

Volet « gouvernance » du Plan Directeur d'Exploitation (PDE) du projet Cigéo

Contribution du GPMDR de l'ANCCLI

Décembre 2017

Préambule

Dans le cadre de la rédaction et du développement du Plan Directeur d'Exploitation (PDE) de Cigéo, l'Andra a sollicité différents acteurs, dont l'ANCCLI le 22 février 2017, afin qu'elle lui donne son point de vue sur les modalités d'association des acteurs et des citoyens dans sa démarche de concertation sur ce projet, et qu'elle contribue directement à ses réflexions sur la gouvernance future de Cigéo. Elle demande, entre autres, à l'ANCCLI d'apporter sa contribution au chapitre du PDE dédié à la gouvernance, chapitre qui reste à construire dans son intégralité ("page blanche").

Cette contribution est issue des propositions d'un groupe de travail "Plan directeur d'exploitation", constitué au sein du Groupe permanent "Matières et Déchets Radioactifs" (GPMDR) de l'ANCCLI et créé pour l'occasion.

Dans ce préambule, le GPMDR souhaite préciser les conditions de sa participation et les limites qu'il y entrevoit¹.

La neutralité, condition de la participation

L'ANCCLI a toujours considéré que quelle que soit la position que l'on peut exprimer vis à vis de la production d'énergie nucléaire, les déchets existent et il faut s'en préoccuper.

- **A ce titre, la participation à la gouvernance des déchets, d'aujourd'hui et de demain, doit être reconnue conventionnellement comme neutre et ne signifiant pas une acceptation ni une ratification des politiques ou des décisions éventuellement prises après concertation.**

L'ANCCLI considère qu'il ne faut jamais se couper de la population locale car la gouvernance y puise sa légitimité, et qu'il faut dans sa mission faire preuve d'humilité, d'indépendance, d'adaptabilité et de continuité.

¹ Nota : Les textes en bleu des pages 1 à 7, ont la qualité de réflexions-recommandations pour lesquelles l'ANCCLI souhaite aussi une réponse de l'Andra.

La présente contribution citoyenne révèle une implication forte des membres du groupe de travail, prêts à s'investir dans la réflexion autour de la gouvernance des déchets et ce quels que soient leurs points de vue sur l'opportunité du projet Cigéo. Néanmoins, le GPMDR de l'ANCCLI s'interroge sur le poids effectif de sa contribution dans le processus de décision.

- **Les contributeurs attendent que, dans le respect des préceptes de la Convention d'Aarhus, leurs préoccupations et préconisations, portées dans ce document, soient dûment écoutées et qu'une justification soit apportée sur leur prise en compte ou pas.**

Sens de la contribution du GPMDR

Par sa contribution le GPMDR entend apporter une vision objective, réfléchie dans le respect de chacun, une vision neutre construite sur un accord général entre ses membres. Le GPMDR a considéré nécessaire d'examiner et de commenter chaque chapitre du projet de PDE sans se limiter au futur "chapitre 5". Deux exemplaires électroniques annotés compilent des propositions d'inclusion de la gouvernance dans les 4 chapitres existants d'une part, et des remarques d'ordre général d'autre part, proposées par différents membres du groupe de travail.

- **Ces 2 documents électroniques annotés font partie intégrante de la contribution portée par le GPMDR.**

Réflexions sur la GOUVERNANCE

Le GPMDR relève que le projet de PDE, présentée par l'Andra en février 2017, fait référence à la gouvernance uniquement dans le cadre de la *réversibilité*. Cette gouvernance serait explicitée dans un 5^{ème} chapitre du projet de PDE. La figure 4.1 du PDE semble d'ailleurs cantonner la participation de la société à une consultation occasionnelle par l'opérateur et hautement formalisée (débat ou enquête publics ; concertation et révision du PDE).

Le GPMDR considère que c'est une erreur à plusieurs titres. La gouvernance du projet Cigéo ne concerne pas uniquement la réversibilité ; elle s'applique à l'ensemble du projet de stockage. La sectorisation est jugée source de dérive, **la transversalité offre une vision d'ensemble**.

Par ailleurs, la gouvernance du projet Cigéo n'est pas l'affaire du seul opérateur et, bien que l'adoption d'outils formels, de rendez-vous fixes, etc., soit nécessaires, sa conception doit relever le défi du suivi en temps réel par l'ensemble d'acteurs mandatés par la société ou intéressés par le projet. Pour la société, la gouvernance ne porte pas uniquement sur le "*comment*" (la solution technique : projet Cigéo par exemple) mais aussi sur le "*quoi*" (les enjeux de gestion des déchets nucléaires). En clair, l'implication et la consultation de la société civile ne peuvent être cantonnées aux seules décisions concernant la réversibilité d'un stockage en fonctionnement.

Le GPMDR considère que :

- **Une conception d'un dispositif de concertation et de gouvernance doit porter dans ce contexte précis sur l'ensemble du projet Cigéo et constituer le chapitre 1 du PDE, sa colonne vertébrale.**
- **Une instance de gouvernance est nécessaire ; elle doit être autonome et fonctionner indépendamment de l'opérateur, afin de jouer son rôle à la mesure de sa responsabilité dans un réseau d'acteurs. Si elle sera proposée et décrite dans ce PDE, il faut reconnaître explicitement que la définition et la garantie de la gouvernance de Cigéo n'incombent pas à l'Andra.**
- **Cette instance doit pouvoir œuvrer durant toutes les étapes de fonctionnement de l'éventuelle installation Cigéo, mais également lors de sa préparation et de sa phase industrielle pilote.**

En effet, le GPMDR dans son Livre Blanc IV² a montré la nécessité d'un dispositif de gouvernance "**pluraliste, participatif, permanent et pérenne**". Dans cette perspective, le groupe de travail s'est penché sur chaque phase de la gouvernance de la gestion des déchets (cf. **Annexe 1**).

² <http://www.ancli.org/wp-content/uploads/2014/08/ANCLI-Réversibilité.pdf>

Des termes à préciser

Pour l'Andra "...la gouvernance se définit comme un processus d'association d'une pluralité d'acteurs visant à prendre une ou des décisions...". Si le GPMDR soutient cette définition elle y apporte néanmoins quelques réserves qui font l'objet de propositions dans le présent document.

Par exemple, la notion de *pluralité* doit être précisée. Quel sens donnons-nous au "pluralisme" ? "AU NOM DE QUI" et/ou "AU NOM DE QUOI" intervenons-nous dans ce pluralisme ? Quelle diversité de valeurs/enjeux représentons-nous ? (Le groupe de travail a d'ailleurs testé une démarche d'explicitation de ces questions ; cf. **Annexe 2**.)

De même, la notion de *décision* reste à préciser. Les délibérations pouvant être envisagées au sein de l'instance de gouvernance peuvent en effet être d'ordre différent, allant de l'avis consultatif sur une disposition prise ou à prendre par une autorité extérieure, à la formulation directe d'une décision à exécuter sur le terrain.

Ainsi :

- **Il est nécessaire de préciser aux personnes participant à la concertation et à la gouvernance le cadre au sein duquel ils agissent, le ou les domaines de décision sur lesquels leur implication peut influencer et les limites, difficultés, auxquelles elles seront confrontées lors de leurs interventions.**
- **D'ailleurs, il est légitime et attendu que les participants à l'instance de gouvernance contribuent eux-mêmes, grâce à leur analyse des situations, à dimensionner leur aire effective d'influence (principe d'autosaisine).**

Des garanties nécessaires à la confiance

La gouvernance doit apporter des garanties à ses participants et à la société. Il ne s'agit pas d'une simple suite d'échanges, mais d'un instrument d'action. La société civile a des attentes sur le poids effectif des avis qu'elle émet, sur l'articulation avec les processus de décision par les responsables publics, sur le suivi, le traçage et le respect des décisions prises (protection des acquis).

Ces garanties constituent une condition permettant la création d'une confiance durable entre les partenaires. La gouvernance inclusive (c'est à dire intégrant différentes composantes socio-politiques : élus, experts, associations, syndicats...) est aujourd'hui considérée comme un outil essentiel de protection du bien commun. Plus avant, notre analyse suggère que celle-ci doit être comprise et mise en œuvre comme un intérêt collectif en soi, et son dispositif relèvera d'un bien commun. En d'autres mots, la conception et le respect effectif du dispositif de gouvernance seront des facteurs primordiaux dans la confiance accordée au système de gestion des déchets radioactifs.

Le caractère intergénérationnel de ce dossier doit nous inciter à trouver un équilibre entre les impératifs perçus aujourd'hui, et la nécessité de laisser libre place à d'autres enjeux actuels ou futurs.

Ainsi, la gouvernance à concevoir pour Cigéo doit réellement prendre en compte la diversité des enjeux et des facteurs d'influence sur les décisions qui importeront dans le cycle de vie du stockage, et être outillée pour en conduire une analyse systémique transparente à long terme.

Retour d'expérience sur la transparence et la participation

Les bonnes pratiques de gouvernance ont souvent été énoncées. Le groupe de travail s'est appuyé sur plusieurs documents reconnus et validés afin de favoriser leur éventuelle adaptation au contexte de Cigéo (Convention d'Aarhus, Charte de participation du public).

Sans préjuger de l'utilité des autres points traités dans ces documents, le GPMDR attire l'attention sur certains points qui semblent particulièrement pertinents en vue de pratiquer des choix de gouvernance pour Cigéo.

1) Démarche ACN - Aarhus Convention et Nucléaire, rapport de la Table Ronde française (2012)

Le groupe ACN France a conduit un retour d'expérience sur l'information et la participation du public aux processus décisionnels dans le domaine nucléaire. Son rapport final³ présente les recommandations de ce groupe pluraliste pour améliorer la transparence et la gouvernance démocratique en articulant les niveaux territoriaux et le niveau national. Le GPMDR a examiné les recommandations ACN en vue de leur éventuelle adaptation au contexte de Cigéo. Il en ressort, afin de faire face aux défis de la transparence et de la rendre effective, que le texte du PDE dédié à la gouvernance devra notamment :

A1 - Reconnaître explicitement le rôle des CLI (la politique de gestion des déchets est nationale et les concerne toutes) ; préciser les relations entre l'instance de gouvernance Cigéo et les CLI, le CLIS, et l'ANCCLI tout comme la future CLI de l'éventuelle installation⁴ ; reconnaître la légitimité des CLI pour participer aux processus de consultation par l'instance de gouvernance ; prévoir que les CLI disposent de documents d'information sur le PDE et les travaux de l'instance en vue d'étayer leur avis ; reconnaître la diversité des opinions telle que l'a prévue la loi, en prévoyant notamment que la diversité des expressions des CLI doit apparaître.

A2 - Identifier les garants du processus de gouvernance de Cigéo (le HCTISN ; la diversité des CLI, ...).

A3 - Créer un processus d'identification d'aires de compétence auquel participe l'instance, actuel à renouveler au fil des années et de l'évolution de Cigéo ; idem pour la définition des périmètres de compétences ; reconnaître que l'instance doit statuer notamment sur la prise en charge effective des déchets et pas uniquement sur l'enfouissement ou la récupération.

A4 - Définir les relations entre l'instance pluraliste de gouvernance et l'exploitant, le mode opératoire des échanges. Définir le poids donné aux avis de l'instance. Situer l'instance dans la chaîne de responsabilités nationale. Assurer la participation de l'instance aux rendez-vous et

³ <http://www.anccli.org/wp-content/uploads/2014/07/Rapport-final-ACN-France-1.pdf>

⁴ A titre d'exemple: préciser leur rôle respectif dans l'information du public au sens large concernant les dossiers et les décisions de gouvernance de Cigéo.

différents processus de consultation qui sont menés sous la responsabilité des autres acteurs de la loi.

A5 - Assurer la transmission par l'Andra des informations complètes et l'accès aux dossiers, bien en amont des moments de concertation et de délibération par l'instance (délais à clarifier et à fixer avec soin, avec la participation de l'instance).

A6 - Définir les devoirs de l'instance auprès du public, dont le principe de l'information et de la concertation avec le public concerné à divers stades du projet ou concernant certaines décisions ; prévoir que l'instance de gouvernance donnera un avis sur le choix de ces stades ou décisions et des méthodes de concertation à mettre en œuvre ; prévoir un suivi par l'instance de ces concertations, des recommandations faites par le public et des réponses qui lui sont données.

A7 - Exiger la justification transparente de toute proposition de décision concernant la gouvernance de Cigéo faite par l'Andra ou par les autorités publiques, et de la prise en compte (ou non) des recommandations faites par l'instance de gouvernance ou par le public.

A8 - Prévoir d'examiner les règlements et la législation afin de les faire compléter si nécessaire⁵.

A9 - Prévoir l'accès à l'expertise et la montée en compétence de l'instance de gouvernance, soutenues par des moyens adéquats (ressources humaines et financières).

Le retour d'expérience ACN met en lumière les besoins spécifiques et enjeux d'information et de transparence pour les CLI et pour l'ANCCLI, avec les propositions suivantes formulées par le GT:

A10 - Donner des moyens techniques et financiers à la CLI et à l'ANCCLI, permettant d'assurer, en toute indépendance et objectivité, une mise à niveau des membres et de transmettre l'information concernant leurs travaux à l'instance de gouvernance de Cigéo, pour exercer une veille continue tout au long du processus d'enfouissement et éventuellement réaliser des expertises indépendantes.

A11 - Disposer des documents et expertises très tôt, bien avant les demandes d'avis formels, afin d'avoir le temps pour construire des avis pertinents... et pas au dernier moment ni même pendant les processus d'instruction en parallèle.

A12 - Anticiper les questions qui se posent sachant que les calendriers sont définis, notamment afin d'informer le grand public, ce qui est la mission première des CLI et ANCCLI.

A13 - Se poser la question du rôle des élus locaux surtout si de nouvelles donnes territoriales apparaissent ; développer leur implication et ne pas laisser diluer la compétence de l'échelon très local (mairies...) dans la "masse" des divers échelons.

⁵ A titre d'exemple : l'instance de gouvernance aura accès de droit à l'ensemble des dossiers de l'Andra concernant les décisions en cause. À définir : les délais d'anticipation à observer. Existe-t-il des règles standards en la matière ? Si oui, envisager le cas échéant, une dispense spéciale pour augmenter ces délais ? Ou faut-il une réglementation entièrement spécifique à Cigéo ?

2) MEED-CGDD, Charte de la participation du public (2016)

Le GPMDR s'est par ailleurs inspiré de la Charte de la participation du public⁶ présentée par le Commissariat général au développement durable à l'attention des maîtres d'ouvrage et du public. Ses 4 articles visent à "améliorer l'efficacité et la citoyenneté des décisions ayant un impact sur le cadre de vie". Sans préjuger de l'utilité des autres points, le GPMDR a signalé particulièrement les points suivants pour adaptation ou élaboration en vue du texte sur la gouvernance de Cigéo. Dans notre contexte, les références au "public" peuvent concerner l'instance de gouvernance aussi bien que le public au sens large :

B1 – "Le bilan du processus participatif et la reddition de comptes : Chaque étape du processus participatif donne lieu à un bilan du porteur de projet, qui explicite, en la motivant, la manière dont il a pris en compte ou non les contributions du public dans son choix final." (Art. 1).

B2 – "Les initiatives citoyennes : Le porteur de projet considère sérieusement, et argumente s'il ne les retient pas, les propositions des participants sur : des informations et expertises complémentaires existantes qu'ils souhaitent verser au débat ; des projets alternatifs ou variantes au projet proposé ; des suggestions de modification du processus participatif ; des demandes d'expertises complémentaires – les parties s'entendent pour prioritairement chercher à co-construire le cahier des charges des études complémentaires qui apparaissent utiles, (...), et mettre en place un comité de suivi." (Art. 4).

B3 – "Le rôle de la participation du public dans le processus décisionnel : À chaque étape du projet, le processus décisionnel est précisé, et notamment la place de la participation du public ainsi que le degré de participation du public prévu (de la consultation à la co-construction). (...)" (Art. 1)

B4 – "L'information du public : Le public a accès, dans les limites définies par la loi, à une information complète, transparente, sincère, pertinente et intelligible, tout au long de l'élaboration du projet, de sa conception à sa réalisation et à sa mise en œuvre." (Art. 1)

B5 – "La continuité de la participation : La participation du public intervient suffisamment en amont et tout au long de l'élaboration d'un projet. Au minimum, un retour régulier vers les citoyens est prévu au cours de la mise en œuvre du projet." (Art. 1)

B6 – "L'acceptation des divergences : Les divergences de points de vue sont respectées comme un élément susceptible d'améliorer la qualité du projet." (Art. 2)

⁶ https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

L'ANCCLI recommande la création d'une instance de GOUVERNANCE

1. Une instance de gouvernance

Le GPMDR recommande de créer une instance de gouvernance s'inspirant de l'existant, notamment de l'organisation du CLIS de Bure, des CLI ou du HCTISN, ainsi que de la CNE et de l'ANCCLI elle-même.

1.1 Caractère, statut, moyens et influence effective

- 1) Le dispositif de gouvernance de Cigéo doit être "**pluraliste, participatif, permanent et pérenne**".
- 2) L'instance de gouvernance a une existence légale. Son statut et sa composition sont établis par la loi.
- 3) L'instance a une influence effective. Le GPMDR recommande d'examiner plus avant, le caractère consultatif ou décisionnaire à prévoir pour l'instance, en fonction des types de décision à prendre.
- 4) Elle est officiellement consultée, son avis doit être obligatoirement requis, dûment pris en compte et éventuellement discuté.
- 5) Elle peut s'autosaisir de tout sujet.
- 6) Le processus de décision et les acquis de ce processus sont protégés ; le mécanisme de garantie ne s'appuie pas uniquement sur la loi nationale car l'expérience montre que celle-ci peut être abrogée.
- 7) Les moyens et ressources nécessaires à la gouvernance sont garantis. L'indépendance du secrétariat de l'instance est assurée, notamment par des moyens financiers indépendants de l'exploitant.
- 8) L'instance use de la contre-expertise.
- 9) Elle bénéficie de rendez-vous programmés avec des instances de suivi et d'évaluation (par exemple l'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques, OPECST).
- 10) L'instance consulte régulièrement les instances représentatives du territoire (les CLI, l'ANCCLI, etc.)
- 11) L'instance édite un rapport d'évaluation annuel ou périodique.

1.2 Phases et étapes de vie

Le GPMDR a considéré les caractéristiques de l'instance de gouvernance permanente et pérenne à toute étape de fonctionnement de l'éventuelle installation Cigéo mais également, de sa préparation et de sa phase industrielle pilote.

- 12) L'instance de gouvernance fonctionne en continuité et à chaque phase associée à l'éventuelle installation : dès la phase en amont d'une phase industrielle pilote dite "PhiPil", ainsi que durant cette phase pilote et lors des phases d'exploitation, de fermeture, et de post-fermeture.
- 13) Elle existe indépendamment du programme Cigéo et n'est pas activée uniquement au moment des revues de la mise en œuvre de la réversibilité.
- 14) Son fonctionnement doit permettre la transmission effective de la gouvernance de génération en génération.

Le GPMDR reprend à son compte l'expression du CLIS de Bure : *" La phase industrielle pilote a été ajoutée dans la loi mais n'est pas précise ; elle est pourtant l'enjeu majeur pour l'application de la gouvernance. Il faut dissocier totalement phase industrielle pilote et phase d'exploitation. Il faut deux autorisations distinctes de mise en service, une pour la PhiPil, puis après évaluation une autre autorisation de mise en service pour la phase industrielle. Enfin, 10 ans de PhiPil dont 6 en actif pourraient ne pas être suffisants."*

- 15) De même, l'éventuelle autorisation de mise en opération des différentes phases de Cigéo suite au PhiPil doit, pour mériter la confiance de la société, se faire par étapes ou par tranches (et non pas en une seule décision).

1.3 Composition

Le principe de la composition est considéré comme valable pour toutes les étapes de vie de l'instance de gouvernance pluraliste et participative.

- 16) La composition de l'instance de gouvernance est équilibrée sur le plan local/régional/national, représentative au-delà des institutions, dans le respect de la diversité des représentants de la société civile.
- 17) La représentation inclut tous les organismes, dont les associations, susceptibles de porter un jugement, de donner des avis sur les réalisations et le fonctionnement de Cigéo, et de diffuser ces avis à un nombre suffisamment important de membres.
- 18) Pour l'échelon local, l'instance s'appuie sur le CLIS de Bure ou la future CLI locale en priorité (elle intègre des délégués de cette organisation).
- 19) L'instance comporte les mêmes collègues qu'au CLIS de Bure ou qu'au HCTISN, avec la création de collègues supplémentaires au besoin (par exemple un collège Citoyens⁷; les sciences humaines et sociales; le monde médical ; etc.⁸). Le nombre de représentants est identique dans chaque collège. Le recrutement veille à associer des pans de la société sous-représentés : la jeunesse (étudiants...) par exemple, pourrait former un collège "jeune génération".

⁷ Des exemples cités par le groupe de travail pour être éventuellement représentés dans un collège Citoyens : parents d'élèves – professeurs – ou tout autre sous-ensemble caractérisé.

⁸ Un collège exploitant est également possible.

- 20) Un comité réduit – un conseil d'administration ou groupe de travail – instruit et donne des avis, recommandations, et/ou décisions. Les modalités de constitution de ce comité (par élection ?⁹) sont à examiner.
- 21) Un comité de liaison assure le lien avec les acteurs nationaux et internationaux, intéressés à différents titres (les opérateurs ; la SFEN; etc.).
- 22) L'échelon national comprend la présence de la société civile (dont l'ANCCLI) et des institutions ainsi que les représentants des territoires qui hébergent actuellement les déchets, hors exploitants.
- 23) Prenant modèle sur l'actuel HCTISN, l'instance s'entoure d'un comité ou des référents au niveau international (par exemple, Nuclear Transparency Watch, WENRA...).
- 24) L'instance peut s'adjoindre les conseils des personnalités qu'elle juge elle-même compétentes. Afin de bénéficier des retours d'expérience, elle peut se rapprocher d'instances nationales ou étrangères dans le domaine nucléaire ou non¹⁰.
- 25) Un secrétariat technique intègre directement et indirectement l'expertise universitaire et la contre-expertise, disposant d'un pool d'experts choisis par l'instance de gouvernance elle-même.

Une proposition pragmatique est émise par le groupe de travail pour l'actuelle phase de préparation de la PhiPil :

- 26) Pour éviter le temps d'attendre une loi, il peut être créé une commission dédiée au sein du HCTISN avec des moyens spécifiques et une représentation locale, nationale, internationale spécifique à cette thématique.

2. Domaines de décision / compétences

Le GPMDR a décliné des domaines de décision qui doivent mobiliser l'instance de gouvernance. et a listé les informations nécessaires à leur instruction. Les domaines identifiés et certains besoins spécifiques sont résumés dans le tableau en **annexe 1**. Cette liste n'est pas exhaustive, elle ne préjuge pas de l'identification de domaines, de décisions ou de besoins complémentaires.

- 27) Le GPMDR estime qu'il faut intégrer à la gouvernance un processus participatif de mise à jour des domaines de décision et de compétences de l'instance de gouvernance.

En termes d'organisation et de saisine :

- 28) Il faut prévoir des rendez-vous précis, des points d'étapes.
- 29) Le rendez-vous quinquennal proposé par l'Andra est insuffisant ; l'instance doit fonctionner en permanence.

⁹ Il pourrait s'agir notamment d'élection sans candidat, principe de l'organisation "plate" et égalitaire.

¹⁰ Parmi les suggestions émises : se rapprocher des Suédois (Osthammar), des Américains (WIPP), des Allemands (Asse) ; des citoyens des territoires contaminés (Tchernobyl, Fukushima) ; des acteurs de l'Espace (CNES, ESA).

- 30) L'instance peut s'autosaisir de tout sujet et a le pouvoir de faire effectuer des expertises ou contre-expertises, dont internationales ; elle peut saisir ou être saisie par les différents acteurs de la législation ou par toute institution justifiant d'un intérêt dans les enjeux de gouvernance de Cigéo.

Afin que les membres de l'instance agissent en "citoyens éclairés" et compétents, une **formation**¹¹ est nécessaire :

- 31) La formation devra être assurée par au-moins deux organismes d'avis et d'horizon différents.
- 32) Elle intervient assez tôt afin que les membres s'approprient les questions avant de se trouver face à une urgence et doit être renouvelée régulièrement en fonction de l'évolution du projet.

Enfin, s'agissant du **traçage des décisions** pour les générations futures et, de fait, les apports successifs de l'instance de gouvernance :

- 33) L'actuel exercice de consultation et d'élaboration de l'instance de gouvernance doit être tracé et transmis au même titre que les délibérations de l'instance, une fois celle-ci en fonctionnement ; car d'autres que nous seront en prise avec les phases hypothétiques à venir, et pour lesquels il convient de respecter une autonomie suffisante.

¹¹ En vue de clarifier les unités et modalités de mesures techniques et les enjeux en présence, la formation peut notamment s'appuyer sur le REX du projet européen PREPARE.

CONCLUSION

L'ANCCLI a toujours considéré que quelle que soit la position que l'on peut exprimer vis à vis de la production d'énergie nucléaire, les déchets existent et il faut s'en préoccuper.

A ce titre, la participation à la gouvernance des déchets, d'aujourd'hui et de demain, doit être reconnue conventionnellement comme neutre et ne signifiant pas une acceptation ni une ratification des politiques ou des décisions éventuellement prises après concertation.

La gestion des déchets est une question complexe et intergénérationnelle, d'importance nationale, qui ne concerne pas que les CLI à proximité des sites de gestion de déchets. Elle comporte des dimensions non seulement scientifiques et techniques mais également humaines, socio-éthiques, environnementales, économiques et politiques dont les CLI et l'ANCCLI doivent s'assurer qu'elles sont bien prises en compte : justice, équité et gouvernance au sein d'une même génération et au plan intergénérationnel, gestion des incertitudes techniques et non-techniques, impact sur les territoires à moyen, long et très long terme....

En répondant à la sollicitation de l'Andra sur le volet "gouvernance" de son Plan Directeur d'Exploitation (PDE), le GPMDR de l'ANCCLI estime, dans un premier temps, que la gouvernance s'applique à l'ensemble des thématiques déclinées dans les 4 premiers chapitres du projet de PDE : des inclusions sont à ce titre proposées par ses membres, directement dans le texte du projet (document transmis à l'Andra en complément du document présent¹²).

Avec ses réflexions portées sur la gouvernance (pages 1 à 7 du document présent) et ses 33 propositions concrètes (pages 8 à 11), le GPMDR de l'ANCCLI a souhaité apporter à l'Andra sa vision de la gouvernance appliquée au cas Cigéo et d'une manière plus large sur la "gouvernance" des déchets, mais aussi suggérer des outils pour la mener à bien durant tout le cycle de vie de cette éventuelle installation. L'outil principal proposé est une instance de gouvernance dédiée qui sera pluraliste, participative, permanente et pérenne, et qui doit rentrer en fonctionnement dès avant la phase prévue de pilotage industriel. Du point de vue de l'ANCCLI, une future instance de gouvernance de Cigéo jouerait un rôle primordial dans le suivi des enjeux identifiés par la société civile d'aujourd'hui et de demain.

Dans l'esprit de la Convention d'Aarhus et de ses recommandations sur la participation du public, le GPMDR de l'ANCCLI propose qu'une prochaine étape permette un retour circonstancié de l'Andra sur ces propositions de l'ANCCLI et celles des autres parties consultées.

De façon plus large, l'ANCCLI s'attend également à être consultée par les autorités d'instruction, qui sont avec la représentation nationale et la représentation territoriale (aujourd'hui le CLIS de Bure), impliquées à juste titre dans la définition de la gouvernance de l'éventuel équipement. L'ANCCLI estime que ces autorités et représentations seraient, sur les termes à venir, les garants d'une gouvernance qui réponde effectivement au cahier des charges sociétal que la présente contribution a cherché à mettre en valeur.

¹² Pour mémoire, un deuxième exemplaire du PDE transmis contient des remarques d'ordre général, proposées par différents membres du groupe de travail.

ANNEXES

ANNEXE 1

DOMAINES DE DECISION ET DE COMPETENCES INTERESSANT L'INSTANCE DE GOUVERNANCE DE CIGEO, PAR PHASE ; SUPPORTS D'INFORMATION A FOURNIR ET AUTRES BESOINS A PRENDRE EN COMPTE (LISTE NON EXHAUSTIVE)

Phase	Type de décision	Données ou informations à fournir comme support	Autres observations ou besoins
<i>Toute phase (dont l'actuelle phase de préparation de la phase industrielle pilote)</i>			
	Tout type de décision	<p>À chaque fois que l'ASN et l'IRSN (les évaluateurs) sont avisés, le dossier est transmis également à l'instance de gouvernance.</p> <p>Aspects rapportés par l'Andra dans son bilan annuel.</p> <p>Options de sûreté (DOS).</p> <p>Rapports et critères pris en compte par la CNE, l'IRSN, l'ASN.</p> <p>Rapports des producteurs des déchets (EDF, CEA, AREVA,...).</p> <p>Déroulement de l'exploitation et prévisions.</p> <p>Suivi financier.</p> <p>Expertise internationale sur le site.</p>	<p>Les décisions à toute phase exigent la mise à disposition des rapports d'instruction et les réponses ou justifications par l'exploitant et par les autorités.</p> <p>Les informations référencées à gauche sont à transmettre en temps utile (le plus en amont possible), et ce à chaque phase dont l'actuelle phase de préparation de la phase industrielle pilote.</p> <p>Le nécessaire jeu d'expertise/contre-expertise exige que de réels moyens soient accordés à cette dernière.</p>
	Prise en compte des incertitudes	Données permettant à l'instance d'être impliquée dans l'analyse des incertitudes.	Vérifier que les marges de sûreté ne sont pas réduites au fil du temps.
	Inventaire	<p>Analyse de l'impact des éventuels changements d'inventaire suite aux décisions de politique énergétique et autre.</p> <p>Données techniques pouvant éclairer le choix de renvoyer ou non un colis.</p>	

.../...

Phase	Type de décision	Données ou informations à fournir comme support	Autres observations ou besoins
Toute phase (dont l'actuelle phase de préparation de la phase industrielle pilote) - Continué			
	Suivi des performances physiques	Résultats des mesures.	Les données sont également disponibles pour le grand public (à l'image de l'actuel Réseau national des mesures de la radioactivité de l'environnement RNM, disponible sur internet). La maintenance des équipements de mesure souterrains est assurée au-delà de la phase d'exploitation afin de donner les moyens d'une pérennité de la surveillance citoyenne.
	Suivi des incidents	Déclaration et analyse des incidents et de toute anomalie.	
	Réversibilité, récupération éventuelle	Données techniques pouvant éclairer les choix de retirer ou non un colis, le choix de renvoyer ou non un colis. Données techniques éclairant l'opportunité ou non de retirer un colis de déchets, en fonction de son état et de sa nouvelle destination.	Quand ouvrir, quand récupérer en cas d'incident ou d'accident ? L'instance est impliquée dans la démarche à suivre pour éviter de perturber tout le fonctionnement du remplissage ou autre gestion en cours.
	Protection de la santé publique ; protection de l'environnement	Résultats de mesures et de suivis, avec une évaluation objective des conséquences des activités sur la santé et sur l'environnement.	L'instance crée un groupe de travail chargé d'encadrer les suivis sanitaire et environnemental (national, local).
	Suivi des coûts et de la gestion financière de Cigéo	Informations sur : le détail des lignes comptables ; comment est financé le projet; comment sont gérées les réserves; qui contrôle la dépense de ces sommes aujourd'hui réservées pour la mise en œuvre et le fonctionnement à venir. Justification des glissements dans le temps, comme des choix dans l'estimation des coûts.	Analyse intégrant les externalités (il faut situer l'économie Cigéo dans l'économie nationale énergétique globale).
	Suivi de l'impact socio-économique sur la région	Données de suivi.	

.../...

Phase	Type de décision	Données ou informations à fournir comme support	Autres observations ou besoins
Phase de préparation de la phase industrielle pilote			
	Définition de la PhiPil et des critères d'évaluation et de validation	Éléments de conception. Justification de la période proposée pour le pilotage. Projet de critères pour l'autorisation de mise en service du stockage sur la base des performances en phase pilote (critères de passage de la PhiPil à une éventuelle exploitation).	Pour rappel, le GPMDR reprend à son compte l'expression du CLIS de Bure : <i>"La phase industrielle pilote a été ajoutée dans la loi mais n'est pas précise ; elle est pourtant l'enjeu majeur pour l'application de la gouvernance. Il faut dissocier totalement phase industrielle pilote et phase d'exploitation. Il faut deux autorisations distinctes de mise en service, une pour la PhiPil, puis après évaluation une autre autorisation de mise en service pour la phase industrielle. Enfin, 10 ans de PhiPil dont 6 en actif pourraient ne pas être suffisants."</i>
Phase industrielle pilote			
	Décision de demander l'autorisation de passage de la PhiPil à l'exploitation	Données de performance correspondant aux critères définis à la phase en amont. Analyse transparente des risques et bénéfices des options de décision, de l'opportunité de passer (sans précipitation) de la phase pilote à la phase active, de la simulation à la réalité.	La gouvernance pluraliste et participative doit être mise en place tout au long de cette phase, aux rendez-vous d'étapes et lors de son évaluation finale et de sa validation (ou non). S'inspirer de la démarche de consultation de l'IRSN pour l'instruction du DOS mais en allant plus loin, avec des rendez-vous et des avis qui comptent.
Phase d'exploitation			
	Inventaire et filières	Données concernant le choix des types de colis à prendre en compte (inventaire, activité, forme, provenance). Modalités et résultats de contrôles des colis à l'arrivée. Les flux de colis. Les changements de gestion ou filière. Les éventuelles modifications sur les prévisions.	Mises à jour lors d'une évolution possible de l'inventaire, des filières, des modalités de livraison et de contrôles.

.../...

Phase	Type de décision	Données ou informations à fournir comme support	Autres observations ou besoins
Phase d'exploitation - Continué			
	Remplissage des alvéoles	Données nécessaire pour analyser l'opportunité de mener et de poursuivre en l'état le remplissage des différentes alvéoles. Corollairement, données permettant d'analyser le besoin d'apporter ou non d'éventuelles modifications dans la gestion globale du projet.	
	Entreprendre ou non une nouvelle étape de creusement	Données d'analyse.	Lors des REX ou des bilans, si choix de dépasser la ZIRA
Phase d'exploitation puis de fermeture – post-fermeture			
	Fermeture des alvéoles, des galeries	Données permettant d'évaluer l'opportunité de la décision de fermer des alvéoles ou des galeries.	
	Gouvernance de la phase de fermeture et post fermeture	Données sur les modalités envisageables de mémoire et de sa transmission.	Il convient d'associer l'instance de gouvernance en place à la conception de la gouvernance à très long terme dont la transmission effective de mémoire.

ooo

ANNEXE 2

PLURALITE : "AU NOM DE QUOI, AU NOM DE QUI ?" – METHODOLOGIE ADOPTEE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

La pluralité est reconnue en France comme dimension essentielle de la gouvernance des politiques, pratiques et installations de gestion des déchets radioactifs. Comment composer, vérifier, valider la pluralité effective des regroupements assemblés dans ce but ? Il convient en effet d'assurer une représentation large de la diversité des identités, valeurs, et enjeux qui président aux choix de gestion. Cependant, ces éléments de fond ne sont pas toujours mis en évidence.

Le groupe de travail dédié au Plan directeur d'exploitation s'est attaché, dans un exercice spécifique, à expliciter ces identités, valeurs, et enjeux. La méthode utilisée par le pourrait être adoptée par d'autres, et notamment par les futurs membres d'une instance de gouvernance pour Cigéo, voire pour d'autres futures installations, ce pourquoi elle est présentée ici.

Méthodologie

Trois réunions du groupe de travail se sont tenues de février à mai 2017, regroupant des porteurs d'enjeux diversifiés. Deux de ces réunions du groupe de travail sont structurées pour examiner en détail les principes en amont de la gouvernance de Cigéo.

Un exercice spécifique est organisé dans lequel chaque membre écrit sur une carte "AU NOM DE QUOI ?" (*Nommer un intérêt ou un enjeu qu'il convient de protéger et de préserver par la gouvernance de Cigéo*) et "AU NOM DE QUI ?" (*Situer les enjeux et les porteurs d'enjeux dans le temps impliqué par le fonctionnement de Cigéo*).

Les réponses sont redistribuées aux participants et un jeu de rôle est organisé : chacun a une identité et une cause à défendre vis-à-vis d'un partenaire qui a une autre identité et une autre cause à défendre.

Les limites de l'exercice sont reconnues, soit, il ne s'agit pas d'effectuer une cartographie complète et exhaustive, mais d'identifier des sensibilités exprimées des porteurs d'enjeu représentés dans le jeu de rôle. De cette manière la pluralité potentiellement représentée dans le groupe est tracée *pour partie*. Le jeu de rôle permet d'explorer ces sensibilités en changeant de perspective.

Au nom de quoi ? Les enjeux répertoriés sont (en synthèse) :

- La sûreté ; la fiabilité d'un système complexe, nécessitant une maîtrise du projet au fil du temps et un suivi permanent, sans garantie sur la pérennité des opérateurs (producteurs des déchets). (6 cartes)
- Respect des valeurs environnementales – protection des sols, des eaux. (4 cartes)
- La santé publique. (3 cartes)
- L'avenir de l'humanité via le devenir de l'énergie et sa pérennité ; sécurité énergétique. (2 cartes)
- Après 40 ans de développement apportés par le nucléaire, une ère où il faudra des millénaires pour retrouver une terre accueillante pour nos descendants – respect de

cette boule sur laquelle nous marchons et qui a subi ces dernières décennies des ablations géographiques liées au "nucléaire". (2 cartes)

- Intérêt général à régler un problème qui perdure depuis des années (toujours repoussé car très complexe sans solution qui fasse consensus) mais au moyen d'une solution qui permet aux générations futures de décider de l'évolution ou non de ce projet.
- La future transmission de patrimoine qui pose des défis dans un contexte traversé d'enjeux éthiques et de risque.

Au nom de qui ? Les porteurs d'enjeux identifiés sont (en synthèse) :

- [Aujourd'hui] Les habitants de la Meuse-Haute Marne (élus, populations) – L'ensemble des acteurs qui concourent directement et indirectement à l'élaboration du projet Cigéo – Les travailleurs exposés à des risques injustifiés – Les citoyens de la Terre d'aujourd'hui – Les humains, les animaux, l'environnement – Les citoyens voisins (ou non) subissant les aléas – Un habitant de la zone des 30 km à l'arrivée des premiers colis radioactifs.
- [Dans le futur] Ceux qui ne sont pas encore là/nés et à qui nous tenons bien au-delà de notre propre égo - Les citoyens de la Terre de demain – Les générations futures – Les habitants/citoyens génération après génération - Un habitant dans les 30 km vers la fin de la phase d'exploitation – Le maire de Bure dans 120 ans quand on voudra fermer Cigéo définitivement – Un habitant de la zone dans N centaines d'années s'il n'y a plus de mémoire du site mais un impact radiologique du stockage – Un enfant de 18 ans en 2150 – un opérateur qui voudra exploiter le potentiel géothermie local ...

Approfondissement par le jeu de rôle :

Le jeu de rôle a permis de dégager plusieurs observations d'ordre différent, et qui attirent souvent l'attention sur les *difficultés de transmission intergénérationnelle*. Par exemple :

- Il est possible de mal interpréter l'enjeu d'autrui, en se trompant d'un petit détail apparemment anodin mais qui à long terme peut produire un écart de compréhension significatif.
- Ce n'est pas évident de se projeter dans l'avenir ; parfois la logique d'aujourd'hui se superpose largement et sans qu'on l'identifie clairement.
- Focaliser sur tel ou tel enjeu, quelles que soient son importance et l'authenticité de la démarche, peut masquer d'autres enjeux actuels ou futurs.
- Les unités de mesure ne sont pas forcément partagées et cependant, elles ont un impact énorme sur l'interprétation des enjeux ainsi que sur la compréhension et l'utilisation des données.

...