

Gestion des déchets radioactifs : développement régional et adhésion des collectivités locales

Un atelier national et une visite d'une commune en Hongrie

J. Kotra, E. Atherton, C. Pescatore *

Le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) de l'AEN a tenu son sixième atelier dans un contexte national du 14 au 17 novembre 2006 à Tengelic, en Hongrie. Les discussions ont porté sur les facteurs qui concourent à la réussite ou à l'échec du choix du site d'un centre de stockage. Les enseignements tirés de l'expérience acquise en Hongrie au cours des deux décennies précédentes ont constitué la toile de fond des débats. L'atelier a notamment mis en lumière le rôle et le fonctionnement des commissions locales d'information et de suivi (CLIS).

Sous l'égide de l'Agence publique hongroise pour la gestion des déchets radioactifs (PURAM), les principales autorités institutionnelles, la population locale, les parties prenantes, 11 maires et plus de 30 délégués au FSC provenant de 12 pays ont assisté à des présentations des initiatives de la Hongrie en matière de gestion des déchets. Au total, une quarantaine de résidents volontaires ont répondu à l'in-

visitation de la PURAM, prenant sur leur temps de travail pour participer avec intérêt aux discussions organisées avec les délégués au FSC. Le programme de l'atelier comportait notamment une visite de la commune de Bátaapáti, où la PURAM construit un dépôt souterrain pour les déchets de faible et moyenne activité (FMA) à vie courte.

En Hongrie, la sûreté et la gestion des déchets radioactifs sont régies par la loi sur l'énergie nucléaire, qui prévoit que le titulaire de l'autorisation d'une installation nucléaire doit favoriser la constitution d'une commission locale d'information et de suivi, et accorder un soutien aux activités de cette dernière. La mise en place de ce type de commission a pour but de faciliter une information régulière de la population des communes se trouvant aux alentours de l'installation. La loi établit également les conditions juridiques de l'octroi d'incitations financières aux groupes de municipalités locales. Les associations peuvent affecter une partie des fonds accordés à la réalisation d'objectifs de développement régional.

Il existe quatre CLIS en Hongrie. Elles sont situées respectivement près du dépôt de subsurface pour les déchets radioactifs provenant des établissements de santé et de la recherche à Püspökszilágy, du dépôt pour les déchets FMA de la production électronucléaire, en cours de construction à Bátaapáti, de l'installation d'entreposage de combustible usé à Paks et du site envisagé pour la construction d'un dépôt de déchets de haute activité (HA) à Boda. Ces

* Mme Janet Kotra (jpk@nrc.gov) de l'Autorité de sûreté nucléaire (NRC) des États-Unis est présidente du Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) ; Mme Elizabeth Atherton (elizabeth.atherton@nirex.co.uk), de UK Nirex Ltd, est membre du FSC ; M. Claudio Pescatore (claudio.pescatore@oecd.org) travaille dans la Division de la protection radiologique et de la gestion des déchets radioactifs de l'AEN et est le secrétaire scientifique du FSC.

commissions réunissent des membres de la commune d'accueil ainsi que des communes voisines en vue de discussions avec les gestionnaires de déchets sur les problèmes d'intérêt local. Elles constituent une enceinte où les différents intervenants peuvent exprimer leurs désaccords et dégager des objectifs communs et, à ce titre, elles ont effectivement joué un rôle essentiel en rapprochant les points de vue.

L'atelier du FSC dans un contexte national et la visite de la commune

Au cours de la première journée de l'atelier, les délégués ont été informés de l'historique et de la situation du programme hongrois de gestion des déchets radioactifs. Des représentants de l'Autorité hongroise de l'énergie atomique, des sociologues et le maire de Boda ont présenté des interventions. Les délégués ont ensuite visité la ville de Bataapáti (voir description ci-après). Les deux journées suivantes ont été consacrées à des exposés de divers experts et parties prenantes hongrois sur le thème de l'atelier. Des tables rondes ont eu lieu après chaque session, permettant des échanges approfondis entre de petits groupes de délégués étrangers et des parties intéressées hongroises, avec l'aide d'interprètes. Pour chaque table ronde, un membre du FSC a ensuite résumé en réunion plénière les résultats des débats de la table.

Les participants à l'atelier ont d'abord examiné les moyens de mise en œuvre d'un plan de développement régional parallèlement à la construction de l'installation. Des chercheurs, le représentant d'une ONG et un maire local ont donné un aperçu des intérêts et des points de vue des différentes parties prenantes à l'échelle nationale, régionale et locale. Le maire de Kisnémedi, près de Püspökszilágy où le dépôt de déchets institutionnels est exploité depuis 1976, a présenté les évolutions politiques du pays et leurs effets sur les mécanismes de décision. Avant le changement de régime de 1990 en Hongrie, les autorités se contentaient d'annoncer les décisions et ne faisaient aucun effort pour savoir si les populations locales les acceptaient. Après 1990, pour pouvoir débiter le stockage des déchets de faible activité issus de la centrale nucléaire de Paks, il a fallu demander l'accord des habitants. Les autorités locales ont reçu l'autorisation correspondante, et c'est là que s'est instaurée la nouvelle pratique de « contrôle sociétal ». Un groupe de contrôle a été créé pour examiner et vérifier les données relatives aux déchets radioactifs livrés. Ce fut la première enceinte dans le cadre de laquelle les organisations de la société civile et les organismes d'Etat responsables des activités nucléaires se sont rencontrés dans des conditions de partenariat. Selon le maire, il en a résulté des relations favorables entre les collectivités locales et les entreprises nucléaires, relations qui se perpétuent de nos jours.

Les discussions de l'atelier se sont ensuite axées sur la participation locale et le développement régional. Un représentant de la centrale nucléaire de Paks a décrit comment les régions touchées étaient définies et les associations publiques créées. Un maire et des experts ont précisé les initiatives et les besoins en matière de développement régional. Un délégué de l'Agence de développement régional de Transdanubie du Sud a expliqué les échanges instaurés entre son organisme international et la compagnie d'électricité hongroise. En 2005, l'Agence a conclu avec la centrale de Paks un contrat dont l'objectif est de favoriser une participation future aux projets de l'Union européenne pour l'innovation et le développement économique. Cette agence est systématiquement conviée à participer aux activités de Paks et, en contrepartie, elle communique à la direction de la centrale toutes les informations nécessaires concernant les projets et idées susceptibles de bénéficier d'un soutien.

Enfin, les participants ont débattu des particularités de la construction d'une installation durable. Des maires ont décrit aux délégués du FSC les attentes des acteurs locaux quant à l'établissement de relations à long terme avec le gestionnaire de déchets, l'organisme de réglementation et les centres de gestion des déchets. Les questions du développement local, des besoins d'informations et des attentes concernant un contrôle et une vérification des déchets arrivant sur le site, exercés par la société civile, ont notamment été abordées. Des échanges d'idées ont eu lieu au sujet du projet de centre pour visiteurs de la PURAM à Bataapáti. Le rapport du FSC sur le renforcement de relations durables entre une installation de gestion des déchets et sa collectivité d'accueil a également été présenté.

Enseignements tirés pour ce qui est de la confiance

La visite de la commune a notamment comporté un tour de l'installation souterraine existante à Bataapáti, ainsi qu'une réunion avec le maire du village, le directeur d'école et le vice-président de la commission locale d'information. Bataapáti est un petit village d'environ 500 habitants, dont 30 % ont moins de 18 ans. C'est un village rural qui dispose toutefois de réseaux d'alimentation en eau, en électricité, en gaz et d'assainissement. Il a compté jusqu'à 1 000 habitants, dont 800 germanophones, mais ces derniers ont quitté le village en 1946. Le village aivoté et, au fil du temps, des familles originaires d'un peu partout dans le pays sont venues le repeupler. Le village a été réuni avec un autre village de la région, avant de retrouver son autonomie en 1990. Il s'est alors engagé dans des travaux de réaménagement des routes et a rouvert son école pour essayer de garder les jeunes dans la région. La réouverture

de l'école primaire qui avait été fermée pendant de longues années a permis aux enfants du village d'aller en cours près de chez eux et leur a évité un trajet quotidien de 15 km. Bon nombre des personnes du village travaillent dans le secteur viticole ou trouvent des emplois liés directement ou indirectement à la construction du dépôt. Le village de Bátaapáti est petit, mais il compte deux magasins et quatre associations. La télévision par câble permet aux habitants d'accéder non seulement à des divertissements, mais aussi à des informations détaillées sur les activités de gestion des déchets. Le FSC a constaté que de nombreuses raisons contribuaient à la confiance de la population et à son acceptation du dépôt.

Collaborant depuis une vingtaine d'années, l'Agence PURAM et la collectivité locale ont noué d'excellentes relations de travail. Le fait que des habitants soient embauchés dans l'installation favorise la confiance de la population, compte tenu des échanges quotidiens des employés avec leurs voisins. Le contrat passé entre la PURAM et le village, qui prévoit le recrutement d'un personnel local dans le dépôt de déchets, favorise l'optimisme quant à la stabilité de l'emploi à long terme dans la région et laisse penser que cette relation de confiance instaurée avec les exploitants de l'installation perdurera.

La sûreté est la préoccupation majeure de la population locale, qui a confiance dans le processus de réglementation et de délivrance d'autorisation, notamment parce que plusieurs organes y participent. Les gens pensent que le dépôt n'obtiendra son autorisation que s'il est sûr. Ils savent que les questions techniques ne sont pas de leur ressort et ils ont recours à une assistance technique indépendante. La participation active de l'Académie hongroise des sciences pour le compte de la collectivité locale est une source de confiance supplémentaire.

La population est convaincue des avantages que lui apporte l'implantation de l'installation, mais elle est également consciente des incidences possibles, au nombre desquelles figure l'augmentation de la circulation automobile liée à la construction du dépôt de déchets FMA. Il en résultera plus de nuisances sonores, de vibrations et de poussière dans la zone. Les discussions se poursuivent pour déterminer les mécanismes susceptibles de minimiser ou d'éliminer ces incidences. La construction d'une nouvelle rocade est envisagée. Par ailleurs, le dépôt fera l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement dans le cadre de laquelle ces points seront abordés.

Le fait que la population devra veiller à la sûreté future du dépôt est un autre facteur qui concourt à l'instauration de la confiance. Des habitants recevront une formation pour contrôler les déchets arrivant au dépôt et le fonctionnement du dépôt. La formation se déroulera sur une année, à l'issue de laquelle les personnes concernées auront les com-

pétences nécessaires à la réalisation du contrôle du dépôt. Les habitants prennent ainsi part au fonctionnement de l'installation, ce qui leur permet de vérifier que tout se déroule comme prévu.

Des représentants locaux défendent les intérêts des jeunes de la région, qui auront besoin de débouchés professionnels, et devront acquérir les compétences et qualifications requises pour ces emplois. La collectivité souhaite recevoir l'assurance que ses jeunes bénéficieront des possibilités d'emploi et de formation leur permettant de tirer profit de la présence du dépôt.

Enfin, la commission locale d'information met tout en œuvre pour inciter les habitants de Bátaapáti et des communes avoisinantes à débattre de leurs problèmes et préoccupations avec la PURAM. La commission joue un rôle essentiel pour rapprocher les points de vue de la PURAM et des collectivités locales.

Conclusions

Les ateliers du FSC sont réputés pour leur capacité à constituer une plateforme permettant aux participants nationaux et internationaux de tirer les enseignements des expériences de chacun. Le FSC établira les actes de l'atelier de façon à favoriser le partage – présent et futur – des connaissances acquises à cette occasion. Pour les parties prenantes hongroises, dans l'ensemble, il y a de nombreuses raisons d'être optimistes lorsque l'on considère la construction du dépôt de déchets à Bátaapáti. Cette installation sera synonyme d'emplois, d'un afflux d'argent dépensé sur place, et d'une stabilité de l'emploi à long terme dans la région. Le village devrait continuer à se développer. Le tourisme familial devrait croître dans la zone une fois que le centre pour visiteurs aura ouvert ses portes et dispensera des informations tant scientifiques qu'historiques, tout en offrant la possibilité de faire un barbecue ou un pique-nique. D'autres mesures importantes aideront à inscrire les installations de gestion des déchets prévues en Hongrie dans un contexte régional propice. En vertu des amendements apportés à la législation hongroise, les CLIS importantes peuvent participer à la planification et gérer les fonds en faveur du développement. L'Agence de développement régional de Transdanubie du Sud a signé avec la centrale nucléaire de Paks des accords qui permettent une forte synergie entre les compétences en matière de planification et la principale présence économique dans la région. Une coordination des aménagements futurs est possible ; par exemple, il est envisagé d'améliorer les liaisons de cette zone du pays avec les autres régions et la capitale en renforçant les infrastructures routières. D'une manière générale, la qualité du dialogue instauré jusqu'ici entre les parties prenantes est de bon augure pour l'avenir. ■