

Résumé

La participation dans le processus décisionnel

Les systèmes démocratiques disposent de plusieurs possibilités et instruments pour prendre en compte les différents intérêts et les intégrer au processus décisionnel. Hormis les instruments définis par la loi (p.ex. initiative populaire, consultation), certains instruments de participation de portée plus étendue (p.ex. ateliers pour les citoyens, table ronde) permettent à un pan de la population plus large ou plus spécifique d'influer sur le processus de décision. Dans ce contexte, la participation est considérée comme un instrument ou une méthode dont les parties prenantes disposent pour influencer sur les décisions selon leurs préférences.

La participation, condition clé des grands projets complexes

De nombreuses années d'expérience ont démontré que pour les grands projets complexes ayant un impact sur l'environnement et se caractérisant, aux yeux de la population, par des appréciations des risques largement inconciliables, les instruments et possibilités de participation prévus par la loi ne sont plus suffisant pour prendre des décisions qui soient acceptées à long terme. Parmi ces questions complexes figure la gestion des déchets radioactifs, qui n'a toujours pas été résolue à ce jour: après trente ans de programme de gestion des déchets, la nécessité de la participation de cercles élargis de la population est désormais établie. On observe aujourd'hui une transition allant de la stratégie «decide-announce-defend (DAD, décider-annoncer-défendre sa position)», appliquée jusqu'ici, vers une procédure transparente, compréhensible et participative.

Les exigences posées aux procédures de participation

L'objectif de la présente étude consiste à définir les exigences posées aux procédures de participation appliquées dans le cadre de la gestion des déchets radioactifs et à déterminer dans quelle mesure elles influencent les tâches et objectifs relevant des procédures.

Les procédures de participation doivent satisfaire à différentes exigences. Il s'agit de critères en partie normatifs, en partie fonctionnels et analytiques, dont le but consiste d'une part à parer aux déficits connus des procédures de participation publique, et d'autre part à établir des normes permettant d'évaluer la qualité des procédures de décision politiques. Parmi les principaux critères figurent:

- l'équité (fairness) entre les participants au processus;
- la transparence de la procédure;
- la marche à suivre par étapes;
- la thématization ouverte des conflits;
- la définition en commun des règles de décision;
- la réponse aux attentes quant à l'application des résultats dans le processus ultérieur;
- l'intégration de tous les intérêts et de toutes les couches de la population;
- la création d'une situation gagnant-gagnant.

Analyse de cinq procédures suisses et d'une procédure belge: conclusions

Se fondant sur cette liste de critères, la partie analytique de l'étude évalue six procédures qui satisfont aux exigences minimales de participation, à savoir: la Conférence sur la gestion des déchets en 1991, le groupe de conciliation «Déchets radioactifs (KORA)» en 1992, le groupe de travail ZWILAG (entrepôt central intermédiaire de Würenlingen) de 1991 à 1998, le groupe de travail Wellenberg de 1994 à 1995, le groupe de travail «Dialogue sur la gestion des déchets radioactifs» en 1998, et le modèle belge des partenariats locaux («local partnerships») de 1999 à 2005.

L'analyse des procédures à l'aune des critères mentionnés a notamment permis de déduire plusieurs éléments.

- *Information directe et compréhensible, thématization ouverte des conflits*

Depuis le milieu des années 90 environ, les autorités ont évolué vers une activité d'information plus active et plus ouverte. Simultanément, la disposition à admettre et à gérer les conflits s'est renforcée, le principe d'une communication transpa-

rente a été appliqué plus souvent. La fonction des autorités dans les procédures nationales est passée du rôle d'acteur à celui de médiateur.

- *Définition commune des règles de procédure*

Un consensus a été trouvé pour la presque totalité des règles de procédure. Il s'est avéré important que non seulement les règles de procédure, mais aussi les thèmes à débattre et les objectifs à atteindre soient largement plébiscités.

- *Motivation des participants*

Dans les procédures analysées, même les acteurs les plus influents (organisations environnementales, marché de l'électricité) ont manifesté leur volonté de participer. Un aspect important dans la mesure où, dans le cadre des processus de participation, les participants perdent parfois le pouvoir qu'ils auraient en dehors de ce processus. En revanche, ils peuvent parfois gagner en prestige sur le plan social (p.ex. suppression de l'image de «l'empêcheur de tourner en rond»).

- *Compétences des participants*

Nous avons constaté que les participants ont su faire face à la complexité technique de la gestion des déchets en étoffant leurs compétences et en acquérant un savoir d'experts.

- *Certains critères n'ont pas été remplis*

Ainsi par exemple, certains intérêts souffrant d'un manque d'organisation, faiblement représentés ou liés au long terme ont à peine été pris en compte. Souvent, aucune situation gagnant-gagnant n'a pu être créée.

Notre analyse débouche également sur les conclusions suivantes:

- L'objet des négociations est défini trop étroitement dans la plupart des procédures suisses.
- La politique de gestion des déchets donne lieu à des conflits situés à plusieurs niveaux: en Suisse, la question est étroitement liée à celle de l'utilisation de l'énergie nucléaire.
- Les principaux acteurs des procédures nationales n'étaient pas ouverts aux compromis, ils ont élaboré des solutions qui n'apportaient rien, au lieu de créer des solutions gagnant-gagnant.
- Les procédures de participation ne garantissent pas la réussite d'un projet, mais elles peuvent encourager l'adhésion sociale.
- Les procédures de participation ne remplacent en aucun cas un travail de relations publiques transparent et global.

Recommandations

Outre la prise en compte des critères appliqués aux procédures de participation, les processus décisionnels en matière de gestion des déchets radioactifs sont soumis à d'autres exigences et conditions.

1. *Elargissement du cercle des instances participantes*

Les procédures formelles tiennent surtout compte des positions et intérêts existants et organisés. Les intérêts disposant d'une organisation faible ou inexistante sont négligés, et pas uniquement en Suisse. Or, dans certaines circonstances, leur intégration permettrait de neutraliser des conflits potentiels et de diminuer les craintes, de tenir compte de nouveaux aspects et d'avoir un impact renforcé sur l'opinion publique. En cas de problèmes ayant longtemps engendré des conflits et où les domaines et échelons politiques sont étroitement entremêlés, de même qu'en présence d'acteurs campant sur leurs positions, l'intégration des intérêts publics faiblement organisés permet de désamorcer les conflits, d'évaluer les options de manière plus neutre et d'élaborer des solutions plus générales.

2. *Objets de négociation globaux*

Les objets du débat sont à définir aussi largement que possible dans le discours politique. Une trop grande fragmentation des thèmes restreint les possibilités d'obtenir des situations gagnant-gagnant.

3. *Création de compétences discursives de base*

Les procédures de participation exigent des participants qu'ils fassent preuve de

compétences discursives. Celles-ci doivent être encouragées, si possible avant le début de la procédure.

4. *Acceptation de valeurs différentes*
Seuls sont négociables les intérêts et les positions qui en découlent, et non les valeurs.
5. *Consensus sur la procédure*
Les participants doivent tous approuver les règles de procédure, les objectifs et les thèmes de la participation. Celle-ci devrait être appliquée dès la discussion sur les bases du projet.
6. *Encadrement professionnel et neutre des procédures*
Ce sont surtout les conflits complexes impliquant des échelles de valeurs et des intérêts divergents qui nécessitent une direction professionnelle et neutre, compétente sur les plans social et de la communication, et connaissant le thème traité.
7. *Meilleure intégration de l'opinion publique*
Plus on est proche d'un problème complexe, plus on se sent concerné, et plus l'envie de participer et/ou de protester s'accroît. Les stratégies visant une solution générale sur le plan national interpellent à peine l'opinion publique. Les processus devraient devenir plus politiques pour que les voies de décision, la recherche de consensus ou les divergences persistantes deviennent compréhensibles pour les décideurs politiques et pour un large pan de la population.
8. *Moyens suffisants*
Les procédures de participation nécessitent des ressources suffisantes (temps, personnel, finances).
9. *Sécurité de la procédure*
Les procédures de participation élargies ont généralement lieu en dehors des voies de décision institutionnelles. En conséquence, il est important d'établir clairement comment les résultats de la participation seront intégrés dans le processus décisionnel ultérieur.

Il va sans dire qu'une procédure de participation ne peut tenir compte de toutes les exigences de manière égale. Cependant, son objectif devrait consister à les remplir toutes jusqu'à un certain degré.

Les années qui viennent montreront dans quelle mesure une participation efficace, équitable, juste et équilibrée peut contribuer à résoudre la question de la gestion des déchets radioactifs, notamment la recherche de sites appropriés. Ce faisant, l'organisation de la procédure jouera un rôle certain. Mais la volonté des groupes d'intérêts, des instances de décision politiques et économiques à trouver une solution de consensus, de même que les conditions cadre de la politique énergétique et la nécessité d'agir représenteront eux aussi des facteurs déterminants. L'essentiel est de savoir si les acteurs sont disposés à aller à la rencontre les uns des autres, à s'écouter et à accepter que leurs échelles de valeurs et perceptions des risques divergent.

Stefan Jordi, Office fédéral de l'énergie, 2006