

# La participation autour des activités à risques : Retour d'expériences de projets européens

Serge Gadbois, Mutadis

## *La Convention d'Aarhus (1998)*

- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998)
- “Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est\_à\_dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.” (art. 6.4)
- Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération. (art. 6.8)
- Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée. (art. 6.9)

## *Quels enseignements d'échanges d'expériences entre pays européens ?*

- Des cultures de démocratie participative très différentes
- Un pouvoir local très inégal
- Un même questionnement en termes de processus de décision
- Retour d'expériences de deux réseaux pluralistes et pluridisciplinaires soutenus par la Commission Européenne
- TRUSTNET : la gouvernance des activités à risques
  - Une meilleure compréhension des enjeux liés à la complexité et à la décision
  - Concertation sur les risques ou sur les activités à risques ?
  - Quel changement pour le processus de décision ?
- COWAM : l'amélioration des processus de décision en matière de gestion des déchets radioactifs (2000-2003)
  - Quelle place pour les acteurs locaux dans les processus de décisions sur les déchets ?
  - Moyens et rôle de la démocratie locale
  - Articulation avec le niveau national

## *TRUSTNET - Les études de cas étudiées en 2000-2003*

- Le processus de modernisation des canalisations du réseau gazier britannique
- Les cas de l'ingestion accidentelle d'huile à lampe et de l'interdiction des phtalates en Allemagne
- L'embargo sur le boeuf britannique dans le contexte de la crise de la vache folle
- Le projet d'Agence Alimentaire Européenne
- Développement durable et protection des derniers ours sauvages en Haut Béarn (France)
- Le dialogue régional sur la politique énergétique de la Bavière
- La politique agricole et alimentaire britannique en question dans le cadre de l'initiative "Un Week end pour se faire entendre"
- La gestion durable des forêts en France et en Europe
- L'initiative Ensembles pour une Meilleure Santé en Grande Bretagne
- Le Forum Régional de Discussion autour de l'extension de l'aéroport de Francfort

## *TRUSTNET - Les mécanismes traditionnels de co-ordination et de réduction de la complexité*

- Historiquement, la mise en œuvre de processus rationnel et scientifique de prise de décision correspond à la volonté de doter la société d'un ordre durable
- Les questions collectives sont classées et gérées dans le cadre de catégories spécialisées
- Les problèmes complexes de la vie quotidienne deviennent ainsi des questions économiques, sanitaires, agricoles, sociales...
- Ces questions sont alors prises en charge de façon cloisonnée par des acteurs spécialisés publics et privés au plan local, national et international
- Ce processus de réduction de la complexité est extrêmement puissant
- Ces mécanismes traditionnels de coordination rencontrent d'importantes difficultés

## *TRUSTNET - L'irréductible complexité des processus de prise de décision*

- Les activités à risques impliquent souvent:
  - Une pluralité d'acteurs et de porteurs d'enjeux à différents niveaux d'action et de décision (individuel, local, régional, national et international)
  - Des interactions entre les différentes dimensions en jeu: sanitaires, économiques, politiques, juridiques, sociales, culturelles, éthiques, scientifiques et techniques
  - La présence d'incertitudes scientifiques irréductibles
- Dans certains contextes, les mécanismes traditionnels de réduction de la complexité et de distribution des tâches ne parviennent pas à produire des décisions satisfaisantes et praticables aux yeux des acteurs concernés
- Ces difficultés peuvent émerger dans des situations de crise mais aussi dans des contextes où les outils traditionnels de régulation ne produisent plus les résultats escomptés

## *TRUSTNET - Stratégies productrices d'effets pervers, d'ambiguïtés et de défiance (1)*

- Centrer la discussion sur le risque quand le problème se trouve dans la justification de l'activité
- Réduire la complexité des situations réelles à des dimensions spécialisées qui évacuent les préoccupations sociales
- Imposer des décisions au niveau local au nom d'intérêts ou de principes globaux dominants et indiscutés
- Laisser penser que les normes de sécurité correspondent à une absence de risque
- Présenter un processus de décision comme "scientifique"
- Poser l'existence d'une frontière entre une évaluation exclusivement "scientifique" du risque et une gestion strictement "politique" des risques

## *TRUSTNET - Stratégies productrices d'effets pervers, d'ambiguités et de défiance (2)*

- Proposer plus d'expertise dans un contexte où le problème est de décider maintenant en présence d'importantes incertitudes
- Faire entrer de nouveaux experts dans un processus de décision quand l'enjeu est d'accroître le poids de la société dans les processus de décision
- Prendre des décisions irréversibles quand la société n'est pas prête à s'engager
- Remettre les décisions dans les mains de "comités d'experts indépendants" quand le problème est de construire des décisions articulant des enjeux sociaux et des intérêts multiples et pas nécessairement convergents
- Impliquer des porteurs d'enjeux dans un processus de prise de décision sans préciser explicitement quelle sera leur capacité d'influer sur la décision finale

## *TRUSTNET - LA PREPARATION DES DECISIONS*

- Inclusivité vis à vis des différentes catégories de porteurs d 'enjeux
- Ouverture à un élargissement thématique du processus d 'information des décisions
- Intégration des enjeux locaux, nationaux et internationaux associés à la décision
- Appropriation des connaissances scientifiques disponibles et nécessaires
- Un processus progressif d'apprentissage mutuel

## *TRUSTNET - LA PRISE DE DECISION*

- Explicitation de l'articulation entre la phase de préparation pluraliste de la décision et la phase de prise de décision
- Contextualisation de la prise de décision (choix des niveaux appropriés de prise de décision dans le dispositif de gouvernance)
- Retour d'information vers les porteurs d'enjeux

## *COWAM - Objectifs*

- Développer une réflexion commune sur les perspectives d'amélioration des processus de décision dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs au niveau local et régional
- Créer les conditions pour la création d'un réseau européen au sein duquel les acteurs locaux puissent exprimer leurs attentes et points de vue
- Favoriser un dialogue équitable entre les acteurs locaux et les opérateurs, autorités publiques et experts
- Délivrer des recommandations pour améliorer la qualité des processus de décision, notamment au niveau local

## *Les acteurs du réseau COWAM*

- Des communautés locales impliquées dans la gestion des déchets
  - Autorités locales et administration
  - Membres de commissions locales
  - Syndicats
  - Associatifs et collectifs
  - Personnes concernées à titre individuel
- Opérateurs
- Autorités nationales
- Experts

## *COWAM - Options méthodologiques*

- Evaluer des cas réels de décision impliquant le niveau local dans différents contextes
- Des études de cas pluralistes
- Des groupes de travail distincts (acteurs locaux/autres acteurs)
- Des groupes de recommandation pluralistes
- Expression en langue maternelle facilitée

## *COWAM - Etudes de cas pluralistes*

Site local	Pays	Type de déchets	Option technique
Sellafield	Grande Bretagne	Moyenne activité	Stockage profond (labo de recherche souterrain - roche volcanique)
Oskarshamn	Suède	Haute activité	Stockage profond (labo de recherche souterrain - granit)
Tierp	Suède	Haute activité	Stockage profond (labo de recherche souterrain - granit)
Görlleben	Allemagne	Haute activité	Stockage profond (labo de recherche souterrain - sel)
Bure	France	Haute activité	Stockage profond (labo de recherche souterrain - argile)
Wellenberg	Suisse	Faible et moyenne activité	Stockage souterrain (galerie d'exploration - Marl)
—	Espagne	—	—
Mona, Stola, Fleurus	Belgique	Faible activité	Stockage profond ou de surface (argile)

## *COWAM - Domaines pertinents pour l'amélioration de la gouvernance des déchets radioactifs*

- La démocratie locale
- L'accès des non-experts à l'expertise dans les processus de décision locaux
- La mise en place d'un cadre de gouvernance national pour la gestion des déchets radioactifs
  - Capacité pour les acteurs locaux d'exercer une influence sur la définition et l'application de ce cadre
- Le développement durable des territoires accueillant des installations de gestion
- La qualité des processus de décision sur le court et le long terme

## *COWAM - Faire vivre la démocratie locale*

- La raison d'être de la démocratie locale n'est pas de collecter les opinions, mais de donner les moyens aux acteurs locaux de discuter ensemble, de manifester leur intérêt et définir leurs attentes
- La démocratie locale requiert un cadre démocratique précis au niveau national
- Il doit d'emblée être clair :
  - à qui appartient la décision *in fine*
  - sur quelle base la décision est prise
- Les acteurs locaux qui s'impliquent doivent avoir des garanties :
  - leurs commentaires et questions seront enregistrés
  - le projet peut de manière concrète être modifié suite à leur implication
  - la décision finale sera expliquée et motivée au regard des discussions qui l'auront précédé
- La décision appartient aux élus aux niveaux local et national

## *COWAM - Faire vivre la démocratie locale (2)*

- La démocratie locale se développe de manière concrète au travers d'un partenariat local qui réunit les différents acteurs concernés
- LA solution n'existe pas mais il existe des « bonnes pratiques » et des principes d'action communs
- Le développement d'une démocratie locale nécessite des ressources pour :
  - Mettre en oeuvre des processus de communication et de participation
  - Donner aux acteurs locaux les moyens d'une réelle participation : accès à la formation et gain de compétences
  - Rendre possible les expertises complémentaires et le suivi local
- Un financement indépendant (principe du pollueur-payeur, fonds intermédiaire)

## *COWAM - L'accès des non-experts à l'expertise dans les processus de décision locaux*

- Les besoins en expertise couvrent le domaine technique, social, économique, éthique, juridique, ainsi que le domaine de la santé publique et des sciences de la décision
- L'accès à des sources d'expertise diverses et pluralistes est un facteur de confiance pour les acteurs locaux
- L'accès à une expertise pluraliste est un appui pour les acteurs locaux pour :
  - Participer au cadrage du projet dans ses dimensions techniques et non techniques
  - Soulever des questions et faire des commentaires sur les informations fournies par les opérateurs
  - Analyser les études d'impact et de sûreté
- Le financement de ces moyens d'expertise doit passer par un mécanisme tampon (*clearing house*, fonds intermédiaire...)

## *COWAM - Le cadre national de gestion des déchets et la contribution des acteurs locaux*

- Coopération et partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance:
  - une démocratie locale crédible
  - association des intérêts nationaux et locaux
- Un cadre national est une base essentielle
  - cadre législatif
  - définition claire des rôles
  - des normes de sûreté et de santé
  - une solidarité nationale avec les communautés locales
- Les acteurs locaux devraient disposer de « canaux » pour influencer la définition, la réalisation et la revue de la politique nationale :
  - politique de gestion des déchets dans le contexte plus large d'une politique de l'énergie
  - options techniques et concepts
  - processus de sélection de sites

## *COWAM - Le développement durable des territoires d'accueil*

- Accueillir un site de gestion des déchets ne doit pas devenir un handicap ou un facteur de dépendance pour le territoire
- Les points de vue sont divergents sur la compensation :
  - Un “pot de vin” en échange d’activités à risques peu désirables ?
  - Une contribution nationale pour faciliter l’inscription du site dans un développement durable du territoire d’accueil ?
- Le développement durable des territoires concernés doit être discuté en amont du processus pour engager de manière concertée une réflexion sur l’avenir de ces communautés
  - Discussion sur les activités alternatives ou complémentaires
  - En envisageant la période d’activité du site, mais aussi le suivi sur le long terme et le maintien d’une mémoire active au niveau local

## *COWAM - La qualité des processus de décision : du court terme au long terme*

- Un processus intégré : cohérent, itératif, transparent, responsable, basé sur l'analyse d'options alternatives
- Une approche par étapes :
  - A chaque étape, des critères de décision clairs pour le passage à l'étape suivante
  - Des options alternatives claires et définies en cas d'échec de la voie suivie
  - Les critères doivent être revus aux niveaux national et local en cours de processus
  - Chaque étape doit définir le rôle des communautés locales et leurs relations avec les autres parties
- Il est plus facile pour des communautés locales de s'impliquer dans un processus de sélection lorsqu'elles disposent d'un droit de veto
- La sûreté reste le premier déterminant; cependant une participation libre et volontaire est un critère de qualité pour le processus de décision