

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

RAPPORT D'ACTIVITES 2012

Mai 2013

Glossaire

AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
Cigéo	Centre industriel de stockage géologique
CLI	Commission locale d'information
CLIS	Comité local d'information et de suivi
CNDP	Commission nationale du débat public
CPDP	Commission particulière du débat public
CNE	Commission nationale d'évaluation
CS	Conseil scientifique de l'Andra
DAC	Demande d'autorisation de création
FAVL	Faible activité à vie longue
HA-MAVL	Haute activité et moyenne activité à vie longue
INB	Installation nucléaire de base
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs
SDEF	Schéma directeur de l'exploitation et de la fermeture de Cigéo
ZIIS	Zone potentielle d'implantation des installations de surface
ZIRA	Zone d'intérêt pour la reconnaissance approfondie

I. Le Coesdic, ses missions et ses modalités 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. 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 Coesdic.¹ 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, directeur de l'IFRIS.

Saida Laârouchi-Engström, Vice-présidente de 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 parlé de responsabilité en matière d'évaluation des actions de l'Andra.

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 (CS), 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.

II. Les activités du Coesdic en 2012

Au cours de l'année 2012, le Coesdic a tenu quatre réunions, les 6 et 7 mars, le 8 juin, le 25 septembre et le 11 décembre.

Lors de ces réunions, des échanges nourris ont eu lieu sur les sujets suivants : a) la préparation du débat public ; b) l'observation-surveillance du stockage géologique ; c) l'avancement des études sur la gestion à long terme des déchets FAVL ; d) la conservations de la mémoire à long terme des centres de stockage de déchets radioactifs ; e) les propositions de l'Andra en matière de réversibilité ; f) le projet du Schéma Interdépartemental de Développement du Territoire pour le débat public ; g) le dossier de saisine de la CNDP. Par ailleurs, différents documents externes ont fait l'objet de discussions au sein du Coesdic et notamment : l'Inventaire national des matières et déchets radioactifs, édition 2012 ; le rapport d'évaluation de l'Andra par l'AERES ; le rapport de la Cour des Comptes sur les coûts de la filière électronucléaire (janvier 2012).

Au cours de l'année 2012, le Coesdic a transmis à la direction de l'Andra son deuxième avis sur la préparation du débat public dont l'organisation est confiée à la CNDP et qui se tiendra en 2013.

Les lignes qui suivent indiquent les principales questions qui ont été abordées au cours des différentes réunions. Elles mettent en exergue les recommandations qui ont été faites par le Coesdic soit dans ses avis formels soit de manière informelle.

Suivi des évolutions du dossier Cigéo

Gouvernance et surveillance

Dans le prolongement de son avis et de son rapport d'activités de 2011, le Coesdic se félicite de l'évolution des conceptions du dispositif de gouvernance qui reconnaissent désormais très clairement les responsabilités de l'Andra tout en associant les autres acteurs et en mettant en place une gestion transparente. Le Coesdic souligne notamment le rôle essentiel que l'observation du stockage et sa surveillance joueront dans la construction progressive d'une confiance durable à l'égard de Cigéo. Elles doivent permettre de vérifier que les évolutions observées correspondent à celles qui sont prévues par les modèles et les simulations de l'Andra. Le constat de cette convergence, s'il est largement partagé, est essentiel dans une optique de démonstration de la sûreté à long terme et comme preuve publique de la validité des modèles et des calculs qu'ils permettent.

Réversibilité

Le Coesdic a eu la possibilité de discuter à plusieurs reprises des propositions de l'Andra en matière de réversibilité. On retiendra de ces discussions les éléments suivants :

La question du financement de la réversibilité et plus particulièrement du partage de son coût entre les générations, a été largement discutée au sein du Coesdic. La conception et la réalisation du stockage assurant la récupérabilité des colis doivent être prises en charge par les générations actuelles et le coût d'un retrait éventuel assumé par les générations futures au moment où elles en prennent la décision. Cette distribution des responsabilités suppose que les générations futures disposent des ressources financières et technologiques pour pouvoir décider la récupération le cas échéant. C'est dans cette perspective que se place le schéma directeur de l'exploitation et de la fermeture (SDEF) proposé par l'Andra. Dans un processus par étapes, comme celui qui est présenté dans ce document, l'objectif est en effet de faire en sorte que chaque génération puisse assurer la réversibilité jusqu'à l'étape suivante, dans une logique de « passage du relais ». Le Coesdic considère que la réflexion doit être poursuivie dans cette direction. Elle permet en effet de laisser largement ouvertes les options, et notamment l'option stockage, en faisant supporter le coût de cette ouverture de manière égale aux différentes générations qui souhaitent la maintenir. Elle s'inscrit dans une conception plus large qui est celle de la mise en place d'un contrat intergénérationnel qui, au-delà de la seule répartition des efforts financiers, distribue les responsabilités, les engagements, les droits et les devoirs.

Le lien entre réversibilité et sûreté à long terme doit aussi être mis en avant. En effet, envisagée de manière globale, la réversibilité n'a pas pour seule fonction de résoudre une situation de crise éventuelle. Elle vise également et surtout la gestion la plus optimale possible de la sûreté en permettant de confronter pendant tout le temps de sa durée l'observation des évolutions réelle et les prévisions des simulations. Dans un tel dispositif, le laboratoire souterrain joue un rôle essentiel car il constitue un outil précieux pour interpréter les observations faites dans le stockage et pour concevoir d'éventuels ajustements. Le Coesdic a noté que le fait de ne pas intégrer la demande de fermeture des alvéoles dans le périmètre de la DAC (même si la faisabilité doit être démontrée) constitue une avancée considérable donnant un sens plus concret à la notion de réversibilité, tout en l'inscrivant dans le processus institutionnel (processus d'autorisation).

La préparation de l'Andra au débat public

Chacune des réunions du Coesdic a été l'occasion d'échanges nourris sur la question de la préparation de l'Andra pour le débat public.

La présentation des démarches de consultation et de communication menées par SKB, homologue de l'Andra en Suède, a permis de souligner l'importance d'une démarche itérative qui vise à collecter l'ensemble des questions que se posent les différents publics concernés puis à élaborer des documents qui répondent à ces questions en étroite collaboration avec eux.

Le Coesdic a également contribué, notamment au moment de la rédaction du document de saisine de la CNDP, à la réflexion de l'Andra sur l'identification et la présentation des thèmes dans les différents documents préparés pour le débat public ainsi qu'à la manière de les présenter. De manière générale, le Coesdic a souligné l'importance de la mise en place des procédures précises et rigoureuses pour la préparation des documents destinés au débat public, de manière à assurer leur lisibilité et leur exhaustivité (comme par exemple des comités de lecture composés d'employés sans formation technique particulière). Il a par ailleurs insisté sur la nécessité de présenter un historique complet du projet en mettant en avant les raisons qui ont amené à le privilégier par rapport à d'autres options. Le Coesdic a également attiré l'attention de l'Andra sur les points suivants : a) l'identification et la qualification des incertitudes qui demeurent et les stratégies pour les lever ; b) l'explicitation des coûts et de leur prise en charge ; c) un inventaire prévisionnel des différentes catégories de déchets à stocker, en fonction des scénarios d'évolution de la filière nucléaire.

Réflexion sur la mémoire à long terme

Le Coesdic a suggéré une approche pragmatique pour traiter la question de la mémoire à très long terme. Au lieu de chercher la meilleure technologie qui permettrait de maintenir la mémoire jusqu'au million d'années et ceci quels que soient les aléas futurs, le Coesdic a proposé plutôt qu'une réflexion soit conduite sur la meilleure façon pour les générations successives de se passer le relais, en incluant dans cette transmission ce qu'on pourrait appeler le souci du long terme. L'idée d'inscrire le stockage dans un cadre environnemental et social plus large, de manière à pouvoir tenir compte des facteurs qui peuvent avoir des effets sur le maintien de la mémoire (comme par exemple l'évolution des langues), est à retenir car elle faciliterait l'adaptation du dispositif au fil du temps. S'efforcer de maintenir la mémoire d'un objet dont on s'est coupé est un exercice difficile, alors que soutenir activement une préoccupation sur un cadre environnemental et social (qui inclut en quelque sorte l'objet en question) est plus aisé : si la transmission des informations relatives au cadre environnemental et social reste active, les informations concernant le site de stockage perdureront. Au contraire, réduire le site à un monument coupé de son environnement rendrait plus difficile encore l'exercice de cette mémoire active.

Les notions de relais et de passage de relais, qui viennent d'être introduites et qu'on retrouve de manière récurrente, semble préférable à celle, plus opaque, de rite qui est parfois avancée par certains et qui ne prend pas en charge la nécessité de transmettre l'information sur le stockage sans la déformer.

Réflexions sur le projet FAVL et sur ses implications potentielles sur le projet Cigéo

Les membres du Coesdic ont fait part de leurs préoccupations quant aux impacts possibles de certains des scénarios retenus pour FAVL sur le projet Cigéo. D'éventuelles imprécisions concernant l'inventaire des déchets et le périmètre de ceux qui relèvent de Cigéo seraient de nature à entamer la crédibilité du projet. Il est important que les liens qui sont susceptibles d'être établis entre les deux projets soient décrits de la manière la plus précise possible.

De manière plus large, l'évolution des options envisageables pour les déchets FAVL, avec notamment une possibilité d'incinération des graphites, outre les impacts possibles sur Cigéo, pose de nouveaux problèmes, que le Coesdic a évoqués et qui devraient faire l'objet d'une attention particulière. De même, le choix du ou des sites d'implantation (variables en fonction des options retenues) mériterait d'être reconsidéré en repartant des communes qui avaient fait actes de candidatures et en élargissant éventuellement l'appel à de nouvelles candidatures pour tenir compte des éléments nouveaux du dossier.

Réflexion sur le projet du Schéma Interdépartemental de Développement du Territoire

Ce schéma qui ne dépend pas directement de l'Andra est réalisé sous l'autorité du Préfet. Il constitue néanmoins un aspect essentiel de la mise en place et de la réussite de Cigéo. Son organisation et la mise en évidence des différents choix envisageables gagneraient à être plus claires ; la gouvernance du schéma gagnerait également à être mieux définie.

Discussions du rapport d'évaluation de l'Andra par l'AERES

La lecture et la discussion des lignes consacrées par les auteurs du rapport d'évaluation de l'Aeres aux SHS et plus largement à la participation de la société civile aux choix concernant la gestion des déchets nucléaires, ont suggéré au Coesdic les observations suivantes :

S'agissant du rôle des « acteurs institutionnels et de la société civile » dans la participation à l'élaboration de la politique de recherche et de la politique industrielle de l'Agence, le Coesdic remarque que la possibilité de création d'une structure institutionnelle du type « Comité d'orientation de la recherche », comme à l'IRSN ou à l'INERIS, dans laquelle la société civile est représentée, a été abordée aussi par le Conseil scientifique. Le Coesdic n'est pas convaincu par la pertinence d'une telle structure qui serait nécessairement lourde et qu'il faudrait articuler avec les autres institutions de gouvernance de l'Agence. De plus, à la différence de l'IRSN, l'Andra ne mène pas (en dehors du PNGMDR et de l'inventaire) des activités d'évaluation ou d'expertise dont les retombées à très court terme intéressent la société civile,

Le Coesdic recommande plutôt d'organiser des rencontres ponctuelles à l'occasion de la sortie d'un nouveau programme scientifique ou lors de séminaires de présentation de résultats. On peut imaginer par exemple la programmation de « Conférences de Bure », qui seraient ouvertes sur invitation à l'ensemble des parties prenantes, avec documents préparatoires et possibilité d'interventions. Celles-ci viseraient plutôt des échanges autour des activités scientifiques de l'Andra, dans tous les domaines, et non pas la définition de la politique de recherche l'Agence.

Le Coesdic note également que le rapport AERES ne représente pas une parole experte en SHS, et que la question soulevée ne correspond pas aux attentes et aux préoccupations de la communauté scientifique. Ni le diagnostic ni les propositions ne lui paraissent adaptées à la situation. Par exemple, vouloir éliminer la crainte d'instrumentalisation par l'addition d'un groupe de citoyens peut très bien avoir pour conséquence un accroissement de l'instrumentalisation. Pour le Coesdic la démarche du GL-SHS, qui se construit progressivement dans la durée et avec des personnes crédibles, constitue une réponse adéquate.

Le Coesdic estime qu'un désenclavement des SHS, qui ne remettrait pas en cause leur exigence d'autonomie, pourrait s'amorcer autour de la thématique « modélisation-simulation numérique ». Il s'agit d'une thématique qui a suscité également beaucoup d'intérêt au sein du Comité scientifique. S'agissant de cette thématique particulière, un travail similaire à celui qui avait été réalisé autour de la réversibilité est encouragé, avec d'abord des échanges en interne, et éventuellement un événement au niveau national en vue de la préparation d'un grand colloque international sur la question, qui récupérerait l'héritage du colloque biennuel sur les argiles. Il pourrait intégrer d'autres domaines comme celui du climat, de la modélisation économique, de l'épidémiologie... La thématique « modélisation-simulation numérique » est au cœur des activités de l'Agence, et très transversale. Elle est d'un grand intérêt à la fois pour les SHS, pour les ingénieurs et pour d'autres scientifiques. Par exemple, autour des rapports existants entre la vérification et la robustesse des modèles et les informations acquises au cours des expérimentations, les apports de ces processus en termes d'apprentissage, etc. Le comité de pilotage du GL-SHS devrait échanger sur la question et examiner s'il y a de la matière pour construire cette démarche.

Avis n°2 du Coesdic sur l'organisation du débat public sur le projet Cigéo

Dans son précédent avis sur l'organisation du débat public sur le projet Cigéo (transmis à l'Andra en 2011), le Coesdic rappelait les modalités de mise en débat généralement suivies par la CNDP, identifiant les thématiques autour desquelles l'Andra pourrait structurer le dossier pour le débat et proposait de premières réflexions sur les formes d'engagement de l'Andra dans l'organisation et la mise en œuvre du débat.

Dans ce nouvel avis, le Coesdic est revenu sur ces différents points en les précisant. S'agissant du débat public sur le projet Cigéo, le Coesdic a proposé dans cet avis de distinguer deux phases. La première est consacrée à la préparation du dossier pour le débat public, la seconde correspond au débat public proprement dit tel qu'il doit être organisé par la CNDP et sous sa responsabilité.

Pour ce qui est de la première phase, le Coesdic a synthétisé un ensemble de suggestions et de recommandations qui avaient été faites au fil des réunions et des échanges avec la direction de l'Andra (suggestion de thèmes à traiter; modalités d'identification des questions et d'élaboration de réponses, etc.). Pour faciliter ce travail de préparation des dossiers, le Coesdic suggère à l'Andra de recourir à des techniques comme celles des groupes focus. Le Coesdic insiste par ailleurs sur le fait que la direction générale soit directement responsable de la préparation des dossiers.

Pour ce qui est de la seconde phase (les modalités d'organisation du débat) le Coesdic encourage l'Andra à proposer à la CNDP, comme cela est envisagée par le décret n°2002-175 du 22 octobre 2012 relatif à l'organisation du débat public par la Commission Nationale du débat public, une architecture originale de débats fondée sur les éléments suivants : a) des débats inclusifs, ouverts à l'ensemble des publics concernés par le projet ; b) des débats organisés aux différentes échelles pertinentes, à l'échelle locale et à l'échelle nationale ; c) des débats permettant d'explorer de manière approfondie et systématique les différentes dimensions techniques et politiques de la gestion des déchets à très long terme ; d) des débats permettant d'assurer que les populations locales peuvent exprimer leurs préoccupations, oppositions et propositions.

Le Coesdic observe que le dispositif classique utilisé par la CNDP est bien adapté pour atteindre le premier objectif. C'est le pivot du débat public. Mais le Coesdic estime que les autres objectifs nécessitent d'introduire des éléments nouveaux dans l'architecture du débat public, comme par exemple : a) au niveau local : des ateliers citoyens sur les thématiques clés du débat public (les risques ; la réversibilité ; les enjeux territoriaux) ; b) au niveau national : une conférence de citoyens sur la thématique de la gestion à long terme des déchets radioactifs, avec une attention particulière pour le stockage géologique profond et pour la réversibilité. Dans son avis, le Coesdic donne quelques informations sur ces procédures de consultation.

III. Remarques finales

Pour conclure ce rapport d'activités, le Coesdic souhaite dire que l'Andra a su mobiliser avec beaucoup d'efficacité et un sens aigu de la transparence toutes ses ressources et son énergie pour faire en sorte que la CNDP dispose de tous les éléments d'information nécessaires à l'organisation d'un débat public qui puisse répondre aux interrogations de la population, tout en laissant ouvertes des possibilités de choix.