

LE COMITE D'EXPERTISE ET DE SUIVI
DE LA DEMARCHE D'INFORMATION
ET DE CONSULTATION DE L'ANDRA (COESDIC)

RAPPORT D'ACTIVITES 2015

Juin 2016

I. LE COESDIC, SES MISSIONS ET SES MODALITES DE FONCTIONNEMENT (RAPPELS)

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 (projet Cigéo). Cette loi confie à l'Andra une mission d'information du public qui 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, en vue de la création d'un centre de stockage.

C'est dans le but de l'accompagner et de la conseiller dans l'exécution de cette mission, étendue postérieurement au projet de création d'un centre de stockage pour les déchets à faible activité et à vie longue (FAVL), 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 enseignant-chercheur à l'Université d'Anvers (Belgique) ;

Pierre-Benoît Joly, économiste et sociologue, directeur de recherche à l'INRA, directeur de l'IFRIS ;

Saida Laârouchi-Engström, Vice-présidente de SKB (Suède).

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 de l'Agence, dont les membres sont nommés par les ministères de tutelle de l'Andra. Le Coesdic lui transmet les avis qu'il formule ainsi que son rapport d'activités annuel ;
- ✓ 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. 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.

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.

II. LES ACTIVITES DU COESDIC EN 2015

Au cours de l'année 2015, le Coesdic a tenu quatre réunions : le 12 mars, le 12 juin, le 20 octobre et le 1^{er} décembre. Les membres du Coesdic ont participé au premier atelier préparatoire au Colloque intitulé *Proving Futures and Governing Uncertainties in Technosciences and Megaprojects*, organisé par l'Andra, et qui aura lieu fin 2016.

Ce rapport présente les principaux points sur lesquels ont porté les échanges entre le Coesdic et l'Andra en 2015. Il met en exergue les recommandations faites par le Coesdic, soit dans ses avis formels soit de manière informelle au cours des différentes réunions.

Trois thèmes ont fait l'objet d'un travail de réflexion suivie au cours de l'année : a) L'évaluation socio-économique de Cigéo : enjeux et modalités ; b) La mise en place du comité éthique et société et son articulation avec les activités du Coesdic ; c) L'Andra comme nouveau modèle d'agence publique.

L'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DE CIGEO : ENJEUX ET MODALITES

La question de l'évaluation socio-économique de Cigéo, et plus largement des programmes de gestion des déchets radioactifs, a été abordée à chacune des quatre réunions du Coesdic, sous la forme d'exposés et de rapports intermédiaires. Une note de synthèse a été rédigée au premier trimestre 2016.

Le premier point qui a été souligné est que la décision d'engager Cigéo n'a été à aucun moment conditionnée à une évaluation socio-économique, de type coûts-bénéfices. La feuille de route est donnée par le gouvernement et le Parlement. La justification de la décision tient à des exigences de sûreté et de responsabilité intergénérationnelle, le coût et les impacts économiques n'intervenant que comme des paramètres de mise en œuvre du projet parmi d'autres.

Cela ne disqualifie pas pour autant les exercices d'évaluation. L'évaluation socio-économique doit être envisagée comme un exercice continu au service du dialogue avec les différentes parties prenantes. Le succès du projet sur le long terme dépend de la capacité qu'auront les responsables de répondre aux questions qui leur seront adressées et d'imaginer les réponses et les solutions adaptées. Elle est un outil d'accompagnement du projet qui peut conduire à des inflexions, et ajustements, comme le permet le principe de réversibilité.

Les questions auxquelles devrait répondre une telle évaluation en continu, peuvent être rangées dans quatre catégories, chacune correspondant à une famille d'acteurs concernés par le projet. L'évaluation peut porter : a) sur les coûts : comment les calculer et déterminer les provisions pour les producteurs de déchets ; b) sur la contribution du projet à la poursuite de l'intérêt général, c) sur sa participation au développement territorial ; d) et sur la manière dont il engage les générations futures et définit leur rôle.

Chacun de ces ensembles d'interrogations appelle des outils et des méthodes d'analyse spécifiques. Certains de ces outils sont connus (comme ceux qui sont utilisés pour le calcul des coûts en situation d'incertitude et qui incluent éventuellement la prise en compte de la valeur des options) même si leurs limites sont fortes. D'autres sont à concevoir et adapter, notamment les dispositifs d'échanges avec les acteurs concernés pour faire de l'évaluation un exercice de questions réponses.

LA MISE EN PLACE D'UN COMITE ETHIQUE ET SOCIETE

De nombreux organismes comme le CNRS, l'INRA, l'IRSTEA, ont des comités d'éthique. Chacun a son histoire, ses objectifs et ses caractéristiques propres. Ces comités sont placés à l'extérieur des organismes et ont pour mission d'aider à la réflexion dans des domaines où existent des conflits de valeurs. Alors que la morale, à travers l'élaboration de normes, prescrit des comportements, l'éthique a vocation à organiser des réflexions et des échanges argumentées sur des questions impliquant des valeurs multiples. Par exemple, s'agissant des déchets radioactifs, la sûreté ressortit à une exigence morale difficile à discuter (tu ne mettras pas en péril la vie d'autrui), tandis que le principe de réversibilité est un choix éthique qui définit notre responsabilité par rapport aux générations futures et laisse place au débat. Invoquer la société autour de ce comité répond à l'idée que les questions relatives à l'éthique peuvent émaner de l'ensemble du corps social et que leur traitement ne peut être monopolisé par des experts ou par des spécialistes de l'éthique.

La question du positionnement du comité et de ses missions a été abordée à plusieurs reprises au cours des réunions du Coesdic. Les membres du Coesdic estiment que ce comité doit avoir pour principale fonction d'identifier les questions importantes que posent à la société civile la gestion de Cigéo et les décisions qui devront être prises dans les années qui viennent. Le comité devra tout particulièrement suivre la mise en œuvre de la réversibilité et des problèmes afférents. Il devrait disposer d'une grande autonomie (notamment pour déterminer les sujets dont il se saisit et pour définir ses modalités de travail et d'investigation). Une méthode de travail devra être définie. Le Coesdic pense que ce comité doit être de taille réduite et n'a aucune vocation à être représentatif. Ses membres devraient être choisis *intuitu personae* en fonction de leur intérêt pour le sujet et en s'assurant que différentes sensibilités et compétences seront présentes. Il devrait être organiquement lié au Conseil d'administration de l'Andra (par l'intermédiaire notamment de la présence d'un représentant de celui-ci au sein du comité), mais non dépendant de lui. Il présenterait au conseil ses conclusions et recommandations.

L'existence de cette instance nouvelle conduit à redéfinir les missions du Coesdic. Il devrait constituer une instance privilégiée de dialogue et d'échange avec la direction sur tous les sujets qui concernent les rapports entre l'Andra et son environnement social et politique. Un membre du Coesdic pourrait être également membre du Comité éthique et société de manière à faciliter la circulation des informations et des problématiques.

L'ANDRA COMME MODELE D'AGENCE PUBLIQUE

Depuis sa création en tant qu'EPIC, l'Andra a profondément évolué. Ses activités se sont diversifiées et ses missions se sont enrichies. Le Coesdic a pensé qu'il pouvait être opportun de faire un bilan de cette évolution, des enjeux qui lui sont associés et des défis à relever, non seulement en matière de gouvernance mais également d'insertion dans le tissu social.

Comme un rapport récent du Conseil d'Etat le souligne, il n'existe pas de statut juridique pour ce que l'on appelle habituellement une agence publique (certaines peuvent être des EPIC, d'autres des établissements administratifs, etc.) et il n'en existe pas non plus de définition générale qui fasse l'objet d'un consensus. Mais à partir des réalités que la notion recouvre on peut convenir de parler d'agence publique pour désigner un organisme qui dispose d'une forte autonomie et auquel est confiée une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique. L'existence d'agences publiques, ainsi définies, ne constitue pas un phénomène nouveau, mais leur nombre a augmenté de manière très significative au cours des dernières décennies. L'Etat, qui se concentre sur le pilotage stratégique (*steering and not rowing*), y a de plus en plus recours. L'Agence est devenue un instrument de poids dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans cette perspective, elle présente de nombreux avantages. Elle facilite l'accès à de nouvelles ressources ; elle est profilée pour être efficace et efficiente ; elle est ouverte sur les partenariats ; elle a la possibilité d'accumuler l'expertise nécessaire à ses actions ; sa neutralité est garantie par son autonomie. Toujours selon le Conseil d'Etat, il peut arriver néanmoins que, face à l'expertise accumulée par les agences, l'administration centrale ait des difficultés à assurer réellement leur pilotage. Les rapporteurs soulignent également que les relations que certaines agences publiques sont amenées à entretenir avec les collectivités territoriales peuvent s'avérer complexes : l'autonomie dont elles disposent amène parfois des élus à s'interroger sur la légitimité de leurs actions.

Dans sa configuration actuelle, l'Andra correspond parfaitement à la définition générale que le Conseil d'Etat donne de l'agence publique. Elle en incarne, plus que d'autres, tous les aspects. Sa création, à travers le statut qui lui a été conféré et qui lui assure autonomie et neutralité, a constitué une réponse à une grave crise de confiance ; elle est chargée de mettre en œuvre une politique publique structurante ; elle développe une large palette d'activités qui s'enrichit de manière continue (services, contrôles, expertise, recherche, développement industriel etc.) ; elle bénéficie de financements spécifiques qui lui garantissent la pérennité et la stabilité de ses ressources ; elle s'est engagée dans l'animation de réseaux et la coordination de partenariats.

Les défis qui en résultent et qui attendent l'Andra sont nombreux :

- ✓ Gestion délicate de la tension entre son rôle d'agent (qui met en œuvre une politique publique) et une activité de médiation (prise en considération de la société civile) dans un secteur où la société civile est active et divisée ;
- ✓ Devoir de neutralité, et de résistance aux lobbies de tous bords ;

- ✓ Garantir, à travers le soutien à des activités de recherche, la constitution d'une expertise pluridisciplinaire robuste et gérer les incertitudes liées à la modélisation et à la simulation ;
- ✓ Mise en place d'une activité industrielle qui doit respecter des normes de sûreté excessivement contraignantes dans une démarche qui est également attentive à l'efficacité et à l'efficience ;
- ✓ Organisation d'une filière industrielle avec l'objectif d'atteindre un optimum social en matière de gestion des déchets radioactifs ;
- ✓ Prendre soin des générations futures et être attentive aux questions éthiques mais également suivre les progrès techniques et scientifiques qui pourraient conduire à une révision des décisions ;
- ✓ Amener les territoires à s'identifier à l'intérêt national (et vice-versa)

Peu d'organismes doivent faire face à un tel cahier des charges qui se traduit notamment par des attentes particulièrement exigeantes et parfois contradictoires des partenaires et des parties prenantes. Le Coesdic pense qu'une réflexion sur ce thème pourrait être utile, y compris avec le personnel de l'Andra. La rédaction du contrat d'objectifs pourrait être une occasion pour lancer cette réflexion.

AUTRES ACTIVITES

En dehors de ces trois thèmes, plusieurs sujets ont été abordés au cours de l'année, parmi lesquels deux méritent d'être mentionnés.

- ✓ La question de la gestion des déchets de démantèlement et de gouvernement de l'amont du stockage a fait l'objet d'échanges nourris. La réalisation d'un optimum social dans le cadre d'un secteur dominé par les intérêts souvent divergents des acteurs engagés dans la filière et de la mise en place de dispositifs de coordination et d'incitation a été discutée. A été avancée l'idée de tester la possibilité et les modalités de tels dispositifs en développant des projets pilotes sur un petit nombre de questions à la fois limitées et cruciales, comme celle de la caractérisation des colis ou encore du démantèlement d'une usine particulière. Ce qui est également en jeu, au-delà de simples mécanismes organisationnels, c'est une certaine dynamique de l'innovation dans le secteur qui impose à la fois une forte coordination et des interventions ciblées des pouvoirs publics pour éviter les externalités négatives. Un des leviers pour l'intervention des pouvoirs publics réside sans doute dans la mise en place de règles et de normes contraignantes (et coûteuses) pour la qualification des produits. L'élaboration du Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs pourrait intégrer la réflexion et organiser la coordination sur ces sujets, sous réserve d'élargir le cercle des acteurs consultés de manière à pouvoir se rapprocher d'un optimum qui minimiserait le coût de la gestion des déchets tout en prenant en charge les inquiétudes qu'elle suscite.
- ✓ Au cours de l'année 2014 l'Andra a pris la décision d'organiser un colloque qui aura lieu à la fin de l'année 2016, intitulé : *Proving Futures and Governing Uncertainties in Technosciences and Megaprojects*. Le choix du thème est lié à un des défis majeurs auquel l'Andra sera confronté au cours des prochaines années : comment, pour un projet comme Cigéo, identifier et qualifier les différentes incertitudes qui demeurent ? Comment prouver de manière convaincante qu'elles ne mettent pas en cause la sécurité et la viabilité du stockage profond ? Ces interrogations concernent au premier chef les scientifiques et les experts, car la multiplicité des champs de savoirs concernés, le recours à la modélisation numérique, la complexité des phénomènes à prendre en compte et l'horizon temporel du projet, sont autant d'éléments qui rendent les incertitudes difficiles à saisir. Elles concernent également les rapports entre les experts, les décideurs et les diverses parties prenantes, ne serait-ce que parce que les preuves à fournir ne sont pas nécessairement les mêmes suivant les acteurs concernés. Le Coesdic a soutenu l'idée d'organiser deux workshops préparatoires de manière à mieux cerner les thématiques et les approches pour ce colloque.