

Débat public sur le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs

du 17 avril au 25 septembre 2019

DESRIPTIF DU PROJET

Le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) est un document de planification triennal créé par la loi du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs qu'ils soient issus de la filière électro-nucléaire, de la santé ou de la défense. La Commission nationale du débat public (CNDP) a été saisie de ce cinquième plan en application des nouvelles dispositions législatives issues des ordonnances du 3 août 2016.



CONTEXTE ET PHASE PRÉPARATOIRE

La Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé le 4 avril 2018 de l'organisation d'un débat public dans un contexte peu favorable. En premier lieu, le PNGMDR est un plan de gestion d'une durée très courte de trois ans qui n'arbitre pas les options de gestion des matières et déchets radioactifs. Il n'est qu'une déclinaison opérationnelle. Certaines parties prenantes considéraient donc qu'il n'était pas possible de débattre des grandes options. Telle ne fut pas l'approche de la commission dont l'expérience lui a appris que le public « choisit et élève systématiquement » le champ du débat. En deuxième lieu, le sujet nucléaire suscite une conflictualité croissante. Nombre d'observateurs jugeaient que la CNDP ne parviendrait pas à mener un débat public ouvert rassemblant partisans et opposants. Enfin, les reports permanents de publication de la

Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), puis le Grand débat national et les élections européennes ont fortement perturbé le calendrier d'ouverture du débat public.

Ce débat a pu se tenir parce que la commission a pleinement apporté la preuve de son rôle de tiers garant neutre sur un sujet et dans un contexte hautement conflictuel. Elle a ouvert tous les sujets, y compris les plus redoutés par les décideurs tels que les alternatives à l'enfouissement des déchets hautement radioactifs. La parole des opposants a eu autant de place que la parole des partisans, par exemple dans la démarche de clarification des controverses. Aucun conflit, aucun territoire n'a été esquivé, aucune parole n'a été écartée.

CHIFFRES DU DÉBAT

Quelques chiffres permettent de mesurer la contribution de ce débat public à l'information du public : 68 250 documents d'information diffusés, 28 820 visites du site internet du débat, 12 101 fichiers téléchargés, 652 retombées presse et 22 réunions à travers la France. La commission particulière (CPDP) a multiplié les outils pour rendre ce débat compréhensible et accessible à tous. Pour autant, la mobilisation des relais de diffusion de ce débat a été difficile dans un contexte post Grand débat national où le public ne comprenait pas cette nouvelle sollicitation.

Au regard de chiffres de diffusion de l'information, la participation peut paraître quantitativement relative : plus de 3400 participants aux réunions publiques, 443 avis, 86 questions, 62 cahiers d'acteurs, 3043 messages. Qualitativement ce fut une participation témoignant d'une expertise certaine du sujet. Ainsi, les questions posées sur le site internet sont « *d'un niveau de précision traduisant une très bonne connaissance du sujet* » (compte rendu de la CPDP). Le public « profane » n'apparaît pas majoritaire dans la participation à ce débat.

Ces constats sont une constante du débat public sur les questions nucléaires. Le débat public de 2005-2006 organisé

par la CNPD sur « les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue » présente des chiffres similaires (3000 participants, 13 réunions publiques, 23 cahiers d'acteurs, 15 000 visites du site internet, 500 questions) pour un budget supérieur de 45 %. Il en fut de même pour le débat public sur le projet de nouvel EPR sur le site de Penly 3 en 2010 (3000 personnes, 33 cahiers d'acteurs, 270 questions), alors que les projets mobilisent généralement plus que les plans et programmes.

La différence majeure tient au nombre de questions posées (86) particulièrement faible s'agissant du débat PNGMDR. La nature des questions permet de comprendre cette différence et plus encore les caractéristiques du débat sur les questions nucléaires. Alors qu'en 2005/2006 et en 2010 une majorité de questions portait sur les choix de politique énergétique, la sécurité et la sûreté, en 2019 les questions portent en premier lieu sur le débat lui-même exprimant des « *interrogations fortes ou des manifestations de scepticisme sur ce qui sera fait des enseignements du débat* » (compte rendu de la Cpdp). Plus que la technicité du sujet, c'est bien la faible confiance dans l'écoute des décideurs qui a freiné la participation du public.

DÉROULEMENT DU DÉBAT

Compte tenu de la dimension intrinsèquement et historiquement conflictuelle du sujet, la CNDP a veillé au plus strict respect des principes de neutralité et d'indépendance. Il a été choisi de confier la présidence de la commission particulière à Isabelle Harel-Dutirou compte tenu de son expérience de commissaire de la CNDP, de l'intégrité inhérente à sa fonction de magistrat et son absence de position sur le sujet nucléaire. La composition de la CPDP, à laquelle se sont associés les garants post-débat du projet CIGEO, a permis d'allier des profils globalement expérimentés de la participation, quelques experts, aucune partie prenante. Contrairement à de précédents débats sur ces sujets conflictuels, la commission n'a jamais été contestée.

Au-delà des outils traditionnels du débat public, l'équipe a proposé trois outils innovants : la clarification des controverses, le groupe miroir et l'atelier de la relève. **La clarification des controverses** est une méthode de

co-construction de l'information à destination du public qui, pour la première fois, a permis de trouver un consensus sur ce qui fonde les principales oppositions. Si en 2005, la commission avait bien demandé une analyse contradictoire aux experts connus pour leurs positions critiques, elle n'a pas cherché le consensus sur l'identification des sujets de controverses. Quant au débat public de 2013 sur le centre de stockage profond de déchets radioactifs (Cigéo), il fut justement critiqué pour son absence de documents contradictoires. **Le groupe miroir**, composé de citoyens tirés au sort, était particulièrement indispensable sur ce sujet fortement préempté par un nombre limité d'acteurs experts afin de sortir de la controverse technique et d'identifier les questions qui intéressent le public. Il est particulièrement intéressant de constater que le groupe miroir a fait le choix d'une question éthique, question absente du PNGMDR : « *Que nous a-t-on légué et que léguerons-nous à nos enfants?* ». Enfin **l'atelier de la relève** composé de 40 étudiants, représentant la génération qui aura la responsabilité opérationnelle des

26 FÉVRIER 2018

Saisine de la CNDP par le ministère de la Transition écologique et solidaire et l'Autorité de sûreté nucléaire.

4 AVRIL 2018

Décision de la CNDP d'organiser un débat public et d'en confier l'organisation à une commission particulière (CPDP).

2 MAI 2018

Nomination de Mme Isabelle Harel-Dutirou, présidente de la CPDP, et de MM. Michel Badré et Pierre-Yves Guihéneuf, membres.

6 JUIN 2018

Désignation de Mme Catherine Larrère et de M. Antoine Tilloy, membres de la CPDP.

18 JUILLET 2018

Désignation de Mme Isabelle Barthe et de M. Philippe Quévremont, membres de la CPDP.

choix discutés, est particulièrement intéressant par ses résultats. De tels dispositifs sont nécessaires pour convier les publics absents traditionnellement des débats. Ils ont surtout permis de réintégrer dans l'espace institutionnel du débat des questionnements, notamment éthiques, qui sont aujourd'hui posés dans des espaces alternatifs. Il est particulièrement intéressant de constater que spontanément ce public « profane » a choisi les mêmes thèmes d'argumentation que les contestataires qui refusent le débat institutionnalisé.

La conflictualité s'est exprimée dans quelques réunions du débat public avec pour objectif généralement d'empêcher certains orateurs de s'exprimer. Il aurait été anormal que le conflit soit absent de ce débat. C'eut été la preuve de son

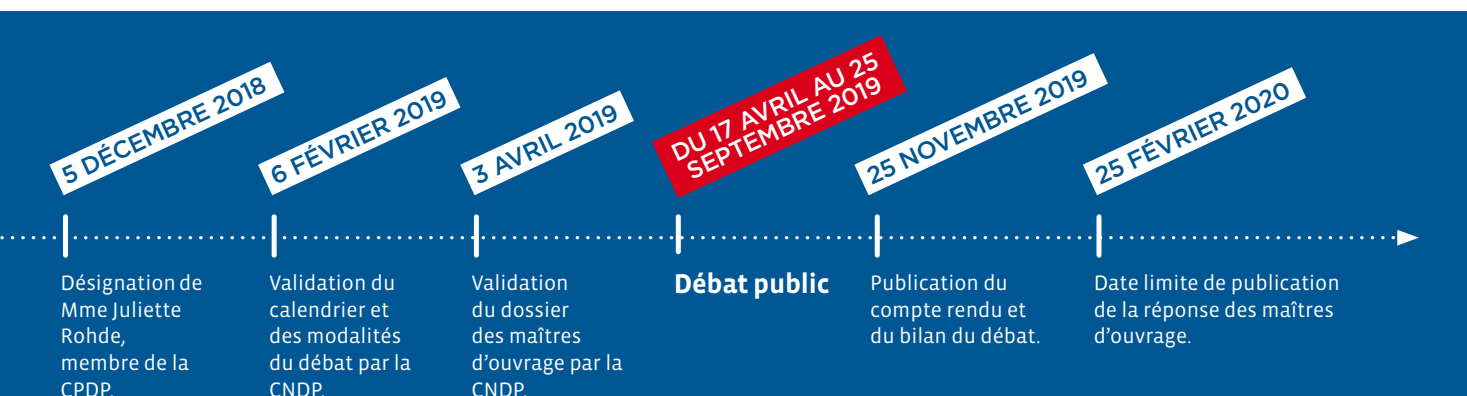
invisibilité dans l'espace public. En réalité, nous ne pensons pas à l'origine que ce débat puisse aller à son terme tant les tensions sur le sujet du nucléaire sont enracinées dans la sphère publique. Plus encore, il fut particulièrement intéressant que le débat puisse finalement s'engager avec ces personnes dont l'objectif était justement d'empêcher le débat. Même si celles-ci refusaient à s'exprimer dans un cadre institutionnel, ces personnes souhaitaient que leur parole soit entendue et il est de notre mission fondamentale que le décideur ait connaissance de tous les arguments y compris les plus contestataires. Leurs arguments ont une légitimité d'existence égale à tous les autres participants. Si le conflit est inhérent à un sujet ou un projet, la CNDP ne donnerait pas au décideur une image sincère de la réalité en le minimisant ou en l'esquivant.

LES ENSEIGNEMENTS DU DÉBAT PUBLIC

Ce débat public a permis de faire un tour exhaustif des arguments suscités par le PNGMDR qui sont détaillés dans le compte rendu de la CPDP. Il est donc proposé ici de se concentrer sur les points forts du débat public qui sont également les creux du PNGMDR et de constater la constante des arguments suscités par la question du nucléaire et du traitement de ses déchets. Comme en 2005, 2010 et 2013, les interrogations liées aux impacts sanitaires et environnementaux, aux questions de transports et aux enjeux de financement ont été les constantes du débat. Des chapitres entiers des comptes rendus de débat public y sont consacrés. Il est donc étonnant que ces sujets restent des points faibles du PNGMDR. La CNDP avait d'ailleurs demandé au maître d'ouvrage des compléments à son dossier sur ces points avant l'ouverture du débat, compléments qui sont restés très modestes au regard des enjeux.

Deux sujets transversaux sont la racine des arguments: l'éthique et la gouvernance. L'éthique, que ce soit la responsabilité intergénérationnelle ou la légitimité à décider du niveau de risque acceptable, fut spontanément le thème choisi par le groupe miroir. En 2013, le compte rendu du débat consacre déjà un chapitre entier à cette question. La question éthique a été dès 2005 l'argument premier pour demander que toutes les alternatives à l'enfouissement des déchets radioactifs demeurent ouvertes. Le public réouvre systématiquement le débat éthique puisqu'il fonde des choix stratégiques notamment le choix de poursuivre

ou non la politique nucléaire. Il aspire à une gouvernance lui permettant d'être associé à ces choix. En 2005, le sujet était posé en des termes différents d'indépendance des autorités de contrôle et de transparence. Il était souhaité une « surveillance politique » (compte rendu 2005). Aujourd'hui, la gouvernance se pose en des termes politiques. Elle est la « préoccupation majeure du public », identifiée en ces termes en 2010 (compte rendu 2010). Les mêmes termes reviennent dans le débat public de 2019 : « tout est déjà décidé », « comment voulez-vous que l'on vous croie ? », « enfumage », « débat tronqué ». Éthique, gouvernance et confiance sont intimement liées dans ce débat où une partie du public a le sentiment d'être trompé depuis des années. À l'évidence aucune réponse fondée sur la seule expertise ou connaissance des « sachants » ne suffira. Le public veut être pleinement associé aux choix stratégiques, que celui-ci soit posé dans une arène participative ou représentative. Le débat public tel qu'il est posé dans le droit français de la participation trouve ici ses limites. Il n'a de portée et de consistance que par son lien à la décision. Certains de nos concitoyens se sont tournés vers la violence ou le boycott considérant que par le passé les pouvoirs publics avaient apporté la preuve de l'absence de prise en considération du débat public. Si les décideurs souhaitent que le débat sur la politique nucléaire ait lieu dans des instances institutionnelles, ils doivent apporter la preuve de la considération qu'ils lui accordent, et donc revoir profondément le système de gouvernance du nucléaire. Les réponses « à la marge » ne suffiront pas.





Chantal Jouanno
Présidente de la Cndp

LE RÔLE DE LA CNDP

La CNDP est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élus, magistrats, représentants de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité. Les valeurs de la CNDP sont l'indépendance, la neutralité, la transparence, l'égalité de traitement des opinions et l'exigence d'argumentation.

ENSEIGNEMENTS CLÉS POUR LA CNDP

Deux enseignements se dégagent plus particulièrement du débat public PNGMDR ; le premier est que les arguments développés par le public depuis les premiers débats sur le nucléaire en 2005 ont peu évolué dans leur contenu mais fortement dans leur hiérarchie. Les arguments concernant l'éthique et la gouvernance ont dorénavant une place prééminente dans le débat public sur les questions nucléaires. Le débat invite donc les décideurs publics à expliquer ses choix éthiques et à fondamentalement revoir la gouvernance des choix nucléaires. Dans un contexte fortement marqué par le discours de l'Etat sur la participation, le public attend que celle-ci soit étendue aux choix stratégiques, non aux seuls arbitrages de gestion opérationnelle.

A cet égard, nous nous interrogeons sur la pertinence de soumettre le seul PNGMDR à une procédure participative récurrente. Cet outil de gestion triennal ne répond pas à l'esprit des textes visant la participation sur les plans et programmes. Ceux-ci devraient normalement porter des arbitrages stratégiques permettant de débattre des objectifs et principales orientations.

Le deuxième enseignement confirme que la capacité d'un débat à mobiliser un public dit « ordinaire » tient à la confiance que celui-ci a dans l'écoute des décideurs. Alors que les campagnes publicitaires sur les réseaux sociaux pour faire connaître le débat ont majoritairement touchées des femmes de 18 à 34 ans (30 % de

l'audience des campagnes), les personnes qui ont finalement décidé de s'impliquer dans le débat numérique étaient majoritairement des hommes de 25 à 44 ans (38 %). Les commentaires échangés sur Facebook, expliquant cette désertion du « débat officiel » portaient principalement sur le scepticisme quant à l'influence de ce débat sur la décision finale et l'enfermement du débat par les parties prenantes. Le public déserte l'arène institutionnelle du débat public considérant que celle-ci n'a pas d'impact sur le décideur, considération argumentée par les décisions passées de l'Etat.

Face à ce constat, la CNDP doit s'interroger sur la légitimité de rendre compte des débats qui se déroulent en dehors de son arène institutionnelle. Puisque notre mission est d'éclairer les décideurs en leur donnant à voir tous les arguments suscités par leurs projets, nous ne pouvons pas nous arrêter aux frontières des institutions. Il serait légitime de synthétiser également les arguments échangés sur les réseaux sociaux et dans les « contre-débats ».

Les participants à ce débat public, notamment les opposants aux choix nucléaires, ont fait preuve de leur confiance dans les procédures institutionnelles existantes pour aboutir à des décisions argumentées et transparentes. Trahir cette confiance conduira inévitablement à discréditer les institutions, la participation, et donc à alimenter le discours de la défiance et de la violence.

Consultez le compte rendu du débat public et les archives du débat sur le site de la Cndp

Directrice de publication : Chantal Jouanno

Mise en page : Euro2C

Impression : Euro2C

Crédits photographiques : Adobe Stock / pict rider
- Jumbo2010



244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 60
contact@debatpublic.fr

UNE ÉQUIPE À VOTRE ÉCOUTE
Retrouvez-nous sur : www.debatpublic.fr

Suivez-nous sur :