

La Conférence de citoyens sur la gestion des déchets nucléaires dans le cadre du projet Cigéo

M-A.Hermitte* (CNRS et EHESS)

** M-A.Hermitte ayant présidé le comité de pilotage de cette conférence de citoyens, il faut considérer que cet article reflète son point de vue personnel sur une opération qu'elle a contribué à mener. Ce n'est donc pas un point de vue distancié. Pour ce faire, consulter le rapport du Comité d'évaluation qui sera publié sur le site de la CNDP.*

1946-2005: de l'action brute aux procédures démocratiques?

La Conférence de citoyens sur les déchets nucléaires et le projet Cigéo, qui s'est déroulée entre décembre 2013 et février 2014, n'est qu'une étape parmi d'autres d'une histoire longue et mouvementée. En acceptant d'être un peu caricatural, on pourrait dire que la question du devenir de ces déchets dont la dangerosité n'est discutée par personne, est passée, au moins apparemment, de la sphère du gouvernement conseillé par un petit nombre de scientifiques très impliqués dans le développement de l'énergie nucléaire, à la sphère des procédures démocratiques, dont la capacité à changer le cours des décisions, ou à convaincre une large majorité des citoyens, reste à démontrer. Certes, rapidement, le gouvernement et les scientifiques ont dû faire face à une contestation vivace. Certes, aujourd'hui, le lien entre procédure démocratique et énoncé de droits fondamentaux mis en œuvre par des règles efficaces mérite d'être relativisé, on le verra. Mais contrairement à ce que l'on dit souvent, les temps ont malgré tout changé.

Durant une première période (1946 – 1975), en effet, les déchets nucléaires firent l'objet de décisions au cas par cas, sans réflexion préalable ni inscription dans un processus démocratique. On est alors dans l'acte brut, la pratique de l'immersion en mer s'impose. C'est simple, peu coûteux, considéré comme sûr par une partie de la communauté scientifique en raison de la dilution des éléments dangereux et de la confiance faite au conditionnement des déchets les plus actifs. Seule, une poignée de scientifiques s'y oppose. Il faut attendre 1958 et la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui n'est donc pas une institution de gestion de la question nucléaire, pour qu'une

institution politique commence à émettre des doutes, alerte l'AIEA puis l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE, sans grand succès. Ce sont finalement les États parties à la Convention de Londres qui, en 1972, vont organiser l'interdiction de l'immersion des déchets les plus fortement radioactifs à partir de 1975 puis leur interdiction totale en 1993. Là encore, c'est une initiative du droit de la mer visant l'ensemble des déchets, et non une initiative des institutions en charge du nucléaire.

Cette décision oblige à ouvrir une seconde période, 1975 – 1991, période de réflexion sur les solutions qui pourraient être imaginées; les rapports scientifiques se succèdent, qui, dès le départ, s'intéressent plus particulièrement à la solution du stockage en couches géologiques profondes, granite ou/et argile, à côté des espoirs mis dans la transmutation (la Commission Castaing avait au contraire lié les deux). Mais c'est en 1975 également, qu'est créé le Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire qui regroupe des scientifiques qualifiés capables de proposer une analyse critique des développements scientifiques et techniques ainsi que des faits qui émaillent l'histoire du nucléaire (GSIEN). Durant cette période, le gouvernement recherche des sites de stockage et se heurte à plusieurs refus. Il devient évident qu'il faut changer de méthode de gouvernement, ce qu'entérine Michel Rocard en décidant un moratoire le 9 février 1990.

Dès lors, tout est en place pour que s'ouvre en 1990-1991 la troisième période, celle qui implique pour la première fois le Parlement, avec la loi Bataille. D'un côté, le processus parlementaire est soigneusement cadré, que ce soit à l'Office parlementaire des choix scientifiques et tech-

nologiques¹ ou au Collège de la prévention des risques technologiques, sur le mode « *le stockage géologique est inéluctable* »; de l'autre, le moratoire sur les recherches concernant le stockage des déchets radioactifs invite à « *prendre le temps de se parler et de se comprendre* ».

Effectivement, non seulement la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs va marquer l'introduction du pouvoir législatif dans le jeu, mais elle va obliger à ce que les décisions gouvernementales soient prises, comme c'est le cas normalement, par des autorisations administratives après enquêtes publiques, par hypothèse soumises au contrôle du juge. Le nucléaire commence à sortir de son exceptionnalité. La loi va aussi prévoir que le Parlement sera saisi de nouveau du dossier quinze ans plus tard, et va renvoyer sur plusieurs points à des concertations avec les élus et les populations des sites concernés. La loi transforme l'Andra, entité du CEA, en autorité indépendante, crée une « commission nationale d'évaluation et des comités locaux d'information et de suivi », obligatoires sur le site de chaque laboratoire souterrain envisagé. Si le fonctionnement de cet ensemble a été maintes fois critiqué, on mesure toutefois le chemin parcouru depuis les premières immersions.

Par ailleurs, à la même époque, va être énoncé et se développer le principe de participation, lié à la « démocratie de proximité ». Le mouvement s'amorce à Rio en 1992 et, en 2002, la Commission nationale du débat public (CNDP) est créée. Les deux mouvements, démocratisation du processus de décision du nucléaire et évolution de la démocratie vers plus de participation, vont se rencontrer pour trouver leur aboutissement en 2004 dans l'énoncé du principe de participation dans la charte de l'environnement, faisant partie du « bloc de constitutionnalité ».

C'est donc en 2005 que la CNDP est chargée d'organiser un premier débat public sur la question, à l'occasion de la *décision de construire un laboratoire souterrain*, permettant d'étudier à 500 mètres de profondeur et dans l'argile, les conditions du futur site. C'est le projet, tel qu'il est conçu par l'Andra, qui doit être discuté. Si la préparation du débat est difficile et pleine de rebondissements, la Commission particulière du débat public (CPDP) présidée par G. Mercadal, arrive à prendre suffisamment en compte les oppositions pour que la préparation du débat soit inclusive et convaincre presque tous les protagonistes de participer activement. De fait, le débat de 2005 se déroulera en public sans difficultés majeures, et débouchera sur de nombreuses propositions, démontrant l'efficacité du processus de discussion.

1 - Depuis sa création, l'OPECST a réalisé 28 rapports sur le nucléaire. Mais l'inspiration qui préside à ces rapports est étroite : 12 ont fait intervenir C. Bataille, 11 C. Biraux. A eux deux, ils ont donc signé ou co-signé 23 des 28 rapports. Un seul a été réalisé par une opposante au nucléaire, Michèle Rivasi.

2013, année du blocage du débat

C'est ce succès qui va conduire au blocage de 2013. En effet, la loi de 2006 qui suivra le débat de 2005, retiendra nombre d'éléments issus de la procédure de participation du public, mais s'en éloignera sur un point jugé essentiel, ce qui déclenchera chez les personnes les plus impliquées la conviction que les progrès apparents nés de la loi Bataille n'ont débouché que sur une démocratie de façade. Dès lors, nombre d'entre eux vont, non seulement refuser de participer au débat de 2013, mais décider d'empêcher qu'il puisse se tenir.

Si l'on fait un point rapide du débat de 2005, son bilan est en fait mitigé, les suggestions du public ayant été inégalement prises en compte par la loi de 2006 :

- Il apparaissait qu'il fallait se donner tout le temps nécessaire pour prendre les bonnes décisions dans un domaine où l'on ne dispose d'aucune expérience; dix ans, vingt ans, trente ans selon certains. Ce vœu sera assez mal respecté. En effet, la construction du laboratoire souterrain avait débuté en 2000 mais les expérimentations ne commencent réellement qu'en novembre 2004 avec la mise en service de la galerie expérimentale. Or c'est en 2013, soit huit ans plus tard seulement, que l'Andra estime avoir engrangé assez d'enseignements du laboratoire pour commencer à construire le site. Ce sentiment de vitesse excessive est d'ailleurs confirmé par les avis de l'IRSN et de l'ASN et, de manière très nette, par l'avis des citoyens².
- Le public demande que le site futur permette de traiter l'intégralité des déchets et matières nucléaires et pas seulement les plus problématiques. Ce vœu sera entériné.
- Il faut une autorité de sûreté indépendante (qui sera l'ASN) et la séparation des fonctions (dont l'appui scientifique et technique dont sera chargé l'IRSN), vœu qui sera respecté.
- Il importe d'organiser une intense participation du public. D'un côté, on peut considérer que ce vœu est satisfait en principe, car la loi de 2006 organise avec précision une série de rendez-vous réguliers avec la société, soit par retour devant le Parlement, soit par le biais des débats publics avant autorisation administrative. De l'autre, la demande pressante d'organisation d'un référendum local n'est pas suivie d'effet, alors que pour certaines associations locales, c'est la seule forme de participation qui vaille.
- Le principe de « réversibilité », non défini mais énoncé par la loi de 1991, est réaffirmé mais fait l'objet d'interprétations contradictoires. C'est à la lumière de ces inter-

2 - « Pour nous, il n'y a pas réellement d'urgence à décider du projet Cigéo. (...) Nous considérons qu'il faut un temps supplémentaire et que le calendrier actuel des autorisations officielles prévu par l'Andra ne nous paraît pas réaliste sans une phase d'expérience grandeur nature. ».

prétations que le débat de 2005 retiendra le concept qui va devenir la pomme de discorde : l'idée d'entreposage pérenne en surface ou sub-surface comme alternative à l'enfouissement ou comme solution sur deux ou trois siècles, ce qui donnerait le temps de progrès technologiques et permettrait la surveillance et l'intervention en cas de difficultés.

Or, la possibilité de suivre deux voies, celle du laboratoire de recherche souterrain d'une part et celle de l'amélioration des conditions d'un entreposage qui pourrait devenir pérenne, d'autre part, *n'est pas vraiment retenue par la loi de 2006*, moins encore par la pratique qui suivra. Tous les financements sont mis sur le laboratoire, la transmutation étant assez délaissée et l'entreposage considéré comme une erreur à ne pas commettre. Dès lors, les opposants « inclus » de 2005 perdent confiance. On peut discuter la légitimité de cette perte de confiance puisqu'aussi bien, la participation du public n'est pas la démocratie directe. Le malaise vient, sans aucun doute, du fait que les obligations du décideur à l'égard du fond des conclusions du débat sont inexistantes comme la jurisprudence l'a précisé : s'il est obligatoire de disposer de documents d'enquête « de nature à permettre au public de se prononcer en *connaissance de cause* » ; *d'une large information* ; *s'il est utile pour le juge de savoir que de nombreuses « personnes se sont présentées (...) ou ont assisté à la réunion publique (...) » pouvant ainsi « présenter leurs observations », le juge déduit de ces éléments procéduraux que le public a « pu participer à l'élaboration du projet ». Mais le juge précise aussitôt que le public a ainsi pu « faire part de son opinion sur un projet ayant une incidence sur l'environnement » et que les dispositions du code de l'environnement qui mettent en œuvre le principe de participation n'ont « ni pour objet, ni pour effet d'exiger que ce dernier soit associé à la décision finale, notamment en ce qui concerne le choix d'un tracé ».*

Toujours est-il que, lorsque l'Andra, s'étant fixé d'accueillir les premiers déchets en 2025, prévoit de déposer la demande d'autorisation de création du centre de stockage en 2015, passant du laboratoire « froid » au stockage « chaud », cela implique d'organiser un nouveau débat public entre 2013 et 2014. Entre les deux opérations, c'est un changement radical pour les habitants de la région et pour tous les opposants, un processus d'engagements de plus en plus irréversible étant enclenché. L'exaspération de certains opposants s'est transformée en volonté d'empêcher le débat. Lancé en avril 2013 avec une réunion inaugurale prévue le 23 mai sur le site de Bure, le débat est effectivement rendu impossible dès cette première séance. Aucune des quatorze séances initialement prévues ne peut se dérouler. La CPDP, présidée par C. Bernet, est contrainte de déporter le débat public sur son site Internet, où l'on trouvera également des documents et les cahiers d'acteurs ; des tables rondes sont organisées, filmées

et rendues disponibles. La CNDP annonce un « forum citoyen sur Internet et les réseaux sociaux », les acteurs du projet répondant aux questions posées par écrit. Cela aura un certain succès si l'on en juge par le nombre de connexions mais engendrera un profond ressentiment. La CNDP dira, par ailleurs, envisager « des formes complémentaires de participation du public ». C'est finalement la formule « conférence de citoyens » qui sera retenue.

Les conférences de citoyens

Réduites à leur plus simple expression, les conférences de citoyens impliquent :

- L'existence d'un commanditaire. Cela peut être un décideur public, mais aussi une entreprise privée. En tout état de cause, il pose une question et souhaite une réponse sous forme d'avis. Il ne s'agit donc pas de rassembler les arguments, les positions, les solutions, mais de prendre une décision. Cela n'implique pas que l'avis soit unanime.
- La nomination d'un comité de pilotage indépendant chargé, seul ou avec d'autres (en général un support logistique et un ou des animateurs), de l'organisation de la conférence et, éventuellement, d'un comité d'évaluation (souhaitable mais pas toujours pratiqué).
- Le recrutement d'un panel de citoyens par des méthodes diverses allant de l'appel aux bonnes volontés au tirage au sort.
- Une information - formation donnée pendant deux (ou trois, voire plus) week-ends, le panel étant encadré par un ou des animateurs (avec plus ou moins de temps de délibération – discussion par rapport au temps de formation).
- Un troisième week-end de débats organisés par le panel lui-même, également encadré par des animateurs.
- Une délibération suivie de la rédaction d'un avis remis au commanditaire.

À partir de ce schéma simplifié, de multiples modèles coexistent, sans qu'il y ait, nulle part dans le monde, de modèle(s) officiellement retenu(s) comme étant le(s) seul(s) à mériter l'appellation. La Conférence Cigéo est très proche de ce qui constitue pour moi un modèle idéal, dans certaines limites. Les deux principales sont celle qui tient au recrutement du panel sur lequel j'ai eu un droit de regard, mais dont je n'ai pas choisi les modalités, et le délai anormalement court qui était imposé ; s'il a surtout entraîné un surcroît de travail, il a aussi entraîné quelques conséquences négatives.

La conférence de citoyens sur les déchets nucléaires et le projet Cigéo

La CNDP, commanditaire. - On a déjà indiqué dans quelles conditions la CNDP, qui avait prévu un débat public classique, a dû le tenir sur internet et a souhaité, en consé-

quence, lui adjoindre une conférence de citoyens, que ce soit pour tester une autre démarche ou/et pour donner plus d'humanité au processus. Pour ce faire, la CNDP choisit un prestataire de services ayant une vision déjà construite et précise de l'organisation de la procédure, puis un comité d'évaluation et enfin un président de comité de pilotage, qui introduira une conception de l'organisation un peu différente de celle du prestataire de services; il faudra donc, dans un premier temps, lisser les points de vue.

Le recrutement du panel de citoyens.- C'est une étape essentielle, très technique. En effet, trouver entre quinze et vingt personnes, volontaires pour s'enfermer trois week-ends à réfléchir sur un sujet difficile et angoissant, n'est pas chose facile. Ce sont les instituts de sondage qui opèrent, ici IPSOS, en accord avec le prestataire de services, Missions Publiques.

Le comité de pilotage n'a eu aucune prise sur les techniques utilisées pour recruter. En revanche, il a *entériné un objectif*: essayer de recruter 2/3 de panélistes issus des départements concernés (finalement un peu moins de la moitié). D'autre part, il a veillé à ce que les membres du panel n'aient pas de conflit d'intérêts: quel que soit leurs points de vue sur le nucléaire, ils devaient ne pas avoir de lien d'intérêts matériels, direct (salarié d'Areva par exemple) ou indirect (salarié de Bouygues par exemple); de même, le choix était fait d'écarter tout membre d'associations ayant une position constituée sur la question, - favorable ou défavorable au projet. Ma conception du panel idéal, qui n'est pas partagée par tous, est de réunir des citoyens dits « naïfs » ou « profanes », ce qu'ils vont entériner: « Nous sommes un groupe de dix-sept citoyens profanes ». Ce qui m'intéresse dans ces procédures, est d'écouter ce qu'ont à dire des gens qui n'avaient pas d'avis précis sur la question posée, même s'ils avaient entendu parler du projet (c'était le cas de la plupart des citoyens de Meuse et Haute Marne). En effet, les décideurs connaissent le point de vue des politiques, celui des opérateurs et celui des associations ou des militants en général. Mais l'immense majorité des gens ne relève pas partie de ces catégories. Ce sont donc ces invisibles qui me semblent devoir être interrogés. Mais contrairement à ce qui se passe lors d'un sondage, le point de vue recherché est un point de vue éclairé, même si ce n'est pas un point de vue d'expert. D'où l'importance accordée à la formation.

Enfin, le comité de pilotage a opté pour une *absence d'indemnisation* des membres du panel (en général autour de 400 – 500 euros pour les trois week-ends). C'est devenu inhabituel car, payer les panélistes facilite la tâche de recrutement de l'institut de sondage. Mon expérience, contredite par d'autres, est que la rémunération attire un certain nombre de gens qui viennent là pour cette seule raison, ce qui produit des effets de manque d'investissement dans le processus. Le biais produit par le choix de la gra-

tuité peut être d'élever le niveau socio-éducatif du panel. Cela peut avoir des inconvénients et n'être pas justifié s'il s'agit de discuter de projets de proximité sur lesquels chacun a une connaissance préalable et une expérience, comme une voie de chemin de fer; cela peut, au contraire, être justifié et assumé lorsque le sujet est particulièrement technique et complexe. Dans le cas des déchets nucléaires, les deux caractéristiques sont présentes. Il est donc bon d'avoir des locaux (leur nombre anormalement élevé est un biais volontaire) et d'assumer un niveau socio-éducatif plus élevé que la moyenne des français.

Pour le reste, les frais occasionnés sont intégralement pris en charge, et il importe de recevoir le panel dans un lieu privilégié et non dans un hôtel sans âme. Il importe aussi de soigner les repas, et de réunir le panel dès le vendredi en fin de journée. Le premier repas du soir est un moment crucial pendant lequel des individus qui ne se connaissent pas se constituent en groupe. La reconnaissance de l'investissement par le commanditaire doit se faire par la convivialité et non par la rémunération. C'est un choix que nul n'est obligé de partager.

Le comité de pilotage.- Je n'ai été contactée par la CNDP qu'au mois de septembre. Juriste, ma compétence en la matière est empirique³. J'ai, en effet, déjà participé à trois conférences de citoyens, cette expérience me conduisant, sur un certain nombre de points, à des prises de position certainement discutables, mais qui sont pour moi des conditions qui doivent être remplies pour que j'accepte la mission.

La première est le libre choix des membres du comité de pilotage, qui devra être construit sur le « *principe du contradictoire* ». Si le principe en est tout de suite accepté par la CNDP, la construction du Copil contradictoire sera très longue, aggravant le manque de temps de préparation de la conférence. Les deux scientifiques qui sont favorables, sous conditions, à la solution du stockage, F. Besnus (IRSN) et B. Grambow (enseignant) acceptent rapidement. En revanche, il faut trouver deux scientifiques défavorables au principe du stockage. Ce sera très long car la plupart de ceux qui sont approchés refusent de participer au Copil pour pouvoir figurer parmi les formateurs. Leur position est compréhensible car, en tant que membres du comité de pilotage, ils doivent rester muets. Finalement, J-M. Brom (chercheur) et A. Rüdinger (doctorant IDDRI, transition énergétique) accepteront au début du mois de novembre. C. Bedu, auteur d'une thèse sur les procédures de participation accepte rapidement.

La seconde condition préalable est le *refus de poser une question précise au panel*, contrairement à la pratique normale des conférences de citoyens. Cela aurait pu être une question collée à l'agenda des autorités publiques:

³ - M-A. Hermitte, *Le droit saisi au vif – Sciences, technologies et formes de vie, Entretiens avec Francis Chateauraynaud*, Éditions Petra, 2013

« Le dossier du maître de l'ouvrage est-il suffisamment abouti pour que l'Andra dépose en 2015 une demande d'autorisation de création du centre de stockage ? » ; ou une question un peu plus large : « Êtes-vous favorables ou opposés au principe du stockage en couche d'argile, et si oui, sous quelles conditions ? » ; ou une question de principe : « Le principe du stockage en couche profonde vous paraît-il recevable ? Si oui, à quelles conditions ? Si non, quelles sont les solutions et quelles en sont les conséquences sur la politique énergétique de la France ? ». J'ai préféré laisser le panel ouvrir à sa guise, sachant qu'il est cadré, mais de manière souple, par la formation reçue. La réponse qu'il a finalement donnée, implique qu'il a choisi, approximativement, la seconde question. Dans l'atmosphère d'exaspération qui résulte du rejet par les autorités de la solution de l'entreposage pérennisé, il était indispensable de redonner la possibilité d'ouvrir toutes les voies possibles, pour que la formation puisse être contradictoire et donc, inclure les opposants⁴.

La troisième condition portait sur le choix d'un animateur que je connaissais déjà, qui travaillera de concert avec l'animateur de Missions publiques. Outre les qualités habituelles liées à la dynamique de groupe (savoir gérer les tensions, les prises de parole, les leaderships, etc.), il était pour moi essentiel d'avoir quelqu'un dont je suis sûre qu'il sait « résister » aux experts, scientifiques de haut niveau qui doivent accepter une discipline sévère en matière de temps de parole, ou d'absence de contact avec les citoyens pendant les repas, par exemple.

Il est important de mentionner que, contrairement à d'autres conférences de citoyens, j'ai assisté à l'intégralité du processus. Le plus souvent en spectateur muet, de manière exceptionnelle pour résoudre un problème de procédure. C'est la première fois que je le fais, cela m'a semblé très positif, facilitant le respect de la rigueur de la procédure par les participants. Un autre membre du Copil m'a accompagnée dans cette tâche, parfois C. Bedu, parfois F. Besnus.

La formation-. Trois grands types de choix sont à effectuer, la part laissée à la formation proprement dite par rapport à la discussion et l'animation ; le contenu et le type de formation. Ces choix ont été particulièrement difficiles à effectuer au regard du temps anormalement contraint dont nous disposions. En effet, le Copil commença à travailler début novembre pour un premier week-end le 13 décembre (un délai de six mois est en principe nécessaire). Nous savions

déjà que nous n'aurions que deux week-ends de formation alors que la difficulté du sujet en aurait nécessité trois. On aurait pu choisir d'alléger la formation pour laisser quand même des temps réguliers de respiration (pauses, reprises du sujet par / avec les animateurs...). Le Copil a fait le choix inverse, très risqué : charger la barque de la formation avec des exposés denses, de haut niveau. On risquait de perdre le panel, ce qui a été assumé. Le volontarisme du panel permit de gagner le pari, ce qui n'avait rien d'évident. Les journées commençaient à 9 heures et s'arrêtaient à 20 heures, avec un minimum de pauses. L'investissement du panel a été constant.

La particularité a été d'assumer entièrement le *caractère contradictoire de la formation* en renonçant presque intégralement à l'idéal d'un exposé objectif, jugé impossible à obtenir. En revanche, il a été demandé aux intervenants de travailler préalablement ensemble pour cerner les points sur lesquels ils étaient d'accord, un seul d'entre eux se chargeant de l'exposition, et de développer plus particulièrement leurs désaccords.

Le contenu de la formation a été voulu comme *contradictoire*, on l'a dit, englobant, de haut niveau, mais également précis, entrant dans le détail.

Contradictoire.- Comme on peut le constater sur les vidéos tournées, les formations sont plurielles (le CLIS, la préfecture, le GIP) ou contradictoires (de manière caricaturale, un pour, un contre). Cela concerne le contenu de la formation lui-même, mais aussi les suggestions faites par les formateurs. En effet, contrairement à des sujets plus quotidiens où des savoirs communément partagés permettent à chacun d'imaginer ses propres solutions, la question des déchets nucléaires ne permet guère à des profanes d'inventer des solutions. En revanche, ils peuvent articuler de manière originale des solutions que les experts jugent incompatibles entre elles, ou privilégier une solution existante mais marginalisée. Dans le cas de Cigéo, deux événements intéressants se sont produits. Le premier n'est pas inhabituel : en montrant clairement sa confiance dans un expert déterminé, le panel indique qu'il va privilégier ses solutions. Dans notre cas, Christophe Serres, de l'IRSN, a été tout de suite désigné comme « personne qu'il fallait faire revenir lors du débat du troisième week-end ». Le second est plus rare. Très vite, les citoyens ont opposé aux experts et, plus particulièrement aux opposants à Cigéo, deux leitmotifs : les déchets sont là, il va falloir les gérer ; vous critiquez, vous critiquez, mais qu'est-ce que vous proposez, au moins pour ce qui existe ? L'entreposage pérennisé a, bien sûr, été présenté comme la solution raisonnable par les opposants, mais c'est ainsi qu'a émergé la deuxième proposition, originale cette fois : « Le groupe n'est a priori pas hostile à Cigéo, aux conditions que le temps soit pris pour la réalisation de tests en conditions réelles et grandeur nature ». On notera, alors que certains

4 - Le panel s'est effectivement saisi de cette ouverture, puisque l'avis dit, qu'il faut « sécuriser davantage les conditions actuelles d'entreposage des déchets », et que « Durant cette période, nous estimons qu'il y a le temps de se donner les moyens de trouver des solutions alternatives ou complémentaires ». Par ailleurs, il fait part de ses doutes sur l'abandon des « autres solutions » : « S'est-on donné les moyens de trouver des solutions autres, et aussi d'aller au bout des solutions alternatives qui ont été envisagées ? ».

craignaient que le choix du contradictoire « perde » les citoyens, ils s'en sont montrés satisfaits et ont d'ailleurs trouvé ça normal et positif. On peut dire que cette façon de présenter les choses est passée dans les mœurs.

Englobant au sens où le premier exposé a porté sur l'histoire du processus de décision, depuis les années 1945 jusqu'au projet de demande d'autorisation de construction, en cause désormais. L'idée était de montrer l'évolution des processus de décision et de mettre en lumière la rupture de 2005 – 2006; l'idée était de confronter un sociologue Yannick Barthe, et un parlementaire qui avait été aux manettes de la loi de 2006 et donc du refus de la solution « entreposage pérennisé ». Or, ils ont refusé de se plier à l'exercice. Englobant aussi, au sens où l'on a repris toutes les notions de base, techniques et juridiques permettant de comprendre de quels déchets il s'agit (histoire de l'inventaire national des déchets). Englobant encore, puisqu'un temps a été consacré à l'impact des scénarios d'évolution du mix énergétique (cela aurait pu conduire le panel à traiter la question du mix souhaitable, ce qu'il n'a pas fait). Englobant enfin, lorsque les experts expliquent les trois voies applicables aux déchets, certains insistent sur la voie, abandonnée officiellement, de l'entreposage pérennisé.

De haut niveau. Nous avons cherché à faire appel aux meilleurs, meilleurs partisans du projet, meilleurs opposants, meilleurs généralistes: Claude Henry, professeur à Sciences Po et Columbia; François Hartog, directeur d'études à l'EHESS; Gilles Martin, professeur de droit de l'environnement. Avec pour limite principale, les refus qui nous ont été opposés. Certains avaient été en partie anticipés (les parlementaires de 2006). D'autres m'ont étonnée: aucun volontaire lorsque les citoyens demandent à entendre un philosophe sur le rapport au temps; un expert des scénarios énergétiques qui m'agresse au téléphone - « d'abord, vous êtes qui, vous? Devant des citoyens? Alors non, cela va encore se terminer par le refus du nucléaire ». Ou, le plus étonnant, le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sûreté nucléaire refusant d'intervenir pour simplement décrire les institutions qui, en France, gèrent l'industrie nucléaire, l'un des rares exposés que l'on pouvait considérer comme étant sans difficulté. Il me fut répondu que le HCTISN faisait de l'information mais pas de la formation pour des citoyens.

Précision. Nous n'avons pas voulu nous contenter de données générales et vulgarisées (même au bon sens du terme). C'est ainsi que nous sommes allés du général au particulier. Quel est le périmètre de Cigéo (qu'est-ce qui est pris en charge)? Sur quels principes, et en particulier celui de sûreté passive ou démarche multi-barrières, est conçu Cigéo? Dans les solutions proposées, quel est leur degré de maturité, qu'est-ce qui reste à travailler, le scénario du pire a-t-il été intégré? Qu'est-ce que veut dire

« fermer le site »? Quelles sont les différentes visions de la « réversibilité » alors même qu'une loi est prévue pour préciser le sens de la notion? Nous sommes ensuite descendus dans le détail des types de colis, ou encore nous avons fait venir un spécialiste des feux de tunnels ou de mines. De même, nous avons essayé de ne pas omettre d'étapes importantes qui dépendent de la construction du site sans faire partie de son périmètre, telle la question des transports de déchets qui a beaucoup marqué les citoyens (pt.3 de l'avis).

L'impact des lacunes /erreurs dans la conception ou la mise en œuvre de la formation.- Tout biais, toute erreur, toute lacune dans la formation produit des impacts plus ou moins importants sur l'avis. C'est ainsi que les formateurs qui avaient été sollicités et avaient accepté de venir ont insisté sur l'aspect « géothermie », lié au projet, pas sur la fiabilité du « coffre-fort » géologique. Autrement dit, la fiabilité de l'argile à long terme a été peu questionnée, ce qui s'est marqué dans l'avis final qui n'y fait pas allusion. Il y a là une retombée négative du manque de temps dont disposait le Copil pour trouver les formateurs idoines.

Je me demande aujourd'hui si notre volonté de traiter la gouvernance du projet et d'insister sur les aspects locaux était légitime et efficace, ou non. Légitime, certainement: si le projet concerne toute la France, voire au-delà, il concentre au niveau local des risques connus (le chantier et les entreposages qu'il implique) et des risques potentiels. D'autre part, la critique faite aux financements et projets régionaux de développement est « d'acheter les consciences », alors que le panel a estimé que c'était la « juste contrepartie des servitudes entraînées pour le territoire ». Pour autant, cela a pris beaucoup de temps, retiré aux aspects plus techniques. Avons-nous eu raison? Je ne sais pas. Le panel n'en a tiré que des suggestions assez convenues. D'un autre côté, les autorités préfectorales ont fait revenir devant les acteurs locaux l'un des formateurs qui avait précisé des mécanismes des marchés publics favorables aux entreprises locales. Il y a donc un « après conférence de citoyens » qui mérite également d'être pris en compte.

Formation et créativité du panel.- Ce lien entre formation et avis pose question, certains observateurs faisant état du « cadrage » excessif qui en résulterait. Certains chercheurs repèrent donc, dans les avis, l'influence de X ou Y. Ils en déduisent soit l'inutilité de la procédure puisqu'il serait plus simple de s'en tenir aux experts, politiques et associatifs qui ont fait la suggestion, soit une manipulation. Pour moi, je constate d'une part, qu'effectivement l'influence des intervenants est forte, d'autant plus forte que le sujet est technique. Cela n'empêche pas les panels d'aller chercher des propositions très marginales et surtout de les articuler de manière originale. C'est ainsi que l'avis retient des partisans de Cigéo « Le groupe n'est a priori

pas hostile à Cigéo » et des opposants l'idée de prendre du temps, d'espérer trouver d'autres solutions, de reprendre des solutions abandonnées, de faire un prototype. Ils mixent donc des propositions qui, habituellement, ne vont pas ensemble. D'autre part, ils inventent à la marge, sinon des solutions, du moins des analyses. Ici, la question des générations futures, qui est au centre de leurs réflexions, est analysée de manière atypique. D'une part, à juste titre, ils font remarquer qu'ils sont « la deuxième génération » à devoir gérer cette « charge intergénérationnelle » issue d'une technique à la fois « destructrice ou bénéfique » ; ils sont des « héritiers », donc contraints par l'héritage. Ils en déduisent conséquences : sécuriser les entreposages actuels ; continuer des recherches diversifiées au niveau européen car, contrairement à ce qui est souvent avancé, le panel montre une grande confiance dans la science. Dès lors, l'enfouissement ne doit pas être « d'emblée définitif », ce qui implique que les générations futures puissent apporter des solutions que nous n'imaginons pas. Dans le même ordre d'idée, ils font une utilisation originale du mot patrimoine. Alors que le patrimoine, dans le langage courant, a une connotation positive, ils parlent de « patrimoine potentiellement dangereux pour l'humanité » et en déduisent la nécessité de concevoir la transmission de sa mémoire « à une échelle planétaire et non seulement nationale.

Le week-end de débats.-

Après deux week-ends de formation, le processus bascule de la responsabilité presque totale du Copil et des animateurs, vers celle des citoyens puisque c'est à eux, désormais, que revient la charge d'établir le programme des débats : qui veulent-ils entendre, sur quels sujets ? En l'occurrence, ils ont choisi de traiter des thèmes que nous n'avions pas retenus (la santé, les médias), ou sur lesquels nous n'avions pas eu l'accord des intervenants (coûts et financements), de revenir sur certains thèmes déjà traités, de faire revenir certains intervenants. J'ai été frappée par la manière dont ils ont mis en exergue des solutions qu'ils ont entendues deux fois, par des experts qu'ils ont demandé à réentendre. La répétition, volontaire, joue donc un rôle de réassurance du bienfondé de telle ou telle position. C'est à ce moment là aussi, qu'ils souhaitent, en général, entendre des représentants des associations, des opérateurs ou du monde politique. Cela a été le cas, puisqu'ils ont fait venir Michel Guéritte et Michel Marie, Corine Lepage, Louis Dumont ou Denis Baupin. A mon grand étonnement, ils n'ont pas demandé à M-C. Dupuis de venir défendre son projet. Persuadée que cela serait une demande pressante de leur part, j'avais demandé, inutilement donc, à ce qu'on la prévienne et qu'elle garde du temps. C'est un regret pour moi, tant il me semble que le maître de l'ouvrage doit être entendu ; je ne sais pas s'il faut interpréter ce manque de curiosité comme étant lié au fait qu'ils avaient longuement entendu de hauts responsables de l'Andra. Je n'ai, d'ail-

leurs, pas eu le sentiment que l'audition des « nouveaux entrants », politiques, journalistes et associatifs aient produit l'effet qu'ils produisent habituellement. Le panel est resté plus focalisé sur les experts. On voit nettement la trace de ces débats dans l'avis (par exemple sur la santé).

La délibération et l'écriture de l'avis.-

Je rappelle que les délais contraints ont laissé peu de temps aux discussions intermédiaires, durant les deux week-ends de formation. Cela ne semble pas avoir laissé trop de traces négatives, mais c'est à éviter tout de même. Pour la première fois, j'ai demandé et obtenu que l'ensemble du processus soit filmé, y compris la délibération. Généralement, on estime que le processus délibératif doit rester « privé », faute de quoi il risque d'être influencé par les caméras. J'étais de plus en plus gênée par cette boîte noire dans un processus qui se veut transparent. De fait, le saut qualitatif qui existe souvent entre ces citoyens, choisis pour être « ordinaires », et des recommandations qui sont souvent d'un très grand intérêt, fait peser la suspicion sur ce moment décisif de la délibération et de l'écriture de l'avis. J'ai eu, personnellement, de telles suspicions, n'arrivant pas à mesurer l'influence des animateurs sur la qualité de l'avis, et je voulais sortir de cette difficulté. J'ai donc assisté à tout d'une part, et tout a été filmé d'autre part, ce qui permet de comprendre comment se construit cette intelligence collective.

Ce qui m'a le plus frappée a été l'inutilité de l'effort que nous avons fait (le Copil, Mission publique et les experts sollicités) pour faire deux livrets d'information et un livre d'or de questions - réponses. Ni les uns ni les autres n'ont été consultés pour la rédaction de l'avis, le panel se posant parfois des questions, qui l'arrêtaient dans sa réflexion, alors qu'il avait la réponse. Cela me laisse penser qu'il y a là quelque chose à améliorer, sans doute à moderniser. La version papier semble rebuter.

Pour ce qui concerne l'avis, il était important qu'il apparaisse, avec ses spécificités, à côté du débat public qui a les siennes propres. Lors d'une précédente expérience, la CNDP en avait fait un « cahier d'acteurs » parmi d'autres. C'est à mon sens une erreur sur la nature de l'exercice, car des citoyens qui se sont réunis, qui ont été formés, qui ont suivi un parcours de près de trois mois, sont différents des auteurs de cahiers d'acteurs, qu'il s'agisse d'Areva, de politiques, de chambres de commerce, d'entrepreneurs, d'associations, de simples citoyens écrivant en tant que « personnes ». Les uns sont représentatifs d'intérêts corporatistes, les autres de points de vue politiques, les troisièmes réflexions militantes, d'autres enfin de réflexions personnelles. J'avais donc posé comme condition préalable de bien distinguer le débat public avec ses procédures et ses productions (rapports, vidéos, questions - réponses et cahiers d'acteurs) et l'avis citoyen, résultat d'une pro-

cédure précise, différente des précédentes (assortie des vidéos intégrales).

Dans le cas de Cigéo, le panel de citoyens a écrit l'avis entre le dimanche 8h30 et le lundi 4 heures du matin (avec relecture entre 8h30 et 10 h). Certains membres ont été obligés de regagner leur domicile mais ont laissé des consignes précises. A mon grand étonnement, l'avis a été consensuel. J'étais persuadée que l'on aurait deux à trois positions différentes, avec peut-être une différence entre locaux et reste de la France. Cela n'a pas été le cas. C'est d'autant plus intéressant que, sur le nucléaire en particulier, les avis, éclairés ou non, sont très tranchés. Cela signifie donc que, sur une question concrète et limitée, en face d'un problème à résoudre (ce qui est différent de « l'avenir du nucléaire »), un panel forcément divers à l'origine arrive à se mettre néanmoins d'accord. On observera, de même que, alors que la population française saisie par sondage sur l'euthanasie y est très favorable, sans beaucoup de nuances et des arguments assez sommaires, l'avis rendu sur les procédures de fin de vie à la suite d'une conférence de citoyens organisée par le Comité consultatif national d'éthique est beaucoup plus nuancé et argumenté, montrant la capacité des membres des panels à modifier leurs points de vue.

La restitution de l'avis. - Le lundi à 10 heures, l'avis a été lu par certains membres du panel devant un parterre assez rempli. Il était visible, audible, qu'ils s'étaient appropriés le sujet et ils n'ont pas été démontés par les questions. Une erreur leur a été reprochée (dire que l'on avait du temps pour prendre certaines décisions car il fallait soixante ans pour que les premiers déchets soient « refroidis » ; la proposition est vraie en elle-même, mais on a déjà un stock de déchets « froids », ce qui l'affaiblit en tant qu'argument). Or, ils ont répondu à juste titre qu'ils n'étaient pas experts mais profanes, et que cela n'avait pas de conséquences majeures sur leurs avis. Ils ont su faire preuve d'autorité vis-à-vis des décideurs, nombreux dans la salle, montrant nettement la passion qu'ils avaient mise dans leur engagement, leur sérieux et leur fierté, mais aussi la conscience des limites de leur pouvoir : « Notre ambition est qu'il ait un impact auprès de tous les acteurs concernés par ce sujet grave et important, intéressant notre pays et au-delà des frontières. Nous espérons que notre avis pourra éclairer des citoyens qui, comme nous, découvrent ce projet qui nous engage sur des millénaires. Nous espérons que notre avis pourra influencer les décisions qui vont être prises, d'autant plus qu'il s'est construit à la suite d'un débat très approfondi qui nous a permis de trouver des convergences ». Leur sentiment est donc que c'est le « débat », certains parlent « d'après discussions », qui leur a permis de trouver les convergences. Notons qu'il n'en va pas toujours ainsi.

Après la restitution, vient le moment d'émotions, positives et négatives. Émotion d'avoir vécu un temps hors du commun, une expérience vivifiante qui ne laisse jamais indifférent. Émotion d'avoir à se séparer et, très vite, l'idée de « continuer », d'en « refaire une », de s'y « remettre dans quelques mois » affleure chez certains. En principe, c'est contre-indiqué, car il faut éviter à tout prix la constitution de groupes répétitifs qui se spécialisent dans les panels de citoyens comme on peut faire de manière répétitive des panels de consommateurs.

Dans le cas de Cigéo, l'entreprise ne serait pourtant pas absurde. En effet, le panel 2013 – 2014 a tracé des lignes directrices sans donner de détails sur leur mise en œuvre. Rien n'empêcherait, si le processus de participation était pris au sérieux, de remettre la question sur le chantier. Il faudrait ne pas le faire sur de nouvelles bases avec un nouveau panel, mais au contraire repartir de l'avis lui-même avec le même panel. En effet, l'effort d'apprentissage des données de base est trop considérable pour qu'il soit raisonnable de vouloir aller plus loin à nouveaux frais. En revanche, préciser, avec le même panel, les modalités de mise en œuvre de cet avis qui pose des principes, serait passionnant.

La réponse des autorités. - En l'état actuel des choses, en France particulièrement, la réponse des autorités aux avis des citoyens a été limitée. Bonne mais lente pour les OGM où elle a achoppé sur des points de l'avis qui étaient majeurs (responsabilité, assurance), nulle pour la conférence sur le changement climatique, bonne sur le moment pour les antennes relais dans la ville de Paris (sans doute dépassée par le déploiement de la 4G).

Pour les déchets nucléaires, la réponse des autorités sera, certes, importante pour le projet Cigéo lui-même, mais aussi importante pour l'avenir des procédures participatives. La conférence ayant remporté une relative adhésion de parties prenantes généralement totalement opposées entre elles, le mépris des autorités, continuant à respecter le calendrier initial, serait catastrophique, ruinant un peu plus la confiance que les gouvernés ont dans leurs gouvernants. Les demi-mesures sont également à craindre. Déclarer tout de go que la première tranche de Cigéo tel que le site est prévu en l'état, serait la réponse de l'Andra à la demande d'un prototype n'emporterait sans doute pas la conviction si de solides arguments, des précisions techniques, et l'élaboration d'un calendrier prévoyant de nombreuses suspensions, ne venaient pas justifier cette réponse.