

DE L'INFORMATION ET LA CONSULTATION À L'INFLUENCE ET LE POUVOIR CITOYENS

L'ÉVOLUTION DE L'IMPLICATION DU PUBLIC DANS LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE



Le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) créé en 2000 sous l'égide du Comité de la gestion des déchets radioactifs de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, promeut le partage de l'expérience internationale concernant la dimension sociétale de la gestion des déchets radioactifs. Il étudie les solutions permettant d'instaurer un dialogue efficace entre toutes les parties prenantes et de renforcer la confiance dans les processus de décision. Par "partie prenante", on entend tout groupe ou personne ayant un rôle à jouer ou un intérêt à manifester dans le processus de décision en matière de gestion des déchets radioactifs. Le FSC a documenté de nombreuses expériences par le biais de ses sessions thématiques et études spécialisées et, en particulier, grâce à ses ateliers nationaux et ses visites à des communautés locales. Des synthèses et des comptes rendus, dont ceux mentionnés ci-dessous, sont disponibles en ligne. La présente fiche souligne la part croissante de l'influence et du pouvoir des parties prenantes dans la gestion des déchets radioactifs, observée depuis la création, il y a dix ans, du Forum.



Contexte

Les programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs se trouvent dans différentes phases de sélection de sites pour la gestion définitive de ces déchets, et s'appuient sur une variété d'approches techniques visant les différentes catégories de déchets. Dans chaque contexte, acteurs institutionnels et communautés d'accueil, actuelles ou potentielles, doivent construire une relation porteuse de sens et favorisant le travail ensemble. Quatre études par le FSC fournissent un portrait détaillé, à travers la décennie écoulée, de la manière dont ces relations ont été envisagées et construites. Ces études reposent sur l'analyse d'experts à la fois académiques et de terrain.

- Le premier des rapports " *Informer, consulter et impliquer le public dans la gestion des déchets radioactifs* " (2003; basé sur une enquête de 1999-2002) documente la manière dont les organisations de gestion des déchets développaient leur crédibilité et une communication plus efficace avec des interlocuteurs techniques et non-techniques
- Le rapport " *Comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s'y adapter* " (2004) synthétise l'expérience internationale en matière de construction des relations.
- L'étude de 2007, " *Créer un lien durable entre une installation de déchets et sa collectivité d'accueil* " récapitule l'attente des communautés concernées et des régions d'accueil, de jouir au-delà des dotations économiques immédiates, d'améliorations durables au niveau de la qualité de vie.

- Enfin, l'étude " *Partenariats pour la gestion à long terme des déchets radioactifs* " (2010 ; basée sur une enquête de 2008-09), documente l'approche prise dans chaque pays et l'évolution des formules de partenariat.

L'**ouverture**, la **transparence**, la **compétence technique** et l'**équité procédurale** sont identifiées dans le rapport de 2003 " *Informer...* " comme constituant des conditions essentielles de l'adhésion du public aux programmes de gestion des déchets. L'importance de ces éléments a été confirmée dans les années qui ont suivi.

Dans le rapport " *Comprendre les attentes...* " (2004), les **formules de partenariat** sont décrites en outre comme moyens pratiques pour réussir une collaboration effective avec les communautés locales ainsi qu'une adhésion consciente.

" *Créer un lien durable...* " (2007) met en lumière des **aspects novateurs** dans la sélection de sites et de conception des installations, qui ajoutent de la valeur à l'installation dans l'immédiat et sur le long terme. Une fiche FSC téléchargeable passe en revue ces observations.

" *Partenariats pour la gestion à long terme...* " (2010) définit plus en détail les composantes essentielles des formules de partenariat: le **volontariat**, une forme de **veto**, une diversité de formats de **collaboration avec les communautés**, et des **contreparties** pour la communauté. Une fiche FSC téléchargeable résume la contribution potentielle de ces composantes à une issue favorable du dialogue.

Exemples d'évolutions sur la décennie

Collaboration. À l'époque du rapport de 2003, de nombreux pays ont fait état de l'établissement de comités locaux de citoyens, par exemple, des comités locaux d'information et de surveillance et des comités locaux de liaison. Leurs tâches principales consistent notamment à transmettre des informations aux habitants, d'évoquer les préoccupations de la communauté et d'apporter des éléments d'information au processus de prise de décision. En général, de tels comités n'ont guère eu d'influence sur les décisions visant le site, le mode de gestion des déchets ou la conception de l'installation. La publication de 2010 nous indique qu'une variété d'organismes de partenariat (par exemple, des organisations non gouvernementales, des associations d'autorités locales, des unités faisant partie ou gravitant autour d'administrations publiques locales et/ou régionales) a été établie ou est en cours d'établissement dans un nombre croissant de pays. Le plus souvent de tels organismes se dotent de leurs propres connaissances spécialisées et influent sur les travaux de l'exploitant. Ils recueillent, traitent et diffusent également des informations concernant l'installation et ses incidences, surveillent le comportement d'autres intervenants et conseillent les autorités locales. Cette collaboration a pour résultat un apprentissage mutuel par la communauté et les décideurs.

Mesures d'accompagnement. Ces mesures renforcent l'influence réelle des citoyens, en assurant par exemple la couverture des frais de la collaboration et de recrutement d'experts au service de la communauté, et visent à compenser des pertes potentielles et à améliorer la situation des communautés d'accueil. Le rapport de 2003 n'a pas

explicitement traité de la question des contreparties socioéconomiques en faveur de la communauté, bien que dans quelques cas il ait bien fourni des informations sur des dispositifs en vue d'accroître l'influence de la communauté (par exemple, aux États-Unis, le financement de la recherche en collaboration). En revanche, l'enquête publiée en 2010 fait état d'une large gamme de contreparties en faveur de la communauté et insiste sur le fait que celles-ci doivent être intégrées et adaptées aux besoins de la communauté d'accueil. On y fait aussi valoir que les mesures d'accompagnement doivent contribuer au développement durable de la région concernée.

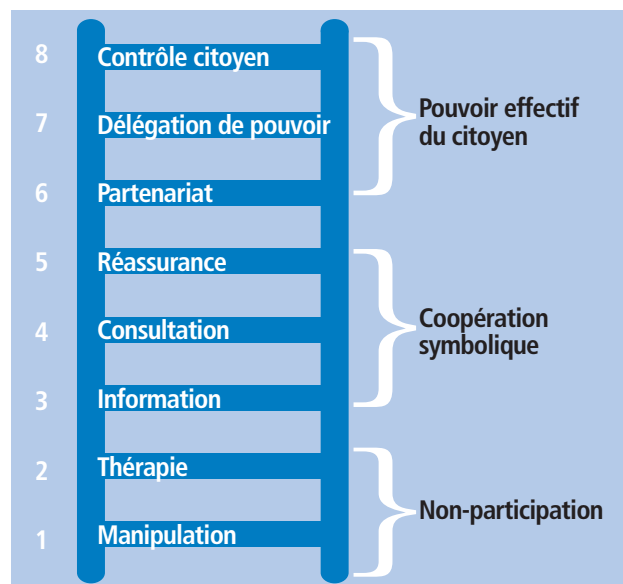
Volontariat. À l'époque du rapport de 2003, des processus de sélection de sites fondés sur le volontariat avaient déjà été lancés dans plusieurs pays. Cependant, comme ces processus ne se situaient que dans leurs phases initiales, on ne voyait pas bien si cette démarche finirait par aboutir. La publication de l'année 2010 montre que le volontariat a été appliqué dans la majorité des pays étudiés et que, dans la plupart des cas, semble donner satisfaction.

Dispositions de veto. Le rapport de 2003 a recherché les répercussions de droits formels de veto conférés à des administrations publiques locales ou régionales et a observé que de tels droits sont susceptibles de renforcer la confiance du public. La publication de 2010 analyse également des cas où le droit de veto n'a été accordé que sur une base officieuse à des communes volontaires. Le rapport conclut que lorsqu'il est possible d'accorder un droit de veto, qu'il soit officiel ou officieux, ceci constitue un facteur important pour le soutien local.

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

L'"échelle de participation des citoyens" proposée et élaborée par Arnstein en 1969 offre un cadre approprié pour comparer des approches ou pour étudier l'évolution de la participation du public (cf. figure). On peut observer que le thème central du partenariat dans l'enquête publiée en 2010 se situe deux échelons plus haut sur l'échelle de participation que le thème central de l'information et de la consultation rapporté en 2003, et il représente un bond important avec passage d'une forme de "coopération symbolique" à une forme de "pouvoir effectif du citoyen".

Aux échelons les plus élevés, 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 des structures telles que des conseils d'orientation, des comités et des mécanismes permettant de sortir des impasses.



D'IMPORTANTES CHANGEMENTS SONT INTERVENUS DANS LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE : PASSAGE DE L'INFORMATION ET DE LA CONSULTATION À L'INFLUENCE RÉELLE ET AU POUVOIR DES CITOYENS, ET PASSAGE DU CONFLIT OU DE L'ACCEPTATION RÉSIGNÉE AU VOLONTARIAT ET À LA COLLABORATION PAR LES COMMUNAUTÉS LOCALES. DANS L'ENSEMBLE IL Y A RECONNAISSANCE DE LA LÉGITIMITÉ DES MESURES POUR RENFORCER L'INFLUENCE DE LA COMMUNAUTÉ ET DES CONTREPARTIES SOCIOÉCONOMIQUES, ET IL Y A EU LA MISE AU POINT D'UNE GRANDE VARIÉTÉ DE MODALITÉS ADMINISTRATIVES POUR LA COLLABORATION. DE NOUVEAUX IDÉAUX ET DE NOUVELLES BASES DE COLLABORATION ONT ÉMÉRGÉ ÉGALEMENT, TELS L'APPRENTISSAGE MUTUEL, L'APPORT DE VALEUR AJOUTÉE À LA COMMUNE ET/OU RÉGION D'ACCUEIL ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.