

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

Rapport d'activités 2009

Juin

2010

Glossaire

AEN	Agence pour l'Energie Nucléaire (OCDE)
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
ASN	Autorité de Sûreté Nucléaire
CLIS	Comité Local d'Information et de Suivi
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNE	Commission Nationale d'Evaluation
FAVL	Faible Activité à Vie Longue
HA-MAVL	Haute Activité et Moyenne Activité à Vie Longue
ZIIS	Zone d'Implantation des Installations de Surface
ZIRA	Zone d'Intérêt pour la Reconnaissance Approfondie

1. 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 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 leurs compétences et 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 du Département d'Évaluation d'Impact Environnemental et Information Publique chez 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 (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.

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.

- 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 activités du Coesdic en 2009

Au cours de l'année 2009, le Coesdic a tenu quatre réunions. Il 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 HA-MAVL et FAVL. Il a contribué à la préparation du colloque de Nancy sur la réversibilité et à la réflexion sur les enseignements à en tirer. Il a suivi le travail de l'Andra sur la possibilité d'étendre aux Sciences Humaines et Sociales (SHS) les interventions de l'Agence dans le domaine de la recherche.

Les membres du Coesdic ont pris part au colloque organisé par SKB sur les politiques de stockage géologique profond des déchets HA-MAVL dans les principaux pays concernés (Stockholm, mai 2009) et au colloque organisé par l'Andra sur la réversibilité du stockage (Nancy, juin 2009).

L'année 2009 a été ponctuée par des activités intenses et par de nombreux événements concernant à la fois les projets HA-MAVL et FAVL. Ce rapport n'entend pas entrer dans le détail de l'évolution de ces dossiers mais indiquer les principaux points sur lesquels ont porté les échanges entre le Coesdic et l'Andra ; il met en exergue les principales interrogations du Coesdic.

2.1 Projet HA-MAVL

Une partie importante de l'activité du Coesdic a été consacrée à la discussion du projet HA-MAVL et plus particulièrement à la définition des scénarios d'implantation de la ZIRA et de la ZIIS. Les points suivants ont été l'occasion de nombreux échanges entre le Coesdic et l'Andra :

- Au cours de l'année 2009 l'Agence a exploré les différentes configurations envisageables pour l'implantation de la ZIRA et de la ZIIS, en s'efforçant d'ouvrir le plus largement possible l'éventail des choix proposés. Cet exercice a été facilité par la décision, prise en 2008, de dissocier, au moins partiellement, les sites de la ZIRA et de la ZIIS. Les travaux d'investigation géologique qui ont été menés sur l'ensemble de la zone de transposition ont confirmé que, du point de vue de la sûreté, l'ensemble de cette zone était acceptable. Sur cette base, l'Andra a pu construire quatre scénarios d'implantation de la ZIRA (chaque scénario présentant la zone techniquement envisageable pour la ZIIS).
- Une fois ce travail réalisé, l'Agence s'est engagée dans une série d'échanges et de discussions avec les différentes parties prenantes, et notamment avec les élus des départements ainsi qu'avec diverses instances territoriales et certaines associations. Ce dialogue s'est avéré riche et fructueux. Il a permis de collecter les réflexions, points de vue et propositions sur les questions de développement local, d'environnement et de préservation du patrimoine culturel. Au terme de ces échanges, et pour tenir compte des différentes positions (dont certaines étaient en partie incompatibles les unes avec les autres), l'Agence a été amenée à introduire une cinquième

possibilité, non envisagée au départ, d'implantation de la ZIRA. Avec la définition de cette nouvelle option, l'objectif de l'Andra était de réaliser une optimisation multicritères conduisant à une localisation géologiquement satisfaisante et socialement acceptable. Cette proposition a été transmise au ministre de l'écologie qui a sollicité l'avis du CLIS ainsi que ceux de la Commission Nationale d'Evaluation (CNE) et de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN). Elle a été ensuite présentée aux élus ainsi qu'à la commission localisation du CLIS.

Tout au long de ce processus, l'Andra, malgré les difficultés de fonctionnement du CLIS liées notamment au changement de président, a collaboré de manière très étroite et efficace avec ses différentes commissions, en mettant à disposition les informations demandées et en répondant aux questions posées. De manière plus large, l'Agence a mis en œuvre une série d'actions visant à rendre publiques les informations sur le projet et à faciliter les échanges avec les publics concernés. Lorsque, en mai 2008, le nouveau CLIS a été constitué, l'Andra s'est clairement positionnée dans un rôle d'appui qui a scrupuleusement respecté les missions du CLIS en termes de concertation et de communication sur le projet. En complément, l'Andra organise et soutient des manifestations qui ont vocation à faire connaître ses activités. Le CLIS est systématiquement invité à ces manifestations.

Toutes ces actions ont été fortement approuvées et encouragées par le Coesdic qui, dans son rapport d'activités pour l'année 2008, soulignait :

- a) la nécessité de faire apparaître plusieurs scénarios de manière à ce qu'un véritable choix soit possible ;
- b) que « la mission de l'Andra n'était pas 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 ».

Le Coesdic note avec satisfaction que l'Andra, tout au long de l'année 2009, a parfaitement respecté cette règle de conduite sans jamais outrepasser son rôle. De ce point de vue, les cartes élaborées par l'Agence pour matérialiser les scénarios envisageables ont constitué un outil privilégié pour le dialogue. Au total, l'Agence est parvenue à s'adapter de manière tout à fait satisfaisante à ses nouvelles missions et le Coesdic est heureux d'avoir contribué, dans la mesure de ces moyens, à cette évolution.

S'agissant du proche futur, et en particulier de l'année qui vient, le Coesdic a attiré l'attention de l'Andra sur les points suivants :

- L'Andra devrait poursuivre, en l'amplifiant, son effort pour rendre aisément et rapidement accessibles les informations techniques et socio-économiques, de manière que les parties prenantes et le public plus large soient tenus au courant de l'évolution du projet et puissent réagir en temps réel. Le Coesdic encourage notamment l'Andra à rendre accessible sur son site web l'ensemble des informations transmises au CLIS, au fur et à mesure de leur transmission. Ce site pourrait être interactif.
- Le choix d'une ZIRA (baptisée option 5), qui ne correspondait pas aux quatre scénarios envisagés au départ, a pu introduire certaines ambiguïtés. Il serait bon que l'Andra explique clairement que la définition de cette nouvelle option a résulté des échanges conduits avec les parties prenantes de manière à mieux prendre en compte leurs desiderata. De ce point de vue, il pourrait être utile que l'Agence présente de manière synthétique la démarche suivie, le rôle qu'elle a joué et ses relations avec les différentes instances.
- Au cours de l'année écoulée l'Andra, conformément à ses missions, a été amenée à ne pas se limiter à un rôle technique. Elle a conduit cette inflexion avec beaucoup de prudence et de réalisme. Mais cette évolution, pour qu'elle soit effective, doit être partagée par tous les personnels. Le Coesdic encourage l'Agence à poursuivre son effort de dialogue et d'information interne. Il est en particulier essentiel que les agents implantés sur le site puissent s'approprier la démarche. De cette adhésion dépendent la crédibilité de l'Andra et la confiance qu'elle saura inspirer au public et aux parties prenantes.

2.2 Le projet FAVL

Le Coesdic, comme il s'y était engagé (rapport 2008), a continué l'accompagnement de l'action de l'Andra dans le cadre du projet FAVL qui a connu un certain nombre de vicissitudes au cours de l'année écoulée.

Suite à l'appel à candidatures en vue de l'implantation d'unités de stockage de déchets FAVL, l'Andra a reçu quarante-deux réponses qu'elle a évaluées sur la base de critères géologiques et socio-économiques. Les dossiers ont été transmis au ministère. La décision ministérielle s'est fait attendre pendant plusieurs mois et n'a été rendue publique que le 24 juin 2009. Durant l'été, et sous la pression des opposants, les deux communes sélectionnées, Auxon et Pars-lès-Chavanges, ont retiré leurs candidatures. L'Andra et le gouvernement ont pris acte de ce retrait.

Un travail de réflexion a alors été lancé pour tirer les leçons de cette expérience. Par ailleurs des contacts avec les acteurs locaux ont été poursuivis en vue de mieux cerner les contours d'éventuelles (nouvelles) candidatures.

Tout au long de l'année, le Coesdic a eu des échanges approfondis avec l'Andra sur ce dossier et sur son évolution. Il a été amené à insister sur les points suivants :

- Au-delà des difficultés rencontrées, plusieurs éléments mis en avant par le Coesdic en 2008 sont toujours d'actualité² : a) l'Andra doit se cantonner dans un rôle strict de production de connaissances (scientifiques et technologiques) et d'informations socio-économiques sur l'impact possible du projet sur le développement socio-économique local ; l'Agence ne doit pas prendre d'initiative en matière de consultation ; b) la possibilité laissée aux maires et plus largement aux élus locaux de réexaminer leur décision de s'engager une fois réalisées les investigations géologiques et les consultations locales doit être maintenue; c) l'éventualité du choix de deux sites, l'un pour les graphites et le second pour les autres déchets, ne doit pas être abandonnée.
- Comme cela a été souligné par de nombreux témoins, une des raisons des difficultés rencontrées et notamment du retrait des deux municipalités qui s'étaient portées candidates, est la situation d'isolement dans laquelle les maires et leurs conseils municipaux se sont trouvés au moment où des oppositions se sont manifestées. Un projet de stockage de déchets nucléaires excède les frontières d'une municipalité car il concerne des territoires qui peuvent s'avérer beaucoup plus

² http://www.andra.fr/index.php?id=actualite_1_1_1&art=279

étendus, comme l'ont montré les inquiétudes sur les conséquences potentielles de ce projet sur l'image de plusieurs AOC. Le Coesdic confirme le bien-fondé de ces explications.

- Un argument de poids avancé par les opposants touche à la concentration des stockages dans l'Est qui renforce selon eux le phénomène de stigmatisation et le syndrome « L'Est, poubelle nucléaire ». L'absence de candidatures venant de communes d'autres zones constitue donc un lourd handicap. Le Coesdic considère que cette critique est sérieuse et doit être traitée avec attention, car il est effectivement difficile de défendre le caractère équitable d'une telle concentration même si elle peut être justifiée du point de vue des critères géologiques.
- Pour tenir compte de ces différentes difficultés, le Coesdic propose que :
 - ✓ l'ensemble des candidatures soit réexaminé de manière à identifier celles qui, bien que non retenues lors de la première sélection, sont néanmoins acceptables sur la base des critères géologiques ;
 - ✓ une démarche progressive soit adoptée : a) mission de concertation au niveau des territoires concernés b) qui sera suivie de l'élaboration de projets territoriaux avec les acteurs intéressés, et c) débouchant, une fois un accord obtenu, sur la décision publique de lancer des investigations géologiques. Aux yeux du Coesdic, il est très important que cette troisième étape ne précède pas les deux premières ni qu'elle se superpose à elles. Le Coesdic recommande en particulier à l'Andra de laisser aux élus locaux impliqués le temps d'organiser les consultations locales nécessaires afin d'explorer les options les mieux adaptées aux territoires concernés.
 - ✓ l'éventualité du choix de deux sites distincts —l'un pour les graphites, le deuxième pour les autres déchets— fasse à nouveau l'objet d'une réelle considération.
- Etant donné les calendriers prévisibles, le Coesdic considère que l'organisation d'un débat local (FAVL) découplé du débat national HA-MAVL, tel que cela avait pu être envisagé en 2008, pourrait s'avérer contre-productif. Les deux dossiers sont désormais liés à la fois dans le temps et dans leurs contenus. En effet : a) les échéances se superposent ; b) les territoires, si l'on s'en tient aux candidatures retenues par le ministère, sont proches ; c) certaines options FAVL peuvent interférer avec le projet HA-MAVL (par exemple si, comme la CNE l'envisage, les graphites sont pris en charge par le stockage profond). Dans ces conditions, il semble aux membres du Coesdic qu'il serait préférable de renoncer à un débat local et qu'il conviendrait d'envisager sérieusement d'intégrer le dossier FAVL au débat national programmé pour 2013. Quoi qu'il en soit, l'analyse des avantages et des inconvénients liés à l'organisation simultanée de deux débats publics déconnectés l'un de l'autre doit être faite en concertation avec les pouvoirs publics, la CNDP et le CLIS.

2.3 Réversibilité. Colloque de Reims prévu en décembre 2010

En matière de déchets nucléaires, l'exigence de réversibilité n'est pas nouvelle. Elle apparaît explicitement dans la loi de 1991 et dans les débats qui l'ont précédée. La loi de 2006 lui a donné une place centrale en chargeant l'Andra de faire des propositions pour le débat public de 2013 en vue de la future loi.

Le colloque de Stockholm, organisé par SKB, et celui de Nancy, organisé par l'Andra, soulignent l'importance de la construction d'espaces de débats sur le stockage des déchets radioactifs. L'enjeu n'est pas seulement celui de l'échange de connaissances et d'expériences dans une optique de définition des « bonnes pratiques ». Il s'agit également et principalement de contribuer à une réflexion ouverte et pluraliste sur les formes de gouvernance des déchets radioactifs. A cet égard, les travaux sur la réversibilité du stockage, engagés à l'initiative de l'Andra, sont essentiels. Le Colloque de Nancy a montré en particulier l'étendue des questions qui se posent et la richesse des échanges entre ingénieurs et chercheurs en sciences sociales. Ces premiers résultats confirment l'intérêt de la démarche volontariste de l'Andra en la matière, démarche que le Coesdic soutient et encourage.

De façon plus générale, au cours de l'année 2009, l'Andra, portée par un contexte d'intense réflexion collective sur le sujet, a fait avancer de manière très significative les idées et les analyses autour de la notion de réversibilité, en liant de façon plus étroite et cohérente les questions techniques aux attentes et demandes des décideurs et de certaines composantes de la société civile.

Le Coesdic a noté avec satisfaction :

- les éclaircissements décisifs apportés par les responsables politiques. Il faut souligner la clarté des propos tenus par Claude Birraux dans son allocution d'ouverture du colloque sur l'irréversibilité organisé par l'Andra en juin 2009 à Nancy « La réversibilité ... revêt deux dimensions cruciales : scientifique et juridique ... La notion de réversibilité doit avoir une signification procédurale en visant les mécanismes de décision sur la poursuite ou sur l'arrêt du stockage ... Nos successeurs seront chargés de trancher ... Il ne faut pas se priver des richesses de la créativité humaine, en se collant des limites et des œillères trop tôt ». Cette explication de texte donnée par celui qui est le président de l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) met en relief le fait que l'exigence de réversibilité ne s'applique pas seulement à la conception technique du stockage mais également, et peut-être plus fondamentalement, au processus de décision lui-même : le stockage doit être conçu pour que les décisions soient réversibles, c'est-à-dire pour qu'à tout moment les décideurs puissent revenir à des options antérieures, et ceci sur une durée de temps dont l'horizon n'est pas bornée a priori.

La réversibilité ne se réduit donc pas à la notion de « retrievability » (récupérabilité). La réversibilité est une démarche qui associe de façon originale la production de connaissances et les possibilités de révision des décisions. Cette conception dynamique conduit à ne pas considérer seulement les aspects techniques –et éventuellement les coûts qui lui sont associés– mais à prendre également en compte les dimensions économiques et politiques des choix réalisés.

- le succès du colloque organisé par l'Andra sur le thème de la réversibilité. Cette rencontre qui s'est tenue à Nancy a permis l'ouverture d'un dialogue et d'échanges fructueux avec des spécialistes des sciences sociales intéressés par ce thème. Elle a conduit à une clarification substantielle de la notion de réversibilité et a été marquée par une participation de qualité de la part des ingénieurs de l'Andra.
- que ce travail collectif de réflexion a abouti à un enrichissement de la notion d'échelle de réversibilité qui intègre maintenant de manière beaucoup plus explicite les mécanismes décisionnels.

Le Coesdic, recommande à l'Andra de poursuivre ce travail de réflexion et d'approfondissement :

- en associant de manière encore plus étroite les SHS (sciences politiques, économie, sociologie, géographie) notamment sur le thème de la décision réversible, des procédures qui la permettent, des coûts et des bénéfices qu'elle entraîne ainsi que des argumentaires auxquels elle donne lieu ;
- en facilitant le partage de ces réflexions dans l'espace public national et international. De ce point de vue, le colloque organisé par l'AEN et qui doit se tenir à Reims en décembre 2010 sera une occasion pour faire connaître la conception française de la réversibilité. Un des objectifs à moyen et long terme pourrait être de faire en sorte que cette démarche soit largement partagée et qu'elle aboutisse à l'élaboration et à la mise en œuvre d'outils communs, de manière à éviter les disparités nationales qui, si elles s'accroissent, pourraient fausser les conditions de la concurrence ;
- en s'efforçant de promouvoir une réflexion plus générale sur les liens entre, d'un côté, le développement des connaissances et des techniques et l'évolution de la filière nucléaire et, de l'autre côté, la réversibilité des décisions.

2.4 La question des sciences humaines et sociales

En 2009, l'Andra a amplifié son soutien aux recherches en sciences humaines et sociales (SHS) : allocation de thèses de doctorat, organisation de rencontres scientifiques et de publications, commande d'études spécifiques. L'Agence prévoit de prolonger ces actions avec la création d'un groupement de laboratoires de recherche en sciences sociales.

Le Coesdic souligne l'importance de ces initiatives et se réjouit de l'accueil qu'elles rencontrent auprès des chercheurs concernés. La consolidation de ces relations de confiance est capitale pour l'avenir.

C'est dans cette perspective que le Coesdic est amené à attirer l'attention sur les conditions à respecter pour que cette collaboration se poursuive dans le même climat :

- Le choix des thématiques est crucial. De ce point de vue, il convient de rompre avec des demandes, si pressantes dans le passé, portant sur les représentations ou sur l'acceptabilité sociales : de tels travaux relèvent désormais des domaines de compétences des bureaux d'études. L'expérience en cours, sur la notion de réversibilité, montre qu'il est capital que les sujets retenus correspondent à de réels enjeux à la fois en termes d'action publique et en termes de recherche académique: pour l'Andra, le thème de la réversibilité est au centre de ses missions et de ses activités ; pour les chercheurs, il ouvre sur un ensemble de questions théoriquement stratégiques qui se situent à la frontière des connaissances et portent avec elles la promesse de reconnaissance académique. Le choix des thématiques doit par conséquent être décidé en étroite concertation avec les chercheurs. C'est en respectant l'autonomie et l'indépendance de chacun que des fécondations croisées ont des chances de se produire.
- L'état des discussions permet d'ébaucher une première liste, tout à fait programmatique, de thèmes d'intérêt commun. La réversibilité ne doit évidemment pas être abandonnée : des questions comme celle des rapports entre réversibilité des décisions et sûreté mériteraient d'être étudiées (certains soutiennent par exemple que la meilleure stratégie de sûreté est celle qui respecte la réversibilité des décisions). La question des échelles temporelles qui sont en jeu a été évoquée. On pourrait penser également à des études géopolitiques, ainsi qu'à la question de la gestion de la circulation des déchets et à l'impact qu'elle peut avoir sur les dynamiques territoriales.
- La constitution d'un groupement de laboratoires est envisagée. Elle représente du point de vue du Coesdic une excellente initiative. Ce partenariat devra être organisé dans la plus grande transparence. Il faudra lui donner une autonomie très grande (à la fois dans ses structures de gouvernance et dans sa politique de recherche et de communication). Parallèlement, la doctrine de l'Andra sur ce qu'elle attend des SHS devra faire l'objet de prises de position claires. Bien entendu l'objectif principal sera de promouvoir des recherches de grande qualité qui devront être sanctionnées par des publications dans des revues de haut niveau.