

# Tout mettre sur la table

Entretien avec Florence Fouquet  
Direction de l'énergie et des matières premières du ministère de l'industrie

**Global Chance** - *Le débat public sur la gestion des déchets comportait plusieurs aspects : la volonté d'information et d'appropriation de la question des déchets par le grand public, et, pour l'administration et les représentants politiques, l'approfondissement des questions, l'évolution des opinions, l'amélioration de la cohérence du raisonnement et des décisions, le raffinement des justifications, etc. Sur le fond du débat quelle évolution pour la DGEMP entre l'avant et l'après ?*

**Florence Fouquet** - Je pense tout d'abord à un point dont avions sous-estimé l'importance et qu'on pourrait appeler « je mets tout sur la table ». L'information nous semblait au départ comme assez bien partagée (ce n'est pas toujours le cas), puisque les rapports du CEA, de la CNE et de l'Andra, étaient accessibles au public. Mais l'exercice nous a forcé à rassembler ces données sous une forme logique et intelligible dans le dossier d'initialisation. Cela a été pour nous un gros travail et cela nous a forcé à la fois à définir précisément les messages importants que nous souhaitions communiquer pendant le débat et puis, avec les autres acteurs, à nous mettre d'accord sur la présentation d'un certain nombre d'éléments de type factuel. Cela a amené des acteurs d'opinions souvent très divergentes à une concertation indispensable pour aboutir à un exposé simple et intelligible des questions en débat. Ce gros travail d'initialisation du dossier, le nôtre, celui que vous avez fait, celui de la CNE, etc., a montré son utilité, puisqu'au cours du débat, il a été constamment utilisé par les participants comme base de travail. Même chose pour le Conseil Économique et Social, le gouvernement et les deux assemblées qui ont tous insisté sur la qualité du dossier d'initialisation. Globalement, avec ce dossier d'initialisation, je considère qu'on dispose d'un bon document synthétique de base sur l'ensemble des questions relevant de la problématique déchets.

**GC** - *Pensez-vous que, dans la sphère décisionnelle, ce dossier a été lu ?*

**FF** - Ah oui, j'en suis sûr. Pour la partie rédigée par nos soins en tout cas. Le conseiller technique du ministre était très présent et le document est remonté jusqu'à Matignon. Nous nous en sommes servi pour expliquer le dossier au ministre, etc..

Deuxième point important. Nous n'avons pas l'occasion ni l'habitude dans l'administration centrale de confronter notre propre analyse à celle d'un certain nombre d'acteurs d'opinions divergentes, dès l'initialisation du dossier, avant même le débat public. A ce propos, je considère comme très positif l'institution de groupes de travail thématiques avec les acteurs. Ils se sont révélés très productifs, chose que je n'imaginai pas au départ. Je pensais en effet que ces groupes allaient s'enliser dans des discussions sans issue. Mais peut-être que le sujet des déchets s'y prêtait mieux que celui sur l'EPR par exemple.

**GC** - *Et pourquoi cela ? On s'est vite aperçu que le débat déchets débouchait sur un débat plus large, de politique énergétique, de politique nucléaire comme pour l'EPR.*

**FF** - Oui, c'est vrai, mais je pense quand même que c'était plus facile car il y avait tout un socle de connaissances concernant les déchets existants qui permettait une approche initiale plus consensuelle. Après, effectivement, il y avait les problèmes liés à l'avenir de la production nucléaire. Mais, là encore, l'institution d'un groupe de travail sur la prospective par la Commission a permis de rationaliser le débat. J'étais au départ tout à fait réticente sur cette idée de scénarisation, en pensant à la difficulté de se mettre d'accord sur les scénarios et sur la propension des calculs à démontrer n'importe quoi, surtout quand on raisonne sur 150 ans. Mais je pense que le président a très bien mené le groupe et que, finalement, on s'est assez vite mis d'accord sur les scénarios. Cela a permis pour moi de désacraliser cette méthode dont j'avais entendu parler à propos du rapport « Charpin, Dessus, Pellat » et

dont on m'avait dit à l'époque que cela avait été un travail très lourd, très compliqué, très long. J'avais plutôt tendance à raisonner en séparant la question des déchets existants, dont il faut de toute façon s'occuper quelle que soit la politique nucléaire future, et en considérant la méthode des scénarios comme trop complexe pour être utile dans ce débat. J'ai donc vraiment évolué sur cette question.

Dernier point, la structure même du projet de loi. En effet, quand on a commencé à parler du sujet, et cela se voit dans le texte de saisine que nous avons proposé à la CNDP, nous étions très axés sur les déchets à haute activité et moyenne activité et à vie longue et les 3 axes. Mais Georges Mercadal nous a très vite expliqué qu'il souhaitait intégrer cette préoccupation dans un périmètre plus large en parlant de l'aval du cycle nucléaire de façon plus générale, des risques sanitaires et des risques de prolifération, des aspects financiers, etc.. Au début on n'y était pas favorable parce qu'on ne l'avait pas envisagé comme cela, et puis, on a pris conscience que ce débat n'était pas le nôtre mais celui d'une Commission particulière de la CNDP et que c'était sa responsabilité. Assez rapidement, après une tentative initiale de résistance à ces propositions, nous avons décidé de jouer le jeu, ce qui a eu des conséquences, non seulement sur notre attitude pendant le débat où nous avons accepté de parler de ces sujets, mais aussi sur la structure et le contenu de la loi : le périmètre a été élargi, il y a des sujets plus généraux que ceux liés à la problématique déchets de haute activité, et il y a toute une partie sur les aspects financiers. Au départ, nous souhaitions limiter la discussion financière aux aspects recherche pour sécuriser ce point. Par contre, on n'avait pas très envie d'aborder la thématique type « Cour des comptes », les charges de long terme etc., en nous disant qu'on ferait un autre texte regroupant ces problèmes avec ceux du démantèlement. Mais comme les discussions ont bien avancé au cours du débat, nous avons décidé de raccrocher ce point au texte de loi pour éviter de repousser le traitement législatif de cet aspect de deux ou trois ans.

*GC - Vous dites que le périmètre s'est élargi. Est-ce que vous pouvez préciser ? Vocabulaire, sémantique, périmètre, opinion ?*

*FF - Du point de vue sémantique le projet de loi inclut dans son titre les matières nucléaires, ce qui n'était pas prévu au départ. Sans le débat, on se serait contenté de la gestion des déchets à vie longue. Et puis on a essayé de faire un article de la loi pour définir ce qu'on appelait matières nucléaires et ce qu'on appelait déchets. Au niveau du Conseil d'État, cela a donné lieu à un travail important pour expliquer au rapporteur les définitions proposées et améliorer la rédaction pour tenir compte de l'environnement international. Initialement, conscients de la difficulté, nous avons décidé de ne pas entrer dans cette discussion, trop compliquée à nos yeux.*

Cela s'est traduit aussi par du contenu : par exemple, au sein du premier article (maintenant scindé en deux articles), on a listé des objectifs de recherche pour des déchets autres que les HAVL ou les MAVL. Cela non plus n'a pas été une mince affaire que d'écrire dans un texte de loi les conclusions d'un rapport de deux cent pages (celui du Plan national de gestion des déchets radioactifs). Après pas mal d'allers retours, cela a fini par la rédaction de deux articles séparés, le premier sur les déchets HAVL et MAVL, et le second, sur les autres types de déchets et matières. Et le Plan national devra vérifier l'avancement des travaux sur ces deux axes. C'est donc un résultat très concret du débat. On s'est aperçu que le Plan national était quelque chose d'important, qu'il montrait qu'on avait une politique d'ensemble et la nouveauté de la loi est qu'il sera fait tous les trois ans et que ses conclusions contraignantes vont donner lieu à un décret qui s'imposera aux acteurs.

*GC - Si on revient à la sémantique, est-ce que par exemple l'idée qui s'est beaucoup développée au cours du débat selon laquelle il était très difficile de séparer matières nucléaires dangereuses et déchets est passée dans la loi que vous avez proposée ?*

*FF - Ce que nous avons essayé de faire, c'est de travailler les définitions, d'expliquer que si il y a une utilisation prévue c'est une matière et que, sinon, c'est un déchet. D'autre part on affirme qu'il faut assurer une gestion respectueuse de l'environnement et de la santé dans les deux cas. La différence entre déchets et matières se situe donc au niveau technique et économique mais pas au niveau des impératifs de gestion. Pour le faire, on a utilisé le premier article de la loi de 91 et on l'a élargi aux matières en faisant des distinctions sur ces bases techniques et économiques. On a aussi pris dans les objectifs de recherche un objectif vis-à-vis des matières valorisables pour pouvoir réagir à un changement éventuel de politique qui conduirait à ne plus valoriser ces matières, et un bilan en 2010. C'est une façon de donner un statut aux travaux de l'Andra sur les combustibles usés.*

*GC - Que reste t'il de ces points dans la loi telle qu'elle a été votée ? Les ONG considèrent que cette préoccupation n'existe plus parce qu'il n'y a pas de notion de temps accrochée à l'hypothèse de valorisation.*

*FF - Au niveau des amendements, il y a eu beaucoup d'interventions avec beaucoup d'insistance sur la nécessité d'une gestion sûre des déchets et des matières. Les définitions ont également été retravaillées par les parlementaires, la distinction entre matières et déchets est plus claire, il faut avoir une utilisation prévue ou envisagée (et non plus envisageable) d'une matière pour ne pas la considérer comme un déchet, par contre il n'y a pas la notion de temps.*

Le progrès sur ce point c'est que la prise de conscience de ces problèmes, déjà amorcée par le Plan national et l'inventaire des déchets et matières, est maintenant formalisée par la loi. Le débat a permis de réaliser l'importance de ces questions qui avaient été envisagées jusque-là plutôt au titre du principe de précaution (il faut tout regarder) et donc de l'intérêt de mettre ce point dans la loi. Au départ nous ne pensions faire une loi que sur les déchets, en considérant comme suffisant ce qui avait été fait au niveau des recherches sur les matières. C'est donc une évolution importante.

**GC**- *Venons en maintenant au fond des solutions qui sont proposées. Ce qui a surpris les observateurs, c'est l'émergence de l'idée d'entreposage à vocation pérenne au cours du débat, alors qu'on n'en trouve pas trace dans le dossier d'initialisation. Comment a été prise en compte cette idée nouvelle dans le projet de loi ?*

**FF**- Un des apports du débat est d'avoir posé les questions de façon claire. Deux attitudes possibles :

- soit on décide à partir de ce qu'on sait, on prend une décision de principe et ensuite on continue les recherches mais on aura défini la stratégie en 2006,
- soit on ne tranche pas et on continue les recherches en parallèle sur les diverses solutions.

Le choix que nous avons fait a été plutôt de nous inscrire dans la première catégorie avec la volonté de fixer en 2006 la stratégie. Pas forcément des décisions de construction, mais des options de principe. Cela, c'est le premier choix que nous avons proposé au niveau du ministère de l'industrie.

**GC** - *On avait pourtant senti à la fin du débat qu'il semblait politiquement plus acceptable de prendre l'autre option.*

**FF**- Au début du débat ces deux branches étaient déjà présentes et correspondaient à deux scénarios que la DGEMP n'avait pas cachés aux politiques. Le choix du ministre et plus largement du gouvernement s'est fixé sur la première stratégie, sur le mode complémentarité des axes, intérêt du stockage comme solution de gestion pour le long terme, et chemin pour y parvenir.

Mais, dans la façon de le dire, on a été marqué par l'émergence de l'entreposage. On aurait eu un projet beaucoup plus « stockage über alles » sans le débat. On aurait dit : l'entreposage de la Hague marche pour les 100 années qui viennent, cela nous laisse donc le temps de mettre en place le stockage et donc on ne fait plus rien sur l'entreposage. Post-débat on s'est dit, même si notre choix se porte plus sur le stockage géologique comme solution à long terme, en revanche, ce n'est pas le stockage et rien que le stockage, il doit s'accompagner des deux autres axes :

- l'axe 1, même si on ne sait pas encore si on trouvera un avantage économique à cette solution, et on se fixe un jalon là dessus,
- on souhaite continuer sur l'entreposage, ce qui se traduit par des objectifs de recherche dans le projet que nous avons transmis au parlement, pour améliorer les conditions d'entreposage.

En fait, je crois que ce débat stockage/entreposage a été au cœur de l'équilibre de la loi, il a été fortement discuté au sein du gouvernement, à la fois sur les aspects techniques et sur l'aspect plus philosophique. Je crois que ce qui a emporté la décision pour le stockage c'est l'avis de l'autorité de sûreté disant qu'elle ne « sentait pas », sur le plan de la sûreté la solution de l'entreposage pérennisé. C'était aussi l'avis du président Tissot de la CNE, qui a dit qu'au niveau d'une décision de principe, les données étaient acquises pour un stockage (même s'il faut continuer les recherches pour préciser certains points). Par contre, deux points ont été acquis, l'intérêt de la poursuite de recherches sur l'entreposage et l'intérêt de la réversibilité du stockage. Ce point a été particulièrement mis en avant par la discussion parlementaire. Maintenant il apparaît clairement que le stockage sera une installation qui, pendant 100 ou 200 ans (on n'en sait rien encore et c'est une des objectifs de la R&D pour les 10 ans qui viennent), devra avoir une flexibilité importante, analogue à celle d'un entreposage, et puis qui, après, pourra être fermée par étapes successives. L'obligation de travailler sur la réversibilité est maintenant tout à fait claire, suite au débat. Et quand le ministre a présenté son projet de loi, il a dit qu'il était convaincu que les trois axes étaient complémentaires. Sans le débat, je pense qu'on aurait eu un discours centré sur les deux premiers axes.

**GC**- *On peut peut-être maintenant s'intéresser à la méthode et à l'aspect grand public. Et puis, comment avez-vous abordé ce débat, comme une opportunité ou comme une contrainte ?*

**FF**- Dans notre cas ce n'était pas une obligation, cela a vraiment été demandé par le Premier ministre avec un triple objectif : faire comprendre et partager l'information, confier cela à des professionnels du débat, d'où le choix de la CNDP, et éviter un débat purement organisé par l'État, avec ses limites

**GC** - *Vous pensez au débat de Nicole Fontaine ?*

**FF** - On avait aussi en tête comment s'était passée la mission granit et on savait que c'était un sujet qui pouvait déraiper très très vite. Pour nous DGEMP, c'était une découverte complète puisque c'était la première fois que nous étions aussi directement impliqués. Au début, moi personnellement par exemple, j'étais assez inquiète parce que j'avais peur que cela dérape au niveau des délais, d'autant qu'une série d'associations souhaitaient un débat

plus long. On n'y est pas allé du tout à reculons, mais par contre, on se posait beaucoup de questions. Heureusement, le président Mercadal a su se forger un positionnement d'arbitre tout à fait équitable, aussi bien vis-à-vis des acteurs institutionnels que des associations. Cela nous a mis très vite en confiance et a renforcé notre implication.

Sur la méthode elle-même, je pense qu'il a eu tout à fait raison d'élargir les thématiques et qu'il a été très efficace dans les séances de Haute Marne. Il y en a eu trois, les salles étaient complètes et pas des seuls experts, et il y avait à la fois des élus locaux et aussi des voisins. Il a mis à la tribune un expert contradictoire à l'Andra et cela a secoué tout le monde. C'était bien car la présence d'opposants à la tribune a permis que le débat se déroule dans un climat serein. Quand on est passé aux séances nationales, on n'a évidemment pas retrouvé la même ambiance.

*GC - Si vous pensez que globalement le débat a été de bonne qualité, comment le valoriser par la suite ? Comment faire pour ne pas repartir à zéro la prochaine fois qu'il sera question des déchets ?*

*FF* - C'est vrai que c'est une formule qui a marché et qu'il faudra peut-être reproduire pour d'autres thématiques. Pour l'aspect grand public, je ne sais pas comment faire mieux. À part continuer à mettre des documents à la disposition du public, je n'ai pas beaucoup d'idées. Par contre je souhaite ne pas rompre le lien qui s'est noué entre des gens qui s'intéressent à la problématique, les experts, et l'administration. Comme la loi prévoit tous les trois ans un plan national avec parution d'un décret, il me semble qu'on pourrait avoir des rendez-vous dans lesquels les acteurs puissent se rencontrer pour travailler en commun avant chacune de ces échéances, avec un point sur les recherches, un travail de scénarisation. J'aimerais donc bien instituer dans la durée une instance du dialogue. C'est prévu dans la loi puisque le Haut Comité qui assure la transparence au titre de la loi TSN doit organiser périodiquement des débats sur les déchets. Je ne sais pas encore comment cela va s'organiser. Mais je pense que des travaux du style de celui du groupe de travail sur les scénarios y trouveraient parfaitement leur place.

*GC - A propos, la décision de construction d'un stockage supposera t'elle une nouvelle loi ?*

*FF* - Oui, il y aura une nouvelle loi. Cela commencera par un débat public, et puis le rapport de la CNE, etc., tout cela sera transmis à l'office parlementaire des choix scientifiques et techniques. Sur cette base, un projet de loi sur les conditions de réversibilité du stockage sera élaboré et, suite à cette loi, un décret d'autorisation de création sera promulgué. On fera donc voter le parlement non pas sur le stockage (déjà acquis dans son principe dans la présente loi) mais sur l'acceptabilité de son exploitation avec un paramètre clé qui est la durée de la réversibilité. ■