Le « tournant participatif » et ses antécédents historiques dans la gouvernance nucléaire en Finlande, en France et au Royaume-Uni

Dr Markku Lehtonen
Research Fellow
Sussex Energy Group
SPRU – Science and Technology Policy Research
The Freeman Centre, University of Sussex
Brighton BN1 9QE
United Kingdom
e-mail: M.Lehtonen@sussex.ac.uk

Résumé

En parallèle avec la généralisation des dispositifs participatifs dans la politique publique, la gouvernance dans le domaine de l'énergie nucléaire a vécu son propre « tournant participatif » dans de nombreux pays occidentaux. Cette transformation a été notamment visible dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires, mais des pas modestes vers davantage d'ouverture et participation ont été pris également dans la prise de décision concernant la construction de nouveaux réacteurs nucléaires. Les formes et modalités d'un tournant participatif varient en fonction des idiosyncrasies propres aux cultures politiques et institutions des pays en question.

Cet article analyse l'évolution des dispositifs participatifs et de leurs manifestations concrètes dans la gouvernance nucléaire en Finlande, France et le Royaume-Uni – trois pays européens qui sont en train de construire de nouvelles centrales nucléaires et/ou à en planifier la construction. Les expériences des manifestations les plus récentes et significatives d'un « tournant participatif » sont d'abord présentés : les « débats nucléaires » au sein de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en France, les études d'impact environnemental (EIA) en Finlande, et le Comité de la gestion des déchets radioactifs (CoRWM – 2003-2006) au Royaume-Uni. Ces expériences sont ensuite placées dans un contexte historique de l'évolution de la participation publique dans le domaine nucléaire ainsi que dans les secteurs ayant agi comme « pionniers » de la participation publique dans chacun des trois pays.

L'analyse souligne l'importance des pressions internes au secteur nucléaire – notamment les échecs d'un mode d'évaluation et de prise de décision techno-rationnelle – parmi les facteurs qui ont mené à l'adoption d'une approche plus participative, notamment en France et au Royaume-Uni. Le cas finlandais contraste avec les expériences britannique et française par l'importance que les facteurs externes à la filière nucléaire, y compris les pressions internationales, ont joué dans l'émergence d'un mode de gouvernance plus participatif. Dans les trois pays, les « communautés épistémiques » ont joué un rôle primordial comme agents d'un tournant participatif. Recherche future pourrait utilement examiner la concurrence entre les différentes communautés épistémiques, y compris les communautés internationales, ainsi que l'importance des idiosyncrasies nationaux et facteurs culturels dans l'évolution et institutionnalisation de la participation.

Abstract

In parallel with the increasing adoption of participatory methods of planning and decision-making in a number of areas of public policy, in several western countries, the governance of nuclear energy has been experiencing its own "participatory turn". This transformation has been most visible in the area of radioactive waste management, but modest steps towards greater openness and participation have recently been taken also in questions concerning nuclear new-build. The forms that such a "participatory turn" has taken in different countries vary according to national idiosyncrasies such as political culture and institutions in the countries in question.

This article examines the evolution of participatory methods and their concrete manifestations in the governance of nuclear power in Finland, France and the United Kingdom – three countries currently constructing or planning to construct new nuclear reactors. The article first presents the most recent and significant examples of the "participatory turn": the "nuclear debates" under the auspices of the National Commission for Public Debate (CNDP) in France, the Environmental Impact Assessment (EIA) procedures in Finland, and the Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM) in the UK. These experiences are then placed in their historical context of evolving participatory practices in the nuclear sector as well as in other sectors that have pioneered in the adoption of participatory methods in the three countries.

The analysis underlines the importance of pressures internal to the nuclear sector – in particular the failures of the techno-rationalistic evaluation and policy approaches – in fostering the emergence of participation, especially in France and in the UK. The Finnish case contrasts with the British and French experiences to the extent that factors external to the nuclear sector and to the country as a whole have been crucial in stimulating the adoption of participatory methods. In all three countries, "epistemic communities" have been crucial agents acting in favour of greater citizen participation. Future research could usefully examine the competition between different epistemic communities, including international communities, as well as the impact of national specificities and cultural factors in the evolution and institutionalisation of participatory practice.

Le « tournant participatif » et ses antécédents historiques dans la gouvernance nucléaire en Finlande, en France et au Royaume-Uni

1. Introduction

En parallèle avec la généralisation des dispositifs participatifs dans la politique publique, la gouvernance dans le domaine de l'énergie nucléaire a connu son propre « tournant participatif » dans de nombreux pays occidentaux. Cette transformation a été notamment saillante dans la gestion des déchets radioactifs, mais un développement semblable, même si dans une moindre mesure, s'opère depuis un certain temps dans la prise de décision sur la construction de nouvelles centrales nucléaires. Bien que le tournant soit visible dans un bon nombre de pays européens, ses formes et modalités varient en fonction des idiosyncrasies propres aux cultures politiques et institutions des pays en question.

Cette contribution examine l'évolution des dispositifs participatifs et de leurs manifestations concrètes dans la gouvernance nucléaire en Finlande, France et le Royaume-Uni – trois pays européens en train de construire de nouvelles centrales nucléaires et/ou à en planifier la construction. Par ailleurs, la décision-en-principe de 2001 par le parlement finlandais a fait du pays le premier au monde à autoriser la construction d'un site de stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde. Les autorités en France se préparent pour un débat public – à être organisé sous l'égide de la CNDP en 2013 – concernant une éventuelle construction d'un tel site à Bure, dans la Meuse. Au Royaume-Uni, les projets sont moins avancés, mais l'expérience du Comité de la gestion des déchets radioactifs (CoRWM – 2003 à 2006) a marqué une étape significative vers une gouvernance participative dans le pays, dans la mesure où le travail du comité a établi un « étalon-or » de prise de décision participative et transparente.

Cette contribution vise à placer les récentes expériences de la gestion participative dans le domaine nucléaire – dont les conséquences pour la démocratie délibérative dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires ont été analysés auparavant (voir Lehtonen 2010a ; 2010b) – dans un contexte historique de l'évolution de la participation du public dans la prise de décision concernant la filière nucléaire dans ces trois pays. L'analyse a pour objectif non seulement de tracer l'évolution de la participation dans ce secteur, mais aussi d'en examiner les antécédents et les origines dans les secteurs « pionniers » de la participation publique dans chacun des trois pays.

Cette contribution part de l'hypothèse selon laquelle pour comprendre leurs conséquences, les dispositifs participatifs doivent être placés dans leur contexte historique et institutionnel plus large. Ces différentes conditions-cadre expliquent en partie la variation entre les formes de participation dominantes dans les trois pays examinés. En France, la Commission Nationale du Débat Public représente désormais un acteur-clé visant à engager les citoyens dans la préparation des décisions concernant les projets d'importance nationale, y compris les décisions concernant les installations nucléaires, tandis qu'en Finlande la procédure d'étude de l'impact environnemental a été désignée comme l'avenue principale pour la participation des citoyens. Au Royaume-Uni, l'institution de l'enquête publique a historiquement fournie l'arène principale pour la participation et la contestation, tandis que des formes de participation plus innovatrices ont été expérimentées depuis la fin des années 90, y compris sous forme de comités *ad hoc* tels que le CoRWM.

La section 2 résume les expériences récentes de participation dans le secteur nucléaire des trois pays, à savoir les processus d'étude d'impact environnemental en Finlande, le comité « CoRWM » concernant la politique nationale de la gestion des déchets radioactifs au Royaume-Uni et les « débats nucléaires » organisés par la CNDP en France. La troisième section décrit l'évolution des dispositifs participatifs dans la gouvernance nucléaire de ces trois pays, alors que la section 4 examine les origines de participation dans les autres secteurs, susceptibles d'avoir influencé l'adoption des dispositifs participatifs dans la filière nucléaire. La section 5 présente les conclusions.

L'analyse présentée dans cet article est basée principalement sur une étude des articles et documents académiques – notamment les analyses antérieures des dispositifs participatifs effectuées par des chercheurs en sciences sociales dans les trois pays – ainsi que sur une quinzaine d'entretiens avec des chercheurs et parties prenantes.

2. Le tournant participatif dans la gouvernance nucléaire depuis le début ou milieu des années 90

Le « tournant participatif » dans le secteur nucléaire en Finlande, France et au Royaume-Uni a vu ses manifestations les plus significatives dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs. Bien que des expériences vers l'ouverture aient vu le jour également dans la prise de décision concernant la construction des nouvelles centrales nucléaires, cette ouverture est restée très modeste, et constamment menacée par des pressions politiques vers fermeture et prise de décision autoritaire.

2.1 Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le travail au sein du Comité de la gestion des déchets radioactifs (Committee on Radioactive Waste Management – CoRWM) a marqué l'époque en la gouvernance participative nucléaire. Ce comité indépendant consultatif, composé d'onze experts indépendants, représentant des disciplines et expériences variées, a été établi en 2003 pour conseiller le gouvernement sur la gestion des déchets radioactifs provenant des centrales britanniques existantes. CoRWM a été explicitement chargé de la tâche d'inspirer la confiance du public en la politique nationale de la gestion des déchets radioactifs (MacKerron and Berkhout 2009). En outre, le comité devait être ouvert aux contributions provenant du public, et chercher à combiner une analyse scientifique forte et rigoureuse avec un engagement large du public et des parties prenantes (Chilvers and Burgess 2008).

En dépit de certains critiques (par ex. Wallis 2008), plusieurs observateurs, venant des groupes de société variés, ont reconnu le travail du comité comme un exemple particulièrement réussi et innovateur de par ses efforts d'engager le public et de favoriser la délibération entre experts, représentants des groupes d'intérêt et citoyens (par ex. Chilvers 2007; 2008a; 2008b; Chilvers et Burgess 2008; Dorfman 2008; MacKerron et Berkhout 2009; Morton et al. 2009). Ainsi, selon Bergmans et al. (2008, 4) CoRWM a crée un précédent européen pour l'engagement des citoyens dans la politique nationale au de gestion des déchets.

Dans la politique énergétique britannique au-delà des questions de la gestion des déchets nucléaires, la préparation d'un livre blanc sur l'énergie, publié en 2003, a été qualifié comme sans précédent en ce qui concerne la participation du publique et l'ouverture de la prise de décision à des acteurs au-delà du cercle fermé autour du Département de l'énergie. Le processus de consultation lancé par le

département d'énergie a été le plus complet, le plus détaillé et le plus long des consultations organisées jusque-là, faisant preuve d'une ouverture et d'une transparence jamais vues dans le secteur énergétique (MacKerron 2009).[1] Le livre blanc a placé les questions de l'environnement au cœur de la politique énergétique, rejeté – jusqu'à nouvel ordre – l'énergie nucléaire comme option (en raison de son coût élevé et du problème de déchets radioactifs), et a promis une « consultation du public complète » ainsi qu'un nouveau libre blanc comme une condition préalable à tout changement futur de la politique nucléaire (Lovell et al. 2009; MacKerron 2009).

2.2 Finlande

La loi rendant obligatoire une étude d'impact environnemental (EIA) est entrée en vigueur en Finlande en 1994. Le processus d'EIA est par la suite devenu l'arène principale pour l'engagement des citoyens dans la prise de décision concernant les installations nucléaires. L'EIA d'une application de la compagnie en charge de la gestion des déchets radioactifs, Posiva[2], pour un site de stockage géologique à Olkiluoto, dans la « municipalité nucléaire » d'Eurajoki[3], a été exceptionnellement long (d'une durée de deux ans, de 1997 à 1999) et préparé avec soin par l'entreprise en question. L'EIA a culminé en janvier 2000 en une décision par le conseil municipal d'autoriser la construction, sur son territoire, d'un dépôt de stockage des déchets radioactifs. L'aval des élus locaux ayant été atteint, le parlement a adopté en mai 2001 une « décision-en-principe » à quasi unanimité (votes 159-3) en faveur de l'autorisation de la construction d'un dépôt.

Cette « EIA du siècle » (Hokkanen 2001) a souvent été présenté comme un exemple d'un processus de prise de décision « lisse », qui mériterait d'être imité par les autres pays dans leurs efforts de gagner l'acceptation des populations locales pour le stockage géologique (par ex. OCDE 2002 ; OCDE-NEA 2002; Vira 2006). Néanmoins, de nombreux critiques ont été émises tant par les chercheurs en sciences sociales (par ex. Kojo 2005a; 2005b; Hokkanen et Kojo 2003 ; Strauss 2010 ; 2011) que par les militants ayant participé à ce processus (par ex. Rosenberg 2007) concernant la vraie valeur démocratique de l'EIA. Le maître d'ouvrage, Posiva, avait en effet conclu, avant la fin du processus d'EIA, un accord secret mais légal, avec la municipalité sur les compensations à être octroyées à celle-ci en échange de l'acceptation du dépôt sur son territoire (Hokkanen et Kojo 2003; Kojo 2009b). En tant qu'un dispositif consultatif sans incidence direct sur les décisions, l'impact de l'EIA a été jugé faible (Hokkanen et Kojo 2003; Kojo 2005a; 2005b ; Strauss 2010 ; 2011), et les questions environnementales abordées dans l'EIA n'ont joué qu'un rôle marginal dans le débat parlementaire (Leskinen et Turtiainen 2001, 111-130; Suominen 2002, 2-3). En résumé, « l'EIA du siècle » n'a guère mené à des modifications du projet initial, la démarche a été handicapée par les asymétries du pouvoir et des ressources entre les participants, le maître d'ouvrage et les protagonistes du projet contrôlant de près le déroulement du processus (Hokkanen et Kojo 2003 ; Strauss 2010 ; 2011), ainsi que de la production des connaissances en la matière (Litmanen 2009), un défaut reconnu même par les représentants de Posiva (Vira 2006, 78).

[1] Tant les parties prenantes que le public ont été consultés à travers des moyens variés, tels que des ateliers, réunions, conférences et séminaires avec les parties prenantes, et des « groupes focus », ateliers délibératifs, programmes de proximité destinés aux écoliers, ainsi qu'une enquête par internet.

[2] Posiva a été crée en 1996, comme une entreprise conjointe des compagnies nucléaires IVO (renommée Fortum en 1999) et TVO, pour prendre charge de la gestion des déchets radioactifs.

[3] La municipalité hôte à deux des quatre réacteurs finlandais en opération à l'heure actuelle. Depuis 2005, Areva est en train d'y construire le cinquième réacteur du pays, de type EPR.

La participation du public à la prise de décision, en 2002, d'autoriser la construction d'un cinquième réacteur nucléaire en Finlande a suivie le même modèle que la décision sur les déchets : le processus d'EIA a offert une occasion pour le public et les parties prenantes de s'exprimer à l'échelle locale, tandis que la décision finale a été arrêté par le parlement national. Cette décision a été largement facilitée par celle sur le stockage des déchets prise l'année précédente : une fois le problème de déchets « résolu », les groupes anti-nucléaires ont perdu l'un de leurs arguments les plus puissants contre la construction des nouvelles centrales. Les EIA effectuées par la suite concernant les trois nouvelles applications d'autorisations de construire des réacteurs ont suscité des réactions mitigées.[4] En général, les EIA ont été critiqués pour leur caractère hautement ritualiste et apolitique et pour être dominées par une rationalité juridique et scientifique aux dépens des considérations plus politiques (Strauss 2010 ; 2011).[5]

2.3 France

L'un des signes d'ouverture de la prise de décision dans le secteur nucléaire en France a été l'organisation, par le ministère de l'énergie et de l'industrie, de six débats sur la politique énergétique du pays en 2003, sous la dénomination de « débat national sur les énergies ». Le processus a abouti à un rapport de « trois sages », suivi par une décision par le gouvernement, ensuite soumise à l'approbation par le parlement. Un nombre d'observateurs indépendants ont estimé le processus comme une tentative mal cachée de la part du gouvernement de légitimer les décisions déjà prises[6] (Mays 2004, 42; GC 2006, 70).

A la lumière de l'expérience du « débat sur les énergies », les trois « débats nucléaires »[7] organisés sous l'égide de la CNDP en 2005-2006 ont marqué un pas avant vers davantage d'ouverture et participation. Les conditions pour un débat utile sur l'EPR de Flamanville en 2005-2006 étaient difficiles, non seulement en raison du scepticisme généré par l'expérience du débat de 2003, mais aussi parce que le site pour le réacteur avait déjà été désigné et que le gouvernement avait maintes fois déclaré son soutien au projet. En outre, les majeurs ONG nationales se sont retirés du débat seulement quelques jours avant son début programmé, suite à l'« affaire secret défense » confrontant le Greenpeace et les autorités (Chateauraynaud et al. 2005; GC 2006). Au regard de ses conditions préalables difficiles, le débat sur l'EPR a par la suite été jugé relativement réussi, en particulier grâce à la créativité de la CPDP en charge du processus.

Les conditions étaient en place pour un débat plus serein sur la gestion des déchets radioactifs, en particulier dû au fait que participation et concertation faisaient déjà dans une certaine mesure partie de la gouvernance des déchets radioactifs en France. Contrairement au débat EPR, le débat sur les déchets avait un objectif relativement clair : « faire remonter l'avis du public » et « faire le point sur la controverse » en préparation d'une discussion parlementaire censée légiférer sur le sort des déchets

[4] Le nombre de participants dans les événements de concertation a été modeste et maintes questions de la part du public concernant la sûreté sont restées sans réponse. Le public a posé peu de questions concernant les impacts environnementaux, tandis que la procédure, la crédibilité des sources d'information et la politique énergétique et nucléaire du pays ont provoqué nettement plus d'intérêt (Nurmi et al. 2009).

[5] Par ailleurs, les EIA pour ces nouveaux projets ont chacun suivi de près une même logique et procédure standardisées – une observation peu surprenante, vu que les trois compagnies demandeurs d'autorisation ont fait recours au même consultant, Pöyry, pour l'exécution de l'EIA (Strauss 2011, 66).

[6] Communication personnelle par un chercheur français en sciences sociales, le 17 mars 2008.

[7] Sur les déchets nucléaires, sur la construction d'un réacteur nucléaire de « troisième génération », EPR (European Pressurised Reactor), à Flamanville, et sur une ligne de haute tension liant Flamanville au réseau d'électricité national.

nucléaires de haute activité à vie longue (Châteauraynaud et al. 2005, 65).[8] En réalité, l'ambiance de méfiance généralisée provoqué par les controverses entourant le débat EPR a « contaminé » également le débat sur les déchets, et les organisations anti-nucléaires ont condamné le processus comme un simple exercice de légitimation, un débat « bidon » qui n'aurait pas impact sur la prise de décision (Lhomme 2006). Néanmoins, même les critiques ont reconnu que, en vue des conditions de départ difficiles, la CPDP avait relativement bien réussi à résister les pressions de la part des intérêts établis, à introduire des nouvelles perspectives et à changer la rhétorique dans la politique de gestion des déchets (GC 2006, 64). La loi adoptée par le parlement par la suite a stipulé que soit poursuivie la recherche sur trois options pour la gestion des déchets – le stockage géologique profond comme l'option de référence, accompagné de recherche sur la transmutation et l'entreposage (Andra 2010, 38). Par ailleurs, la loi a fait une distinction entre la réversibilité technique et la réversibilité des décisions, octroyant au parlement un rôle-clé dans la prise de décision.[9]

2.4 Le tournant participatif, l'ouverture et l'exception finlandaise ?

Les expériences décrites ci-dessus suggèrent qu'une certaine « culture de participation » semble être établie dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires, tandis que les décisions concernant la construction des nouvelles centrales restent principalement aux mains des gouvernements et un nombre restreint d'experts « initiés ». Par ailleurs, les gouvernements et l'industrie nucléaire ont utilisé, au moins en Finlande et au Royaume-Uni, les décisions concernant les déchets nucléaires pour faire le public « avaler la pilule », comme un argument en faveur de la construction des nouvelles centrales. La participation des citoyens a dans ces cas servi d'une fonction instrumentale – légitimatrice et justificatrice (Fiorino 1989), manifeste dans l'effort soutenu de l'industrie nucléaire et des autorités de gagner de la légitimité pour leur politique (Lehtonen 2010a ; Strauss 2010 ; 2011).

Du point de vue de la démocratie délibérative et participative, et malgré leur faible impact sur la prise de décision, on peut arguer que les processus britannique et français ont fait preuve d'une ouverture des processus de prise de décision à des nouveaux participants, options, perspectives et types de connaissance variés, dans l'esprit de l'« opening up » (Stirling 2008 ; Smith et Stirling 2007) ou « réversibilisation » (Barthe 2006). En Finlande, en revanche, cette ouverture est resté modeste, l'industrie nucléaire – flanquée par un petit cercle d'initiés autour du ministère de l'industrie – retenant le contrôle du processus et utilisant participation principalement pour promouvoir l'acceptation du public pour ses projets (Lehtonen 2010a ; 2010b). Ainsi, au Royaume-Uni, le travail du CoRWM semble avoir crée une référence à l'aune de laquelle seraient analysées et jugées les expériences de délibération et participation subséquentes, tandis qu'en France, les « débats nucléaires » au sein de la CNDP ont aidé à cet organisme de renforcer sa crédibilité et position en tant qu'un acteur indépendant, notamment aux yeux des ONG (Chateauraynaud et al. 2005). Les processus EIA en Finlande, en revanche, semblent avoir alimenté la frustration et l'épuisement des participants. Malgré sa longue durée et les efforts d'engager les citoyens, l'EIA concernant les déchets nucléaires n'a pas crée un précédant positif pour une prise de décision délibérative et participative en Finlande (Hokkanen et Kojo 2003).

[8] La loi de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs a été adoptée par le parlement le 28 juin 2006.

[9] Ces débats ont ensuite été suivis par un débat national, sous l'égide de la CNDP, concernant la construction d'un nouveau réacteur EPR à Penly en 2010.

Au moins trois facteurs peuvent expliquer la facilité de laquelle l'acceptation de la population a été obtenue en Finlande, ainsi que les faiblesses des processus de concertation du point de vue des idéaux de la démocratie participative et délibérative : le monopole de la production des connaissances et des preuves crédibles et autoritaires par un cercle restreint d'acteurs proches de l'industrie nucléaire, la faiblesse et le manque de crédibilité des ONG comme une source d'information et de pression dans les questions de la politique nucléaire, ainsi que la forte confiance des Finlandais en leurs autorités et experts « institutionnels » (Lehtonen 2010a ; 2010b). L'aspect qui nous intéresse le plus dans cet article concerne la faible demande qui semble exister en Finlande comparé avec la France et le Royaume-Uni pour participation des citoyens, ainsi que les différences dans les sources et origines de cette demande dans les trois pays respectifs.

La section suivante cherche à tracer les antécédents des pratiques participatives dans la politique nucléaire des trois pays examinés.

3. Antécédents historiques de la participation des citoyens dans le domaine nucléaire

3.1 La naissance d'une nucléocratie : fierté nationale, « atome pour la paix », opacité et scientisme

Dans les trois pays, la prise de décision dans secteur nucléaire a été caractérisée, dès la naissance de l'industrie dans les années 1940, par un rôle dominant des experts techniques et par un manque de transparence. Le secteur s'est développé dans la période d'après-guerre, marquée notamment en France et au Royaume-Uni par un grand enthousiasme, une forte confiance aux experts, et un espoir de l'énergie nucléaire comme une opportunité de convertir la technologie destructive de la bombe atomique à des fins nobles de l'avancement de la modernité, le progrès scientifique et la reconstruction de la nation (Hecht 1998 ; Verhees 2011). Dû au lien étroit entre l'exploitation militaire et civile de la technologie, en France et au Royaume-Uni les considérations stratégiques ont prévalues dans la prise de décision, tandis qu'en Finlande, la technologie nucléaire était dès le début développée uniquement pour des objectifs civils.[10] La prise de décision est restée dans les mains d'une petite élite d'experts, avec l'industrie nationale clairement en charge du développement, représenté au Royaume-Uni par le l'UKAEA (UK Atomic Energy Authority) et le CEGB (Central Electricity Generating Board) et en France par les membres du « corps des mines » occupant les positions-clé dans le CEA et l'EDF. Contrairement à la France et au Royaume-Uni, l'état finlandais n'a pas pris une position dominante dans la promotion de l'énergie nucléaire dans les années 50 et 60, mais a laissé à l'industrie un rôle prépondérant dans les décisions relevant de l'énergie nucléaire (Säynässalo 2009, 140-143). Le rôle du parlement a été faible dans les trois pays, les députés parlementaires ayant peu d'accès à ou d'influence sur ce cercle des « initiés ».

A partir de la fin des années 60 et du début des années 70 le consensus et optimisme concernant le potentiel de l'énergie nucléaire ont commencé à s'effriter, menant à une ouverture graduelle de l'entreprise nucléaire aux influences externes. La séparation progressive des responsabilités de développement, régulation et contrôle de l'industrie, ainsi que des applications militaires et civiles qui

[10] En effet, la loi sur l'énergie nucléaire (1987/2004) interdit la fabrication, la possession et la détonation des explosifs d'origine nucléaire en Finlande.

ont diminué l'autonomie jusque-là presqu'illimité du CEA et de l'UKAEA à partir de la fin des années 60[11] représentait ainsi une manifestation concrète des changements en cours vers davantage de contrôle externe sur l'« entreprise nucléaire ». La pression de la part des nouveaux mouvements sociaux de l'époque a contribué à des efforts modestes d'ouverture et de participation du public.

3.2 Royaume-Uni : ouverture par les enquêtes publiques

Au Royaume-Uni, les processus d'enquête publique fournit depuis la seconde moitié des années 50 un forum pour la participation du public dans les décisions concernant les installations nucléaires à partir de la seconde moitié des années 50 (Welsh 2000, 68). A la différence de l'enquête publique française, destiné à permettre au maître d'ouvrage d'informer les citoyens des caractéristiques du projet (Glasson et Bellanger 2003, 615), le « *Public Inquiry »,* introduite en 1947 comme une partie de la législation concernant l'aménagement du territoire (Weldon et Wynne 2001, 6), est un processus long d'audiences/auditions publiques qui statue sur une demande d'autorisation de construction dans le cadre d'un projet de grande envergure.[12] Lorsqu'un projet de développement est jugé complexe et controversé, l'autorité locale en charge du dossier peut solliciter au gouvernement de nommer un inspecteur chargé d'examiner les objections exprimées contre le projet (ibid.). Après des interventions des parties (témoignages sous serment, représentation par des conseillers juridiques), l'inspecteur propose un rapport qui rassemble les éléments pour et contre le projet, et émet des recommandations. Ce processus peut servir à réguler les conflits dans une arène ouverte (« soupape »), à arriver à une décision par une procédure rationnelle, et à la légitimer.

Sept enquêtes publiques ont été organisées entre 1955 et 1961 concernant la construction des centrales nucléaires au Royaume-Uni. Selon Rough (2011), ces enquêtes ont été significatives en tant qu'une première opportunité pour l'intégration des préoccupations du public dans la prise de décision, mais leur valeur a été compromise par la mauvaise articulation entre ces arènes de concertation avec le contexte politique et décisionnel plus large. L'attitude largement pro-nucléaire et faible intérêt pour les enquêtes de la presse nationale, et l'absence d'une « contre-expertise » scientifique ainsi que d'un mouvement anti-nucléaire organisé à l'échelle nationale ne pouvaient que renforcer l'omnipotence de l'industrie nucléaire (Rough 2011, 39).[13] Les sept enquêtes ont permis de remettre en question le statu quo, sans pour autant amener l'AEA, les compagnies régionales d'électricité ou le gouvernement à reformuler le problème ou à reconsidérer sérieusement les fondements de la politique nucléaire (Rough 2011, 37).

---

[11] Le CEA a perd sa responsabilité en tant que développeur en 1967, lors de la création d'une nouvelle organisation chargé de la sureté des centrales, composé des représentants de l'EDF, du CEA et de l'industrie. L'UKAEA, à son tour, a été divisée en plusieurs unités en 1971, notamment pour séparer l'une de l'autre les activités militaires et civiles.

[12] Pour éviter le faux ami « enquête publique », nous pourrions traduire *Public Inquiry* par « audition publique », dans l'idée de décrire ainsi un processus de plusieurs auditions telles celles de l'OPECST, à la différence que ce processus est lié à la décision. Malgré le risque de mésinterprétation, nous gardons ici le terme « enquête publique ».

[13] Néanmoins, et contrairement à l'idée selon laquelle le publique aurait exprimé une confiance inébranlable en la science (Collins et Evans, 2002) et un soutien inconditionnel à l'industrie nucléaire (par ex. O'Riordan 1988, 164), l'analyse de Rough (2011, 37) révèle le scepticisme et la réticence qui régnaient à l'échelle locale. A une époque où la plupart des députés n'ont guère manifesté de préoccupation concernant l'autonomie quasi illimitée de l'UKAEA par rapport au parlement (Saward 1992, 82), ces premières enquêtes publiques ont ainsi constitué une opportunité pour un examen critique de l'argument de l'industrie concernant la sûreté ainsi que de la politique gouvernementale de localisation des installations.

En revanche, et à l'instar des processus participatifs plus récents en France et en Finlande, ces premières enquêtes ont servi une fonction instrumentale, en permettant aux protagonistes des projets nucléaires de perfectionner leurs stratégies de communication, de mieux choisir les sites candidats en fonction du niveau d'acceptation locale pour les installations nucléaires, et de légitimer leurs projets (Rough 2011). Cet apprentissage a sans doute contribué au fait que cinq nouvelles centrales nucléaires aient pu être approuvées entre 1962 et 1970, sans qu'il y ait eu demande d'organisation d'une enquête publique (ibid.).

3.2.1 Pression de la part de la société civile

Le début des années 70 a vu une rapide politisation des questions liées à l'énergie nucléaire et l'émergence d'une communauté anti-nucléaire organisé, proche des nouveaux mouvements écologistes.[14] En réaction à l'annonce faite par le gouvernement de se lancer sur un programme de construction d'au moins 18 nouveaux réacteurs suite à la première crise pétrolière, ces mouvements se sont saisis des enquêtes publiques comme des points d'entrée à l'espace publique, pour faire valoir leurs points de vue et pour attirer l'attention du public (MacKerron et Berkhout 2009, 996 ; Rough 2011, 39).

L'émergence d'une nouvelle opposition à l'énergie nucléaire a été facilitée et renforcée par le changement du contexte ainsi que par les problèmes internes à la filière nucléaire. La revue à la baisse des prévisions de demande d'électricité suite aux crises pétrolières, les disputes menés en l'espace public entre l'AEA et l'électricien national, CEGB, concernant l'envergure du programme nucléaire, le processus chaotique de choix de la technologie nucléaire ont entamé la confiance du public dans le programme nucléaire britannique. Les nombreuses controverses et analyses concernant les problèmes économiques, techniques et politiques internes à la filière nucléaire ont ainsi servi à éroder la confiance du public, obligeant l'établissement nucléaire d'apprendre des nouveaux moyens de gérer l'opinion publique (Welsh 2000).

3.2.2 Rapport Flowers, et les enquêtes de Windscale et Sizewell

Trois enquêtes effectuées à cette période ont été décisives pour l'évolution de la participation du public dans la filière nucléaire. En 1976, le sixième rapport de la Commission Royale sur la Pollution de l'Environnement (RCEP), connu sous le nom de « Rapport Flowers », a été le premier provenant de l'intérieur de l'établissement nucléaire à remettre en question les fondements du programme nucléaire britannique.[15] En particulier, la commission Flowers a recommandé de faire précéder d'une consultation publique tout engagement majeur vers un programme d'envergure de l'énergie nucléaire. Le rapport n'a pas mené à des changements de fond de la politique nucléaire britannique, néanmoins il a contribué à l'ouverture de la prise de décision à un nombre plus important de parties intéressées.

---

[14] Par exemple les Amis de la Terre, le Council for the Protection of Rural England (CPRE) et le Town and Country Planning Association (TCPA) (par ex. Flood & Grove White 1976; FoE 1978; Lovins 1977; Stott et al. 1980).

[15] Le rapport a questionné le bien-fondé de la construction des réacteurs rapides, s'est préoccupé pour « l'économie du plutonium » et les risques de prolifération associés, a remis en question l'échelle du programme nucléaire envisagé, a mis en lumière le problème non résolu des déchets radioactifs, et a reconnu l'importance des aspects éthiques dans la prise de décision concernant le nucléaire (Rough 2009, 13; voir aussi Flood et Grove-White 1976 ; Kenward 1976 ; Patterson 1985).

En 1977, un vaste processus de consultation a été entamé en réponse à la demande de la BNFL de l'autorisation d'extension de l'usine de retraitement de Windscale, par une unité *THORP (Thermal Oxide Reprocessing Plant*), qui permettrait de retraiter du combustible allemand et japonais. Dans un contexte de scepticisme et opposition croissantes à l'égard du programme nucléaire britannique,[16] A la différence aux enquêtes des années 50 et 60 qui se sont concentrés à des questions locales, le « Windscale Inquiry » a examiné également les dimensions nationale et internationale du projet (Walker 1999, 13). L'enquête qui s'est conclut par un avis favorable à la construction de l'unité THORP, *a été* salué par les protagonistes du projet comme un saut en avant dans l'ouverture et la politique nucléaire « participative » (Twena 2006, 12 ; Greenhalgh 1978), et vivement critiqué par les ONGs et chercheurs pour sa caractère rituel et partiel (Patterson 1978 ; 1985, 126 ; Walker 1999, 15-22 ; Wynne 1982). Malgré la défaite du camp anti-nucléaire, le Windscale Inquiry a acquis une place symbolique forte dans l'auto-imaginaire du mouvement anti-nucléaire britannique.

Enfin, une enquête publique d'une durée de plus de deux ans (1983-1985) a été organisée concernant le premier des dix réacteurs qu'a prévu faire construire le gouvernement Thatcher (Greenaway et al. 1992, 130).[17] Malgré sa durée et son ampleur – qui a dépassé la seule question du choix de la localisation pour recouvrir des questions relevant de la politique énergétique nationale – le Sizewell Inquiry a été critiquée par les opposants pour avoir été une rencontre des esprits clos, étant donné que le projet porté par le CEGB a été approuvé pratiquement sans modifications (Kay 2001). Les faiblesses identifiées dans le processus ont déclenché un débat large concernant la pertinence de l'enquête publique comme un mécanisme et forum pour l'engagement du public et la prise de décision concernant des projets de grand envergure et haut niveau de technicité (Kay 2001 ; O'Riordan et al. 1988). Les arguments mis en avant par les critiques ont ressemblé ceux évoqués plusieurs années plus tard à l'égard des « débats nucléaires » organisés par la CNDP en 2005-2006 ou les processus EIA en Finlande dans les années 90 et 2000 : évitement d'un bon nombre de sujets cruciaux, les doutes sur le bien-fondé d'aborder des enjeux hautement techniques et complexes dans un forum public, asymétries de pouvoir entre les participants, et la remise en question l'impartialité de l'enquête (O'Riordan et al. 1988).

Les enquêtes publiques ont constitué un vecteur principal vers l'ouverture et la concertation dans la politique nucléaire britannique dès la deuxième moitié des années 50 – une ouverture renforcée par les problèmes économiques, techniques et politiques internes à la filière. Les préoccupations concernant la sûreté et les impacts environnementaux ont fait leur apparition dans les débats à partir de la seconde moitié des années 70, mais sont souvent restés secondaires ou ont été intégrés à une argumentation économique.

3.2.3 Echecs et ouverture dans la politique des déchets radioactifs : vers la mise en place du CoRWM

Dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, le « tournant participatif » a été plus marquant et abrupte, mais à l'instar des questions de construction des centrales, ses origines peuvent être tracées aux aspects internes à l'entreprise nucléaire. En l'occurrence, il s'agissait des échecs récurrents de la part du « triangle de fer » de la technologie (Nirex), de la politique (Département de l'environnement – Defra) et de la régulation (Environement Agency) de faire accepter à l'échelle locale l'emplacement d'un site de stockage géologique des déchets (Durant 2007). Dans ce domaine, comme dans la politique

[16] Le projet a été accusé par ses critiques de tourner Windscale à la « poubelle mondiale de l'atome » ("World's Nuclear Wastebin") (Williams 1980, 289).

[17] http://www.nationalarchives.gov.uk/catalogue/displaycataloguedetails.asp?CATID=5747&CATLN=3&accessmethod=5&j=1

nucléaire plus générale, les enquêtes publiques ont joué un rôle décisif comme une arène de contestation et de participation. Le rapport Flowers a déclenché la recherche d'une solution au problème des déchets, mais une opposition locale intense sur les sites sélectionnés (Berkhout 1991) a mené à la première enquête publique concernant la gestion des déchets radioactifs, le « Mullwharchar Inquiry » en 1980. L'enquête a jugé en faveur des contestants et contre l'UKAEA, critiquant notamment le secret et l'opacité qui aurait caractérisé le travail de l'autorité, officiellement reportant la recherche d'un site de stockage à 50 ans (Simmons et Bickerstaff 2006).[18]

Un nouvel organisme, Nirex, à été crée suite à l'enquête pour gérer la recherche d'un site de stockage des déchets de faible et de moyenne activité. Etant financé directement par l'industrie nucléaire, Nirex n'a pourtant pas suscité de la confiance du public, et en 1987 le gouvernement a été contraint d'abandonner le programme de recherche d'un site, jugeant le coût de l'obtention de l'accord des populations locales trop élevé.[19] Ces échecs ont amené Nirex à prendre les premiers pas vers un mode de prise décision plus participatif. Néanmoins, la stratégie de Nirex a suivi de près le désormais célèbre « modèle DAD » ou « décider, annoncer, défendre » : le gouvernement, l'industrie nucléaire et un nombre limité d'experts scientifiques développent une politique dans un petit comité, la rendent ensuite publique, et finalement cherchent à la défendre contre la marée d'opposition qui ne manquait jamais de surgir. En 1996, un « A » de plus, pour « abandon », a pu être ajouté à ce modèle, lorsqu'une enquête concernant une application de Nirex pour la construction d'un site d'excavation « Rock Characterisation Facility » (RCF) a conclu contre l'application, et en faveur du conseil municipal de Sellafield (MacKerron et Berkhout 2009, 997).

La déroute du « RCF » en 1997 a ouvert la voie à une nouvelle approche, consistant à remettre à plat la situation et à rouvrir le débat à toutes les options possibles. Suite à la réalisation par Nirex et par les autorités que les échecs du passé avaient résulté de manque de consultation des citoyens, l'expertise en concertation était devenue primordiale. Par conséquent, les autorités et l'industrie se sont tournées vers la petite mais croissante communauté de spécialistes dans le domaine de l'engagement publique pour demander leur assistance (Chilvers 2008b). Le comité parlementaire de science et de technologie[20] a effectué une revue de la politique de gestion des déchets, concluant en 1999 en faveur du stockage géologique (HOL 1999). Une conférence de consensus – deuxième du pays – avait été organisée quelques mois auparavant pour aborder la question (UK CEED 1999). Par ailleurs, assisté par des consultants spécialisés en concertation, le BNFL[21] a organisé un dialogue national de parties prenantes entre 1998 et 2003, ainsi qu'un dialogue des parties prenantes à Cricklewood, nord de Londres, concernant le transport des déchets radioactifs (1998-2000) (Chilvers 2007). Finalement, un processus de consultation du public, « Managing Radioactive Waste Safely – MRWS », effectué en 2001-2002, a recommandé que soit crée un organisme indépendant pour surveiller la recherche dans le domaine (Durant 2007). L'échec de la politique de gestion des déchets, en combinaison avec la diminution de polarisation et de tensions dans les débats concernant le nucléaire en général, ont ainsi rendu possible un nouveau départ et un tournant participatif (Simmons et Bickerstaff 2006).

[18] Décisions concernant les déchets de haute radioactivité ont été reportées en l'avenir, officiellement pour une période de 50 ans, et un nouveau organisme, Nirex, financé directement par l'industrie nucléaire, a été crée avec la tâche d'identifier des sites pour les déchets à faible et moyenne activité (Simmons et Bickerstaff 2006 ; MacKerron et Berkhout 2009).

[19] Une interprétation alternative soutient que, un mois seulement avant les élections parlementaires, le programme de recherche d'un site, peu populaire, a été abandonné pour des raisons politiciennes [7].

[20] The House of Lords Select Committee on Science & Technology.

[21] British Nuclear Fuels Ltd (BNFL), crée en 1971, chargé de la gestion de combustible nucléaire et des activités de production des matériaux de production des armes nucléaires.

3.3 Finlande : le chemin vers « l'EIA du siècle »

Dans les années 50 et 60, un consensus large régnait en Finlande sur les vertus des investissements dans la recherche « atomique ». L'opposition à l'énergie nucléaire était encore non-existante, et à l'instar de leurs homologues étrangers, les ONG environnementales finlandaises voyaient encore à la fin des années 60 l'énergie nucléaire comme une alternative « propre » au charbon et au pétrole. Dans le contexte de guerre froide, les deux réacteurs occidentaux et deux de technologie soviétique ont été commandés sans que ces décisions prises par le gouvernement suscitent du débat, mis à part quelques préoccupations dans les municipalités en question, notamment parmi les pêcheurs qui ont vu leur métier menacé par les centrales (Tammilehto 1994).[22]

L'opposition contre l'énergie nucléaire a émergé au début des années 70, principalement en réaction aux projets de construire des centrales dans la région d'Helsinki. En 1973, le conseil municipal d'Inkoo, à l'est d'Helsinki, a tranché en faveur d'une nouvelle centrale nucléaire, mais l'année suivante, l'opposition locale a empêché le projet d'aller en avant. De projets similaires ont été proposés en 1973 pour d'autres communautés à l'est d'Helsinki[23], mais les projets ont été abandonnés dû à l'opposition locale qui a suivie la publication de ces projets (Kommonen et Rundt 1976, 102, 111 ; Rüdig 1990, 140). Malgré tout, en 1974 un comité gouvernemental a publié son rapport suggérant la construction de 30 centrales dans 10 localités différentes (Tammilehto 1994).

Une érosion de graduelle du consensus qui régnait parmi les experts sur les vertus du nucléaire a pris de l'ampleur suite à l'émergence des nouveaux mouvements environnementaux au début des années 70. Dû au statut bilingue (finnois et suédois) de nombreux des municipalités candidats à la construction des centrales, les chercheurs suédois ont servi d'« importateurs » de la critique anti-nucléaire notamment des Etats-Unis. Tandis que l'opposition locale a provoqué l'abandon des projets dans la proximité d'Helsinki, les citoyens dans les deux municipalités déjà « nucléarisées » – Loviisa et Olkiluoto – étaient majoritairement favorables à la construction de nouveaux réacteurs, Loviisa étant par la suite désigné comme le site pour un cinquième réacteur du pays. Suite à l'accident de Tchernobyl, la compagnie (TVO) a retiré son projet de construction déjà bien avancé.

Du point de vue de la participation des citoyens, un nombre de changements législatifs dans les années 80 et 90 ont été cruciaux. La loi sur l'énergie nucléaire de 1987 a attribué aux citoyens une place plus importante dans la prise de décision. En particulier, un processus de « Décision-en-principe » (DiP), préalable à toute autorisation de construction d'une installation nucléaire, a octroyé à la municipalité candidate un pouvoir de véto contre un éventuel projet. Ainsi, le maître d'ouvrage est obligé de d'abord gagner l'aval du conseil municipal. La participation des citoyens dans le processus est garantie par la voie des audiences publiques organisées par les autorités, en l'occurrence le ministère responsable pour la politique énergétique.[24] L'objectif d'un DiP est de s'assurer que le projet de construction est dans l'intérêt général de la société. La DiP est prise par le gouvernement, mais exige la ratification par le parlement, qui peut soit la rejeter, soit l'accepter en tant que telle (Kojo 2006, 12-13).

[22] Dans le conseil municipal d'Eurajoki, sept des 21 députés (les socialistes et l'un des deux communistes) ont voté contre la proposition de plan de zonage en préparation pour la construction du réacteur d'Olkiluoto (Kommonen et Rundt 1976, 125).

[23] Löparö, Norrkullalandet et Granö (dans la municipalité de Sipoo), et Vuosaari (à Helsinki).

[24] Jusqu'en 2008, le ministère de l'industrie et du commerce, par la suite le ministère de l'économie et de l'emploi.

Voyant la résolution du problème des déchets radioactifs comme une condition préalable à l'acceptation sociale de l'énergie nucléaire, le gouvernement propose une DiP – entériné par le parlement en 1983 – sur la stratégie nationale de gestion des déchets. La DiP a pratiquement coulé dans le marbre le calendrier dans ce domaine, et donné à l'industrie nucléaire un quasi monopole dans la recherche sur la gestion des déchets. En 1994, une combinaison de deux événements a déclenché le « tournant participatif » : l'amendement de la loi sur l'énergie nucléaire a interdit l'importation et l'exportation des déchets nucléaires, et la loi sur l'étude d'impact environnemental (EIA) rend le processus une étape obligatoire préalable à une autorisation d'une installation nucléaire, l'engagement des citoyens étant un élément essentiel du nouvel instrument.

La combinaison de la DiP de 1983, de la loi sur l'EIA, et de l'interdiction d'exporter des déchets[25] a crée un cadre législatif et institutionnel très étroit pour l'évolution de la politique de déchets (par ex. Sandberg 1999; Kojo 2009a), rendant le stockage géologique de facto la seule option.[26] La loi sur l'EIA a obligé l'industrie nucléaire d'améliorer ces compétences en participation et communication publique (par ex. Kojo 2005a; 2005b; 2009a; 2009b). Néanmoins, bien avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'EIA, la compagnie énergétique TVO – responsable pour la politique des déchets jusqu'en 1996 – avait commencé à se préparer pour l'EIA sur la gestion des déchets (Hokkanen 2001). En contraste avec le changement abrupt qu'a eu lieu au Royaume-Uni, suite au rejet d'un site de caractérisation par une enquête publique en 1997, les efforts de Posiva dans le domaine d'engagement du public s'inscrivaient dans une évolution graduelle de sa stratégie de communication vers un véritable dialogue et interaction génuine (Leskinen et Turtiainen 2002; Kojo 2005a; 2005b; 2009a; 2009b). Cette nouvelle approche a également été motivée par la nécessité d'obtenir l'acceptation locale, dans le contexte d'une opposition considérable au projet, un possible référendum local, ainsi que le droit de véto que le DiP accordait au conseil municipal (Kojo 2005a; 2005b; 2009a; 2009b). Kojo (2005a) a identifié quatre phases dans cette évolution du « style politique » de Posiva : 1) priorité des critères géologiques et absence de consultation du public ou des élus locaux (1986-1987), 2) un effort de remédier le « déficit d'information » des citoyens (1987-1992), 3) un dialogue avec les peuples locaux (1993-1996), et 4) une combinaison d'interactivité dans le processus EIA et de corporatisme dans les autres arènes (1996-1999). Selon Kojo, ces changements de stratégie expliquent en grande partie le passage rapide du conseil municipal d'un avis opposé à un site de stockage qui régnait encore au début des années 90, vers un avis favorable seulement quelques années plus tard. Un élément décisif dans l'obtention de l'aval du conseil municipal, qui a diminué le poids de l'EIA dans la prise de décision, a été un accord, conclu à huis clos entre les élus et Posiva, sur les compensations économiques que la municipalité devait percevoir en contrepartie de l'installation du site de stockage (Kojo 2005a ; Hokkanen & Kojo 2003 ; Strauss 2010 ; 2011).

3.4 France : de l'absolutisme du Corps des Mines à la réversibilisation

Le « plan Messmer » qui a lancé un programme nucléaire massif en 1974, a été adopté sans demander l'avis du parlement, mais a suscité des manifestations tout aussi massives par un mouvement anti-nucléaire naissant. La réponse de la part de la « nucléocratie » a été la répression et le refus de dialoguer, l'opacité continuant caractériser la prise de décision dans le secteur nucléaire. De même, le gouvernement a cherché à rassurer le public, à travers des campagnes d'information ciblées aux élus et professeurs d'école, tandis que les tribunaux ont systématiquement rejeté les recours à la justice par les

[25] Le combustible usé des réacteurs finlandais avait jusqu'alors été exporté pour retraitement en Russie.

[26] Etant donné que le retraitement avait été abandonné dès les années 80, en grande partie en raison des coûts et des risques de prolifération (Suominen 1999)

opposants des projets nucléaires (Topçu 2010, 135, 252). Le mouvement anti-nucléaire perd son élan bientôt suite à la mort d'un activiste dans une manifestation tournée violente contre le surgénérateur à Creys-Malville en 1977.

Des pas modestes ont été pris vers une participation des citoyens depuis le milieu des années 1970. Le ministre de l'industrie a organisé en 1975 deux consultations régionales, bien que limitées de par leur cadrage et portée (Topçu 2010, 137).[27] Deux référendums locaux ont également été organisés (à Flamanville et Port-la-Nouvelle) sur les projets de construction, mais leur fonction n'a été que symbolique, et ils ont provoqué des tensions entre les pouvoir locaux et l'état (Topçu 2010, 138-139).

Le critique contre le secret et le sentiment d'absence de l'information objective ont donné lieu à l'émergence d'une « contre-expertise » dans la matière nucléaire. « L'appel des 400 » – une pétition signée par plus de 4000 experts scientifiques contre le programme nucléaire qu'ils ont jugé surdimensionné et d'avoir ignoré de nombreux problèmes de santé et d'environnement a mené à la création du GSIEN (Groupement des scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire) en novembre 1975. Le GSIEN a adopté une position relativement modérée, dans un souci d'apparaitre « rationnelle », focalisant ses activités sur la veille et le monitoring des impacts sur la santé de la radioactivité autour des installations nucléaires (Topçu 2006, 252-254).

Paradoxalement, l'entrée au pouvoir du gouvernement socialiste en 1981 a contribué à la dépolitisation de la question nucléaire, ainsi qu'à une quasi-disparition du mouvement anti-nucléaire, ancré à la gauche de l'échiquier politique. Pour satisfaire et faire taire les critiques anti-nucléaires, y compris au sein du parti, le gouvernement a fait des concessions symboliques,[28] sans pour autant changer l'orientation ou l'envergure de plan Messmer auquel les socialistes étaient opposés encore au milieu des années 1970 (Topçu 2010, 98). Le gouvernement socialiste renforce la participation du parlement, des élus locaux et régionaux ainsi que des associations des consommateurs, établit des comités et produit des rapports d'analyse pour recueillir des avis (Säynässalo 2009, 136).[29] Une procédure d'autorisation, impliquant les élus de différents niveaux, pour les installations nucléaires à trois étapes est proposée et un débat sur la politique énergétique au sein de l'assemblée nationale est prévu (Jasper 1990, 247). Les Commissions locales d'information (CLIs) sont crées en 1981, pour informer les riverains des risques dans les environs des installations nucléaires. Selon Säynässalo (2009, 136) plutôt que de changer l'équilibre de pouvoir, ces réformes ont cherché à dépolitiser la question nucléaire en le transformant à des questions constitutionnelles et administratives. Les organisations antinucléaires ont traversé un processus de réduction des effectifs et de concentration organisationnelle, avec des organisations telles

[27] Ces exercices n'ont concerné que la sélection des sites, n'ont pas inclus les centrales devant entrer en service avant 1980 (12 sites sur 38 seront le sujet de consultation), et ont été accompagnées par une distribution de l'information fortement biaisée en faveur de construction des centrales.

[28] Notamment l'abandon du projet de centrale de Plogoff en Bretagne, et un moratorium sur cinq autres projets de centrales en attente d'une concertation avec la population (Blanchard 2010, 109).

[29] Une commission à expertise pluraliste, la "Commission Castaing" a examiné la gestion des déchets radioactifs entre 1981 et 1984. Selon Barthe (2006, 47-48) la Commission Castaing a représenté une concession envers les fractions critiques à l'égard du nucléaire au sein du parti socialiste, ainsi qu'un exemple d'une institutionnalisation de contre-expertise. Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, OPECST, composé de 20 députés parlementaires, a été crée en 1983 afin de conseiller le gouvernement en la matière des choix scientifiques et technologiques. Un autre signe de tentatives d'ouvrir les processus de prise de décision jusqu'alors fermés, notamment sur le domaine nucléaire, a été la création d'un collège pour la prévention des risques technologiques, en février 1989 (Barthe 2006, 101-102; Journé 2010).

que le Greenpeace, les Amis de la Terre, le CRIIRAD[30] et le GSIEN donnant une visibilité publique durable à la contestation (Blanchard 2010, 352-353).

La contre-expertise s'institutionnalise dans les années 1970, mais se développe notamment à la suite de l'accident de Tchernobyl, qui marque le début d'une érosion de la confiance en la nucléocratie.[31] L'industrie nucléaire est contrainte de changer de stratégie et s'embarquer en une « offensive de charme » ciblée en particulier sur les médias (Blanchard 2010, 350). Cet effort de communication se renforce dans les années 90, lorsque la diminution du soutien de la part de l'état amène les industriels à prendre en charge leur image publique et embaucher des professionnels des « relations publiques » (Blanchard 2010, 351). De même, l'EDF expérimente avec la concertation principalement afin d'atténuer l'hostilité des populations concernée (Manin 2002, 52). A la fin des années 1990, la création du Réseau Sortir du nucléaire annonce une nouvelle ère de polarisation et de « repolitisation » (Chateauraynaud et al. 2005).

3.4.1 Les déchets radioactifs et la « réversibilisation »

En contraste avec l'opacité dans le domaine de la politique nucléaire et de la construction des centrales, un « tournant participatif » a débuté précocement dans la politique de la gestion des déchets radioactifs. Jusqu'à la fin des années 80, le stockage géologique irréversible était considéré par les acteurs responsables sur cette politique comme la de facto seule option, et un moyen de « dépolitiser » la prise de décision en la matière (Barthe 2009). Cependant, le processus de sélection d'un site de stockage, bien avancé à l'échelle nationale, a généré des manifestations violentes dans les communautés concernées, l'image de la « poubelle nucléaire » étant évoqué par les opposants (Barthe et al. 2010). Le blocage qui a suivi, a incité le gouvernement Rocard à déclarer, en février 1990, un moratorium sur la recherche d'un site. Le premier ministre a souhaité alors « gouverner par le dialogue, la concertation, la recherche du compromis, démarche dont un moratoire serait exemplaire » (Blanchard 2010, 381). Selon Barthe (2006, 93-95), le moratorium a marqué le début d'une « repolitisation » et « réversibilisation » d'un problème qui ne saurait plus se décider par le seul moyen technique. L'irréversibilité du projet constitue à l'époque un élément essentiel dans l'argumentation des opposants au stockage géologique.

La « loi Bataille » de 1991 a reporté les décisions sur la gestion des déchets à 15 ans plus tard et introduit le stockage géologique réversible comme une option à par avec le stockage irréversible et l'entreposage. Dès lors, la réversibilité est au cœur des débats concernant la gestion des déchets radioactifs en France, et considérée par le gouvernement comme une condition essentielle à l'acceptabilité publique (Hoorelbeke 2008, 9-10 ; Barthe 2009). En particulier, la réversibilité est conçu dans ses dimensions technique (récupérabilité des colis) et décisionnelle (possibilité de revenir sur les décisions). La « réversibilisation » entamée en 1990 a transformé la politique de la gestion des déchets, notamment en ouvrant le processus à des nouvelles options, à l'expérimentation, et aux nouveaux acteurs, y compris aux chercheurs en sciences sociales (Gilbert & Bourdeaux 2006).

[30] Commission de recherché et d'information indépendantes sur la radioactivité.

[31] Parmi les organismes de contre-expertise méritent d'être mentionnés l'ACRO (l'Association pour le contrôle de la radioactivité à l'Ouest, crée en 1986) et le GRNC (Groupe radioécologie Nord-Cotentin, crée en 1997).

4. L'influence externe : l'évolution de la participation hors du secteur nucléaire

Les facteurs internes à la filière, notamment les échecs répétés dans la recherche d'un site de stockage des déchets radioactifs et les problèmes techniques et économiques en particulier au Royaume-Uni, ont joué un rôle important dans l'émergence d'une approche plus participative dans la gouvernance nucléaire. Néanmoins, l'émergence des nouveaux dispositifs de participation dans le domaine nucléaire a été à des mesures variées dans les trois pays examinés, façonnée par l'évolution de la participation dans d'autres secteurs de la politique, notamment les transports, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'agriculture et la gestion de l'eau.

4.1 Finlande : les économistes hétérodoxes e la gestation de l'EIA

Les premiers pas vers une participation directe des citoyens dans la planification et la prise de décision en Finlande ont été pris dans les domaines de la gestion de l'eau, des transports, et de l'urbanisme, à partir des années 70. Comme dans beaucoup d'autres pays, ces initiatives ont été en partie stimulées par la « révolution sociale » de la fin des années 60, et par l'émergence des nouveaux mouvements sociaux. Néanmoins, une participation plus large des citoyens s'est développée particulièrement durant le long processus vers l'intégration de l'étude de l'impact environnementale (EIA) dans la législation nationale comme une étape obligatoire préalable à toute autorisation d'un projet d'infrastructure d'envergure significative (Sairinen 2000, 155-176). En ligne avec les recommandations par un comité qui a examiné les faiblesses du système d'autorisation en vigueur en 1982, le ministère de l'environnement a pris des efforts ponctuels de développer l'EIA dans les années 80, notamment afin de renforcer la participation du publique. Ainsi, il existait parmi les planificateurs, les experts et les autorités, une demande pour le développement de l'EIA (Hokkanen 2008, 130). L'autorité nationale des transports routiers a été un des pionniers à développer des méthodes participatives, destinées à mieux gérer l'opposition locale qui avait surgie contre de nombreux projets de construction d'autoroutes (par ex. Lehtonen 1991 ; Leskinen 1994 ; Valli 1998). Au sein du ministère de l'environnement, la plupart des experts avaient une formation en sciences naturelles ou au droit, et une participation des citoyens dominé par les experts en sciences naturelles et juristes, qui n'exprimaient par conséquent pas une enthousiasme sans partage pour une participation citoyenne qui aille au-delà d'un simple droit d'appel (Sairinen 2000, 155-176).

Le vrai déclencheur pour la préparation d'une loi sur l'EIA est venu de l'étranger, de trois sources en particulier. Premièrement, le premier examen de l'OCDE des performances environnementales de la Finlande, publié en 1988, a identifié l'absence de l'EIA comme un défaut majeur de la politique environnementale finlandaise. Deuxièmement, la transposition dans la législation nationale de la Directive européenne sur l'EIA a été perçu comme indispensable, en vue de l'adhésion potentielle de la Finlande à l'Union européenne, la transposition de la s'imposait. Enfin, une petite communauté des chercheurs/praticiens, notamment les économistes « hétérodoxes » inspirés par l'institutionnalisme américain dans le Département de l'économie environnementale et de l'aménagement du territoire à l'université d'Helsinki, a « importé » de l'étranger[32] des idées d'une EIA participative, de modèle anglo-saxon. Certains de diplômés du département avaient été recrutés par le ministère de l'environnement, tandis qu'autres ont répandu les idées d'une EIA participative à travers de leur enseignement

[32] Particulièrement des Etats-Unis, du Canada, de la Suède et des Pays-Bas.

universitaire, mais surtout à travers des cours de formation professionnelle auprès des autorités et du secteur privé (Sairinen 2000, 160-161).

La longue bataille politico-administrative en préparation de la loi EIA a finalement été remportée par une coalition d'acteurs en faveur d'une EIA « forte » et participative. Il convient de noter que pendant les conflits politiques les plus intenses, les médias se sont clairement positionnés en faveur de ce réseau d'acteurs, voyant l'EIA principalement comme un outil de démocratie (Sairinen 2000 ; Hokkanen 2008). En termes généraux, l'adoption de l'EIA a été considérée comme un succès, le projet de législation environnementale le plus important de la décennie, une étape cruciale vers davantage de participation, ainsi qu'un précurseur à d'autres types d'étude d'impact tels que l'analyse stratégique environnementale, l'étude d'impact social (Sairinen 2000, 263).

Deux types de critique portés en particulier par les ONG contre la loi EIA dans son format final méritent d'être mentionnés. Premièrement, l'EIA n'aurait que peu d'impacts, étant donné que les décisions continueraient à être prises sur la base des législations séparées. Deuxièmement, les groupes faibles et peu organisés ne pourraient pas participer à pied d'égalité avec les intérêts établis que si l'on leur fournissait un soutien ciblé, leur permettant de développer leurs capacités de contre-expertise. La suggestion de la part des ONG de la création d'un fond à cet effet (selon le modèle canadien) – une idée évoquée quelques années auparavant par O'Riordan et al. (1988) dans leur critique de l'enquête publique au Royaume-Uni – n'a pas été retenue. Dans la lumière de l'expérience subséquente, ces critiques se sont avérés bien fondés. Le manque d'impact et sur les décisions a été critiqué par les chercheurs (par ex. Hokkanen et Kojo 2003 ; Kojo 2005 ; Hokkanen 2008), les militants ont souligné en particulier les asymétries de pouvoir entre participants (Rosenberg 2007), tandis que Strauss (2010 ; 2011) a attiré d'attention sur le pouvoir démesuré que l'absence de précision concernant les modalités de participation accorde au maître d'ouvrage ainsi que le caractère légaliste et « gestionnaire » du processus.

En vue des expériences quelque peu décevantes et frustrantes des processus d'EIA, y compris celles concernant les installations nucléaires, un exemple précoce d'un processus de participation en Finlande mérite d'être mentionné. Un processus d'évaluation participatif et internationalement exceptionnel de par l'envergure et l'interactivité des activités de participation a été engagé en 1981, Entre 1982 et 1985, treize évaluations ont été effectués par des équipes regroupant de scientifiques, élus politiques, fonctionnaires et experts locaux (y compris des éleveurs de renne, pêcheurs, agriculteurs, entrepreneurs dans le secteur de tourisme), sous l'égide du comité régionale d'aménagement de territoire (Strauss 2011, 105). L'expérience a établi une norme de quelque sorte pour la préparation des grands projets d'infrastructure, et est utilisé par les citoyens locaux comme un point de référence pour les projets actuels. Enfin, dans une comparaison historique intéressante, Strauss (2011, 106) contraste la haute qualité – tant du point de vue de rigueur scientifique que de concertation – d'un processus d'évaluation participative effectué dans le nord de la Finlande en 1981 concernant la construction d'un barrage dans le nord de la Finlande (Karjalainen et Järvikoski 2010) – avec le formalisme excessif des procédures d'EIA d'aujourd'hui. La loi de l'époque ne prévoyant rien en termes des modalités de participation, les consultants spécialisés en la concertation n'auraient pas eu une influence aussi cruciale sur le processus qu'ils ont par la suite eu dans les processus EIA.

Aujourd'hui, les opportunités pour l'engagement des citoyens dans les processus de prise de décision en Finlande restent modestes dans la comparaison internationale. Les citoyens sont fréquemment consultés à travers des voies conventionnelles, tandis que les méthodes plus avancées, telles que les conférences de citoyens, sont rarement utilisés (MASIS FIN report, 19). Les mêmes acteurs qui ont milité

en faveur de participation lors de la préparation de la loi sur l'EIA, sont encore actifs en tant que praticiens et consultants.

4.2 Royaume-Uni : l'aménagement du territoire et l'urbanisme comme un précurseur

La tradition anglaise, avec son fort attachement à la démocratie représentative et la perception du parlement britannique comme « la mère des parlements », a jusqu'à récemment laissé peu d'espace pour la participation directe des citoyens. L'urbanisme et l'aménagement du territoire constituent une rare exception, grâce notamment aux liens étroits de ce secteur avec le gouvernement local (Bloomfield et al. 2001, 505). Selon Simmie (1994) la promotion de la participation du public est en effet une des trois grandes idéologies de la planification britannique, à côté de la protection de la propriété privée et l'avancement de l'intérêt général.

Trois époques peuvent être distinguées dans les efforts de promouvoir la participation au Royaume-Uni. Suite à la publication du « rapport Skeffington » en 1969 (Skeffington 1969) par un comité gouvernemental concernant la participation des citoyens dans la planification urbaine et l'aménagement du territoire, la transparence et la consultation des citoyens ont été rendus obligatoires dans le système de planification.[33] Des projets de développement des communautés on vu le jour et des groupes de locataires ont été constitués. Les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher (1979-1991) et John Major (1991-1997) ont ensuite préconisé la participation comme un moyen d'améliorer la qualité des services, à travers l'évaluation des projets par les citoyens, par exemple (Wilson 1999). Pourtant, ces gouvernements percevaient une participation plus large comme un obstacle bureaucratique et un frein à l'esprit entrepreneurial, et ont ainsi diminué les ressources disponibles pour participation. Carter et Darlow (1997) arguent que l'idéologique néolibérale de l'époque a encouragé des protestes dans l'esprit de « NIMBY » et de protection de la propriété privée. Enfin, le gouvernement travailliste, entré au pouvoir en 1997, a cherché à combiner deux objectifs de participation : l'amélioration des services et renforcement de la démocratie à travers d'un dialogue entre les conseils municipaux et les communautés. Ces tentatives ont été motivées par la perception que la démocratie représentative, surtout à l'échelle locale, était en train de traverser une crise sans précédent (Bloomfield et al. 2001, 508).[34]

Au début des années 2000, la participation était ainsi devenue une partie intégrante du discours concernant la politique locale. Les expériences participatives se sont multipliées dans de nombreux domaines, tels que les transports publiques, la santé publique, l'environnement et la conservation de paysages (Bickerstaff et Walker 2001), évaluation des choix technologiques (Chilvers 2007) et l'énergie (par ex. le processus de préparation du livre blanc de l'énergie de 2003). Et pourtant, l'enquête publique a conservée son rôle comme un instrument crucial, une arène susceptible d'être saisie par les opposants souhaitant remettre en question les fondements et présupposés des projets de développement (Dudley et Richardson 1996; 1998).[35]

---

[33] http://www.rtpi.org.uk/download/386/Planning-with-communities.pdf

[34] Le taux de participation aux élections locales en 1998 ne s'élevait qu'à 29%, et la confiance aux politiques et institutions était en baisse. Les nouvelles formes de participation faisaient ainsi partie de l'ambition de moderniser les autorités locales. (Bloomfield et al. 2001, 508)

[35] Grove-White (1991, 39) évoque ainsi le « potentiel théâtral » des enquêtes publiques, permettant ces militants à dramatiser – et ainsi de rendre plus visibles – des questions politiques complexes.

Le tournant participatif récent dans le domaine nucléaire s'inscrit dans cette évolution graduelle des idées et des institutions de participation dans la société britannique, en particulier dans l'esprit de la politique de « troisième voie » préconisée par le gouvernement travailliste, avec l'objectif de rétablir un dialogue état-citoyen (O'Riordan et al. 1999, 3). Ce tournant a également fait partie des tentatives par le gouvernement de rétablir la crédibilité des experts dans un contexte d'un rapide déclin de la confiance du public en les institutions de gouvernance de la science et la technologie (Stern et Fineberg 1996 ; RCEP 1998), alimenté notamment par des scandales telles que la « maladie de la vache folle » (Chilvers et Burgess 2008, 1882). L'échec d'un modèle d'évaluation technico-rationnelle a ainsi ouvert la voie à l'expérimentation par des méthodes plus participatives (Cass 2006, 6).

4.2.1 Communautés épistémiques autour de la gestion des déchets

De même que le développement et l'adoption de l'EIA en Finlande, le tournant participatif dans le secteur nucléaire britannique a été poussé par une communauté épistémique naissante. Les protagonistes des méthodes participatives ont occupé des positions-clé comme conseillers auprès du gouvernement et des acteurs dans l'industrie (Chilvers 2007 ; Chilvers et Burgess 2008, 1885), la communauté ayant ainsi exercé une influence considérable sur la prise de décision (Chilvers 2008b, 3003).

Dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, la demande pour l'expertise et compétence en participation qui a soudainement émergé vers la fin des années 1990 de la part du gouvernement et de l'industrie nucléaire a donné lieu à la constitution d'un réseau d'experts et praticiens en participation autour de chacun des trois acteurs-clés dans le secteur, à savoir Nirex, BNFL et le Defra (Chilvers 2008b). Dans l'effort de reconquérir leur légitimité perdue, et en partie en réponse à des recommandations des rapports officiels de meilleure prise en compte des avis des citoyens à coté des considérations techniques et scientifiques (RCEP 1998, 104 ; House of Lords, 2000, paragraphe 5.48), les institutions de prise de décision ont fait recours à des experts en participation et établi des organismes de conseil indépendants pour aborder des questions d'environnement et de risque sujets à des controverses. CoRWM a figuré parmi les premiers de tels comités consultatifs indépendants, peu après la création d'un comité de la biotechnologie en agriculture et environnement, AEBC (Chilvers 2008b, 2997).[36]

La demande soudaine de l'expertise par le gouvernement a mené à une concurrence intense entre les consultants pour des contrats, notamment autour du CoRWM. Selon Chilvers (2008b, 3001), parmi les trois réseaux, celui autour de la Defra (et par conséquent le CoRWM) a été le plus hétérogène et ainsi le plus ouvert à des différentes formes d'expertise. Cette diversité a constitué un handicap dans la mesure où l'expertise est restée diverse et peu coordonnée, mais a par contraste offert au CoRWM un avantage de bénéficier d'une large gamme de différents types d'expertise et méthodes de participation (Chilvers 2008b, 3001). Dans le contexte récent de l'effort du gouvernement actuel de simplifier les processus d'autorisation des grands projets d'infrastructure et de relancer la construction des nouveaux réacteurs nucléaires, un enjeu majeur pour ce réseau d'acteurs sera de garantir que la qualité de la participation ne soit pas compromise.

4.3 France : les antécédents de la CNDP

[36] L'Agriculture and Environment Biotechnology Commission (AEBC) a été instauré en juin 2000, chargé de proposer et de surveiller un débat public « GM Nation ? » organisé en été 2003 – la consultation du public la plus extensive jamais effectué au Royaume-Uni (Irwin 2006 ; Jasanoff 2005).

Les premières expériences de participation directe des citoyens en France moderne remontent aux appels du régime gaulliste à la consultation des citoyens comme un moyen de rapprocher ceux-ci à l'état, la montée en importance de l'expertise technique les en ayant éloignés (Rui 2004). Une première « vague de participation » n'a pourtant eu lieu qu'à partir de la fin des années 60, renforcée par l'émergence des nouveaux « mouvements sociaux ». Les « comités de quartier » et les ateliers populaires d'urbanisme, constitués d'en bas, d'une manière « ascendante » (Blondiaux 2004 ; 2008, 15), portés majoritairement par la gauche non communiste, s'inscrivaient dans une idée de la participation comme un instrument de contestation du système politique (Blondiaux 2008, 15). Au déut des années 70, en réaction contre les modes de planification autoritaires de caractère « descendant » (Blondiaux 2008) ministères de l'équipement et de l'agriculture ont expérimenté avec des méthodes participatives (Warin et La Branche 2006).

De même que dans la politique nucléaire, les victoires socialistes, d'abord aux élections municipales de 1977, et ensuite à l'échelle nationale en 1981, ont contribué à une dépolitisation et à un déclin de la thématique participative dans l'hiérarchie des priorités du parti socialiste (Delmas 2011). Pourtant, Saurugger (2007) prend note de la multiplication des mouvements et associations des « sans » (sans emploi, sans papiers, sans abris…), facilitée par l'entrée en pouvoir des socialistes. A partir de la fin des années 80, un nouveau mouvement de participation « descendante », avec les autorités politiques élues comme ses principaux moteurs s'est développé (Blondiaux 2008, 16). La thématique participative se banalise, et les expériences se multiplient dans des domaines tels que la santé, les transports, la jeunesse, le climat et l'aménagement à toutes les échelles politiques (Rui 2004). En parallèle avec l'engagement accru des citoyens, des nouveaux textes de loi fixent les principes de participation, sans pour autant en préciser les obligations formelles, sauf en matière de débat public (Blondiaux 2004).[37] Des lois plus contraignantes et précises concernant les modalités de participation ont été introduites à partir de la fin des années 90.[38]

Les raisons pour l'émergence des expériences de démocratie participative ont été semblables à celles au Royaume-Uni : la crise de la démocratie participative, un mécontentement croissant avec les dispositifs de participation et de consultation en place, la baisse de confiance aux institutions, suite notamment à des nombreux scandales concernant la santé publique (le nuage de Tchernobyl, le sang contaminé, l'amiante, les OGM…) (Chateauraynaud et Torny 1999), et les débats qui ont suivis concernant le concept de l'intérêt général (Rui 2004), ainsi que les exemples internationaux (par ex. le budget participatif de Porto Alegre). Les autorités ont ainsi ressenti le besoin de « reprendre le contrôle d'un

[37] Loi d'Orientation sur la Ville (1991) : pose en principe la nécessité d'une concertation au préalable dans des décisions qui modifient substantiellement la vie des citoyens (Blondiaux 2004) ; la circulaire Bianco (1992) relative aux grands travaux d'infrastructures du ministère de l'équipement ; la Loi sur l'administration territoriale (1992) qui reconnaît le droit des habitants de la commune à être informés et consultés (Blondiaux 2004) ; la loi Barnier (1995) relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui instaure notamment la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).

[38] Loi Voynet (1999) introduit les « conseils de développement » dans le cadre de la mise en place des pays et auprès des agglomérations ; la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (2000) : concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme ; la loi Vaillant (2002) relative à la « démocratie de proximité » introduit les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitant et renforce la CNDP, en octroyant à celle-ci un statut d'autorité administrative indépendante (Blondiaux 2004) ; la réforme constitutionnelle du mars 2003 reconnait pour la première fois la possibilité d'un référendum décisionnel et un droit d'initiative citoyenne (Blondiaux 2008, 17).

mouvement grandissant de contestation » et de répondre aux revendications d'une démocratisation renforcée (Wuhl 2008).

4.3.1 Origines de la CNDP

La création de la CNDP s'inscrit dans cette lignée des initiatives de participation « descendante ». La création de la CNDP a été déclenchée par le mécontentement croissant parmi les praticiens, experts et parties prenantes par rapport à l'enquête publique comme un moyen de participation. L'enquête publique, introduite dans la législation nationale dès les années 1830, a eu comme son premier objectif la protection des droits du propriétaire. La législation sur l'étude d'impact environnemental en 1976 a donné à l'enquête un nouvel objectif de protection de l'environnement. La loi Bouchardeau de 1983 a cherché à renforcer la participation des citoyens principalement comme un moyen de recueillir de l'information pour la prise de décision, étendant ainsi la participation à tous les citoyens potentiellement affectés (Blatrix 2007).

Malgré les réformes, les critiques proches de celles en Finlande et au Royaume-Uni ont persisté. Les questionnements concernent en particulier l'impartialité et la légitimité des commissaires enquêteurs, la portée d'une enquête dans la prise de décision et le stade prétendument trop avancé dans la prise de décision où intervient l'enquête publique (Blatrix 2007). Enfin, 85% des enquêtes continuent à être effectuées sans implication du public. Comme au Royaume-Uni, les enquêtes offrent aux opposants des projets une arène, une « scène de théâtre », de présenter leurs critiques et même d'accéder à une célébrité médiatique (ibid.).

Concrètement, le processus de constitution de la CNDP a été déclenché comme une « concession procédurale » aux mouvements de contestation contre des projets d'infrastructure, notamment celui contre la ligne de TGV Méditerranée au début des années 90 (Blatrix 2007). La Loi Barnier du 1995 crée alors la CNDP, tandis que la loi Vaillant (2002) la renforce, en octroyant à la CNDP un statut d'autorité administrative indépendante.

Un nombre de particularités distinguent la CNDP des mécanismes de participation du public en Finlande et au Royaume-Uni. Le principe sous-jacent à la CNDP est qu'elle ne fixe pas *a priori* de modalités du débat, ce qui contraste avec le légalisme et le formalisme propres à l'EIA en Finlande. De même, la CNDP s'inspire directement des principes habermasiens de la démocratie délibérative – certes sans y référer explicitement – l'EIA et l'enquête britannique ne faisant pas un tel lien. Ainsi, à l'opposé avec ses homologues, la CNDP est explicitement chargée de diminuer les asymétries de pouvoir entre les participants. Enfin, le souvent critiqué faible lien entre le débat et la prise de décision est une caractéristique commune aux trois dispositifs. Néanmoins, il a été suggéré que cette absence de pouvoir de décision a précisément pu transformer ce défaut en une vertu, dans la mesure où l'absence de pouvoir de décision facilite un débat plus franc et moins marqué par considérations purement stratégiques.[39]

Les débats CNDP n'ont eu qu'une faible incidence sur les projets nucléaires débattus. En revanche, les débats nucléaires – en particulier celui sur l'EPR de Flamanville – semblent avoir aidé la CNDP à revendiquer son indépendance et de renforcer sa crédibilité notamment auprès des ONG (Chateauraynaud et al. 2005, 79). En constituant un forum d'apprentissage et de formation des experts

[39] Communication personnelle, Loïc Blondiaux, le 16 septembre 2008.

dans le domaine de la participation, la CNDP a contribué à la constitution d'une communauté épistémique, notamment en créant une niche pour un ingénieur spécialisé en concertation et facilitation de débat.[40] Selon Blondiaux (2008, 22-23), la communauté française des professionnels de participation est divisée en deux catégories distinctes : d'une part, les anciens militants des « luttes urbaines » des années 70, désormais devenus consultants, et de l'autre part les entreprises de communication, qui voient dans participation un nouveau marché à occuper. Dans la lumière d'une comparaison des procédures et des experts de l'étude d'impact environnemental en France et au Royaume-Uni (Glasson et Bellanger 2003) il semble probable que modifier les pratiques et les paradigmes dominants parmi les experts en l'évaluation et la planification des projets d'infrastructure s'avère plus difficile en France qu'au Royaume-Uni, dû à la dominance des ingénieurs dans la profession en France.

5. Conclusions et discussion

Tous les trois pays examinés sont dépourvus d'une forte tradition en participation des citoyens dans la prise de décisions, chacun à sa propre manière manifestant une tradition de gouvernement centralisé, qui a laissé peu d'espace à la participation. La non-transparence caractéristique au secteur nucléaire a encore accentué ce centralisme et manque d'engagement direct des citoyens. L'impact de ces différentes formes de centralisme et de leurs manifestations dans les « histoires participatives » de ces trois pays mériterait une analyse plus approfondie.

La critique contre les procédures d'évaluation des grands projets d'infrastructure, a fourni une base et une motivation pour le développement de la participation dans la gouvernance nucléaire dans les trois pays. Cette critique s'est exprimée contre l'enquête publique en France et au Royaume-Uni, tandis qu'en Finlande le processus d'autorisation environnementale des projets d'infrastructure a constitué le sujet de mécontentement principal. La participation s'est ainsi principalement développée au sein des autorités dans le domaine de l'environnement.

Les raisons pour le « tournant participatif » depuis les années 1990 dans la gouvernance nucléaire des trois pays examinés tiennent aussi bien aux facteurs internes à la filière nucléaire qu'aux pressions externes et tendances dans la société. Les facteurs internes ont été plus significatives dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs : les échecs répétés dans la recherche d'un site de stockage géologique, en particulier en France et au Royaume-Uni, ont obligé les responsables de cette filière à acquérir des compétences en participation. En Finlande, l'opposition locale et le désir d'éviter la répétition des erreurs et échecs éprouvés à l'étranger ont stimulé le tournant participatif, mais sont restés des facteurs secondaires à côté des pressions externes et institutionnelles, notamment l'interdiction d'exporter des déchets et la menace d'un véto et d'un référendum locaux.

Les facteurs internes à la filière ont expliqué en grande partie la montée des pratiques participatives également dans la politique nucléaire et la construction des nouveaux réacteurs en France et au Royaume-Uni. Dans ce dernier, la révélation des problèmes économiques, techniques et politiques confrontés par l'industrie nucléaire, dès les années 1970, a contribué à la baisse de crédibilité de l'industrie. En France et en Finlande, cet affaiblissement de l'« établissement nucléaire » s'est produit plus tardivement, en particulier suite à l'accident de Tchernobyl, produisant le même effet qu'au Royaume-Uni : voyant le soutien de par l'état s'affaiblir et son accès direct à la prise de décision rendu

[40] Communication personnelle, Loïc Blondiaux, le 16 septembre 2008.

plus difficile, l'industrie nucléaire a été contrainte d'investir sur des moyens d'influence plus indirects, tels que la communication publique et l'engagement avec les citoyens. Le travail à longue haleine de marketing, communication et engagement avec la société civile qui a suivi ces contretemps a permis à l'industrie d'acquérir des compétences dans la participation du public. Tant les exemples de l'enquête publique au Royaume-Uni que de l'étude de l'impact environnemental en Finlande ont par ailleurs démontré l'importance d'un tel apprentissage instrumental ; de ce point de vue, l'industrie nucléaire peut bien être considérée comme l'un des principaux – sinon le principal – bénéficiaires des processus participatifs.

Le tournant participatif ne saurait pourtant pas s'expliquer uniquement à travers de tels facteurs internes. Les pressions externes, qu'elles proviennent des autres secteurs politiques ou de l'étranger ont également été décisifs. Un premier constat concernant les facteurs externes : la baisse dramatique de confiance aux institutions étatiques – et notamment à la gouvernance des questions concernant les sciences et la technologie – au Royaume-Uni et en France, contraste vertement avec la forte confiance que continuent à affichent les Finlandais à leurs institutions. Tandis que les scandales tels que celui de la maladie de la vache folle, de l'amiante, du sang contaminé ou du « nuage de Tchernobyl »[41] ont nui à la confiance en France et au Royaume-Uni, les Finlandais se montrent en général moins préoccupés par les risques et les problèmes environnementaux que leurs concitoyens européens (Eurobaromètre 2010, 54-57). Ce qui plus est, en Finlande les experts et les autorités dans le domaine nucléaire semblent bénéficier d'une confiance du public plus forte que leurs homologues dans les autres secteurs[42] – une situation diamétralement opposée à celle des Français, qui malgré une forte confiance en leurs scientifiques en général, se méfient des experts dans le nucléaire, seulement 35% des Français faisant confiance aux scientifiques dans ce domaine pour dire la vérité sur les résultats et les conséquences de leurs travaux.[43] De même, Strauss (2011, 58) souligne la forte confiance chez les Finlandais en un consensus sociétal qui considère la mise en œuvre de la législation comme un processus non-ambigu et dépourvu de la possibilité de corruption – une conception basée sur une identité nationale marquée par une façon distinctivement finlandais de « faire les choses ».

Sans surprise, la pression de la part de la société civile a largement facilité l'émergence des pratiques plus participatives. La montée en puissance des nouveaux mouvements sociaux et ONG environnementales – y compris une opposition anti-nucléaire radicale – dans les années 70 a renforcé la pression sur l'« établissement nucléaire » à s'ouvrir à des groupes au-delà d'un cercle jusque-là fermé d'« initiés ». L'impact des premières expériences de participation de forme « ascendante », notamment dans les secteurs de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville (Blondiaux 2008), a été indirect et incertain dans le domaine nucléaire. Les manifestations anti-nucléaires en France ont d'abord été réprimés, mais suite à l'entrée au pouvoir des socialistes 1981 ont provoqué des gestes d'ouverture principalement symboliques, tandis qu'au Royaume-Uni, les enquêtes publiques ont fourni une arène, une « soupape de sécurité », pour les contestataires d'exprimer leurs critiques et pour des discussions concernant les fondements des projets. En France, la quasi-disparition du mouvement anti-nucléaire suite à l'entrée au pouvoir des socialistes en 1981 et la dépolitisation de la question nucléaire

[41] Qui se serait arrêté, selon les autorités françaises de l'époque, aux frontières françaises.

[42] Cette forte confiance est manifesté par exemple dans une analyse Eurobaromètre (2006) selon laquelle 60% des Finlandais, mais seulement 37% des Britanniques et 22% des Français considèrent les autorités de sûreté la source la plus fiable concernant la sûreté nucléaire.

[43] Un sondage réalisé par Ipsos/Logica Business Consulting pour La Recherche et Le Monde, en mai 2011. http://www.ipsos.fr/ipsos-public-affairs/actualites/2011-06-16-nucleaire-ogm-nanotechnologie-rechauffement-climatique-fr

a diminué la portée de la contestation. De même, dans les années 80, l'opposition britannique anti-nucléaire est restée faible, et principalement concentrée sur l'opposition contre « l'atome militaire ». En Finlande, enfin, l'absence d'une tradition de l'activisme radical a diminué la force de pression de la part de la société civile. En revanche, on peut postuler que la tradition modérée de l'activisme civique a servi à renforcer le rôle privilégié de l'EIA en tant qu'un outil de participation des citoyens. Combiné avec un légalisme et « managérialisme » caractéristiques à la culture politique finlandaise (Sairinen 2000 ; Strauss 2011), cette faiblesse ou absence d'une tradition de contestation radicale, et sans doute le nombre limité d'experts dans un pays avec une population de seulement 5 million ont facilité le contrôle des processus participatifs par l'industrie et les autorités pro-nucléaires.

Enfin, les nombreuses expériences dans les autres secteurs de la politique ont constitué des précurseurs et modèles importants pour le domaine nucléaire. Possiblement le lien le plus direct entre ces expériences et le tournant participatif dans la gouvernance nucléaire existait en Finlande et en France dans le domaine des transports : en Finlande, l'autorité nationale des transports routiers a été parmi les premiers à ressentir le besoin de participation et à promouvoir le développement de l'EIA, tandis qu'en France, les protestations contre les projets de TGV et la construction des autoroutes ont contribué à la critique contre l'institution de l'enquête publique et ainsi servant de levier à la création de la CNDP. De même, les enquêtes publiques britanniques ont constitué une arène principale pour la contestation et critique tant contre la construction des autoroutes que contre les installations nucléaires. La critique contre les défauts de l'institution de l'enquête publique au Royaume-Uni a renforcé les demandes pour l'adoption des nouvelles formes de participation, telles que les comités pluriels à l'instar du CoRWM, bien que ce lien ait été moins explicite que dans les cas français et finlandais.

Ce dernier constat nous amène à nous interroger sur l'adoption et la transmission des idées et des expériences, ainsi que le rôle des « communautés épistémiques » dans ces processus. En Finlande, les experts en participation on joué un rôle décisif en introduisant et promouvant des idées d'une EIA participative au sein de l'administration. Nonobstant une demande de nouvelles approches, alimentée principalement par un mécontentement croissant parmi les praticiens et les experts en évaluation environnementale à l'égard des procédures existantes, la transmission des idées de participation a été majoritairement caractérisée par « supply push », l'initiative venant d'un petit nombre de chercheurs-enseignants hors du courant dominant dans leur discipline. Dans son analyse de la participation dans la gouvernance de la biotechnologie en Finlande, Rask (2003) a constaté une pareille faiblesse de demande de participation interne au pays. Les experts et autorités ne perçoivent pas l'absence de participation des citoyens comme un problème, et les pratiques participatives se sont développés uniquement en réaction aux pressions externes, et grâce à l'activité d'un petit nombre de chercheurs intéressés par la participation.[44] En France, les idées de participation ont été portées par les praticiens, proches des nouveaux mouvements sociaux pendant la période de participation « ascendante » que dans les formes de participation « descendante » qui ont contribué à la création d la CNDP. Les « agents de changement » pionniers, au moins dans le domaine de l'environnement, se trouvaient au sein de l'appareil de l'état, notamment dans les ministères de l'équipement et de l'agriculture.[45] Néanmoins,

[44] La participation a émergé, premièrement, parce que l'UE exige l'engagement des citoyens dans la prise de décision, deuxièmement en raison de la critique des évaluateurs internationales concernant l'absence de participation des citoyens, et troisièmement grâce aux activités des chercheurs intéressés par la participation dans le centre national de la recherche sur le consommateur (Rask 2003).

[45] Il est intéressant de noter que le ministère de l'agriculture finlandais a constitué le socle de l'alliance des acteurs opposés à l'adoption d'une EIA « forte et participative » dans les longues négociations qui ont mené à l'adoption d'une loi EIA.

comme si souvent dans l'histoire politique française, le changement a nécessité une forte mobilisation et confrontation à l'échelle locale, l'innovation procédurale étant offerte aux contestataires comme une compensation dans une situation où les porteurs du projet ont jugé un changement de fond comme inacceptable. Les impasses atteintes dans la politique de gestion des déchets en France et au Royaume-Uni à partir de la fin des années 1980 ont crées une espace propice pour l'intégration de nouveaux acteurs et de nouvelles formes d'expertise, y compris celles dans le domaine de la participation et concertation. Dans le cas britannique, l'adoption des idées de participation et la formation d'une communauté épistémique en la matière a été davantage stimulé par une demande de la part des autorités dans le domaine nucléaire. Celles-ci se sont tournées vers les experts en participation dans une quête effrénée de conseil et d'expertise en participation – pratiquement absents au sein de ces organismes eux-mêmes.

Trois aspects méritent d'être soulignés dans les exemples finlandais et britannique concernant l'action des communautés épistémiques promouvant des approches participatives. Premièrement, ces exemples tendent à corroborer l'observation de Saurugger (2007, 397) du besoin des nouveaux ministères de constituer leurs propres réseaux de soutien, en l'absence des réseaux d'influence politique (« old boy networks ») sur lesquels peuvent s'appuyer les ministères plus anciens. L'essor des approches participatives a ainsi dans une certaine mesure bénéficié de la relative « jeunesse » des ministères de l'environnement. De même, ces ministères ont fourni aux experts en participation un accès à la prise de décision politique plus facile que les réseaux déjà bien constitués. L'analyse de Chilvers (2008b) concernant les réseaux d'experts autour des trois organismes-clé dans la gouvernance des déchets radioactifs britanniques illustre bien ce phénomène : le réseau autour des autorités environnementales était le plus divers et hétérogène des trois, témoignant de l'ouverture aux approches non-orthodoxes plus large des autorités dans ce domaine.

Le deuxième aspect concerne un sujet que nous n'avons pas abordé ici, à savoir la dimension internationale des communautés épistémiques. En particulier dans le domaine des déchets radioactifs, une communauté épistémique internationale s'est constituée au cours des derniers 10-15 ans, ayant la vocation de promouvoir des méthodes participatives, des approches critiques à l'analyse des politiques de gestion des déchets, ou une combinaison des deux. Cette communauté rivalise aujourd'hui avec les communautés plus anciennes, composées majoritairement des ingénieurs et des scientifiques. Mise à part la communauté académique, il convient de souligner les organisations telles que l'AIEA et l'agence internationale de l'énergie nucléaire au sein de l'OCDE – notamment son « Forum for Stakeholder Confidence » – en tant qu'organismes de frontière (« boundary organisations ») entre les praticiens et les communautés de chercheurs. D'une manière plus générale, l'interaction des communautés aux niveaux national et international mériterait une analyse plus approfondie.

Une troisième observation, enfin, concerne le degré auquel les différentes formes et variantes de l'expertise parviennent à exercer leur influence sur l'évolution de participation ainsi que l'interaction entre cette expertise et les institutions de participation. Tant en France qu'au Royaume-Uni, le mécontentement par rapport à l'enquête publique comme instrument de participation a donné un élan au développement des méthodes de participation plus innovatrices, et pourtant, la voie choisie en France – la création de la CNDP – a été dramatiquement différente de celle des britanniques. Le domaine de l'enquête publique – et par conséquent l'étude d'impact environnemental – étant en France dominé par une expertise technique et juridique, les experts en EIA au Royaume-Uni et en Finlande ont plus souvent une formation en aménagement du territoire et urbanisme. Une hypothèse peut être mise en avant selon laquelle les tentatives de sortir d'une tradition de planification et de prise de décision technocratique en France ont par conséquent exigé des mesures plus « radicales » – en l'occurrence, la

création d'une toute nouvelle organisation, CNDP – tandis qu'en Finlande et au Royaume-Uni, les modifications des institutions existantes ont suffi, étant donné une moindre domination des ingénieurs et des juristes parmi les experts en question. Les observations concernant le rôle des communautés épistémiques nous amènent, enfin, à nous interroger sur le pouvoir des communautés épistémiques, et les luttes de pouvoir entre celles-ci. Future recherche pourrait utilement examiner l'influence (ou l'absence de celle-ci !) des communautés épistémiques dans la création des formes de participation dans la gouvernance nucléaire qui tendent à renforcer la capacité des acteurs puissants de retenir le contrôle des processus participatifs et les instrumentaliser en service de leurs propres intérêts.

Références bibliographiques

Andra. 2010. *Rendre gouvernables les déchets radioactifs: Le stockage profond à l'épreuve de la réversibilité*. Châtenay-Malabry: Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

Barthe, Y. 2006. *Le pouvoir d'indécision: La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris: Economica.

Barthe, Y. 2009. Les qualités politiques des technologies: Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires." *Tracés—Revue de Sciences humaines* 16 (1): 119-137. http://www.csi.ensmp.fr/Perso/Barthe/Site_personnel_de_Yannick_Barthe__Publications_files/BARTHE-2009-TRACES.pdf

Barthe, Y., Callon, M. and Lascoumes, P. 2010. De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)* 2 (1): 57-70.

Beetham, D., Blick, A., Margetts, H. and Weir, S. 2008. *Power & Participation in Modern Britain*. Democratic Audit, for the Carnegie UK Trust Democracy and Civil Society programme. http://www.democraticaudit.com/publications

Bergmans, A., Elam, M., Kos, D., Polič, M., Simmons, P., Sundqvist, G. and Walls, J. 2008. *Wanting the Unwanted: Effects of Public and Stakeholder Involvement in the Longterm Management of Radioactive Waste and the Siting of Repository Facilities.* Final Report, CARL project. http://www.milkas.se/files/20081203/CARLFinal.pdf.

Berkhout, F. 1991. *Radioactive waste: Politics and technology.* London: Routledge.

Bickerstaff, K. and Walker, G. 2001. Participatory local governance and transport planning*. Environment and Planning* A 33(3): 431–451.

Blanchard, P. 2010. *Les médias et l'agenda de l'électronucléaire en France. 1970-2000.* Thèse de doctorat en science politique. Soutenue le 5 janvier 2010. Paris : Université Paris-Dauphine.

Blatrix, C. 2003. *The Changing French Democracy: Patchwork Participatory Democracy and its Impact on Political Participation.* Presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh,March 28–April 2, 2003. Workshop "Bringing Citizens Back In — Participatory Democracy and Political Participation."

Blatrix, C. 2007. Genèse et consolidation d'une institution : Le débat public en France. In : M. Revel, C. Blatrix, L. Blondiaux et al. (eds.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative.* Paris : La Découverte. pp.43-56.

Blondiaux, L. 2004. L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes. In : M. H. Bacqué et Y. Sintomer (eds.), *Démocratie participative et gestion de proximité*. Paris : La découverte.

Blondiaux, L. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie*. Paris: Seuil & La république des idées.

Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C. and Munton, R. 2001. Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance? *Environment and Planning C* 19(4): 501 – 513.

Carter, N. and Darlow, A. 1997. Local Agenda 21 and developers: are we better equipped to build a consensus in the 1990s? *Planning Practice and Research* 12(1): 45 – 57.

Cass, N. 2006. *Participatory-Deliberative Engagement: a literature review*. Published by the School of Environment and Development, Manchester University, Manchester. http://www..manchester.ac.uk/sed/research/beyond_nimbyism

Chateauraynaud, F. et Torny, D. 1999. *Les sombres précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris : Editions EHESS.

Chateauraynaud, F., Bertrand, A. et Fourniau, J.-M. 2005. *Nucléaire et démocratie délibérative: les technologies nucléaires à l'épreuve du débat public. Un projet d'observatoire des débats publics sur l'avenir du nucléaire civil.* Document du GSPR. Paris: EHESS.

Chilvers, J. 2007. Towards analytic-deliberative forms of risk governance in the UK? Reflections on learning in radioactive waste. *Journal of Risk Research* 10(2): 197-222.

Chilvers, J. 2008a. Deliberating competence: theoretical and practitioner perspectives on effective participatory appraisal practice. *Science, Technology and Human Values* 33(3): 421-451.

Chilvers, J. 2008b. Environmental risk, uncertainty, and participation: mapping an emergent epistemic community. *Environment and Planning A* 40(12): 2990-3008.

Chilvers, J. and Burgess, J. 2008. Power relations: the politics of risk and procedure in nuclear waste governance. *Environment and Planning A* 40(8): 1881-1900.

Collins, H.M. and Evans, R. 2002. The third wave of science studies: studies of expertise and experience. Social Studies of Science 32(2): 235-296.

Cowell. R. and Owens, S. 2006. Governing space: planning reform and the politics of sustainability. *Environment and Planning C: Government and Policy* 24(3): 403-421.

Delmas, C. 2011. « Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, La démocratie participative. Histoires et généalogies », Lectures [En ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 15 avril 2011, consulté le 03 septembre 2011. http://lectures.revues.org/5217

Dorfman, P. (ed). 2008. *Nuclear Consultation: Public Trust in Government*. London: Nuclear Consultation Working Group. http://www.ourfutureplanet.org/newsletters/resources/Nuclearconsult.com%20-%20Nuclear%20Consultation%20Public%20Trust%20in%20Government.pdf.

Dudley, G. and Richardson, J. 1996. Why Does Policy Change over Time? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Road Policy 1945-1995. *Journal of European Public Policy* 4(1): 63-83.

Dudley, G. and Richardson, J. (1998) 'Arenas Without Rules and the Policy Change Process: Outsider Groups and British Roads Policy. *Political Studies* 4(4): 727-747.

Durant, D. 2007. Burying globally, acting locally: control and co-option in nuclear waste management. *Science and Public Policy* 34(7): 515–528

Eurobarometer. 2006. *Europeans and Nuclear Safety*. Special Eurobarometer 271, February, European Commission. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_271_en.pdf.

Eurobaromètre. 2010. *L'opinion publique dans l'union européenne*. Eurobaromètre Standard 72. Automne 2009. Volume 1. TNS opinion & social. Bruxelles : Commission Européenne.

Fiorino, D. 1990. Citizen participation and environmental risk: a survey of institutional mechanisms. *Science, Technology & Human Values* 15(2): 226–243.

Flood, M. and Grove-White, R. 1976. *Nuclear Prospects: A Comment on the Individual, the State and Nuclear Power*. London: FoE with CPRE and NCCL.

GC. 2006. *Débattre publiquement du nucléaire? Un premier bilan des deux débats EPR et déchets organisés par la Commision nationale du débat public*. Les cahiers de Global Chance, numéro 22, novembre 2006. Paris : Global Chance. http://www.global-chance.org/IMG/pdf/GC22.pdf.

Glasson, J. and Bellanger, C. 2003. Divergent practice in a converging system? The case of EIA in France and the UK. *Environmental Impact Assessment Review* 23(5):605–624.

Greenaway, J., Smith, S. and Street, J. 1992. *Deciding Factors in British Politics: A Case-Studies Approach*. London: Routledge.

Greenhalgh, G. 1978. After Parker: A Review of the Windscale Inquiry and Subsequent Developments. *IAEA Bulletin* 20(6): 2-8.

Grove-White, R. 1991. Land use law and the environment. In: R. Churchill, J. Gibson and L. M. Warren (eds.), *Law, Policy and the Environment* (Special Issue of *Journal of Law and Society*), pp. 32–47, Oxford: Blackwell.

Hall, A. 1986. *Nuclear Politics: the history of nuclear power in Britain*. Harmondsworth: Penguin.

Hecht, G. 1998. *The radiance of France: nuclear power and national identity after World War II.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Hokkanen, P. 2001. EIA and Decision Making in Search of Each Other. A Case Study: EIA of the Final Disposal Nuclear Waste in Finland." In: T. Hilding-Rydevik (ed.), *EIA, Large Development Projects and Decision-making in the Nordic Countries*. Stockholm: Nordregio R2001:6, 95-152.

Hokkanen, P. 2008. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. PhD thesis, Tampere University, Department of Political Science. Tampereen yliopistopaino. Acta Universitatis Tamperensis 1285, Acta Electronica Universitatis Tamperensis 683.

Hokkanen, P. and Kojo, M. 2003. *Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutus päätöksentekoon (Influence of EIA on decision-making).* Suomen ympäristö (Finnish Environment) 612. Helsinki: Ministry of the Environment.

HOL. 1999. House of Lords Select Committee on Science and Technology, *Management of Nuclear Waste,* Session 1998–99 Third Report, March.

Hoorelbeke, J.-M. 2008. L'appropriation de la notion de réversibilité par l'Andra au fil du temps. In : *Réversibilité et sciences sociales. Actes de la journée d'études du 2 octobre 2008*, ed. Andra. Châtenay-Malabry: Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, pp. 9-16.

House of Lords. 2000. *Science and Society*. London: The Stationery Office.

Irwin, A. 2006. The politics of talk: coming to terms with the `new' scientific governance. Social *Studies of Science* 36(2): 299-320.

Jasanoff, S. 2005. *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Journé, V. 2010. Risk Assessment, Transparency and Democracy: The French College for the Prevention of Technological Risks. In: J.L. Finney and I. Šlaus (eds.), *Assessing the Threat of Weapons of Mass Destruction—The Role of Independent Scientists*. NATO Science for Peace and Security Series – E: Human and Societal Dynamics, Vol. 61, Amsterdam, Berlin, Tokyo, and Washington, DC: IOS Press, pp. 55-68.

Karjalainen, T.P. and Järvikoski, T. 2010. Negotiating river ecosystems: Impact assessment and conflict mediation in the cases of hydro-power construction. *Environmental Impact Assessment Review* 30(5): 319-327.

Kay, J. 2001. Meeting of Closed Minds, *The Financial Times*, 28th November.

Kenward, M. 1976. Royal Commission puts nuclear power in the balance. *New Scientist* 71(1020): 676.

Kerkkänen, A. 2010. *Ilmastonmuutoksen hallinnan politiikka: Kansainvälisen ilmastokysymyksen haltuunotto Suomessa*. Thèse de doctorat. Université de Tampere, Département des sciences sociales. Acta Universitatis Tamperensis 1549. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 995.

Kojo, M. 2005a. *Changing Approach: Local Participation as a Part of the Site Selection Process of the Final Disposal Facility for High-level Nuclear Waste in Finland.* Presented at the 10th International Conference on Environmental Remediation and Radioactive Waste Management—ICEM'05, Scottish Exhibition & Conference Centre, Glasgow, Scotland.

Kojo, M. 2005b. *Hyväksyttävyyttä hankkimassa: Kamppailu ydinjätteen loppusijoituslaitoksen paikanvalinnasta poliittisen tyylin näkökulmasta*. Thèse de licenciate. Université de Tampere, Faculté des sciences sociales, Département des sciences politiques. February, 184 p. (en finnois).

Kojo, M. 2006. Carl Country Report – Finland, CARL.
http://www.carlresearch.org/docs/20060614144716PSUZ.pdf

Kojo, M. 2009a. *The Styles of the Finnish Nuclear Waste Policy*. Presented at the Conference "Managing Radioactive Waste Problems and Challenges in a Globalising World," December 15–17, 2009, Gothenburg, organised by CEFOS—Centre for Public Sector Research. http://www.cefos.gu.se/digitalAssets/1291/1291674_Kojo__paper_.pdf.

Kojo, M. 2009b. The Strategy of Site Selection for the Spent Nuclear Fuel Repository in Finland. In M. Kojo and T. Litmanen (eds.), *The Revival of Nuclear Power Policy in Finland*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 161-191.

Kojo, M., Kari, M. and Litmanen T. 2010. The socio-economic and communication challenges of spent nuclear fuel management in Finland: the post site selection phase of the repository project in Eurajoki. P*rogress in Nuclear Energy* 52, pp.168–176, doi: 10.1016/j.pnucene.2009.06.008.

Kommonen, I. and Rundt, D. 1976. *Finlands kärnkraft, En bok om kedjereaktioner i vårt samhälle*. Helsinki: Schildts.

Lehtonen, M. 1991. *Citizen participation in road planning. An assessment of the Muurla-Lohjanharju alternatives study* (en finnois). The Road Administration, Research Papers 36/1991. Helsinki: The Finnish Road Administration, Development Centre.

Lehtonen, M. 2010a. Deliberative decision-making on radioactive waste management in Finland, France and the UK: Influence of mixed forms of deliberation in the macro discursive context. *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7(3): 175-196.

Lehtonen, M. 2010b. Opening up or Closing Down Radioactive Waste Management Policy? Debates on Reversibility and Retrievability in Finland, France, and the United Kingdom. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1(4): article 6.

Leskinen, A. 1994. *Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision-making Method and Parallel Organization in Developing the Road Administration.* University of Helsinki, Department of Economics and Management, Publications No. 5, Land Use Economics. Helsinki. 162 p.

Leskinen, A., and Turtiainen, M. 2001. *Argumentit ja retoriikka käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa*. Työraportti 2001-41. Helsinki: Posiva Oy.

Leskinen, A. and Turtiainen, M. 2002. *Interactive Planning in the EIA of the Final Disposal Facility for Spent Nuclear Fuel in Finland*. Helsinki: Diskurssi Oy. 81p.

Lhomme, S. 2006. Nucléaire: Débats bidons? Débattre publiquement du nucléaire ? In : B. Dessus (ed.), *Un premier bilan des deux débats EPR et déchets organisés par la Commission nationale du débat public,* Les Cahiers du Global Chance no. 22. Paris: Global Chance, pp. 66-67.

Litmanen, T. 2009. The Temporary Nature of Societal Risk Evaluation: Understanding the Finnish Nuclear Decisions. In: M. Kojo and T. Litmanen (eds.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp. 192-217.

Litmanen, T., Kojo, M. and Kari, M. 2010. The rationality of acceptance in a nuclear community: analysing residents' opinions on the expansion of the SNF repository in the municipality of Eurajoki, Finland. *International Journal of Nuclear Governance, Economy and Ecology* 3(1): 42–58.

Litmanen, T. and Kojo, M. 2011. Not excluding nuclear power: the dynamics and stability of nuclear power policy arrangements in Finland. *Journal of Integrative Environmental Sciences* 8(3): 171-194.

Lovell, H., Bulkeley, H. and Owens, S. 2009. Converging agendas? Energy and climate change policies in the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy* 27(1): 90-109.

MacKerron, G. 2009. Lessons from the UK on Urgency and Legitimacy in Energy Policymaking. In: I. Scrase and G. MacKerron (eds.), *Energy for the Future. A New Agenda*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Pp. 76-88.

Mackerron, G. and Berkhout, F. 2009. Learning to listen: institutional change and legitimation in UK radioactive waste policy. *Journal of Risk Research* 12(7): 989-1008.

Manin, B. 2002. L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin. Politix 15(57) : 37-55. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_2002_num_15_57_1206

Mays, C. 2004. Where Does it Go? Siting Methods and Social Representations of Radioactive Waste Management in France. In: Å. Boholm and R. Löfstedt (eds.), *Facility Siting: Risk, Power, and Identity in Land Use Planning*. London: Earthscan. Pp. 21-43.

Morton, A., Airoldi, M. and Phillips, L. D. 2009. Nuclear Risk Management on Stage: A Decision Analysis Perspective on the UK's Committee on Radioactive Waste Management. *Risk Analysis* 29(5): 764–779.

Nurmi, A., Kojo, M. and Litmanen, T. 2009. Yleisökysymyksiä vailla vastauksia: käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen laajennushankkeen yleisötilaisuudet Eurajoella 2008–2009. Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Sosiologian työraportteja.

Rough, E. 2011. Policy learning through public inquiries? The case of UK nuclear energy policy 1955-61. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29(1): 24-45.

OECD. 2002. *Radioactive Waste Management Stepwise Decision Making in Finland for the Disposal of Spent Nuclear Fuel*. Workshop Proceedings, Turku, Finland, November 15–16, 2001. Paris: OECD. 152pp.

OECD/NEA. 2002. *Stepwise Decision Making in Finland for the Disposal of Spent Nuclear Fuel*. Workshop Proceedings, Turku, Finland, 15-16 November 2001. Paris. 152 p.

Ollitrault, S. 2001. Les écologistes français, des experts en action. *Revue française de science politique* 51(1): 105-130.

O'Riordan, T. 1988. The prodigal technology: nuclear power and political controversy. The Political Quarterly 59(2): 161-177.

O'Riordan, T., Kemp, R. and Purdue, M. 1988. *Sizewell B: An anatomy of the inquiry*. London: Macmillan.

O'Riordan, T., Burgess, J. and Szerszynski, B. (eds.). 1999. *Deliberative and inclusionary processes: A Report from Two Seminars*. CSERGE Working Paper PA 99-06.

Patterson, W. 1978. The Windscale Report: a nuclear apologia. *Bulletin of the Atomic Scientists* 34(6): 44-46.

Patterson, W. 1985. *Going Critical – An Unofficial History of British Nuclear Power*. Paladin Books. http://www.waltpatterson.org/goingcritical.pdf

Rask, M. 2003. The Problem of Citizens' Participation in Finnish Biotechnology Policy. *Science and Public Policy* 30(6): 441-454.

RCEP. 1998. *Setting Environmental Standards*. Royal Commission on Environmental Pollution 21st Report. London: The Stationery Office.

Rosenberg, T. 2007. *What Could Have Been Done? Reflections on the Radwaste-battle, as seen from below*. Presented at the European Nuclear Critical Conference 2007, Helsinki, November 9–11, 2007. http://uraanitieto.tormunet.fi/uraanitieto/encc/rosenberg.htm (consulted May 9, 2009).

Rosenberg, T. 2008. Suomi uskoo sokeasti ydinvoimaan. Helsingin Sanomat, 4 May 2008.

Rough, E. 2011. Policy learning through public inquiries? The case of UK nuclear energy policy 1955-61. *Environment and Planning C: Government and Policy* 29(1): 24-45.

Rui, S. 2004. *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*. Paris : Armand Colin, collection Sociétales.

Rüdig, W. 1990. *Anti-nuclear Movements, A World Survey of Opposition to Nuclear Energy*. Harlow: Longman.

Sairinen, R. 2000. Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy. Espoo: Centre for Urban and Regional Studies.

Sandberg, J. 1999. Päättikö eduskunta geologisesta loppusijoituksesta jo vuonna 1994? Käytetyn ydinpolttoaineen huoltoa koskeva lainsäädäntö ja viranomaispäätökset. In: T. Litmanen, P. Hokkanen, and M. Kojo (eds.), *Ydinjäte käsissämme: Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta (Nuclear waste in our hands: the Finnish nuclear waste management and the Finnish society)*. University of Jyväskylä, Department of Social sciences and Philosophy, SoPhi 44. Pp. 43-64.

Saurugger, S. 2007. Democratic 'Misfit'? Conceptions of Civil Society Participation in France and the European Union. *Political Studies* 55(2): 384-404.

Saward, M. 1992. The civil nuclear network in Britain. In: D. Marsh and R.A.W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Governance.* Oxford: Clarendon Press. Pp. 75-99.

Simmie, J. (ed.). 1994. *Planning London.* London: UCL Press.

Simmons, P. and Bickerstaff, K. 2006. The Participatory Turn in UK Radioactive Waste Management Policy. In: K. Andersson (ed.), *Proceedings of VALDOR-2006*. Stockholm: Congrex Sweden, AB, 529-536.

Skeffington, A. 1969. *People and Planning*. Report of the Committee on Public Participation in Planning ('Skeffington Report'). London: HMSO.

Smith, A. and Stirling, A. 2007. Moving Outside or Inside? Objectification and Reflexivity in the Governance of Socio-Technical Systems. *Journal of Environmental Policy and Planning* 9(3-4): 351-373.

Stern, P.C. and Fineberg, H.V. 1996. *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, DC: National Research Council.

Stirling, A. 2008. 'Opening Up' and 'Closing Down': Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology." *Science, Technology & Human Values* 33(2): 262-294.

Strauss, H. 2010. Involving the Finnish public in nuclear facility licensing: participatory democracy and industrial bias. *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7(3): 211-228.

Strauss, H. 2011. *For the good of society: Public participation in the siting of nuclear and hydro power projects in Finland.* PhD thesis. University of Oulu, Faculty of Education. Acta Universitatis Ouluensis, E Scientiae Rerum Socialium 118.

Suominen, P. 1999. Ydinjätepolitiikan muotoutuminen Suomessa. In: T. Litmanen, P. Hokkanen and M. Kojo (eds.), *Ydinjäte käsissämme: Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta (Nuclear waste in our hands: the Finnish nuclear waste management and the Finnish society)*. University of Jyväskylä, Department of Social Sciences and Philosophy, SoPhi 44, 15-42.

Suominen, P. 2002. *Eduskunta jätteen ytimessä. Ydinjätteen loppusijoitusta koskevan eduskuntakäsittelyn argumentointianalyysia*. Tampereen yliopisto. Politiikan tutkimuksen laitos. JYT2001-tutkimuksia. Työraportti 1/2002.

Säynässalo, E. 2009. Nuclear Energy Policy Processes in Finland in a Comparative Perspective: Complex Mechanisms of a Strong Administrative State. In: Kojo, M. and Litmanen, T. (eds.), *The Renewal of Nuclear Power in Finland*. London: Palgrave Macmillan. Pp. 126-160.

Tammilehto, O. 1994. Miksi viidettä ydinvoimalaa ei rakennettu? Ydinvoimanvastaisen liikkeen historiaa. In: Myllyntaus, T. (ed.), *Liikkeen voima – kansalaistoiminta ympäristökysymysten muovaajana*. Oulun Yliopiston Pohjois-Suomen tutkimuslaitos, tutkimusraportteja 122, Oulu. http://www.tammilehto.info/ydi-his.htm

Topçu, S. 2006. Nucléaire: de l'engagement "savant" aux contre-expertises associatives. *Natures Sciences Sociétés* 14(3): 249-256.

Topçu, S. 2010. *L'agir contestataire à l'épreuve de l'atome. Critique et gouvernement de la critique dans l'histoire de l'énergie nucléaire en France (1968-2008).* Thèse de doctorat. Centre A. Koyré, Ehess. Paris.

UK CEED. 1999. UK National Consensus Conference. Radioactive Waste Management – Citizens Panel Report, May 21–24, 1999.

Valli, R. 1998. *(Ympäristö)vaikutusten arviointi liikennepoliittisessa suunnittelussa*. PhD thesis. University of Helsinki. Department of Limnology and Environmental Protection. 197 p.

Varnier, C., Assouline, G. and Joly, P.-B. (eds.). 2001. *The French national report. Assessing Debate and Participative Technology Assessment (ADAPTA).* Grenoble: INRA. January. Annex 2.

Verhees, B. (forthcoming). *Cultural legitimacy and Innovation Journeys: A New Perspective Applied to Dutch and British Nuclear Power.* Eindhoven: Eindhoven University Press.

Vig, N. 1968. *Science and Technology in British Politics*. London: Pergamon Press.

Vira, J. 2006. Winning Citizen Trust: The Siting of a Nuclear Waste Facility in Eurajoki, Finland. *Innovations: Technology, Governance, Globalization* 1(4): 67-82.

Walker, W. 1999. *Nuclear entrapment: THORP and the politics of commitment.* London: IPPR – Institute for Public Policy Research.

Wallis, K. 2008. Disposing of Britain's nuclear waste: the CoRWM process. *Energy & Environment* 19(3-4): 515-557.

Warin, P. and La Branche, S. 2006. La concertation du public construite par la recherche en sciences sociales sur l'environnement. In : R. Billé, Mermet, L., Berlan-Darqué, M., Berny, N. and Emerit, A. (eds.), *Concertation, décision et environnement. Regard croisés*. Volume IV. Ministère de l'Écologie et du Développement durable. Paris : La Documentation Française (L'environnement en débat). Pp. 59-66.

Weldon, S. and Wynne, B. 2001. *The UK national report. Assessing Debate and Participative Technology Assessment (ADAPTA)*. Centre for the Study of Environmental Change, Lancaster University. January. Annex 6.

Welsh, I. 2000. *Mobilising Modernity: The Nuclear Moment*. London: Routledge.

Weir, S. and Beetham, D. 1999. *Political power and democratic control in Britain: the democratic audit of the United Kingdom*. London: Routledge. http://books.google.com/books?id=iWccNdUk570C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

Williams, R. 1980. *The Nuclear Power Decisions: British Policies 1953-78*. London: Croom Helm.

Wilson, D. 1999. Exploring the Limits of Public Participation in Local Government. *Parliamentary Affairs* 52(2): 246–259.

Wuhl, S. 2008. *La démocratie participative en France : repères historiques*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Septembre 2008. http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html

Wynne, B. 1982. *Rationality and Ritual: The Windscale Inquiry and Nuclear Decisions in Britain*. Chalfont St Giles, Buckinghamshire, UK: British Society for the History of Science.