

Associer les parties prenantes à un partenariat pour la gestion des déchets radioactifs

par C. Pescatore et A. Vari*

La sélection des sites pour les installations de gestion des déchets radioactifs (GDR) retient beaucoup l'attention des maîtres d'ouvrage, des organismes gouvernementaux, des communautés locales et du grand public. Les processus de sélection des sites de ces installations ont eu tendance généralement à être entravés par des litiges, des différends et des retards. En réaction, des efforts ont été déployés pour passer d'un modèle traditionnel de « décision, annonce, justification », à un autre axé sur « l'implication, l'interaction et la coopération ». L'aspect essentiel de la nouvelle démarche est la coopération ou le partenariat entre le maître d'ouvrage et les communautés concernées, impliquant un dialogue entre experts et citoyens, un apprentissage mutuel et une participation du public au processus de prise de décision. Les ministères et les autorités nationales ont aussi été appelés à jouer, et jouent effectivement, un rôle plus en vue. L'intensité et le degré de partenariat peuvent varier d'un pays à un autre et selon les différentes phases de réalisation du projet.

Les études du FSC

Dans la première phase de ses travaux, le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) a établi une synthèse de l'expérience acquise par les pays membres dans son rapport intitulé *Comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s'y adapter*¹. Les formules de partenariat adoptées en Belgique, au Canada et en Finlande ont été citées en exemple de la façon de contribuer à l'équilibre entre les exigences d'une représentation équitable et d'une participation éclairée. Le partenariat présentait d'autres avantages, à savoir : parvenir à la combinaison d'un site et d'un concept de gestion autorisables bénéficiant du soutien de la communauté d'accueil, la réalisation d'un bon équilibre entre l'indemnisation, un contrôle de proximité et les opportunités de

développement. Ces observations demeurent valables aujourd'hui. Depuis ce rapport, des dispositions en vue d'un certain type de démarche de partenariat ont été intégrées à la stratégie de GDR dans la plupart des pays membres de l'AEN. De telles façons d'aborder la prise de décision, reposant en particulier sur une notion d'appropriation commune des données du problème et de sa solution, sont de plus en plus appliquées avec succès dans le monde entier, y compris en dehors du domaine de la gestion des déchets radioactifs.

Il existe une grande variété de modalités de partenariat fondées sur les traditions juridiques, institutionnelles, politiques et culturelles à l'intérieur de chaque pays, sur les caractéristiques socioéconomiques des communautés concernées et sur les spécificités des programmes nationaux de GDR en cause. Le FSC procède à la diffusion d'une étude² détaillant la manière dont la formule du partenariat a été ou est mise en œuvre dans treize pays, à savoir : la Belgique, le Canada, la Corée, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Hongrie, le Japon, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Le fait que, dans cette étude, les programmes de gestion des déchets analysés se situent à des stades très différents et que, dans chaque cas, l'expérience effectivement acquise lors de leur mise en œuvre

* M. Claudio Pescatore (claudio.pescatore@oecd.org) est Administrateur principal dans la Division de la protection radiologique et de la gestion des déchets radioactifs de l'AEN et Secrétaire technique du FSC ; Professeure Anna Vari (anna.vari@socio.mta.hu) est Responsable des recherches à l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences hongroise et professeur au Département de l'économie de l'environnement à l'Université des sciences techniques et économiques de Budapest.

correspond aux mesures participatives au stade de la conception de la procédure de choix du site d'implantation ou aux premières étapes de l'implantation des installations, est particulièrement intéressant.

Conférer plus de pouvoir aux communautés locales

La composition des organismes de partenariat et les tâches qu'il leur incombe d'exécuter peuvent aussi beaucoup varier. Les formes d'organisation (groupes de travail, panels, etc. permanents ou temporaires) de même que les résultats ou réalisation de la collaboration avec les communautés concernées (plans de conception et recommandations adressées à une autorité élue ou administrative, par exemple) peuvent varier, allant d'accords juridiquement contraignants à des arrangements moins formels. Ils mettent tous néanmoins en évidence une détermination à agir en faveur d'une plus grande influence des communautés dans les décisions qui affectent leur avenir. D'ordinaire, les formules de partenariat habilite les communautés locales :

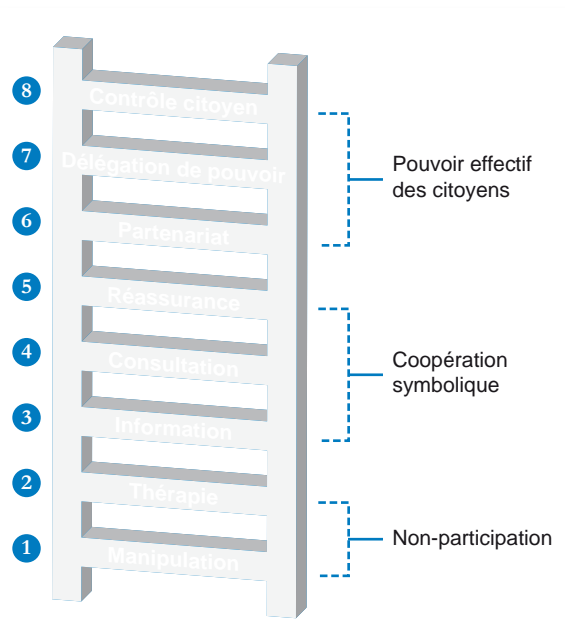
- à consulter des experts de leur choix et à acquérir leurs propres connaissances spécialisées de la gestion des déchets radioactifs ;
- à formuler des recommandations dûment fondées aux autorités locales, régionales et nationales ;
- à influencer sur les travaux du maître d'ouvrage en vue d'élaborer son concept de gestion des déchets ;
- à émettre des suggestions constructives visant des éléments tels que des caractéristiques de conception de l'installation et l'infrastructure ;
- à élaborer des plans visant des enveloppes d'avantages au profit de leur communauté à court et à long terme pour des raisons tant sociales qu'économiques ;
- à recueillir, assimiler et diffuser des informations sur les répercussions de l'aménagement d'une installation dans leur zone ;
- à se tenir au courant des recherches exécutées par le maître d'ouvrage, ses consultants, les régulateurs et d'autres organismes ;
- à assurer le suivi du comportement des divers intervenants et à vérifier leur authenticité.

Les avantages accordés à la communauté constituent une mesure nécessaire pour lui conférer davantage d'influence. Plusieurs types différents et complémentaires d'avantages se rencontrent dans les accords de partenariat. Le financement de l'engagement de la communauté est un élément intrinsèque de la formule du partenariat. Le groupe de citoyens concernés doit recruter (ou congédier) lui-même ses propres assistants de secrétariat ou auxiliaires techniques ou des experts (chercheurs, conseillers

juridiques, etc.) et couvrir les dépenses de fonctionnement. Le financement de l'engagement est conçu pour permettre aux communautés concernées de participer utilement aux processus de collaboration. Les avantages sociaux et économiques supplémentaires tiennent compte des éventuelles incidences et des opportunités qui résultent des installations de GDR. Ils assurent des ressources financières permettant de soutenir le développement à court terme et/ou la qualité de vie à long terme dans la commune. Ces avantages mettent en évidence la reconnaissance du fait que la commune offre de son plein gré un service essentiel au pays.

Deux mesures de soutien permettent en règle générale à la communauté d'avoir un choix plus large. Avec le volontariat, l'organe politique d'une communauté exprime l'intérêt de cette dernière pour une participation à un processus visant à déterminer si un site, sur son territoire, se prête à la gestion des déchets radioactifs. La manifestation d'un tel intérêt peut venir en réponse à une invitation de l'organisme de gestion des déchets ou du gouvernement, ou il peut s'agir d'une proposition spontanée. Avec le droit de veto, la communauté a la possibilité, pendant une certaine période, de retirer son offre de l'examen. Dans quelques pays, le droit de veto est garanti par la loi, dans d'autres, il est accordé sur la base d'un accord informel entre les parties en cause. En raison du concept de stockage définitif, du nombre limité de sites appropriés, ou des conditions légales et politiques, les possibilités de mettre en œuvre le volontariat ou le droit de veto peuvent être limitées dans certains pays.

Figure 1: Les huit échelons de l'échelle de participation des citoyens d'Arnstein



En dix ans : passage d'une coopération symbolique à une véritable participation

En vue d'analyser l'évolution de l'engagement des parties prenantes au cours de la décennie écoulée, il est instructif de comparer les contributions nationales à l'étude en cours à celles dont il a été rendu compte dans une enquête analogue³ dans les pays de l'OCDE qui a été exécutée au cours de la période 1999-2002. L'« échelle de participation des citoyens » proposée et élaborée par Arnstein⁴ en 1969 offre un cadre approprié pour comparer des approches ou pour étudier l'évolution de la participation du public (Figure 1).

Les échelons du bas de l'échelle sont définis comme étant la ① « Manipulation » et la ② « Thérapie ». Ces deux échelons décrivent des niveaux de « non-participation », le véritable objectif n'étant que de permettre aux décideurs d'« éduquer » ou de « traiter » le public.

Les échelons ③ et ④ (« Information » et « Consultation ») relèvent le niveau de participation pour le porter à celui de la « coopération symbolique », qui permet au public d'être à l'écoute et de se faire entendre. Dans ces conditions, cependant, les citoyens sont encore dénués du pouvoir de faire en sorte que leurs opinions soient prises en considération. L'échelon ⑤, celui de la « Réassurance », est un niveau plus élevé de « coopération symbolique », dans lequel les citoyens sont autorisés à donner des conseils mais sans aucune garantie que leurs idées auront une influence sur les décisions. Plus haut dans l'échelle, on trouve des niveaux de participation des citoyens s'accompagnant de degrés croissant de pouvoir de décision.

Les citoyens peuvent conclure un « Partenariat » (échelon ⑥) qui leur permet d'entamer des négociations avec des décideurs. Aux niveaux les plus élevés de participation des citoyens, on trouve la « Délégation de pouvoir » (échelon ⑦) et le « Contrôle citoyen » (échelon ⑧) qui se rapportent à des situations dans lesquelles les citoyens ont une part majoritaire dans la décision voire un plein pouvoir exécutif.

Si l'on se réfère à l'échelle d'Arnstein, on peut observer que le thème central du partenariat, qui ressort des réponses à l'enquête de 2008-09, se situe deux échelons plus haut sur l'échelle de participation que le thème central de l'information et de la consultation dans l'enquête de 1999-2002, et il représente un bond important avec passage de la coopération symbolique à une véritable participation. À ce niveau du partenariat, le pouvoir est redistribué par l'intermédiaire de la négociation entre citoyens et décideurs. Ils conviennent de partager les compétences en matière de planification et de prise de décision par l'entremise de structures telles que des conseils d'orientation, des comités et des

mécanismes de planification communs, afin de sortir des impasses.

Observations générales

D'importantes modifications sont survenues dans la participation de la population à la gestion des déchets radioactifs au cours de la décennie écoulée. Ces modifications peuvent se résumer comme suit :

- passage de l'information et de la consultation au partenariat, autrement dit d'une participation symbolique à une influence et un pouvoir des citoyens ;
- passage d'un rôle passif à un rôle actif des communautés locales : d'une acceptation résignée à la collaboration, au volontariat et au droit de veto ;
- mise en place d'une grande variété de formules administratives pour la collaboration ;
- reconnaissance de la nécessité et de la légitimité des mesures visant à conférer de l'influence à la communauté, et des avantages socioéconomiques ;
- apparition de nouveaux idéaux et de nouvelles bases de collaboration, s'agissant notamment d'un apprentissage mutuel, d'éléments de valeur ajoutée pour la communauté/région d'accueil et d'un développement durable.

Le fait d'associer des intervenants locaux à la conception de l'installation et à la définition des avantages pour la communauté est susceptible de déboucher sur des solutions qui apporteront de la valeur ajoutée à la communauté et à la région d'accueil. Dans tous les cas, le capital social est accru car les membres de la communauté acquièrent de nouvelles compétences et accroissent leur connaissance des intérêts et des idéaux de leur communauté. Les maîtres d'ouvrage et d'autres intervenants institutionnels se perfectionnent également en tant que partenaires coopératifs dans la gouvernance des déchets radioactifs et que voisins responsables soucieux du bien-être de la communauté. ■

Références

- AEN (2004), *Comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s'y adapter - Enseignements principaux et expériences du Forum sur la confiance des parties prenantes*, OCDE/AEN, Paris, www.nea.fr/html/rwm/reports/2006/nea5297-societe.pdf.
1. AEN (à paraître), *Etablissement de partenariats pour la gestion à long terme des déchets radioactifs - Évolution et pratique actuelle dans treize pays*, OCDE/AEN, Paris.
 2. AEN (2003), *Informers, consulter et impliquer le public dans la gestion des déchets radioactifs*, OCDE/AEN, Paris.
 3. Arnstein, Sh. R. (1969), « A Ladder of Citizen Participation », JAIP, Vol. 35, N° 4, pp. 216-224. Voir aussi : <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.