

Synthèse des échanges en world café sur la gouvernance

Paris, 24 septembre 2019

I - La mise en œuvre du plan et ses interactions avec les autres politiques publiques

Animation : Antoine Tilloy et Sylvie Denis-Dintilhac

Questionnement identifié par la commission :

Les orientations et les mesures du plan national sont en partie fondées sur les orientations nationales de la politique énergétique (y compris la politique nucléaire), et ont des effets (notamment sanitaires, environnementaux ou sociaux) susceptibles de nécessiter des mesures relevant d'autres politiques publiques.

> Comment et à quelle échelle sont prises en compte les interfaces avec les politiques publiques, à la fois pour la préparation, la gestion et l'adaptation du plan national ?

> Comment s'opère l'évaluation de la mise en œuvre du plan en vue de la préparation de la version suivante ?

> D'une manière générale, quelle appréciation porter sur le fonctionnement actuel de la gouvernance ? (champ, structuration, pratiques....)

Restitution :

1) interaction avec la politique énergétique :

- Des points de consensus : une temporalité à revoir (PNGMDR tous les trois ans, politique énergétique tous les 5 ans, entraînant une évaluation désynchronisée de la politique énergétique), et intérêt pour un lien souhaitable dans les deux sens entre politique énergétique et politique déchets.
- Des points de dissensus : est-ce que c'est la politique énergétique qui fixe un cadre dans lequel on définit ensuite une politique de gestion des déchets, ou est-ce que ce sont les contraintes d'acceptation de la production de déchets qui devraient fixer la politique énergétique ?

2) interactions avec l'environnement, les politiques de transport, et d'autres politiques publiques :

- Sur l'environnement : consensus sur le caractère positif du principe d'un avis de l'autorité environnementale sur le plan ; de même, les participants ont noté l'intérêt des analyses de cycles de vie introduites depuis peu dans les études d'impact environnemental et qui peuvent servir la réflexion en amont sur la politique énergétique.
- Sur les transports : ils constituent une des premières manifestations locales des impacts du plan, qui nécessitent sans doute plus d'intégration dans le plan proprement dit.
- Autres politiques publiques : le lien se ferait dans l'autre sens, le PNGMDR servant à alimenter d'autres politiques publiques (par exemple, le domaine des déchets conventionnels s'inspirerait de la gestion des déchets radioactifs).

3) gouvernance :

- Comment évaluer le plan : le bilan du plan précédent est-il suffisant, notamment au regard des enjeux environnementaux et de tous les autres enjeux ? Le plan est-il suffisamment clair, transparent et lisible pour le public ? Le plan doit-il être évalué par celui qui l'élabore ou par celui qui le met en œuvre ?

- Réfléchir à une évolution de la place de l'ASN dans l'élaboration du plan (choisir d'être organe de contrôle ou organe d'élaboration).
- La place du citoyen ; autorité représentative comme le HCTISN, ou citoyens directement, par exemple tirés au sort ? nouvelle commission permanente supplémentaire ? Dans tous les cas, risque de prolifération d'entités créant une difficulté de lisibilité et compliquant la participation.

II - La déclinaison territoriale du plan

Animation : Michel Badré et Dominique Simon

Questionnement identifié par la commission :

Les décisions sur le PNGMDR, outil de programmation globale, et ses évolutions dans le temps s'articulent avec celles concernant les projets déjà engagés ou à engager dans le cadre de ce plan (installations de stockage ou d'entreposage, démantèlement d'installations existantes, etc.). En outre, ces projets ont un impact significatif, positif ou négatif, sur leur territoire de mise en œuvre.

- > *A quelle échelle et selon quelles modalités la gouvernance du plan prend-elle en compte cet impact territorial ?*
- > *Comment est-elle articulée avec celle des projets induits ?*
- > *Quelle place pour les CLI dans le dispositif national de gouvernance ?*

Restitution :

1) Inter-relation entre intérêt national, décision nationale et mise en œuvre locale :

- Peut-on imposer unilatéralement une décision nationale à des acteurs locaux au nom de l'intérêt national ?
- Appliquer le principe de subsidiarité pour distinguer les décisions ne pouvant être prises qu'au niveau national et celles qui peuvent, ou doivent, être prises à un niveau local.
- Mettre en débat les critères sur lesquels fonder sans arbitraire le choix d'un site plutôt que d'un autre, et définir les modalités permettant d'y associer les acteurs locaux.

2) Concertation sur les lieux de mise en œuvre des mesures du plan national :

- Deux points de consensus : rejet d'un scénario conduisant d'abord à annoncer l'implantation locale choisie et ensuite seulement à convier les acteurs locaux à en discuter les modalités (exemple évoqué de la piscine d'entreposage) ; recherche de lieux de concertation associant les acteurs locaux (les échanges n'ont pas précisé lesquels) aux décisions nationales.
- Trois principes à respecter : d'abord s'assurer qu'il n'y a pas d'alternative, ensuite avoir des critères de localisation clairs, compréhensibles, transparents et discutés très en amont, enfin établir un contrat de territoire conciliant l'intérêt général local et l'intérêt général national.

3) Besoin très fort d'information des citoyens, nationaux comme locaux, avec deux difficultés : la technicité des sujets, et la pression des calendriers (contradiction ressentie entre un projet dont le calendrier s'étale sur des siècles, et des procédures d'autorisation qui doivent être achevées à beaucoup plus court terme).

4) Nécessité d'une articulation plus étroite entre les CCLI et les instances nationales : aujourd'hui les CCLI ne sont pas mobilisées sur le PNGMDR au même niveau que les parties prenantes du groupe de travail PNGMDR, par exemple.

5) Réfléchir à la structuration de la déclinaison territoriale du plan, comme elle existe pour la gestion des déchets conventionnels : pas pour inventer un document ou une procédure supplémentaire, mais pour promouvoir et faciliter l'implication des élus locaux dans la mise en œuvre du plan.

III - La gestion des controverses et des conflits

Animation : Isabelle Barthe et Nathalie Durand

Questionnement identifié par la commission :

Le plan national formalise des orientations et des mesures qui suscitent une grande diversité de points de vue, des controverses, voire de fortes oppositions.

> Comment évaluer contradictoirement la mise en œuvre du plan précédent pour la mettre à disposition du public ?

> Comment et à quelle échelle (nationale, locale...) garantir l'expression et la prise en compte des points de vue contradictoires ?

> Par quelles modalités concrètes rendre compte des réponses apportées aux objections et aux contestations des parties prenantes et du public, et en assurer la traçabilité ?

> Est-il souhaitable d'instaurer un contrôle citoyen distinct de la gouvernance, et si oui sur quoi, selon quels grands principes et à quelles conditions concrètes ?

Restitution :

1) Evaluation contradictoire du plan et de sa mise en œuvre :

- Divergences d'appréciation : pour les uns, accepter toute décision prise par les instances autorisées à la prendre; pour les autres, clarifier les controverses à tous les stades de la durée du plan pour maintenir la démocratie vivante. A noter que la démarche de clarification des controverses initiée par la commission a été unanimement saluée. Plusieurs participants ont souhaité étendre la démarche à d'autres sujets, notamment les questions éthiques, en tenant compte de leur spécificité.
- Nécessité de ne pas rester dans un entre-soi très largement regretté, et de permettre au public d'entrer dans cette démarche (en particulier en abordant des sujets éthiques).

2) La garantie d'expression des contradictions et la reddition de comptes :

- Faire s'exprimer des points de vue contradictoires à la bonne échelle : idée d'une structure permettant d'inclure le public tout au long de la vie de ce plan, avec une sorte de panel citoyen permanent, et existant à plusieurs échelles (territoriale et nationale), avec des interfaces entre elles.
- Rendre effectif l'accès à l'information : même si l'information existe, encore faut-il que les citoyens puissent se l'approprier.
- Inclure systématiquement les alternatives dans les sujets à débattre, et rendre compte, au moment de la prise de décision, de la façon dont on a évalué l'alternative possible.
- Réfléchir aux outils permettant cette montée en compétence du public (jeux, serious game, recours aux réseaux sociaux...) et à tout ce qui peut faciliter le « concernement » du citoyen.
- Améliorer la reconnaissance de l'expertise citoyenne : ce point a fait débat, les uns estimant les sujets trop techniques pour que le citoyen y trouve sa place, les autres citant l'exemple des jurys d'assises où le public profane invité à participer devient compétent parce qu' il se sent concerné ; parmi les arguments avancés, en reconnaissant le rôle du citoyen dans la

controverse a priori, on légitime son entrée dans le débat, on lui permet ainsi d'aborder les questions qui se posent sous un autre angle, ce qui nourrit le débat dès le départ.

- Un point a fait débat : faut-il ou non faire une place à des expertises indépendantes, et si oui peut-on leur donner une légitimité et des moyens à parité avec les experts institutionnels ?

3) L'utilité d'un contrôle citoyen complémentaire de la gouvernance :

- Grande diversité de points de vue pour savoir si on doit s'en tenir à la démocratie représentative et jusqu'où doit aller la démocratie participative.
- La reddition de comptes apparaît comme une condition sine qua non à tout moment, c'est-à-dire pour toute la durée du plan : crainte d'un «trou noir» pour la mise en œuvre après le débat public, dans lequel les citoyens ne se reconnaissent plus.

IV - La place du public dans la gouvernance du plan

Animation : Juliette Rhode et Paola Orozco-Souel

Questionnement identifié par la commission :

Le public est invité à participer à l'élaboration des décisions relatives au plan national au moment du débat public national préalable à son actualisation.

> Au-delà de la représentation des différentes parties prenantes aux instances de gouvernance, peut-on, et si oui comment, faire aussi participer le public aux décisions de mise en œuvre et d'évaluation du plan ?

> Comment faciliter l'approche par le public d'enjeux éthiques et techniques complexes ?

> Comment est-il rendu compte au public de la façon dont il est tenu compte de ses observations et de ses demandes ?

Restitution :

1) De quel public parle-t-on ?

- Les termes « la société civile », « le public » et les « représentants associatifs » paraissent interchangeables alors qu'ils recouvrent des réalités bien différentes.
- Pour être à la hauteur des défis sociétaux et des standards contemporains de la démocratie participative, on ne peut s'en tenir ni à l'apparent désintérêt du grand public ni au système de représentation par les élus.

2) L'information et la formation du public :

- Deux étapes nécessaires : la production d'une information fiable parce que contradictoire, et l'acculturation progressive du grand public aux enjeux du nucléaire en général et de la gestion des déchets en particulier.
- Dépasser la temporalité trop restreinte du débat public pour créer du « concernement » (fait de se sentir concerné) sur le long terme.
- Envisager un rôle de l'éducation nationale, par exemple comme un axe de développement de l'« Éducation au climat » actuellement à l'étude au parlement.
- Recommandation que soit développée en France une « culture du risque ».

3) L'impact effectif de la participation du public:

- Nécessité de raccorder la participation du public à une prise de décision tangible.

- Mise en garde sur la multiplication des instances ou des séquences purement consultatives.
- Pour plusieurs participants, permettre au public de s'appropriier voire de déterminer pleinement le cadre de sa participation, jusqu'à pouvoir exiger ou non la tenue d'un débat public.
- L'accessibilité de l'information et sa vulgarisation ont de nouveau été pointées comme un effort essentiel à fournir, en particulier dans le cadre du débat public.

V - La gouvernance à l'épreuve du temps

Animation : Catherine Larrère et Mélanie Goffi

Questionnement identifié par la commission :

La gestion des matières et des déchets radioactifs s'opère à différentes échelles de temps, y compris sur la très longue durée.

- > *Comment structurer la gouvernance jusqu'au long terme ?*
- > *Comment s'opère la transmission régulière des acquis de la gouvernance ?*
- > *Quelle périodicité retenir pour les évaluations de mise en œuvre et l'actualisation du plan ?*
- > *Comment est pris en compte, dans la gouvernance, l'intérêt des générations futures ?*

Restitution :

1) L'épreuve du très long terme :

- Effet d'attraction du long terme sur les échanges, avec une opposition entre la mémoire qu'il faut garder et transmettre aux générations futures, et l'oubli qu'il faut, au contraire, installer comme le meilleur service à rendre aux générations futures.
- Deux compromis possibles : l'oubli ne se décrète pas ; il ne se décide pas, il y a toujours un devoir de mémoire ; et il faut garantir la robustesse à l'oubli, prévoir des solutions et une gouvernance qui permettent que même si l'on oublie, cela ne devienne pas un désavantage grave.

2) L'attention au court terme :

- Revoir la périodicité et le rythme très rapide des PNGMDR : trois ans, c'est très court, avec en plus des décisions hétérogènes dans leur propre calendrier (par exemple long terme pour le recyclage, court terme pour des décisions opérationnelles) : chercher un équilibre entre les deux.

3) Assurer la continuité de la gouvernance :

- La continuité d'une décision repose aussi sur la continuité des personnes : point positif de la présence continue des associations au groupe de travail du PNGMDR, mais qui suppose la transmission des compétences et de l'information pour gérer les changements de titulaires.
- Faire davantage place aux jeunes, générations futures de demain, ce qui suppose aussi un travail d'éducation, pas seulement d'information ou d'enseignement.
- Le très long terme échappe à ce qui a du sens pour nous : pour certains, la gouvernance se joue dans le présent et la répétition d'une décision qui se prolonge ainsi dans le temps.

4) Gouvernance et décision :

- Le temps de la décision est la différence entre le moment où la décision reste réversible et celui où elle ne l'est plus : la question de la réversibilité de la décision a été souvent abordée,
- Les échanges ont distingué différents types de mémoire : institutionnelle, technique, citoyenne ; mais entre oubli et mémoire, il y aura toujours la nécessité de transmettre aux générations futures non seulement ce qui vient de nous, mais aussi ce que nous ont légué les ,générations antérieures.

Au final, entre le temps, la mémoire et l'oubli, c'est la mémoire qui l'a emporté dans les échanges.