



SYNERGO 25 août 2006

Plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes »

Atelier de travail du 16 juin 2006

Procès-verbal

Auteur:

W. Schenkel, synergio



Zurich, le 25 août 2006

Sommaire

1	Remarques préliminaires	4
2	Accueil	6
3	Déroulement et règles du jeu	6
4	Identification des points de vue personnels	6
5	Évaluation du processus appliqué jusqu'ici	7
6	Présentation.....	9
7	Réflexion sur la présentation.....	10
	7.1 Questions	10
	7.2 Principaux messages et conséquences.....	13
8	Nous devons éviter que	14
9	Vision 2020.....	16
10	Exigences et souhaits	17
11	Analyse finale et prochaines étapes	19
Annexe		20

1 Remarques préliminaires

Atelier de travail consultatif

Date / heure :	16 juin 2006, de 09 h 00 à 17 h 00
Lieu :	Kursaal de Berne
Modérateur:	M. Hannes Hinnen, de la société « Frischer Wind AG »
Participants :	cf. la liste des organisations contactées et représentées à l'atelier de travail
Documents :	- Plan sectoriel « Dépôts géologiques en couches profondes » – projet - Conception générale, 6 juin 2006 (envoyé par l'OFEN) - Conditions liminaires et principes, 16 juin 2006 (distribué lors de l'atelier de travail) - Présentation de M. Michael Aebersold, 16 Juni 2006 (annexée au procès-verbal) - Programme, planification et participants, Frischer Wind, 16 juin 2006 (distribué lors de l'atelier de travail)
Programme	1. Accueil (tous les participants) 2. Déroulement et règles du jeu (tous les participants) 3. Identification des points de vue personnels (tous les participants) 4. Évaluation du processus appliqué jusqu'ici (discussion de groupe) 5. Présentation (tous les participants) 6. Réflexion sur la présentation (discussion de groupe) 7. Nous devrions éviter que (discussion de groupe) 8. Vision 2020 (discussion de groupe) 9. Exigences et souhaits (discussion de groupe) 10. Analyse finale, prochaines étapes (tous les participants)

Démarche et objectifs de l'atelier de travail

Dans le cadre de l'élaboration de la *Conception générale* du plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes », l'atelier de travail consultatif du 16 juin 2006 fait partie intégrante de la collaboration prévue par la loi sur l'aménagement du territoire. Conjuguée à d'autres formes de participation, elle vient compléter l'audition formelle. Elle vise à encourager les représentants des milieux politiques, économiques et sociaux à discuter des points forts et des faiblesses du plan sectoriel, à exprimer des critiques, à développer ensemble des idées et des propositions concrètes pour le projet de la *Conception générale*. Les responsables de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) recueillent ainsi des informations détaillées sur les conflits, les lignes d'argumentation et les domaines où un consensus est envisageable. Outre ces chances, les règles et les limites de la participation doivent elles aussi être clairement définies.

Parties contactées et participant à l'atelier de travail

L'atelier de travail offre aux organisations de défense d'intérêts, partis et associations une occasion de participer à l'élaboration de la *Conception générale* du plan sectoriel. Les services étatiques quant à eux interviennent sur un plan différent. C'est la raison pour laquelle de nombreux experts et organisations ont été invités à participer à l'atelier de travail. Le grand nombre d'invitations s'explique par le fait que le plan sectoriel concerne les aspects et les intérêts les plus divers. L'objectif consiste par ailleurs à atteindre et à donner la parole à des milieux qui en temps normal ne sont pas directement impliqués dans la question de la gestion des déchets. En ce qui concerne les *partis politiques*, il est frappant de constater que les grands partis étaient représentés (cf. annexe), contrairement aux partis de la jeunesse. Les *milieux économiques de l'énergie et scientifiques* ont eux aussi été nombreux à répondre présent, tandis que les *organisations de défense de l'environnement et de la protection du paysage* n'étaient pas suffisamment représentées. Dans certains cas, leurs intérêts ont été défendus par des représentants d'autres organisations. Il faudra redoubler d'efforts pour faire participer un large pan d'intérêts (jeunes, organisations de protection de l'environnement, etc.) à l'élaboration du plan sectoriel et à la recherche de sites appropriés pour les dépôts en couches géologiques profondes. Pour l'heure, certaines organisations de défense de l'environnement ne sont pas encore disposées à participer.

Structure du rapport

Le présent procès-verbal résume avant tout les résultats des discussions, tels qu'ils ont été retenus sur des tableaux à feuilles mobiles et sur des fiches durant l'atelier de travail. La description des différents modules de l'atelier de travail s'ouvre sur une présentation de la démarche suivie et se termine par un bilan succinct (encadrés gris). Le bureau chargé d'accompagner le processus, mais surtout les experts de l'OFEN, responsables de ce projet, ont examiné et complété le présent rapport d'un esprit critique.

2 Accueil

Le directeur de l'OFEN, M. Walter Steinmann, souhaite la bienvenue aux participants à l'atelier de travail qui se déroule à Berne. Il souligne l'importance du plan sectoriel « Dépôts géologiques en couches profondes », résume brièvement la procédure suivie et évoque l'approche transparente et participative choisie par l'OFEN pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan sectoriel. La conception et la réalisation de cet atelier de travail sont inédites : elles permettent en effet de tester des formes de discussion inhabituelles en vue d'élargir le champ de vision et de permettre un échange d'arguments sur le sujet, qu'ils soient politiques ou factuels et objective.

3 Déroulement et règles du jeu

M. Hannes Hinnen, modérateur issu de la société « Frischer Wind » spécialisée en ce genre de fonction, souhaite la bienvenue aux participants, souligne l'importance de l'atelier de travail et explique le programme, le déroulement et les règles à respecter. La priorité est accordée à des discussions ouvertes, axées sur les problèmes factuels, menées au sein de groupes à composition variable. M. Hinnen signale en même temps où se situent les limites de la participation. Il explique son rôle de modérateur et présente brièvement les responsables de l'OFEN et les responsables externes chargés de suivre le processus.

4 Identification des points de vue personnels

Démarche et objectif

Au lieu d'une série de présentations de points de vue personnels, les participants se regroupent autour de l'une des réponses proposées pour les trois questions suivantes. *Question a)* : Pourquoi prenez-vous part à cette manifestation ? *Question b)* : Qu'attendez-vous de cet atelier de travail ? *Question c)* : Quelle est votre position sur la gestion des déchets radioactifs ?

L'objectif consiste à faire la transparence sur les différents intérêts en présence. Une fois que les participants ont fait leur choix d'un groupe en fonction des réponses proposées pour les différentes questions posées, le modérateur questionne certaines personnes choisies au hasard sur ce qui les a motivées à se joindre à tel groupe ou à un autre.

a) Pourquoi prenez-vous part à cette manifestation ?

Réponses proposées : 1) pour influencer le processus, 2) pour défendre ses intérêts, 3) pour obtenir des informations, 4) pour densifier son réseau de relations, 5) à cause de l'invitation, 6) pour des raisons professionnelles.

La plupart des participants souhaitent influencer le processus et défendre leurs intérêts. D'autres veulent s'informer et entrer en relation avec d'autres. Une minorité invoque des raisons purement professionnelles.

b) Qu'attendez-vous de cet atelier de travail ?

Réponses proposées : 1) mieux comprendre le plan sectoriel, 2) découvrir les arguments de la partie adverse, 3) défendre ses propres positions, 4) échange, 5) faire prendre ses intérêts au sérieux, 6) rien.

Les participants souhaitent mieux comprendre le plan sectoriel et aussi les arguments invoqués par la partie adverse, défendre leur position et leur point de vue, et soigner les échanges avec les autres représentants. Aucun n'est venu à l'atelier de travail sans rien en attendre.

c) Quelle est votre position sur la gestion des déchets radioactifs ?

Réponses proposées : 1) nouveau concept de dépôt ou concept différent, 2) solution rapide pour la gestion des déchets radioactifs, 3) empêcher la création de dépôts, 4) procédure allégée, 5) résoudre les problèmes aujourd'hui, 6) choisir la meilleure solution possible sur le plan de la faisabilité technique et de la sécurité.

La majorité des participants opte pour un nouveau concept de dépôt final ou un concept différent, pour une solution rapide à procédure allégée et induisant des conflits potentiels minimaux. Personne ne souhaite empêcher par principe le plan sectoriel ni un éventuel stockage final des déchets.

Bilan intermédiaire : dans l'ensemble, les positions des participants témoignent de leur grand engagement en faveur de l'énergie et de la gestion des déchets radioactifs. Cependant, il s'avère également que les représentants des milieux économiques, énergétiques et spécialisés sont majoritaires à l'atelier de travail, tandis que les milieux critiques face à l'énergie nucléaire et les défenseurs de l'environnement sont en minorité.

5 Évaluation du processus appliqué jusqu'ici

Démarche et objectif

Les participants qui ont formé les groupes autour de la question c) du module précédent discutent des « échecs du processus rencontrés jusqu'ici ». La discussion porte essentiellement sur les échecs du débat sur le stockage final au cours des trente dernières années. Les avis sont notés sur des tableaux à feuilles mobiles ; chaque groupe choisit quatre mots clés qu'il estime particulièrement importants. Les porte-parole des groupes les présentent ensuite à l'ensemble des participants. Par la suite, les participants attribuent des points à toutes les fiches.

Les multiples avis et mots clés peuvent être regroupés par thèmes et résumés comme suit :

a) « La Confédération n'a pas assumé sa responsabilité d'instance directionnelle »

Selon les participants, la Confédération, et notamment le DETEC, n'aurait jusqu'ici pas suffisamment montré sa volonté politique de résoudre la question du stockage final des déchets radioactifs. Aussi l'OFEN n'aurait-il pas clairement affirmé son rôle de responsable lors du processus décisionnel. Certains participants déplorent que des décisions légitimes sur le plan démocratique (par exemple, le rejet de l'initiative demandant l'abandon de l'énergie nucléaire et l'article sur l'énergie adopté en 1990) n'aient pas ou pas suffisamment été appliquées. Résultat : le processus aurait bien trop traîné en longueur jusqu'ici.

b) « Les rôles n'ont jamais été clairement attribués »

Suite au manque de responsabilité de gouvernance politique, la répartition des rôles n'aurait jamais été très claire, du moins vers l'extérieur. D'une part, les responsables de la gestion des déchets, en l'occurrence la NAGRA tout particulièrement, n'auraient pas été perçus comme des instances indépendantes. D'autre part, la démonstration de faisabilité du stockage géologique aurait été interprétée comme une décision politique préjudicielle, bien que cette responsabilité décisionnelle ne puisse pas être déléguée à la NAGRA. De même, les autorités de surveillance indépendantes mandatées par la Confédération n'auraient jamais été acceptées comme telles. En sa qualité d'instance directionnelle politique, la Confédération ne devrait pas se cacher derrière ces instances.

c) « Le débat de fond sur l'énergie a bloqué la question du stockage final des déchets radioactifs »

Jusqu'ici, la recherche d'une solution en la matière serait étroitement liée à la question du maintien/de l'abandon de l'énergie nucléaire. Les défenseurs de l'énergie nucléaire, mais aussi l'OFEN, sont d'avis que ces deux questions doivent être traitées séparément l'une de l'autre. Il est reproché à certains opposants d'user de tactiques de retardement et de refus. De leur côté, les adversaires de l'énergie nucléaire rejettent ces arguments : selon eux, le développement de l'énergie nucléaire aurait été fortement encouragé depuis quelques dizaines d'années, sans que la gestion des déchets n'ait été pour autant résolue. À leurs yeux, les risques et problèmes induits par l'énergie nucléaire auraient été sous-estimés durant longtemps, voire niés. En conséquence, il serait injuste de les accuser aujourd'hui de vouloir bloquer la résolution du stockage final des déchets par un débat de fond sur l'énergie.

d) « Les règles n'étaient pas assez ou pas du tout définies »

Les participants sont unanimes : jusqu'ici, le processus a manqué de règles politiques et d'une définition claire de la méthode appliquée pour rechercher des solutions. Ce manque de clarté aurait entraîné des débats idéologiques plutôt qu'objectifs. Aussi les critères relevant de la faisabilité et de la sécurité technique n'auraient-ils pour certains pas suffisamment été pris en compte dans le processus

politique. Une lacune que peuvent désormais combler les nouvelles bases juridiques et le plan sectoriel – du moins l'espère-t-on – même s'ils interviennent tard, voire trop tard.

e) « Les participants au débat n'ont jamais disposé des mêmes moyens »

Les participants admettent tous que les acteurs impliqués dans le processus mené jusqu'ici n'ont pas disposé des mêmes ressources (finances, personnel, connaissances). Certains groupements d'intérêts, mais aussi certains Cantons et régions n'auraient pas suffisamment été dûment intégrés. Ce déséquilibre n'a jamais pu être compensé ces vingt dernières années, notamment parce que les informations manquaient en partie de transparence. Un état de faits qui a attisé la méfiance, empêchant une approche ouverte et globale.

f) « Le processus ne reposait sur aucun concept »

Les demandes de nouveaux concepts ont sans cesse grevé le processus. Les défenseurs de l'énergie nucléaire parlent d'argumentation subjective, voire d'éléments pseudo-scientifiques, et dénoncent l'intention des opposants de vouloir faire peur. Ceux-ci répliquent que les dangers potentiels ont souvent été présentés comme étant anodins. Par ailleurs, il manquait une nette distinction entre les aspects relevant de la faisabilité et de la sécurité technique, les aspects sociaux et les aspects politiques. Des positions extrêmes ont pu s'imposer, isolant toujours plus les acteurs cherchant le consensus. On n'aurait jamais tenté de structurer les problèmes de manière objective et systématique ni d'identifier les champs d'intervention possibles.

Bilan intermédiaire : si les participants reconnaissent que le processus ne s'est pas déroulé de manière satisfaisante jusqu'ici, les avis divergent sur l'interprétation des raisons invoquées. Mais les critiques montrent clairement que le plan sectoriel en cours permet de combler d'importantes lacunes qui ont grevé le processus jusqu'ici.

6 Présentation

M. Michael Aebersold (OFEN) présente la démarche et le contenu du plan sectoriel. Son exposé se fonde sur plusieurs principes : gestion des déchets en Suisse, sécurité, distinction du stockage final et du recours à l'énergie nucléaire, bases juridiques, procédure par étapes, participation publique et transparence. Il donne un aperçu des principaux aspects des étapes 1 à 3 prévues, explique le calendrier et la répartition des compétences.

7 Réflexion sur la présentation

Démarche et objectif

Le modérateur répartit les participants en différents groupes qui discutent de la présentation. Ce faisant, ils notent sur des tableaux à feuilles mobiles a) *les questions de compréhension* b) *les messages importants* qu'ils ont captés et c) *les conséquences possibles*. Chaque groupe présente le résultat de ses réflexions à l'ensemble des participants. M. Aebersold commente brièvement certains aspects.

Le chapitre 6.1 ci-dessous résume autant que faire se peut les questions et réponses par thèmes. Les principaux messages et conséquences ont été débattus ensemble au sein de la plupart des groupes. Ils sont présentés au chapitre 6.2.

7.1 Questions

a) Comment l'OFEN définit-il sa compréhension des rôles dans le plan sectoriel ?

Questions : Quelles sont ses compétences ? Procède-t-il également à des contrôles spécifiques ? La gestion du processus et la responsabilité politique sont-elles garanties ? Les ressources des instances compétentes, notamment de l'OFEN, sont-elles suffisantes pour mettre en œuvre le plan sectoriel ? Qui finance l'ensemble du processus ?

Réponse : Le plan sectoriel investit clairement l'OFEN d'un rôle faîtier et définit quand les décisions doivent être prises. Les bases décisionnelles spécifiques doivent être fournies par les responsables de la gestion des déchets ; la Confédération les examine et les approuve par la suite. Si les ressources administratives affectées à la mise en œuvre du plan sectoriel sont effectivement justes, elles doivent néanmoins suffire dans les circonstances actuelles.

Questions : En quoi le rôle des responsables de la gestion des déchets a-t-il évolué ? Quelle est leur influence sur les décisions prises à l'étape 2 du plan sectoriel ? Comment améliorer la communication entre la NAGRA et les Cantons ou les régions durant l'étape 1 ? La DSN, la CSA etc. sont-elles suffisamment indépendantes pour être admises à titre de deuxième avis (*second opinion*) ?

Réponse : Les responsables de la gestion des déchets sélectionnent les régions d'implantation, puis les sites. Ce choix est soumis aux autorités, puis le Conseil fédéral ou le Parlement approuvent ou rejettent finalement les sites proposés. La coordination, la direction et la communication relèvent des compétences de l'OFEN tout au long du processus. Par ailleurs, on examine s'il est nécessaire de créer une instance consultative supplémentaire (titre de travail : *Conseil pour la gestion des déchets*), en plus des autorités de sécurité indépendantes que sont la *Division principale de la sécurité des installations nucléaires* (DSN) et la *Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires* (CSA).

b) Le débat sur le stockage final est-il toujours associé au débat sur l'énergie ?

Questions : Les indications sur les capacités de dépôt sont-elles suffisantes ? Pourquoi n'a-t-on jamais précisé pour combien de centrales nucléaires le stockage final est prévu ? Comment et quand le volume du dépôt final sera-t-il définitivement fixé ? Comment éviter les préjugés en matière d'énergie nucléaire ? De manière générale, comment gère-t-on les fluctuations de l'inventaire et des volumes de déchet ?

Réponse : Le plan sectoriel n'a pas pour tâche de résoudre la question de l'énergie dans son principe. Il vise uniquement à définir la procédure permettant de sélectionner des sites appropriés pour les dépôts géologiques en couches profondes. Reste que le débat sur la politique énergétique sera sans doute mené en parallèle. Dans ce contexte, il serait faux de vouloir anticiper la décision politique concernant la continuation du recours à l'énergie nucléaire au moyen du plan sectoriel. Conformément aux dispositions légales (art.14, al. 2, let. b LENu), la capacité du dépôt exacte est fixée dans l'autorisation générale, donc à la fin de la procédure du plan sectoriel. Cependant, l'inventaire approximatif des déchets dont l'entreposage est prévu dans une région d'implantation doit être présenté ouvertement et de manière transparente dès le départ.

Questions : Comment éviter le risque que les Communes, Cantons, régions et organisations de défense d'intérêts ne participent à la recherche de sites potentiels qu'une fois la question de l'énergie nucléaire résolue ? Le cas échéant, le plan sectoriel doit-il présenter des scénarios avec et sans nouvelles centrales nucléaires ?

Réponse : Si la procédure du plan sectoriel proposée peut au mieux éviter ce risque, elle ne peut pas le supprimer. La direction est donnée par les décisions que le peuple a prises et prendra à l'avenir, et par la législation en vigueur qui laisse la voie libre à l'énergie nucléaire à l'avenir aussi. La proposition de travailler avec des scénarios représente certes une option. La phase de collaboration en cours peut éventuellement renseigner sur le sujet.

c) Quel rôle joue la participation publique ?

Questions : Que se passe-t-il si les Communes, les Cantons et les régions ne sont pas disposés à participer ? Quelle place accorde-t-on aux avis minoritaires dans le processus de participation publique ? Que se passe-t-il si, malgré une large participation, le projet n'est pas accepté, si, par exemple, un référendum est lancé et débouche sur un refus d'un dépôt géologique en couches profondes ?

Réponse : L'absence d'alternative, si l'on ne veut pas déléguer le problème aux prochaines générations ou à l'étranger, est un argument essentiel en faveur d'une participation au plan sectoriel. Par ailleurs, ce dernier propose une procédure par étapes et offre la possibilité d'arrêter les travaux et de faire marche arrière. Il pré-

voit en outre une participation publique. Néanmoins, le refus de participer ne doit pas rendre la procédure impossible. Il n'empêche que l'un des objectifs est de faire accepter le plan sectoriel par le biais d'un processus équitable aux règles transparentes.

Questions : Comment faire déboucher le processus sur un résultat favorable, sans dépasser les limites temporelles et de fond ? Comment maintenir le processus de participation pendant plus de dix ans sans perdre la continuité sur le plan des personnes et du contenu ?

Réponse : Le plan sectoriel définit la participation pour l'ensemble du processus décisionnel, ce qui doit garantir la continuité. La participation n'est pas conçue comme une procédure permanente, mais intervient de manière ciblée et opportune durant les trois étapes de la mise en œuvre. La participation régionale, par exemple, ne dure pas dix, mais quatre à cinq ans, ce qui représente une période réaliste.

d) Est-il possible d'abrégé la procédure ?

Questions : Est-il envisageable d'abrégé la mise en œuvre du plan sectoriel, par exemple, en réunissant les étapes 1 et 2 en une seule ? Les déchets hautement radioactifs (DHR) et les déchets faiblement et moyennement radioactifs (DFMR) sont-ils toujours traités séparément ou peuvent-ils être réunis dans le cadre de la procédure ?

Réponse : Le plan sectoriel prévoit deux procédures (une pour les DHR et une pour les DFMR) en trois étapes, qui peuvent aboutir à la sélection de deux sites ou d'un seul. Ici aussi, il est primordial de définir d'entrée pour quel type de déchets un dépôt est prévu dans la région. Si la consultation le recommande, il est envisageable d'abrégé la procédure. Cependant, aucune concession ne sera faite sur l'évaluation des critères et sur les efforts visant à faire accepter le projet. Aux yeux de l'OFEN, le calendrier est ambitieux. D'autre part, l'objectif à long terme (2030/2040) n'est pas remis en question.

Questions : Quelle est le rapport entre le plan sectoriel et d'autres procédures de la politique énergétique ou d'autres domaines ? Est-il nécessaire d'apporter des précisions ou même d'adapter les dispositions légales pour assurer leur coordination et une certaine harmonisation ?

Réponse : Le plan sectoriel vise précisément à coordonner les différentes législations et procédures.

e) Quelle est l'importance des critères d'évaluation ?

Questions : Les informations sur la faisabilité technique et la sécurité, l'aménagement du territoire et les aspects sociaux sont-elles suffisantes pour lancer la procédure du plan sectoriel ? D'un point de vue général, comment gère-t-on les

connaissances scientifiques de ces trente dernières années ? Les critères liés à la faisabilité technique et à la sécurité sont-ils actuellement développés plus avant ?

Réponse : Oui, la procédure du plan sectoriel peut être lancée. Elle fixe les directives, les règles et les processus. Les informations disponibles doivent être intégrées dans la procédure de sélection, vérifiées si nécessaire, complétées par les dernières découvertes et être validées en permanence par les parties concernées ou dans le cadre de la procédure de participation.

Questions : Comment les critères présentés sont-ils évalués et pondérés exactement ? Qui s'en charge ? En appliquant quelle méthode ? Quelle importance revêtent les aspects liés à l'aménagement du territoire, à l'économie sociale et à l'écologie face aux critères relevant de la faisabilité technique et de la sécurité ? Quelle influence exercent les résultats de la procédure de participation ? Y a-t-il un risque que, pour des raisons politiques, certains critères liés à la faisabilité technique et à la sécurité soient négligés ?

Réponse : La protection de l'être humain et de l'environnement et, partant, les critères liés à la faisabilité technique et à la sécurité ont très clairement la priorité. Les aspects socio-économiques et ceux relevant de l'aménagement du territoire sont inventoriés et évalués en collaboration avec les régions concernées. Leur rôle est subordonné à la sécurité dans le processus de sélection des étapes 2 et 3.

7.2 Principaux messages et conséquences

Le plan sectoriel témoigne d'une prise de conscience plus aiguë du problème et du fait que l'acceptation sociale doit résulter d'un processus structuré. Le plan sectoriel est perçu comme un nouveau départ qui demande du temps. Le modèle de participation présenté dans le plan sectoriel est accueilli comme un droit de consultation qualitatif qui peut renforcer l'acceptation du projet. La participation des régions par contre doit être définie plus précisément (cf. annexe V du projet de plan sectoriel du 6 juin 2006). De plus, contrairement à ce qui s'est fait jusqu'ici, il est important de veiller à ce que les participants « se battent à armes égales ». D'où le besoin d'informations régulières et transparentes. Il reste encore à définir comment intégrer les organisations politiques au processus sans qu'elles utilisent la question de l'abandon/du maintien du nucléaire pour faire pression. Les décisions prises au cours des étapes doivent être effectivement mises en œuvre. Cette condition fait partie des règles du jeu qui ne peuvent être modifiées unilatéralement ou par la suite. Elle garantit la sécurité de la planification. L'attribution des rôles est réglée, de même que les droits et obligations qu'ils impliquent : les responsables de la gestion des déchets sont chargés de chercher des sites potentiels, mais n'ont pas de compétences décisionnelles en la matière. Pour que l'OFEN puisse assumer son rôle dirigeant, il doit disposer des ressources requises.

Bilan intermédiaire : les participants comprennent et soutiennent les principes et la « philosophie » du plan sectoriel. Si la discussion a permis de clarifier quelques points encore confus, certaines questions restent toujours sans réponse. Elles seront abordées lors du remaniement du plan sectoriel et il y sera répondu dans la mesure du possible. Les ressources de l'OFEN et les méthodes d'évaluation des critères par contre doivent encore être tirées au clair.

8 Nous devons éviter que ...

Démarche et objectif

Les groupes formés par le modérateur discutent des écueils que doit éviter la procédure du plan sectoriel. Les différents avis sont notés sur des tableaux à feuilles mobiles. À la fin de cet exercice, chaque groupe choisit les 3 ou 4 points les plus importants, les inscrit sur des fiches et les présente à l'ensemble des participants. Le but est de définir les « écueils à éviter » pour le plan sectoriel.

Les aspects discutés peuvent être résumés comme suit :

a) Débat de fond sur l'énergie et stockage final

Si la procédure du plan sectoriel vise à clarifier la relation entre le stockage final et la question de l'énergie nucléaire, ce point n'a pas fait l'unanimité au cours de la discussion. Certains redoutent que la question, si elle n'est pas résolue, entame la confiance en la procédure. Concrètement, la définition du volume de dépôt nécessaire est révélatrice du conflit : si le volume est trop juste, tout sera à recommencer dans un délai plus ou moins lointain. Par contre, un volume trop généreux risque d'être interprété comme un encouragement à construire de nouvelles centrales nucléaires (« *renaissance nucléaire* »). Certains opposants à l'énergie nucléaire soupçonnent encore le plan sectoriel d'être une manœuvre tactique pour contourner le débat sur l'énergie nucléaire. Du moins s'accordent-on sur un point : la procédure du plan sectoriel peut contribuer à résoudre ce débat de fond.

b) Pas de solution en fin de procédure

Nous devons en principe éviter que cette procédure coûteuse ne débouche sur aucune décision en 2014-2016. En outre, les règles ne doivent pas être modifiées unilatéralement ni leur interprétation modifiée. La procédure de sélection doit être acceptée par toutes les parties concernées sur toute la période en question et ne doit pas être remise en question par la suite. En cas de retards sur le calendrier, la procédure du plan sectoriel risque de s'enliser. Le rapport avec les plans directeurs cantonaux représente un autre danger aux yeux des participants : si les Cantons ne sont pas disposés à appliquer le plan sectoriel dans le cadre des plans directeurs, ceux-ci risquent de bloquer toute solution.

c) Abus dans le cadre de la participation

La procédure doit respecter le cadre temporel et le contenu prévus, notamment sur le plan de la participation publique. Toutes intentions tactiques ou stratégiques des parties impliquées doivent être empêchées. D'autre part, si les Communes, Cantons, régions et organisations de défense d'intérêts ne participent pas pleinement, ils risquent aussi de ne pas soutenir les résultats obtenus. La participation et l'engagement ne devraient pas être liés aux ressources financières et personnelles. Jusqu'ici, l'expérience a montré qu'une participation insuffisante peut entraîner un blocage. Dans le cadre du plan sectoriel, il en résulterait une votation défavorable à la réalisation de dépôts géologiques en couches profondes et/ou une résistance de l'étranger. Si les espoirs placés en la procédure de participation sont grands, ils doivent cependant toujours rester réalistes.

d) Critères d'appréciation et d'évaluation

Les critères d'appréciation et d'évaluation doivent toujours être transparents et compréhensibles. Aucuns résultats scientifiques ne doivent être écartés sous prétexte qu'ils risquent de rendre la pondération de l'un ou de l'autre critère plus difficile. La protection de l'être humain et de l'environnement ne doit admettre aucun compromis. La participation publique ne doit entraîner aucune concession en matière de sécurité pour des raisons politiques.

Outre ces points essentiels, les participants ont désigné nombre d'autres éléments : selon eux, l'indemnisation doit être réglée sans ambiguïté pour éviter l'impression que certaines solutions auraient été achetées. De plus, les informations recueillies ces trente dernières années doivent être exploitées de manière appropriée. Il semble que les rapports de propriété concernant le sous-sol doivent encore être réglés sur le plan juridique, un sujet qui doit être discuté dans le cadre du plan sectoriel.

Bilan intermédiaire : les participants sont du même avis en ce qui concerne les faiblesses du processus au cours des trente dernières années. Ils apprécient que le projet de plan sectoriel présenté permette d'y remédier ou du moins de les combattre. L'organisation exacte de la participation publique, de même que le rapport entre le plan sectoriel et le débat de fond sur l'énergie doivent encore être clarifiées.

9 Vision 2020

Démarche et objectif

Le modérateur invite les participants à faire travailler leur imagination pour définir un cadre pour le plan sectoriel. Situation fictive : le contenu et la démarche du plan sectoriel ont fait leurs preuves, des solutions acceptables ont été trouvées jusqu'en 2020. Les groupes formés par le modérateur définissent 3 ou 4 points essentiels. Chaque groupe présente le résultat de ses réflexions à l'ensemble des participants.

La « Vision 2020 » discutée par les participants prend la forme suivante :

a) Site pour le stockage final des déchets très bien accepté

Les participants souhaitent avant tout la désignation d'un site bien accepté au terme d'une procédure à large participation et démocratiquement légitime. Le dépôt final répond aux plus hautes exigences de sécurité et se situe aussi loin que possible des zones habitées. La procédure se distingue par des décisions contraignantes, prises dans les délais et équitables.

b) Consensus national sur l'énergie

L'élaboration du plan sectoriel a permis d'atteindre un consensus national non seulement sur la question du stockage final des déchets, mais aussi et surtout sur le maintien/l'abandon du nucléaire. Dans ce contexte, l'idéal serait qu'aucun référendum ne soit lancé contre la sélection du site.

c) Processus équitable et ouvert

Nul n'a le sentiment d'être intégré trop tard au processus ou d'être mis à l'écart. Même si tous ne partagent pas le même avis, ils ont l'impression de bénéficier d'un traitement juste et équitable. Il n'y a pas d'intentions cachées (*hidden agendas*). Toutes les parties impliquées communiquent ouvertement et sont disposées à apprendre des autres.

d) Situation « gagnant-gagnant » pour la région ou la population concernée

Un message simple, mais sincère et une procédure transparente ont convaincu la population d'accepter la réalisation de dépôts géologiques en couches profondes. Les Communes ou régions abritant les sites sélectionnés sont mêmes fières de contribuer au bien-être de la communauté. Les exigences des parties concernées sont remplies. Les réflexions liées à la faisabilité technique et à la sécurité sont déterminantes pour le choix des sites, aucun compromis n'est fait dans ce domaine. Tant la procédure que la solution sont crédibles, les émotions ont été laissées de côté. Les régions concernées participent à la réalisation en qualité de partenaires.

e) Résolution d'un problème difficile

La procédure et la solution trouvée ont éliminé les craintes. Les gens sont fiers d'avoir résolu un problème épineux sans le déléguer à la génération suivante, qui sera libre de définir ses propres priorités en matière d'approvisionnement énergétique. La procédure est durable, la situation actuelle ne se renouvellera pas.

f) Modèle en Europe

La procédure sert de modèle pour de futurs dialogues en Suisse et à l'étranger. La Suisse joue un rôle précurseur en Europe, montrant la voie pour les questions de politique de gestion des déchets nucléaires et de politique énergétique. Les découvertes scientifiques permettent d'établir des prévisions détaillées pour les événements et processus de demain ; les incertitudes scientifiques sont admissibles. D'autres grands projets d'infrastructure peuvent profiter du modèle de procédure utilisé.

Bilan intermédiaire : les participants n'ont pas eu trop de difficultés à imaginer l'avenir et à s'entendre sur les souhaits essentiels. Si l'objectif est incontesté, le chemin qui y mène ne fait pas l'unanimité.

10 Exigences et souhaits

Démarche et objectif

Pour terminer, les groupes formés par le modérateur formulent des exigences et des souhaits concrets, dont la plupart s'adressent à l'OFEN. Les points discutés sont notés sur des tableaux à feuilles mobiles et présentés à l'ensemble des participants.

Nombre d'aspects discutés lors des modules précédents ont été énoncés une nouvelle fois lors de la définition des exigences et souhaits :

a) Critères transparents

L'application et la pondération des aspects relevant de l'aménagement du territoire et socio-économiques face aux critères liés à la faisabilité technique et à la sécurité doivent être précisées encore plus, avec la collaboration des Cantons (précisions et explications plus détaillées dans l'annexe II du projet de plan sectoriel du 6 juin 2006 « Critères et indicateurs de l'aménagement du territoire »). Dans ce contexte, il serait judicieux d'intégrer les résultats scientifiques recueillis jusqu'ici. Les critères ne doivent pas être appliqués différemment dans les différentes régions d'implantation potentielles, mais être utilisés de manière uniforme à l'échelle nationale. Les aspects liés à l'aménagement du territoire s'appliquant à des régions situées sur plusieurs Cantons doivent être réglés tout spécialement. En l'occurrence, il s'agit également de déterminer qui est propriétaire du sous-sol.

b) Durée et qualité de la procédure

Les participants soulignent, d'une part, un éventuel raccourcissement de la procédure, par exemple, en fusionnant les étapes 1 et 2, et, d'autre part, la qualité de la participation publique. Si les uns privilégient une procédure condensée et aussi brève que possible (compétences de conduite clairement définies, calendrier détaillé, précisions des illustrations des pages 17 et 19 du projet de plan sectoriel du 6 juin 2006), d'autres considèrent que la durée de la procédure n'a pas d'importance, contrairement à sa qualité et au résultat qui en découle. Néanmoins, tous reconnaissent l'importance de règles transparentes et surtout la nécessité de les respecter. Toute modification requiert le consentement des parties impliquées. Si nécessaire, le plan sectoriel doit moins privilégier un déroulement optimal que proposer un moyen de gérer des événements imprévus ou même des blocages (planification de cas éventuels, voies critiques, marche arrière). Par ailleurs, la transparence des processus politiques et des procédures ou délais officiels doit être accrue.

c) Direction et responsabilité

Tous souhaitent que le DETEC ou l'OFEN assume clairement ses responsabilités de gouvernance politique. La responsabilité du processus d'évaluation dans son ensemble ne devrait pas être dévolue aux responsables de la gestion des déchets. Le plan sectoriel doit préciser que le rôle de l'OFEN se limite à la direction de la procédure. Plusieurs participants demandent que la concentration de la sélection sur deux sites (étape 2) soit l'affaire des seules autorités. Les ressources doivent être planifiées à moyen ou long terme pour les tâches qui restent à réaliser. Autre élément important : les éventuelles indemnisations et autres mesures d'accompagnement doivent être clarifiées et gagner en transparence.

d) Stockage final et politique énergétique

La quantité de déchets doit-elle être réglée dans le plan sectoriel (volume de dépôt) ? La question reste contestée. Les catégories de déchets et les volumes des dépôts doivent être planifiés avec soin. Ce point reste à clarifier. En ce qui concerne la liaison entre la poursuite de l'utilisation de l'énergie nucléaire et le stockage final des déchets, tout aussi bien les défenseurs de l'énergie nucléaire que les représentants des autorités sont d'avis que cette discussion n'a pas lieu d'être dans le cadre du plan sectoriel. Les opposants à l'énergie nucléaire par contre se prononcent en faveur d'une telle liaison ou argumentent du moins que la question doit être tranchée avant la procédure de sélection.

Bilan intermédiaire : les exigences et souhaits exprimés concernent essentiellement le contenu et la procédure du plan sectoriel, mais pas la résolution du stockage final. Reste que la transparence et l'esprit d'ouverture sont au centre des préoccupations. Les conflits d'objectifs qui risquent de surgir durant la mise en œuvre ont ainsi de bonnes chances d'être résolus.

11 Analyse finale et prochaines étapes

Si les participants approuvent en principe la réalisation d'un second atelier de travail, la date du 15 août 2006 proposée par la direction du projet est jugée prématurée. La plupart proposent une rencontre en octobre ou novembre 2006 ; les résultats de la consultation et de l'audition seront alors disponibles, et le travail de l'OFEN en la matière plus transparent. Par ailleurs, les résultats des cinq entretiens des groupes de réflexion réunissant des citoyennes et citoyens choisis au hasard seront à disposition également.

Bilan final : la méthode adoptée pour cet atelier de travail a fait ses preuves et a été appréciée par tous les participants. Un deuxième atelier de travail est prévu en octobre/novembre 2006. Les discussions ont fourni de précieux éléments pour le remaniement du plan sectoriel (par exemple, critères plus transparents, éventuellement procédure abrégée, description de scénarios, projection des volumes de dépôt).

Le débat sur la gestion des déchets doit-il avoir lieu indépendamment de la question du maintien de l'énergie nucléaire ? Le sujet ne fait toujours pas l'unanimité. De manière générale, les participants apprécient le fait que, hormis les critères liés à la faisabilité technique et à la sécurité, le plan sectoriel tienne compte des aspects liés à l'aménagement du territoire, des aspects économiques et des aspects sociaux, et que la participation publique y joue un rôle éminent.

Annexe

Liste des organisations contactées ou étant représentées à cet atelier de travail :

Catégorie	Organisation	Intérêts/Expertise	Participation (nombre de personnes)
Direction du projet	OFEN	Direction, connaissances spécialisées	Oui (6)
Suivi du projet	Comité consultatif	Suivi du projet, participation préalable	Oui (2)
	synergo	Suivi du projet, documentation, analyse	Oui (1)
	Frischer Wind	Préparation, direction neutre	Oui (2)
Autorités fédérales	ARE	Experts	Oui (1)
	DSN	Experts	Oui (2)
Autorités communales	Association des Communes	Aménagement du territoire	Non
	Association des Villes	Aménagement du territoire	Non
Commissions	CGD	Experts	Oui (2)
	CSA	Experts	Oui (2)
	Conseil de l'organisation du territoire	Experts	Non
Partis	PDC	Intérêts politiques	Oui (1)
	PRD	Intérêts politiques	Oui (1)
	PEC	Intérêts politiques	Oui (2)
	JDC	Intérêts politiques, jeunesse	Non
	Jungfreisinnige Schweiz	Intérêts politiques, jeunesse	Non
	JS	Intérêts politiques, jeunesse	Non
	JUDV	Intérêts politiques, jeunesse	Non
	PSS	Intérêts politiques	Oui (2)
	UDC	Intérêts politiques	Oui (1)
Economie	economiesuisse	Economie	Oui (1)
	Nagra	Experts	Oui (3)
	NOK	Marché de l'électricité	Non
	Union suisse des arts et métiers (USAM)	Economie	Non
	Union syndicale suisse (USS)	Intérêts des employés	Non
	Swissnuclear	Marché de l'électricité	Oui (2)
	Swisselectric	Marché de l'électricité	Oui (2)
	Unia	Intérêts des employés	Non
	AES	Marché de l'électricité	Oui (2)
	FPE	Marché de l'électricité, association représentant le personnel	Oui (1)

(suite)

Catégorie	Organisation	Intérêts/Expertise	Participation (nombre de personnes)
Energie	AVES	Politique énergétique, en faveur de l'énergie nucléaire	Oui (2)
	Forum suisse de l'énergie	Politique énergétique, Economie	Oui (1)
	Energieforum Nordwestschweiz	Marché de l'électricité	Oui (1)
	Femmes pour l'énergie (FPE)	Marché de l'électricité, genre	Oui (1)
	Forum médecine et énergie (FME)	Connaissances spécialisées, médecine et énergie	Oui (1)
	Forum VERA	Politique liée à la gestion des déchets, action à l'échelle nationale	Oui (2)
	Klar!	Politique liée à la gestion des déchets, action à l'échelle nationale	Non
	MNA	Politique liée à la gestion des déchets, action à l'échelle nationale	Oui (1)
	Forum nucléaire suisse	Marché de l'électricité	Oui (2)
	Fondation suisse de l'énergie (FSE)	Défense de l'environnement, énergie	Oui (1)
Environnement	Médecins en faveur de l'environnement	Défense de l'environnement, santé	Oui (1)
	Equiterre	Défense de l'environnement, durabilité	Non
	Professionnelles en environnement (PEE)	Défense de l'environnement, genre	Non
	Greenpeace	Défense de l'environnement	Non
	Helvetia Nostra	Défense de l'environnement	Non
	Pro Natura	Défense de l'environnement	Non
	Fondation suisse pour la pratique environnementale PUSCH	Défense de l'environnement	Non
	Rheinaubund	Défense de l'environnement, eau	Non
	Patrimoine suisse	Défense de l'environnement, aménagement du territoire	Non
	Stiftung Landschaftsschutz (SLS)	Défense de l'environnement, aménagement du territoire	Non
	ATE	Défense de l'environnement, trafic	Non
	WWF	Défense de l'environnement	Non
Ethique	Arbeitsgruppe Christen und Energie (ACE)	Eglise, énergie	Oui (1)
	Institut d'éthique sociale	Connaissances spécialisées, éthique	Non
	oeku Eglise et environnement	Défense de l'environnement, église	Oui (1)
Géologie	CHGeol	Connaissances spécialisées, société géologique	Oui (2)
	Société géologique suisse	Connaissances spécialisées, société géologique	Oui (1)
	Société suisse d'hydrogéologie	Connaissances spécialisées	Oui (1)

(Suite)

Catégorie	Organisation	Intérêts/Expertise	Participation (nombre de personnes)
Aménagement du territoire	Fédération suisse des urbanistes (FSU)	Connaissances spécialisées, aménagement du territoire	Oui (1)
	Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)	Connaissances spécialisées, aménagement du territoire	Non
Ingénierie	SIA	Connaissances spécialisées, ingénieurs et architectes	Non
	Union suisse des ingénieurs-conseils (USIC)	Connaissances spécialisées, ingénieurs	Oui (1)
Agriculture	Société suisse des entrepreneurs (SSE)	Connaissances spécialisées, économie agricole	Non
Risque	Stiftung Risiko-Dialog	Connaissances spécialisées, risques	Oui (1)
Science	GEOforumCH	Connaissances spécialisées, géologie	Oui (2)
	Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH)	Connaissances spécialisées, sciences humaines et sociales	Non
	Académie suisse des sciences techniques (ASST)	Connaissances spécialisées, sciences techniques	Oui (1)
	SCNat (Académie des sciences naturelles)	Connaissances spécialisées, sciences naturelles	Oui (2)
	Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST)	Connaissances spécialisées, sciences techniques	Oui (1)
	TA-Swiss (Centre d'évaluation des choix technologiques)	Connaissances spécialisées, technologie et société	Non
	Rütter + Partner	Connaissances spécialisées, aspects liés aux sciences sociales	Oui (2)
Total			42 (66)