



CONCERTATION NATIONALE SUR LES CONDITIONS DE PROLONGATION DE FONCTIONNEMENT DES RÉACTEURS 900 MWe AU-DELÀ DU 4^{ÈME} RÉEXAMEN PÉRIODIQUE DE SÛRETÉ

Septembre
2019

BILAN DE L'ANCCLI

Partie prenante à la préparation, à l'organisation et au suivi de la concertation mise en place, du 3 octobre 2018 au 31 mars 2019, par le Haut Comité pour la Transparence et l'Information sur la Sécurité Nucléaire (HCTISN) sur les dispositions proposées par EDF pour améliorer le niveau de sûreté de ses réacteurs nucléaires de 900 MWe dans le cadre de ce réexamen, l'ANCCLI souhaite présenter le bilan qu'elle tire, sur la forme et sur le fond, de cet exercice inédit.

CONTEXTE

Il est important, pour bien restituer les enseignements de cette concertation, de replacer celle-ci dans son contexte. Celui-ci correspond à l'échéance atteinte par les réacteurs actuellement en service, à commencer par les réacteurs de 900 MWe qui constituent les plus anciens paliers du parc, d'une quarantaine d'années d'exploitation. Cette durée de fonctionnement avait été auparavant présentée comme la durée initialement prévue, et EDF avait engagé, avec le lancement en 2007 de la construction de l'EPR de Flamanville, un programme de préparation du remplacement, à cette échéance, des réacteurs existants par des EPR.

C'est dès 2008 qu'EDF a annoncé un changement de stratégie, visant au contraire à reporter ce remplacement en prolongeant la durée de fonctionnement du parc en service. L'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) a alors demandé, dans la perspective des réexamens périodiques de sûreté prévus à l'horizon de ces quarante années de fonctionnement, qu'EDF vise à renforcer leur sûreté pour se rapprocher, autant que possible, des exigences applicables à de nouveaux réacteurs tels que les EPR. Cet objectif constitue évidemment un défi important sur le plan technique, en même temps qu'il suscite des attentes fortes au sein de la société.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) a justement souligné la spécificité de ces 4^{èmes} réexamens périodiques en rendant obligatoire une enquête publique au-delà des 35 ans de fonctionnement de chaque réacteur. Elle n'a toutefois pas prévu qu'en amont de ces enquêtes publiques, le public soit informé ou puisse donner son avis sur la dimension générique de ce programme de prolongation. C'est pourquoi l'ANCCLI, attachée à ces principes

démocratiques comme au maintien des meilleures conditions de sûreté, a soutenu l'initiative prise par le HCTISN et s'est associée à la concertation qu'il a souhaité mettre en place.

ORGANISATION DE LA CONCERTATION

L'ANCCLI a donc activement contribué au groupe de travail mis en place dès le mois de septembre 2016 par le HCTISN pour réfléchir aux conditions de cette consultation, qui a débouché sur la recommandation de mettre en œuvre une concertation préalable aux enquêtes publiques sur la phase générique des 4^{èmes} réexamens périodiques des réacteurs de 900 MWe et a fait plusieurs propositions sur son organisation. Puis, elle s'est associée à sa mise en œuvre en participant au Comité d'Orientation et, aux côtés de l'ASN, de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN), d'EDF, au Comité Opérationnel, mis en place par le HCTISN pour piloter cette concertation générique. L'ANCCLI a également rencontré, en amont de l'ouverture de la consultation, les deux garantes choisies par le HCTISN dans la liste des garants proposés par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

DOCUMENTATION

Le processus a pu s'appuyer sur plusieurs documents fournis par les différents acteurs, dont les efforts de mise à disposition d'une information détaillée, autant que d'éléments de synthèse et d'explicitation des principaux enjeux, sont à saluer.

En particulier, la Note de Réponse aux Objectifs (NRO) mise en ligne par EDF et sa synthèse ont fourni la matière première essentielle à la concertation. De même, le Cahier relatif aux enjeux du 4^{ème} réexamen périodique de sûreté édité par l'ASN, parallèlement à la diffusion via son site web de ses différents avis préparatoires à cette procédure, ont utilement contribué à éclairer le contexte et les prolongements de la concertation générique.

Enfin, la mise à disposition du public d'un certain nombre d'avis de l'IRSN relatifs aux différents volets de l'instruction technique préparatoire au 4^{ème} réexamen périodique, même si l'on peut regretter que tous ne l'aient pas été dans les délais de la concertation, a fourni un complément d'information précieux au public. L'ANCCLI salue particulièrement l'effort de l'IRSN pour tracer dans ces avis les éléments de réponse aux questionnements issus du dialogue technique mené au cours des dernières années par l'ANCCLI avec l'IRSN et l'ASN.

Ces dialogues ont permis, notamment, d'échanger pendant le temps des expertises techniques de l'IRSN en amont des décisions, de recueillir les attentes et les préoccupations des acteurs de la société civile, d'accompagner la montée en compétence de ces mêmes acteurs sur ces sujets.

Une Foire Aux Questions (FAQ) reprenant les principales questions et réponses de ces dialogues a également été mise à disposition du public lors de cette concertation.

L'ANCCLI précise que sa contribution, en 2016, sur la consultation publique du « projet de position de l'ASN relative aux orientations génériques du réexamen périodique de sûreté associé aux quatrièmes visites décennales des réacteurs de 900 MWe » a également été mis à disposition du public.

MODALITÉS

La concertation, lancée le 6 septembre 2018 par une conférence de presse au Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (MTES), s'est véritablement ouverte le 3 octobre, et s'est poursuivie jusqu'au 31 mars 2019. Elle s'est principalement concentrée, avec le soutien des Commissions locales d'information (CLI) concernées, autour des sites des Centrales Nucléaires de Production d'Electricité (CNPE) abritant des réacteurs de 900 MWe, à l'exception de Fessenheim dont la prolongation n'est pas envisagée – soit en tout 8 sites regroupant 32 réacteurs (Blayais, Bugey, Chinon, Cruas-Meysses, Dampierre, Gravelines, Tricastin, Saint-Laurent-des-Eaux).

Au total, 10 réunions publiques ont été organisées par ces CLI, appuyées par EDF, entre octobre 2018 et février 2019. Ces réunions ont attiré en moyenne 115 participants, avec un record de 297 participants pour la CLI du Bugey. Ces réunions, tout en associant chaque CLI à une préparation adaptée aux enjeux ou au contexte spécifique de chaque site, ont globalement suivi une même trame, en particulier via l'utilisation de grilles de réflexion pour guider les échanges, et le recours à un fonctionnement par tables.

En plus de ces réunions publiques, la CLI de Gravelines a organisé deux réunions thématiques, respectivement centrées sur les questions suivantes : *Comment tendre vers le niveau de sûreté de l'EPR dans un contexte de vieillissement des installations ?* et *Quelle prise en compte des facteurs environnementaux, industriels, humains et sociaux ?* Les thèmes ont été choisis en fonction des échanges des 2 réunions publiques du territoire. La CLI du Bugey en a également organisé une, sur le thème de la *Maîtrise du vieillissement et robustesse aux agressions*. Ces ateliers ont été moins suivis, avec 33 participants en moyenne.

A noter, également, l'organisation, par la CLI de Dampierre, de 4 permanences qui ont permis de recueillir quelques questionnements de citoyens non avertis.

L'ANCCLI note toutefois que l'ensemble de ces réunions a attiré pour l'essentiel un public local souvent constitué de membres intéressés à la poursuite de fonctionnement des réacteurs ou à leur arrêt définitif que curieux de s'informer et de construire son propre avis sur le sujet. En particulier, les membres du personnel des centrales concernées ou de leur famille, et dans une moindre mesure les membres des associations diverses de protection de l'environnement, ont souvent occupé une place prépondérante dans ces réunions locales.

Un dispositif innovant, appelé « groupes miroirs étudiants », a également été mis en place, afin de recueillir, en parallèle des contributions du public, une contribution autonome d'étudiants à la fois dans les domaines des sciences sociales et des sciences de l'ingénieur.

Enfin, parallèlement à ces réunions autour des sites, une dimension plus nationale a été recherchée grâce à l'ouverture d'une plateforme numérique. Celle-ci n'a connu qu'un succès mitigé, totalisant environ 3 900 visiteurs. Cet outil a recueilli 75 questions et 107 contributions. La plateforme a notamment permis de consulter les internautes, du 8 octobre au 20 novembre 2018, sur les thèmes à aborder prioritairement lors de la concertation. Elle a également servi à recueillir les avis des participants sur les propositions d'amélioration de sûreté présentées par EDF.

Le présent bilan s'appuie sur l'ensemble des échanges observés lors des réunions publiques par l'ANCCLI et des éléments réunis sur la plateforme numérique. Il tient également compte du bilan remis par les garantes en juin 2019, fidèlement représentatif des débats.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA CONCERTATION

Les échanges observés lors des réunions publiques et les contributions la plateforme en ligne permettent de tirer plusieurs enseignements, d'une part sur la manière dont a été compris et plus ou moins accepté le périmètre proposé pour la concertation, et d'autre part sur les principaux sujets de préoccupation exprimés et sur la manière dont ont été reçues les réponses qui ont pu être apportées.

PÉRIMÈTRE DE LA CONCERTATION

La tenue d'une concertation malgré l'absence d'obligation réglementaire a été appréciée par une partie des participants. Cependant, l'absence de débat sur l'opportunité du projet de prolongation du fonctionnement des réacteurs et sur les alternatives a été critiquée à de nombreuses reprises, et même de façon assez récurrente. Par ailleurs, les participants ont été nombreux à vouloir intégrer dans le périmètre de la concertation les questions spécifiquement relatives à la sécurité : s'il n'était sans doute en général pas possible de leur apporter le type de réponses attendues sur le fond, l'absence d'implication du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité n'a pas permis d'apporter au moins un certain nombre d'explications de caractère générique sur ce thème.

Une partie des participants s'est plus largement interrogée explicitement sur la pertinence et la sincérité de la démarche, considérant que la décision de prolongation du fonctionnement des réacteurs était, dans les faits, déjà actée. Lorsqu'ils considèrent néanmoins que la concertation est utile pour encadrer les conditions de mise en œuvre de cette prolongation, la plupart des participants reste en attente d'explicitations des conditions dans lesquelles leur contribution sera prise en compte dans la décision.

Enfin, pour faciliter l'appropriation des informations par les participants étrangers, une traduction systématique de tous les documents mis en ligne aurait pu être envisagée.

Plusieurs d'entre eux ont demandé à ce que les dispositions des Conventions d'Espoo et d'Aarhus soient mieux appliquées, à la fois en termes d'accès à l'information en anglais et de présentation d'une étude d'impact. L'ANCCLI constate, à regret, que les conditions de participation prévues par ces textes semblent effectivement n'avoir pas été pleinement réunies.

Les réserves exprimées à ces différents niveaux par une partie des participants, qui ont malgré tout souhaité contribuer à cette concertation, reflètent potentiellement un sentiment plus général d'incompréhension, voire d'insatisfaction sur le périmètre de la concertation. Ce phénomène, même s'il est difficile à apprécier et s'il n'est pas seul en cause, explique sans doute en partie le relatif manque d'intérêt observé dans la société civile au niveau national pour la dimension générique de cette concertation, c'est-à-dire hors des territoires directement concernés par les sites abritant ces réacteurs.

PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES

La consultation a touché, de manière approfondie ou très succincte, un grand nombre de sujets plus ou moins directement reliés à la sûreté de la prolongation de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe. Un certain nombre de thèmes ont toutefois concentré, dans les réunions publiques comme sur la plateforme, l'essentiel des questionnements et des contributions. L'exercice qui a consisté à identifier les thèmes prioritaires parmi une douzaine de thèmes proposés via une consultation électronique sur la plateforme en a fourni l'illustration. Les cinq thèmes ainsi identifiés comme prioritaires étaient les suivants :

- examiner, contrôler la conformité de chaque installation et traiter les écarts ;
- anticiper l'usure des matériels ;
- les ressources humaines nécessaires à la sûreté nucléaire ;
- assurer la solidité et l'étanchéité de l'entreposage des combustibles ;
- permettre aux installations de résister aux agressions.

Ce résultat ne constitue pas une surprise. Ces thématiques rejoignent en effet très largement les préoccupations les plus présentes dans les questionnements rassemblés par l'ANCCLI tout au long du dialogue technique relatif au 4^{ème} réexamen périodique.

Plus spécifiquement, les quatre questions posées par les internautes ayant recueilli le plus de votes portaient toutes sur la protection du bâtiment combustible. Le thème des piscines de désactivation du combustible, et notamment de leur robustesse vis-à-vis du risque de malveillance, est revenu de manière récurrente dans les questions posées mais aussi dans les réunions publiques (11 questions sur 75 portaient sur ce thème, et d'autres questions en faisaient mention sans que ça soit le thème principal ou le seul thème de la question).

En ce qui concerne la consultation électronique sur les propositions d'amélioration de sûreté présentées par EDF, tous les points cités ont obtenu une grande majorité de votes favorables.

En région, les grilles de réflexion remplies collectivement en sous-groupe lors des réunions publiques, ou individuellement, permettent également de dégager des thèmes retenant particulièrement l'attention des participants. Les grilles proposaient de répondre à quatre questions :

- à la première question portant sur « les points les plus sensibles à améliorer en termes de sûreté », les trois thèmes majoritairement cités par les participants étaient **les mesures contre les agressions extérieures humaines, la résistance aux agressions externes des piscines d'entreposage du combustible et la récupération du corium** ;
- la deuxième question demandait de citer les améliorations proposées par EDF qui semblent pertinentes. Les quatre propositions les plus citées étaient **le récupérateur de corium, les diesels d'ultime secours, les améliorations de sûreté d'une manière générale et le module de refroidissement supplémentaire des piscines d'entreposage de combustible** ;
- la question suivante demandait au contraire quelles étaient les propositions d'amélioration d'EDF qui semblaient non pertinentes. Les réponses à cette question étaient moins unanimes, et la réponse qui revient le plus est que **les propositions d'EDF sont insuffisantes d'une manière générale** ;

- enfin, la dernière question incitait les participants à proposer d'autres voies d'amélioration. En l'absence, une fois encore, de véritable information sur d'autres options d'amélioration envisageables, les réponses sont restées essentiellement générales. **Les voies les plus proposées sont l'amélioration et la sensibilisation du grand public, la formation et l'entretien des compétences, la gestion des déchets, les impacts sur l'environnement et la population, la politique énergétique, ou encore les mesures contre le risque terroriste ou d'intrusion.**

Ainsi, les mesures présentées par EDF sont globalement perçues comme pertinentes, même si ce résultat est à pondérer au vu de l'absence de visibilité de nombre de participants à la concertation sur un éventail plus large de mesures envisageables. Elles n'en demeurent pas moins insuffisantes pour une partie des participants. Des demandes récurrentes ont été observées sur le sujet des piscines, en particulier de demandes de bunkérisation des bâtiments combustible. D'autres thèmes ont été abordés de manière récurrente tels que la prise en compte des facteurs organisationnels et humains, le risque terroriste (sur l'installation de manière générale ou plus spécifiquement sur les piscines).

Les attentes portent également sur des aspects plus généraux, tels que les questions de coût et de rentabilité des travaux nécessaires à une éventuelle prolongation de fonctionnement, l'absence d'évaluation du rapport coût-bénéfice, ou encore l'absence de place accordée à la question de l'opportunité du projet de prolongation. La question du délai de latence avant la réalisation effective des travaux a également été fréquemment soulevée, en soulignant que le retour d'expérience montre qu'il s'écoule parfois plus d'une décennie entre la décision et la réalisation effective des travaux préconisés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE L'ANCCLI

L'ANCCLI salue la tenue de cette concertation relative aux conditions de prolongation de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe au-delà du 4^{ème} réexamen périodique de sûreté, sans en oublier les limites.

Le volet générique de la prolongation de fonctionnement des réacteurs au-delà de 40 ans nécessitait, de son point de vue, un véritable débat public. Les réserves exprimées par une partie des participants sur le périmètre de la consultation ont fortement confirmé ce point de vue.

L'ANCCLI se félicite néanmoins du succès de cette consultation autour des sites concernés, et de l'implication des CLI qui ont permis la tenue des réunions publiques en région.

À l'issue de cette concertation, dans la perspective de poursuite du dialogue sur ce dossier et de concertations à venir sur des dossiers analogues, l'ANCCLI souhaite formuler diverses recommandations :

1. **L'ANCCLI recommande** d'une manière générale, pour l'ensemble des concertations, que soit pleinement respecté, y compris dans le cadre d'une concertation non obligatoire comme celle-là, l'esprit des Conventions d'Espoo et d'Aarhus en matière de participation du public, notamment en traduisant en anglais l'intégralité des documents mis à disposition.

2. **L'ANCCLI recommande** de ne pas limiter strictement le périmètre de la participation du public aux questions de sûreté, en ménageant une place aux thèmes connexes qui intéressent le public, et dont l'articulation avec les enjeux de sûreté est elle-même source de questionnements (notamment les questions de sécurité et de coûts).
3. **L'ANCCLI recommande** que soit justifiée avec tout le détail nécessaire, lors des futures décisions relatives à la prolongation de fonctionnement, la manière dont auront été prises en compte ou non les différentes contributions.
4. Face au risque identifié d'étalement, voire de dérive dans le temps des travaux liés aux 4^{èmes} visites décennales, **L'ANCCLI recommande** que l'ASN indique dans sa décision sur le volet générique attendue en 2020 l'échéance correspondant à chaque exigence et qu'EDF publie avant chaque visite décennale un descriptif des travaux prévus pendant l'arrêt pour répondre aux exigences de l'ASN.
5. Dans l'objectif d'un rapprochement du niveau de sûreté aussi près que possible du niveau d'exigence attendu pour de nouveaux réacteurs, **L'ANCCLI recommande** que chaque option de sûreté retenue soit justifiée non seulement au regard de l'amélioration de sûreté qu'elle apporte mais aussi par rapport aux options de sûreté alternatives qui auront pu être envisagées à une étape ou une autre du processus.
6. Au vu des préoccupations récurrentes exprimées lors de la concertation au sujet des piscines d'entreposage du combustible, **L'ANCCLI recommande** que soient précisément explicitées les raisons pour lesquelles la voie du renforcement des capacités de refroidissement sans renforcement du bâtiment est privilégiée par rapport à des alternatives envisagées voire attendues par une partie du public, telles que bunkérisation.
7. **L'ANCCLI recommande** d'analyser le retour d'expérience des différentes actions menées dans le cadre des processus de dialogue sur le 4^{ème} réexamen de sûreté des réacteurs de 900 MWe (dialogues techniques ASN-IRSN-ANCCLI, initiatives de CLI, concertation du HCTISN, ...) ainsi que les modalités de ces concertations (durée, période, formes, valorisation numérique, présence sur les réseaux sociaux, traduction des documents...), pour préparer au mieux la concertation qui sera menée dans le cadre du 4^{ème} réexamen de sûreté des réacteurs de 1300 MWe.

L'ANCCLI veillera pour sa part à poursuivre son travail d'information des CLI et de dialogue avec les acteurs du dossier, en concentrant son attention sur les points qui, à l'issue de cette concertation, lui semblent les plus fondamentaux :

- la conformité au référentiel de sûreté et la conformité aux futures prescriptions, y compris pour la mise en œuvre du noyau dur,
- la vulnérabilité des piscines de désactivation du combustible,
- la maîtrise des phénomènes les plus critiques en matière de vieillissement,
- l'articulation entre sûreté et sécurité,
- les capacités organisationnelles et financières de l'exploitant et la qualité du contrôle,
- ou encore les différents impacts environnementaux.

L'ANCCLI souligne pour finir qu'à la suite de cette concertation, et dans la perspective des futures étapes du processus et notamment des enquêtes publiques prévues réacteur par réacteur, il conviendra aux différents acteurs, d'impliquer les CLI concernées, le plus tôt possible, et de leur apporter tous les moyens et l'appui nécessaires pour leur permettre de tenir leur rôle dans ces procédures.

L'ANCCLI et les CLI s'attacheront à rendre compte régulièrement des avis exprimés par le public tout au long de la suite du processus du 4^{ème} réexamen de sûreté des réacteurs de 900 MWe.