

Livre Blanc de l'ANCLI

« Matières et déchets radioactifs - territoires »



23 Juin 2006

Table des matières

_Toc138832161	
Synthèse	3
1 - Préambule	6
2 - Démocratie participative au niveau des territoires	8
2.1 - Diagnostic	8
a) Qu'est-ce qu'un déchet du point de vue du territoire ?	8
b) CLI et l'ANCLI : concernées par les différents déchets radioactifs et leur gestion ?	9
c) Quel territoire pour les CLI en matière de gestion des déchets ?	10
d) Quel champ d'intervention pour les CLI et l'ANCLI ?	10
2.2 - Conclusions et recommandations	11
a) Mission des CLI dans le domaine des déchets	11
b) Rôle des CLI dans les outils mis en place par la loi de 2006	12
c) Statut des CLI autour des sites de gestion des déchets	12
d) Coopérations entre CLI et autres instances locales de concertation	12
e) Rôle d'appui de l'ANCLI	13
f) Un interlocuteur de référence pour chaque catégorie de déchets	13
3 - Participation des acteurs locaux à l'élaboration et au suivi	
de la politique nationale de gestion des déchets radioactifs	14
3.1 - Diagnostic	14
a) Les exemples étrangers	14
b) Un lien continu et durable entre niveau local et niveau national	15
3.2 - Conclusions et recommandations	17
a) Une Commission Nationale Pluraliste Permanente (CNPP)	
sur les matières et déchets radioactifs	17
b) Un rôle institutionnel renforcé pour l'ANCLI	18
c) Relations avec les réseaux et institutions européennes	19
4 - Expertise	20
4.1 - Diagnostic	20
a) Le recours aux expertises : un outil essentiel pour la mission des CLI	20
b) Quelques avancées, des bonnes pratiques, ... et des difficultés persistantes	21
4.2 - Conclusions et recommandations	22
a) Faciliter l'accès à l'information	22
b) Développer les expertises non institutionnelles, notamment pluralistes	22
c) Développer la coopération avec les experts publics	23
d) Doter la Commission Nationale Pluraliste Permanente de moyens	
pour être active dans le domaine de l'expertise	23
5 - Long terme	24
5.1 - Diagnostic	24
a) La transmission de la mémoire et des capacités de vigilance	
pour une responsabilité de long terme	24
b) Le développement économique : conséquence ou condition	
d'une bonne gouvernance de long terme ?	25
5.2 - Conclusions et recommandations	26
Annexe 1 – Glossaire	28
Annexe 2 – Liste des participants	29
Annexe 3 – Proposition du CLIS pour le fonctionnement du CLIS dans le cadre de la loi de 2006	30

Synthèse

Missions et compétences des CLI et de l'ANCLI

Les CLI et l'ANCLI sont directement concernées par **toutes questions relatives aux matières et déchets radioactifs** quelle que soit leur origine (industrielle, minière, médicale...), et la nature des problèmes soulevés (radioactivité, toxicité, environnement...), tout en exerçant en priorité le suivi des déchets liés à leur installation de rattachement. Elles entendent se saisir de ces questions dans le cadre de leur mission.

Dans le cadre de leur mission d'information, les CLI et l'ANCLI veulent contribuer à **l'objectivité, la qualité et la pluralité des informations** mises à la disposition des citoyens dans le domaine des déchets. Pour ce faire, elles veilleront au bon accès des citoyens à l'information détenue sur ce sujet par les pouvoirs publics et les opérateurs. Elles mobiliseront à cette fin tous les moyens réglementaires et juridiques disponibles, notamment dans le cadre de conventions avec les acteurs de la loi de 2006. De plus, l'ANCLI contribuera à travers son Comité Scientifique au développement d'une expertise sociétale et pluraliste sur ces thèmes.

Par leurs actions, **les CLI et l'ANCLI entendent jouer un rôle de vigilance citoyenne** et vérifier que les déchets sont dûment pris en charge, que des filières existent pour les différents types de déchets et prennent bien en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux de long terme. Pour ce faire, elles entendent que leur contribution et leur compétence soient reconnues dans la loi de 2006 à travers les dispositions suivantes :

- Les CLI et l'ANCLI sont destinataires des informations détenues dans les inventaires de l'ANDRA ainsi que dans le Plan National de Gestion des Matières et Déchets Radioactifs, pour leur(s) département(s) comme au plan national, afin qu'elles puissent en informer le public et exercer une vigilance sur la gestion des déchets dans leur territoire.
- Les CLI et l'ANCLI sont habilitées à saisir les acteurs de la loi de 2006 sur toute question relative aux déchets qui touchent leur territoire

L'ANCLI soutient la motion du CLIS de Bure concernant l'organisation de son fonctionnement.

Dans le long terme, comme pour le temps présent, les principes établis par la Charte de l'Environnement impliquent que la gestion des déchets considère la production de nouveaux déchets comme un sujet de débat et de décision démocratiques.

Création d'une instance nationale pluraliste de concertation permanente

S'appuyant sur son analyse des besoins du contexte français et sur l'expérience des autres pays européens concernés, l'ANCLI demande que la loi de 2006 institue la création d'une Commission Nationale Pluraliste et Permanente de suivi de la gestion des matières et déchets radioactifs.

« Il est créée une Commission Nationale Pluraliste Permanente (CNPP), constituée de représentants de la société civile concernés par la gestion des matières et déchets radioactifs : acteurs locaux (ANCLI, CLIS et CLI avec leurs différents collèges), élus territoriaux, syndicats, associations concernées notamment celles des jeunes générations, experts,

représentants du Parlement. La CNPP suit la gestion des matières et déchets radioactifs en France et notamment l'application de la loi de 2006 et le PNGMDR (Plan National de Gestion des Matières et Déchets Radioactifs). La CNPP constitue au plan national un lieu de vigilance citoyenne sur la gestion de l'ensemble des matières et déchets radioactifs en France. Les membres de cette Commission sont **nommés par le gouvernement sur proposition des institutions membres**. La pérennité intergénérationnelle de cette instance de concertation est rendue nécessaire par la nature des matières et déchets radioactifs. »

« **Les autorités, experts publics comme les opérateurs et producteurs de déchets** sont associés aux travaux de la CNPP pour apporter leur expertise ou pour exprimer leur point de vue. Ces acteurs sont invités de manière régulière ou ponctuelle à la CNPP. Des partenariats peuvent être établis entre la CNPP et un acteur institutionnel pour encadrer la coopération (accès à l'information, expertise,...). »

« La CNPP organise des **points de rendez-vous réguliers entre les acteurs de la loi et l'ensemble de la population** au niveau territorial en lien avec les CLI et l'ANCLI. Elle exerce un **suivi citoyen autonome et vigilant**. Elle contribue à la transparence, notamment en mettant une information accessible et compréhensible à la disposition du public. La Commission développe un **point de vue global et autonome** à partir des informations existantes (éléments techniques et scientifiques, éléments socio-politiques, économiques, juridiques, éthiques) ou d'informations et d'expertises qu'elle entend développer (investigations propres à la Commission, contre-expertise, etc.) »

« La CNPP peut **s'autosaisir ou être saisie sur toute question** qui porte sur la gestion des matières et déchets radioactifs en France et dans le contexte européen. »

« La CNPP émet des **avis et recommandations aux régulateurs et opérateurs** (suivi du PNGMDR, processus de sélection de sites, questions de long terme,...) en amont des décisions. Les avis de la CNPP reflètent la pluralité des points de vue de ses membres. Les avis et recommandations de la CNPP sont transmis aux autorités ou aux opérateurs qui doivent motiver leurs décisions à cet égard. »

« La CNPP établit des **spécifications sur le long terme pour la situation française** et prépare des dispositions des prochaines étapes du processus de décision. Ces dispositions concernent :

- le niveau local : maintien et développement de capacités de vigilance, de suivi et de mémoire localement (notamment par la pérennisation des CLI indépendamment du changement de statut de l'installation, et le développement d'une dimension intergénérationnelle dans les CLI) ; l'explicitation d'un contrat de long terme entre les communautés locales d'accueil et la communauté nationale ; la définition de projets territoriaux dans les communautés d'accueil, dans une perspective de développement durable, comme garantie de la pérennité de la fonction sociale de vigilance sur les sites
- le niveau national et international : création d'un fonds national qui prend en charge non seulement les recherches et développements techniques de la gestion des déchets, mais également le financement de la préparation et de la mise en œuvre d'instances et de procédures pour la gouvernance de long terme ; création de fonds à destination territoriale pour faciliter le développement de projets dans les communautés accueillant des matières et déchets radioactifs ; mise en place d'une architecture de vigilance, de suivi et de mémoire, déployée entre des niveaux national, local et

international (sur l'exemple du système UNESCO de protection du patrimoine de l'humanité), avec à chaque niveau une instance spécifique dotée de compétences et de moyens appropriés.»

« La CNPP est **consultée à l'occasion des enquêtes publiques et débats nationaux** sur toutes questions concernant les matières et déchets radioactifs. »

« La Commission joue de façon pérenne le rôle de **gardien du processus**, s'assurant que les principes établis dans les lois, les politiques et les procédures décidées par les pouvoirs publics sont respectés. »

« La CNPP dispose d'un **budget propre dans le cadre d'une dotation par l'Etat** pour son fonctionnement et la réalisation ou la commande d'expertises. »

Expertise

« L'application de la loi de 2006 doit favoriser le développement d'expertises non institutionnelles et d'expertises pluralistes. L'ANCLI engage une réflexion, notamment en partenariat avec la DGSNR, l'IRSN et les opérateurs et producteurs de déchets sur la façon dont ces types d'expertise peuvent être renforcés.

Par ailleurs, l'ANCLI met en place des conventions avec les régulateurs et les opérateurs de manière à faciliter l'accès à l'expertise comme l'impose la loi et la réglementation, tout en assurant le respect du secret défense et commercial lorsqu'il est avéré. »

1 - Préambule

Les Commissions Locales d'Information ont « *une mission générale d'information, de suivi et d'expertise concernant le fonctionnement de l'installation et son impact sanitaire, environnemental et économique, durant la vie de l'installation et au-delà* ».

L'explicitation de cette mission est le résultat d'un retour d'expérience sur l'activité des CLI, mené en 2005 à l'occasion de la rédaction d'un Livre Blanc sur la Gouvernance Locale des activités nucléaires. Ce premier Livre Blanc a été préparé par un groupe de travail composé de représentants d'une douzaine de CLI, animé par Mutadis. Ce travail a permis de préciser les rôles et relations des CLI et de l'ANCLI dans la construction d'une action commune au niveau national dans le respect de l'autonomie des CLI. Cette avancée s'est traduite par l'adoption de nouveaux statuts de l'ANCLI en décembre 2005, et l'élection en mai 2006 d'un nouveau conseil d'administration, composé de quatre collèges – élus, associations, experts et syndicats.

Dotée de structures de fonctionnement pleinement représentatives de sa pluralité, l'ANCLI a souhaité poursuivre sa contribution concernant la gouvernance des activités nucléaires. A l'automne 2005 l'ANCLI a joué un rôle particulièrement actif dans les débats organisés par la Commission Particulière de Débat Public (CPDP) « EPR » et la Commission Particulière de Débat Public « gestion des déchets radioactifs ». D'abord ignorée par les CPDP, l'ANCLI a démontré la nécessité d'associer les CLI à ces débats nationaux : les Commissions Locales apportent au dialogue les préoccupations des communautés territoriales suivant une diversité de points de vue. A l'issue du débat sur la gestion des déchets radioactifs, l'ANCLI a indiqué son souci de voir les propositions issues du débat public effectivement prises en compte dans la définition de la politique nationale de gestion des déchets. En référence à l'article 7 de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'Environnement (« *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »), l'ANCLI entend poursuivre sa participation au débat et à l'élaboration de propositions communes pour contribuer de manière effective à améliorer la gestion des matières et déchets radioactifs en France par une juste prise en compte des préoccupations et du rôle des acteurs des territoires.

Le Livre Blanc « Déchets et matières radioactifs – territoires » a été élaboré par un groupe de travail d'une trentaine de participants, issus de treize CLI. L'animation et la facilitation ont été assurées par Mutadis. Le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises : le 31 janvier, 30 mars, 25 avril et 12 mai 2006. Chaque journée a été consacrée à un ou deux thèmes en particulier, suivant le découpage proposé par le projet de recherche européen COWAM 2 :

- démocratie participative au niveau des territoires
- participation des acteurs locaux à l'élaboration et au suivi de la politique nationale de gestion des matières et déchets radioactifs
- expertise
- long terme

Les thèmes ont été introduits par une présentation, et discutés en table ronde afin d'établir un diagnostic, puis des recommandations. Ces présentations ont notamment porté sur :

- le Plan National de Gestion des Déchets Radioactifs et Matières Valorisables (PNGDR-MV) – présentation par la DGSNR

- le suivi des débats de la CPDP – présentation par l'ICAM et l'IRSN
- la gouvernance de long terme : les recherches réalisées dans le cadre du projet européen COWAM 2, et éléments de discussion du débat de la CPDP « Gestion des déchets radioactifs » – présentation par le CEPN

Un séminaire international sur le « Retour d'expérience international sur la gouvernance participative de la gestion des déchets nucléaires » organisé par l'IRSN et l'ANCLI le 29 mars 2006 a été l'occasion pour le groupe de travail d'être informé et de discuter d'expériences étrangères.

2 - Démocratie participative au niveau des territoires

Une participation durable des acteurs du territoire est une composante nécessaire d'une bonne gouvernance de la gestion des déchets et une garantie de sa qualité sur le long terme. A partir d'un diagnostic sur les raisons qui amènent les CLI à s'intéresser à la question des déchets, l'ANCLI précise le rôle que celles-ci entendent jouer au niveau local dans le suivi de la gestion des matières et déchets radioactifs.

2.1 - Diagnostic

a) Qu'est-ce qu'un déchet du point de vue du territoire ?

1. Toute matière radioactive est potentiellement un déchet.
2. Il existe plusieurs types de déchets issus de l'activité des installations. En particulier, un site de réacteur est de facto un centre d'entreposage de combustible usé et une installation constitue ultérieurement un déchet radioactif en soi du fait de la contamination de ses structures. La perspective du démantèlement implique que les installations soient considérées comme un déchet, dès leur construction.
3. Au-delà du périmètre du site, les déchets radioactifs de l'installation nucléaire circulent sur le territoire. Les itinéraires de transport par voie ferroviaire ou routière, les passages en gare, les arrêts – programmés ou non – intéressent les CLI.
4. Il existe d'autre part une quantité de déchets radioactifs qui ne sont pas directement liés aux installations. Certains sont facilement localisés comme les déchets hospitaliers, d'autres sont plus diffus comme les déchets miniers, mais tous concernent les habitants d'un territoire. Les déchets et sites contaminés qu'ils soient ou non répertoriés ou en cours d'inventaire ne doivent pas être négligés. Enfin tous ces déchets sont sujets à des transports : leur impact ne se limite pas à leur lieu d'origine, et peut toucher un nombre important de territoires.
5. La question des déchets radioactifs est spécifique. Elle appelle une politique cohérente et autonome. Cependant, on doit conserver à l'esprit que cette gestion est fortement liée à la gestion des rejets liquides et gazeux : ce qui n'est pas rejeté (« libéré ») dans l'environnement est géré sous forme de déchets. Réciproquement, ce qui n'est pas capté et conditionné est rejeté dans l'air ou dans l'eau.
6. Alors que la loi de 1991 était focalisée sur les déchets de haute activité vie longue, le rapport Rivasi «sur les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement » (OPECST, n°2257, mars 2000) a mis en évidence le besoin de décloisonner la gestion des déchets et de prendre en compte tous les déchets dans leur ensemble. Le Livre Blanc de l'ANCLI sur la gouvernance locale des activités nucléaires a repris cette proposition en 2005. Le Plan National de Gestion des Déchets Radioactifs-Matières Valorisables (PNGDR-MV) institutionnalisé dans la loi de 2006 comme outil de gestion sous l'intitulé de *Plan National de Gestion des Matières et*

Déchets Radioactifs (PNGMDR) a initié une politique nationale de gestion de l'ensemble des catégories de déchets.

7. Une réserve forte doit être exprimée sur le PNGDR-MV et son successeur le PNGMDR. En introduisant la notion de Matières Valorisables ces plans maintiennent une incertitude sur l'avenir de certains produits alors que la possibilité de valoriser un jour certaines de ces matières n'est pas établie, pour certaines d'entre elles au moins.

b) CLI et l'ANCLI : concernées par les différents déchets radioactifs et leur gestion ?

8. « *Nous buvons l'eau, respirons l'air, consommons légumes et fruits* » : les habitants des territoires sont concernés par leur environnement, et sont conscients de l'impact que la gestion des déchets radioactifs peut avoir sur lui.
9. Les débats récents sur la gestion des déchets ont fait ressortir que le problème dépasse largement la question de l'identification d'un site de long terme pour les déchets de haute activité. Les citoyens ont une responsabilité *éthique* de s'intéresser aux déchets issus des activités nucléaires dont ils peuvent bénéficier (production d'électricité, mais aussi applications médicales et industrielles). Cette responsabilité s'exerce en premier lieu par un suivi de la gestion des déchets qui sont produits ou circulent sur leur territoire.
10. Les citoyens réunis par un même territoire et partageant son histoire sont à même de développer une *vision intégrée* de l'activité nucléaire et de ses conséquences au niveau local. Ils connaissent les enjeux économiques, sociaux, culturels, éthiques de leur espace de vie, et la manière dont l'installation peut impacter ces différentes dimensions et être impactée par elles.
11. La deuxième loi sur la décentralisation donne des responsabilités accrues aux collectivités territoriales en matière de sécurité, par exemple à travers l'établissement de Plans Communaux de Sauvegarde ; en conséquence, elles doivent être informées de tout ce qui peut toucher leurs domaines de compétences.
12. A tous ces titres, les habitants du territoire et leurs élus demandent une information complète, compréhensible et fiable et une concertation locale sur la gestion des déchets radioactifs.
13. Par une représentation de la pluralité de la société civile et des élus au niveau local, la CLI est un échelon pertinent de la *vigilance citoyenne locale*. Elle permet un suivi effectif des installations et matières nucléaires, au plus près de l'activité du territoire. Ceci constitue un prolongement naturel de la fonction de vigilance des CLI sur les impacts *sanitaires* des activités nucléaire sur le territoire.
14. La question des déchets a une dimension de long terme. Les CLI sont les gardiens de la mémoire des lieux. Elles développent une mémoire citoyenne, complémentaire de la mémoire administrative assurée par les pouvoirs publics. De ce fait, une CLI a vocation à s'intéresser à l'installation pendant toute sa vie et au-delà, notamment à son démantèlement, et à toutes les questions de déchets, de quelque nature que ce soit, qui concernent son territoire. La connaissance et la mémoire rassemblées au sein de la CLI et

l'exercice d'une vigilance territoriale contribuent à la qualité de la gestion des déchets radioactifs.

c) Quel territoire pour les CLI en matière de gestion des déchets ?

15. Le Département apparaît comme le rayon d'action pertinent pour les CLI sur la question des déchets, sans se limiter aux frontières administratives strictes, en particulier pour les CLI établies pour des installations aux frontières de plusieurs départements.
16. Il existe des départements sans CLI. Ces départements sont orphelins de structures de concertation sur les questions nucléaires, et donc sur les déchets.
17. La question des déchets peut englober un environnement géographique et humain étendu, par exemple, le bassin du Nord Cotentin, ou un bassin de risques le long d'un cours d'eau. Elle peut également sur certains sujets (comme le plutonium) soulever des questions similaires pour des sites éloignés géographiquement. Les concepts de bassin géographique et de groupement thématique apparaissent comme des outils intéressants pour élargir le suivi des déchets et coordonner les actions entre différents territoires.

d) Quel champ d'intervention pour les CLI et l'ANCLI ?

18. Le citoyen est concerné par tous les déchets radioactifs (de toute provenance : installation, hospitaliers, déchets diffus...). Le citoyen est également concerné par les natures radioactive et physico-chimique de ces déchets.
19. L'inventaire de l'ANDRA et le PNGMDR sont des outils utiles pour un suivi cohérent et défragmenté des déchets mais ils ne prévoient pas à l'heure actuelle de rôle pour les acteurs locaux, et en particulier les CLI.
20. Sur la question des déchets comme sur les autres questions touchant au domaine nucléaire, la CLI est un lieu d'écoute, de dialogue et de concertation entre les autorités, les producteurs et opérateurs de déchets et les acteurs locaux. Elle est un lieu où est maintenue de manière vivante la mémoire du territoire ; cette mémoire s'avère souvent utile pour compléter les archives administratives de la DRIRE, en particulier dans le domaine des déchets. La CLI est enfin et surtout un outil de suivi et de vigilance citoyenne pour les acteurs locaux dans la perspective d'une préservation de leur patrimoine naturel, social, économique et culturel.

2.2 - Conclusions et recommandations

a) Mission des CLI dans le domaine des déchets

21. Les CLI et l'ANCLI sont directement concernées par toutes questions relatives aux matières et déchets radioactifs quelle que soit leur origine (industrielle, minière, médicale, recherche...), et la nature des problèmes soulevés (radioactivité, toxicité, environnement, ...), tout en exerçant en priorité le suivi des déchets liés à leur installation de rattachement. Elles entendent se saisir de ces questions dans le cadre de leur mission.
22. Les CLI entendent d'abord contribuer à rendre l'information disponible pour les citoyens. Elles souhaitent pouvoir exiger des informations, les diffuser auprès de leurs membres et du public et faciliter leur appropriation. Pour ce faire, elles veilleront au bon accès des citoyens à l'information détenue sur ce sujet par les pouvoirs publics et les opérateurs. Elles mobiliseront à cette fin, avec l'appui de l'ANCLI, tous les moyens réglementaires et juridiques disponibles, notamment dans le cadre de conventions avec les acteurs de la loi de 2006 pour obtenir des garanties d'accès et de contrôle des informations
23. Les CLI souhaitent contribuer à l'objectivité, à la qualité et à la pluralité des informations mises à la disposition des citoyens à ce sujet. Au-delà du libre accès aux données, les CLI sont soucieuses que celles-ci puissent répondre de manière satisfaisante aux questions que se pose la population. Elles se donneront les moyens de contrôler la qualité des informations reçues afin de vérifier la validité des informations par rapport aux questions posées, et de leur donner du sens par rapport aux préoccupations des citoyens.
24. Dans le cadre de leur mission de suivi, les CLI entendent jouer un rôle de vigilance citoyenne. Ce rôle d'aiguillon consiste à poser des questions, demander des informations complémentaires, exiger des mesures correctrices lorsque cela s'avère nécessaire, et au besoin faire réaliser des expertises complémentaires, soit pour vérifier les résultats d'une expertise existante, soit pour étudier des aspects nouveaux.
25. Par ces actions, les CLI et l'ANCLI entendent également vérifier que les déchets sont dûment pris en charge, que des filières existent pour les différents types de déchets et prennent bien en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux de long terme. Cette ambition s'inscrit dans leur rôle de vigilance citoyenne : il ne s'agit en aucun cas d'exercer un rôle de gestion, ni d'affranchir les autorités de leur mission de contrôle réglementaire, mais de le renforcer en mettant à jour des questions nouvelles, à partir des préoccupations des acteurs du territoire.

b) Rôle des CLI dans les outils mis en place par la loi de 2006

26. L'ANDRA et la DGSNR réalisent une déclinaison par département à l'aide respectivement de l'Inventaire des déchets radioactifs et du PNGMDR. Le PNGMDR intègre le démantèlement dans la programmation de la gestion des déchets.
27. Les CLI et l'ANCLI sont destinataires des informations détenues dans les inventaires de l'ANDRA et dans le PNGMDR, pour leur(s) département(s) comme au plan national.
28. Les CLI informent le public des déchets inscrits à l'inventaire et des actions prévues au PNGMDR qui concernent leur territoire.
29. Les CLI exercent un suivi de l'inventaire et des actions du PNGMDR dans leur territoire. Les CLI font remonter leurs questions et recommandations sur l'inventaire et le PNGMDR par l'intermédiaire de l'ANCLI.
30. Les CLI et l'ANCLI sont habilités à saisir les acteurs de la loi de 2006 sur toute question relative aux déchets qui touche leur territoire.

c) Statut des CLI autour des sites de gestion des déchets

31. Le CLIS a un statut particulier par rapport au suivi de la gestion des déchets de haute activité dans la loi de 2006. Au vu de son expérience, et de celles des CLI, le CLIS a fait des propositions concernant sa composition et sa présidence. Ces propositions sont dans la lignée des recommandations du Livre Blanc de l'ANCLI sur la gouvernance locale des activités nucléaires (2005) qui appelle à un respect de l'autonomie des Commissions Locales dans leur organisation interne, et le respect de leur expérience, et de leur histoire. L'ANCLI soutient la motion du CLIS de Bure concernant l'organisation de son fonctionnement (cf. annexe 3).
32. Les autres Commissions mises en place autour de sites de déchets doivent se voir à minima appliquer les termes de référence introduits par la loi sur la transparence et la sécurité en matière nucléaire, notamment le Centre de Stockage de la Manche, les CLI(S) auprès des sites miniers, et les CI auprès des sites militaires.

d) Coopérations entre CLI et autres instances locales de concertation

33. Les CLI doivent coopérer pour identifier leurs problèmes communs ; qu'elles soient établies sur un même bassin géographique et partagent des préoccupations relatives à certains déchets (par ex. mines,...), ou qu'elles aient des préoccupations communes concernant l'activité de leur site (par exemple la perspective des déchets issus du démantèlement des centrales EDF), il leur est recommandé d'établir, sous l'égide de l'ANCLI, des groupes de suivi concernant ces problèmes communs.

34. Des interactions sont nécessaires sur les aspects physico-chimiques avec les instances de concertation compétentes. Cela est d'ores et déjà possible au niveau territorial, suivant une logique de bassin, avec les commissions existantes (CLIC, SPPPI).

e) Rôle d'appui de l'ANCLI

35. Quelles que soient les spécificités des sites auxquels sont rattachées les CLI, et les particularités de leur statut, elles sont toutes concernées par la question des déchets et souhaitent pouvoir travailler ensemble dans ce domaine

36. Les CLI et l'ANCLI sont des courroies de transmission entre les niveaux local et national. Ces courroies fonctionnent dans les deux sens.

37. Grâce à la diversité des CLI, l'ANCLI est à même de mieux cerner l'ensemble des questions, de les mettre en perspective et d'identifier les possibilités de questionnement réglementaire.

38. En appui des CLI, l'ANCLI apporte un soutien scientifique et technique par l'intermédiaire de son Comité Scientifique. Elle centralise l'information locale provenant des différentes CLI, facilite sa diffusion et contribue à l'organisation d'échanges d'expérience sur des problématiques particulières touchant aux matières et déchets radioactifs.

39. Au niveau national, l'ANCLI fédère les actions communes des CLI, et les représente auprès des institutions. L'ANCLI doit pouvoir participer de manière statutaire avec les CLI à la préparation des décisions sur les questions relatives aux déchets radioactifs

40. L'ANCLI entend plus particulièrement contribuer à la mise en place d'un lieu de concertation autour des déchets au niveau national, auquel participeront les membres des CLI (voir point 52).

f) Un interlocuteur de référence pour chaque catégorie de déchets

41. Il est indispensable qu'un interlocuteur national au sein des pouvoirs publics soit bien identifié au niveau national pour être le correspondant des CLI sur les déchets autres que ceux du cycle nucléaire civil : déchets hospitaliers, déchets diffus, déchets de laboratoires de recherche, déchets des installations militaires, déchets d'autres applications et sources industrielles, etc. Les Ministères de la Santé, de la Recherche, de l'Ecologie et du Développement Durable, et de la Défense nomment chacun un interlocuteur pour tous les déchets dont ils assurent le suivi, et en informent l'ANCLI.

3 - Participation des acteurs locaux à l'élaboration et au suivi de la politique nationale de gestion des déchets radioactifs

L'expérience du débat public en France dans le cadre de la préparation de la loi de 2006 et les exemples étrangers convergent pour souligner la nécessité de maintenir un lien durable entre les instances de débat local que sont les CLI et les institutions nationales, dans le domaine des déchets, en raison notamment de la dimension de long terme qu'il revêt. Ils mettent également en évidence le besoin d'une plateforme nationale de concertation permanente.

3.1 - Diagnostic

a) Les exemples étrangers

42. On assiste actuellement dans plusieurs pays européens à la mise en place d'instances nationales qui ont pour mission d'élaborer de manière participative le processus de décision en matière de gestion des déchets radioactifs et le choix des options techniques. Dans certains cas, ces mêmes instances ont en charge de suivre le processus de décision pour vérifier qu'il remplit ses objectifs dans les règles préalablement établies. Ces instances ont pour caractéristique de rassembler une pluralité de points de vue de par leur composition, ou ont vocation à développer une concertation pour intégrer dans la préparation et la mise en œuvre du processus de décision la pluralité des points de vue exprimés par les communautés locales et la société civile. Cette évolution répond au besoin de mettre en place une organisation nationale de concertation sur la gestion des déchets radioactifs impliquant les parties prenantes locales et nationales, qui soit clairement articulée au processus de décision. Ce besoin a pu être identifié grâce au retour d'expérience réalisé dans différents pays (*voir encadré*), notamment dans le cadre de projets européens (COWAM 2¹).

En **Grande Bretagne**, le Comité pour la Gestion des Déchets Radioactifs (Committee for Radioactive Waste Management – CoRWM²) a été nommé en 2004 par le Gouvernement Britannique pour faire une revue des options de gestion des déchets radioactifs au Royaume-Uni en impliquant la société civile et les parties prenantes directement concernées. CoRWM doit aboutir à une recommandation d'option ou de combinaison d'options, capable de fournir une solution de long terme, de remporter l'adhésion du public et des communautés territoriales, tout en assurant une protection des personnes et de l'environnement. CoRWM a développé un large spectre de techniques de participation et a donné l'opportunité d'exprimer leurs opinions à tous les citoyens intéressés. Le Comité n'est pas composé entièrement d'experts du nucléaire, mais constitue une équipe diversifiée regroupant diverses compétences, par exemple, vis-à-vis des questions scientifiques, techniques, légales, environnementales, économiques, sociales et éthiques. Ses conclusions sont attendues à la fin juin 2006.

¹ <http://www.cowam.org>

² <http://www.corwm.org.uk>

En **Espagne**, un dialogue pluraliste entre les acteurs locaux et nationaux concernés par la gestion des déchets, à l'initiative de l'Association des Communes Nucléaires (AMAC) a abouti à une recommandation en faveur d'une « *Commission nationale dont la composition serait représentative de la société, du monde politique et du territoire* », considérée comme « *l'instrument le plus approprié pour garantir la transparence, la légitimité démocratique et la participation citoyenne dans la procédure publique d'élaboration et d'adoption de décisions en matière d'emplacement d'installations de stockage de déchets radioactifs*³. »

En **Suède**, la commission KASAM chargé d'émettre un avis régulier sur le rapport des activités de recherche et de démonstration de l'opérateur de gestion des déchets, s'est investie d'un nouveau rôle de vigilance et de médiateur, à l'invitation du gouvernement⁴. Cette commission pluridisciplinaire a établi un programme de tables rondes avec les parties prenantes (notamment les communautés locales et les associations nationales) pour évaluer des questions aussi diverses que les obligations de considérer des alternatives en termes de méthodes et de sites (obligations imposées par le nouveau code de l'environnement), la « recherche indépendante », ou encore les relations entre les communes candidates et les élus nationaux.

43. La consultation n'a de sens pour les acteurs de la société civile que si ce qui est dit, discuté et proposé est effectivement pris en compte dans le processus de décision. L'institutionnalisation de la participation des acteurs locaux dans le processus de décision national apparaît comme la seule véritable garantie que cette consultation est utile et efficace. La participation d'acteurs non institutionnels dans la préparation du PNGDR-MV en France a été un pas en avant notable. Cependant cette initiative a été informelle. Elle reste très insuffisante du point de vue des associations et de l'ANCLI. Les exemples étrangers vont dans le sens de constituer un rôle statutaire pour les acteurs locaux dans le processus national.

44. Les CLI et l'ANCLI souhaitent maintenir un regard et des échanges sur les expériences étrangères afin de développer une meilleure compréhension du rôle que peuvent jouer les acteurs locaux dans les processus de décision en matière de gestion des déchets radioactifs, dans différents contextes culturels et institutionnels. Ces échanges contribuent également à faire connaître l'expérience française, et à bénéficier du regard extérieur de partenaires européens.

b) Un lien continu et durable entre niveau local et niveau national

45. L'appréhension et l'appropriation des problèmes par les citoyens ne peuvent pas se construire à travers une consultation de tous les citoyens sur le modèle du sondage d'opinion. La complexité de la gouvernance des déchets suppose, plus que tout autre sujet, l'engagement actif de citoyens dans l'élaboration de réflexions et de propositions. Il est de ce fait indispensable de s'appuyer sur des associations, des syndicats, des représentants du monde économique, des élus locaux et des citoyens

³ *La Gestión Democrática de los Residuos Radioactivos*, Programa COWAM España, sous la direction de Mariano Vila d'Abadal, Asociación de Municipios en Areas de Centrales Nucleares, Madrid, 2005

⁴ Glimelius et al., *Final disposal of spent nuclear fuel in Sweden : the evolving role for KASAM when society is preparing for important decisions*, VALDOR 2006, Stockholm, 14-18 May 2006

ordinaires volontaires qui sont le relais actif et autonome de l'ensemble des citoyens. Les CLI ont une mission et une expérience de premier ordre dans cette perspective.

46. Démocratie représentative et démocratie participative s'appuient l'une sur l'autre et se renforcent mutuellement. La participation des communautés territoriales dans leur pluralité (élus, syndicats, associations, monde économique...) permet de faire émerger les divers éléments d'un problème, et de faire partager les différents aspects du débat ; en ce sens la participation des acteurs territoriaux dans le cadre d'une CLI facilite la préparation et la prise de décision. Cette participation apporte une contribution à la qualité des décisions. Sans nécessairement aboutir à des propositions consensuelles, elle permet aux décideurs publics et privés - élu local, parlementaire, autorités publiques et opérateurs - de prendre leurs décisions avec une meilleure prise en compte de la complexité des enjeux et des préoccupations des différentes parties prenantes.
47. Les implications de la gestion des déchets pour les acteurs locaux se dessinent dès les prémices de la politique nationale. Les territoires sont concernés par l'élaboration de cette politique : volume des déchets, concept de gestion, moyens mis en œuvre, responsabilités, ... La participation des acteurs locaux au processus de décision ne peut se résumer à discuter des impacts socio-économiques et environnementaux sur la communauté territoriale en fin de parcours.
48. La vigilance sur la question des déchets nécessite une attention continue dans le temps. Celle-ci ne peut raisonnablement pas être assurée par la seule administration, aussi compétente soit-elle. La continuité du suivi doit être également portée par les populations qui vivent sur le territoire et sont donc directement concernées. Les acteurs locaux exercent de plus une fonction de mémoire au fil des générations successives. La préparation et l'analyse du dossier déchets ne peut se faire uniquement dans les ministères au niveau national. Elle doit impliquer les territoires. Au-delà de sa fonction d'information du public, le débat peut et doit être aussi l'instrument d'un suivi continu des processus de décision.
49. Sur la question des déchets, qui a des incidences tant nationales que locales, il est important que l'expérience des CLI puisse s'exprimer au niveau national. Elle doit contribuer au débat sur la politique nationale de gestion des déchets comme au suivi de sa mise en œuvre. Dans ses conclusions, la CPDP Déchets a certes permis d'établir un lien entre acteurs locaux et nationaux, mais sur une période limitée. Il a été reconnu qu'il était nécessaire de pérenniser ce dialogue national.
50. Pour l'ANCLI, un débat, même à échéance régulière, ne permet pas de mener un suivi continu de la politique de gestion des déchets. L'enjeu d'un suivi permanent et continu n'est pas d'accompagner la mise en œuvre de la loi, mais de garantir que cette application s'effectue de manière transparente en prenant en compte les engagements pris et les préoccupations des acteurs territoriaux.
51. Les CLI et l'ANCLI doivent participer au suivi national de la loi de 2006. Le dispositif de la CNE est utile sur le plan du suivi de la qualité et de la pertinence de la recherche scientifique, et l'ANCLI entend y participer à travers son Comité Scientifique. Cependant, la gestion des déchets ne se limite pas à des aspects scientifiques et techniques. Elle revêt des dimensions éthiques et politiques qui

représentent des enjeux importants au niveau national comme au plan local. Il est indispensable de créer en France une instance nationale pluraliste de concertation et de débat qui puisse intervenir à chaque étape du processus de décision pour introduire une authentique dimension de participation démocratique dans la politique nationale de gestion des matières et déchets radioactifs.

3.2 - Conclusions et recommandations

a) Une Commission Nationale Pluraliste Permanente (CNPP) sur les matières et déchets radioactifs

L'ANCLI recommande l'introduction des articles suivants dans la loi de 2006 :

52. « La loi de 2006 institue une Commission Nationale Pluraliste Permanente (CNPP), constituée de représentants de la société civile concernés par la gestion des matières et déchets radioactifs : acteurs locaux (ANCLI, CLIS et CLI avec leurs différents collèges), élus territoriaux, syndicats, associations concernées (notamment celles des jeunes générations), experts, représentants du Parlement. La CNPP suit la gestion des matières et déchets radioactifs en France et notamment l'application de la loi de 2006 et le PNGMDR (Plan National de Gestion des Matières et Déchets Radioactifs). »
53. « Les membres de cette Commission sont nommés par le gouvernement sur proposition des institutions membres. La pérennité intergénérationnelle de cette instance de concertation est rendue nécessaire par la nature des déchets radioactifs : les différents collèges comprennent une proportion significative de représentants des jeunes générations (par exemple jeunes élus ou représentants issus des conseils municipaux de jeunes). »
54. « Les autorités et experts publics comme les opérateurs et producteurs de déchets sont associés aux travaux de la CNPP pour apporter leur expertise ou pour exprimer leur point de vue. Ces acteurs sont invités de manière régulière ou ponctuelle à la CNPP. Des partenariats peuvent être établis entre la CNPP et un acteur institutionnel pour encadrer la coopération (accès à l'information, expertise,...). »
55. « La CNPP organise des points de rendez-vous réguliers entre les acteurs de la loi et l'ensemble de la population au niveau territorial en lien avec les CLI et l'ANCLI. Elle exerce un suivi citoyen autonome et vigilant. Elle contribue à la transparence, notamment en diffusant de manière active une information accessible et compréhensible à destination du public. »
56. « La CNPP développe un point de vue global et autonome à partir des informations existantes (éléments techniques et scientifiques, éléments sociopolitiques, économiques, juridiques, éthiques) ou d'informations et d'expertises complémentaires qu'elle entend développer (investigations propres à la Commission, expertises tierces, etc.). La CNPP regroupe les informations existantes par exemple en mettant en ligne sur un site unique tous les rapports disponibles. La CNPP accompagne ces informations de résumés facilement accessibles et compréhensibles. »

57. « La CNPP peut s'autosaisir ou être saisie sur toute question qui porte sur la gestion des matières et déchets radioactifs en France et dans le contexte européen. »
58. « La CNPP émet des avis et recommandations aux régulateurs et opérateurs (suivi du PNGMDR, processus de sélection de sites, questions de long terme,...) en amont des décisions. Les avis de la CNPP reflètent la pluralité des points de vue de ses membres. Les avis et recommandations de la CNPP sont transmis aux autorités ou aux opérateurs qui doivent motiver leurs décisions à cet égard. Ces avis peuvent par exemple concerner des recommandations pour des critères et une procédure de sélection de sites. »
59. « La CNPP est consultée à l'occasion des enquêtes publiques et des débats nationaux sur toutes questions concernant les matières et déchets radioactifs. »
60. « La CNPP joue de façon pérenne le rôle de gardien du processus, s'assurant que les principes établis dans les lois, les politiques et les procédures décidées par les pouvoirs publics sont respectés. »
61. « La CNPP dispose d'un budget propre dans le cadre d'une dotation par l'Etat pour son fonctionnement et la réalisation ou la commande d'expertises. Ses membres disposent d'une prise en charge pour les frais associés à leur participation (notamment les transports), et d'heures de délégation, en particulier pour les bénévoles.»
62. *Dans l'hypothèse où la création d'une Commission Nationale Pluraliste et Permanente ne serait pas retenue dans la loi de 2006, l'ANCLI créera de sa propre initiative cette Commission avec les acteurs qui souhaitent s'y associer.*

b) Un rôle institutionnel renforcé pour l'ANCLI

63. A l'instar du rôle qu'elle a joué lors des débats des CPDP « Gestion des déchets radioactifs » et « EPR » en 2005-2006, l'ANCLI entend contribuer de manière significative mais non exclusive à la mission de la Commission Nationale Permanente et Pluraliste.
64. Dans cette perspective, l'ANCLI doit disposer d'un rôle statutaire dans le processus de suivi de la gestion des matières et déchets radioactifs prévu par la loi de 2006, par sa participation à la CNPP, ainsi que par une participation aux autres instances de suivi de la gestion des déchets. L'ANCLI demande notamment que des membres de son conseil scientifique soient intégrés à la CNE.
65. Pour jouer pleinement son rôle dans le cadre de la CNPP, l'ANCLI entend se donner les moyens d'évaluer avec les CLI les propositions de politique nationale de gestion des déchets et les différentes options possibles.
66. Dans le cadre de sa participation à la CNPP, l'ANCLI contribuera à un meilleur accès à l'information, et à une motivation des décisions, notamment au regard des avis que l'ANCLI et les CLI auront pu émettre auprès de la CNPP. Dans l'hypothèse où, en dépit des efforts de la CNPP, l'accès à l'information restera difficile ou la motivation des

décisions insuffisante, l'ANCLI envisagera un recours direct aux instances en charge de faire respecter le droit à l'information au nom de la mission d'information des CLI.

67. L'ANCLI demande que les rôles du Parlement et de la CNPP soient explicités pour tous les rendez-vous d'évaluation inscrits à la loi de 2006, pour les différents types de déchets. En particulier, ces rendez-vous constitueront un examen plus approfondi en partenariat avec la CNPP, et s'appuieront sur le suivi continu effectué par la même CNPP sur chaque type de déchet.

c) Relations avec les réseaux et institutions européennes

68. La CNPP établit des liens avec les institutions européennes concernées par la gestion des déchets (Commission Européenne DG TREN, Comité des Régions, ...). L'ANCLI fait de même afin de pouvoir défendre ses vues de manière autonome lorsque cela est nécessaire.

69. L'ANCLI entend poursuivre les échanges d'expérience avec ses voisins européens, notamment dans le cadre de réseaux d'acteurs et des projets de recherche soutenus par la Commission Européenne (projets COWAM).

4 - Expertise

Il n'y a pas de participation possible pour les CLI sans une capacité d'interrogation et d'investigation. Dans le domaine complexe de la gestion des déchets, l'accès à l'information, le recours à une pluralité de sources d'expertise, tant au niveau territorial qu'au niveau national sont des conditions essentielles de la démocratie participative.

4.1 - Diagnostic

a) Le recours aux expertises : un outil essentiel pour la mission des CLI

70. L'accès aux travaux et avis de l'expert public est indispensable pour construire une compréhension des enjeux de la gestion des déchets, bénéficier notamment d'éléments d'évaluation sur les expertises de l'opérateur, et suivre les développements et implications de la politique de gestion des déchets, tant au niveau local des sites, que sur le plan d'ensemble national.
71. Dans un souci d'autonomie, les CLI ont souhaité depuis plusieurs années compléter l'expertise publique par d'autres modes d'expertise, et ont développé une mission propre dans ce domaine. Cette mission a pour objet de jeter un regard extérieur sur une évaluation réalisée par l'opérateur ou l'expert public, ou de conduire une investigation complémentaire sur un sujet qui n'est pas étudié ordinairement par l'opérateur ou l'expert public. L'expertise mobilisée par les CLI permet de faire ressortir de nouvelles questions voire de reformuler les problématiques. Elle est en outre une source de plus grande transparence et de renforcement de la confiance citoyenne.
72. Il peut s'agir d'études réalisées par des experts, membres permanents de la CLI ou du Comité Scientifique de l'ANCLI, ou d'études conduites par des laboratoires indépendants ou des universités mandatés par une CLI aussi bien que d'expertises collectives réalisées par une pluralité d'experts, institutionnels et non institutionnels (communément appelées « expertises pluralistes »). Cette capacité de mandater des expertises et de prendre position dans le champ scientifique et technique s'appuie autant sur les experts publics que sur les experts non institutionnels⁵.

⁵ Dans le domaine des déchets, le CLIS a pu bénéficier du regard de l'IRSN, notamment pour la validation du plan de suivi de l'environnement du laboratoire de l'ANDRA. Il a d'autre part fait appel à un expert non institutionnel - l'IEER - dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, pour réaliser une évaluation externe du programme de recherche de l'ANDRA. Le CLIS a également demandé l'avis de l'IRSN (entre autres) sur le rapport provisoire de l'IEER, ou encore sur la question des failles dans la région de Bure.

b) Quelques avancées, des bonnes pratiques,... et des difficultés persistantes

73. Il existe un nombre important d'expériences réussies dans le domaine de l'expertise non institutionnelle (expertises menées par les CLI sur la sûreté – visites décennales -, le suivi de l'environnement, les autorisations de rejets ou l'impact sanitaire - Groupe Radioécologie Nord Cotentin -, etc.). Des bonnes pratiques commencent à émerger. Notamment la signature de conventions entre la CLI, le cas échéant l'ANCLI, l'exploitant, l'autorité de sûreté et de radioprotection et l'expert mandaté par la CLI, facilite l'accès aux documents, et permet d'assurer de bonnes conditions pour la réalisation de l'étude. Le cas échéant, ces conventions permettent l'accès à des informations classées sous le sceau du secret défense ou commercial, sous conditions de confidentialité.
74. L'ANCLI partage le point de vue exprimé par un représentant de la DGSNR⁶, à savoir que les questions de déchets ne présentent pas manifestement d'enjeu commercial ou de défense, et les expertises dans ce domaine doivent être mises rapidement à la disposition du public.
75. La légitimité des CLI à investir le champ de l'expertise a été reconnue lors des débats de la CPDP, mais tarde à être pleinement prise en compte dans les faits. De la même manière, comme l'a souligné l'expérience récente des CPDP « EPR » et « Déchets », l'accès à l'information rencontre encore en pratique des limites importantes, en raison du secret défense et du secret industriel. Les CLI considèrent que la compétence des experts publics doit être réellement mise au service de la société, et pas uniquement des pouvoirs publics. De même les données de l'exploitant doivent être accessibles dès lors qu'elles sont appelées à être débattues, comme le prévoit l'article 7 de la loi constitutionnelle relative à la Charte de l'Environnement.
76. Les CLI et l'ANCLI sollicitent des experts non institutionnels mais se heurtent de façon récurrente à des problèmes de coût de l'expertise, et de conflits d'intérêts chez les experts compétents à intervenir. L'offre d'expertise non institutionnelle en France reste insuffisante aujourd'hui.

⁶ Discussion du groupe de travail ANCLI-IRSN sur l'accès à l'expertise, Issy-les-Moulineaux, 30 mars 2006

4.2 - Conclusions et recommandations

77. Les CLI ont toute légitimité pour recourir à l'expertise dans le cadre de leur mission de suivi, dans le domaine des déchets comme ailleurs. Elles entendent pouvoir aussi bien accéder à l'expertise publique, que contribuer au pluralisme de l'expertise, en mandatant des experts non institutionnels, ou en contribuant à des expertises collectives pluralistes. Ces démarches sont complémentaires de l'expertise des experts publics ou de l'opérateur.

a) Faciliter l'accès à l'information

78. L'ANCLI reconnaît la contribution de la CNE à la transparence du processus de recherche sur la gestion des déchets radioactifs à travers la production de rapports annuels accessibles tant par leur mise à disposition que par leur clarté. Il est néanmoins important que le travail de la CNE soit étendu à l'ensemble des recherches sur les déchets. Par ailleurs la pluralité des avis de ses membres doit être portée à la connaissance du public afin de favoriser l'appropriation du sujet par le plus grand nombre. La CNE doit intégrer des représentants de l'ANCLI, sur proposition de son Conseil Scientifique.

79. L'ANCLI prend note des progrès réalisés dans le cadre de la CPDP « EPR » sur l'analyse du conflit entre le secret défense et l'accès à l'information et demande que le Gouvernement donne suite aux recommandations et propositions du groupe de travail « Accès à l'information⁷ ». Celles-ci pourraient d'ailleurs faire l'objet d'un suivi particulier dans le cadre de la CNPP.

80. Tout en reconnaissant le conflit entre le secret défense et l'accès à l'information comme il a été analysé par le groupe de travail de la CPDP « EPR », l'ANCLI entend que le recours au secret défense reste une exception.

81. L'ANCLI mettra en place des conventions avec les régulateurs, les experts publics et les opérateurs de manière à faciliter l'accès à l'expertise comme l'impose la réglementation, tout en assurant le respect du secret défense et commercial lorsqu'il est avéré, au travers de son Comité Scientifique

b) Développer les expertises non institutionnelles, notamment pluralistes

82. Il est nécessaire de diversifier les sources d'expertise en matière de gestion des déchets radioactifs, notamment en renforçant significativement l'expertise universitaire et l'expertise associative, de manière pérenne. L'application de la loi de 2006 doit favoriser le développement de ces pôles d'expertises complémentaires.

83. L'ANCLI entend pour sa part contribuer à ce développement, notamment dans le cadre de la CNPP, et en apportant le concours de son Conseil Scientifique aux CLI.

84. Dans le cadre de son partenariat avec l'IRSN, l'ANCLI contribuera à l'identification de bonnes pratiques, et au renforcement des efforts en faveur de l'expertise non institutionnelle

⁷ <http://www.debatpublic-epr.org/docs/pdf/bilan-du-debat/rapportgtaccsesinfovf.pdf>

c) Développer la coopération avec les experts publics

85. Les CLI et l'ANCLI souhaitent que la capacité d'expertise publique soit renforcée sur la gestion des matières et déchets radioactifs.
86. Les CLI et l'ANCLI souhaitent que les processus d'expertise publique associent les citoyens et le public, a minima par la publicité des résultats des expertises ou des recherches et de leur évaluation. L'ANCLI souhaite que la loi pose clairement le principe d'une publicité des rapports d'évaluation de l'IRSN et des autres experts publics sur les résultats des recherches et des expertises.
87. L'ANCLI peut saisir l'IRSN ou tout autre expert public (par exemple le BRGM), soit dans le cadre de la CNPP, soit directement.
88. L'ANCLI souhaite renforcer sa coopération avec l'IRSN et les experts publics, notamment dans le cadre de la CNPP et de ses investigations.
89. L'ANCLI souhaite que la loi reconnaisse officiellement le principe d'un soutien de l'IRSN au travail des CLI et de l'ANCLI, dans le contexte de la gestion des matières et déchets radioactifs.

d) Doter la Commission Nationale Pluraliste Permanente de moyens pour être active dans le domaine de l'expertise

90. La CNPP a vocation à assurer une lisibilité et un accès facilité à toutes les données concernant la gestion des déchets et matières radioactifs. En particulier, elle doit faciliter l'accès aux expertises et recherches produites notamment dans le cadre de la loi de 2006. La CNPP doit être dotée de moyens à la hauteur de cette mission.
91. La CNPP peut être saisie ou s'autosaisir pour réaliser des expertises complémentaires sur tous les domaines qui sont concernés de près ou de loin par la gestion des déchets radioactifs (radioprotection, géologie, gouvernance, économie, sciences sociales, éthique...)

5 - Long terme

Une dissymétrie se fait jour actuellement entre des débats qui restent ponctuels, des dispositifs législatifs encore limités dans le temps, et la dimension de long terme des déchets. Alors que des options techniques sont en préparation pour faire face à ce défi du temps, il y a peu de propositions sur les dispositifs de gouvernance qui doivent encadrer leur mise en place. Cependant, les choix concernant les options techniques revêtent une dimension éthique déterminante car ils peuvent ouvrir ou fermer les choix sur lesquels auront à statuer les générations suivantes, et ils conditionnent la possibilité de participation future des citoyens, comme leur capacité à exercer leur libre arbitre dans les situations futures. Dans cette perspective, le cadre de gouvernance du long terme doit être fixé préalablement aux choix techniques.

5.1 - Diagnostic

Ce diagnostic s'appuie sur les discussions sur le long terme conduites à l'occasion de la CPDP « Déchets » (septembre 2005 à janvier 2006) et des réflexions menées sur ce même thème dans le cadre du projet de recherche européen COWAM 2 (2004-2006).

a) La transmission de la mémoire et des capacités de vigilance pour une responsabilité de long terme

92. La gestion des déchets introduit une dimension temporelle nouvelle, jamais expérimentée par les sociétés humaines. Elle représente un défi non seulement d'un point de vue technique, mais aussi sur le plan éthique, social, politique. Quelle que soit la solution technique préconisée, elle doit s'inscrire dans un dispositif de gouvernance participative intergénérationnelle pour exercer sur le long terme une fonction de vigilance citoyenne et de mémoire.
93. « Comment créer les conditions pour permettre une prise en charge responsable de la gestion des déchets par les générations suivantes ? » Pour répondre à cette question et mettre en œuvre une gestion de long terme, il n'est pas besoin de se projeter dans un futur lointain. Le principal enjeu est de transmettre à la génération suivante les moyens de cette gestion. Il est également de donner des conditions satisfaisantes pour qu'elle puisse elle-même transmettre un dispositif de gouvernance à la génération suivante.
94. Le développement de concepts techniques pour la gestion de long terme est souvent construit sur l'idée qu'il faut éviter d'imposer des charges indues aux générations futures. En considérant que sera perpétuée de toute évidence une mission de mémoire, de vigilance et de suivi, le dispositif de gouvernance pour la gestion à long terme des déchets doit dans la mesure du possible maintenir les choix ouverts pour les prochaines générations. Ceci suppose préalablement la discussion et la définition de principes éthiques sur lesquels pourront se construire des options de gouvernance. Parmi ces principes, les notions de responsabilité, de justice et de participation démocratique figurent au premier plan.

95. Le maintien et la transmission de la mémoire sur le long terme constituent une des difficultés majeures de la gouvernance des déchets. De nombreux exemples, comme la gestion des anciennes mines, témoignent de la faible pérennité des mémoires archivées, dès lors qu'elles ne sont plus associées à une activité qui fait sens pour la génération présente. La gestion des déchets présente un risque qui justifie en soi une activité de vigilance et de suivi sur le long terme.
96. Le maintien de la mémoire et de la vigilance sur le long terme présente de nombreuses difficultés. Centralisées dans un lieu national, ces fonctions de mémoire et de vigilance sur la gestion des déchets, risquent d'être coupées des lieux physiques de stockage et/ou d'entreposage, et de ne pas être opératoires. Etablies sur les seuls sites de gestion, elles sont soumises à un risque d'éparpillement et d'affaiblissement : il pourrait en résulter une absence de vision globale sur les installations. Les moyens dédiés localement pourraient s'avérer insuffisants. Par ailleurs, la vigilance ne peut se limiter au périmètre du site de dépôt des déchets. Dans le cas d'un stockage par exemple, les exutoires potentiels sur le long terme peuvent se situer à une très grande distance de l'installation.
97. Cette situation justifie largement l'existence de dispositifs de mémoire et de vigilance redondants au plan local, national, voire international, à l'instar du dispositif de protection du patrimoine mondial et de développement durable mis en place sous l'égide de l'UNESCO. La conservation des informations aussi bien sur le site qu'à un niveau central dans le pays concerné et dans une institution internationale constitue une garantie contre la perte de mémoire. De même, la création d'une fonction de vigilance à chacun de ces niveaux, c'est-à-dire dans une instance locale et parallèlement dans des institutions nationales et internationales, peut assurer qu'une défaillance à l'un de ces niveaux soit palliée par l'existence des autres niveaux. Cette architecture locale, nationale et internationale de gouvernance aurait en outre pour avantage de matérialiser la solidarité entre la communauté locale et la nation dans la prise en charge des déchets.
98. Le long terme interroge la pérennité des instances de concertation locales autour des sites nucléaires. Le maintien d'une fonction territoriale d'information et de suivi est essentielle au-delà du fonctionnement de l'installation, pendant le démantèlement et au-delà. Les acteurs locaux doivent disposer d'un outil de concertation reconnu et doté de moyens pour perpétuer de génération en génération la vigilance autour du site, indépendamment de son statut (INB, ou site déclassifié).

b) Le développement économique : conséquence ou condition d'une bonne gouvernance de long terme ?

99. Les mécanismes de compensation expérimentés en France et ailleurs en Europe dans les années 1990 étaient fortement associés à la perspective d'un engagement à courte échéance dans un processus de sélection de sites. Ces mécanismes ne sont pas à la hauteur de l'enjeu du long terme.
100. L'installation d'un site de gestion des déchets sur un territoire devrait contribuer au développement local, sans créer de dépendance sur le long terme de la communauté territoriale vis-à-vis de cette activité. Il devrait éviter de décourager les investissements dans la communauté d'accueil, et favoriser au contraire les synergies avec le

développement d'autres activités économiques. Il est intéressant de constater qu'à partir des activités de retraitement à la Hague, la région du Nord-Cotentin a développé des compétences dans le domaine du confinement qui trouvent des applications bien au-delà du nucléaire, comme dans l'agro-alimentaire, par exemple.

101. Il existe un risque important sur le long terme que la communauté nationale se décharge de sa responsabilité vis-à-vis des déchets radioactifs gérés sur les territoires d'accueil. La nation doit veiller au maintien d'une solidarité avec les territoires hôtes. Un fonds de développement territorial devrait permettre d'exprimer la solidarité nationale envers les communautés d'accueil, et au-delà contribuer au dynamisme des communautés hôtes pour renforcer leur capacité à exercer une vigilance autour des sites de gestion des déchets.
102. Pour ces deux raisons, la communauté d'accueil doit définir un projet de développement territorial qui intègre les conditions d'installation du site dans un environnement économique de pluriactivité et les modalités de suivi de l'installation sur le long terme. Le partenariat local belge MONA a ainsi proposé la création d'un fonds territorial qui permet de s'assurer que les bénéfices de l'installation de gestion des déchets ne seront pas réservées à la génération présente et profiteront également aux générations suivantes et futures. Ce fonds a pour objectif de favoriser le développement économique en lien avec l'installation, sans créer de dépendance forte, et d'assurer une certaine flexibilité afin que le développement de la communauté puisse s'adapter à une évolution du contexte socio-économique ou des événements sur l'installation, et conserver ainsi un dynamisme et une capacité de vigilance sur le site.

5.2 - Conclusions et recommandations

103. La loi de 2006 ne prend en compte le long terme que sous un aspect technique. La gouvernance de long terme doit se construire dès maintenant en France. Quels sont les dispositifs de responsabilité pour la gestion des déchets de long terme entre l'Etat, les producteurs de déchets, et les opérateurs de gestion? Qui sera propriétaire des déchets dans plusieurs centaines d'années? De quelle manière sera financée la gestion sur le long terme? Quelles responsabilités incomberont respectivement à la communauté nationale et aux territoires d'accueil? Comment s'assurer que la gestion des déchets reste à l'agenda du débat démocratique au niveau local et national? Quelle(s) instance(s) de suivi mettre en place pour s'assurer de la bonne gouvernance des déchets sur le court, moyen et long terme? Quels points de rendez-vous peut-on anticiper et programmer sur le long terme, avec quels objectifs, et quelles modalités? Dans quel dispositif de gouvernance de long terme inscrire la gestion des déchets: quels moyens de gestion, quelle vigilance au niveau local et national?
104. Toutes ces questions ne trouvent pas de réponse aujourd'hui. Les solutions qui seront apportées en termes de gouvernance doivent être débattues et préparées aujourd'hui pour deux raisons. D'une part, une bonne gouvernance de long terme des déchets commence dès maintenant par une prise en compte effective de la démocratie locale dans les processus de décision: la pérennité de la participation locale est une condition d'une prise en charge durable de la gestion des déchets. D'autre part, ces choix de gouvernance auront nécessairement des conséquences pour les solutions techniques qui sont élaborées

actuellement ; il est indispensable que les options techniques prennent en compte et s'inscrivent de manière cohérente dans le dispositif de gouvernance de long terme. C'est d'ailleurs l'enjeu des dispositifs de réversibilité, par exemple, qui n'ont de sens que dans la mesure où ils permettent de laisser ouverts des choix futurs correspondant aux attentes de la société, et maintiennent une capacité d'action et de participation pour les générations suivantes.

105. Au niveau local, le dispositif de gouvernance comprend :
 - Le maintien et développement de capacités de mémoire, de suivi et de vigilance localement (notamment par la pérennisation des CLI indépendamment du changement de statut de l'installation, et le développement d'une dimension intergénérationnelle dans les CLI),
 - l'explicitation d'un contrat de long terme entre les communautés locales d'accueil et la communauté nationale,
 - la définition de projets territoriaux dans les communautés d'accueil, dans une perspective de développement durable, comme garantie de la pérennité de la fonction de vigilance sur les sites.
106. Au niveau national, le dispositif de gouvernance doit être complété par :
 - la définition de temps de rendez-vous citoyens (suivant quels objectifs et quelles modalités) sur le long terme concernant la gouvernance des déchets,
 - un fonds national qui prend en charge non seulement les recherches et développements techniques de la gestion des déchets, mais également la préparation et la mise en œuvre d'instances et de procédures pour la gouvernance de long terme,
 - des fonds à destination territoriale pour faciliter le développement de projets dans les communautés accueillant des matières et déchets radioactifs,
 - une instance indépendante en charge de suivre et d'évaluer la gestion du fonds national et des fonds territoriaux,
 - la mise en place d'une architecture de mémoire, de suivi et de vigilance, déployée entre des niveaux national, local et international (sur l'exemple du système UNESCO de protection du patrimoine de l'humanité), avec à chaque niveau une instance spécifique dotée de compétences et de moyens appropriés.
107. Ces questions et recommandations et de manière plus large tous les aspects qui touchent à la spécificité du long terme sont inscrites dans le programme de travail de la CNPP afin qu'elle établisse des spécifications pour la situation française et prépare des dispositions des prochaines étapes du processus de décision
108. L'ANCLI entend apporter dans l'avenir des propositions dans le cadre de la CNPP, à la fois sur les dispositifs nationaux et locaux.
109. La construction de liens intergénérationnels doit commencer dès maintenant, et être intégrée dans les dispositifs de gouvernance des déchets. L'ANCLI entend pour sa part engager une réflexion sur le développement de relations intergénérationnelles dans le cadre des CLI, par exemple en lien avec des conseils municipaux de jeunes.
110. Dans le long terme, comme pour le temps présent, la gestion des déchets doit considérer la production de nouveaux déchets comme devant être débattue et décidée de manière démocratique, suivant les principes établis par la Charte de l'Environnement.

Annexe 1 – Glossaire

AMAC	Asociación de Municipios en Areas de Centrales Nucleares
ANCLI	Association Nationale des Commissions Locales d'Information
ANDRA	Agence Nationale de gestion des Déchets Radioactifs
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CEA	Commissariat à l'Énergie Atomique
CEPN	Centre d'Évaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire
CI	Commission d'Information (autour des installations nucléaires de défense)
CLI	Commission Locale d'Information
CLIC	Comité Local d'Information et de Concertation
CLIS	Comité Local d'Information et de Suivi
CLS	Commission Locale de Surveillance
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CPDP	Commission Particulière du Débat Public
CNPP	Commission Nationale Pluraliste et Permanente
CNE	Commission Nationale d'Évaluation
CORWM	Committee on Radioactive Waste Management
COWAM	Communities Waste Management : Réseau européen d'acteurs locaux concernés par la gestion des déchets radioactifs
CSPI	Commission Spéciale et Permanente d'Information auprès de l'établissement COGEMA-La Hague
DGSNR	Direction Générale de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection
ICAM	Institut Catholique d'Arts et Métiers
IEER	Institute for Energy and Environmental Research
INB	Installation Nucléaire de Base
IRSN	Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire
KASAM	Conseil National de Gestion des Déchets Radioactifs (Suède)
PNGDR-MV	Plan National de Gestion des Déchets Radioactifs et Matières Valorisables (projet élaboré en 2005)
PNGMDR	Plan National de Gestion des Matières et Déchets Radioactifs (inscrit dans le projet de loi en 2006)
SPPPI	Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Annexe 2 – Liste des participants

CLI	Nom-Prénom	Institution, titre
ANCLI	Jean-Claude DELALONDE	Président de l'ANCLI, Président de la CLI de Gravelines
ANCLI	Michel DEMET	Conseiller Général du Nord
ANCLI	Valérie DEMET	Conseiller technique de l'ANCLI
ANCLI	Monique SENE	Secrétariat de l'ANCLI
		Vice-présidente de l'ANCLI
		Groupement des Scientifiques pour l'Information sur l'Energie Nucléaire
Blayais	Didier LAROCHE	CLI de Saclay et CI de Bruyère le Châtel
Bure	Benoît JAQUET	Chargé de mission au Conseil Général
Bure	Robert FERNBACH	Secrétaire Général du CLIS
		Vice-Président du CLIS
		Maire d'Houdelaincourt
Cadarache	Raymond TAILLARD	Association Médiane
Dampierre	Jean-Marie POIRIER	Adjoint au Maire de Dampierre en Burly
Association E.D.A	Anita Villers	Association Environnement Développement Alternatif
Fessenheim (CLS)	Jean-Marie BROM	Représentant des associations à la CLS
Fessenheim (CLS)	Jean-Paul LACOTE	Alsace Nature
Gard	Chantal MOUCHET	Chargée de mission
Gard	Antoine JOUAN	Société Française d'Énergie Nucléaire du Languedoc-Rousillon
Gard	Marie-Anne SABATIER	Société de Protection de la Nature du Gard
Gard	Patrick REMUSAT	Conseiller Municipal de St Pons la Calm
Golfech	Gilbert ABARNOU	Vice-Président de la CLI
Golfech	Suzanne GAZAL	Vice-Présidente de la CLI
Gravelines	Jean-Claude BOUCHERY	Ingénieur, Service environnement et risques majeurs (Gravelines)
Gravelines	Vincent LEUREGANS	Ingénieur, Service environnement et risques majeurs (Gravelines)
la Hague (CSPI)	Albert COLLIGNON	Conseiller Scientifique
la Hague (CSPI)	Jacques FOOS	Vice-Président de la CSPI, Expert Scientifique
la Hague (CSPI)	Olivier LAFFITTE	Syndicat professionnel autonome de l'énergie nucléaire (SPAEN)
La Manche (CLS)	Jean-Claude AUTRET	Président de l'Association pour le Contrôle de la Radioactivité de l'Ouest (ACRO)
La Manche (CLS)	David BOILLEY	ACRO
La Manche (CLS)	Vincent MONNIER	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) Basse-Normandie
Saclay	Chantal RIGAL	Conseillère municipale de Châteaufort
Saclay	Claude BOISRIVEAU	Union Départementale de la CFDT-91
St-Laurent-des-Eaux	Yves LECORDIER	Conseiller Municipal de la Commune de Lestiu
		Président du Comité du Verdelet
Tricastin	Jean-Pierre MORICHAUD	Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA)
		Conseil Supérieur de Sécurité et Information Nucléaire

Equipe de facilitation

Mutadis	Gilles HERIARD DUBREUIL
Mutadis	Serge GADBOIS
Mutadis	Stéphane BAUDE

Intervenants extérieurs

CEPN	Thierry Schneider
DGSNR	Romain Cailleton, Sous-directeur des installations de recherche, du démantèlement, des sites pollués et des déchets radioactifs
ICAM	Sylvain Lavelle
IRSN	Frédéric Bourgoignon

Annexe 3 – Proposition du CLIS pour le fonctionnement du CLIS dans le cadre de la loi de 2006

1) Composition.

Sans changer les différentes catégories de membres (membres de droit, parlementaires, élus des collectivités territoriales concernées, associations et syndicats), il serait souhaitable d'apporter les modifications suivantes :

- augmenter le nombre de parlementaires (4 actuellement),
- prévoir 3 représentants par Conseil Général (au lieu de 5 actuellement) : le Président ou son représentant et les conseillers généraux des cantons concernés (2 par département),
- ajouter les communes dont tout ou partie du territoire se trouve dans la zone de transposition définie par l'ANDRA (soit de 8 à 10 communes meusiennes).

Il est également proposé de créer un collège d'experts (membres à titre consultatif) composé de 4 à 7 spécialistes (universitaires, chercheurs, médecins) dans les domaines de recherche du laboratoire, en sciences humaines et en radioprotection.

2) Missions.

La définition pourrait être plus large que celle du texte de la loi du 30/12/91 (qui laisse la place à une interprétation restrictive, notamment en ce qui concerne le recours à des contre-expertises).

3) Statut et financement.

Il paraît indispensable de doter le CLIS de la personnalité juridique et de recourir par exemple à la forme associative. Le financement de l'association serait assuré par une subvention annuelle versée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'un montant au moins égal au montant actuel (305 000 €). Il conviendra également d'envisager les incidences qu'un nouveau statut aura sur la situation du personnel du CLIS.

4) Présidence.

Il est proposé, dans la mesure où la forme associative est retenue, que le Président (et le Vice-Président) soit désigné par un bureau, lui-même désigné par l'Assemblée Générale, collège par collège, selon la répartition suivante : 4 représentants du collège « membres de droit », 2 représentants du collège « parlementaires », 2 représentants du collège « régions et départements », 5 représentants du collège « communes », 3 représentants du collège « associations » et 2 représentants du collège « syndicats ».

Enfin, les membres du groupe de travail ont exprimé le souhait que le ministre de la santé soit également signataire de la loi.