

# Nouveau nucléaire, participation et décision : une difficile mise en cohérence

Par Michel BADRÉ

Président de la commission nationale du débat public sur les réacteurs EPR2 d'EDF

Le projet de « nouveau nucléaire » présenté par EDF, portant sur une paire de réacteurs EPR2 à Penly dans le cadre d'un programme de six réacteurs du même type, a fait l'objet d'un débat public en 2022/2023. Les annonces des pouvoirs publics sur une décision comprise comme déjà arrêtée, et la rareté ou l'absence des informations sur quelques questions essentielles, ont rendu difficile l'exercice des droits constitutionnels reconnus à toute personne d'être informé et de participer à l'élaboration des décisions. Une trentaine de questions restées sans réponse ont été consignées dans le compte rendu du débat. Seule la réponse à ces questions permettra d'apprécier l'utilité de sa contribution à l'exercice de ces droits.

Une note d'analyse de la Commission nationale du débat public (CNDP) sur 17 ans de débats nucléaires<sup>1</sup>, publiée en février 2022, avait relevé dans ces débats « un sentiment constant que les décisions concernant le nucléaire sont prises sans tenir compte de la parole citoyenne ».

Le programme de « nouveau nucléaire » pouvait être l'occasion d'infirmier ce constat sévère.

Le projet présenté par EDF et RTE consistait à construire une première paire de deux réacteurs à Penly dans le cadre d'un programme de six réacteurs EPR2. Il a fait l'objet, sur saisine des maîtres d'ouvrage, d'un débat public organisé sous la responsabilité de la CNDP d'octobre 2022 à février 2023.

Ce débat a été difficile et parfois tendu. Sans écarter les responsabilités des organisateurs dans ces difficultés, on s'attachera ici à comprendre leur origine, et ce qui pourrait encore être fait pour les réduire.

Le lecteur se reportera pour tout élément plus précis nécessaire à la compréhension de cet article au compte rendu complet du débat<sup>2</sup> publié par la CNDP le 27 avril 2023.

## Le cadre et la préparation du débat

Rappelons d'abord qu'un débat public n'est pas un référendum ou un sondage pour ou contre un projet, ni une opération pédagogique relevant de la communication du maître d'ouvrage.

C'est la mise en œuvre de deux droits liés entre eux, ouverts à toute personne par la charte constitutionnelle de l'environnement de 2005 : accéder aux informations détenues par les autorités publiques, et participer à l'élaboration des décisions.

Le débat doit pour cela, selon la loi<sup>3</sup>, présenter le projet du maître d'ouvrage, permettre d'en apprécier l'opportunité et les conséquences, et les raisons qui ont conduit à écarter les solutions alternatives envisageables. Sa crédibilité suppose évidemment que la décision de réalisation ne soit pas encore prise.

L'analyse rétrospective de la CNDP citée plus haut montre que ces conditions sont rarement toutes remplies, mais la préparation du débat laissait penser qu'elles pourraient l'être ici.

Le cadre de mise en œuvre du nouveau nucléaire relève en effet de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La PPE en vigueur, datant de 2020, ne permettait pas de lancer un nouveau programme mais en définissait les conditions préalables. Le vote d'une loi de programmation sur l'énergie prévue pour 2023 doit conduire à établir une nouvelle PPE, futur cadre de définition de l'opportunité du projet.

Au vu du dossier du maître d'ouvrage et des modalités proposées par la commission chargée du débat, la CNDP a estimé en avril 2022 qu'il serait possible d'examiner l'opportunité de la proposition et ses options alternatives, ses impacts, ses conditions de bonne fin, ses conséquences économiques, et la prise en compte des risques, notamment climatiques et géopolitiques.

Le débat devait ainsi contribuer à éclairer les décisions parlementaires et gouvernementales à venir sur la

<sup>1</sup> <https://www.debatpublic.fr/nucleaire-les-enseignements-de-17-ans-de-debats-publics-et-concertations-2936>

<sup>2</sup> <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-04/PenlyEPR-Compte-rendu.pdf>

<sup>3</sup> Article L.121-1 I du code de l'environnement.

future PPE, puis les décisions d'autorisation de création à prendre, le cas échéant, sur chaque nouveau réacteur.

## Le déroulement du débat

Préparé sur ces bases, le débat s'est ouvert en octobre 2022 avec la participation de toutes les organisations représentatives des parties prenantes, pro ou anti-nucléaires, ce qui ne s'était jamais produit jusque-là. La mise en place par le Gouvernement de la Délégation interministérielle au nouveau nucléaire et le dépôt du projet de loi sur l'accélération des procédures nucléaires avaient conduit les organisateurs du débat à rappeler que ces mesures ne préjugeaient pas des décisions de lancement du programme, relevant de la loi de programmation et de la PPE qui devait la suivre. Ils avaient été entendus par les participants.

Les premières séances publiques, animées, se sont déroulées sans incident particulier.

C'est en janvier 2023, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi destiné à accélérer les procédures nucléaires, que le vote d'amendements levant les limitations à la construction de nouveaux réacteurs a mis fin au consensus des parties prenantes sur l'utilité du débat. Ce vote portant sur l'opportunité du nouveau nucléaire et non sur des mesures de procédure était confirmé par l'Assemblée nationale avec l'approbation tacite du Gouvernement quelques jours après la fin du débat et avant la publication de son compte rendu. Indépendamment de toute appréciation sur la nature de la disposition votée, relevant évidemment de la légitimité du seul Parlement, ce vote contredisait par son calendrier l'affirmation des organisateurs sur la justification d'un débat destiné à éclairer ensuite les délibérations parlementaires.

Quelques jours après ce vote du Sénat, dans un climat devenu plus tendu, des perturbations dues à des manifestants anti-nucléaires lors de deux séances à Lille et Lyon conduisaient à interrompre ces séances, dans le calme et sans intervention des forces de l'ordre. Signe de l'ambiance dégradée du débat, quelques personnes présentes ou absentes à ces séances reprochaient publiquement aux organisateurs un comportement considéré comme une complicité de fait avec les manifestants<sup>4</sup> et l'aveu d'un parti pris anti-nucléaire<sup>5</sup>. On laissera chacun apprécier les conséquences qu'auraient pu avoir une évacuation forcée des manifestants préconisée par ces commentaires, en l'absence de toute menace à la sécurité qui pouvait seule la justifier en droit.

Constatant ces difficultés, la CNDP décidait le 7 février 2023 que les modalités du débat seraient modifiées pour les trois dernières semaines, et consacrées au seul thème de la participation du public à la gouver-

nance des projets nucléaires. Les nombreuses contributions écrites et orales reçues pour la séance du 27 février montraient l'intérêt suscité par cette question. Elles confirmaient aussi le clivage entre les partisans d'un débat ouvert et ceux qui estiment suffisants des travaux préparatoires limités aux experts institutionnels et au Parlement, la question étant jugée par eux trop complexe pour être abordée par d'autres et trop cli-vante pour permettre un débat serein.

## Quelques enseignements du débat

Trois thèmes méritent une attention particulière.

### La déconnexion entre participation du public et processus de décision

Les processus de décision sur des grands projets sont toujours complexes : ils s'insèrent dans des politiques plus larges, supposées définies et dont ils permettent l'application, et ils sont liés à de multiples autres décisions simultanées ou successives, ne dépendant pas du seul maître d'ouvrage.

La logique voudrait que les politiques soient définies avant les projets, et que les préalables à une décision soient levés avant que la décision soit prise. Il en est rarement ainsi dans la vraie vie, par exemple en matière de financement. Mais il est assez rare de voir un processus de décision aussi déroutant que celui du nouveau nucléaire au regard de la logique d'une information et d'une participation du public préalables à la décision : le projet a été annoncé à la France entière (certes comme un « souhait » et pas comme une décision) par le discours présidentiel de Belfort en février 2022, la saisine de la CNDP est intervenue avec le projet précis d'EDF quelques jours plus tard, les premiers éléments de cadrage ont été arrêtés en cours de débat en janvier 2023, le reste de ce cadrage résultera de la PPE à venir, et les justifications de la proposition en matière économique et financière et en matière de garantie de bonne fin et de maîtrise des risques ne sont encore que très partiels à la fin de 2023.

On notera au passage que le calendrier surprenant de ce processus de décision, du discours de Belfort à la PPE et aux futures décisions d'autorisation de création de réacteurs, n'a été en rien allongé par le calendrier du débat public, contrairement à la critique fréquemment faite aux procédures de concertation.

Concernant les éléments justificatifs de la proposition, l'exemple de l'évaluation économique et financière du projet et de ses conséquences sur les coûts de production et les prix de vente futurs de l'électricité est révélateur de cette situation étonnante. Malgré les priorités économiques des pouvoirs publics en matière de compétitivité, de pouvoir d'achat et de maîtrise des dépenses publiques, aucune indication n'a été fournie au public par le Gouvernement ni par EDF sur les coûts et les prix à venir de l'électricité pendant le débat. Il a fallu attendre des articles de presse en octobre 2023 pour prendre connaissance des débats entre le Gouvernement et EDF sur ces évaluations de coût et de prix. Les montants cités et leurs écarts sont tels

<sup>4</sup> Cf. Contribution écrite de l'association « Les Voix du nucléaire » au séminaire du 27 février 2023, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Intervention de Guillaume Roquette, directeur de la rédaction du *Figaro Magazine* sur France Inter le 14 février 2023, et article de G. Woessner sur le Point.fr le 11 février 2023.

qu'ils ne peuvent être considérés comme sans effet sur la justification d'un programme aussi important par ses effets au regard d'autres options : comment débattre, en l'absence de toute information sur un sujet aussi essentiel ?

Mais concernant le cadrage de la proposition en opportunité, le point le plus sensible reste celui de l'écrasement du calendrier du débat par celui de la décision : pourquoi débattre, quand les votes du Parlement et les annonces gouvernementales laissent comprendre que la décision est déjà prise ?

### L'expertise et les questions controversées

Tous les éléments sur lesquels doit porter le débat, rappelés plus haut, reposent sur une expertise fiable et accessible au public, y compris dans ses aspects controversés.

Malgré une opération préalable d'analyse de controverse effectuée avec les représentants des parties prenantes, généralement appréciée, le débat a donné lieu en permanence à des tensions, exprimées en ligne plutôt qu'en séance publique, autour d'affirmations contestées. La commission s'est vu reprocher de ne pas avoir mis en place un dispositif de vérification instantané de ces affirmations. Elle a estimé qu'au-delà de quelques cas très simples, une telle vérification immédiate d'éléments de débat par définition controversés ne pouvait pas être effectuée de façon fiable. Il n'en reste pas moins qu'un dispositif de vérification robuste serait utile dans un débat de cette nature, avec les validations externes et les délais nécessaires. Les affirmations controversées sont venues aussi bien de partisans que d'adversaires du projet, indépendamment des nombreuses prises de position non argumentées ou des procès d'intention, échappant à toute objectivation et polluant significativement les transmissions en ligne.

Plus généralement et comme dans d'autres débats nucléaires, la concentration de la communauté professionnelle spécialisée au sein de quelques organisations très importantes a posé un problème d'accès à une expertise contradictoire qualifiée et disponible : le déséquilibre entre les capacités d'expertise des parties en présence ne facilite pas un débat serein et équilibré, ouvert à toutes les options. Il s'agit là d'un sujet sensible, renvoyant à des questions sur la séparation entre expertise et décision, sur les moyens de l'expertise non institutionnelle, et sur la possibilité réelle de contre-expertises indépendantes. Ces questions ne se posent pas dans les mêmes termes pour d'autres grandes infrastructures publiques, par exemple dans le domaine des transports, où la structure professionnelle est différente.

### La diversité des publics

Comme dans d'autres débats organisés précédemment, les séances publiques ouvertes à tous ont laissé peu de place à l'expression du « grand public » non professionnel : les présentations précises du maître d'ouvrage et des experts et les interventions de parties prenantes souhaitant, légitimement, faire connaître leur point de vue complet sur les thèmes abordés se

prêtent mal à des échanges réellement ouverts avec des non-spécialistes, qui demandent du temps.

En revanche toutes les modalités de travail réunissant des groupes restreints sur des durées plus longues pour approfondir des questions posées par le projet ont suscité un vif intérêt de la part des personnes sollicitées : étudiants, groupes de personnes réunies par des centres sociaux, Conseil régional des jeunes de Normandie, panel de personnes tirées au sort pour réfléchir à la question des risques, etc. Toutes les expressions ainsi recueillies contredisent l'avis, parfois exprimé, selon lequel des questions aussi techniques que celles mises en débat ne peuvent être traitées que par des experts du domaine, seuls qualifiés pour éclairer les décisions à prendre par les politiques.

On ne peut par ailleurs faire abstraction des difficultés provoquées, ou accrues, dans un débat difficile par l'agressivité des commentaires exprimés sur le fil de discussion des transmissions en ligne et les réseaux sociaux. Cette situation appelle une réflexion sortant du cadre du présent article.

## Conclusion

Revenons aux analyses critiques de la CNDP sur 17 ans de débats nucléaires : a-t-on fait mieux ici ?

Certes, les obligations légales en matière de débat public ont été respectées : le débat s'est tenu jusqu'au bout, malgré les tensions et les critiques de toute sorte.

Mais le but d'un débat public n'est pas seulement d'exister, il est de permettre l'information du public et sa participation à la préparation des décisions, selon le dessein idéal exprimé par Jürgen Habermas pour qui « le couplage d'une participation inclusive et d'une délibération discursive explique l'espoir de parvenir à des résultats acceptables en raison »<sup>6</sup>.

Cette exigence démocratique, de portée constitutionnelle, ne peut prendre corps que si le processus d'élaboration des décisions n'est pas déconnecté dans sa méthode et son calendrier de l'information et de la participation du public.

On est resté assez loin ici de l'idéal habermassien, au risque de maintenir le doute sur des décisions réellement « acceptables en raison », et de créer des frustrations durables.

Le débat a cependant listé une trentaine de questions restées ouvertes en fin de débat.

Ces questions portent sur le cadre général de réalisation du projet, sur son équilibre économique, sur les risques de dérive des coûts et leur maîtrise, sur la gestion des combustibles et des déchets, sur les réponses aux risques climatiques et géostratégiques pris en compte.

Elles ne sont pas toutes secondaires.

Souhaitons qu'il leur soit apporté des réponses complètes.

<sup>6</sup> *Espace public et démocratie délibérative : un tournant*, Nrf essais 2023, p. 22.