

Le comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation de l'Andra (Coesdic)

Rapport d'activités 2008

Juin 2009

La loi de programme du 28 juin 2006 prévoit la poursuite des études et des recherches concernant le stockage réversible en couche géologique profonde des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue. Cette loi confie à l'Andra une mission d'information du public qui doit contribuer à la préparation de la demande d'autorisation de création d'un centre de stockage qui sera instruite en 2015. Cette mission d'information doit faciliter l'instauration d'un dialogue entre les pouvoirs publics et les différentes parties prenantes, qui incluent notamment les futurs riverains du centre de stockage.

C'est dans le but de l'accompagner et de la conseiller dans l'exécution de cette mission que l'Andra a décidé, à la fin de l'année 2007, de créer un comité appelé Coesdic¹. Ce comité s'est réuni pour la première fois le 20 février 2008. Les quatre personnes qui sont membres du Coesdic ont été choisies en fonction de leur expérience en matière de participation citoyenne aux décisions industrielles et technologiques. Il s'agit de :

- **Michel Callon**, membre du Conseil Scientifique de l'Andra, sociologue et professeur à l'École des Mines de Paris ;
- **Anne Bergmans**, sociologue et collaborateur scientifique à l'Université d'Anvers (Belgique);
- **Pierre-Benoît Joly**, économiste et sociologue, directeur de recherche à l'INRA ;
- **Saida Laârouchi-Engström**, responsable Évaluation d'Impact Environnemental et Information Publique SKB (Suède)

¹ Comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation de l'Andra. Initialement ce comité s'appelait Comité d'évaluation et suivi de la démarche d'information et de consultation. Sa dénomination a été changée pour souligner que ce comité n'avait pas à proprement parler de responsabilité en matière d'évaluation des actions de l'Andra.

1. Statut, missions et modalités de fonctionnement du Coesdic

Le Coesdic a contribué à l'élaboration d'une charte définissant ses missions, son statut et ses modalités de fonctionnement :

- De manière à assurer son indépendance, le Coesdic est rattaché au Conseil scientifique (CS) de l'Agence, dont les membres sont nommés par les ministères de tutelle de l'Andra. Ce rattachement est assuré par le fait que le président du Coesdic (Michel Callon) est également membre du CS. De plus le Coesdic transmet au CS les avis qu'il formule ainsi que son rapport d'activités annuel. Le CS discute ces documents en réunion restreinte et formule des recommandations à l'attention du président du Coesdic

- Le Coesdic n'est en aucune façon le porte-parole des parties prenantes ; il n'est dépositaire d'aucun mandat et n'a pas de responsabilité vis-à-vis de la société. Sa seule légitimité est celle qui découle de l'expertise et de l'expérience de ses membres.

- Le Coesdic a pour mission, non pas d'évaluer les actions de l'Andra et encore moins de participer aux décisions que l'Agence est amenée à prendre. Il a un rôle de conseil. Il se borne à donner des avis consultatifs et à formuler des recommandations et des suggestions.

- Cette activité de conseil prend différentes formes. Lorsqu'il est sollicité, le Coesdic réagit en temps réel à des initiatives ou à des questions de la direction de l'Andra (dans ce cas le président transmet la position du Coesdic sur le sujet en cause après avoir consulté tous les membres). Par ailleurs, aux moments-clés des programmes, il rédige des avis dans lesquels il présente ses observations et recommandations ; les destinataires de ces avis sont la direction de l'Andra et le CS. Enfin un rapport annuel présente les activités du comité, les principales recommandations et observations qu'il a faites, et l'appréciation globale qu'il porte sur les démarches engagées par l'Andra en matière d'information du public et de dialogue avec les parties concernées ; ce rapport, après validation par le conseil scientifique, est rendu public.

- Lors de sa première réunion, le Coesdic a accepté d'étendre sa mission de conseil et d'accompagnement au programme FAVL (déchets à faible activité et à vie longue), sous la condition, acceptée par la direction de l'Andra, que l'Agence s'engage à mettre en place une véritable démarche de dialogue et d'information autour de la réalisation de ce programme.

2. Les avis et recommandations du Coesdic

Au cours de l'année 2008, le Coesdic a tenu quatre réunions. Il a rédigé deux avis et est intervenu à plusieurs reprises, de manière informelle, pour donner son appréciation sur les dispositifs d'information, de dialogue, et de débats concernant les projets HAVL et FAVL.

Le Coesdic a attiré l'attention de l'Andra sur les points suivants :

2.1 La position de l'Agence par rapport aux consultations

- Le Coesdic a conseillé à l'Agence de clarifier sa position vis-à-vis des processus et dispositifs de consultation existants. La mission de l'Andra ne devrait pas être d'organiser les consultations mais de participer à leur préparation et à leur déroulement, en faisant en sorte que toutes les informations qui sont nécessaires à un débat éclairé soient disponibles et accessibles. L'Andra rédige des rapports dont les destinataires sont les pouvoirs publics et les instances de consultation. Ces rapports sont fondés sur une double investigation : la première est scientifique et technique et permet notamment de caractériser les propriétés géologiques des sites; la seconde est socio-économique et a pour but une caractérisation complète des activités et structures de la zone, ainsi qu'une identification des parties prenantes, de leurs attentes et de leurs préoccupations.

- S'agissant du projet HAVL, cette exigence conduit à reconnaître la place privilégiée du CLIS et de la CNDP dans l'organisation du débat et de la consultation. L'Andra devrait de son côté veiller : a) à ce que toutes les informations scientifiques, techniques, et notamment celles qui concernent les analyses de sûreté, soient intelligibles et accessibles; b) à ce que les différents groupes concernés par le dossier soient identifiés et aient la possibilité d'explicitier les critères qui leur paraissent importants pour le choix de l'implantation et pour les modalités de réalisation du stockage.

Pour parvenir à l'identification de ces critères, non scientifiques et non techniques, l'Andra s'efforcera de mettre en œuvre les moyens les mieux adaptés (groupes d'échanges et de travail, focus groupes, échanges organisés lors des visites du site, etc ...), l'objectif étant d'optimiser le recueil d'informations pour aboutir à une cartographie sociale des acteurs et de leurs préférences.

- S'agissant du projet FAVL, la question s'est également posée du rôle spécifique de l'Andra en matière de consultation et d'information. Là encore le Coesdic a recommandé que l'Agence ne prenne pas d'initiative en matière de consultation et adopte la même ligne de conduite que pour le projet HAVL, en rendant disponible et accessible, sur chacun des sites, l'information scientifique et technique au fur et à mesure de sa production.

2.2 Le projet HAVL

S'agissant du projet HAVL, le COESDIC a insisté sur les points suivants :

• Le choix des sites

- La zone de transposition est définie comme un territoire géologiquement homogène. Il résulte de cette définition que le stockage futur peut être implanté en toute sûreté en n'importe quel endroit de cette zone. Les investigations entreprises par l'Andra pour affiner la caractérisation géologique de la zone de transposition permettront d'éclairer les choix, de les

hiérarchiser, de les pondérer et de les optimiser, mais sans remettre en cause le principe selon lequel l'ensemble de la zone est acceptable.

- Le découplage entre la Zira (*zone d'intérêt pour la reconnaissance approfondie*) et la Ziis (*zones potentielles d'implantation des installations de surface*) doit être affirmé car il autorisera une plus grande souplesse dans les choix et dans la formulation de compromis. Ce découplage doit être évidemment maintenu dans des limites qui seront fixées par les contraintes liées à l'ingénierie (descenderie, etc.).

- Les critères de choix, autres que scientifiques, technologiques ou réglementaires, qui seront mis en avant par les différentes parties prenantes doivent faire l'objet d'une explicitation ; ces critères seront distingués selon qu'ils s'appliquent à la Zira ou aux Ziis.

- Au total, les pouvoirs publics disposeront d'un ensemble de critères hétérogènes : critères scientifiques et techniques qui permettront de classer les différents secteurs de la zone de transposition ; critères extra-scientifiques qui permettront de prendre en compte les préférences et points de vue des parties prenantes. L'Andra s'attachera à établir de la manière la plus claire et la plus incontestable cette liste de critères avant de la transmettre aux décideurs. Ceux-ci pourront alors se livrer à un exercice d'optimisation multi-critères destiné à pondérer les aspects géologiques, logistiques (transports), d'ingénierie, ainsi que les attentes et demandes des différents groupes concernés.

• La question de la réversibilité

Les réponses à apporter à la question de la réversibilité du stockage seront au cœur du débat public et de la rédaction de la future loi. Le Coesdic a recommandé que l'Andra joue un rôle moteur dans la réflexion sur cette difficile question, de manière à ce qu'elle puisse être prise en compte le plus tôt possible dans le processus de discussion des différentes options.

Le Coesdic a soutenu l'initiative prise par l'Agence d'organiser des échanges avec les sciences humaines et sociales. La première rencontre qui a eu lieu le 2 octobre 2008 s'est révélée très positive. Elle a été l'occasion d'échanges fructueux entre chercheurs en sciences sociales et responsables de l'agence. Le colloque qui se tiendra du 17 au 19 juin 2009 à Nancy sera une occasion de progresser dans la réflexion qui peut amener à envisager de manière nouvelle le rapport aux générations futures.

L'Andra devrait se préparer au débat national qui prendra la suite du débat local. Il est donc important qu'un travail exploratoire sur les attentes et positions des différentes parties prenantes au niveau national, notamment en matière de réversibilité, soit entrepris. Ceci facilitera la préparation d'options alternatives susceptibles d'être soumises au débat public.

L'Agence s'attachera à élaborer un discours simple, mais juste, sur les règles de sûreté.

2.3. Le projet FAVL

Le Coesdic a accompagné l'Andra dans sa réflexion sur les modalités du choix du ou des sites de stockage. Le Coesdic estime que l'organisation des consultations revient aux municipalités et à la CNDP. Il soutient la décision prise par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, et plaidée par l'Andra, de solliciter l'avis de la CNDP. Il enregistre avec satisfaction la position de la CNDP qui recommande l'organisation de débats pour chacun des sites présélectionnés.

Le Coesdic souligne le rôle critique de l'Andra, car les connaissances scientifiques et techniques concernant les sites seront acquises au fur et à mesure que le projet avancera et avec lui la consultation des parties prenantes. Cette situation n'est pas exceptionnelle, mais elle est différente de celle du projet HAVL pour lequel les connaissances précèdent la consultation et le débat. L'Andra devra donc faire preuve de beaucoup de réactivité pour rassembler des informations robustes et pertinentes, aussi bien sur les aspects scientifico-techniques que socio-économiques, et pour les mettre à disposition dans un premier temps des participants aux débats et dans un deuxième temps des décideurs publics.

Le Coesdic a insisté sur la nécessité de permettre aux maires de ré-examiner leur décision de s'engager, une fois les investigations géologiques et les consultations achevées. Il suggère en outre que l'éventualité de deux sites, l'un pour les graphites et le second pour les autres déchets, soit examinée.

3. Points de vigilance et pistes à explorer

Le Coesdic note avec satisfaction que l'Andra a pris en compte l'essentiel des recommandations qu'il a faites. Il souligne en outre les points suivants :

- La démarche suivie par l'Andra représente une innovation importante. Son caractère inhabituel pourrait engendrer scepticisme et méfiance. L'Agence devra vaincre ces obstacles et instaurer un climat de confiance, en montrant que les décisions finales ne sont pas encore prises et qu'elles tiendront compte des débats engagés.

- La nouveauté de la démarche implique qu'une grande attention soit apportée aux commentaires et réactions des différents groupes concernés. Cette logique d'apprentissage s'applique aussi bien au Coesdic qu'à l'Andra. Elle nécessite une forte et constante mobilisation des personnels de l'Agence.

- Le projet FAVL peut grandement bénéficier des connaissances et de l'expérience acquises dans le cadre du projet HAVL. Il importe donc d'instaurer une forte coordination entre les deux projets.

- L'implication des sciences humaines et sociales (SHS), notamment sur la thématique de la réversibilité et de ses modalités, est très originale. Elle doit permettre de penser la diversité des scénarios et des options possibles. Ces scénarios seront d'autant plus robustes que l'Agence se sera efforcée d'assurer une coordination et des échanges entre ingénierie, sciences de la nature et SHS

- Le Coesdic est prêt à dialoguer avec les différentes parties prenantes et à se rendre sur le (ou les) sites pour les rencontrer, si elles en manifestent le désir.

- Le Coesdic est préoccupé par les contraintes du calendrier qui risquent de rendre difficile la tâche de l'Andra.