

Comité éthique et société auprès de l'Andra

Avis

**La participation du public dans la
phase d'élaboration du volet
gouvernance du plan directeur**

mai 2018

Préambule

La loi du 25 juillet 2016¹ énonce : « Afin de garantir la participation des citoyens tout au long de la vie d'une installation de stockage en couche géologique profonde, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs élabore et met à jour, tous les cinq ans, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et le public, un plan directeur de l'exploitation de celle-ci ».

Cigéo est le projet de stockage des déchets de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MA-VL), en couche géologique profonde en cours d'élaboration par l'Andra. La loi du 25 juillet 2016 précise les conditions de création de ce stockage réversible et exige l'élaboration d'un plan directeur de l'exploitation (PDE).

Le PDE précise notamment des principes de gouvernance pour Cigéo. Dans le cadre de la préparation du PDE, l'Andra a engagé dans un premier temps un processus de consultation des parties prenantes pour élaborer des scénarii de gouvernance. Ces scénarii feront dans un deuxième temps l'objet d'une concertation plus large, aboutissant à une proposition de gouvernance de Cigéo en vue d'une demande d'autorisation de création (DAC).

Dans ce contexte, le Comité Ethique et Société (CES) a préparé le présent avis qui porte sur les processus de concertation des parties prenantes et du public lors de l'élaboration du dispositif de gouvernance de Cigéo.

Le CES tient au préalable à rappeler que le PDE comme la gouvernance de Cigéo en général ne doivent pas se concevoir comme des objets figés. Ils ont vocation à être révisés périodiquement. La participation active du public et des parties prenantes devra être garantie à chacune des phases de révision. Le présent avis porte essentiellement sur la phase actuelle d'élaboration du PDE mais le CES sera particulièrement attentif à ce que cette élaboration s'inscrive dans une dynamique d'apprentissage et d'amélioration en vue des révisions à venir. En effet, un des rôles du comité est de veiller au respect des engagements pris par l'Andra concernant la participation des parties prenantes et du public aux décisions et d'évaluer les actions mises en œuvre. Le comité s'efforcera donc d'apprécier la capacité de l'Andra à écouter et prendre en compte les préoccupations éthiques et démocratiques de la société et des parties prenantes à l'occasion du débat qui aura lieu autour de la gouvernance de Cigéo.

¹ Loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue.

Éléments de cadrage

L'Andra a imaginé un dispositif en deux phases :

- Dans une première phase, différents acteurs (ANCCLI, Clis, Salariés, CES, Cercle Goguel, etc.) sont consultés lors de rencontres. Cette phase doit permettre à l'ANDRA de préparer de premiers scénarii de gouvernance.
- Dans une deuxième phase, ces scénarii de gouvernance seront présentés et discutés avec un public plus large à travers l'organisation d'auditions, de réunions d'échanges, d'ateliers de concertation, d'un panel citoyen... Cela permettra d'enrichir les scénarii proposés et d'alimenter l'étape finale d'élaboration du schéma de gouvernance unique proposé lors de la DAC.

L'Andra a par ailleurs demandé la nomination de garants par la Commission nationale du débat public (CNDP)². Ces garants doivent notamment s'assurer que le public 1) puisse avoir accès aux informations pertinentes afin d'assurer une participation effective pendant la consultation et 2) ait la possibilité d'exprimer ses interrogations et inquiétudes.

Il faut enfin rappeler la complexité institutionnelle de la gouvernance de Cigéo à l'heure actuelle. Elle implique un grand nombre d'acteurs (évaluateurs, contrôleurs, instances pluralistes, etc.) avec des rôles divers. A cela s'ajoute la difficulté de faire participer les citoyens sur des enjeux abstraits et complexes comme la gouvernance. La notion de gouvernance comprend à la fois l'identification d'un certain nombre d'acteurs, la définition de leur rôle dans le processus décisionnel (rôle purement consultatif ou participation active à certaines décisions) et la description des étapes conduisant à la prise de décision. Il est capital, pour permettre une participation effective du plus grand nombre, d'explicitier les enjeux de gouvernance et d'illustrer les schémas de décision proposés de façon suffisamment claire et simple.

Recommandations

Au vu de ces éléments, le Comité Ethique et Société souhaite faire les recommandations suivantes concernant le processus de concertation :

1. La **première phase doit conduire à des propositions de scénarii suffisamment diverses (allant dans l'idéal au-delà de simples variantes d'un scénario de référence)** pour qu'une discussion substantielle soit encore possible dans la deuxième phase qui est ouverte au public.
2. **L'Andra doit présenter des scénarii de gouvernance suffisamment concrets et synthétiques pour permettre leur appropriation par tous les acteurs impliqués dans le processus de concertation.** Il faut aussi donner aux publics et parties prenantes associées les moyens (temps, ressources, expertise...) d'une réelle appropriation des enjeux de la gouvernance.

² Des garants ont été nommés par la CNDP pour suivre la consultation post-débat public de Cigéo.

3. La phase de participation du public propose de consulter des acteurs très divers, selon des modalités elles-mêmes très diverses (auditions, participations en ligne ou lors d'ateliers, contributions écrites). Cette phase est présentée par l'Andra essentiellement comme une phase de consultation mais devrait pouvoir permettre une véritable concertation de différents acteurs. **Elle doit donc laisser ouverte la possibilité de faire émerger des scénarii totalement différents de ceux proposés initialement par l'Andra.** Cela est d'ailleurs conforme à l'article 6 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement³.
4. Le comité invite l'Andra à préciser les modalités d'élaboration finale du projet de gouvernance qui sera inclus dans la DAC. Il affirme son attachement à la poursuite du travail de co-construction avec les parties prenantes et intéressées. **Le comité propose donc de faire converger les positions exprimées par les différentes parties prenantes et le public en ajoutant une phase explicitement dédiée à la synthèse de ces contributions.** Cette phase de synthèse associerait par exemple, au sein d'**un comité pluraliste de rédaction**, un panel de citoyen et des acteurs clés de la première phase. Le panel citoyen pourrait être tiré au sort parmi les personnes ayant pris part à la phase de participation du public et représenter une majorité du comité pluraliste de rédaction. La synthèse des avis pourrait prendre la forme d'un scénario central construit autour des éléments faisant consensus, accompagné le cas échéant de la mention des éléments qui restent en débat.
5. Il sera dans tous les cas important de **rendre compte du processus de participation du public** et d'expliquer d'éventuelles absences de prise en compte des recommandations du comité de synthèse. Le CES sera attentif à la manière dont la consultation du public sera organisée et au degré d'implication du public dans le processus. Le CES demandera à l'Andra d'explicitier et de justifier la manière dont elle aura fait usage des diverses contributions.

Secrétariat du Comité éthique et société



AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION
DES DÉCHETS RADIOACTIFS

1-7, rue Jean-Monnet
92298 Châtenay-Malabry cedex
Tél. : 01 46 11 80 00

www.andra.fr

