

**Trajectoire : Comment décider et avec qui ?
Voies de gouvernance et de décision pour l'avenir**

**PRÉSENTS
POUR
LE FUTUR**

Dialogue sur l'avenir
des déchets radioactifs.

Considérer les déchets radioactifs comme 'matters of care' ouvre le débat

“Pour l'ONDRAF, confier en 2010 à la Fondation Roi Baudouin (FRB), en tant qu'organisateur indépendant, le contrôle total d'une conférence citoyenne sur la gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et de longue durée de vie a été une décision audacieuse”, déclare Céline Parotte, politologue et spécialiste STS (études de sciences et de technologie) à l'Université de Liège. “Parmi les organisations qui gèrent les déchets radioactifs dans le monde, il s'agissait d'une innovation majeure car elle allait au-delà des exigences légales concernant la participation des parties prenantes et du public. J'espère que, dans le débat de société actuel sur les déchets radioactifs, la FRB se verra accorder le même rôle d'innovateur indépendant en matière de participation et de débat public.”

“La gestion à long terme de ces déchets radioactifs nécessite des décisions qui auront un impact sur les centaines de générations à venir”, poursuit Céline Parotte. “C'est pourquoi ce sujet mérite une consultation complète et ouverte, avec la participation de responsables politiques au niveau national, régional et local, d'experts, d'organisations de la société civile et des publics concernés. Ce qui compte, plus encore que d'avoir davantage de personnes autour de la table, c'est leur capacité à se rencontrer et à échanger pour éviter les 'réflexions en silos' sur un sujet aussi complexe”.

En tant que chercheuse et chargée de cours à Spiral, le centre de recherche de l'Université de Liège qui possède une expertise unique dans les domaines de l'analyse et de la gestion des risques et de l'évaluation des politiques publiques, Céline Parotte a accumulé des années d'expérience dans la gouvernance à long terme des déchets de haute radioactivité. En 2019, elle a fait partie d'un consortium universitaire qui a été chargé de réaliser une enquête étendue auprès des parties prenantes dans le but de fournir des éléments de base pour la gouvernance à long terme des déchets radioactifs de longue durée de vie et de haute activité en Belgique. Ce consortium, composé de l'Université d'Anvers, de l'Université de Liège et de l'Université de Maastricht (NL), a mené des entretiens approfondis, une vaste enquête en ligne auprès de 242 parties prenantes belges et trois ateliers de scénarios. Le commanditaire



Céline Parotte est chargée de cours au Centre de Recherche Spiral à la Faculté de Droit, de Sciences politiques et de Criminologie de l'Université de Liège. Ses domaines actuels de recherche comprennent l'étude des interactions entre la science, la technologie et la société, la gestion et le contrôle des déchets radioactifs, les infrastructures énergétiques, les méthodes participatives et l'analyse et l'évaluation des politiques publiques controversées.

était l'Organisme national belge des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF).

Une situation de blocage

“La Belgique s’est retrouvée dans une situation de blocage, aucune décision politique n’ayant été prise depuis 2011 sur l’avenir des déchets de haute radioactivité”, dit Céline Parotte. “Avec notre projet de recherche, nous voulions ouvrir le débat sociétal et y intégrer de nouvelles parties prenantes avec de nouvelles perspectives. Malheureusement, plusieurs parties invitées, dont certains représentants d’ONG, ont refusé de participer au nom de leurs convictions ou de leurs positions antérieures. D’autres raisons de refus ont été la manière dont le débat a été cadré dans le passé ou l’impression que notre enquête serait orientée dans une certaine direction par l’ONDRAF– c’est-à-dire uniquement en faveur de l’option du stockage géologique.”

La Belgique s’est retrouvée dans une situation de blocage, aucune décision politique n’ayant été prise depuis 2011 sur l’avenir des déchets de haute radioactivité.

Certains représentants de l’administration et membres de comités consultatifs au niveau fédéral, régional ou local n’ont pas non plus pris part au débat : ils ont considéré que cela sortait de leur domaine de compétence ou qu’ils n’avaient pas de légitimité pour prendre position. “Néanmoins, je suis plus que jamais convaincue que ces voix, très critiques, doivent être entendues, prises au sérieux et incluses dans le débat.

“Parmi les participants qui ont répondu, il a été admis que les déchets nucléaires étaient déjà là, que la manière dont ils sont actuellement entreposés peut être considérée comme sûre pour l’instant, mais que ce stockage ne peut pas se poursuivre indéfiniment”, indique Céline Parotte. “Plus de la moitié des personnes interrogées étaient d’avis que le stockage en couche géologique profonde était l’option ‘la plus réaliste’ de gestion à long terme de ces déchets, même si le sentiment général était qu’il était promu comme étant la seule solution claire, sans prendre en compte l’ensemble de la chaîne de production nucléaire, le rôle des nouvelles technologies ou l’exploration de solutions de gestion conjointes entre plusieurs États.”

Ouvrir le débat en diversifiant les connaissances

Selon Céline Parotte, un certain nombre d’évolutions historiques ont conduit à cette perception. Il s’agit notamment des nombreuses lignes directrices d’organisations internationales (AIEA, AEN-OCDE) et de la réglementation au niveau de décision international (UE) et national. Mais les nombreux programmes de recherche et de développement, souvent présentés comme une succession continue d’accumulation de connaissances, s’orientent aussi fortement vers une option unique de gestion à long terme des déchets hautement radioactifs, à savoir le stockage en couche géologique profonde.

“Il y a un besoin clair d’ouvrir et de recadrer le débat et d’étendre les consultations du public et des parties prenantes au-delà de la légitimation de faits accomplis politiques”, ajoute Céline

Parotte. Elle conseille de recadrer l'enjeu, en partant du problème plutôt que d'une solution. "En même temps, il faut construire un environnement qui suscite la confiance, suffisamment attrayant pour que tous les acteurs sociaux concernés participent au débat, y compris les voix les plus critiques. Un débat qui ne devrait pas se limiter aux caractéristiques techniques ou au problème du coût financier, mais qui englobe également des questions environnementales, éthiques, sociopolitiques et juridiques ainsi que les relations entre toutes ces dimensions. Un débat fondé sur des connaissances transparentes, cocréées et honnêtement partagées, provenant de sources diverses et avec des perspectives multiples. Pour la Fondation Roi Baudouin, construire cet environnement et réunir tous les acteurs concernés autour de la table sera aussi un immense défi."

Il y a un besoin clair d'ouvrir et de recadrer le débat et d'étendre les consultations du public et des parties prenantes au-delà de la légitimation de faits accomplis politiques.

Connecter la technologie et la société

"Les dimensions techniques et sociales de la gestion des déchets radioactifs ne s'excluent pas mutuellement, au contraire. Tout choix technique est toujours étroitement lié à un choix éthique, social et économique", argumente Céline Parotte, "ainsi qu'à des considérations écologiques, éthiques ou financières ou à des préoccupations au niveau de la santé publique. Toutes ces dimensions doivent être débattues ensemble et en même temps, sans que les débats soient organisés en silos, dimension par dimension. Chaque partie prenante doit avoir la possibilité de participer au débat sur chacune de ces différentes dimensions."

"On peut s'inspirer de l'Allemagne, où de nouveaux acteurs et experts sont entrés dans le débat, souvent avec des connaissances contradictoires. Il est admis que les experts peuvent être d'accord de ne pas être d'accord. En outre, en intégrant les connaissances du public à celles des experts, l'Allemagne a créé une base de connaissances beaucoup plus solide."

Un processus de gouvernance de longue durée, flexible et progressif

Les répondants à l'étude Anvers-Liège-Maastricht soulignent par ailleurs la nécessité d'un processus de gouvernance réflexif, flexible et progressif dans un cadre global comprenant l'identification d'étapes clés et de principes généraux afin d'assurer la participation des parties prenantes sur une base continue. Ce processus devrait être régulièrement réévalué et adapté en fonction des phases de la trajectoire et des parties impliquées.

"Le niveau fédéral semble être le niveau le plus approprié pour organiser un tel processus de gouvernance", poursuit Céline Parotte, avec une approche à plusieurs niveaux, ancrée dans une ambition plus large de viser des débats multiples dans diverses arènes interconnectées. "Cette tâche n'incombe pas uniquement à l'ONDRAF. Il serait extrêmement difficile, voire impossible, pour lui d'aborder les multiples dimensions de la gestion à long terme des déchets de haute radioactivité dans le cadre d'un seul processus ou d'une seule arène."

Au niveau de la transparence et de la fourniture d'informations, les répondants à l'étude ont aussi ressenti le besoin de créer un système d'information varié et de haute qualité, sur le modèle allemand, rassemblant des contributions provenant de sources multiples, y compris ce qu'on appelle 'l'expertise contradictoire'. "L'indépendance vis-à-vis du secteur nucléaire a

été jugée importante”, explique Céline Parotte, "mais les avis étaient partagés quant à la manière de mettre cela en pratique. Certains ont plaidé en faveur d’une gestion conjointe par un large éventail de parties prenantes. D’autres ont envisagé qu’un organisme public distinct joue un rôle de co-construction et de suivi de la politique nationale en matière de déchets radioactifs.”

En partant des suggestions des répondants, une option pourrait consister à instaurer un comité permanent à composition tournante, lié aux parlements et doté d’un rôle consultatif (au niveau fédéral et potentiellement aussi à celui des gouvernements régionaux), tel que l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) en France.

Matters of care

La création de nouveaux organes institutionnels et l’introduction dans le débat d’une expertise contradictoire ne résolvent pas le problème de l’engagement de membres moins intéressés de la société, qui seront pourtant affectés en fin de compte par les décisions sur l’avenir des déchets hautement radioactifs. Beaucoup de gens qui ont réellement un intérêt légitime s’abstiennent d’entrer dans le débat, parce que celui-ci est souvent formulé en termes de choix techniques et est centré sur des faits techniques – ‘matters of facts’. Ils ne se sentent pas compétents.

Les dimensions techniques et sociales de la gestion des déchets radioactifs ne s’excluent pas mutuellement, au contraire. Tout choix technique est toujours étroitement lié à un choix éthique, social et économique.

Le consortium universitaire propose d’aborder la gestion actuelle et future des déchets radioactifs comme ‘sujets de préoccupation commun’ – ‘matters of care’¹. Ce qui permet au débat de porter sur un enjeu d’intérêt mutuel. Cette perspective offre plus de possibilités à ceux qui ne sont pas d’accord avec les pistes qui ont été suivies ou qui émettent des réserves à cet égard. Elle part d’un dénominateur d’intérêt commun et contient la promesse de permettre au processus de gouvernance d’être réellement adaptable ou réversible.

Dans leur publication, Bergmans, Fallon, Cörvers et Parotte affirment que la gouvernance dans une perspective de sujet de préoccupation exige une attitude empathique envers les besoins et les attentes de toutes les parties prenantes actuelles et futures. Cette perspective permet à celles-ci d’exprimer la manière dont elles se sentent préoccupées. Elle suppose également que des incertitudes sociotechniques subsisteront, quelles que soient les options à long terme privilégiées pour les déchets radioactifs. Au lieu de se concentrer sur les faits, l’accent peut être mis sur les incertitudes.

¹ 'Matters of care in technoscience' est un concept introduit en 2011 par Maria Puig de la Bellacasa, actuellement professeur au Centre des méthodologies interdisciplinaires de l'Université de Warwick (Royaume-Uni). Elle encourage une éthique du soin dans l'étude de la science et de la technologie en traitant les questions de fait et les assemblages sociotechniques comme des 'questions de soin ou de préoccupation'.

Ils concluent que le fait d'aborder les déchets radioactifs comme un sujet de préoccupation implique un changement de paradigme à trois niveaux. Tout d'abord, cela implique de reconnaître qu'il existe de multiples formes de préoccupation qui peuvent coexister. Plutôt que de chercher à se mettre d'accord sur les faits, et sur les faits qui importent en priorité, il vaut mieux trouver un terrain d'entente en commençant par identifier et admettre que différents types d'incertitudes subsisteront.

En deuxième lieu, il semble recommandé de parler des déchets avant de parler des solutions de gestion des déchets. Cela permet de créer une communauté dans l'ensemble de l'écosystème de gouvernance de ceux qui se préoccupent des déchets, et pas seulement de ceux qui se préoccupent d'une finalité particulière pour ceux-ci. Enfin, comme la préoccupation est une activité tournée vers l'extérieur, elle permet de s'engager avec tous ceux qui se préoccupent des déchets, et en particulier ceux qui sont directement concernés, comme les citoyens et les communautés ayant des activités nucléaires sur leur territoire.

En commençant par les personnes les plus concernées

“Commencer par ces communautés semble être la manière la plus pratique de lancer le débat”, conclut Céline Parotte. “Au cours des cycles suivants, on peut étendre le débat à des cercles de plus en plus larges de parties prenantes (régionales), d'abord dans les communautés voisines, puis progressivement au niveau régional, national et, pourquoi pas, international. Mais l'engagement avec les parties prenantes qui se sentent concernées doit se faire sur toute la durée du processus, et s'étendre donc inévitablement sur plusieurs décennies et générations de parties prenantes dans un processus collectif et ouvert de prise de décision et de gouvernance.”

En savoir plus :

- Bergmans, Anne, et al. "Do You Care About High-Level Radioactive Waste and Spent Nuclear Fuel? Opportunities for Co-Constructing an Appropriate Governance-Ecosystem in Belgium." *The Future of Radioactive Waste Governance: Lessons from Europe*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2023. 85-111.
- Parotte, Céline, Hadrien Macq, and Pierre Delvenne. "The Efficacy Paradox Revisited: "Closing Up" Commitments in Nuclear Waste Governance." *Science, Technology, & Human Values* (2022): 01622439221112459.
- Macq, Hadrien, Céline Parotte, et Pierre Delvenne. « Exploring Frictions of Participatory Innovation between Sites and Scales ». *Science as Culture* 30, 2 (3 avril 2021): 161-71. <https://doi.org/10.1080/09505431.2021.1910230>.
- Parotte, Céline. "100 000 ans de déchets nucléaires: le défi de la légitimité démocratique à long terme". In *Les transformations de la légitimité démocratique. Idéaux, revendications et perceptions*, édité par Ludivine Damay et Vincent Jacquet, 108-123. Science Politique. Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan, 2021.
- Parotte, Céline. "A Nuclear Real-World Experiment: Exploring the Experimental Mindsets of Radioactive Waste Management Organisations in France, Belgium and Canada". *Energy Research & Social Science* 69 (1 novembre 2020): 101761. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101761>.