

Trajectoire : Localisation
Trajectoire : Aspects internationaux

PRÉSENTS POUR LE FUTUR

Dialogue sur l'avenir
des déchets radioactifs.

Les défis d'une consultation transfrontalière sur un stockage géologique

Après un processus de sélection de 14 ans, comprenant des phases de consultation les autorités locales et les habitants, la Coopérative nationale suisse de stockage des déchets radioactifs (Nagra) a proposé le site de Nördlich Lägern, dans le nord de la Suisse, pour y enfouir son combustible nucléaire usé en couches géologiques profondes. Une usine d'encapsulation doit être construite à Zwiilag, où se trouve l'actuelle installation d'entreposage intermédiaire.

Ces deux sites sont proches de la frontière allemande. Qu'en est-il dès lors des préoccupations allemandes en matière de sécurité ? Qu'en est-il du risque d'effets transfrontaliers négatifs ? Qu'en est-il de la participation de l'Allemagne au processus décisionnel ? Sans parler des éventuelles indemnités ou compensations que les populations frontalières allemandes peuvent ou non espérer recevoir en raison de la proximité des déchets nucléaires suisses.

Martin Steinebrunner, du Bureau de coordination allemand pour le stockage suisse en profondeur (DKST), apaise nos inquiétudes en soulignant que l'Allemagne a été impliquée dès le début dans le processus suisse de sélection du site : "La coopération administrative transfrontalière entre la Suisse et l'Allemagne ne date pas d'hier. Elle s'est intensifiée depuis les années 1990. Pour tous les plans, projets ou permis susceptibles d'avoir un impact environnemental sur le pays voisin, les autorités compétentes de l'autre côté de la frontière sont informées et ont la possibilité de faire des commentaires. Selon le projet, cette participation peut aller jusqu'à impliquer les voisins dans le processus de développement du projet."



Martin Steinebrunner dirige depuis 2014 le Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST - Bureau de coordination allemand pour le stockage suisse en profondeur). Le DKST coordonne et facilite la participation régionale allemande au processus de stockage des déchets nucléaires en Suisse. L'organisation, créée en 2012, est soutenue financièrement par le gouvernement fédéral allemand et le gouvernement du Land de Bade-Wurtemberg et opère sous l'égide de leurs ministères de l'environnement respectifs, responsables de l'énergie nucléaire.

La Suisse était aussi légalement obligée d'impliquer formellement les pays voisins concernés dans sa procédure de choix du site en vertu de l'article 44 de sa loi sur l'énergie nucléaire. En outre, la Suisse et l'Allemagne sont toutes deux parties à la convention Espoo, qui réglemente les exigences et la conduite des évaluations transfrontalières d'impact sur l'environnement

pour les projets qui ont une incidence sur l'environnement, en ce compris l'obligation d'informer les pays voisins et de permettre leur participation.

“La Suisse associe étroitement l'Allemagne à son processus de sélection d'un site de stockage géologique des déchets nucléaires”, poursuit Martin Steinebrunner. “Dans la plupart des comités concernés, les parties prenantes allemandes ont été impliquées à toutes les phases formelles de la procédure, et même à toutes les phases préparatoires avant les prochaines étapes clés du processus. Nous reconnaissons que la Suisse nous inclut. Nous nous rendons compte que la sélection d'un site pour les déchets nucléaires est une immense entreprise, une aventure sans précédent, sans modèle établi. C'est une expérience technique et sociétale dont l'issue est ouverte”.

Qui participe du côté allemand ?

L'État allemand du Bade-Wurtemberg, représenté par son ministère de l'Environnement et par le Conseil régional de Fribourg, a été impliqué dès le départ. Au niveau régional, les districts jouent un rôle clé, à la fois dans la procédure d'autorisation en tant qu'autorités environnementales de niveau inférieur et en tant que participants à la consultation régionale, représentant les intérêts de leurs populations. Les communes allemandes sont également impliquées à divers titres, en prenant position à des étapes formelles de la procédure, mais aussi en tant qu'acteurs politiques et dans le cadre de ce que l'on appelle les Conférences régionales.

Le besoin de coordination du côté allemand

“À l'origine, la Suisse a proposé six régions pour y construire une installation de stockage géologique pour les déchets nucléaires et/ou radioactifs. Quatre d'entre elles étaient proches de la frontière allemande : Jura Est (JO), Nördlich Lägern (NL), Zurich Nord-Est (ZNO) et Südranden¹ (SR). Le DKST a été créé en février 2012 en tant qu'organe de coordination afin de faciliter la participation des régions au processus suisse de stockage des déchets nucléaires”, explique Martin Steinebrunner. “C'était la suite d'années de préparation, sous l'impulsion d'acteurs régionaux qui ont reconnu la nécessité d'un bureau pour traiter les complexités du processus suisse de sélection d'un site de stockage géologique.”

La fondation du DKST a été précédée par la création de deux institutions importantes. D'abord BeKo Schweiz en 2005, une sorte de plateforme informelle d'échange entre tous les acteurs allemands impliqués dans le processus de choix du site en Suisse, y compris des membres de l'administration, des représentants politiques et des membres d'initiatives citoyennes. En 2006, une deuxième institution a été créée : ESchT, le Groupe d'experts pour les stockages en couches géologiques profondes en Suisse. Ces deux institutions sont financées et supervisées par le ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire. ESchT a décrit dans l'un de ses rapports la nécessité, les tâches potentielles et les exigences organisationnelles d'un bureau de coordination.

¹ Südranden n'a jamais été considéré comme un site potentiel de stockage des barres de combustible usé, mais seulement des déchets faiblement et moyennement radioactifs provenant de l'industrie, de la recherche et du démantèlement des centrales nucléaires.

“Depuis sa création, le DKST a eu pour tâche d’informer en permanence les parties prenantes allemandes sur le processus suisse, y compris les étapes administratives et juridiques requises par les règlements d’autorisation. Le DKST a également été impliqué dans le processus de participation régionale en coordonnant, conseillant et soutenant les participants allemands dans leur travail respectif au sein des comités de sélection du site. Il fallait synchroniser leurs activités et les rendre aussi transparentes que possible en les soutenant collectivement. De plus, le DKST participe aussi aux travaux des comités en Suisse au nom des institutions et des parties prenantes allemandes.”

Une participation locale grâce au concept suisse de conférences régionales

Les conférences régionales sont la tentative suisse d’impliquer les préoccupations cantonales et locales, y compris de parties en dehors des frontières fédérales, dans le processus de sélection du site. Elles ont été mises en place au début de la phase 2 de ce processus (la plupart en 2011) après de longs processus préparatoires dans chaque région d’implantation. En bref, les conférences régionales représentent les intérêts des régions d’implantation. Elles traitent de toutes les questions et étapes décisionnelles : emplacement, fonctionnalité et conception des installations de surface dans la région proposée par la Nagra², mais aussi impacts socio-économiques, développement régional, aspects de sécurité, etc. Les conférences régionales préparent des prises de position à l’intention des institutions concernées, telles que la Nagra et les offices fédéraux compétents, avant que des décisions ne soient prises et que des étapes clés ne soient franchies.

Une participation publique limitée

“En ce qui concerne la participation réelle du public, nous savons, non seulement d’après des enquêtes représentatives de la population, mais aussi d’après les témoignages de nombreux acteurs locaux engagés, que les conférences dans les régions d’implantation étaient peu connues du public. Ni leur existence ni leur objectif n’étaient connus, bien que le public ait été informé de toutes les manières possibles et que le stockage des déchets nucléaires soit devenu un sujet prioritaire dans les médias, non seulement au niveau national en Suisse, mais aussi en Allemagne. Aujourd’hui, après la sélection du site en 2022, et donc après douze ans d’existence, la faible notoriété dans la région de la conférence régionale de Nördlich Lägern est surprenante”, estime Martin Steinebrunner.

L’appartenance à une conférence régionale est personnelle et est généralement liée au fait de résider dans une commune de la région d’implantation. Le nombre de membres est limité par les statuts. À Nördlich Lägern, il a été décidé que chaque commune serait représentée par un siège (il y a actuellement 44 communes). Cela signifie qu’environ un tiers des membres sont des représentants des administrations communales. En outre, il y a 10 sièges pour les administrations de planification régionale, qui sont également des représentants des autorités, et 40 sièges sont réservés à des organisations de défense d’intérêt, telles que des associations environnementales, mais aussi des associations d’entreprises, etc. Seuls 20 sièges sont réservés au grand public. “La question de la représentativité des conférences régionales, et en particulier la question de savoir si les autorités locales doivent être majoritaires ou non, a été un thème récurrent tout au long du processus de sélection du site. La conférence de Nördlich Lägern a été relativement la plus ouverte aux intérêts du grand public. Cependant, il

² La détermination des zones d’implantation relève de la compétence de l’Office fédéral de l’énergie (OFEN) ou du gouvernement, la Nagra ne faisant que proposer des sites adéquats.

serait audacieux de prétendre qu'elle peut le représenter. À mon avis, la faible visibilité de la conférence régionale n'est pas seulement due à la complexité du sujet ou à la durée exceptionnellement longue du processus, mais aussi au cadre rigoureux des conditions de participation qui ont été fixées", affirme Martin Steinebrunner.

Concept contre réalité

"Le point le plus important à retenir, cependant, est que dans le processus suisse de choix du site, l'implication des différentes parties prenantes (public, communes, cantons, associations, pays voisins) a un caractère purement délibératif", poursuit Martin Steinebrunner. "Cela signifie également qu'en tant que voisins allemands, nous pouvons formuler des recommandations, des objections, des demandes et des suggestions, mais que le pouvoir de décision relève exclusivement du gouvernement fédéral et de l'assemblée nationale suisse. Il s'agit en fin de compte d'un processus d'approbation politique, même s'il est possible que le peuple suisse ait le dernier mot par voie de référendum. Il n'y a donc aucune possibilité d'examen juridique à ce stade."

Sur le papier, le pouvoir des conférences régionales peut donc sembler modeste. Ni la Nagra, ni l'Office fédéral suisse de l'énergie, ni les cantons, ni l'Inspection fédérale suisse de la sécurité nucléaire (Ensi), ni d'autres autorités ne sont liés par leurs recommandations et prises de position. Mais en réalité, leur pouvoir est bien plus grand. Il peut être mesuré à l'aune des résultats obtenus par les conférences régionales.

Martin Steinebrunner cite plusieurs exemples : "Les conférences régionales ont évalué des sites pour des installations de surface et ont fait des recommandations quant à leur emplacement. Ces sites ont été adoptés par la Nagra et les autorités fédérales. De même, la décision de la Nagra en faveur d'une installation d'encapsulation externe est le résultat de la pression exercée par plusieurs conférences régionales. Celles-ci ont aussi vivement critiqué l'étude d'impact socio-économique et environnemental commandée par l'Office fédéral suisse de l'énergie parce que les régions avaient été exclues de son élaboration. Depuis lors, les conférences ont été impliquées dans tous les projets liés aux aspects socio-économiques du processus d'implantation, depuis le développement du concept jusqu'à la mise en œuvre et la diffusion des résultats. Il est aujourd'hui peu probable que des acteurs institutionnels ignorent une recommandation émanant d'une région d'implantation, à moins qu'ils n'aient pour eux de très bonnes raisons de le faire."

"Peut-être que trop de décisions dans le processus d'implantation suisse ont été laissées aux mains des conférences régionales", dit étonnamment Martin Steinebrunner. "Les évaluations d'experts n'ont pas toujours été effectuées par les autorités compétentes et responsables qui auraient normalement dû être impliquées. Les comparaisons de sites pour les installations de surface menées par les conférences régionales entre 2012 et 2021 en témoignent. Ce travail a été réalisé par de petits groupes de planificateurs non professionnels. Dans tous les cas, il peut être démontré que des sites appropriés ont été éliminés prématurément avec des critères d'exclusion inadéquats et, dans certains cas, légalement inadmissibles."

Les 'Abgeltungen', une rémunération justifiée pour services rendus ?

"Il y a un chiffre magique pour le stockage de déchets nucléaires en Suisse : 800 millions de francs suisses (\cong 800 millions d'euros)," dit Martin Steinebrunner en changeant de sujet. "C'est

le montant – appelé ‘Abgeltungen’ en allemand – promis à ceux qui accepteront en fin de compte d’accueillir un stockage. Ce nombre a enchanté les personnes impliquées dans la recherche d’un site. Il alimente l’idée que cela va transformer la région d’implantation en une terre d’abondance promise.”

Les ‘Abgeltungen’³ (indemnités) sont considérés comme une contribution financière à une région qui rend un service à la nation en acceptant les déchets radioactifs sur et sous son territoire. “Mais sans les Abgeltungen, personne n’est prêt à accepter un stockage géologique. Un récent sondage réalisé dans la communauté d’accueil de Stadel (Nördlich Lägern) a montré que l’affirmation ‘S’il n’est pas possible d’empêcher le stockage en couches géologiques profondes, nous devrions au moins en tirer le maximum pour la commune’ était approuvée à environ 90 %. En d’autres termes, lorsqu’il s’agit d’argent, tout le monde est d’accord, tant les partisans que les opposants au stockage géologique.”

Cette perspective financière a eu et a toujours des conséquences : si l’objectif est d’obtenir ‘le plus possible’ pour sa propre communauté, le cercle des autres communes affectées doit être aussi restreint que possible. Cela a donné naissance à une sorte de concurrence tacite entre les communes concernées. Celles qui ont le stockage sur leur territoire se considèrent beaucoup plus affectées que celles qui sont plus éloignées : les communes ‘de l’intérieur’ sont enclines à rejeter celles ‘de l’extérieur’ en considérant qu’elles ne sont pas affectées – autrement dit, qu’elles ne peuvent pas revendiquer le droit de recevoir une partie des ‘Abgeltungen’.

“Cela a pesé depuis le début sur le travail des conférences régionales”, affirme Martin Steinebrunner. “En principe, il est désormais clair que la partie allemande sera impliquée dans la question des ‘Abgeltungen’. Non seulement pendant le processus préparatoire et la phase de négociation, mais aussi matériellement à la fin. Pendant de longues années, ce point n’était pas clair du tout et était même contesté. Cela n’a changé que récemment, en fait au cours des 12 derniers mois. Cependant, la question des Abgeltungen reste extrêmement sensible”.

La contribution allemande : un début difficile

Durant les premières années, les tensions entre les partenaires allemands et suisses ont dépassé les questions financières. Lors des conférences régionales, les perspectives différaient dès le départ dans plusieurs domaines clés. L’attitude vis-à-vis de l’énergie et des déchets nucléaires est fondamentalement plus critique et résistante en Allemagne qu’en Suisse. Cela s’explique par l’histoire du mouvement antinucléaire depuis les années 1970 et par les décennies de lutte contre le dôme de sel de Gorleben en tant que site potentiel de stockage de déchets radioactifs.

“Pour nous, les Allemands, il était difficile d’accepter les déchets nucléaires ‘devant notre porte’ parce que ce ne sont pas ‘nos’ déchets. Nous n’avons aucune responsabilité civique à l’égard de ces déchets, d’autant plus qu’il n’y a pas de centrale nucléaire dans notre région”,

³ À la demande de nos interlocuteurs, nous avons conservé le terme allemand de ‘Abgeltungen’, faute d’un terme tout à fait équivalent en français. Il est important de noter que les ‘Abgeltungen’ ne doivent pas être confondues avec les compensations. Celles-ci désignent typiquement des paiements effectués pour compenser des impacts négatifs alors que les ‘Abgeltungen’ représentent les paiements que la région d’implantation reçoit pour sa contribution à la réalisation d’une tâche nationale.

explique Martin Steinebrunner. “En Allemagne, le public est également plus critique à l’égard de l’idée d’un stockage en échange d’argent. On a souvent utilisé l’expression de ‘prix du sang’. Les ‘Abgeltungen’ sont perçues comme ouvrant la porte à la corruption. C’est également lié à Gorleben, où la commune a été inondée d’argent alors que ses voisins n’ont rien reçu. Maintenant que les déchets nucléaires de tout un pays doivent être enfouis dans une région frontalière avec l’Allemagne, les voix de l’opposition sont beaucoup plus nombreuses. Un exemple : ‘Nous sommes la décharge de la Suisse’, a déclaré une jeune femme de Hohentengen lors d’une réunion d’information en septembre 2022. Dans le même temps, une approche beaucoup plus pragmatique prévaut en Suisse, où on pose rapidement la question : ‘Et qu’est-ce qu’on en retire ?’”.

Construire peu à peu la confiance

Selon Martin Steinebrunner, ce sont là les raisons des conflits au sein des conférences régionales durant les premières années : “Du point de vue allemand, les régions d’implantation faisaient essentiellement l’objet de négociations politiques et concernaient de trop petites unités. Nous avons souvent l’impression de devoir nous battre pour tout : pour chaque commune considérée comme ‘affectée’, pour avoir voix au chapitre, pour chaque siège au sein d’une conférence régionale et, en fin de compte, contre de nombreux sites possibles pour les installations de surface, dont certains ne se trouvaient qu’à quelques centaines de mètres de la frontière. Pour la majorité suisse, les membres allemands étaient souvent perçus comme des fauteurs de troubles : toujours contre, toujours avec beaucoup de critiques et de questions, toujours en train d’interférer.”

Tout cela s’est amélioré aujourd’hui. D’abord grâce à la longue période de temps qui a permis de mieux se connaître. Ensuite, grâce aux efforts conjoints des deux parties, par exemple en organisant des événements pour promouvoir la compréhension interculturelle entre Suisses et Allemands. “Je pense que la cause profonde de toutes les différences et de tous les conflits réside dans le fait que le processus de choix du site n’a pas apporté de réponses satisfaisantes à la question de savoir qui est affecté. Dès le départ, l’Office fédéral suisse de l’énergie (OFEN), qui était en charge de la procédure, a adopté un concept d’impact direct, guidé par une idée de localisation territoriale, c’est-à-dire souveraine, du projet : les communes considérées comme affectées étaient avant tout celles qui auraient une structure souterraine ou en surface sur leur territoire. Dès la frontière communale, on commençait déjà à être moins touché. Par définition, les communes allemandes ne pouvaient pas être considérées comme étant ‘directement’ ou même ‘réellement’ affectées, puisqu’aucune structure ne sera jamais construite sur le territoire allemand.”

“Très souvent, les sites sélectionnés étaient plus proches de communes voisines et de leurs zones résidentielles, y compris en Allemagne, que de celles de la commune du site proprement dit. Jusque dans un passé récent, le DKST a été le seul à tracer constamment des rayons autour des sites de stockage afin d’introduire la proximité comme critère d’impact. Il convient de noter que ce n’est qu’en 2023 que les acteurs régionaux ont décidé de reconnaître et de formuler un principe dit ‘de distance’, qui inclut la corrélation entre la proximité et le degré d’impact.”

Martin Steinebrunner admet que des progrès ont été accomplis pour les communes allemandes environnantes, en particulier dans la région d’implantation de Nördlich Lägern :

“Il est désormais clair et incontestable que la commune allemande de Hohentengen, par exemple, fait partie du cercle intérieur des communautés directement affectées, y compris en ce qui concerne les ‘Abgeltungen’. Plusieurs facteurs ont probablement contribué à cette évolution, notamment le fait que nous ayons traversé ces conflits ainsi que l’existence dans la région de personnes capables d’empathie. Des personnes qui comprennent ce que l’autre partie peut raisonnablement attendre et qui aident par conséquent à trouver des solutions que tout le monde peut soutenir. Mais quant à savoir si tout se terminera bien, cela reste aussi incertain que jamais.”

La sécurité avant tout...

“Après tout, il est essentiel d’évaluer le projet de stockage dans sa totalité fonctionnelle, y compris les processus de construction et d’exploitation, les concepts de sûreté et de sécurité, le monitoring environnemental et bien d’autres choses encore”, conclut Martin Steinebrunner. “L’objectif a toujours été d’assurer le plus haut niveau de sécurité possible dans la gestion des déchets radioactifs. D’un point de vue juridique, la sécurité est prioritaire tant en Suisse qu’en Allemagne”.

“Pour nous, en tant que voisins allemands, cela signifie que la question des distances par rapport aux installations suisses de stockage est subordonnée à des considérations de sécurité. Nous ne pouvons et ne voulons pas exiger que les installations soient situées le plus loin possible de la frontière, simplement pour minimiser les risques potentiels pour nous. Certainement pas si cela conduit à une solution qui n’est pas la plus sûre possible. À l’inverse, la Suisse doit pouvoir nous démontrer que, parmi toutes les options existantes, la solution retenue est la meilleure en termes de sécurité. En considérant le projet sous cet angle, les parties prenantes allemandes ont effectivement l’impression que le site de Nördlich Lägern présente les plus grandes réserves de sécurité par rapport aux autres sites potentiels. Si l’évaluation de la Nagra est confirmée dans la suite du processus et des examens réglementaires, il est probable que nous, les voisins allemands, accepterons le choix de Nördlich Lägern comme site définitif.”

... mais avec équité et justice

Martin Steinebrunner poursuit : “Si la recherche d’un site pour un stockage en couches géologiques profondes en Suisse finit par échouer, ce ne sera pas pour des raisons techniques. Elle n’échouera pas au niveau des techniciens, des géologues et des ingénieurs, mais plutôt si l’équité et la justice ne peuvent pas prévaloir dans le processus décisionnel. Si le reconditionnement des éléments combustibles et le stockage sont si proches de nous, il n’est que juste que nous soyons traités de la même manière que tous les autres voisins vivant à la même distance. Certes, beaucoup dépendra de la question des ‘Abgeltungen’, mais pourquoi ne pas s’engager dans un projet commun de développement régional transfrontalier pour aider toute la région d’implantation à bien vivre avec le stockage et à oublier les frontières géographiques et mentales qui nous séparent ?”

“Le plus grand obstacle est juste devant nous : la question des ‘Abgeltungen’ doit être résolue politiquement. Cela signifie qu’il faut négocier à l’avance, au sein de la région, qui recevra combien. Nous voyons cela comme un prérequis pour réussir à négocier le montant et les conditions des paiements avec les producteurs de déchets. Le succès de l’ensemble du processus ne tient qu’à un fil et dépend de cette question.”

À la fin de l'année 2024, les demandes d'autorisation de la Nagra seront sur la table. Le rapport environnemental destiné à lancer le processus Espoo suivra en 2025. Le tout devra être examiné par les autorités compétentes en Suisse et en Allemagne. Dans environ cinq ans, il y aura la phase préliminaire finale, au cours de laquelle tous les rapports et avis seront publiés et où tout le monde pourra émettre des objections. "Du côté allemand, l'intérêt est considérable. Nous nous devons de bien informer nos concitoyens, de leur donner des possibilités de s'impliquer et notre tâche consistera toujours à intégrer au mieux leurs préoccupations dans le processus," c'est ainsi que Martin Steinebrunner résume son futur ensemble de tâches.

Lecture utile (en allemand) :

Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST): <https://www.dkst.info/>