

Entretiens européens. Gérer nos déchets : choisir la sécurité et le développement durable

Des outils participatifs pour la gouvernance des déchets nucléaires : expérience et exigences

*Les commentaires lors de la
présentation (prévue) sont insérés.*

Thomas Flüeler

Institut pour systèmes homme-environnement



Demande des organisateurs

- Expérience en Suisse

Comme le formulent les organisateurs de ce colloque, il est question de comment « associer les citoyens aux décisions » – les décisions de l'Assemblée Nationale à prendre à l'issue des 15 ans de recherches de la loi Bataille de 1991.

- Association des citoyens aux décisions

- Témoignage :

Quant à moi, je connais plusieurs perspectives de propre expérience, aussi les majeurs acteurs d'enjeu, au moins en Suisse.

- Chercheur à l'Ecole Polytechnique Fédérale (ETH), COWAM (UE)

Projets dans le programme cadre de l'UE sur l'inclusion des acteurs locaux: COWAM 2, www.cowam.org, COWAM [1], www.cowam.com

- Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (CSA)

- Conseiller environnemental au sujet des déchets toxiques

- Ancien directeur de la Fondation Suisse de l'Energie (ONG)

- www.uns.ethz.ch/people/staff/thomasfl

Vous trouver quelques documents sur le site de l'ETH à télécharger.

Vue d'ensemble des réflexions

- Pourquoi de la participation ?
- Quels procédés y-a-t il ? Quels types de participation peuvent être distinguées ? Quelles sont les expériences avec des techniques différentes ?
- La gestion des déchets nucléaires est plus que « participation » : défi multidimensionnel
- Quel type à quel temps ? D'une perspective statique à une compréhension dynamique
- Conclusions

Je ne peux pas aborder le sujet systématiquement mais je veux donner quelques stimulants pour la table ronde suivante.

La question la plus pertinente (et à répondre au début) est: pourquoi s'engager à quelconque participation et à quel but ?

Pourquoi de la participation ?

- Information des décideurs : valoriser les investigations
- Information des citoyens : du projet, de la procédure
- Contrôle de la gouvernance publique
- Protection juridique : encouragement des droits civiles
- Représentation des intérêts : reproduction de la diversité des points de vue en société pour leur considération
- Légitimation et acceptation : augmentation de la légitimation des décisions

Les demandes de gérer le projet au Wellenberg (voir plus bas) en étapes et de faire plus transparent le processus (au moyen des critères d'exclusion) venaient du public, c-à-d, de l'opposition.

Voir: A. Bora, Univ. de Bielefeld

La classification proposée par Arnstein dans les années soixante rend claire l'hierarchie de la participation :

Prenez votre parti, décideurs : A qu'est-ce que vous vous attendez ?

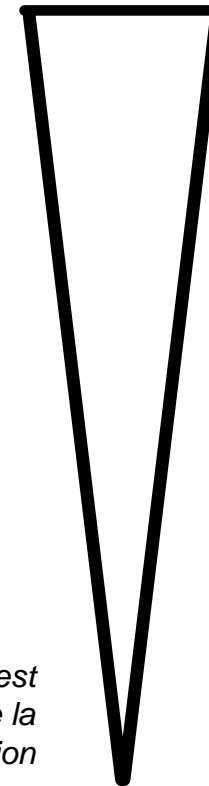
Autorisation

Collaboration

Participation active

Consultation

Information



L'autorisation est la plus haute articulation.

L'information est le minimum de la participation

Source: Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planning*, 35, p. 217

Quels procédés y-a-t il ?

- Des centaines, par exemple :
 - Conférence de consensus, forum public, forum des citoyens
 - Atelier de scénarios, Conférence prospective
 - Jury citoyens, Comité consultatif des citoyens
 - Discours coopératif, Négociation sur des zones de développement

- Voici la liste d'une nouvelle publication :

Source: Rowe, G., & Frewer, L. L. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), 251-290.

Notre équipe de l'ETH Zurich a dressé une analyse de divers procédés pour COWAM 2 (à télécharger du site ETH : www.uns.ethz.ch/people/staff/thomasfl).

Dans de documents se trouvent les références citées.

Cette liste ne faut pas être lisible mais démontre qu'il y ait un tas de techniques et méthodes, de méthodes pas encore évaluées à fonds.

-
- Act Create Experience (ACE) (1)
 - Action Planning (1, 2)
 - Appraisal (Community, Public), e.g., village/parish/ environmental. (Also "Monitoring," e.g., citizen monitors and scrutiny.) (1,2)
 - Arbitration (Mediation) (3, 4)
 - Broad-Based Organizing (1)
 - Cable Television (Not Interactive) (2)
 - Cable Television (Interactive) (3)
 - Charette (3)
 - Choice Methods (1,2)
 - Citizens' Advisory Committee (CAC) (3, 5, 6, 7, 8, 9)
 - Citizen Advocacy (1)
 - Citizen Employment (3)
 - Citizen Honoraria (3)
 - Citizens' Jury (1, 2, 6, 10, 11, 12, 13)
 - Citizens' Panel (Research) (2)
 - Citizens' Panel (Standing) e.g., Health Panel (2, 10, 14, 15)
 - Citizen Review Board (3)
 - Citizen Training (3)
 - Community Dinners (16)
 - Community Forum - of: Place (e.g., Neighborhood); Issues; Service Users; Shared Interest (2, 10)
 - Community Indicators (1)
 - Community Plans/Needs Analysis (10)
 - Community Site Management Plans (1)
 - Community Strategic Planning (1)
 - Community Technical Assistance (3)
 - Complaints/Suggestion Schemes (10)
 - Computer-Based (IT) Techniques (2, 3)
 - Conference (generic term, often with qualifier e.g., "planning," "deliberative," "visualization") (3, 10, 17)
 - Consensus Building (1, 2)
 - Consensus Conference (2, 6, 18, 19, 20)
 - Consultation Document (Consultation) (10)
 - Consultative Panel (2)
 - Coordinator or Coordinator-Catalyst (3)
 - Co-option (Citizen Representatives on Policy making Bodies) (3, 10)
 - Deliberative Opinion Poll (2, 21)
 - Design-In (3)
 - Drop-In Center (also Neighborhood Office, One-Stop/First-Stop Shop) (2, 3)
 - Enspirited Envisioning (1)
 - "Finding Home" ("Visualizing our future by making maps") (1)
 - Fishbowl Planning (3)
 - Focus Group (3, 6, 10)
 - From Vision to Action (1)
 - Future Search (1, 2)
 - Game Simulation (3)
 - Guided Visualization (1, 2)
 - Hotline (3)
 - Human Scale Development Initiative (1)
 - Initiatives (Citizen Initiated Petition) (2, 22)
 - Imagine! (1)
 - Interactive Web-Site (10)
 - "Issues, Aims, Expectations, Challenges & Dialogues in a Day" (1)
 - Learning Service Team (2)
 - Local Sustainability Model (1)
 - Maps/Mapping (Village, Parish) (1, 2)
 - Media-Based Issue Balloting (3)
 - Meeting—Community Sponsored (3)
 - Meeting—Neighborhood (location-based) (3)
 - Meeting—Public ("Open Information," generic) (3, 10, 23, 24)
 - Meeting—Town (New England Model) (2)
 - Meeting—Town (Electronic) (2)
 - Negotiated Rulemaking (6, 22, 25, 26)
 - Neighborhood Planning Council (3)
 - Ombudsman (3)
 - Open Door Policy (3)
 - Open House (2)
 - Open Space (1, 2)
 - Opinion Metres (2)
 - Opinion Polls (2, 10)
 - Participatory Appraisal (1)
 - Participatory Strategic Planning (1)
 - Participatory Theatre (1)
 - Planning Balance Sheet (3)
 - Planning Cell (27)
 - Planning For Real (1, 2)
 - Policy Capturing (3)
 - Policy Delphi (3)
 - Priority Search (2)
 - Priority Setting Committee (3)
 - Public Hearing (3, 6, 22)
 - Public Information Programs (3)
 - Publicity (Leaflets, Newsletters, Exhibitions) (2)
 - Question and Answer Session (10)
 - Random Selected Participation Groups (3)
 - Real Time Strategic Change (1)
 - (The) Recall (2)
 - Referendum (generic; compulsory response) (2, 3, 6, 10)
 - Referendum—Petition (2)
 - Referendum—Preferences (Referendum) (10)
 - Roundtable (2)
 - Social Audit (1)
 - Study Circles (2)
 - Surveys (e.g., Community; Tenants' (Service) Satisfaction) (2, 3, 6, 10, 16, 22)
 - TalkWorks (1)
 - Task Force (3, 28)
 - Team Syntegrity (1)
 - Tele-Polling (2)
 - Tele-Voting (2)
 - Time Dollars (1)
 - User Management of Services (10)
 - Value Analysis (3)
 - Visioning Exercises/Conferences (10)
 - Workshops (generic, may include: Action Planning; Design; Information Exchange) (1, 2, 3, 29, 30)
 - Whole System Development (2)
-

Figure 2. Alphabetical listing of "participation" mechanisms (references in parentheses).

SOURCES: (1) New Economics Foundation (1999); (2) Democracy Network (1998); (3) Rosener (1975); (4) Baughman (1995); (5) Lynn and Busenberg (1995); (6) Rowe and Frewer (2000); (7) Plumlee, Starling, and Kramer (1985); (8) Hannah and Lewis (1982); (9) Pierce and Doerksen (1976); (10) Lowndes et al. (1998); (11) Barnes (1999); (12) Coote and Lenaghan (1997); (13) McIver (1998); (14) Dowswell et al. (1997); (15) Kathlene and Martin (1991); (16) Carr and Halvorsen (2001); (17) Rowe, Marsh, and Frewer (2004); (18) Einsiedel, Jelsoe, and Breck (2001); (19) Guston (1999); (20) Joss (1998); (21) Fishkin and Luskin (1999); (22) Fiorino (1990); (23) Rosener (1982); (24) Sinclair (1977); (25) Coglianesse (1997); (26) Susskind and McMahon (1985); (27) Dienel and Renn (1995); (28) Stewart, Dennis, and Ely (1984); (29) Lundren and McMakin (1998); and (30) Twight and Carroll (1983).

Expérience des évaluations de procédés (1)

- La conception et l'encadrement sont plus importants que le choix méthodologique

L'encadrement peut avoir des répercussions sur le projet, p.e. le débat public en parallèle sur l'énergie nucléaire mène à une course d'obstacles pour le débat sur les déchets.

- La représentation de la diversité des groupes est prépondérante

La représentation met au point la diversité des perspectives, pas nécessairement la quantité des participants (bien que cela signifie pas de refus d'une vaste participation).

- Le rendement intégral est plus que la prise de décision

L'entreprise de participation comprend plus que des décisions mais aussi des « bénéfiques de processus ». Un critère de réussite peut être la croissance ou le déclin de confiance aux organisateurs des activités participatives.

Sources: Abelson et al. 2003; Beierle 2002; Beierle & Cayford 2004; Beierle & Konisky 2000; Catt & Murphy 2003; Fiorino 1990; Petts 2004; Renn 1999; Rowe et al. 2004; Rowe & Frewer 2004; Van den Hove 2003; Webler et al. 2001

Expérience des évaluations des procédés (2)

- Un bon accord des méthodes et du contexte est nécessaire

Des problèmes peuvent être reconnus dans une conférence de consensus tandis que les comités locaux surveillent la réalisation d'un projet.
- Des combinaisons de techniques différentes sont préférées
- Finalement, le processus soi-même importe et exige une formation active

*Rendez-vous compte de la sentence de N. Luhmann (1969):
« légitimation par procédure ».*

Gestion des déchets : défi multidimensionnel

- Participation : Quel niveau ? Quel but ?

P.e. quels sont les rapports d'une activité participative avec le plan national ?

- Type de problème : Contrainte technologique, danger à long terme, gestion à long terme (prise de décision par étapes)

Dans la gestion des déchets nucléaires il faut se pencher d'une contrainte technologique (les déchets existent et demandent une « solution »). En outre, deux aspects de longue durée sont en jeu : non seulement le danger « objectif » des substances nocives mais aussi l'aspect institutionnel.

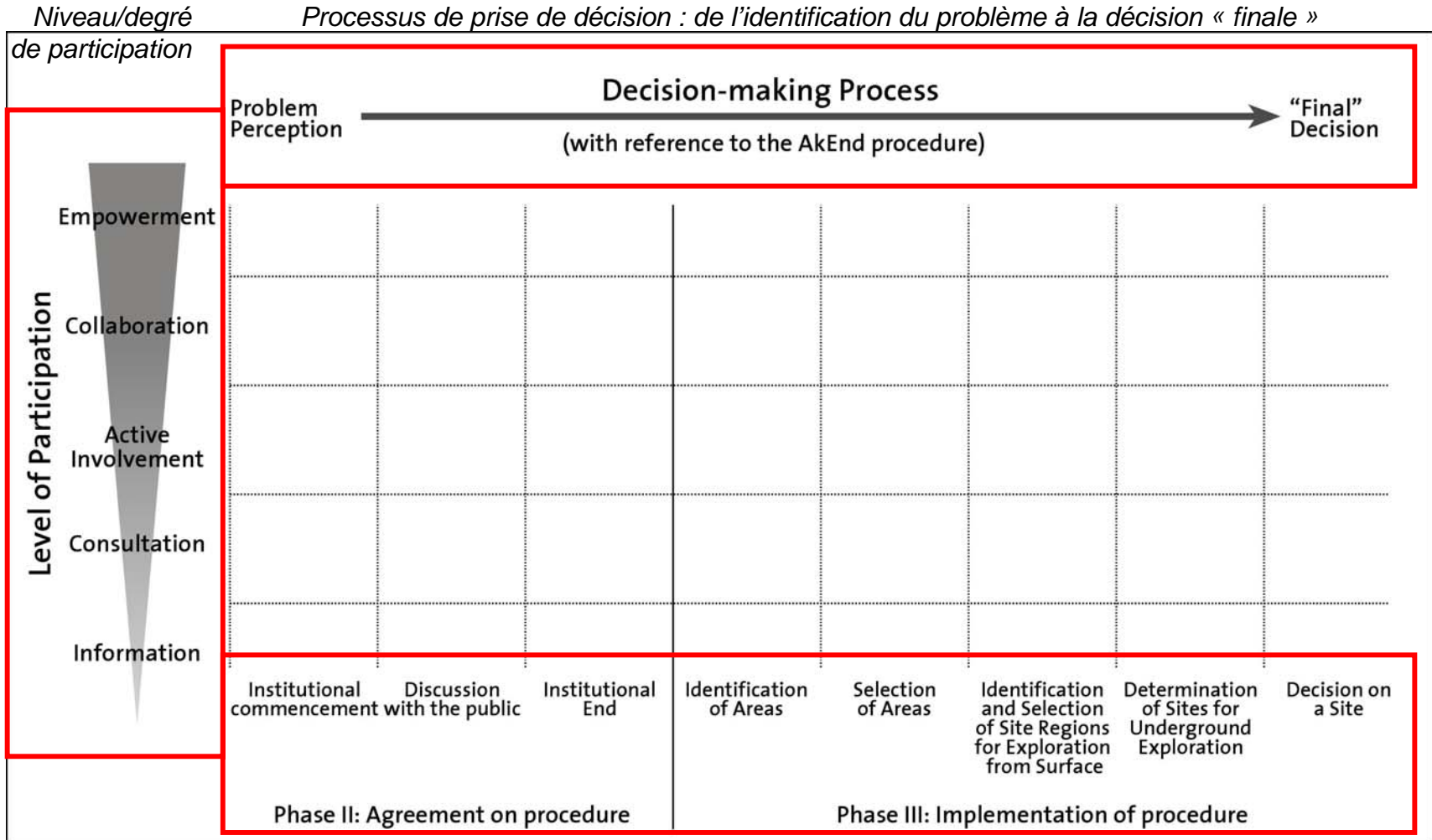
- Plusieurs types de discours existent en parallèle :

Discours cognitif, discours de réflexion, discours distributif, discours de réalisation

Le discours est complexe. Il y a un discours cognitif (sur les « faits »), de réflexion (sur les valeurs et préférences), distributif (sur la répartition des ressources), et ensuite de réalisation (sur les options à suivre).

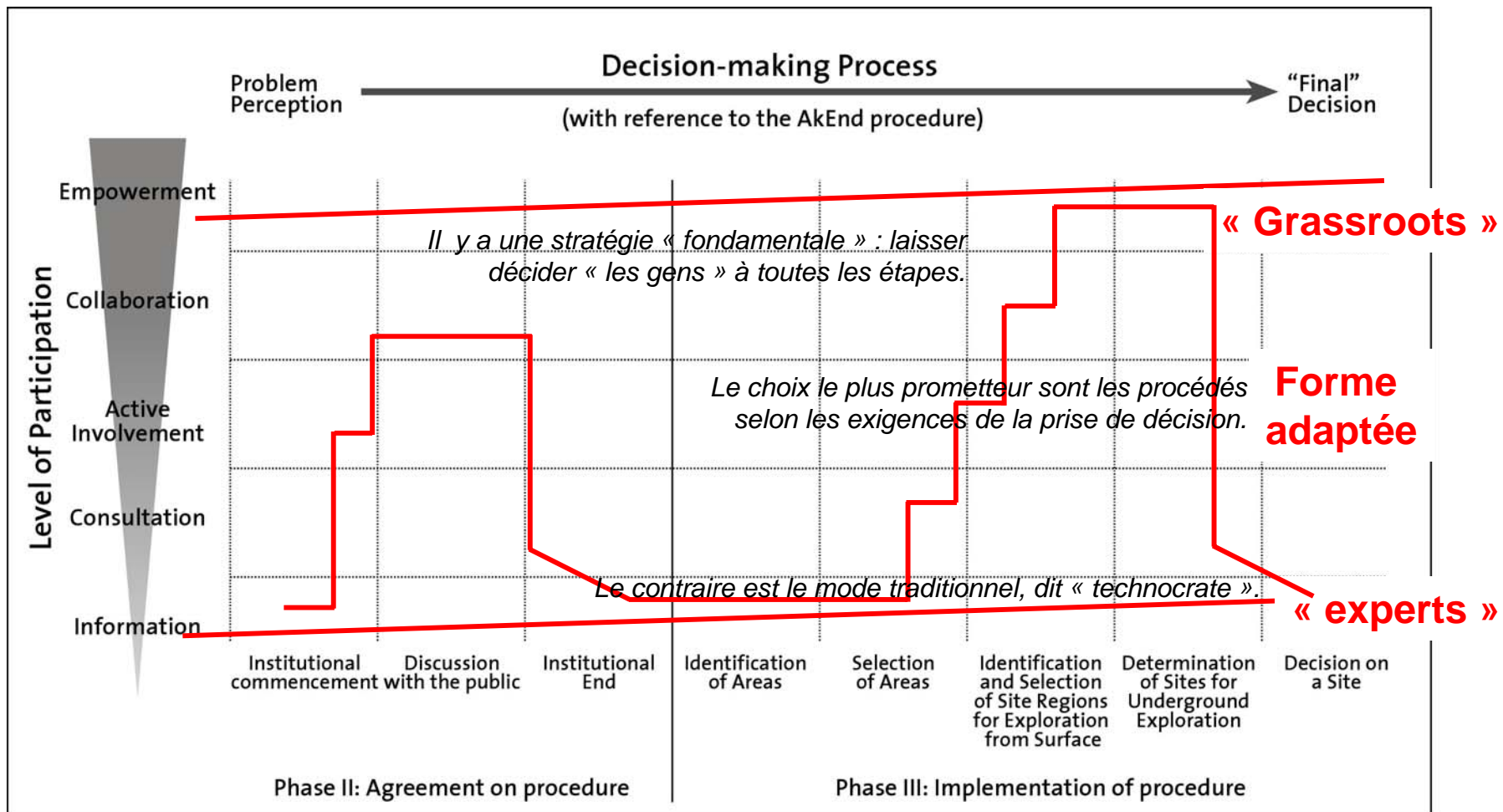
En même temps, les uns parlent d'un risque (quasiment) « objectif » (p.e. une dose radiologique), tandis que les autres s'occupent du risque dans le sens de répartition des risques entre les générations.

Participation dans le choix d'emplacement ?



Comme j'ai dit, la sélection du procédé dépend de la phase où se trouve le processus décisionnel.

Quel type à quel temps ? Une vue dynamique



Le Wellenberg était le site de stockage proposé pour les déchets de faible et moyenne activité.

Expérience en Suisse (1)

En 1995, il y avait une 1^e votation négative, contre une autorisation générale.

Cas de Wellenberg, canton de Nidwald, Suisse centrale

Double rejet, en 1995 (52%), encore en 2002 (58%), malgré des améliorations du projet – pourquoi ?

- La persistance d'un seul site est insuffisant (« Le choix d'une seule option n'est pas de choix », Seaborn Panel)

Il n'avait qu'une option à voter – une circonstance qui était aussi critiquée par le comité Seaborn dans le contexte canadien, en 1998: « A choice of one is no choice. »

- Les critères de la procédure de choix n'étaient pas respectés

On échappait les règles, les critères de sélection étaient enfreints : Le Wellenberg a soudain apparu même s'il n'était pas choisi dans le cours du processus.

Expérience en Suisse (2)

- A part le Groupe d'expert cantonal (KFW) rien a changé touchant les institutions

L'encadrement institutionnel est pertinent. Dans un sujet aussi complexe que celui des déchets nucléaires, les « laïques » dépendent à leur confiance aux institutions.

- La gestion par la Confédération n'était pas visible (malgré une « tâche nationale »)
- Le bénéfice pour le canton n'était pas évident – en cas douteux la majorité a voté « non »

Je conclus que la Suisse ne soit pas pays modèle – la démocratie directe ne garantit pas le succès (une « bonne » décision, solide et durable). Il faut de la préparation et de discussion de l'engagement intensives (« debriefing »). On n'a pas encore évalué l'échec à Wellenberg.

Néanmoins, on a tiré l'enseignement de commander un rapport des options en face des déchets à haute activité et d'établir un plan sectoriel (selon la loi sur l'aménagement du territoire). Celui doit comporter une procédure de sélection. Voir www.entsorgungsnachweis.ch/index.php?userhash=562270&navID=63&IID=2

Conclusion

Il faut intégrer tout engagement de participation dans la gouvernance sur le plan national (ainsi, il est prévue la possibilité d'un référendum facultatif national dans la loi nucléaire suisse).

- La population demande une participation active
Rendez-vous compte du fait que les « laïques » sont les « experts au sujet des valeurs » puisque il s'agit de leurs vies qui sont (potentiellement) affectées (H. Otway 1987).
- L'encadrement est essentiel (aveu déterminé, adaptation à des conditions nationales, définition des compétences, formation active, ressources suffisantes)
La séparation effective des responsabilités est décisif.
- Coopération et planification de la participation dès le début, utiliser les outil participatifs en fonction des objectifs
D'ailleurs, il faut respecter le degré d'escalade de la polémique. En général, la continuation de la participation doit être garantie : Le processus est dure et prend du temps et des ressources. L'honnêteté des partenaires comme exigence va de soi.
- Profiter de l'expérience extérieure pour le choix des procédés convenables
La participation n'est pas un jeu (parce que les acteurs intéressés la prennent sérieuse). Il faut la réaliser systématiquement.

Beaucoup reste à faire ...

- ... pourqu'ils soient **nos** déchets
- .. pourqu'une appropriation des matériaux toxiques se passe
- Car : La gestion ne se fait pas sans les intéressé(e)s

Enfin, il s'agit d'un défi inouï, aussi quant au sujet de la participation : La population potentiellement la plus affectée n'est pas encore née ...

... tandis que le « long terme » commence aujourd'hui, c-à-d, la population locale et vivante est au centre de l'attention.

Les Entretiens européens

Gérer nos déchets nucléaires :
Managing Nuclear Waste:

choisir la sécurité
Choosing Safety

et le développement durable
and Sustainable Development



25 NOVEMBRE 2005 - REIMS
SALLE ROYALE, CENTRE DES CONGRÈS

12, BD DU GÉNÉRAL-LECLERC - 51722 REIMS CEDEX - TEL.: +33 (0)3 26 77 44 44