

*Démarche ACN France sur la convention d'Aarhus
Conclusions du GT2*

**« La participation du public au
processus décisionnel dans le secteur
nucléaire »**

Date : 21/06/2012

Pilotage : Sophia Majnoni d'Intignano,
Greenpeace

Co-pilotage : Henri Legrand, ASN

Soutien technique : Symlog

Sommaire

- 1. Cadre de travail du GT2**
- 2. Principaux constats**
- 3. Recommandations générales**
- 4. Recommandations spécifiques sur les procédures existantes**

1. Cadre de travail du GT2

Introduction aux travaux du GT2

- La convention d'Aarhus porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
- Le GT2 s'est concentré sur l'application en France des articles 6 et 7 de la convention qui prévoient les modalités de la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement sur les projets et sur l'élaboration des plans et programmes ayant un impact sur l'environnement
- Ainsi, l'accès du public à l'information n'a été envisagée dans le GT2 que dans ce qu'elle permet au public de participer au processus décisionnel

Le cadre de la participation défini par Aarhus

- **Article 6. Cadre de la participation aux décisions sur des activités :**
 - 3. Délais raisonnables laissant le temps d'informer le public et qu'il se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel
 - 4. Participation commence au début de la procédure, quand toutes options et solutions encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence
 - 5. Identifier le public concerné, l'informer de l'objet de la demande et engager la discussion avec lui avant de déposer la demande
 - 8. Au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération
 - 9. Communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée

- **Article 7 définit le cadre de la participation à l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement**

Les objectifs du GT2

- **Le système français de participation**
 - Défini à l'article 7 de la charte de l'environnement
 - 2 procédures : débat public et enquête publique. La réforme de l'enquête publique a ajouté une procédure de consultation du public

- **Questionnements du GT2 :**
 - Les règles/procédures de la participation sont-elles aujourd'hui correctement appliquées ?
 - Ce système permet-il- d'atteindre les objectifs fixés par la convention d'Aarhus en matière de participation du public ?
 - Comment améliorer l'efficacité des procédures existantes et plus largement l'effectivité de la participation du public à la prise de décision dans le secteur nucléaire (donner envie au public de participer et donner au public le sentiment que son opinion a pu être exprimée ou représentée et prise en compte)

2. Principaux constats

Principaux constats (1/2)

- **Participation conçue pour des projets, pas des plans/programmes :**
 - 2 DP programmes : HAVL 2005, nanotechnologies 2010
 - Projets soumis à EP ou DP s'inscrivent parfois dans 1 cadre n'ayant pas fait l'objet d'une consultation du public
- **Sur les projets, EP et DP sont de bons outils d'accès du public à l'information (ex. facilitent l'accès à l'expertise)**
- **Mais, grand public participe assez peu à ces temps**
- **Participation sur projets morcelée dans le temps et l'espace:**
 - Pas d'approche continue : Quels liens entre les étapes ? (ex Débat énergie 2003 > DP EPR FLAM 3). Quelle traçabilité ? Difficile de voir la construction intellectuelle du projet dans son ensemble

Principaux constats (2/2)

- Participation restreinte au territoire du projet, prise en compte peu satisfaisante du « public concerné » (périmètre de 5 km est-il adapté aux enjeux du stockage des déchets ou de la construction d'un nouveau réacteur)
- Cohérence des procédures pas toujours assurée (ex. approche différente des 2 CPDP EPR)
 - ▶ Difficile de voir l'influence réelle de la participation sur la décision finale
 - ▶ A l'échelon du projet l'effectivité de la participation semble pouvoir être améliorée

3. *Recommandations générales*

DRAFT

Un processus de dialogue continu

- **Développer la participation à l'échelon des plans et programmes :**
 - Elargir le cadre des discussions menées en amont de la prise de décision à la société civile, représentants sciences humaines et sociales (comité sur la PPI)... Modèle du PNGMDR
 - Généraliser le recours au DP en l'adaptant à un cadre national
 - Synthétiser les éléments de conclusion des débats publics sur le secteur énergétique afin d'identifier les grands enjeux et de l'utiliser comme base des prochaines discussions sur l'énergie
- **Assurer la cohérence, l'harmonisation et la continuité de la participation :**
 - Améliorer la traçabilité entre étapes (questions/réponses)
 - Faire suivre par une autorité pluraliste l'ensemble du processus de participation (générale ou spécialisée dans le nucléaire).
Expérimentation à mener sur un projet
 - Motiver systématiquement la décision administrative au regard des résultats de la participation

Améliorer la confiance du public

- **Renforcer le rôle des CLI, interface entre le public et le porteur de projet. Leur donner le temps de s'approprier le dossier**
- **Renforcer le rôle des 1/3 « garant » pendant la procédure (commissaire enquêteur et CPDP), gage d'impartialité de la procédure :**
 - En tant que tiers extérieurs au projet apportent de la neutralité et de la confiance. Leur rôle est aujourd'hui limité et leur désignation parfois controversée. La réforme de l'enquête publique prévoit des améliorations sur la formation notamment des commissaires enquêteurs
 - L'absence de 1/3 extérieur neutre peut donner l'impression d'un exercice de communication (la consultation ne fera pas intervenir de 1/3 extérieur au projet)

Informier dans le but de faire participer (1/2)

- **Permettre une pluralité des avis pour mieux éclairer le débat :**
 - Inciter le recours à une contre-expertise (IRSN ou autre, attention au rallongement des délais)
 - Donner au 1/3 garant un rôle de facilitateur dans l'accès à l'information :
 - ✓ Moyens techniques et financiers, notamment pour les commissaires enquêteurs (ex. réunions publiques)
 - ✓ Généraliser la constitution d'un 4 pages de vulgarisation présentant l'ensemble des points de vue visé par l'autorité environnementale auquel le 1/3 garant pourrait être associé
- **Adapter les outils au « public concerné » à chaque étape de la procédure :**
 - Adapter le périmètre des débats aux enjeux réels (risques associés à l'activité versus périmètre de 5 km)
 - Adapter la publicité de la procédure aux enjeux, généraliser le recours à internet (publicité + participation)

4. *Recommandations spécifiques*

DRAFT

Améliorer l'outil du débat public

- **Distinguer l'outil du DP s'il concerne un projet ou un programme et mieux adapter celui-ci aux enjeux environnementaux, sociaux, économiques... (publicité, périmètre du débat...)**
- **Assurer une meilleure qualité des débats en renforçant le rôle du 1/3 garant :**
 - Identifier en amont les sujets de tension / polémique par une réunion collective par exemple
 - Faciliter l'expression des opinions diverses (pratique des cahiers d'acteurs) et pourquoi pas mettre en débats ces arguments
 - S'assurer que tous les acteurs soient à la table côté porteur de projet (gouvernement)
 - Favoriser la pratique de la contre-expertise sur le dossier du porteur de projet, cependant énergivore et chronophage
 - Favoriser la compréhension en généralisant la pratique du document de vulgarisation visé par des tiers extérieurs (voir supra)

Améliorer l'outil de l'enquête publique

- **Donner le temps et les moyens à la CLI de rendre un avis éclairé en amont du lancement de l'EP :**
 - Joindre l'avis temporaire de la CLI au dossier d'EP
 - Transmission dossier le + en amont possible, au moins en même temps qu'à l'autorité environnementale
 - Faciliter l'accès à l'expertise, celle de l'IRSN ou d'un autre expert
 - Fluidifier les échanges entre la CLI et le porteur de projet, crainte d'une instabilité juridique des exploitants, mener une analyse de jurisprudence

- **Inciter les commissaires enquêteurs à jouer un vrai rôle de facilitateur :**
 - Développer la pratique des réunions publiques
 - Joindre le maximum d'informations au dossier de l'EP : avis CLI, réponses du porteur de projet à la CLI (mémoire en réponse), éventuellement avis des collectivités
 - 4 pages de vulgarisation visé par des 1/3 extérieurs (voir supra) présentant le projet et les opinions de chacun

INFO : la réforme de l'enquête publique

- **Pour améliorer l'information :**
 - Réforme des conditions d'inscription sur les listes d'aptitude pour devenir commissaire enquêteur (audition annuelle, examen de compétences)
 - Le commissaire enquêteur peut organiser 1 réunion publique sans autorisation du préfet
- **Pour améliorer la continuité :**
 - Quand pas de DP en amont d'une EP, le préfet peut organiser une consultation préalable
 - Quand il y a eu DP en amont, les conclusions sont intégrées dans le dossier d'enquête publique
- **Pour assouplir la procédure :**
 - Possibilité de suspendre pendant 6 mois l'EP pour apporter des modifications au projet, à l'initiative du porteur de projet
 - Possibilité de déclencher une enquête complémentaire de 15 à 30 jours à l'initiative du porteur de projet
 - Possibilité pour le préfet de créer une enquête unique quand plusieurs autorisations sont nécessaires pour un même projet

Questions ouvertes

- **Comment concilier le temps long de la participation avec le temps court des impératifs économiques ? Quelle priorité est donnée au long terme ?**
 - **Les sujets ne faisant pas objet aujourd'hui d'une procédure de participation :**
 - Certains sujets (risque d'accident majeur, prolongation de la durée de vie des centrales) ne font pas aujourd'hui l'objet d'une procédure d'information/participation alors qu'ils intéressent la société et les CLI
- Pistes de réflexion :
- Une cli ou un groupe de citoyens concernés ne pourrait il pas avoir l'initiative de mise en place d'une procédure ?
 - Quel processus d'information/participation mettre en place ? Sous le contrôle de quel tiers garant ?
 - Quel rôle pour une instance indépendante et pluraliste pour juger de la pertinence de telles demandes ?