

Questions en jeu

Document d'orientation pour l'élaboration de recommandations

Synthèse des rapports présentés par les groupes de travail au séminaire d'Oskarshamn

Deuxième version

11/12/01

TABLES DES MATIERES

METHODOLOGIE	3
1- LA DEMOCRATIE LOCALE	5
2- LE ROLE DE L'EXPERTISE DANS LES PROCESSUS DE PRISE DE DECISION	8
3- LE PROCESSUS DE CHOIX DE SITE	10
4- L'INFLUENCE DES ACTEURS LOCAUX SUR LE DISPOSITIF NATIONAL DE GESTION DES DECHETS NUCLEAIRES	13

METHODOLOGIE

Ce document cadre a été élaboré sur la base des conclusions des groupes de travail telles qu'elles ont été rendues lors de la dernière session du séminaire d'Oskarshamn (21 septembre 2001). Ces conclusions sont le résultat des analyses développées au sein des groupes de travail sur trois études de cas, anglaise (Sellafield) et suédoises (Oskarshamn, Tierp). Ces analyses intègrent également les différentes expériences apportées par les participants dans la discussion concernant la gestion des déchets nucléaires.

De nombreuses conclusions des rapporteurs ont été proposées sous la forme de questions destinées à être examinées au cours de prochains séminaires Cowam. A travers leur analyse, ce document d'orientation dégage un certain nombre de thèmes qui seront proposés à la discussion des groupes chargés de formuler des recommandations lors des prochains séminaires de Verdun et Wellenberg (*groupes de recommandations* ou *recommendation groups*). Les thèmes suivants ont ainsi été identifiés :

1. La démocratie locale.
2. Le rôle de l'expertise dans les processus de décision.
3. le processus de choix de site.
4. l'influence des acteurs locaux sur le dispositif national de gestion des déchets nucléaires.

Ces questions ont été, autant que possible, construites sur la base des exposés faits par les rapporteurs de chaque groupe de travail. C'est pourquoi certaines questions doivent encore être clarifiées et examinées en détail.

Les huit groupes de recommandations travailleront chacun sur deux thèmes. Ils élaboreront des conclusions finales et des recommandations en s'appuyant sur les éléments synthésés dans ce document ainsi que sur les nouveaux éléments qu'apporteront les études de cas présentées dans les prochains séminaires (études de cas française et allemande à Verdun du 28 février au 2 mars 2002; étude de cas suisse et autre à Wellenberg du 12 au 14 septembre 2002).

La méthodologie présentée au cours du séminaire d'Oskarshamn a été validée par les groupes de travail. Tous reconnaissent que les difficultés rencontrées par les agences et les opérateurs de gestion des déchets nucléaires dans la plupart des pays européens sont l'occasion de dégager des retours d'expérience et de tirer des enseignements pour l'avenir. Les causes de ces difficultés devraient être analysées. Les aspects positifs devraient être identifiés. Dans les pays où elle a eu lieu, la restructuration des programmes nationaux a été considérée comme bénéfique dans la mesure où elle renforce la responsabilité politique des acteurs qui en ont la charge et améliore l'efficacité globale du dispositif. Dans les études de cas, le changement d'attitude authentique qui a été observé chez ces acteurs semble être une condition nécessaire pour qu'un processus de sélection de site puisse bénéficier du soutien de la société.

Dans ce processus d'apprentissage, chacun s'accorde aussi à dire qu'il n'existe pas une seule et unique bonne solution. Il faut que les procédures et les options soient retenues en tenant compte des structures nationales et des contextes locaux. Dans cette perspective, chaque pays européen a toujours un processus de décision différent de celui des autres. Les comparaisons entre différents pays européens et entre différents contextes locaux dans un même pays

permettent de comprendre, dans un processus, quels sont les éléments qui n'ont pas fonctionné, pourquoi telle solution ou sa mise en œuvre n'était pas appropriée dans tel contexte particulier. De nombreuses leçons peuvent notamment être tirées des nombreux processus de participation publique développés ces dernières années dans plusieurs pays européens. Au cours du premier séminaire, l'étude de cas suédoise a particulièrement bien illustré l'impact positif d'une large participation des collectivités locales dans le processus de décision, tout en soulevant plusieurs questions importantes concernant le niveau national. D'un autre côté, l'expérience britannique a permis d'observer un tableau contrasté des avantages et des inconvénients de l'enquête publique quand celle-ci représente la seule occasion pour les stakeholders d'exprimer leurs points de vue et quand elle concentre toute l'attention de la société sur la politique britannique de gestion des déchets.

1. LA DEMOCRATIE LOCALE

Comment organiser une dynamique de démocratie locale qui apporte une contribution au processus de décision sur la gestion des déchets nucléaires ? Quels sont les acteurs impliqués dans cette dynamique de démocratie locale ? Y a-t-il un acteur moteur dans cette mobilisation ? Est-il pertinent de donner un cadre réglementaire à la participation locale ? Comment se structurent la participation et la compétence des communautés locales ?

Au cours du premier séminaire il est apparu que les réponses à ces questions différaient d'un pays européen à l'autre, surtout en fonction des pouvoirs institutionnels alloués à l'échelon local dans chaque pays. Cependant ces questions semblent pertinentes dans tous les pays concernés par la gestion des déchets nucléaires.

Quelles règles de participation au niveau local ?

Il est admis qu'une politique de gestion des déchets doit se doter de procédures de décision sur le plan national. Concernant le niveau local, la discussion à Oskarshamn a porté sur la pertinence de l'existence de règles, et sur leur étendue.

Dans quelle mesure la réglementation nationale et ses implications locales sont-elles susceptibles d'intégrer des règles concernant la participation au niveau local ? Pour certains participants, des procédures formelles peuvent être définies au niveau national pour servir de lignes directrices aux modes de participations au niveau local. Pour d'autres, la définition de règles de participation doit laisser la place à des adaptations locales, en fonction du contexte territorial. Ainsi chaque communauté pourrait-elle élaborer sa propre procédure de décision.

Quels sont les bénéfices attendus de l'élaboration préalable de méthodes et de règles de participation ? Il a été avancé que cela éviterait d'avoir à fixer des règles à chaque nouvelle réunion ou à chaque nouveau forum. Au-delà, faut-il définir une méthodologie permettant de préciser de manière claire comment les concepts de transparence, d'ouverture, de dialogue seront mis en pratique ?

Le débat sur les règles de participation a fait surgir des interrogations communes aux questions de politiques nationales. Le modèle du processus par étapes a été aussi discuté (voir thème n°4). Si ce modèle était adopté, spécifierait-il la manière dont les problèmes locaux doivent être pris en compte et traités ? Un cadre spécifique de procédures participatives serait-il alors établi avant ou après que les sites potentiels soient désignés ? Qui doit concevoir ce cadre et dans quelle mesure les acteurs locaux participeraient-ils à son élaboration ?

Le rôle respectif des différents acteurs locaux dans la démocratie locale.

Quel est le rôle et la responsabilité des différents acteurs (municipalités, associations, citoyens) dans cette démocratie locale ?

En ce qui concerne la question des déchets nucléaires, faut-il que la démocratie locale suive les règles démocratiques représentatives traditionnelles ou doit-on inventer de nouvelles méthodes démocratiques quand les procédures habituelles s'avèrent inopérantes ? Quels seraient les objectifs de ces solutions ad hoc ?

La participation locale doit-elle se fonder avant tout sur les élus, comme le veulent les règles traditionnelles de démocratie locale?

Quel rôle donner aux associations, compte tenu de leur rôle particulièrement significatif dans le domaine des déchets nucléaires ?

Les groupes d'oppositions locaux et les associations sont-ils des ressources de dialogue avec l'opérateur et le régulateur pour la communauté locale ?

Doit-on préalablement établir des limites aux consultations pour définir clairement le champ de la participation locale et donner des garanties que cette participation contribuera réellement au processus de décision ?

Le rôle spécifique de la collectivité territoriale.

Un débat s'est développé au sujet du rôle des collectivités territoriales dans la démocratie locale. Représentants élus de l'ensemble de la communauté, leur responsabilité n'est-elle pas d'éviter la polarisation des opinions dans le débat ? Ne sont-elles pas en mesure de travailler avec toutes les parties prenantes indépendamment de leurs opinions sur le choix du site ? Peuvent-elles représenter, aussi largement que possible, les différents points de vue des acteurs locaux ? La question est ainsi de savoir dans quelle mesure les collectivités territoriales sont à même de piloter un processus de dialogue local, notamment avec l'opérateur et le régulateur, et faciliter la participation du public. Deux types d'implication ont été avancés :

- Dans le premier modèle, la collectivité territoriale prend à sa charge d'exprimer les divers points de vue des citoyens ; c'est l'acteur majeur et le partenaire principal dans les discussions avec l'opérateur et le régulateur.
- Dans le deuxième modèle, la collectivité territoriale n'est qu'une institution parmi d'autres acteurs locaux et elle laisse les associations et les groupes d'oppositions locales exprimer leurs points de vue pour autant qu'ils sont prêts à le faire. Elle peut également, quand cela est nécessaire, leur apporter un soutien.

Il y a des avantages et des inconvénients à chacune de ces deux approches.

Une question complémentaire a été soulevée concernant le degré d'implication des élus dans le dialogue : le conseil de la collectivité territoriale doit-il défendre son propre point de vue dans le processus de décision, ou doit-il rester neutre dans le débat local sur les déchets nucléaires?

Compétences et ressources locales.

La participation des collectivités territoriale dans les processus de décision suppose qu'elles aient développé un certain nombre de compétences et qu'elles disposent de certaines ressources pour ce faire.

Les études de cas ont montré que les collectivités territoriales sont capables de développer des compétences de haut niveau pour pouvoir comprendre et commenter les questions techniques dès lors qu'elles considèrent qu'il est de leur intérêt de rentrer dans la discussion. Comment

construisent-elles cette compétence ? De quelles ressources bénéficient-elles au niveau local ? Au niveau national ? Au niveau régional ? On a ainsi remarqué qu'une collaboration au niveau régional entre les collectivités concernées par un processus de sélection de site pouvait être très utile pour améliorer le partage d'expérience et pour renforcer et structurer les positions locales face à l'opérateur et au régulateur.

Quels sont les moyens disponibles pour que la collectivité ait accès aux connaissances nécessaires et pour informer les citoyens locaux sur le processus de décision ?

Quelles sont les dispositions prises pour faciliter la participation des acteurs locaux dans le processus de décision ? Les personnes volontaires doivent-elles être rémunérées ? Dotées de compensations ? Comment sont pris en charge les frais de participation (transport...)?

Au-delà des ressources financières, comment les volontaires sont-ils aidés pour dégager du temps libre dans leur agenda (garde d'enfants, arrangement du temps de travail...) ? Le financement est considéré comme un élément d'une importance primordiale mais les ressources apportées aux acteurs locaux pourraient être d'une autre nature qu'économique.

Quelle est l'origine de ces ressources et comment sont-elles proposées aux acteurs locaux ? Les ressources financières ont-elles une source unique ou ont-elles des origines variées ? Dans le deuxième cas, peut-on envisager la création d'un fonds administré de façon autonome qui servirait à gérer ces ressources et leur allocation.

Quelles institutions seraient alors responsables de la gestion de ce fonds ? Y aurait-il des règles au niveau national ?

Enfin, il a été remarqué que le manque de ressources parmi les acteurs locaux peut indirectement retarder le processus de décision alors qu'une allocation adéquate des ressources permettrait aux citoyens de prendre une part effective au processus de décision.

2. L'EXPERTISE DANS LE PROCESSUS DE DECISION AU NIVEAU LOCAL.

Les questions de gestion des déchets nucléaires sont de nature hautement technique. Il est souvent difficile pour les non techniciens que sont les acteurs locaux de se saisir de ce dont traitent les experts. Par ailleurs, la focalisation sur l'expertise technique peut faire craindre que des questions autres que techniques ne seront pas étudiées ou encore que l'évaluation des questions techniques par les experts impliquera implicitement des choix sur des enjeux non techniques sans que ceux-ci ne soient explicités ou débattus. Faut-il restreindre le champ d'intervention des experts aux questions techniques ou faut-il développer une expertise spécifique pour les questions d'ordre juridique, économique, politique ou social ? La question de la responsabilité et de la crédibilité des experts fait l'objet de discussions. Enfin des débats ont lieu sur la façon d'établir un lien entre expertise et participation locale.

Quelle information transmet-on aux acteurs locaux ? S'agit-il d'une information fournie de manière verticale par l'opérateur et le régulateur ou à l'inverse, l'opérateur et le régulateur fournissent-ils des éléments de réponses à des questions soulevées au niveau local ?

Dans quelle mesure l'accès à une expertise permet-il aux porteurs d'enjeux locaux d'interroger les méthodes de l'opérateur/ou les exigences du régulateur, et de débattre de ces questions ?

Du point de vue des collectivités locales, la contribution de l'expertise à la qualité du processus de décision demande à être questionnée. De quelle manière l'expertise fournit-elle réellement de l'information aux acteurs locaux impliqués dans le processus de décision ?

Comment s'assurer que l'expertise nourrisse les discussions sans tourner à la propagande et donc polariser les positions ?

Comment introduire dans le débat les experts d'organisations non institutionnelles.

Une expertise pluraliste garantit-elle que le processus de décision réponde aux vraies préoccupations des parties prenantes et aboutisse à des décisions réalisables ?

Au-delà de l'expertise pluraliste, existe-t-il de nouvelles formes de participation du public qui permettraient de combler le fossé entre les débats d'experts et les préoccupations des citoyens.

Les demandes en faveur d'une expertise pluraliste ne sont pas sans poser de questions.

Tout d'abord, comment réaliser ce pluralisme dans l'expertise ? Ensuite, comment s'assurer de sa qualité ?

Une implication importante des universités et des institutions de recherche peut-elle constituer un premier élément de solution ?

En allant plus loin, on peut se demander comment cette contribution des experts au débat pluraliste est valorisée au sein des institutions de recherche auxquelles ils appartiennent et comment elle est prise en compte dans leur carrière ?

En outre, quel est le mandat de ces « autres » experts ? Doivent-ils être introduits dans le processus de décision par les seules autorités locales ou par une structure commune rassemblant les différents acteurs concernés ?

Une structure dotée de ressources propres pourrait-elle produire une expertise indépendante, accessible à chaque partie prenante, tout particulièrement aux personnes individuelles et aux

plus petites organisations ? Devrait-on créer un groupe d'experts indépendants au niveau de l'Union Européenne ?

Un des enjeux de cette discussion est la question de la "qualité" d'expert indépendant.

Qui sont les experts indépendants ? Dans quelle mesure sont-ils indépendants ? De qui sont-ils indépendants ? Tous les experts n'ont-ils pas chacun des enjeux et n'ont-ils donc pas un intérêt dans les questions sur lesquelles ils sont sollicités ? N'est-il pas de la responsabilité des experts de dire d'où ils parlent, et de faire une déclaration d'intérêt ? Enfin, ces experts peuvent-ils être évalués ?

Qui plus est, est-il possible de trouver des experts au sein de la collectivité locale ? Ou vaut-il mieux former des acteurs locaux à l'expertise ?

De toutes les manières, les acteurs locaux veulent-ils intervenir en tant qu'experts dans le processus de décision ? Quelle la contribution des acteurs locaux dans le processus d'expertise :

- Structurer les questions ?
- S'assurer que l'expertise réponde aux véritables préoccupations de la communauté ?
- Participer à la sélection des experts ?

La compétence des acteurs locaux s'accroît à mesure qu'ils s'investissent dans le processus de décision. Dès lors, comment cette capacité peut-elle être entretenue et développée ?

Comment ces acteurs locaux amènent-ils dans leurs discussions avec l'opérateur et le régulateur leurs connaissances spécifiques sur leur territoire et leur localité ?

3. LE PROCESSUS DE CHOIX DE SITE.

Comment les sites sont-ils sélectionnés ? Trois approches différentes furent identifiées pendant le séminaire d'Oskarshamn. Chacune soulève des questions spécifiques qui sont rapidement résumées ci-dessous.

1. Dans la première approche, les sites sont choisis sur des bases purement techniques. Le choix de site est vu comme une partie d'un processus technique où le critère géologique est primordial. Tous les sites sont analysés en fonction des mêmes critères techniques. De cette manière, le processus de choix est considéré par l'opérateur comme équitable et les résultats ne sont rendus publics qu'à la toute fin du processus. Pour les participants du séminaire Cowam, cette approche apparaît a posteriori comme un échec : même si le site choisi satisfaisait aux exigences de sûreté, il est rejeté au moment de sa publication car il n'a que rarement ou jamais été discuté avec les populations locales.
2. Une deuxième approche a été expérimentée dans d'autres pays (ou dans les mêmes pays, après l'échec de la première approche). Elle consiste en une publication immédiate des sites envisagés, présélectionnés selon des critères techniques. Cette démarche a également rencontré des difficultés dans plusieurs pays. Elle a été considérée pendant le séminaire d'Oskarshamn comme une démarche positive dans la mesure où elle était transparente. Néanmoins, il a été remarqué qu'elle n'évitait pas les attitudes de type NIMBY (« Not In My Backyard », « pas dans mon jardin »). En effet, elle met en concurrence plusieurs communautés sans que celles-ci aient choisi de leur plein gré d'entrer dans la compétition. En outre, quel doit être le degré de discrimination des critères techniques utilisés lors de cette présélection ? Combien de sites doivent figurer dans une première liste publique ? Comment les collectivités concernées doivent-elles être informées ? Une validation de la première liste par un panel d'experts répondrait-elle aux préoccupations des acteurs locaux ?
3. De façon plus pragmatique, d'autres pays ont commencé par étudier des sites qui se sont portés volontaires. Tout le monde s'est accordé à penser que, dans ce cas, il est primordial que le site convienne aux exigences de sûreté. Les considérations techniques doivent continuer à avoir un rôle central dans le processus de sélection. La question de l'équité entre les sites volontaires et les autres collectivités ne s'en est pas moins posée, ainsi que celle de l'équilibre entre recherche de sûreté et recherche d'acceptabilité dans le processus de décision.

Quand des collectivités font acte de candidature, peuvent-elles s'attendre à avoir un dialogue d'égal à égal avec l'opérateur et le régulateur ou leur point de vue risque-t-il d'être biaisé ?

Quelle importance accorde-t-on aux critères autres que la sûreté dans le processus de décision ? Comment s'assurer que la sûreté est prise en compte avec suffisamment de rigueur quand les critères de sélection sont élargis à d'autres facteurs que la seule sûreté ? Les acteurs engagés ont-ils la possibilité de discuter de l'importance relative de la sûreté et des autres critères dans la décision ?

Quelle est la relation entre les critères de sélection et les options techniques proposées ? La décision concernant l'option technique prend-elle en compte les spécificités du site ? Jusqu'à

quel point est avancée la décision sur les options techniques quand se fait le choix du site ? La compréhension générique de l'option technique est-elle suffisante pour procéder à un choix de site ? La prise de décision au sujet de les options techniques laisse-t-elle ouvertes des alternatives ?

Cette discussion amène également à débattre des critères de sûreté eux-mêmes. On s'accorde à penser que les critères de sélection doivent être scientifiquement fondés. Mais qui doit être chargé de produire ces critères ? L'opérateur peut-il être l'unique responsable de la définition de ces critères ? Quels divers éléments doit prendre en compte l'analyse préalable à la définition de ces critères ?

Dans les premières discussions, il est apparu que les critères techniques et les exigences de sûreté sont des éléments majeurs de la discussion. Mais ils ne semblent pas suffisants pour que l'on aboutisse à une décision applicable. Quels autres critères peut-on envisager ? Dans quelle mesure ces critères sont-ils le reflet de la volonté et de la capacité de la communauté locale à accueillir le site, aujourd'hui et sur le long terme ?

Dans certains pays européens, se porter candidat pour accueillir un site est associé à la perspective de compensations. Des ressources sont allouées à la collectivité locale pour compenser la construction sur son territoire d'installations de gestion de déchets. Les expériences en ce domaine diffèrent fortement d'un pays à un autre. Certains pays ne font aucun usage des compensations, tandis que certains y font appel mais à des moments différents du processus de décision, parfois avant que la sélection définitive du site soit effectuée.

Les considérations en la matière sont très diverses. La compensation est-elle une façon d'acheter l'acceptation d'un site ? Les compensations ne sont-elles pas susceptibles d'être interprétées comme une rétribution pour un risque, donc comme une reconnaissance implicite que les exigences de sûreté du site ne sont pas complètement satisfaites ? D'un autre côté, ne peut-on pas dire que les compensations sont la juste rémunération d'un service rendu à la communauté nationale par une collectivité locale ? Que est la logique des compensations ? Que compensent-elles ? Quelle en est la justification dans les différents pays qui y ont recours ? En fonction de leur justification, quel est le bon moment pour les introduire dans le processus de décision ? Qui doit toucher ces compensations (les propriétaires terriens, les pouvoirs publics locaux, les pouvoirs publics régionaux, ou d'autres acteurs) ?

A quoi pourraient être utilisées ces compensations ? Peut-on par ailleurs envisager des compensations sous une forme autre que financière ? Par exemple, les plans de développement régionaux ne sont-ils pas également à même de répondre aux attentes des collectivités territoriales ?

La compensation valorise-t-elle la capacité d'une collectivité locale à accueillir un site ? Comment valorise-t-on la compétence d'une collectivité locale à analyser de façon critique une proposition et un concept de site puis sa mise en œuvre et son fonctionnement ?

Sur le long terme, comment s'assure-t-on du caractère durable de la capacité d'une collectivité à accueillir un site et à accompagner sa gestion dans le temps ? Comment la communauté nationale s'assure-t-elle que la collectivité territoriale continue à être concernée par le site et conserve sa capacité à interagir avec les institutions responsables de l'installation ?

Sur le long terme, quelles sont les capacités de la collectivité territoriale à rester vigilante, à conserver une attitude questionnante voire critique

Les compensations ne devraient-elles pas permettre un développement durable à l'échelle locale ?

4-L'INFLUENCE DES ACTEURS LOCAUX SUR LE DISPOSITIF NATIONAL DE GESTION DES DECHETS NUCLEAIRES

L'existence d'un cadre national de gestion des déchets nucléaires a été considérée comme un fondement essentiel du processus de décision local. Ce cadre devrait comprendre à la fois une politique nationale de gestion des déchets nucléaires et des procédures de prise de décision pour la mise en œuvre de cette politique, au niveau national et local ainsi que des structures institutionnelles adaptées.

Mais comment ces acteurs locaux, qui sont les premiers affectés par les décisions, sont-ils intégré dans ce type de processus ? Dans quelle mesure la participation des acteurs locaux dans le processus de décision contribue-t-elle à la cohérence et à la viabilité de toute la politique de gestion des déchets ? Quels sont les conditions et les moyens de cette participation ? Durant le séminaire, différents liens entre le niveau local et le niveau national ont été identifiés. Au cours des discussions, les participants ont dessiné les modalités d'influence du processus de décision national par les acteurs locaux.

La recherche d'une démarche souple.

Jusqu'à quel point le cadre national doit-il préciser les options en matière de processus de décision. La plupart des participants, acteurs locaux, opérateurs et pouvoirs publics confondus, ont défendu l'idée d'une démarche par étapes. De ce point de vue, le cadre national devrait se concentrer sur la structure du processus de prise de décision et sur les principes de sa mise en œuvre, plutôt que de chercher à développer une solution technique prédéfinie.

Dans un premier essai de description de cette démarche deux définitions complémentaires ont été proposées :

- « une approche souple prévoyant des périodes d'examen critique et de consultation, avec des jalons identifiés qui permettent la revue du processus et des progrès effectués, ainsi que la redéfinition de la voie à suivre. »
- « Une carte routière indiquant clairement une direction et permettant, en cours de chemin, d'évaluer les progrès effectués »

Quelles seraient les règles et les méthodes de mise en œuvre de cette démarche ? Quelles possibilités existent-ils pour changer les règles et les concepts en cours de route si le besoin s'en fait sentir, dès lors que le processus arrive à une certaine maturité ?

D'une part, il a été souligné que le processus de décision doit entretenir le questionnement sur les modes de gestion des déchets et sur les sites proposés à la sélection, sans que l'éventail des options possibles ne soit réduit trop tôt. Cette proposition a été faite pour éviter que ces questions ressurgissent tardivement dans le processus et aboutissent à un blocage de la décision. D'un autre côté, il est évident que des décisions doivent être prises et le maintien d'un large éventail d'options disponibles a des coûts pour la communauté nationale aussi bien que pour l'opérateur.

De façon à clarifier le processus de décision, il a été suggéré de l'initier par un Livre Blanc. Les exemples du document de consultation britannique ou des travaux allemands sur les procédures de choix de site ont ainsi été cités. La portée des questions figurant dans ce Livre Blanc a été débattue. Ce document doit-il s'en tenir aux options techniques ou doit-il

également faire figurer des préoccupations plus générales ? Quelles places respectives doit-on réserver dans ce processus à l'information scientifique et à la demande sociale.

Qui doit rédiger ce cadre national ? Quelle devrait être la place des collectivités territoriales et parmi elles, la place des collectivités, dans sa préparation ? Le principe d'une déclaration claire et consistante de politique nationale en matière de gestion des déchets radioactifs par le Gouvernement a été jugé intéressant. Le principe d'une loi votée par le parlement a également été considérée comme un cadre valable pour la construction d'une politique nationale. La loi française de 1991, ouvrant une période de recherche de 15 ans, a été ainsi citée.

Une question importante ici concerne la portée et les enjeux d'un processus de décision de niveau national. Sur quoi doit porter une telle décision ? Quels types de déchets doit-elle englober ? La discussion doit-elle être ouverte à des considérations plus générales comme la question de l'énergie nucléaire ou celle de la politique énergétique ? Quel est au juste l'objet du processus de décision auquel participent les parties prenantes ? C'est pourquoi, un préalable nécessaire consiste à clarifier la portée du processus national de décision.

Une implication en amont des acteurs locaux.

Dans les questions de gestion des déchets, les acteurs locaux sont généralement consultés à la toute fin des processus de décision, pour approuver le choix de site. Quand elles existaient, les possibilités pour les acteurs locaux de participer avant le choix final du site étaient très restreintes. Dans le cas de Sellafield, l'enquête publique sur le site proposé a abouti, après une longue polémique, à un refus du site.

L'implication précoce des acteurs locaux dans le processus de décision a été reconnu comme un élément positif. Il n'en demeure pas moins que des questions subsistent sur sa mise en œuvre. Ainsi, comment une collectivité devient-elle concernée ? Comment en vient-elle à s'intéresser aux questions de gestion de déchets nucléaires ? Une difficulté a été relevée à ce stade : comment amener les citoyens à s'impliquer dans la définition du problème quand ils ne se sentent pas encore concernés par celui-ci, au moment où la décision n'est encore formulée qu'à un niveau très général ?

Il a été remarqué que souvent, une fois la politique définie au niveau national, le processus de décision se concentre sur la question du choix d'un site. En fait l'implication des communautés locales est souvent liée au processus de choix de site, au moment où presque toutes les options concernant la politique nationale ont déjà été fixées, empêchant ainsi un engagement réellement constructif de la part des communautés locales. A ce stade, quelles possibilités ont les acteurs locaux qui se sentent concernés de mener un débat sur la politique nationale ? Dans quelle mesure leur est-il permis de participer à sa définition ?

L'implication des acteurs locaux au niveau national devrait comprendre une participation à la mise en œuvre et au suivi de la politique globale. En quoi devrait consister la participation des associations et des collectivités dans le contrôle de la mise en œuvre au niveau local de la politique nationale ? Les communautés directement intéressées gagneraient en confiance si elles étaient impliquées dans le suivi de l'application de la politique globale. Par exemple, cette implication contribuerait à garantir que cette mise en œuvre est véritablement discutée et qu'elle tient compte des préoccupations locales.

Modalités d'influence.

Une question d'ordre général concerne ici les possibilités d'influence dont les acteurs locaux disposent sur le processus de décision. Il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension des moyens et des canaux d'influence dont disposent les parties prenantes en la matière.

Quelles sont les différentes étapes du processus de décision où l'engagement des acteurs locaux peut exercer une influence ? Les collectivités territoriales sont-elles capables de faire pression sur le gouvernement et sur les opérateurs de gestion des déchets pour rendre possible et efficace l'implication du niveau local ? Quelles sont les garanties apportées à la liberté d'expression ? Toutes les questions sont-elles considérées comme légitimes ? Dans quelle mesure ces garanties rendent-elles la participation du niveau local plus efficace ? La mise en débat de sujets controversés bloque-t-elle la prise de décision ou, au contraire, fait-elle avancer le processus ? Par ailleurs, la discussion est-elle mise en place dans le seul but d'établir une communication du haut vers le bas, ou les sujets débattus sont-ils réellement pris en considération au moment de la décision finale ? Peut-on dire que l'explication et la discussion des questions techniques améliore les solutions techniques ?

Quelle est la différence entre un examen critique effectué au niveau local et celui effectué par des scientifiques ? Il a été reconnu que l'implication d'acteurs locaux dans la définition d'une politique nationale permet d'obtenir une vision d'ensemble des enjeux techniques et sociaux de la gestion des déchets nucléaires.

En ce qui concerne l'implication des parties prenantes, une approche par étapes pourrait avoir comme conséquence une mise en place, à chaque étape du processus de décision, de consultations locales sur la mise en œuvre de la politique nationale. Comment cette participation serait-elle organisée ? Comment les exigences de « transparence », « d'ouverture » et de « dialogue » sont-elles structurées et mises en œuvre ? De quelle autonomie disposent les acteurs locaux ? Sont-ils seulement informés des décisions qui sont prises ou ont-ils leur mot à dire ?

Les garanties nationales pour le débat local.

Comment s'assurer que les communautés locales ne vont pas se retrouver seules face aux questions de gestion des déchets ? Comment s'assurer que les institutions au niveau national, c'est-à-dire principalement le gouvernement et les représentants de la communauté nationale au Parlement, vont rester impliquées dans le processus de décision local ? Jusqu'où s'étend la responsabilité politique des acteurs nationaux dans la mise en œuvre locale de la politique nationale ? Le gouvernement et le Parlement laissent-ils les collectivités territoriales dialoguer face à face avec les opérateurs ou prennent-ils part aux discussions ?

Rôle et missions des différents acteurs impliqués au niveau local et au niveau national.

Il a été suggéré que le cadre national inclue une définition claire du rôle et des responsabilités des différents acteurs intervenant à chaque niveau (national et local), ainsi qu'une définition claire de leurs relations réciproques.

Dans ce contexte, en quoi consiste le rôle des autorités publiques ? Recommandation a été faite que les autorités publiques ne soient pas impliquées dans la gestion opérationnelle des déchets. Leur responsabilité pourrait-elle consister à contrôler la sûreté des tâches effectuées

par les opérateurs ainsi que la viabilité économique des opérateurs ? En quoi consisterait ce rôle de gardien du processus ? Comment cela se répercuterait-il sur la responsabilité globale des autorités publiques dans le processus de décision ? Qui fait quoi dans la mise en œuvre de la politique nationale ? L'instance de conception de la politique et l'instance de mise en œuvre doivent-elles être les mêmes ?

Après avoir remarqué que, dans certains pays, l'opérateur prend en charge le processus de décision, plusieurs participants ont appelé à une répartition du pouvoir plus équilibrée et mieux articulée.

La délimitation des rôles de producteur d'énergie, d'autorité publique et d'opérateurs de gestion des déchets a été longuement débattue. Quels sont les liens entre les industries (produisant les déchets) et l'agence de gestion de ces déchets ?

Les producteurs d'énergie ou l'opérateur s'occupant de leurs déchets doivent-ils porter seuls la responsabilité à l'égard des déchets (en vertu du principe du pollueur –payeur) ? La compétence technique de l'opérateur a été reconnue unanimement, il n'en reste pas moins que le public semble ne pas accorder toute sa confiance aux opérateurs sur un certain nombre de questions dans le processus de décision. Dès lors, comment partager avec d'autres acteurs les responsabilités à l'égard du processus de décision ?

Tout cela interroge, d'une part, l'implication des autorités publiques, et, d'autre part, la possibilité d'assurer une implication des parties prenantes dans la continuité au sein de commissions pluralistes. La création de commissions pluralistes et indépendantes a été proposée mais reste à clarifier leur rôle exact et leur composition. Quelle serait leur contribution au processus de décision ? Qu'entend-on par pluralisme ? Doit-on envisager la participation de l'opérateur et du régulateur dans ces structures ? Par qui seront-elles présidées ?

Les structures de mise en œuvre de la politique globale.

Enfin, une discussion a porté sur le type de structure développée pour la mise en œuvre de la politique nationale. Il a ainsi été proposé que cette mise en œuvre s'appuie autant que possible sur des structures préexistantes et que les décisions soient prises au sein du cadre législatif et réglementaire normal, de façon à éviter toute dérogation aux processus usuels de décision démocratique. Il s'agit également d'éviter autant que possible les difficultés liées à la création de nouvelles structures. En même temps, chacun reconnaît que des solutions ad hoc peuvent être nécessaires étant donné la complexité des questions de gestion des déchets nucléaires. Plus que toute autre, c'est l'échelle de temps inhabituelle qui fait la particularité de ces problèmes. L'étude d'impact (Environmental Impact Assessment - EIA) a été citée comme exemple : les participants ont ressenti que cet instrument générique de la politique environnemental en Europe était inapproprié pour les déchets nucléaires en raison de sa trop courte échelle de temps.