

cndp

Commission particulière

du **débat public**
Gestion des
déchets radioactifs

Bilan

du débat public
sur les options générales
en matière de gestion
des déchets radioactifs
de haute activité
et de moyenne activité
à vie longue.

septembre 2005 - janvier 2006

Établi par le Président
de la Commission nationale
du débat public

27 janvier 2006

- Le débat public sur la gestion des déchets radioactifs aurait pu ne pas avoir lieu.

En effet la loi du 27 février 2002, qui est venue refonder le débat public institué en 1995 et a rendu la saisine de la Commission nationale du débat public obligatoire pour les grands projets d'équipement d'intérêt national, a apporté une innovation en créant le débat public « *portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement* », mais sur ces sujets la saisine de la Commission nationale du débat public n'est que facultative¹.

De fait, si le ministre de l'Environnement avait parfois évoqué une possible saisine sur telle ou telle question, si le ministre de l'Équipement avait annoncé dès l'été 2002 son intention de saisir la CNDP du problème des flux de transport dans la vallée du Rhône et sur l'arc languedocien, cette faculté offerte par la loi n'avait pas encore été utilisée.

D'ailleurs en novembre 2004, le ministre délégué à l'Industrie, à l'occasion de la publication du premier inventaire national exhaustif des déchets radioactifs réalisé par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), annonçait la rédaction par le gouvernement d'un « *livre blanc* » sur la base duquel aurait lieu une large concertation ; en janvier 2005, dans une lettre à un parlementaire de la Meuse, le ministre de l'Économie et des Finances évoquait encore « *une large consultation nationale sur le sujet* ».

En définitive, le 3 février 2005, un communiqué commun du ministre de l'Écologie et du Développement Durable et du ministre délégué à l'Industrie annonce la prochaine saisine de la Commission nationale du débat public sur les options générales en matière de gestion des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, saisine qui sera effectuée le 16 Février.

Cette saisine intervient à un moment charnière dans le processus de décision ; en effet, rappelons-le, la loi du 30 Décembre 1991, dite « *loi Bataille* », a organisé la recherche sur la gestion des déchets radioactifs autour de trois axes et a prévu 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.

Le communiqué commun des deux ministères indique que ce projet de loi sera présenté début 2006 et qu'il « *tiendra compte des évaluations scientifiques, des propositions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, ainsi que des résultats du débat public* ».

La saisine des ministres explicite les enjeux : « *étant donné l'importance de ce sujet pour la protection de la santé et de l'environnement des générations présentes et futures, ... la discussion ne doit pas être réservée à un petit cercle d'experts scientifiques, industriels ou associatifs... Il faut que chaque citoyenne ou citoyen puisse s'informer et participer en exprimant ses préoccupations et ses opinions. C'est la raison pour laquelle le*

¹ Art L.121.10 du Code de l'Environnement : « *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* ».

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

Gouvernement a considéré qu'un débat public devait être organisé... Ce débat permettra d'informer les citoyens sur les questions qu'ils se posent, de leur présenter les options qui peuvent être envisagées, de recueillir leurs préoccupations ou opinions, enfin d'éclairer les décisions ou les orientations qui pourront être prises par les pouvoirs publics ».

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

- La Commission nationale du débat public a délibéré le 2 mars 2005 avec le sentiment d'une particulière responsabilité, à la fois parce que c'était la première fois qu'elle avait à examiner non pas un projet d'infrastructure mais un dossier portant sur une question de politique générale ; parce qu'à l'évidence l'organisation d'un débat public de ce type ne pouvait être identique à celle d'un débat sur un projet, mais qu'en revanche l'esprit devrait en être le même et que notamment il devrait s'inspirer des mêmes grands principes qui fondent la confiance du public ; parce que la question posée relève du domaine nucléaire, dont l'expérience a prouvé qu'il était difficile de débattre sereinement ; enfin parce que le sujet est celui des déchets radioactifs dont tout le monde considère depuis des années qu'il est un, sinon le, problème-clé de la filière nucléaire.

La Commission nationale du débat public a considéré sans hésitation que le problème posé nécessitait un débat public ; alors qu'elle se livre habituellement à une analyse détaillée du dossier au regard des différents critères définis par la loi, elle l'a affirmé en une formule globale se référant à l'intérêt national évident de ce problème et à l'importance de ses enjeux socio-économiques et environnementaux.

Ce n'est en revanche qu'après un débat interne où s'étaient d'abord exprimées quelques réticences, qu'elle a en même temps accepté de tenir compte des contraintes de calendrier exposées par les ministres : ceux-ci avaient indiqué que les rapports de recherche scientifique seraient progressivement publiés dans le cours du premier semestre 2005 et donc que le débat pourrait commencer au plus tôt en septembre ; que, d'autre part, le Gouvernement souhaitant présenter son projet de loi dès que possible au cours du premier semestre 2006, il souhaiterait disposer du bilan du débat pour janvier 2006. La Commission nationale du débat public avait toujours considéré le problème des délais comme un défi, elle avait, pour d'autres dossiers, eu à cœur de démontrer que le temps du débat n'était pas du temps perdu, et su tenir compte des contraintes de calendrier exposées par les maîtres d'ouvrage lorsqu'elles apparaissaient justifiées ; elle était donc ici cohérente avec sa position habituelle.

En l'occurrence, le défi a été relevé grâce aux efforts de toutes les parties prenantes et en particulier grâce au travail intense de préparation concertée qu'a effectué la Commission particulière du débat public.

Les réflexions de la Commission nationale du débat public ont donc porté, beaucoup plus que sur le principe du débat public, sur sa conception et ses modalités. Comme d'autre part c'est dès sa décision initiale, qui n'a pas seulement une valeur juridique, que la CNDP doit jouer son rôle d'information du public, la Commission a voulu que cette décision soit, beaucoup plus que d'habitude, détaillée et précise sur les objectifs et les modalités du débat public :

> La complexité du sujet rend plus que jamais nécessaire que le débat s'engage sur la base d'une information de qualité, complète sans prétendre à l'exhaustivité et accessible, et que pendant le débat les questions reçoivent des réponses rapides et claires.

> Des travaux scientifiques et techniques nombreux ont été menés depuis des années sur les déchets radioactifs ; il faut considérer tous ceux qui les ont menés, ou y ont participé, comme des acteurs ; d'autre part les études sociologiques montrent à la fois les

inquiétudes de l'opinion et un problème général de confiance dans l'information sur le nucléaire. La réponse à ces deux considérations a paru résider dans le pluralisme de l'information apportée à la population : pluralisme par la diversité des acteurs pouvant y contribuer et par la présentation *ab initio* des principales controverses soulevées par le sujet ; la Commission nationale du débat public a considéré que c'était le moyen à la fois d'aider le public à mieux comprendre la problématique de la question qui lui était posée et d'assurer la crédibilité du débat.

> L'expérience prouve que c'est le public qui définit lui-même le périmètre d'un débat en posant des questions qui vont au-delà du problème initialement posé ; la CNDP a anticipé cela en affirmant une conception ouverte du débat : celui-ci ne porterait pas seulement sur la façon de gérer les déchets radioactifs mais aussi, à l'amont, sur les origines et les raisons de ces déchets, leur production, leur traitement, leur réutilisation.

> Le public, il a manifesté qu'il en était conscient, aura sans doute des difficultés à s'exprimer de façon approfondie sur les aspects scientifiques et techniques du problème ; mais la saisine porte également sur les divers enjeux démocratiques (les processus de décision, le rôle des différents acteurs, etc...) à prévoir pour la suite. Or le public attache une grande importance à ces processus qui, pour une part, déterminent sa confiance ; en tout état de cause, les citoyens peuvent avoir une opinion sur ce qu'ils doivent être. Faire une place dans le débat aux processus de décision est d'autant plus justifié que le débat public, on l'a vu, sera suivi par l'élaboration d'un projet de loi puis par un débat parlementaire et donc qu'un lien pourra être établi entre la phase d'expression de la population, celle de la démocratie participative, et la phase de la décision, celle de la démocratie représentative.

Ainsi, consciente des défis à relever, la CNDP montrait sa volonté de les traiter de manière ouverte ; elle montrait également sa volonté de s'impliquer pleinement par le choix du Président de la Commission particulière chargée de préparer puis de mener le débat public. En désignant M. Georges Mercadal, un de ses deux vice-présidents, qui avait déjà mené deux débats publics, elle manifestait l'importance qu'elle attachait au respect des principes et à l'application de la méthode concertée résultant de l'expérience antérieure qui sont la marque des « *débats CNDP* ».

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

- Une des critiques fréquemment formulées par ceux qui s'opposent au nucléaire est que des décisions en la matière ont été prises depuis une trentaine d'années sans consultation de la population. Il n'est donc pas sans intérêt de signaler que, dans une période relativement brève, la CNDP a été saisie à plusieurs reprises de dossiers relevant de ce secteur :

- > La première fois, du projet de réacteur expérimental sur la fusion nucléaire ITER, et elle avait décidé en juillet 2003 d'organiser un débat public, dont le calendrier a depuis lors été fixé du 16 janvier au 6 mai 2006,

- > Puis du projet de renouvellement de l'usine d'enrichissement d'uranium « Georges Besse » dans le Tricastin, pour lequel elle avait décidé en mai 2004 un débat public dont elle avait confié l'organisation au maître d'ouvrage AREVA, débat public qui s'est déroulé en Septembre et Octobre 2004,

- > Du projet de réacteur de recherche nucléaire « Jules Horowitz » pour lequel elle avait en septembre 2004 recommandé au maître d'ouvrage, le Commissariat à l'Energie Atomique, de mener une concertation selon certaines modalités qu'elle avait précisées ; cette concertation a eu lieu en mai - juin 2005,

- > Enfin en décembre 2004 du projet de réacteur « EPR tête de série » à Flamanville pour lequel elle a décidé un débat public qui a commencé le 19 octobre dernier et doit se terminer le 18 février prochain.

On le voit, les dossiers portaient sur des aspects ou des chaînons différents de la filière et il était intéressant que les débats permettent, sans naturellement refaire le débat national sur les énergies du début 2003, de traiter un très large éventail de questions dans un laps de temps assez réduit, compte tenu des liens qui existent entre recherche, production à différentes étapes et gestion des déchets. Ajoutons ce qui constitue un intérêt supplémentaire : pour le dossier des déchets radioactifs, le débat public précède clairement la décision à venir et offre aux pouvoirs publics la possibilité de montrer qu'ils le prennent en compte.

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

- M. Mercadal, d'abord seul puis rapidement avec les membres de sa commission particulière⁽¹⁾, commença, aussitôt après la décision de la Commission nationale du débat public, la préparation du débat ; cette phase essentielle, car elle détermine assez largement la qualité de la suite, consiste, pendant un temps où l'on ne peut pas encore avoir le contact avec le public,

> A identifier puis à rencontrer tous les grands acteurs concernés par le sujet,

> A leur apporter les informations sur le débat public, ses objectifs et ses modes d'organisation ; cela s'est révélé particulièrement nécessaire pour ce premier exemple de débat public non sur un projet mais sur un problème général. Certains interlocuteurs ne connaissaient pas cette possibilité, d'autres étaient troublés par un passage (chapitre II-I, page 94-95) du dernier rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, publié le 16 mars 2005 : « *la Commission nationale du débat public a vocation à traiter des projets concrets d'aménagement qui sont pour le moment prématurés... Dans ces conditions, la saisine de la CNDP par le Gouvernement sur les options générales en matière de gestion de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue ne correspond pas à l'objet de la CNDP dans la mesure où il s'agit d'un débat général sur une problématique générale et non pas sur un projet d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national* ». En plus des explications apportées par la CPDP, j'écrivis donc le 20 avril au nom de la Commission nationale à un certain nombre de personnalités et d'organismes pour préciser les choses et apaiser les inquiétudes qui s'étaient exprimées.

> Enfin, à appréhender le plus possible ce que pourront être les questions et les intérêts du public de façon à ce que le dossier mis au débat y réponde déjà largement et que la conception du débat permette de les aborder et de les traiter de façon organisée.

Cela suppose une démarche concertée et progressive avec tous les « *acteurs* » : les ministères auteurs de la saisine, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les opérateurs industriels, les organismes de recherche, la Commission nationale d'évaluation, enfin avec les associations nationales de défense de l'environnement ou d'usagers qui s'intéressent à la question et peuvent exprimer les positions de telle ou telle partie de l'opinion.

Ces contacts, qui sont pratiqués sans que cela soulève de difficultés lorsqu'il s'agit d'un débat public portant sur un projet d'infrastructure, ont suscité des interrogations et il a fallu expliquer à la fois la justification et l'intérêt de la démarche et le fait que la consultation de tel ou tel n'impliquait pas de prise de position de la Commission en faveur de telle ou telle thèse ; la diversité des interlocuteurs consultés a d'ailleurs été en définitive la meilleure preuve de la neutralité de la Commission qui ne sera ensuite jamais mise en cause.

⁽¹⁾ M. Dominique Boullier, Mme Paula Ceccaldi, M. Jean-Claude Darras, M. Robert Guillaumont, M. Jean-Paul Schapira, Mme Catherine Vourc'h.

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

Ce travail aboutit à concevoir l'organisation et le calendrier du débat public à partir des considérations suivantes :

> Le débat public aura pour but essentiel de faire apparaître et de recenser toutes les interrogations et suggestions, tous les arguments concernant le sujet ; il n'essaie pas de les quantifier car il n'est ni un sondage ni un référendum, il s'intéresse essentiellement à la diversité et à la qualité des arguments développés, quels que soient leur auteurs et quel que soit leur nombre. Cela conduit à ne pas rechercher à multiplier les réunions à travers la France mais à avoir simplement une variété de lieux permettant d'approcher la diversité des situations et des opinions.

> La Commission particulière du débat public propose de définir le champ du débat à partir d'une dizaine de questions qui ne se limitent pas au problème de la gestion des déchets mais portent aussi sur des données de base (les dangers de la radioactivité pour l'homme en général et les dangers du fait des déchets radioactifs) et sur l'amont du problème (pourquoi ces déchets, peut-on faire moins ou plus du tout de déchets, quel est l'effet du retraitement,... ?) et naturellement sur les modalités et les conditions du processus de décision pour l'avenir.

> Le débat sera structuré en trois grandes phases, avant les réunions de synthèse et de clôture :

- des « *auditions du public* » dans les zones directement concernées par des activités ou des recherches concernant les déchets radioactifs : la Meuse et la Haute-Marne autour du site de Bure, la vallée du Rhône, la Manche.
- des journées de débat sur les questions scientifiques et techniques à la Cité des Sciences et de l'Industrie à Paris,
- des conférences-débats dans quatre régions sur les différents thèmes liés au processus et aux conditions de la décision regroupés sous le thème général de « *démocratie et déchets* ».

Ainsi l'option était prise de commencer par aller au devant des populations les plus directement concernées par le problème et donc de montrer concrètement que le débat public était marqué d'abord par la volonté d'écouter le public. C'était un pari car ces réunions auraient pu être perturbées par ceux qui, depuis quelques années, ont manifesté leur opposition à l'implantation du laboratoire de l'Andra à Bure ; l'image d'une réunion chahutée aurait influencé négativement la suite du débat ; cela n'a pas été le cas, la manifestation qui a eu lieu le jour de la première réunion à Bar-le-Duc est restée pour l'essentiel extérieure et n'a pas empêché que le débat s'engage dans de bonnes conditions. Ce choix courageux a été validé par l'attitude du public et s'est révélé justifié.

> Il fut également prévu dès l'origine que, sans attendre le compte-rendu final du débat public, le Président de la Commission particulière du débat public établirait et rendrait public aussitôt sur le site internet un compte-rendu provisoire à la fin des deux premières phases du débat, fin octobre, puis à la fin de la troisième phase, fin novembre. Cela permettrait à la fois d'améliorer l'information du public sur l'avancement du débat et

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

d'assurer une continuité entre les différentes étapes du débat ; cela permettrait aux pouvoirs publics de commencer à travailler sur les conclusions qu'ils devraient in fine tirer du débat.

> L'organisation générale du débat était, on le voit, très structurée ; c'était vrai aussi de chaque réunion, sauf les auditions initiales, dont le programme a été réfléchi et préparé en amont : choix des thèmes et des sous-thèmes, et pour chacun était prévu un exposant, un ou des discutants ou interpellateurs. Ainsi présenté, on pourrait avoir la crainte que le débat ne soit trop « cadré » ; en fait il n'en est rien parce que bien souvent l'organisation prévue est assouplie pour donner rapidement la parole à la salle et parce que les questions des participants débordent souvent du cadre prévu, rétablissant la spontanéité et la liberté nécessaires. D'autre part, sur des questions aussi complexes, on peut penser que c'est grâce à une organisation préalable qui présente d'abord le problème et les éléments de la discussion que le public peut véritablement s'informer et ensuite, ayant pu se forger sa propre opinion, intervenir de façon plus substantielle et plus argumentée.

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

- La CNDP, dans sa séance du 25 Juillet, valide l'ensemble des propositions qui lui étaient présentées par M. MERCADAL quant à l'organisation du débat et en arrête le calendrier : du 12 Septembre 2005 au 13 Janvier 2006. Conformément aux orientations qu'elle avait tracées dans sa première décision, elle retient l'idée d'un dossier support du débat plus large et plus diversifié que l'habituel dossier du maître d'ouvrage qui constitue le dossier de débat pour les projets d'infrastructures ; ce dossier comporte :

- > Le rapport des deux ministères auteurs de la saisine, intitulé « *Situer le contexte, les enjeux et les perspectives* », présentant ce qu'ils retiennent des recherches effectuées sous l'égide de la loi de 1991 et posant les questions qu'ils souhaitent voir éclairer par le débat afin de préparer le nouveau projet de loi,

- > Le résumé du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) qui, sur la base du résultat des recherches, propose une stratégie pour l'avenir, ainsi que celui du rapport de la Commission Nationale d'Evaluation (CNE, commission indépendante instituée par la loi de 1991), dédié spécifiquement à une appréciation scientifique des recherches,

- > La présentation par chacun des opérateurs industriels impliqués dans le cycle des déchets (AREVA, CEA, EDF), de son rôle et de ses activités,

- > La présentation, par les organismes de recherche (CEA, Andra) de leurs travaux, notamment suite à la loi de 1991,

- > L'analyse contradictoire de l'ensemble du sujet, faite à la demande de la CPDP, par trois experts des questions énergétiques et nucléaires, connus pour leurs analyses critiques sur la question du nucléaire.

Ce dossier fut diffusé à 16 000 exemplaires et mis en ligne sur le site internet de la CPDP dès la fin juillet. D'autre part, une brochure synthétique de 12 pages était diffusée à 600 000 exemplaires, notamment à la population des départements où avaient lieu les auditions publiques en septembre.

D'autre part, l'information fut relayée par un grand nombre d'articles de la presse régionale et nationale, que ce soit lors du lancement du débat ou à chacune de ses étapes ; on compte en effet 370 articles ou émissions sur le sujet. Il faut aussi citer comme contribuant de façon approfondie à l'information du public l'exposition organisée par la Cité des Sciences qui a accueilli 54 000 visiteurs.

- L'analyse de son déroulement pendant les quatre mois qui se sont écoulés de la mi-Septembre 2005 à la mi-Janvier 2006 permet de dégager quelques grandes caractéristiques de ce débat public.

La première, c'est qu'il a eu lieu. Ce qui paraît aujourd'hui une évidence prend tout son sens lorsque l'on repense aux inquiétudes ou aux mises en garde d'il y a un an ; certains étaient persuadés que les réunions publiques seraient perturbées, voire empêchées par des manifestations, qu'au mieux elles se réduiraient à des affrontements verbaux répétitifs et stériles.

Il y a eu en effet, lors de la première réunion à Bar-le-Duc à l'initiative du collectif contre l'enfouissement, puis en d'autres lieux sous la bannière du Réseau Sortir du Nucléaire, des manifestations bruyantes devant les lieux de réunion qui rassemblaient quelques dizaines de personnes mais qui n'ont pas cherché à perturber les réunions elles-mêmes. Le premier Collectif qui avait dans la phase de préparation du débat exprimé sa défiance à l'égard de la CPDP, le second qui posait comme principe « *arrêtez le nucléaire et nous parlerons des déchets* », avaient annoncé leur refus de participer aux réunions publiques. Il faut noter cependant que l'un et l'autre ont fait connaître leurs positions en rédigeant chacun deux cahiers d'acteurs, dont l'un a été distribué en même temps que le dossier du débat.

D'autre part, avant son commencement ou lors des premières réunions, des réserves s'exprimaient : ce débat public était trop court, il arrivait trop tard et en fait tout était déjà décidé, ce n'était pas un vrai débat national ; on ne voulait pas un débat public qui n'aurait aucun effet, il fallait permettre à la population de décider elle-même et donc organiser un référendum. Cette demande s'exprimait en Meuse-Haute-Marne où une pétition en ce sens a recueilli de 45 000 à 50 000 signatures ; elle tenait aussi une place particulière dans les interventions reçues sur le forum du site internet, même si elle était aussi contestée par d'autres intervenants.

Or tous ces préalables n'ont pas empêché la discussion de fond avec des représentants de toutes les opinions et il y a eu un vrai débat public.

Certes la participation appréciée numériquement a été moyenne, malgré les efforts faits pour faire connaître le débat public, pour annoncer à l'avance et de façon répétée (deux et le plus souvent trois fois) les réunions publiques. On compte en effet environ 3 000 participants à la douzaine de réunions publiques, environ 850 interventions, contributions ou questions adressées sous diverses formes, 15 000 consultations du site internet.

Mais le grand public, Monsieur ou Madame Toutlemonde, a été présent dans les régions directement concernées et en particulier en Meuse-Haute-Marne ; et à un moindre degré il l'était aussi à Paris, aux journées tenues à la Cité des Sciences, ou à Caen.

Tout se passe comme si, lorsqu'il ne se sent pas directement concerné du fait de la proximité géographique, le public, après avoir reçu ou demandé l'information souhaitée, s'en remettait à d'autres pour formuler ses questions ou ses observations. On le ressent dans les débats portant sur les projets d'équipement classiques ; on peut penser que la complexité du sujet à joué ici pour renforcer le phénomène.

D'ailleurs le public a souvent demandé si les élus et notamment les parlementaires étaient présents et a souhaité que les présents s'expriment : il a plusieurs fois regretté que les parlementaires ne soient pas là pour écouter ses préoccupations et ses attentes avant de se prononcer sur le projet de loi qui va leur être soumis.

Les associations de citoyens, et principalement de défense de l'environnement, ont eu à l'égard du débat plusieurs attitudes.

Bien que faisant partie du Réseau Sortir du Nucléaire, déjà cité, les grandes associations nationales ont participé activement à la phase de préparation du débat, à la publication de cahiers d'acteurs puis aux premières réunions publiques. Les perturbations qui ont affecté le débat public sur le projet de réacteur EPR à propos d'une question d'application du secret-défense à partir de la mi-septembre 2005 se sont malheureusement répercutées sur ce débat ; six associations⁽¹⁾ qui en avaient fait une question de principe et posaient certaines conditions à leur participation, reprenaient part dans un premier temps aux réunions ; mais finalement, malgré les positions prises par la CNDP que d'ailleurs elles n'ont jamais mise en cause, malgré les réunions que j'ai tenues avec les Présidents des deux CPDP, cinq associations⁽²⁾ cessaient définitivement d'être présentes aux réunions publiques à compter de la mi-octobre. Cependant les positions qu'elles avaient commencé à exposer ont continué à être exprimées par d'autres.

En effet aussitôt après, un groupe d'experts indépendants des organismes officiels et souvent proches de ces associations adressaient des propositions à la CNDP pour « *sortir de l'impasse* » ; cela a débouché sur une réunion de travail avec eux et avec l'ANCLI, Association nationale des Commissions locales d'information (situés auprès des installations nucléaires) début novembre ; les dispositions retenues pour l'organisation de la réunion publique du 14 novembre à Caen (initialement réunion du débat déchets radioactifs consacrée à l'information et au partage de la connaissance, devenue réunion commune avec le débat EPR et avec un objet élargi au problème du secret industriel ou commercial et du secret défense) les conduisirent à considérer qu'ils pouvaient reprendre leur participation, ce qu'ils firent, et de façon très active, dès la réunion de Caen et jusqu'à la fin.

Au-delà de la participation, ce qui permet d'affirmer qu'il y a eu un vrai débat, c'est que les échanges se sont déroulés dans un climat serein et dans un esprit d'écoute et de dialogue.

La première chose qu'il faut remarquer c'est qu'il n'y a pratiquement pas eu de propos cherchant à créer ou attiser les peurs. Et pourtant la passion a parfois été présente, par exemple pour appeler au respect de la terre à laquelle on est attaché, ou pour exprimer la détresse d'un pays en déclin démographique. Ont été exprimées aussi des craintes, que l'on sentait profondes, quant aux possibles effets sur la santé des radiations de ces

⁽¹⁾ France Nature Environnement, WWF, Les Amis de la Terre, réseau Action Climat, Agir pour l'environnement, Greenpeace.

⁽²⁾ Agir pour l'environnement, les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, Réseau Action Climat.

déchets, d'où la demande d'un meilleur suivi épidémiologique des cancers grâce à un registre national permettant des comparaisons et une analyse sur le plan national.

Est apparu aussi, de façon répétée, le manque de confiance envers les pouvoirs publics ou envers les scientifiques.

> Envers les pouvoirs publics pour de multiples raisons :

- parce que contrairement à ce que prévoyait la loi Bataille -qui est saluée comme ayant constitué une étape décisive, une référence par la méthode définie - un seul laboratoire a été décidé et donc qu'il n'y a pas de choix ;
- parce que l'information sur les résultats de la recherche est insuffisante et qu'il faudrait un site offrant une base de connaissance accessible à tous ;
- parce que la multiplicité des acteurs rend leur rôle incompréhensible ;
- parce que l'importance des enjeux en matière de sûreté nécessiterait que l'autorité compétente soit véritablement indépendante. La demande que cette compétence soit confiée à une autorité administrative indépendante a été formulée dès la première réunion du débat public ; l'annonce par le Président de la République, dans un discours de vœux de Janvier 2006, de la création prochaine d'une telle autorité, a conduit ensuite certains intervenants à avancer des propositions plus détaillées ;
- parce que les différentes formes de secret déjà citées sont considérées comme utilisées de façon arbitraire et que l'on attend depuis des années le vote de la loi sur la transparence en matière nucléaire.

> Envers les scientifiques ou plus précisément envers les institutions auxquelles ils appartiennent, parce qu'on les considère comme inaccessibles au doute.

Mais l'on entend aussi l'un de ces scientifiques réagir, se sentant offensé, et montrer par son émotion qu'il parle en conscience.

Et l'on constate que, sur les aspects scientifiques et techniques, il n'y a pas le choc de monologues pronucléaires / anti-nucléaires mais un dialogue, une confrontation de positions qui sont différentes mais ne sont pas toujours opposées, et qui peuvent évoluer. Il faut saluer l'attitude de tous ceux qui ont ainsi contribué à la bonne tenue et, on le verra plus loin, à la qualité du débat.

Mais je voudrais évoquer en particulier le comportement du principal porteur du projet, le Ministère de l'Industrie représenté par la Direction générale de l'énergie et des matières premières. La position du « *maître d'ouvrage* », comme l'on dit dans les débats sur les projets d'infrastructures, n'est jamais confortable ; en outre le Ministère n'avait pas encore d'expérience du débat public et pour lui, qui avait organisé le débat national sur les énergies et qui avait sans doute auparavant imaginé pour les déchets radioactifs d'appliquer une formule comparable, il a manifestement été difficile au début de comprendre que la conception et l'organisation du débat étaient de la responsabilité d'un organisme tiers qui devait pouvoir arrêter ses choix librement. L'évolution ultérieure n'en a été que plus remarquable. La DGEMP, évidemment toujours présente à toutes les

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

étapes du débat, a non seulement répondu de façon rapide et précise à toutes les questions, mais a manifesté en toutes occasions une attention et un esprit d'ouverture remarquables ; mieux : c'est la première fois que le porteur du projet accepte, un mois avant la fin du débat, après avoir entendu le compte-rendu provisoire du débat et en avoir fait sa propre analyse, de dire les premières conclusions qu'il en tire et d'exposer ce que pourraient être les orientations du projet de loi qu'il a à préparer. Tout cela aussi a grandement contribué au climat du débat et à sa qualité.

- Car ce débat public se révéla d'une richesse remarquable -et sans doute pour beaucoup inespérée ou inattendue- par la diversité de ses apports.

La précision du compte-rendu de M. Georges Mercadal et le fait que, en raison de sa longueur et de son caractère très détaillé, il l'ait accompagné d'un résumé de 12 pages (établi par la commission particulière) très dense, me conduisent à ne signaler dans ce bilan -et c'est bien son esprit- que quelques points essentiels.

> Le premier apport remarquable du débat public c'est l'accord qui s'est en définitive établi pour considérer que la loi future devrait traiter non pas seulement des déchets de haute activité à vie longue, comme le prévoyait la loi Bataille, ni même des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, extension prévue par le dossier du gouvernement, mais bien de l'ensemble des déchets et des matières valorisables, comme on l'a dit dans un premier temps, puis -compte tenu de la difficulté de définir ces dernières- de l'ensemble des déchets et matières nucléaires. Cette évolution a incontestablement été favorisée par les réflexions suscitées par la formule des scénarios demandés par la CPDP et présentés à la Cité des Sciences, initiative qui s'est révélée très intéressante.

Cela implique la confirmation d'outils tels que l'inventaire de l'Andra et le plan national de gestion préparé par l'Autorité de sûreté nucléaire, dont il est souhaité qu'ils soient en permanence affinés et précisés et qu'ainsi à chaque catégorie de déchets, clairement définis et répertoriés, corresponde une solution.

Parmi tous les déchets, il doit être confirmé et précisé pour ceux d'origine étrangère l'interdiction du stockage en France et la règle du retour rapide au pays de production.

Enfin, naturellement, même si la loi ne concerne plus seulement les déchets à vie longue, ceux-ci doivent relever de dispositions particulières.

> Le débat a clairement fait apparaître le lien entre déchets (nature, volumes) et orientations de la politique énergétique. Il faut remarquer que les discussions sur ces questions n'ont jamais conduit à un glissement qui les aurait transformées en débat sur la politique énergétique.

> Le débat a mis en évidence l'importance du temps des délais -en eux-mêmes et compte tenu de la psychologie sociale :

- des délais sont nécessaires pour la recherche et pour que puissent être prises les grandes décisions de politique énergétique ; le compte-rendu fait apparaître les principaux « rendez-vous » des années à venir.
- la population a montré son incrédulité totale à l'égard des prévisions à très long terme : personne ne peut savoir ce qui se passera dans mille ans, dans dix mille ans. Est apparue l'idée qu'aux échéances à une ou quelques décennies, il était sage d'ajouter des échéances de moyen terme (100-150 ans).

> En liaison avec cela, on a vu progressivement se substituer à des positions initialement tranchées, une formule fondée sur l'idée d'utiliser le temps pour construire une solution progressive et prévoir des rendez-vous périodiques ; cette conception a été résumée par

Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue

la Direction générale de l'énergie et des matières premières par la formule « *avancer sans brûler les étapes, évaluer en toute indépendance, pouvoir s'arrêter si nécessaire* ».

> En ce qui concerne les déchets à vie longue, l'apport le plus notable du débat public est l'apparition d'une nouvelle stratégie possible. Pendant une grande partie du débat, se sont confrontés les arguments des partisans du stockage en couche géologique profonde et des partisans de l'entreposage en surface ou subsurface, ceux qui font confiance à la géologie et ceux qui font confiance à la société, comme le dit le compte-rendu. Puis s'est dégagée l'idée de l'entreposage pérennisé, non plus solution provisoire, fût-elle de longue durée, en attendant le stockage, mais autre solution à long terme ; on a relevé que certains, qui étaient vivement opposés à l'enfouissement, ne s'y déclaraient pas opposés.

> Et de là apparaît la possibilité d'une nouvelle stratégie qui n'est apparemment critiquée par personne : celle consistant à prévoir dans la loi de 2006 à la fois la poursuite des expérimentations sur le stockage géologique, qui pour certains devrait constituer à l'avenir la « *solution de référence* » et sur un prototype à réaliser d'entreposage pérennisé ; cela permettrait, en l'absence de deuxième laboratoire, de recréer la possibilité d'un choix ; on utilise ainsi les délais, qui sont de toute façon indispensables pour être sûr de la faisabilité du stockage, pour se donner encore plus d'éléments d'éclairage de la décision à l'échéance suivante (2020) et pour se donner le temps de mieux prendre en compte les considérations éthiques.

> Il y a unanimité pour considérer que l'information et le dialogue doivent être encore et toujours développés, ce qui suppose notamment une expertise plurielle ayant les moyens de jouer pleinement son rôle ; ils sont la condition de la confiance ; l'information et la participation du public sont un facteur de la sûreté ; cela suppose donc que l'une et l'autre soient assurées à chacune des grandes étapes du calendrier. L'existence d'une évaluation indépendante institué par les pouvoirs publics a en outre montré son intérêt dans ce dialogue et doit évidemment être poursuivie.

Ce qui est vrai au plan national l'est aussi au plan local ; les demandes formulées dans le Livre Blanc de l'ANCLI il y a quelques mois ont été largement reprises : l'existence des CLI, commissions locales d'information doit être confirmée par la loi elle-même, leur statut et leur rôle précisé, leurs moyens financiers définis... On aura d'autre part relevé l'approbation qu'ont reçue les propos de M. Gonnot, Président de l'Andra, qui ont été repris depuis à diverses occasions : la demande des populations locales d'être consultée est légitime, la question du principe et de la forme à donner à cette consultation devrait être posée au Parlement lors du débat de 2006.

> Enfin les considérations éthiques qui ont été souvent présentes dans les débats et qui ont largement inspiré les positions prises, se sont notamment traduites par une demande de justice, d'équité, d'équilibre (tous ces termes ont été utilisés) :

- entre générations : c'est dès maintenant qu'il faut prévoir et garantir le financement des dépenses à venir – et non le reporter sur les générations futures. Les explications apportées (notamment à partir du récent rapport de la Cour des Comptes) ont permis de bien traiter le sujet et de répondre à toutes les questions posées.

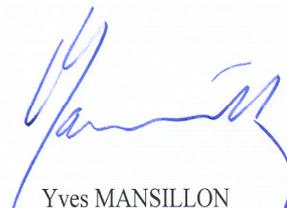
Options générales en matière de gestion des déchets radioactifs
de haute activité et de moyenne activité à vie longue

- entre territoires : le terme autrefois utilisé de « *compensations financières* » avait cédé la place à celui d'accompagnement économique du laboratoire de l'ANDRA ; ce qui est demandé maintenant c'est le développement des territoires concernés fondé sur le partenariat (« *des solidarités croisées* ») et l'implication des grands opérateurs ; il est souligné que la présence d'une population active et vigilante est aussi une garantie de sûreté des lieux de conservation des déchets radioactifs.

-
- Respectant l'engagement moral de la Commission nationale du débat public de tenir compte des contraintes de calendrier exposées par les deux Ministres dans leur lettre de saisine, le compte-rendu et ce bilan du débat public sont achevés et seront publiés à la fin janvier 2006, bien avant l'expiration du délai de deux mois prévu par la loi.

Lorsque le débat public a porté sur un projet d'équipement, je rappelle habituellement, d'une part, que la même loi accorde trois mois au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet pour rendre publique sa décision sur le principe et les conditions de la poursuite du projet, d'autre part qu'il est important qu'il explicite sa décision et la motive par référence à ce qui s'est dit pendant le débat public.

Dans le cas présent, les Ministres avaient indiqué que cette décision prendrait la forme du projet de loi sur la gestion des déchets radioactifs ; plus récemment a été annoncé la venue devant le Sénat du projet de loi sur la transparence nucléaire, qui traite certaines des questions évoquées pendant le débat public. Les exigences de forme des textes législatifs ne garantissent pas toujours qu'ils soient parfaitement lisibles ou compréhensibles pour le grand public ; l'existence de deux textes distincts accroîtrait cette difficulté. Un document présentant l'ensemble des questions traitées quelle qu'en soit la forme (exposé des motifs,...) permettrait utilement de remédier à ces inconvénients.



Yves MANSILLON