

NOTE DU COMITÉ D'ÉVALUATION DE LA CONFÉRENCE DE CITOYENS DANS LE CADRE DU DÉBAT PUBLIC CIGÉO

Paris, le 11 février 2014

Cécile Blatrix,
Luigi Bobbio,
Jean-Michel Fourniau

Lundi 3 février 2014, la conférence de citoyens réunie dans le cadre du débat public sur le projet Cigéo de stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde en Meuse / Haute-Marne a rendu public son avis. La Commission nationale du débat public (CNDP) qui avait pris l'initiative de cette conférence de citoyens a confié l'évaluation de l'« ensemble de la procédure mise en œuvre » à un comité composé de trois « universitaires indépendants et spécialistes du débat public » (lettre de mission du 4/12/2013). Le Comité a suivi le processus de la conférence de citoyens, depuis la mise en place du Comité de pilotage chargé de l'organiser jusqu'au déroulement de la délibération des citoyens et à la conférence de presse au cours de laquelle ils ont présenté leur avis. Il est chargé d'en évaluer les résultats d'un point de vue méthodologique et de « faire à la CNDP des préconisations pour l'organisation future de conférences de citoyens dans le cadre de ses missions ». Cette note est le premier compte rendu de la mission du Comité d'évaluation, qui fera l'objet d'un rapport plus circonstancié dans les deux mois (avril 2014).

1. Une conférence de citoyens dans des conditions hors norme : le contexte de la décision et du déroulement

Depuis l'introduction des conférences de citoyens en France, en 1998 sur les OGM dans l'agriculture et l'alimentation (avis rendu à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en juin 1998), les exercices de ce type se sont multipliés notamment à l'échelon local. C'est la deuxième fois que la CNDP a recours à cette technique, une première conférence de citoyens ayant été organisée en 2006 dans le cadre du débat sur la politique des transports dans la Vallée du Rhône et de l'Arc Languedocien. Mais, contrairement au débat public, l'initiative des conférences et jurys de citoyens est très dispersée et il n'existe actuellement ni cadre juridique ni référentiel méthodologique partagé pour les organiser ou les évaluer. Il convient de souligner qu'y compris au sein du Comité d'évaluation, les visions de ce que doit être une conférence de citoyens étaient et restent contrastées.

Ce pluralisme des visions quant à l'intérêt et aux objectifs de ce type de processus a conduit le Comité d'évaluation à :

- recueillir l'information utile sur la décision d'organiser une conférence de citoyens dans le cadre du débat public Cigéo, et la manière dont la CNDP a chargé le cabinet Missions publiques de l'organiser sous l'autorité d'un Comité de pilotage présidée par Madame Marie-Angèle Hermitte ;
- rassembler l'information sur le recrutement des citoyens de la conférence par la société IPSOS ;
- observer l'intégralité des trois week-ends de travail de la conférence, séquences de formation, séquences de discussion à huis clos des citoyens, audition publique du samedi 1^{er} février, délibération à huis clos des citoyens pour élaborer leur avis le dimanche 2 février, et conférence de presse du lundi 3 février 2014 ;

- réaliser une série d'entretiens auprès des 17 citoyens de la conférence et de ses autres acteurs : CNDP, Comité de pilotage, équipe d'animation, intervenants ;
- analyser la littérature scientifique sur ce type de procédures délibératives, avec un regard comparatif par rapport à d'autres contextes nationaux.

Le travail du Comité d'évaluation est en cours. Les éléments d'information recueillis, l'observation du déroulement de la conférence et les premiers entretiens réalisés permettent d'ores et déjà de souligner qu'il s'agit d'une conférence de citoyens singulière, réalisée dans un contexte éminemment conflictuel.

Des circonstances exceptionnelles

L'idée d'une conférence de citoyens sur la gestion à long terme des déchets radioactifs est ancienne puisque l'Autorité de sûreté nucléaire (à l'époque la direction de la sûreté des installations nucléaires - DSIN) en préconisait l'organisation dans sa revue *Contrôle* (n° 134) en mai 2000, et que le président de la Commission particulière envisageait l'organisation dans le cadre du premier débat public sur la gestion des déchets radioactifs de 2005. Pour autant, début 2013, ni la Commission nationale ni la Commission particulière du débat public (CPDP) présidée par M. Claude Bernet n'ont envisagé l'organisation d'une conférence de citoyens dans les modalités arrêtées initialement pour le débat public Cigéo. Mais face à l'impossibilité de tenir les réunions publiques prévues localement en mai et juin 2013, la CNDP a décidé le 3 juillet 2013 de nouvelles modalités du débat, dont l'organisation d'une conférence de citoyens.

Un délai particulièrement court pour organiser la conférence de citoyens

Il a été d'abord envisagé que l'avis de la conférence de citoyens soit rendu avant la fin du débat public (déjà prolongé de deux mois), fixée cinq mois plus tard, le 15 décembre 2013. Aussi, le choix du cabinet Missions publiques pour organiser la conférence a-t-il été fait fin juillet, suite à un appel d'offres auprès de cabinets conseils en participation publique, la présidente du Comité de pilotage ayant quant à elle été contactée fin août. Les conditions d'organisation de la conférence ont finalement été progressivement redéfinies entre la présidente du Comité de pilotage, la CNDP et le cabinet Missions publiques au cours des mois de septembre et d'octobre, en s'éloignant du cahier des charges initial élaboré par la CNDP début juillet. Ils sont convenus que la conférence de citoyens serait séparée du déroulement du débat public et organisée à l'initiative de la CNDP, et non celle de la CPDP, dans les deux mois qui séparent la fin du débat du rendu de son bilan par le président de la CNDP (soit le 15 février 2014).

Dans ce laps de temps, très court compte tenu des fêtes de fin d'année, qui imposait un rendu de l'avis de la conférence début février pour qu'il puisse en être tenu compte dans le bilan du débat public, il n'était pas possible d'organiser plus de deux week-ends de formation, même si la complexité du sujet aurait pu rendre utile un troisième. La composition définitive du Comité de pilotage a été arrêtée début novembre. Aussi, les modalités précises du déroulement de la conférence, notamment les dates des trois week-ends — deux week-ends de formation et un week-end pour l'audition publique puis la délibération collective et la rédaction de l'avis des citoyens — et les conditions de recrutement des citoyens n'ont-elles été finalisées que mi-novembre, moins d'un mois avant la tenue du premier week-end de formation des citoyens, voire fin novembre pour le choix des animateurs.

Des conditions de recrutement exigeantes

Le recrutement a été réalisé dans ces délais très tendus, en trois semaines, et la participation de plusieurs des 17 citoyens de la conférence n'a été confirmée que la veille du premier week-end de formation. Le cahier des charges excluait le recrutement de personnes présentant des profils trop marqués par rapport au nucléaire, ou engagées par leur appartenance à un parti ou une association en lien avec l'environnement. Pour la société IPSOS, ce recrutement s'est avéré particulièrement difficile (dix citoyens de la conférence recrutés par leur méthode standard), et a nécessité un recrutement complémentaire par contacts téléphoniques directs dans les dix jours précédant le premier week-end de formation. Cette difficulté (que traduit un rapport entre le nombre de citoyens ayant participé à la conférence et le nombre total de personnes contactées inférieur à 2%, alors que ce rapport peut dépasser 10% dans des situations moins contraignantes) s'explique, selon IPSOS, par le très gros effort demandé aux participants — consacrer 3 week-ends complets, du vendredi midi au dimanche soir tard, à la conférence — sans indemnisation, à part la prise en charge complète pendant les week-ends (déplacements, restauration et hôtel). Le Comité de pilotage a considéré que l'absence d'indemnisation était une condition déontologique indispensable à l'implication sincère des participants dans la conférence. Dans ces conditions exigeantes de recrutement, la composition du groupe de citoyens apparaît toutefois assez équilibrée au regard des ratios classiques attendus dans ce type d'exercice, même si la taille du groupe (17 citoyens contre 20 à 25 attendus) et la part des habitants de Meuse et de Haute-Marne (8 contre 2/3 attendus) ont été plus réduites que prévues initialement, et que le groupe est majoritairement féminin (11/17) notamment du fait des désistements de dernière minute partiellement remplacés l'avant-veille et la veille du premier week-end de formation.

Un contexte conflictuel autour du projet qui n'a pas perturbé le déroulement de la conférence de citoyens

Le conflit autour du projet Cigéo ayant conduit, lors du débat public, à l'annulation des réunions publiques et à leur remplacement par de nouvelles modalités, ce contexte a fait peser sur l'organisation de la conférence de citoyens une tension exceptionnelle. L'organisation de cette conférence a été marquée par la crainte que son déroulement soit perturbé voire empêché comme l'avaient été les réunions publiques du débat. Ainsi, les lieux des week-ends de formation n'ont été annoncés aux citoyens et aux intervenants que quelques jours à l'avance seulement, et chacun des week-ends s'est déroulé dans un lieu différent.

Il est donc remarquable qu'aucun des 17 citoyens présents le premier week-end n'ait abandonné malgré la difficulté du parcours. De fait, ces conditions singulières ne semblent pas avoir pesé sur le travail du groupe et ne sont pas mentionnées dans les entretiens réalisés à ce jour, les citoyens soulignant en revanche les excellentes conditions d'accueil, la qualité des formations reçues et la qualité de l'animation.

2. Des citoyens en position de jurés face à une argumentation contradictoire : le déroulement de la conférence de citoyens

Le Comité de pilotage a organisé la conférence avec une grande rigueur méthodologique et déontologique, sans céder à l'urgence et en tirant parti de l'expérience acquise dans l'organisation de précédentes conférences de citoyens. Si les conditions des conflits existant autour du projet Cigéo ont pesé sur la mise en œuvre des choix du Comité de pilotage, elles n'ont pas entravé la dynamique de la conférence ni la qualité de son travail que traduit l'avis rendu. La nature du sujet mais aussi la conception de la formation ont contribué à ce que les

citoyens se sentent investis d'une lourde responsabilité qu'ils ont endossées en se positionnant dans un rôle de jurés.

Une lourde responsabilité face à la complexité technique et éthique du sujet

Pour le Comité de pilotage, l'enjeu de la conférence de citoyens était de recréer les conditions d'un débat ouvert et contradictoire sur la gestion à long terme des déchets radioactifs et sur le projet Cigéo, conditions que divers acteurs nationaux et locaux avaient considérées ne pas être remplies lors de l'ouverture du débat public au printemps 2013, les conduisant à refuser le débat voire, pour certains des acteurs locaux, à l'empêcher. Aussi, le Comité de pilotage n'a-t-il pas souhaité orienter dès le départ les échanges de la conférence par une question précise à laquelle il aurait été demandé aux citoyens de répondre, comme cela se pratique souvent. Le président de la CNDP a ainsi ouvert la conférence le vendredi 13 décembre en invitant les citoyens à envisager de la manière la plus ouverte les questions qu'ils souhaitaient aborder et à élaborer par eux-mêmes leurs propres jugements collectifs sans se sentir tenus par les positions préalablement exprimées, notamment lors du débat public.

Les citoyens de la conférence se sont donc imprégnés dès le premier week-end de la complexité technique et éthique du sujet, de sa dimension temporelle si éloignée de la mesure habituelle des affaires humaines, alors même que l'échéance des décisions à prendre sur l'autorisation du centre de stockage profond à Bure et la loi sur la réversibilité est proche. Ils se sont donc sentis investis de la lourde responsabilité d'avoir à concentrer la masse d'informations et les multiples points de vue entendus de manière aussi objective et fiable qu'ils pourraient le faire dans le temps d'assimilation assez bref de la conférence. Cette responsabilité leur est apparue d'autant plus importante que chacun a témoigné du peu d'information dont dispose le grand public sur les questions nucléaires en France, qui paraissent réservées à des experts. Mais elle leur est également apparue valorisante parce qu'ils ont vite acquis la conviction que si la recherche des solutions appartient à ces experts, les choix et les décisions réclament que les citoyens puissent se prononcer en connaissance de cause, et que leur avis pourrait y contribuer. C'est pourquoi le processus a bien fonctionné.

Une progression pédagogique de la formation sur un objet à la fois national et local

Le Comité de pilotage a conçu un parcours de formation qui lui semblait nécessaire pour que les citoyens soient en capacité d'interroger par eux-mêmes les experts lors de l'audition publique et d'élaborer ensuite leur avis collectif. Les citoyens de la conférence ont bien accepté cette logique de progression de la formation, assez contraignante parce qu'elle laissait peu de temps aux discussions entre eux, nécessaires à une assimilation collective de l'information. Ils ont témoigné de la grande qualité de la formation reçue. Celle-ci tient à l'investissement du Comité de pilotage qui a rédigé un cahier des charges précis afin que chaque intervenant apporte toute l'information nécessaire pour répondre aux questions des citoyens. La qualité des intervenants et de leur argumentation a joué sur ce qu'ont retenu les citoyens de la conférence pour hiérarchiser les questions à traiter lors de leur délibération.

Un des éléments de complexité du sujet était sa dimension nationale (voire internationale), puisque « quelle que soit l'évolution de la politique énergétique, il y aura des déchets nucléaires à traiter » (1^{ère} phrase de l'avis), et la dimension locale du projet Cigéo à Bure, seul site de stockage en profondeur retenu en France. Pour traiter équitablement cette double dimension, la CNDP avait souhaité mélanger dans le groupe des citoyens habitant en Meuse et Haute-Marne et dans d'autres régions, en surreprésentant les premiers par rapport au poids de ces deux départements dans la population française. Au contraire des participants d'autres

régions, ceux-ci sont venus dans la conférence en connaissant déjà le projet Cigéo, mais il est rapidement apparu que la complexité du sujet dépassait ce qu'ils pouvaient en avoir appréhendé au préalable. Même si tous les participants ne se sont pas sentis autant engagés par les questionnements locaux, tous en ont admis l'importance et la légitimité. La progression rigoureuse du parcours de formation a ainsi permis au groupe de cheminer ensemble malgré la diversité des origines, des connaissances préalables et des opinions de chacun.

Le choix du contradictoire pour la formation et l'audition publique

Un des choix les plus significatifs du Comité de pilotage a été d'organiser la formation et l'audition publique en organisant la contradiction, plutôt que de chercher une impossible « neutralité » de la formation. Ainsi, chaque séquence de formation prévoyait un exposé principal et l'analyse critique d'un contradicteur. Ce format n'a pas été possible pour un nombre limité de séquences de formation, faute d'intervenants disponibles. Par ailleurs certains thèmes n'ont pu être abordés, faute d'intervenants ou du fait de refus (par ex. la Cour des comptes sur la question des coûts du projet Cigéo). Pour une part, la difficulté à trouver des intervenants pour la formation reflète le fait que peu de chercheurs en sciences humaines et sociales travaillent sur le nucléaire.

L'audition publique a permis d'entendre certains points de vue absents de la formation faute d'acceptation à ce moment-là (Cour des comptes, élus nationaux) et des points de vue d'acteurs plus divers, notamment des associations opposées à l'enfouissement des déchets nucléaires et des journalistes, seuls des acteurs locaux ayant été entendus durant le second week-end de formation (CLIS de Bure, GIP Haute-Marne, CESE et préfecture). Pour l'organisation de l'audition publique, six séquences thématiques avaient été définies par les citoyens à la fin de ce second week-end, ainsi que les questions à traiter dans chacune d'elles. Ces questions avaient été transmises aux intervenants qui y ont donc répondu lors de l'audition publique, chaque séquence étant organisée sur un mode contradictoire, en coprésence d'intervenants de points de vue différents. Le format de réponses successives longues (interventions de 10 ou 20 minutes) aux interrogations formulées par les citoyens s'est révélé peu propice au dialogue au regard de l'appellation de table ronde donnée à chacune des séquences. Ce format a donc fait de l'audition publique un complément de la formation, mais en public, et a donné aux citoyens la possibilité de re-saisir en une journée l'ensemble des dimensions du sujet.

Au terme des week-ends de formation et de l'audition publique, seule la question des solutions de gestion des déchets radioactifs adoptées dans d'autres pays paraissait aux yeux des citoyens de la conférence n'avoir pas été suffisamment abordée, minimisant leur appréhension des alternatives possibles au stockage géologique profond. D'autres thèmes entendus ont été peu repris par le groupe dans sa délibération et son avis (gouvernance européenne, indépendance de l'expertise).

Le choix d'une organisation contradictoire de la formation et de l'audition publique a été fortement apprécié par les citoyens. Il ne les plaçait pas en position d'arbitrage entre le point de vue défendu par un exposé et le point de vue différent défendu par un autre exposé, ce qui est le cas d'une conception pluraliste, où divers points de vue sont également entendus mais séparément. Au contraire, la co-présence des contradicteurs, le respect qu'ils se témoignaient, faisaient ressortir l'existence d'un socle commun de constats et d'analyses et permettaient d'entendre les critiques du contradicteur comme pointant des limites dans les solutions préconisées, des questions non encore résolues, des problèmes sur lesquels rester vigilants.

Cela plaçait donc les citoyens dans la position d'être comptables des différents points de vue entendus, plutôt que d'avoir à choisir d'emblée l'un contre l'autre.

3. La confluence des opinions diverses des membres du groupe plutôt que le consensus : l'avis de la conférence de citoyens

L'exercice des conférences de citoyens soulève souvent la critique de pousser le groupe à rechercher un consensus au moment de la rédaction de son avis. Notre observation nous conduit à poser un autre constat : ici, la dynamique du groupe les a fait converger vers une position collective qui n'est ni une juxtaposition des diverses positions exprimées, ni un compromis qui aurait signifié pour chacun le renoncement à certaines positions.

Une dynamique du groupe les conduisant à endosser une responsabilité publique

Dans tout le déroulement de la conférence, chaque citoyen a gardé beaucoup de retenue dans l'expression de ses propres opinions, celles-ci et leur cheminement depuis le début de la conférence n'étant pleinement dévoilés aux autres participants que lors de la délibération du dernier dimanche. Chacun a vite pris conscience de la gravité et de la complexité du sujet, de la lourde responsabilité qui incombait au groupe et ne s'est pas senti assez autorisé pour argumenter ce à quoi il tenait vraiment avant de devoir le faire lors de la délibération collective. Cette posture a également marqué la façon d'écouter les différents intervenants pendant la formation et l'audition publique. Les positions argumentées de manière qui pouvait paraître polémique — parce que la critique ne venait pas étayer des propositions alternatives — ont été suspectées d'être motivées par la défense d'intérêts spécifiques, et ont finalement été peu entendues même si elles étaient fortement affirmées. Néanmoins, les citoyens ont évalué avec une neutralité bienveillante les différents points de vue entendus comme les différences de perspective de chacun des membres du groupe : il s'est agi pour chacun d'eux d'accueillir des points de vue différents, de comprendre en quoi ils pouvaient se compléter et nuancer d'autres avis entendus. Jusque dans leur délibération, les citoyens de la conférence semblent s'être sentis dans une position de juré ayant à entendre tous les points de vue pour les pondérer, et non à choisir entre l'un ou l'autre.

Parmi d'autres facteurs (complexité du sujet, nécessité de produire un avis argumenté...), la dynamique propre du groupe explique en grande partie cette posture endossée par les citoyens. La préparation de l'audition publique, le dimanche après-midi du deuxième week-end et le vendredi soir du troisième week-end, a été un tournant dans cette dynamique, comme c'est généralement le cas dans les conférences de citoyens. Sa tenue exigeant des citoyens d'interroger experts et acteurs devant un public, elle matérialise le rôle public que joue la conférence, et la responsabilité qui pèse sur ses participants pour aboutir le lendemain à la production d'un avis public apte à compter dans le processus de décision final. La délibération du groupe est alors orientée par la nécessité d'aboutir à un avis, avant même que chacun ait une idée précise de ce qu'il souhaite voir être retenu dans l'avis.

Un avis original des citoyens, équilibré et à distance de ceux des experts et des acteurs de la décision

La délibération d'une conférence de citoyens, à huis clos, donc très rarement observée en direct, est souvent suspectée d'être le moment où l'influence des animateurs peut être la plus forte sur le groupe, voire tendre à la manipulation quand les animateurs prennent un rôle important dans la rédaction de l'avis, ce qui n'est pas rare. L'observation directe conduite par le Comité d'évaluation nous permet au contraire de souligner la qualité de l'animation et de

préciser son rôle dans la délibération du dernier dimanche, au-delà de l'attention portée à faire que le groupe chemine ensemble dans la rédaction de l'avis.

La discussion interne au groupe est une maïeutique orientée par la nécessité d'aboutir à un avis collectif qui puisse compter : chacun y intervient pour faire avancer la rédaction de l'avis et toute prise de parole qui paraît n'être motivée que par des raisons trop personnelles est rejetée. Le rôle des animateurs a été décisif dans l'entretien de cette dynamique collective, qui peut vite s'enliser, mais la plupart des membres du groupe ont eu le souci d'y contribuer. Les animateurs ont fréquemment questionné les citoyens exprimant une opinion pour leur faire expliciter les motivations justifiant de l'intégrer dans l'avis collectif du groupe. Face aux contradictions manifestes que soulevaient au sein du groupe les premières formulations sur le projet Cigéo, les citoyens se sont positionnés assez tôt (le dimanche après-midi) sur ce point majeur de l'avis pour pouvoir progresser dans sa rédaction. La confluence des diverses opinions des citoyens de la conférence s'est faite sur la formulation collective des conditions en matière de temporalité de la décision, de contenu de la notion de réversibilité, de prise en compte des risques, de réalisation des tests de sûreté.

L'originalité des positions prises dans l'avis est de mettre en avant des valeurs largement partagées dans la société : dimension éthique d'un choix engageant l'humanité pour une durée exceptionnelle, caractère patrimonial de la dangerosité des déchets nucléaires légués aux futures générations humaines et devoir envers elles de conservation de la mémoire, prudence dans la temporalité de la décision pour ne pas fermer d'éventuelles alternatives futures, confiance dans la recherche scientifique pour les explorer, maîtrise nécessaire des risques, incrédulité vis-à-vis des simulations pour démontrer la sûreté des installations et exigence de tests en situation réelle, souci de la surveillance et de la protection de la santé et de l'environnement, etc.

Ainsi, ce qui structure l'avis de la conférence produit un raisonnement propre aux citoyens, qui n'est ni celui des experts ni celui des militants ou des acteurs, qu'ils soient en faveur ou contre le projet Cigéo. C'est ce qui fait son apport original dans le débat public sur les décisions à prendre.

Au total, en dépit de conditions difficiles, le processus a conduit, sur un sujet d'une grande complexité et dans des délais réduits, à un avis étayé et unanime des citoyens dont la qualité a été saluée par de nombreux acteurs.

Paris, le 11 février 2014

Cécile Blatrix,
Luigi Bobbio,
Jean-Michel Fourniau