités offertes par la loi. En effet, pour chaque dossier, la CNDP apprécie si un débat public doit être organisé ou non. Dans le premier cas, elle peut, soit l'organiser elle-même et en confier l'animation à une commission particulière, soit en confier l'organisation au maître d'ouvrage en définissant ses modalités d'organisation ; si, au contraire, elle estime qu'un débat n'est pas nécessaire, elle peut cependant recommander au maître d'ouvrage de mener une concertation selon des modalités qu'elle ne fait alors que proposer.

Les critères du débat public sont, pour l'essentiel, définis par la loi : il doit s'agir d'un projet d'intérêt national, présentant de forts enjeux socio-économiques ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement. Les

projets peuvent ainsi se répartir selon un dégradé qui va du projet d'un intérêt national majeur comportant de forts enjeux et de gros impacts jusqu'au projet d'intérêt purement local sans enjeux ni impacts, dégradé auquel correspondra de façon souple l'éventail des réponses précédemment décrites.

En outre, au fil de ses décisions, la CNDP a ajouté un critère supplémentaire qui tient à l'état d'avancement du projet : si le projet, même d'un intérêt national incontestable, a déjà vu, au fil de concertations successives, son opportunité débattue et ses caractéristiques définies, le temps du débat public est passé ; inversement, un projet déjà très largement défini méritera néanmoins un débat public s'il n'a pas donné lieu à une consultation suffisante de la population elle-même.

Appliquant ces principes aux cas qui nous intéressent, la CNDP a décidé :

- d'organiser elle-même un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière pour ITER, pour EPR et pour la gestion des déchets radioactifs ;
- de confier l'organisation d'un débat public à AREVA, pour GBII ; cette décision était motivée par le fait que le projet présentait un intérêt national évident mais qu'il s'agissait du renouvellement d'une usine existante, avec une technologie différente mais déjà utilisée dans d'autres pays, que ce remplacement se faisait sur le site existant, enfin qu'il fallait considérer l'état d'avancement du projet et l'information dont il avait fait l'objet localement depuis un an ; cette décision a été critiquée par certains qui ont considéré qu'en ayant recours à cette formule, la CNDP, en somme, s'en désintéressait ; il n'en était rien et la CNDP a suivi activement et régulièrement ce qui a été un vrai débat public, respectant les principes de tous les débats publics, qui, en particulier, s'est déroulé (septembre – octobre 2004) sous l'égide d'une commission de pilotage composée de personnalités indépendantes du maître d'ouvrage ;
- de recommander au Commissariat à l'énergie atomique de mener une concertation sur le projet de réacteur Jules Horowitz selon certaines modalités ; cette concertation s'est déroulée d'avril à juin 2005 sous le regard d'une commission composée de personnalités indépendantes ; la CNDP, qui avait désigné l'un de ses membres pour en assurer le suivi, a pu constater que ses recommandations avaient été convenablement mises en œuvre.

## QUEL MOMENT IDÉAL POUR UN DÉBAT PUBLIC DANS LA VIE D'UN PROJET ?

Je viens d'évoquer les critiques émises contre la forme du débat public choisie par la CNDP pour GBII. Pour ITER et pour EPR, la CNDP s'est vu reprocher par certains, d'une manière qui peut sembler paradoxale, d'avoir accepté d'organiser un débat public compte tenu de l'état d'avancement des projets. Pour éclairer cela, il faut revenir sur les objectifs du débat public et,

(1) Et il faut rappeler que la Commission nationale du débat public fonctionnant encore sous le régime de la loi de 1995 avait déjà recommandé au CEA de mener une concertation sur le projet de centre de conditionnement et d'entreposage de déchets radioactifs CEDRA (à Cadarache) ; ce débat local suivi par un membre de la CNDP, Patrick Legrand, avait eu lieu en octobre-novembre 2001.

par voie de conséquence, sur ce qu'est le moment idéal du débat public dans la vie du projet.

Le débat public a trois buts : informer la population, lui permettre de s'exprimer sur tous les aspects du projet, éclairer la décision à venir du maître d'ouvrage ; pour cela, il porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques du projet ; le fait que l'opportunité soit citée comme premier objet du débat montre bien que la population doit pouvoir s'exprimer d'abord sur la nécessité ou non de réaliser le projet, avant de donner son avis sur ses modalités de réalisation ou ses impacts ; cela suppose que le débat public ait lieu suffisamment en amont dans la vie du projet, à un moment où aucune option essentielle n'a encore été prise. Cette situation idéale ne se rencontre pas toujours, notamment parce que certains dossiers ont déjà connu une longue histoire avant que la CNDP ne soit créée. Mais il y a aussi d'autres cas de figure dont ITER et EPR ont fourni des exemples.

#### Le cas d'ITER

Pour ITER, lorsqu'elle saisit la CNDP en avril 2003, la ministre déléguée à la Recherche indique « *l'objectif du débat public étant de permettre la consultation du public en amont des grands projets, il me semble souhaitable d'engager cette procédure avant la signature de l'accord international* ». On se trouvait alors en effet dans la situation

optimale où le débat public pourrait avoir lieu avant la décision des Etats partenaires de réaliser ensemble ce projet ; malheureusement il n'en fut pas ainsi car, pour diverses raisons, la CNDP ne reçut pas le dossier qui aurait constitué le support du débat et dut constater un an plus tard qu'elle n'était pas en mesure d'organiser le débat.

Ce n'est qu'au lendemain de l'accord international conclu à Moscou en juin 2005 que la CNDP sera de nouveau saisie et relancera la procédure. Elle considéra qu'il était inconcevable pour un projet de cette importance de renoncer au débat public et de priver la population de son droit à être informée et à s'exprimer. Mais elle eut le souci d'explicitier sa décision : elle releva que l'accord de Moscou comporte la décision à la fois de réaliser ITER et de l'implanter à Cadarache, qu'ainsi les choix essentiels étaient acquis mais, parce qu'elle savait que malgré cela des questions porteraient sur l'opportunité, elle souligna que le porteur du projet devrait répondre à ces questions (ce qui lui fournirait en même temps, l'occasion d'expliquer les justifications de son projet) ; la CNDP ajoutait que tous les autres aspects du projet, enjeux économiques et sociaux, insertion du projet dans son environnement, équipements d'accompagnement, offraient matière à débat.

Cette position sera encore rappelée lors du lancement des réunions publiques. Il n'empêche que la question pollua le début du débat : la réunion d'ouverture fut rendue impossible et la première partie de la suivante fut perturbée par quelques dizaines de personnes appar-



© Gilles Rolle / REA

Présentation à la presse des premières conclusions de la Commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet de construction d'un réacteur nucléaire EPR à Flamanville.

tenant au réseau « Sortir du nucléaire » qui protestaient bruyamment contre le fait que, la décision étant prise, le débat public n'était qu'une « parodie de démocratie » qui ne servirait à rien ; diverses initiatives permirent d'apaiser progressivement les choses et si, lors des réunions ultérieures, une ou deux personnes critiquaient encore le fait que le débat ne s'ouvre qu'après la décision, les autres interventions portaient sur tous les aspects du projet : ses justifications précisément, ses conséquences et ses impacts, les mesures qui devraient l'accompagner.

### Le cas d'EPR

Pour EPR, la situation était à la fois plus nuancée et plus délicate. Lorsque la CNDP décide d'organiser ce débat public, la loi d'orientation sur les énergies a déjà été votée en première lecture (en juin 2004) et l'on sait que la loi sera définitivement votée avant que le débat public ne soit terminé et peut-être même avant qu'il n'ait commencé (2).

Or, cette loi prévoit de « maintenir l'option nucléaire ouverte à l'horizon 2020 en disposant en 2015 d'un réacteur nucléaire de nouvelle génération opérationnel permettant d'opter pour le remplacement de l'actuelle génération » ; d'autre part, le rapport annexé à la loi indique : « la construction très prochaine d'un réacteur de troisième génération EPR est donc indispensable... ».

La CNDP, bien évidemment, n'ignore pas la loi ; au contraire, elle prend soin d'y faire référence dès sa décision initiale en relevant que la loi d'orientation arrête des principes fondamentaux en la matière, que cependant d'autres étapes restent à franchir avant que la décision au sens propre de construire EPR n'intervienne ; le débat est donc possible et peut porter sur tous les aspects du projet.

Cette position reçoit des critiques de deux camps opposés : les associations opposées au nucléaire critiquent un débat faussé et inutile puisque la décision de faire EPR est déjà prise, des parlementaires rappellent que le Parlement a délibéré et refusent que sa décision soit considérée en quelque sorte comme non définitive puisque soumise au débat.

Il a fallu, là aussi, expliquer aux uns et aux autres les raisons qui justifiaient la position de la CNDP ; j'ajoute deux arguments : imagine-t-on que la CNDP, alors que c'était la première fois que la procédure pouvait s'appliquer à une centrale nucléaire, décide qu'EPR ne mérite pas un débat public ? Et, dès lors que l'on organise un débat public, conçoit-on que l'on puisse en même temps interdire à la population d'aborder une question essentielle, celle de l'opportunité ?

(2) De fait, la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique sera promulguée le 13 juillet 2005, alors que le débat se déroulera de mi-octobre 2005 à mi-février 2006.

Pour la gestion des déchets radioactifs, le problème s'est présenté de façon plus favorable : en effet, la loi du 30 décembre 1991 prévoyait qu'à l'issue d'un délai maximum de 15 ans le Gouvernement adresserait au Parlement un rapport global d'évaluation accompagné d'un projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs. La saisine de la CNDP en début d'année 2005 a permis que le débat public se tienne de septembre 2005 à janvier 2006 à un moment où les différents travaux d'évaluation scientifiques de recherche menés étaient disponibles, où l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) avait présenté ses propositions et où il était donc possible d'apporter au public une information complète, mais avant le printemps 2006, où le Gouvernement avait prévu d'adopter le projet de loi. Ainsi il était clair que le débat public pourrait contribuer à éclairer les décisions qu'allait adopter les pouvoirs publics. Ce facteur essentiel de crédibilité du débat a contribué à sa sérénité et à sa qualité.

### LA CRÉDIBILITÉ ET LES DIFFÉRENTS APPORTS DES DÉBATS PUBLICS

Si l'on essaie maintenant d'apprécier ce qu'ont apporté ces débats publics, la première chose qu'il faut souligner, me semble-t-il, c'est qu'ils ont eu lieu. Cela peut paraître une lapalissade, mais cela a une signification lorsque l'on a entendu les craintes ou mises en garde qui s'exprimaient avant : combien de fois nous a-t-on dit que les réunions seraient empêchées, ou totalement perturbées, par des manifestations, qu'au mieux elles seraient le lieu d'affrontements verbaux violents ou stériles... ! Or il y a eu, certes, les incidents évoqués ci-dessus pour ITER, il y a eu lors des débats sur EPR ou sur les déchets radioactifs quelques manifestations peu nombreuses mais bruyantes devant les lieux où se tenaient les premières réunions ; mais, pour l'essentiel, les réunions ont pu se tenir normalement et, le plus souvent, dans une ambiance calme et sérieuse ; certes, il y a eu souvent succession de monologues exposant des positions inconciliables, mais il y a eu aussi confrontation des arguments, dialogue, et l'on a vu parfois des positions évoluer.

Si le débat public peut exister ainsi, c'est en grande partie parce que son organisation est confiée à un tiers, une autorité administrative indépendante qui est parfaitement neutre par rapport à toutes les parties – et neutre par rapport à la question soumise au débat – et qui garantit ainsi la crédibilité, l'équilibre et la qualité du débat ; ce qui est vrai de la Commission nationale l'est aussi de la commission particulière du débat public qui en est l'émanation et qui manifeste les mêmes qualités dans la préparation puis la conduite du débat.

Autre apport du débat public : il fournit à toute la population concernée une information complète, claire et accessible : le dossier du débat est diffusé de

quelques dizaines de milliers (EPR ou ITER) à plus de 600 000 exemplaires (déchets) ; en outre, ces documents, et beaucoup d'autres, sont mis à disposition sur un site Internet qui est ensuite régulièrement alimenté par tout ce qui fait la vie du débat.

Le dossier du débat est normalement celui du maître d'ouvrage ; mais, pendant le débat, la commission particulière peut donner à la contribution intéressante d'un intervenant (collectivité, organisme économique ou association) la forme d'un « cahier d'acteur » imprimé et diffusé comme le dossier du débat ; la population peut ainsi être mieux informée des points de vue les plus divers.

Pour EPR et pour les déchets radioactifs, la CNDP a considéré que l'importance et la complexité des dossiers, la controverse existant à leur sujet, justifiaient que, dès l'origine, le dossier du porteur du projet soit complété par des documents exposant de façon contradictoire les positions des grands acteurs ayant antérieurement travaillé sur ces questions.

C'est ainsi que le dossier d'initialisation du débat sur EPR comportait, d'une part, le dossier d'EDF et, d'autre part, un cahier collectif d'acteurs comportant les contributions de douze organismes favorables ou défavorables au projet ; pour les déchets radioactifs, le dossier comportait le rapport des deux ministères auteurs de la saisine (Industrie et Ecologie), le résumé du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), le rapport de la Commission nationale d'évaluation, les présentations des opérateurs industriels et des organismes de recherche, enfin une étude faite par trois experts des questions énergétiques connus pour leurs analyses critiques sur la question du nucléaire.

Cette solution permettait à la fois d'informer de façon complète et contradictoire le public et d'assurer dès le début la crédibilité du débat.

#### Les différentes formes de la participation du public

La participation du public peut prendre différentes formes : envoi d'avis ou de contributions, recours au site Internet... mais c'est évidemment la présence et l'intervention lors des réunions publiques qui sont les plus notables ; le nombre de participants aux réunions a fluctué d'environ 1 000 personnes (GBII,) à 2 000-2 500 (ITER), à 3 000 (déchets) et 4 200 (EPR).

Qui sont les participants ? Le « grand public » est d'autant plus présent que la proximité géographique le fait se sentir plus directement concerné ; mais on a vu aussi, pour GBII et ITER, que l'ancienneté d'une « culture nucléaire » locale était un facteur favorable. Pour la même raison peut-être et pour d'autres (enjeux économiques locaux), les élus étaient bien présents à ces deux mêmes débats ; en revanche, pour EPR et pour les déchets, des personnes sont assez souvent intervenues pour regretter et critiquer l'absence des élus, notam-

ment des parlementaires. Les milieux économiques ont été assez présents pour évoquer les enjeux économiques nationaux ou plus souvent locaux de GBII, EPR et ITER.

Reste enfin le cas des associations, qui sont habituellement des intervenants très actifs dans les débats publics. Pour GBII, le réseau « Sortir du nucléaire » avait annoncé que, n'acceptant pas la formule du débat dont l'organisation était confiée au maître d'ouvrage, il le boycotterait. Un incident survenu à la mi-septembre à propos du débat sur l'EPR conduisit, en plusieurs temps et malgré les efforts de la CNDP, cinq associations de défense de l'environnement (dont France Nature Environnement et Greenpeace) à ne plus participer à ce débat ni à celui sur les déchets ; cependant certains de leurs membres y ont participé à titre personnel ; d'autre part, des experts proches de ces associations ont participé activement jusqu'à la fin.

De ce fait, et parce que ces associations avaient déjà pris position dans des cahiers d'acteurs, tous les avis auront pu s'exprimer dans les débats qui auront été véritablement contradictoires.

#### DES DÉBATS SUR DES QUESTIONS EN AMONT ET DES ENJEUX CONNEXES

Sur le fond, chaque débat aura été complet.

Il aura porté d'abord, on l'a vu, sur le débat lui-même, son organisation et sa place dans le processus.

Il a porté, d'autre part, sur tous les aspects du sujet débattu et d'abord, à chaque fois, sur la nécessité de faire ou de ne pas faire ; pour une part, il y a sur ce point des positions de principe inspirées par des analyses économiques, voire par des conceptions de la société, différentes, qui sont affirmées et non démontrées, mais il y a aussi, fort heureusement, de la part de certains, un effort d'argumentation ; les opposants ont pu ainsi exposer et motiver leurs positions ; les maîtres d'ouvrage ont pu ainsi expliquer et mieux faire connaître leurs raisons.

Très souvent cela a conduit à aborder des questions situées à l'amont ; l'objet n'était pas de refaire un débat général sur la politique énergétique, mais il était normal d'évoquer certaines options de cette politique ; c'est ainsi que deux thèmes sont revenus fréquemment et ont fait l'objet d'un assez large consensus : la nécessaire maîtrise de la demande d'énergie, l'indispensable développement des énergies renouvelables. De même, un débat peut conduire à évoquer des questions connexes : la concomitance des débats EPR et déchets radioactifs permettait au public d'avoir une vue complète de la problématique ; des questions soulevées dans le débat EPR et dans le débat qui avait lieu simultanément sur le projet de ligne THT « Cotentin – Maine » partant de Flamanville conduisirent à un groupe de travail commun sur l'évaluation prospective des besoins ; un autre groupe travailla sur les questions du secret industriel ou

commercial et du secret défense et a permis quelques avancées significatives.

Les caractéristiques des projets ou les modalités de réalisation ne sont, en général, pas les plus débattues car la technicité de certaines questions limite nécessairement leur appréhension par le grand public ; mais on voit pour GBII que la « culture nucléaire » de la région n'est pas un vain mot ; ailleurs, d'anciens salariés des grands opérateurs posent des questions pointues ; enfin, dans certains cas, ce sont des experts qui débattent entre eux et, à défaut de débat public, il y a débat en public. D'une autre façon, on pouvait penser que le public aurait peu à dire sur les aspects scientifiques et techniques du problème des déchets radioactifs ; mais on a vu apparaître dans le débat que ces aspects ne pouvaient être traités indépendamment des aspects éthiques, des problèmes de solidarité entre générations et entre territoires, sur lesquels tout citoyen a légitimement son mot à dire.

Les enjeux économiques et sociaux ont été débattus dans tous les cas, rapidement pour les enjeux nationaux, de façon plus approfondie pour les enjeux locaux : quelles retombées économiques, pour quel territoire, combien d'emplois en cause, de quels niveaux, quelles formations prévoir ? Mais aussi, pour ITER, comment accueillir les futurs chercheurs, quels besoins de logement, comment répondre aux besoins scolaires... ?

Enfin les différents risques et impacts sur l'environnement humain ou naturel n'ont pas manqué d'être abordés : risque nucléaire ou risque chimique, rejets gazeux ou liquides, risque sismique, sûreté et sécurité des installations ; c'est évidemment pour les déchets radioactifs à vie longue que les préoccupations les plus fortes s'exprimaient.

Des décisions de mieux en mieux motivées par rapport aux arguments développés pendant le débat

Il ne m'est pas possible, dans le cadre limité de cet article, de présenter de façon plus détaillée le contenu de chacun des débats qui ont tous été substantiels ; j'invite ceux qui souhaitent en savoir plus à visiter le site de la CNDP (3) qui leur permettra d'en consulter les comptes rendus et les bilans. De façon générale, je constate que les décisions prises par les maîtres d'ouvrage après la fin d'un débat public sont de mieux en mieux motivées et le sont par rapport aux arguments développés pendant le débat, ce qui est la meilleure façon de montrer au public qu'il a été écouté et que le débat public a servi à quelque chose. Un exemple particulièrement intéressant en est fourni par le débat sur les déchets radioactifs : la décision qui devait suivre était le projet de loi sur la gestion de ces déchets ; mais, on le sait, les exigences de forme des textes législatifs ne les rendent pas toujours très compréhensibles pour le grand public. Le compte rendu et le bilan du débat souhaitaient donc qu'un document présente la position du Gouvernement sur l'ensemble des questions traitées. Le ministère de l'Industrie a publié, en même temps que le projet de loi, un document très substantiel (30 pages) intitulé « Gestion des déchets radioactifs – les suites du débat public » qui répond point par point à toutes les questions du débat telles qu'elles étaient relatées dans le compte rendu : notre souhait avait été entendu.

(3) ([www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).