

# L'essence même du débat public, c'est le renversement des puissances

Entretien avec Georges Mercadal, Président de la CPDP déchets, et François Bertault, secrétaire général de la CPDP déchets

*Global Chance* - C'était la première fois que la CNDP s'engageait dans un débat générique et, qui plus est, réputé très complexe. Il nous a donc paru intéressant d'en analyser avec vous à la fois les résultats thématiques et les résultats méthodologiques. Je vous propose que nous commençons par les résultats thématiques.

**Georges Mercadal** - Aujourd'hui quand on parle des résultats du débat, il ne s'agit plus du compte rendu du débat, mais de ce qui est passé dans les faits, et notamment dans la loi. Je pense qu'on peut d'abord mettre à l'actif du débat déchets la reconnaissance qu'il fallait un délai de l'ordre de 10 à 15 ans avant de prendre la décision de travaux lourds concernant le stockage. Cette reconnaissance a eu lieu assez vite ; dès la deuxième réunion, à St Dizier, les jeux étaient presque faits, mais manifestement cela ne l'était pas du tout avant. Au point que je ne suis pas sûr que les toutes premières moutures de la loi faisaient allusion au moindre délai. C'est un premier point et c'est peut-être le plus significatif. Sans ce point, le reste n'aurait en effet pas eu grand intérêt.

## Choisir dans 30 ans ?

*Ghislain de Marsily, membre de la CNE  
(Extrait de la lettre de Confrontation Europe, 4<sup>e</sup> trimestre 2005)*

La gestion des déchets nucléaires possède aujourd'hui au moins une alternative : l'enfouissement en profondeur, réversible ou non, et un entreposage de longue durée en surface ou en faible profondeur, surveillé et entretenu en permanence, pour un siècle ; au delà, si nécessaire, l'entrepôt pourrait être reconstruit, de siècle en siècle. La faisabilité réelle de l'enfouissement reste aujourd'hui à confirmer par la poursuite des recherches. Le choix sera donc celui de stocker les déchets en profondeur, sans obligation de maintenance, ou les garder proches de la surface, avec contraintes de surveillance et de maintenance pour les générations futures. Dans un cas, le risque encouru est de nature géologique, par occurrence d'un événement non prévu venant perturber le stockage. Dans le second cas, le risque est de nature sociétale, de pérennité et de stabilité, pour la surveillance et la prise en charge des coûts. Les risques de conflits ou attentats sont aussi à considérer. Lesquels de ces risques apparaîtront les plus acceptables ?

Ce choix, difficile, concerne l'ensemble de la société française, tant nationale que locale. Il faut donc laisser le temps à la société de prendre conscience des choix possibles, de voir des démonstrations in situ de l'une ou l'autre option, puis de se concerter et de choisir. Il me semble aujourd'hui urgent de conduire sereinement la poursuite des recherches à Bure ; d'étudier un second site ; de prolonger ou renouveler les entrepôts existants, pour enfin choisir. Dans trente ans ?

Je crois qu'il y a un deuxième paquet important, qui est la conséquence des deux débats, celui sur les déchets et celui sur l'EPR, c'est le paquet transparence.

D'abord, le fait que la loi sur la transparence soit ressortie du tiroir. La première fois qu'on a parlé de cette loi, à partir des questions de Michèle Rivasi, à St Dizier, on a eu une réponse vraiment du bout des lèvres de la DGSNR (Direction générale de la sûreté nucléaire), sur le mode « nous ne sommes pas hostiles à ce que la loi transparence soit liée d'une manière ou d'une autre à la loi déchets » Et puis, peu à peu les choses ont progressé ; la réunion de Caen sur le secret y a certainement contribué et, finalement, la loi transparence est sortie avant celle sur les déchets. Certes, les choses dites dans le débat n'ont pas toutes été retenues dans la loi, mais cela a quand même fait bouger les choses.

Dans ce paquet, je range d'autres choses, notamment le fait que Florence Fouquet, de la DGEMP, se soit assez rapidement rendu compte qu'il fallait élargir la problématique à l'ensemble des matières dangereuses et ne pas se cantonner aux déchets de haute activité, le fait que la méthode des scénarios ait été assez vite reconnue comme un outil efficace par l'ensemble des partenaires, après les réticences initiales. Voilà le paquet des résultats que je nous reconnais pour la transparence.

*GC - Ce n'est effectivement pas négligeable, même si ces points sont très imparfaitement retranscrits dans la loi. Au-delà de ces premiers points, d'autres avancées ?*

*GM* – Après, c'est plus délicat, notamment sur la manière de prendre en compte le fait territorial. Là, je pense que, non seulement dans ce débat-ci, mais aussi dans de nombreux autres débats, le fait territorial n'a pas été bien pris en compte. Je vais l'illustrer par un cas pris en dehors de notre débat, celui de Fos, sur le doublement du terminal de conteneurs. L'objet en lui-même ne posait pas de vrai problème de nature environnementale. Par contre ce sont mille camions supplémentaires par jour qu'il s'agissait de faire circuler dans la région, avec en arrière plan cette zone industrielle de Fos qui croît chaque année. On passe de la Camargue et des taureaux, il y a 40 ans, à la sidérurgie, avec les fumées et la dioxine, on parle d'un incinérateur de déchets, d'un terminal méthanier, etc.. Pas étonnant dans ces conditions que les habitants des villages concernés, Port Saint Louis du Rhône, Fos et Port de Bouc, soient inquiets. La réaction d'opposition de la population à ce changement d'identité de l'endroit où ils habitent s'exprimait par tous les pores de la peau. À Fos, certains ont essayé de dire qu'il y avait peut-être une façon d'aménager les choses qui, d'une part assure la sécurité, mais aussi redonne un certain plaisir de vivre là. D'où l'idée d'un observatoire de la qualité de l'air qui s'est imposée pour assurer la sécurité et l'idée d'inviter un aménageur qui a fait des propositions qui permettaient de reconstituer une identité du lieu.

Si on revient maintenant à Bures, où, indépendamment des problèmes essentiels de sécurité, c'est le problème de développement économique qui est posé de façon très grave, quasiment la survie du territoire, la loi continue à parler de compensation, d'accompagnement. Ce n'est pas à la hauteur, ce n'est pas dynamique, ce n'est pas partenarial. Alors que dans la réunion de Joinville par exemple, on a bien senti que le public nous disait, « donnez-nous des raisons d'espérer dans ce territoire ».

*GC - Je me souviens de propositions autour d'une exploitation des ressources forestières de la région à des fins énergétiques ?*

*GM* - Oui, ce type de choses a été évoqué au cours des débats, mais, quand on demande aujourd'hui aux locaux « qui s'occupe de ces questions ? », on apprend que c'est le comité des responsables de haut niveau institué par le ministre, qui s'est tenu une fois avec le ministre au plus haut niveau, mais qui n'a bien évidemment rien de permanent. Si cela n'est pas suivi sur le long terme et plus précisément, il ne se passera pas grand-chose. Ça, c'est un point plus négatif.

Le quatrième point, c'est l'intérêt de la stratégie des deux sujets de recherche, stockage et entreposage, que le débat a bien mis en évidence. À titre personnel, je suis tout à fait convaincu, indépendamment du sujet, de la vertu de maintenir en parallèle et un peu en concurrence deux pistes de recherche. C'est pour moi un peu une philosophie de l'évolution de la recherche scientifique, avec deux fers au feu et des fertilisations croisées. Là, nous avons échoué à faire passer cette idée dans la loi.

Cela dit, il y a eu un élément de justification de la part du Ministère de l'industrie, qui m'a semblé recevable et qui est le suivant : quand il s'agit de faire faire 25 milliards d'euros de provisions à des organismes de la taille d'EDF, il vaut mieux qu'une loi affirme la nécessité de provisionner sur la base du procédé le plus coûteux. Ce n'est pas une précaution superflue.

Et puis il y a le nouveau passage au parlement qui est prévu pour faire le point sur la réversibilité et qui pourrait être l'occasion d'accrocher des recherches sur la pérennisation de l'entreposage en subsurface.

Alors, on a le sentiment que tout n'est pas joué. C'est le cas en particulier pour la directrice de l'Andra qui est sensible au fait que, dans le stockage géologique profond, on ne peut plus rien mesurer du jour où on le bouche, ce qui a été souligné dans le débat.

Voilà donc ce que je pense des avancées du débat.

**GC** - Cela, pour ce qui apparaît dans la loi. Mais à votre avis, en terme de culture administrative, de culture des grands organismes comme le CEA, l'ANDRA, EDF, etc., est-ce que le débat les a fait un peu bouger ? Autrement dit quand on reparlera du nucléaire, pensez-vous qu'on en parlera autrement ?

**GM** - Là, il me semble qu'il faut distinguer selon les acteurs.

Je pense qu'EDF, avec les deux débats, est sur la voie d'une ouverture au débat.

**François Bertault** - EDF est d'ailleurs en train de monter un programme de formation au débat public pour ses cadres à partir d'un film qu'ils vont diffuser dans leurs directions régionales, avec une cellule très concernée par cette question.

**GM** - Je crois que le président d'EDF est profondément convaincu que la valeur du nucléaire en France, à tous les sens du mot, est son acceptabilité par le public, et que, pour cultiver cette exception, pardon, cette acceptabilité, l'ouverture au débat est indispensable.

**GC** - Votre lapsus n'en est pas un puisque l'acceptabilité française du nucléaire est bien une exception !

**GM** - Oui, donc du côté d'EDF, je crois qu'il y a vraiment un mouvement d'ouverture profond. Du côté DGEMP, je pense que, au-delà de Florence Fouquet qui quitte cette administration, il y a aussi un changement d'attitude. Ils disent que ce débat a montré qu'on pouvait discuter. De même, du côté du cabinet du ministre de l'industrie qui parle aujourd'hui du débat dans des termes très différents d'il y a un an. Je me souviens de sa réticence quand nous avons parlé d'aller débattre à Bar le Duc. Donc cela a changé. Pour le CEA, je ne suis guère capable d'apprécier.

**GC** - On a l'impression pourtant qu'après des réticences évidentes, le CEA, par exemple, avait bien joué le jeu des scénarios et était donc de fait entré dans la discussion ?

**GM** - C'est tout à fait vrai. Mais là, il faut parler d'individus car, derrière, on a du mal à savoir si ce type de culture va diffuser dans l'institution. Mais il est assez significatif que le CNRS par exemple ait envisagé de nous confier l'organisation d'un débat public sur une autre grande question générique, les nanotechnologies. Si notre débat déchets avait été ressenti comme une catastrophe, je suppose que l'hypothèse d'un débat de ce genre n'aurait même pas été évoquée.

**FB** - A ce propos, j'ai perçu que le débat serait faisable quand nous avons réussi à mettre au point l'exposition de la Villette alors qu'on nous avait prédit l'infaisabilité d'une telle exposition.

**GM** - Dernier point, l'IRSN, qui à la suite du débat, a décidé de monter un comité d'éthique sur l'expertise plurielle.

**GC** - A ce propos, il y a quelque chose de curieux, c'est le petit fascicule rédigé après la tenue d'un séminaire interne au CNRS pendant plusieurs mois et qui n'est absolument pas apparu au cours du débat, alors qu'il présentait une expertise en fait très proche de celle des experts indépendants qui ont participé au document d'initiation du débat. Comment se fait-il que cette expertise collective ne soit pas apparue ?

**GM** - En fait, nous avons eu deux des participants de ce séminaire au cours du débat, mais c'est vrai que nous n'avons pas eu connaissance de la synthèse du séminaire. Bien entendu, si nous avions eu vent de ce rapport, nous aurions fait intervenir plus activement les participants de cette expertise collective au débat. Mais c'est vrai qu'ils ne se sont pas manifestés. Peut-être attendaient-ils d'être sollicités ?

**GC** - Peut être aussi que l'institution ne les pousse pas à jouer le rôle d'expert, en particulier dans ce domaine où le CEA est omniprésent.

**GM** - Revenons à l'initiative de l'IRSN qui est évidemment très intéressante. Mais, si l'on veut vraiment de l'expertise plurielle, il me semble qu'il faut trouver une manière de susciter un peu partout de l'expertise et, à ce titre, l'IRSN pourrait susciter de l'expertise plurielle sur ses avis les plus classiques qui sont diffusables et diffusés, mais dont l'information n'est pas toujours réellement partagée. Il serait utile par exemple que des experts externes puissent, dans le cadre des CLI, être présents pour participer à ce partage critique de l'information des avis de l'IRSN. Autrement dit, et là je reviens aux conséquences du débat, moi je trouve qu'avec la manière dont a été posée la question de l'expertise plurielle et même sa solution (les scénarios etc.), l'initiative de l'IRSN et l'existence du Haut Comité pour la transparence prévu par la loi, il y a matière à des avancées significatives pour l'avenir.

**GC** - Deuxième point : c'était le premier débat générique organisé par la CNDP. Quels sont les points positifs et négatifs du type d'organisation et de méthode que vous aviez défini et que vous avez mis en œuvre ?

**GM** - Si j'écoute ce que l'on dit à droite et à gauche, il me semble que l'idée de débat générique rencontre une large approbation. À l'actif du débat, je trouve que cette idée de commencer par aller chercher l'expression des gens concernés est quelque chose de fondamental. Par contre, à la Villette par exemple, je m'attendais à ce que du monde extérieur, venu se promener à la Cité des sciences, entre et sorte de la salle et participe peu ou prou au débat. Cela n'a pas été le cas. Quant aux séances de synthèse que nous avons faites, qu'on n'imaginait pas au départ, je crois que nous aurions dû les organiser plus, mieux les préparer, car c'est de là que sont sorties de nom-

breuses propositions. On a fait un groupe scénarios, on aurait peut-être pu faire un groupe « alternatives », pas seulement d'experts mais aussi de non-spécialistes, qui, dans les séances d'audition, s'étaient montrés les plus concernés. Autrement dit, dans un débat générique comme celui-ci, je crois qu'il faut concevoir le débat comme des séances en public, mais entrelardées de réflexions qu'on réinjecte dans le débat. Donc un peu plus de synthèse et surtout plus de chaînage.

*GC - Et la technique d'accumulation ou de capitalisation que vous avez choisie, quel bilan en faites-vous ?*

*GM -* J'ai été insatisfait parce que cela n'a pas assez fonctionné auprès du public. Ce qui m'aurait plu, c'est que le public participe à cette accumulation en commentant, critiquant les synthèses des débats précédents. Mais cela ne s'est pas tellement produit. Il y a une idée que nous avons eue mais que nous n'avons pas mise en œuvre et qui aurait contribué au meilleur chaînage et à la meilleure capitalisation du public, c'est, au-delà du résumé des épisodes précédents du débat, un témoignage sur l'estrade des gens du public qui étaient intervenus dans les auditions. Il aurait fallu un groupe de 3 ou 4 personnes sur l'estrade qui réagisse en fonction de ce qu'il avait entendu dans les séances d'audition.

*GC - Comment diffuser cette expérience, comment faire mieux et moins lourd si on recommence ?*

*GM -* Je commencerais volontiers par le coût. Je crois que diffuser le dossier initial à 15 000 exemplaires est sans intérêt réel. Il me semble qu'il en faut 1 000 exemplaires. Au-delà, il n'est certainement pas lu et cela représente un coût considérable, sans réelle justification. Il faut donc résister à la fausse impression qu'une très large diffusion des documents est un gage de démocratisation du débat. Par contre, il est dommage qu'il n'y ait pas une information suffisante, après, sur les conclusions et le déroulement du débat. Et là, cela mérite peut-être la diffusion à plusieurs centaines de milliers d'exemplaires d'un 4 pages de résultats.

*GC - Cela, c'est le service après vente, mais il y a aussi ce qu'on peut transposer pour d'autres débats. Il y a peut-être des méthodes à transmettre ?*

*FB -* Attention, nous ne sommes pas du tout dans une logique de normalisation ni de codification du débat public comme nous le réclame parfois la communauté des chercheurs par exemple. Il faut éviter que cela devienne une pré-enquête publique.

*GM -* Ce que nous disons tous les deux, c'est que l'intérêt du débat public dans la France telle qu'elle est, c'est d'essayer de donner une occasion aux gens de dire des choses, qui, dans les procédures classiques, ne s'expriment pas. Si on norme trop, on retombera dans le défaut des procédures existantes. Il faut garder un aspect happening au débat si on veut que le public s'y sente à l'aise.

*GC - C'est vrai, mais en même temps il y a un formalisme et une légitimité qui font que non seulement les arguments sont donnés mais aussi qu'ils sont entendus dans le débat.*

*GM -* Ce qui, à mon avis, est l'essence même du débat public, c'est ce qu'on appelle dans les écoles le renversement des puissances. D'habitude le fort est l'institutionnel, le maître d'ouvrage, et le débat va de lui vers le public. Là, c'est l'inverse, du public vers lui. J'ai dit aux institutionnels : en tant que président, je n'hésiterai jamais à vous couper la parole, vous le « puissant », pour la donner au public et je ne couperai jamais la parole au public pour vous la donner. Cette inversion des puissances est essentielle au débat. C'est une attitude de base plus qu'une méthodologie. Mais c'est ce qui donne de l'autorité à la Commission.

Au-delà de ce point, je trouve que la méthode des scénarios est tout à fait excellente pour un débat générique. On est sur des débats qui engagent le long terme pour au moins 20 ou 30 ans. Personne ne croît aux prévisions sur des périodes de ce genre. Donc les scénarios me semblent une méthode irremplaçable pour dresser des images discutables. Je trouve que là où la discussion nous a amené et qui consiste à dire que ce ne sont pas les scénarios en eux-mêmes qui sont importants, mais les écarts qui se révèlent entre eux qui sont significatifs, ça c'est vraiment un point majeur.

Et puis, l'expertise plurielle évidemment. À ce propos, la composition du dossier initial et la place qui y a été réservée à l'expertise indépendante me semblent un élément majeur du dispositif. Ce faisant, on signale à tout le monde, et avant même le débat, quelles en seront les règles du jeu.

En ce moment, je réfléchis aux raisons qui font qu'en France le débat public a été introduit par la loi. D'où cela vient-il ? Et j'ai trouvé une amorce d'explication dans Rosanvallon qui a fait une comparaison de l'exercice de la démocratie entre la France et les USA. Il conclut que la France est plus démocratique parce que l'idée du peuple souverain y est omniprésente et que, par contre, la démocratie américaine est beaucoup plus « réflexive » au sens qu'il y a beaucoup plus de retours, de négociations du bas vers le haut que dans notre pays. Et si je crois au débat public, c'est pour qu'il apporte à la démocratie française un peu de réflexivité.

Alors évidemment, dans notre cas, nous avons eu une chance exceptionnelle qui est celle du calendrier. Non seulement parce que la loi n'était pas déjà votée comme pour l'EPR, mais aussi parce que son vote intervenait tout

de suite après. C'est cela qui m'a permis d'aller à l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques, au Comité économique et social, au Comité de l'énergie atomique, etc..

C'est évidemment difficile de reproduire des conditions aussi favorables. Mais cela veut dire qu'avant de lancer un débat de cette nature, il faut chercher un point d'accroche, parce qu'autrement on a toutes chances de parler en l'air.

Par contre sur le plan du coût, humain, et financier, je crois qu'on peut appliquer ces principes à plein d'autres sujets génériques moins lourds, comme ceux des carrières ou des incinérateurs que nous avons envisagé d'engager à la CNDP.

**GC** - *Est ce vous êtes sûr que ce sont des sujets moins lourds que celui des déchets ? Parce que la technologie finalement n'a pas tellement joué dans ce débat, et heureusement d'ailleurs !*

**GM** - C'est vrai, vous avez raison. En fait, on avait une image très technologique et très compliquée de la question. On s'aperçoit au bout du compte qu'à quelques exceptions près (par exemple sur des problèmes de géologie), ce n'est pas aussi compliqué qu'on voulait bien le dire ou le croire. Quand par exemple Ghislain de Marsily nous a cité l'exemple de la modification de l'argile sous l'action de la chaleur pour justifier un délai important avant de prendre une décision, c'était lumineux ! Tout le monde a compris pourquoi il n'était pas équivalent d'observer l'évolution de l'argile sur quelques mois, quand il est chauffé par une résistance électrique, et de laisser pendant des centaines d'années, voire des milliers, ce même argile chauffer sous l'action de la radioactivité. Cela veut sans doute dire qu'en fait, toute une série de questions génériques pourraient être mises en débat avec profit. ■