

# Forum sur la confiance des parties prenantes : Espagne

A. Vari, C. Pescatore \*

Le sixième atelier du Forum de l'OCDE/AEN sur la confiance des parties prenantes (FSC) a été accueilli du 21 au 23 novembre 2005 à L'Hospitalet de l'Infant, en Espagne, par l'Organisme national de gestion des déchets radioactifs (Enresa) et le Conseil de sûreté nucléaire espagnole (CSN), avec l'aide de l'AMAC, l'Association des municipalités hébergeant des installations nucléaires. L'atelier comportait quatre sessions d'une demi-journée ainsi qu'une visite de la municipalité et de la centrale nucléaire démantelée de Vandellós-I.

L'atelier a démarré par la présentation de deux études de cas : i) les efforts antérieurs de l'Espagne en vue de trouver un site adapté à l'implantation d'une installation de stockage de déchets de haute activité, et ii) le démantèlement de la centrale nucléaire de Vandellós-I. Après cette introduction, deux journées ont été consacrées à des interventions et à une table ronde sur la récente initiative « COWAM Espagne » (résultant du projet réalisé à l'échelle européenne dans le domaine de la gestion communautaire des déchets), dont l'objectif est d'élaborer des recommandations concernant les structures institutionnelles et les processus de décision relatifs au choix des sites d'implantation des installations de déchets en Espagne. Cet atelier a rassemblé 54 participants de 14 pays. Les acteurs

espagnols concernés formaient la moitié de ces participants, l'autre moitié étant constituée d'organismes membres du FSC ou d'autres institutions des pays de l'OCDE. Cet article présente un bref résumé des études de cas et de l'initiative « COWAM Espagne », ainsi que quelques-uns des enseignements qui en ont été tirés dans une perspective internationale.



Cet atelier a rassemblé 54 participants de 14 pays.

\* Mme Anna Vári ([anna.vari@socio.mta.hu](mailto:anna.vari@socio.mta.hu)) est Chercheur principal à l'Institut de sociologie de l'Académie hongroise des sciences et professeur à la Faculté de gestion environnementale de l'Université des sciences techniques et économiques ; M. Claudio Pescatore ([pescatore@nea.fr](mailto:pescatore@nea.fr)) est Administrateur principal pour la gestion des déchets radioactifs à l'AEN et Secrétaire technique du FSC.

## Études de cas

### Précédent processus de sélection de sites pour l'implantation d'une installation de stockage de déchets de haute activité

Le processus de sélection de sites, prévu par Enresa dans les années 80, consistait à rechercher le site qui était techniquement le mieux adapté en confiant ce choix à des experts techniques sans faire participer le public. Quarante sites potentiels ont ainsi été retenus vers le milieu des années 90, mais, lorsque les habitants des régions concernées l'ont appris par des fuites, ils se sont violemment opposés au choix de leur région. En 1998, on a mis un terme à ce processus, et le gouvernement a différé jusqu'en 2010 toute décision sur le stockage souterrain. À la fin de 2004, la création d'une installation d'entreposage centralisée et provisoire a été décidée par le parlement, tandis que les travaux sur le stockage se poursuivaient.

### Démantèlement de la centrale nucléaire de Vandellós-I

En 1989, à la suite d'un incendie qui s'est produit dans la salle des turbines de la centrale de Vandellós-I, la décision a été prise de fermer le réacteur. Les activités de démantèlement et de déconstruction ont alors été entreprises par Enresa, sous le contrôle réglementaire du CSN. En 2003, à la fin de ces travaux, a commencé la période d'attente prévue de 25 ans. Durant la phase du démantèlement, le maître d'œuvre a fait porter toute son attention sur les questions de sûreté, de transparence, d'information et de développement économique. Une Commission municipale de surveillance, constituée de représentants des municipalités concernées, des pouvoirs publics régionaux, des associations professionnelles locales, de l'université locale, des membres de la direction de la centrale et d'Enresa a été créée afin de surveiller le processus de démantèlement et d'informer les populations locales. Les municipalités concernées ont, par ailleurs, négocié avec Enresa des avantages socio-économiques, dont le recrutement local du personnel participant aux activités de démantèlement ainsi que d'autres compensations financières et non financières.



Vandellós-I avant son démantèlement.

### L'initiative « COWAM Espagne »

L'initiative « COWAM Espagne » fait suite au 6<sup>ème</sup> Projet cadre de l'Union européenne COWAM-2. Lancée par l'AMAC, cette initiative a pour objet de planifier le processus de sélection de sites adaptés à l'implantation d'une installation centralisée de gestion des déchets. Des experts universitaires ainsi que des représentants des pouvoirs publics régionaux, des collectivités hébergeant des installations nucléaires, de l'industrie nucléaire, de l'exploitant, de l'autorité de sûreté et des syndicats, entre autres, participent à ce projet. Ce projet est structuré en quatre groupes de travail : l'un traitant de l'intégration et de la gestion en général, et les autres de problèmes de démocratie et de dispositifs de participation locale, de cadre institutionnel et de processus de décision à plusieurs niveaux ainsi que de la gouvernance à long terme.

Parmi les conclusions importantes de « COWAM Espagne », mentionnons le fait que les principales parties prenantes ont décidé d'un commun accord que la résolution du problème de gestion des déchets de haute activité et, plus précisément, le choix d'un site destiné à recevoir une installation de stockage incombaient au gouvernement national. Les conditions requises des décisions prises au niveau national sont l'accord politique, la sûreté, la participation du public, l'information et la transparence. Pour parvenir à l'indispensable consensus social et politique, les municipalités concernées et les pouvoirs publics régionaux devront participer au processus de décision. D'un point de vue éthique, la priorité est donnée au principe de responsabilité, ce qui signifie que le problème doit être traité par la génération actuelle et que chaque pays doit gérer ses propres déchets. Les liens entre la politique électronucléaire et la politique de gestion des déchets radioactifs doivent être explicités, et il faut encourager la participation du public à l'élaboration des politiques dans ces deux domaines. Au niveau local, les municipalités doivent choisir librement de participer au processus et être autorisées à s'en retirer. On devrait favoriser, en plus de la sûreté, le développement socio-économique durable de la région concernée.

Afin d'assurer la transparence, l'efficacité et la légitimité du processus de sélection du site, il a été proposé de créer une Commission nationale composée d'acteurs locaux et régionaux concernés, de politiciens et d'experts. Cette Commission serait chargée i) de définir les critères techniques, environnementaux, sociaux et économiques pour le choix de zones d'implantation potentielle, ii) d'élaborer la procédure d'invitation aux municipalités intéressées de participer à la sélection du site et iii) d'identifier un minimum de deux et un maximum de cinq sites adaptés. Le gouvernement national, avec l'accord des municipalités et des pouvoirs publics

régionaux concernés, serait responsable du choix final. Il est par ailleurs recommandé que la Commission nationale continue à être chargée de la surveillance pendant les phases de construction et d'exploitation.

## Enseignements tirés

### L'évolution des concepts d'équité et la recherche de la robustesse

En Espagne, l'échec du processus de sélection du site de l'installation de stockage de déchets de haute activité est l'exemple typique d'une démarche technique et hiérarchique, caractérisée par la préemption du pouvoir local par le gouvernement, une participation limitée du public et une importance prépondérante donnée aux critères techniques. Pour les activités de démantèlement de Vandellós-I, le maître d'œuvre a choisi de négocier avec les collectivités locales sur le développement économique et la surveillance, démontrant ainsi que des leçons importantes avaient su être tirées de l'expérience antérieure. Les recommandations actuelles de l'initiative COWAM Espagne vont encore plus loin et prévoient, en outre, de faire participer non seulement les responsables locaux mais également tous les niveaux intermédiaires des pouvoirs publics jusqu'aux autorités nationales et de définir des protocoles plus clairs concernant le rôle de la sûreté, l'information et la transparence, la participation du public, le développement socioéconomique durable et le principe de responsabilité. Au lieu de chercher à trouver un site optimum du point de vue technique, COWAM Espagne recommande de trouver un site répondant aux critères lui permettant d'obtenir une autorisation et considéré sûr et acceptable par les acteurs locaux et régionaux. L'atelier du FSC, organisé en Espagne, a confirmé la tendance observée dans d'autres pays de l'OCDE dans le domaine des décisions prises sur la gestion des déchets radioactifs où la démarche technico-hiérarchique laisse progressivement la place à une démarche socio-technique.

### Rôles et responsabilités

Différents pays ont différents modèles de responsabilité en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité. Ainsi, au Canada, en Suède et en Finlande la responsabilité incombe à celui qui produit les déchets, alors qu'en Belgique, en France et aux États-Unis la responsabilité incombe au gouvernement national. Il est intéressant de noter qu'en Allemagne, il a récemment été proposé de transférer la responsabilité de la sélection du site et de l'exploitation de l'installation de déchets radioactifs du gouvernement fédéral à l'industrie nucléaire alors qu'aux Pays-Bas cette responsabilité a récemment été trans-

férée de l'industrie au gouvernement. D'après les exposés et les débats de l'atelier, les principales parties prenantes en Espagne semblent être d'accord sur le rôle que doivent jouer les divers acteurs, et estiment que la responsabilité de la gestion des déchets incombe au gouvernement national. Un consensus semble, par ailleurs, se dégager sur la nécessité pour le gouvernement de créer un organisme chargé de coordonner les décisions prises au niveau de l'État, de la région et au niveau local durant la sélection, la planification, la construction et l'exploitation du site.

Les parties prenantes sont, en outre, nombreuses à considérer qu'il serait bon de renforcer le rôle de l'autorité de sûreté. Ce renforcement du rôle de l'autorité de sûreté en tant que « l'expert des citoyens » peut être observé dans un certain nombre de pays (par exemple, en Suède, en Finlande et au Canada). On semble aussi s'accorder à penser que les comités locaux d'information – dont la création est prescrite par la loi espagnole – doivent évoluer et devenir des mécanismes plus institutionnalisés et légitimés d'association des acteurs à long terme. Les comités locaux d'information existent dans un certain nombre de pays. Leur fonction varie énormément : ainsi, ils servent dans certains pays à transmettre les informations entre le gestionnaire de déchets et le citoyen local (en Hongrie), à conseiller les décideurs (en France), et à planifier les installations et les concepts de développement économique (en Belgique).

Du cadre institutionnel espagnol se dégage un élément important, à savoir l'AMAC, qui a jusqu'à présent pris une part très active – et entend continuer de le faire – à l'élaboration du processus de décision, à la mise en place des comités locaux d'information et à la défense des intérêts collectifs. L'intervention en amont de l'AMAC confirme une observation précédente du FSC selon laquelle les collectivités locales, qui se retrouvent de facto devoir accueillir des déchets radioactifs, auront tendance à jouer un rôle actif dans le processus de décision sur la gestion des déchets radioactifs, y compris par la proposition de solutions.

## Conclusions

Cet atelier a permis de procéder à un examen approfondi des processus de décision mis sur pied dans un pays membre de l'AEN et de réfléchir sur l'évolution intervenue au cours des années. Il a permis d'obtenir une vision complète de l'association des parties prenantes aux décisions, et les réunions ont eu lieu dans une atmosphère qui a favorisé un échange de vues honnête et ouvert. La présence des membres de l'AMAC et du maire de L'Hospitalet a contribué à rattacher cet atelier à la vie locale et l'expérience concrète. ■