

Concertation post - débat public relative à la préparation de la 5^{ème} édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR)

Rapport d'activité à l'intention de Chantal Jouanno, présidente de la CNDP

Le 29/ 03/ 2021

La présente note a pour objectif de présenter un point d'étape sur la concertation post débat public en cours, relative à la 5^{ème} édition du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR). Elle résume les interventions des garants désignés par la CNDP pour préparer et accompagner cette concertation, qui s'est ouverte le 17 septembre 2020 et qui est annoncée jusqu'au 13 avril 2021.

Elle fait état des dispositions prises par le ministère de la transition écologique (MTE) et présente auparavant les échanges que les garants ont eus avec les personnes publiques responsables du plan (PPRP) pour formaliser leurs attentes et leurs recommandations à l'égard de cette concertation. Elle expose notamment les préconisations des garants qui ont été suivies dans l'élaboration de la stratégie et des modalités de la concertation et celles qui n'ont pas été retenues par ses organisateurs. Enfin, elle fait le point sur les interactions des garants avec la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et d'autres acteurs au cours de la concertation, jusqu'à ce jour.

Entre leur désignation et l'annonce des modalités de concertation par les personnes publiques responsables du plan, les garants ont formalisé leurs échanges avec la DGEC et l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) par la production de 4 notes de référence qui ont alimenté les différents échanges et complété 6 réunions de travail.

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) s'organise autour de thèmes spécifiques relatifs à chacune des grandes catégories de matières et déchets concernés, et de quelques thèmes à caractère transversal communs à la dynamique d'ensemble du plan national. Pour permettre d'entrer plus finement dans une déclinaison thématique, les garants ont produit des fiches, récapitulant pour chaque thème : les enseignements du débat, la décision publiée par les PPRP en date du 21 février 2020, les observations formulées par la CNDP dans sa décision du 1er avril 2020, les précisions ultérieures apportées par la DGEC et enfin les attentes des garants dans le cadre de cette concertation.

Des réunions complémentaires ont eu lieu à l'initiative des garants avec quelques acteurs spécifiques (le haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), l'association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI), le président de la commission orientations stratégiques (Michel Badré) ou d'experts (Loïc Blondiaux), chacune d'entre elles étant précédée d'une réunion entre garants. A la différence d'une concertation préalable, les garants, qui avaient participé au débat public qui précédait, n'ont pas engagé d'étude de contexte à proprement parler. Ils ont cependant répondu aux demandes de contacts formulés par quelques associations (France nature environnement (FNE), Global Chance).

1. LES ATTENTES FORMULÉES PAR LES GARANTS DE LA CONCERTATION

La concertation post débat public sur un plan programme constitue un exercice récent pour lequel existent peu de références, à l'exception de la concertation post débat public sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) en 2019. Il est apparu lors des premiers contacts avec la DGEC et l'ASN que les porteurs du plan attendaient assez peu d'une nouvelle consultation du public, et davantage des travaux de la nouvelle commission d'orientations stratégiques qu'ils avaient mise en place. Les garants ont donc estimé indispensable de rappeler le cadre légal de la concertation et de préciser leur rôle dans le processus ainsi que leurs attentes pour la déclinaison opérationnelle de la concertation. Deux notes de travail ont ainsi été produites en mai et juin 2020, après échanges avec la DGEC et l'ASN :

- la première pour préciser quelle serait une approche minimale de la concertation au regard de la loi, et notamment pour garantir le droit à l'information et à la participation du public jusqu'à la mise en consultation du document de programmation ;
- la seconde pour attirer l'attention des responsables du plan sur les modalités recevables de participation du public pour faire respecter ce droit.

Par la suite, 2 notes plus opérationnelles sur la stratégie de la concertation et sur ses modalités à décliner par les PPRP ont été produites en juillet.

Les exigences minimales sur lesquelles les garants ont attiré l'attention des PPRP sont ainsi résumées.

Un socle légal

- La participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration du plan, jusqu'à l'enquête publique ou au mode de participation retenu (L121-1 I CE).
- Les garants veillent à l'information et à la participation du public, leur rapport final est rendu public (L121-14 CE).
- Ils veillent notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, ainsi qu'à la possibilité pour le public de présenter des observations et propositions, de formuler des questions et d'en recevoir réponse. Ils veillent à la diffusion de l'ensemble des études techniques et des expertises présentées par le public au cours de la procédure de participation (L121-1-1 III CE).
- Le public a le droit d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective et de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions. Il a aussi le droit d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions (L120-1 II CE).

Des principes et des points de vigilance

- Un point de départ incontournable : la décision ministérielle du 21 février 2020 tirant les conclusions du débat public. S'il ne s'agit pas de refaire le débat, la concertation doit partir de cette décision, tout en gardant à l'esprit les attentes du public synthétisées dans le compte-rendu de la CPDP. Pour les thèmes les plus techniques de la concertation, les garants ont estimé que les PPRP devaient commencer par exposer la façon dont elles se proposent de mettre en œuvre leur décision de février 2020, de manière à assurer une bonne information du public, et à stimuler sa participation. Pour les thèmes plus généraux, telle la gouvernance

par exemple, les garants ont au contraire estimé qu'il convenait d'appeler le public à participer pour émettre ses propres attentes avant toute proposition de mise en œuvre de la décision de février.

- De plus, et pour rendre le processus de participation à l'élaboration de la prise de décision intelligible pour le public, les garants ont établi des fiches thématiques rappelant les éléments d'avis du public tels qu'ils figurent au compte-rendu de la CPDP et dans ses commentaires de la décision. Ils ont insisté pour que ces éléments, ainsi que les conséquences qui en découlent pour la phase de concertation post-débat public, soient portés à la connaissance du public.
- Il en résulte aussi la nécessaire inclusion dans le champ de la concertation de chacun des points de la décision des PPRP en date du 21 février, même les moins détaillés.
- Les PPRP ont décidé dans leur décision de février de 2020 de compléter la composition de l'actuel groupe de travail du plan national (GT PNGMDR) en y intégrant des représentants des élus et de la société civile. Ils ont aussi mis en place une commission d'orientations stratégiques présidée par une personnalité indépendante, Michel Badré, chargée pour la préparation du 5ème plan national de formuler les avis des parties prenantes sur les propositions du ministère et de l'ASN. Les garants ont donc attiré l'attention des PPRP sur la déclinaison opérationnelle de cette double décision, pour préciser sous quelle forme et avec quels moyens cette dernière pourrait être associée à ces travaux.
- Enfin, une attention particulière doit être portée aux modalités de participation du public. Les garants ont rappelé que les contraintes imposées par la crise sanitaire ne devaient pas interdire tout échange en présentiel, ainsi que le spécifiait la note de positionnement de la CNDP (du 4 mai 2020), qu'ils ont transmise aux PPRP.

Une déclinaison opérationnelle de ces principes

- Le besoin d'un dossier support de la concertation pour que le public ait une bonne connaissance de l'objet de la concertation, de ses points de départ (enseignements du débat public et décision de février), de la nature des orientations à définir pour chaque thématique et de la façon dont il est convié à prendre part au dispositif global.
- L'attention qui doit être portée à un agencement et un calendrier approprié de la concertation pour que les avis du public et ses propositions puissent être pris en compte avant la mise au point finale de la 5ème édition, et combinant l'examen de chacune des thématiques du plan national avec les sujets transversaux mis en valeur par le débat public.
- La recherche d'une expression la plus directe possible des citoyens et le maintien, malgré les contraintes sanitaires, la demande d'un minimum de participation en présentiel pour ne pas dépendre des seules voies du numérique, au risque d'exclure le public peu familier de ces procédés ;
- Un point de vigilance sur les conditions de réussite de l'inclusion de citoyens au sein de la nouvelle commission « orientations stratégiques » (CO).
- La nécessité d'une articulation entre les travaux de la CO et la concertation à proprement parler, en évitant un dispositif exclusivement « descendant ». A cet égard, les garants ont demandé (et obtenu) que soit respecté un double délai minimal :

- un mois entre la publication de chaque note d'orientation et la synthèse intermédiaire des avis du public par thématique ;
- simultanément, 15 jours après la publication de l'avis de la formation « orientations stratégiques » du GT PNGMDR sur les thématiques où l'avis de la formation est requis en amont de l'avis du public (cas majoritaire) ;

En résumé, les garants ont cherché dans cette première phase à alerter la DGEC et l'ASN sur les enjeux clés de la concertation en regard des attentes du public et des conclusions du débat public tirées par la ministre et le président de l'ASN, ainsi que sur les exigences minimales de déroulement de la concertation malgré les fortes contraintes de la crise sanitaire.

Il faut noter que l'ASN s'est ensuite retirée du processus de maîtrise d'ouvrage du plan national, tenant ainsi compte des conclusions du débat public de 2019.

2. DES PROPOSITIONS POUR BÂTIR LA STRATEGIE DE LA CONCERTATION

A partir des exigences et attentes ci-dessus formulées, des propositions plus directement opérationnelles ont été faites par les garants lors des échanges sur la stratégie de la concertation. S'il était acquis qu'une part essentielle de la concertation mobiliserait l'expression du public via une plateforme internet nationale, ils ont proposé de compléter ce dispositif pour permettre notamment le respect des points fondamentaux rappelés ci-dessous.

L'articulation de la concertation avec les travaux de la commission « orientations stratégiques »

Ce choix de travaux itératifs et croisés suppose d'instaurer un calendrier réaliste et des délais minima afin de laisser au public le temps de prendre connaissance non seulement des notes stratégiques produites pour chaque thème par la DGEC mais également des travaux de la commission ; et inversement lorsque l'avis du public est requis avant les travaux de la commission, ce qui est le cas sur les thèmes transversaux.

La mise en évidence par les outils de concertation de l'articulation entre le caractère national du plan et ses dimensions territoriales

Le débat public a montré l'enjeu pour le public de l'articulation entre ces deux échelles, ce qui devrait se traduire dans les modalités de la concertation par :

- des réunions nationales pouvant combiner, pour la dimension territoriale et la gouvernance, une séquence plénière et un travail en petits groupes;
- a minima deux réunions sur les territoires pour bénéficier rapidement de l'investissement local en contributions permettant d'alimenter la réflexion à l'échelon national (notamment sur les critères de choix d'implantation des sites)

La mise en place d'un groupe citoyen durant toute la durée de la concertation

Ce groupe aurait eu pour mission de travailler en priorité sur le thème de la gouvernance et de l'expertise citoyenne. Les garants ont néanmoins attiré l'attention des PPRP sur les conditions de réussite d'un tel dispositif et, suite aux consultations de divers spécialistes du domaine, ont fait la proposition de constituer un groupe formé de quelques citoyens déjà impliqués dans le débat public de 2019 (groupe miroir et atelier de la relève) qui pourraient être mobilisés auprès de la

commission « orientations stratégiques » dans une fonction de « sentinelles du débat ». Leur rôle serait de constater, le cas échéant, un décalage entre les enseignements du débat public et les orientations définies, et rappeler les attentes exprimées par le public lors du débat. Cette expérience, qui serait accompagnée d'un dispositif d'évaluation externe, supposerait un temps de réappropriation par ces citoyens des enseignements du débat, que les garants pourraient envisager d'animer.

L'articulation de la concertation sur le PNGMDR avec les dispositifs de concertation en cours, menées par l'ANDRA sous l'égide de garants désignés par la CNDP sur le projet CIGÉO

Le projet CIGÉO est un élément essentiel du plan national pour la gestion des déchets MA-VL et HA-VL. Pour tenir compte des éléments figurant à la décision de février 2020 sur ses jalons décisionnels, la conception de sa phase industrielle pilote et son coût, alors qu'une concertation post débat public spécifique est déjà en cours sur le projet lui-même, les garants ont insisté très tôt sur la nécessité d'articuler les deux concertations publiques pour que le public s'y retrouve. La proposition a donc été faite de structurer la concertation relative au plan national de gestion autour de 3 grandes questions :

- La définition des modalités de participation du public au processus de création du centre de stockage, en tenant compte des propositions attendues en octobre 2020 du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) ;
- La réflexion sur les conditions de mise en oeuvre du projet sur le plan de sa conception industrielle (réversibilité et phase industrielle pilote notamment), en tenant compte des initiatives de dialogue technique avec la société civile développées, notamment, par l'IRSN ;
- Les critères et les méthodes d'évaluation du coût du projet, sur la base des propositions qui pourraient émaner des travaux de la commission « orientations stratégiques ».

3. LES MODALITÉS ET LE CALENDRIER DE LA CONCERTATION

Initialement prévue du 17 septembre 2020 au 3 février 2021, la concertation va se prolonger jusqu'au 13 avril, pour tenir compte des contraintes de calendrier (production des notes d'orientation par la DGEC et des avis de la commission orientations), ainsi que des délais demandés par les garants pour que le public puisse avoir le temps de prendre connaissance des documents ainsi produits et de s'exprimer.

Un dispositif de concertation exclusivement dématérialisé

Initialement prévu pour conjuguer quelques réunions publiques en présentiel avec des formats de type « webinaire » et un site internet permettant les contributions du public, le dispositif s'est finalement transformé en une concertation exclusivement par voie numérique.

Les modalités, le dossier et le calendrier de la concertation étaient initialement accessibles sur le site du MTE : <https://www.ecologie.gouv.fr/concertation-PNGMDR> , qui est resté actif.

A noter cependant que ce site internet, peu adapté aux standards de la concertation au sens de la CNDP, a évolué à la demande des garants. Le site internet mis à jour est accessible depuis janvier par le lien ci-contre : <https://www.concertation-pngmdr.fr>

Les modalités et le calendrier ont évolué au fil du dispositif, tant en raison de la crise sanitaire que pour s'adapter aux contraintes de production des notes d'orientation par la DGEC et des travaux de la commission orientations.

Le Calendrier de la concertation

La DGEC a fait le choix de 4 réunions publiques thématiques : réunions initialement prévues en présentiel, devant être couplées à un accès internet ou doublées par un webinaire, selon les restrictions imposées par la crise sanitaire. Une dernière réunion généraliste devait permettre de tirer les premiers enseignements de la concertation. En réalité toutes les réunions ont eu lieu en visioconférence et la dernière réunion, qui s'est tenue le 8 mars, n'était pas une réunion de clôture mais une réunion d'échanges sur le constat d'un relatif désintérêt du public et les moyens nécessaires à sa mobilisation sur un plan-programme.

Le calendrier initialement prévu et le dispositif finalement mis en œuvre sont présentés ci-dessous :

- gestion des déchets TFA : 27 octobre 2020 à Paris => visioconférence le 24 novembre
- enjeux territoriaux : 16 novembre 2020 à Paris => visioconférence le 16 novembre
- enjeux de gouvernance du projet Cigéo (en lien avec la concertation menée par l'Andra) : le 28 janvier en visioconférence
- gestion des déchets haute activité et moyenne activité à vie longue, le 2 décembre 2020, (lieu non précisé initialement) => visioconférence le 2 mars
- une réunion de clôture à Paris le 3 février 2021 => visioconférence le 8 mars sur les enjeux de la participation du public dans le cadre du PNGMDR.

Une concertation adossée aux travaux de la commission orientations

Dès l'origine, le processus de concertation a été conçu pour fonctionner de manière itérative. Il est couplé avec les travaux de la commission « orientations stratégiques » du PNGMDR présidée par Michel Badré. Les avis de la commission produits pour chaque thématique, suite à l'émission de la note d'orientation correspondante par le MTE, ont été mis à disposition du public. Pour les sujets transversaux (enjeux environnementaux, sanitaires, territoriaux, gouvernance, etc.) la commission « orientations » s'est réunie après production des avis du public.

Pour permettre de capitaliser sur les échanges, des synthèses intermédiaires des avis du public étaient prévues pour chaque thématique, non produites à ce jour. Il est par ailleurs convenu que le public pourra continuer à s'exprimer sur toutes les thématiques jusqu'à la fin de la concertation.

Les garants ont été invités à suivre les travaux de la commission « orientations » en tant qu'observateurs, avec pour mission de rappeler les attentes qu'ils ont formulées pour mettre en évidence l'articulation de la concertation avec le débat public et la décision de février 2020. Ils ont pu cependant intervenir ponctuellement lorsque cela était utile, à leur initiative ou celle du président de la commission, sans aucune objection des parties prenantes présentes.

L'information du public sur la concertation

Le choix a été fait par le MTE d'annoncer la concertation par un communiqué de presse. Des insertions ont par ailleurs été faites, à ce jour dans les supports suivants : Le Monde, les Echos, l'Est Républicain. Cette information a par ailleurs été relayée, entre autres par Actu Environnement.

Pour compléter ce dispositif, et en accord avec les services de la CNDP, les internautes inscrits à la newsletter du débat public de 2019 ont reçu un message des garants les invitant à participer à la concertation de suivi. Un message d'information sur le lancement de la concertation a également été adressé par le MTE aux internautes ayant répondu à une sollicitation de l'ASN. Les garants ont par ailleurs sollicité les parties prenantes pour qu'elles relaient cette concertation auprès de leurs réseaux respectifs.

Pour conclure, précisons que bon nombre des recommandations des garants ont été retenues par la maîtrise d'ouvrage, en particulier pour ce qui concerne le travail itératif avec la commission orientation stratégique et l'articulation avec la concertation sur le projet CIGEO. Il faut néanmoins souligner que deux propositions des garants n'ont pas été retenues : celle de mettre en place un groupe de citoyens « sentinelles du débat » au sein de la commission orientations d'une part et celle de consacrer une réunion publique spécifique aux modalités de classement entre matières et déchets.

On note aussi une certaine difficulté de la DGEC, désormais seule responsable de la concertation post débat public depuis le retrait de l'ASN, pour faire face efficacement à l'ensemble des engagements qu'implique la conduite de la concertation. Le déséquilibre entre la charge de travail générale du bureau compétent et les moyens mobilisés pour la concertation explique vraisemblablement pourquoi les synthèses intermédiaires des avis du public n'ont pu être produites, ainsi que l'insuffisante réactivité aux besoins d'amélioration du site internet.

Pour tenir compte des impératifs liées à la crise sanitaire, la participation du public s'est faite exclusivement à distance. Les garants ont attiré l'attention de la DGEC sur la nécessité de mettre en place des moyens garantissant l'égalité de traitement entre les publics, en particulier lors de travaux de type « atelier » ou en cas de recours à la plateforme « Klaxoon ». A noter également que les enjeux territoriaux ont été perçus comme un point crucial de la concertation par la DGEC, qui a décidé de se faire accompagner pour cette thématique par un prestataire chargé d'en élaborer les modalités. Les garants ont été associés au groupe de pilotage de ce dispositif.

La concertation étant conçue de manière itérative (voir le calendrier joint), les garants ont été particulièrement vigilants sur les principes qu'ils ont rappelés, et notamment : le caractère complet et intelligible des informations mises à disposition du public, le temps dont disposera effectivement le public pour s'informer et pour s'exprimer, la recherche de l'inclusion des publics peu familiers du numérique, l'articulation de la concertation avec les travaux de la commission « orientations stratégiques » du GT PNGMDR.

Cette vigilance s'est traduite par la production de 13 notes de travail à l'intention des organisateurs de la concertation, 13 fiches thématiques à destination du public et 22 réunions de travail avec la DGEC et ses prestataires, ainsi que par la présence systématique des garants lors des réunions publiques numériques : l'un d'entre eux étant « porte-parole » des garants lors de la réunion, tandis que les deux autres étaient chargés du suivi de fil de discussion qui se déroulait en parallèle des interactions orales entre les orateurs et le public, comme il est désormais d'usage dans les réunions numériques.

La concertation doit se poursuivre jusqu'au 13 avril. Il n'est toutefois pas impossible que le calendrier évolue encore, pour permettre au public de prendre connaissance des travaux de la commission orientations, qui travaille à un rythme soutenu, et de réagir.