

# **Image et rôle des autorités réglementaires dans la gestion des déchets radioactifs**

**Enseignements tirés par le Forum de l'AEN sur la  
confiance des parties prenantes**

© OCDE 2003

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE  
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

### **L'AGENCE DE L'OCDE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE**

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1<sup>er</sup> février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OECE. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays Membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays Membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ; et
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales des politiques réalisées par l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

#### **© OCDE 2003 (NEA 4828)**

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France. Tél. (33-1) 44 07 47 70. Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## AVANT-PROPOS

Les institutions engagées dans la gestion à long terme des déchets radioactifs sont confrontées à une situation en évolution rapide, sous l'effet des transformations qui affectent la société civile, les technologies de l'information ou le rôle des médias par exemple. Cette évolution se produit au moment même où certains programmes nationaux passent de la phase de la recherche et du développement à celle du choix d'un site et de l'aménagement d'un dépôt de déchets, tandis que d'autres revoient et définissent leurs orientations en matière de gestion des déchets. Comme c'est souvent le cas en liaison avec l'environnement, la revendication en faveur d'une participation du public à la prise de décision oblige à réfléchir à de nouvelles stratégies visant à associer l'ensemble des acteurs concernés.

De l'avis du Comité de la gestion des déchets radioactifs (*Radioactive Waste Management Committee - RWMC*) de l'AEN, la perception et la confiance du public sont parmi les domaines stratégiques où des améliorations contribueraient grandement à l'essor des programmes de gestion des déchets radioactifs. Le Comité se propose d'encourager une vision commune parmi les institutions qui le composent et de mettre en place les conditions d'un dialogue plus fécond entre toutes les parties intéressées. C'est dans cet esprit que le RWMC a créé le Forum sur la confiance des parties prenantes (*Forum on Stakeholder Confidence - FSC*). Le FSC est chargé de suivre l'expérience acquise à travers le monde par ses organisations participantes dans leur programme d'ouverture vers l'extérieur, de cerner et d'examiner les questions concernant la confiance des parties prenantes, et d'aider à établir le dialogue à l'intérieur et à l'extérieur des frontières institutionnelles.

Depuis sa création en août 2000, le FSC déploie une activité intense et fructueuse. L'alternance d'ateliers et de séances plénières pour analyser les enseignements s'est avérée très efficace. Par exemple, le FSC a brossé un tableau complet de la situation en Suède en rassemblant les positions formulées par la Société suédoise de gestion du combustible et des déchets nucléaires (SKB), le maire d'Oskarshamn et le Service national d'inspection de l'énergie nucléaire et l'Institut national de protection contre les radiations (SKI/SSI) au premier atelier du FSC tenu à Paris en 2000. Les cas de la Finlande et du

Canada ont été examinés en profondeur lors des deuxième et troisième ateliers du FSC organisés respectivement en 2001 et en 2002. Un panorama complet de la situation au Royaume-Uni a été présenté à la séance plénière du FSC en avril 2002. Le calendrier des activités du FSC et ses publications gratuites peuvent être consultés sur le site web de l'AEN à <http://www.nea.fr/html/rwm/fsc.html>.

Le FSC souligne que, parmi tous les acteurs institutionnels dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, ce sont sans doute les autorités de réglementation qui sont allées le plus loin dans la redéfinition de leur rôle. Le présent rapport dégage quelques-unes des principales conclusions du FSC. Il s'agit de proposer une synthèse des enseignements utiles pour l'exécution de la mission de réglementation et le rôle des autorités réglementaires dans le cadre d'un processus de décision robuste et transparent pour la gestion des déchets radioactifs.

### ***Remerciements***

Carmen Ruiz López (CSN, Espagne) a rédigé la première version du présent rapport au nom des représentants des autorités réglementaires au sein du FSC et du RWMC.

Le Forum des régulateurs du RWMC a examiné et entériné le présent rapport.

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
Historique.....	7
S'adapter aux exigences de la société moderne.....	7
Prise de décision et application des mesures de gestion des déchets.....	8
Le système de gestion de déchets : Définir le rôle des autorités réglementaires.....	10
Résumé des principaux enseignements.....	13
Le rôle des autorités réglementaires : Servir le public.....	13
Le processus réglementaire : Un travail progressif d'amélioration et de participation du public.....	14
Dialogue et interaction : Une culture de transparence, d'apprentissage et de collaboration active des organisations.....	17
Conclusions.....	21
Références.....	23
Lectures complémentaires.....	25
Liste d'acronymes.....	27



## HISTORIQUE

Le Forum sur la confiance des parties prenantes (*Forum on Stakeholder Confidence – FSC*) a donné l'occasion d'examiner le contexte général dans lequel s'inscrit la gestion à long terme des déchets radioactifs et, plus particulièrement, l'évacuation des déchets solides. Plusieurs éléments de ce contexte revêtent une importance particulière pour les autorités réglementaires. Comme on le verra plus loin dans la présente section, dans les sociétés modernes, les demandes concernant la gouvernance du risque, de même que la généralisation des processus de décision par étapes ont déjà modifié l'image et le rôle des autorités réglementaires. Les instruments juridiques reflètent et encouragent un nouvel éventail de comportements et une nouvelle interprétation de la façon dont les autorités réglementaires peuvent servir l'intérêt public.

### **S'adapter aux exigences de la société moderne**

L'évolution de la société moderne façonne le contexte de la gestion des déchets radioactifs à long terme. Elle requiert de nouvelles formes de dialogue et de processus de décision qui font appel à un grand nombre de parties prenantes. Nos sociétés attachent une importance croissante à certaines valeurs comme la santé, la protection de l'environnement et la sûreté, d'où la nécessité de nouvelles formes de *gouvernance du risque* en cas d'activités dangereuses<sup>1</sup>.

Le FSC a qualifié la nouvelle dynamique de dialogue et de prise de décision comme un abandon du modèle classique « *décider, annoncer et défendre* » qui portait exclusivement sur le contenu technique pour le modèle « *s'engager, interagir et coopérer* », qui accorde un poids égal au contenu technique et à la qualité du processus pour parvenir à des résultats exploitables (Kotra, 2000).

---

1. Selon la description qu'en fait le Projet TRUSTNET de la Commission européenne, le « Paradigme de confiance mutuelle sur la gouvernance des activités à risque » se caractérise par une vaste participation des parties prenantes. Toute action ou décision doit être justifiée. La prise de décision est aussi décentralisée que possible.

Par conséquent, les aspects scientifiques et techniques de la gestion des déchets dans des conditions sûres ont perdu leur caractère exclusif. L'aptitude à communiquer et à s'adapter aux réalités nouvelles est devenue décisive pour gagner la confiance du public. Les compétences techniques sont nécessaires, mais pas suffisantes : bien que les questions de sûreté demeurent la priorité la plus élevée, il est clair que le nouveau contexte appelle une panoplie plus diversifiée de moyens et de modalités d'action.

S'agissant de la gestion des déchets radioactifs, la confiance des parties prenantes dans les institutions est jugée déterminante pour la réussite d'un processus de décision impliquant la société civile. C'est aux autorités réglementaires qu'il appartient de relever ce défi en tant que « garantes » de la santé et de la sûreté du public : pour pouvoir remplir pleinement leur mission, il ne leur suffit pas d'être indépendantes, compétentes et fiables, il leur faut aussi s'employer à gagner la confiance des parties prenantes et de la population en général (OCDE/AEN, 2001b).

### **Prise de décision et application des mesures de gestion des déchets**

On admet en général qu'un processus de décision séquentiel, fondé sur des étapes distinctes et faciles à évaluer, facilite le suivi des décisions, favorise le retour d'expérience des parties prenantes et de la société civile et renforce la confiance du public et du personnel politique dans la sûreté des mécanismes de gestion des déchets à long terme.

Dans tout processus de décision séquentiel, il faut définir précisément les étapes, délimiter et expliciter clairement les rôles et les responsabilités propres des différents acteurs à chacune des étapes, le tout dans un cadre juridique approprié.

Afin d'instaurer un climat de confiance dans le processus, il est important de pouvoir en expliquer les modalités et, plus encore, de veiller à ce qu'il soit perçu comme étant ouvert, transparent, équitable et généralement participatif.

Pour assurer l'**ouverture** et la **transparence**, il faut prévoir des procédures adaptées permettant aux parties prenantes et au public d'intervenir et de tester la validité des engagements concernant **la confiance, la légitimité et l'authenticité**. Il devrait être possible de se faire une idée des attentes à chaque étape et de la façon dont les faits, les avis d'experts et les jugements de valeur se combinent pour servir de base à la décision. Toutes les actions et décisions doivent être justifiées.



La participation de la société civile est un moyen d'assurer que les valeurs publiques et les grands principes sont pris en compte et, ce faisant, étayer l'équité, la stabilité et la légitimité des décisions.

L'examen public des solutions de rechange et des options peut fortement contribuer à renforcer la légitimité du processus. Plusieurs solutions peuvent être envisagées lors de la définition des options et des stratégies de gestion des déchets (comme c'est le cas actuellement en France ou comme c'est prévu au Canada pour les déchets de haute activité ou le combustible usé). On peut aussi créer (à l'instar de la Finlande et de la Suède) une instance chargée d'étudier des options et des solutions de rechange dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) d'un projet spécifique comme l'aménagement d'un dépôt géologique.

L'EIE pourrait favoriser la participation du public et des parties prenantes à un projet spécifique à l'échelon local. En ce qui concerne les politiques et stratégies de portée générale, toutefois, le concept d'évaluation stratégique des impacts (ESI) élaboré dans le contexte de l'Union européenne (UE), pourrait s'avérer plus pertinent. Il suppose un éventail plus large de parties prenantes autant à l'échelle nationale qu'internationale. Dans les deux cas, le rôle de chacun des acteurs (y compris les autorités réglementaires) doit être clairement défini et largement exposé, tant au niveau national qu'international.

L'expérience acquise dans l'aménagement des dépôts de déchets montre que les avancées reposent sur :

- une stratégie claire concernant la solution de gestion à long terme et le soutien résolu du gouvernement et des décideurs, basés sur la reconnaissance des responsabilités et des besoins<sup>2</sup> ;
- un processus de décision souple qui permette de tenir compte des besoins du public et des parties prenantes (mise en œuvre plus échelonnée, réversibilité, etc.) ;
- l'engagement de toutes les parties concernées, y compris les municipalités visées et les autorités réglementaires compétentes, et
- un mécanisme de dialogue et d'interaction bien structuré entre praticiens, autorités réglementaires, décideurs politiques et grand public.

---

2. Dans sa décision de principe sur le stockage du combustible usé, par exemple, le gouvernement de Finlande a jugé que la solution du dépôt géologique était « conforme au bien général de la société ».

## **Le système de gestion de déchets : Définir le rôle des autorités réglementaires**

En général, il incombe aux autorités nucléaires réglementaires : (i) de fixer les prescriptions en matière de radioprotection et de sûreté ; (ii) d'édicter des lignes directrices sur les méthodes et la documentation relatives à l'évaluation de la sûreté ; (iii) d'examiner l'analyse de sûreté du praticien comme fondement pour l'autorisation des activités et des installations de gestion et d'évacuation des déchets ; (iv) d'inspecter et de contrôler la construction, l'exploitation et la fermeture des installations nucléaires, afin d'en assurer la conformité avec les conditions d'autorisation, et (v) de fournir des informations aux autorités politiques, au public ou à toute autre partie, selon que de besoin.

En fonction de la législation et de la réglementation en vigueur dans chaque pays, la procédure d'autorisation peut commencer par une forme de décision visant, soit le choix du site ou l'autorisation du site, soit le permis de construire. Toutefois, le choix du site est un processus de longue haleine qui représente aussi un élément important et délicat dans la création d'un dépôt de déchets du point de vue des préoccupations du public et de la participation des décideurs aux échelons national et local.

Des expériences bien menées dans le choix des sites d'installations ont montré qu'une participation active des autorités réglementaires était nécessaire et ne mettait pas pour autant nécessairement en cause leur indépendance et leur intégrité. En particulier, dans les pays nordiques, les municipalités en sont venues à considérer les autorités réglementaires comme « *les experts indépendants au service du public* » (Carlsson, 2000) et « *des superviseurs compétents et responsables de la sûreté* » (Lucander, 2002), grâce à une participation et à un engagement à l'échelon local très tôt dans la procédure.

Le niveau d'implication des autorités réglementaires dans les *activités préalables à l'autorisation* et leur influence potentielle sur le programme de construction de dépôt et le processus de prise de décision dépendent en grande partie du rôle qui leur est assigné dans le cadre juridique national. Ainsi, en Suède, la loi prévoit que le SKI revoie tous les trois ans le programme de R-D en matière de gestion des déchets. Aux États-Unis, la Commission de réglementation nucléaire (*Nuclear Regulatory Commission*) est tenue d'examiner le programme de sélection et de caractérisation des sites et de faire part de ses conclusions préliminaires assez tôt dans la procédure. Par contre, dans d'autres pays comme le Royaume-Uni et l'Espagne, le cadre juridique actuel ne prévoit pas de rôle précis pour les autorités réglementaires dans les premières phases de la sélection des sites (OCDE/AEN 2003b).

Comme l'illustre l'expérience finlandaise, il est toujours possible d'obtenir des réactions de la part des autorités réglementaires en fixant tout au long de la procédure de sélection des sites des échéances pour la réalisation de rapports/examens. Un tel modèle de dialogue « informel » entre le praticien et les autorités réglementaires suppose une grande confiance de la société dans les autorités réglementaires. Il impose également l'existence d'un processus d'interaction bien défini qui bénéficie de la confiance du public et garantisse que toute prise de décision en matière d'autorisation ne sera pas ultérieurement limitée dans sa portée ou compromise par des considérations juridiques ou « quasi-juridiques » (Ferch, 2002).



## RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

À ce jour, les réunions et les ateliers du FSC ont permis aux autorités réglementaires et aux autres parties prenantes de se pencher sur leurs expériences respectives. Les enseignements les plus importants sont traités plus bas dans la présente section. Ils sont répartis en quatre domaines : le rôle des autorités réglementaires, les caractéristiques du processus réglementaire, les aspects qui favorisent la confiance du public et les démarches de communication réglementaires.

### **Le rôle des autorités réglementaires : Servir le public**

Les autorités réglementaires étant chargées de protéger la santé publique et l'environnement, *leur mission relève du service public* (Melin 2001b). En tant que responsables de la sûreté publique, il est crucial qu'elles soient associées très tôt à la procédure de sélection des sites et collaborent avec la ou les collectivités potentielles visées, pour autant que cette intervention demeure dans des limites juridiquement compatibles avec leur statut.

L'indépendance, la compétence et l'efficacité sont des notions déterminantes pour obtenir la confiance du public dans le programme national de gestion des déchets radioactifs, en premier lieu son volet relatif à l'évacuation des déchets de haute activité (OCDE/AEN, 2003b).

Les autorités réglementaires jouent un rôle important dans le processus de décision global concernant le programme national de gestion des déchets, en assurant sa crédibilité et, par conséquent, en favorisant la confiance dans le système. Les autorités réglementaires doivent donc agir et être perçues comme des vérificateurs indépendants de la qualité des travaux et de l'intégrité du processus de prise de décision.

Abstraction faite de toute contrainte légale éventuelle, l'idéal serait que les autorités réglementaires soient des « garants » de la sûreté et les « experts de la société civile », se tenant à la disposition des parties prenantes préoccupées par des problèmes de sûreté. Il faudrait donc qu'elles nouent de bons contacts avec les différentes parties prenantes. Des voies de com-

munication devraient être maintenues avec le grand public, les praticiens, les ministères gouvernementaux, le parlement, les groupes d'action concernés et toute autre partie. Des mécanismes de dialogue appropriés doivent être mis au point avec les différentes parties prenantes.

### **Le processus réglementaire : Un travail progressif d'amélioration et de participation du public**

*Un processus de décision et de mise en œuvre séquentiel suppose une démarche réglementaire procédant par étapes : d'un point de vue réglementaire, la démarche séquentielle pour appliquer les programmes de dépôt de déchets est essentielle, dans la mesure où elle permet, à chaque étape, de faire le point et de vérifier s'il convient de passer à l'étape suivante (Westerlind et Hedberg, 2001).*

Un tel processus favorise une évolution graduelle de la réglementation, depuis les principes très généraux jusqu'aux lignes directrices applicables à l'instruction des demandes d'autorisation. On peut donc dire, qu'en pratique, la réglementation est un travail d'apprentissage et de d'ajustement permanents. Les règles fixées à chaque étape peuvent être modifiées ou actualisées lors d'une étape ultérieure, encore que « les autorités réglementaires doivent préciser les raisons et les arguments qui motivent toute modification au cours des stades ultérieurs de l'aménagement du dépôt de déchets » (Nies, 2001).

Pour maintenir la souplesse d'un processus de prise de décision qui pourrait s'étaler sur plusieurs décennies, les autorités réglementaires devraient s'efforcer d'éviter de fixer d'emblée des règles trop strictes. Toutefois, comme cela a été mentionné plus haut, une telle approche sous-entend entre les praticiens et les autorités réglementaires un processus d'interaction bien structuré et formalisé jouissant de la confiance du public. À l'heure actuelle, la portée, les critères spécifiques et le niveau de détail des règlements en vigueur dans les pays de l'OCDE sont très variables (OCDE/AEN, 2002b). Deux approches sont envisageables, chacune pouvant avoir ses avantages et ses inconvénients :

- Des instructions détaillées :
  - envoient des messages clairs autant aux praticiens qu'au grand public, mais
  - si elles sont trop restrictives, elles peuvent compromettre l'évolution des techniques et des procédures propres au système de gestion des déchets radioactifs.

- Des instructions générales :
  - offrent des occasions supplémentaires de dialogue constructif entre les autorités réglementaires et les praticiens, qui pourraient favoriser l'évolution de procédures techniques, mais
  - laissent une trop large part à l'interprétation et peuvent donner l'impression que les autorités n'exercent pas un contrôle suffisant.

Il est possible que certains se demandent si le niveau de connaissance est suffisant pour étayer correctement les décisions techniques ou les choix de société à chaque étape du processus. Le STUK a répondu à cette question de façon pragmatique à l'atelier du FSC, tenu à Turku : « au stade de la décision de principe<sup>3</sup>, aucune conclusion définitive n'était exigée concernant la sûreté du concept d'évacuation proposé. Seule était requise une analyse de sûreté préliminaire stipulant qu'aucun élément susceptible de mettre en doute la possibilité d'atteindre le niveau de sûreté voulu n'avait été relevé » (Lääksonen, 2002).

Toute participation équilibrée dans ce type de processus à long terme suppose que les autorités réglementaires disposent non seulement d'une bonne vision de l'ensemble du processus décisionnel, mais aussi d'une description claire des exigences ou des attentes à chaque étape.

*La participation du public lorsque les « règles du jeu » sont fixées ::* Le processus réglementaire et son application à la sélection et à l'autorisation du site de l'installation doivent être transparents et compréhensibles. D'où la nécessité d'un processus ouvert qui permette au public et aux autres parties prenantes de commenter les approches retenues par les autorités réglementaires. Par conséquent,

- il faudrait que les « règles du jeu » du processus réglementaire soient connues le plus tôt possible et, en tout état de cause, avant la présentation de la demande d'autorisation, et
- l'idéal serait que le grand public puisse percevoir l'ensemble du processus réglementaire, y compris la formulation de la politique pertinente par le gouvernement, comme étant impartial et équitable.

---

3. Voir note 2.

Toutefois, comme certaines questions sont de la compétence exclusive des autorités réglementaires, le FSC reconnaît qu'il leur incombe de fixer et d'indiquer à l'avance, quand, où et comment peut être prise en compte la contribution du public et des autres parties prenantes. Il faudrait, pour le moins, qu'elles précisent sur quoi elles ont fondé leurs décisions (Nies, 2001).

Certaines autorités réglementaires (l'USNRC aux États-Unis, par exemple) associent régulièrement le public au processus réglementaire, et d'autres sont en train de leur emboîter le pas (le CCSN au Canada, la DSN en Suisse, le SKI et le SSI en Suède). Les modalités varient d'un pays à l'autre et vont de libres observations du public et des parties prenantes jusqu'à l'organisation de réunions et d'audiences publiques concernant les autorisations. C'est là un domaine d'apprentissage continu où les nouvelles expériences peuvent être porteuses d'enseignements utiles (OCDE/AEN, 3b).

### ***Qualités des autorités réglementaires qui contribuent à inspirer la confiance et le soutien du public***

La confiance du public repose sur les résultats obtenus et sur certaines perceptions de la morale et des valeurs. Un bon historique tend à conforter l'idée, fondée sur l'expérience ou l'observation, que certains événements à venir se dérouleront comme prévu. On pourrait admettre en outre un certain niveau de délégation à l'endroit d'une institution ou d'une personne qui dégage une impression de fiabilité, d'honnêteté, de véracité, d'équité, de force, etc. La confiance est donc un ingrédient nécessaire pour renforcer la légitimité de la mission et du rôle des autorités réglementaires aux yeux du public.

Pour instaurer un climat serein et mériter la confiance du public, il apparaît primordial de respecter quelques principes en matière d'organisation et de comportement, notamment :

- ***L'ouverture*** : Diffuser largement les informations concernant les décisions, les politiques et les questions liées à la sûreté. Être ouvert, c'est aussi être prêt à répondre aux questions, à discuter et à échanger des points de vue avec le public ou les organisations. Les communications doivent être ouvertes et honnêtes. Des canaux de communication doivent être maintenus ;
- ***la clarté*** : Les autorités réglementaires témoignent de leur volonté d'ouverture en s'attachant à communiquer de façon claire et compréhensible avec le grand public qu'elles desservent. L'utilisation d'un langage simple pour expliquer la sûreté, les mécanismes institutionnels et les procédures est capitale pour



renforcer la compréhension et la transparence nécessaires à l'instauration d'un climat de confiance ;

- ***l'obligation de rendre compte*** : Les autorités réglementaires doivent se tenir prêtes à voir leurs actions et leurs décisions passées au crible et remises en cause dans des forums publics ;
- ***l'indépendance*** : Les autorités réglementaires doivent être indépendantes des organisations de l'industrie électronucléaire s'agissant des décisions liées aux autorisations, ainsi que de toute autre organisation susceptible d'être visée par ces décisions. L'indépendance doit être attestée par des actions concrètes ;
- ***la compétence*** : La compétence doit s'entendre à la fois au sens réglementaire et au sens ordinaire de l'efficacité. La compétence réglementaire découle du mandat assigné aux autorités réglementaires dans le programme national. C'est la condition *sine qua non* de leur légitimité et de leur action. La compétence en termes d'efficacité repose sur la formation du personnel et les ressources de leurs institutions. Le personnel doit posséder les connaissances spécialisées requises et disposer de ressources suffisantes pour dépouiller les propositions et les arguments des praticiens. Pour atteindre et maintenir le niveau de compétence voulu, les autorités réglementaires doivent être en mesure d'attirer et de conserver un personnel compétent.

### **Dialogue et interaction : Une culture de transparence, d'apprentissage et de collaboration active des organisations**

Pour gagner la confiance du public, toutes les autorités réglementaires, y compris le gouvernement, doivent se doter d'une stratégie à long terme de communication avec le public et d'interaction avec les parties prenantes.

Une condition préalable pour élaborer les stratégies de communication avec les parties prenantes et traiter les questions concrètes est d'être à l'écoute de leurs préoccupations et à leurs attentes. C'est l'objectif que s'est fixé le STUK de Finlande, par exemple. Si les autorités réglementaires veulent accroître la confiance du public dans leur mandat, elles doivent s'interroger sur les préoccupations de la société civile et sur la façon d'y répondre, dans la mesure où les inquiétudes du public se sont souvent révélées différentes de ce que les experts techniques considéraient comme les problèmes les plus pertinents.

L'information du public sur les aspects réglementaires et la définition de la stratégie de communication avec l'ensemble des acteurs concernés, devraient commencer par la réalisation d'études et de recherches sur les préoccupations de la société. La perception du risque, les valeurs et les intérêts du public et des différentes parties prenantes sont d'ores et déjà des domaines de recherches pour des autorités réglementaires, comme la CCSN au Canada, le STUK en Finlande, ainsi que le SKI et le SSI en Suède (OCDE/AEN, 2003b).

Comme les autorités locales ont un rôle décisionnel crucial dans le processus global aboutissant au choix du site (et encore accru si les municipalités y participent à titre volontaire ou détiennent des droits de veto comme en Suède ou en Finlande), elles servent d'intermédiaires naturels dans le dialogue avec les autorités techniques réglementaires responsables de l'évacuation des déchets. Il faudrait en premier lieu que les autorités réglementaires techniques prennent l'initiative de la collaboration en épaulant les élus locaux dans leur action. Dans les deux cas cités, les autorités réglementaires sont exemplaires par leur dynamisme dans la communication et leur capacité d'apprentissage. L'objectif n'est pas d'arriver à faire accepter un projet au public, mais plutôt d'asseoir la crédibilité des autorités réglementaires et de gagner la confiance du public, tout en fournissant aux décideurs nationaux et locaux les informations requises sur les questions de sûreté.

Se pose ensuite une série de questions : Qui peut remplir le rôle de communicateur dans chaque organisation ? Quelles compétences faut-il ? De quelle formation a-t-on besoin pour acquérir ces compétences ? Quels critères peut-on utiliser pour orienter le choix de la personne adéquate dans chaque contexte ? Les méthodes de travail varient entre les autorités de sûreté des différents pays. Dans les pays nordiques, on considère que tous les agents sont des communicateurs en puissance (Viktorsson, 2001). En Finlande, des représentants du STUK, allant du rang de directeur à celui d'inspecteur, se sont rendus dans les collectivités à maintes reprises et sont également intervenus dans les médias locaux et nationaux (Varjoranta, 2002).

La communication avec le public et les médias est une question particulièrement importante dans la mesure où les deux entités sont à la fois un auditoire en elles-mêmes et des relais vers d'autres auditoires.

Communiquer avec le public n'est pas chose simple, car on ne peut pas toujours traduire le vocabulaire technique en langage accessible au public. En toute hypothèse, la communication exige de l'organisation un engagement de perfectionnement permanent : une formation est nécessaire pour communiquer sur les risques et conduire des réunions publiques. Ainsi, il faudrait ajouter *l'information du public* à la liste des missions fondamentales

des autorités réglementaires. D'ailleurs, ce point est mentionné dans les actes juridiques portant création des organismes investis du pouvoir réglementaire (e.g, CNSC au Canada, CSN en Espagne et SKI en Suède) et figure parmi les objectifs des programmes stratégiques de réglementation. L'autorité réglementaire, en tant qu'organisme indépendant, peut fournir des **informations indépendantes, impartiales, équilibrées et factuelles** sur les questions liées à la sûreté. La plupart des organes de réglementation doivent non seulement présenter des rapports réguliers ou périodiques, mais aussi informer les parties prenantes qui le demandent.

En définitive, les autorités réglementaires doivent donc se tenir prêtes à répondre. Cela signifie qu'il leur faudrait définir une position sur les questions soulevées et les problèmes d'intérêt public (par exemple, solutions de rechange et options pour l'évacuation des déchets, faisabilité de l'évacuation, récupérabilité, etc.).



## CONCLUSIONS

L'évolution de la société moderne impose de nouvelles formes de *gouvernance du risque* qui se caractérisent par la participation des parties prenantes concernées aux processus de décision.

Dans le domaine de la gestion et de l'évacuation des déchets radioactifs, il faudrait placer le processus de décision dans le contexte d'un dialogue/interaction bien structuré entre le praticien, l'autorité réglementaire, le décideur politique et le grand public. La réussite du processus dépend notamment de la capacité des institutions et des décideurs d'acquiescer et de soutenir une réputation d'intégrité et de responsabilité.

La culture, la vie politique et l'histoire peuvent varier d'un pays à l'autre, offrant ainsi des contextes différents pour gagner et conserver la confiance du public. Par conséquent, ce qui fonctionne bien quelque part ne sera pas forcément efficace ailleurs. Néanmoins, les éléments suivants semblent communs aux programmes qui ont réussi à emporter la confiance du public :

- une stratégie claire concernant la solution de gestion à long terme et le soutien résolu du gouvernement et des décideurs, basés sur la reconnaissance des responsabilités et des besoins ;
- un processus de décision souple qui permette de tenir compte des besoins du public et des parties prenantes (mise en œuvre plus échelonnée, réversibilité, etc.) ;
- l'engagement de toutes les parties concernées, y compris les municipalités visées et les autorités réglementaires compétentes, et
- un mécanisme de dialogue et d'interaction bien structuré entre praticiens, autorités réglementaires, décideurs politiques et grand public.

Parmi toutes les parties au processus de décision, les autorités réglementaires sont celles qui sont allées le plus loin dans la redéfinition de leur rôle. La position classique à travers le monde était que les autorités régle-

mentaires ne devaient pas se mêler de trop près du programme de gestion et d'évacuation des déchets avant que la procédure d'autorisation proprement dite ne soit lancée, de crainte de voir leur indépendance juridiquement compromise. Cette attitude laisse progressivement la place à une approche plus dynamique et moins effacée au cours des étapes qui précèdent l'autorisation. Les autorités réglementaires, qui représentent l'intérêt public en matière de sûreté, devraient intervenir dès les premières phases du processus de choix du site et collaborer avec la ou les collectivités susceptibles d'accueillir les installations visées.

Les autorités réglementaires sont chargées, à la fois, d'élaborer des normes et critères de sûreté destinés à assurer la santé publique et de déterminer si ces normes et critères seront correctement respectés par les installations proposées, avant de lancement du processus d'autorisation. Un processus réglementaire échelonné et transparent, piloté par un organisme respecté, peut apporter l'assurance que les propositions du praticien sont soumises pour le compte du public à l'examen technique rigoureux qui s'impose.

L'indépendance et la responsabilité publique des autorités réglementaires sont déterminantes pour la confiance du public dans le programme national de gestion des déchets radioactifs, spécialement en ce qui concerne les déchets de haute activité. Il faudrait que les autorités réglementaires s'attachent méthodiquement à maintenir un rôle, et une image, de superviseurs indépendants de la qualité et de la crédibilité du processus de décision.

Informé le public est considéré comme une fonction clé des autorités réglementaires. Dans ses rapports avec le public, l'autorité réglementaire doit viser à l'éclairer, à gagner sa confiance et à fournir aux décideurs nationaux et locaux les informations dont ils ont besoin sur les questions visées.

Le processus réglementaire s'inscrit dans un système de prise de décision beaucoup plus vaste dont les modalités pratiques de mise en œuvre doivent être tantôt mieux définies tantôt améliorées, dans le respect du cadre institutionnel et de la culture de chaque pays.

## RÉFÉRENCES

- Carlsson, T. (2000). *The political and public perspective on radioactive waste management in Oskarshamn, Sweden*, dans (OCDE/AEN, 2001a) (q.v.).
- Lääksonen, J. (2002). *Safety: one crucial element for decision making*, dans (OCDE/AEN 2002), (q.v.).
- Kotra, J. (2000). *Is there a new dynamics of dialogue and decision making*, dans (OCDE/AEN, 2001a), (q.v.).
- Lucander, A. (2002). *Confidence building: What gives confidence to the various categories of stakeholders?*, dans (OCDE/AEN, 2002) (q.v.)
- Melin, J. (2001). *The oversight of nuclear safety - a mission in service of the public*, dans (OCDE/AEN, 2001b) (q.v.).
- OCDE/AEN (2001a) *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal. Workshop Proceedings*, Paris, France, 28-31 Août 2000. OCDE/AEN, Paris.
- OCDE/AEN (2001b). *Workshop on Investing in Trust: Nuclear Regulator and Public*, Paris, 29 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2000. OCDE/AEN, Paris.
- OCDE/AEN (2002a). *Stepwise Decision Making for the Disposal of Spent Nuclear Fuel in Finland. Workshop Proceedings*, Turku, Finlande, 14-16 November 2001. OCDE/AEN, Paris.
- OCDE/AEN (2003a). *Public Confidence in the Management of Radioactive Waste: The Canadian Context. Workshop Proceedings, Ottawa, Canada, 14-18 October 2002*. OCDE/AEN, Paris.
- OCDE/AEN (2003b). *Public Information, Consultation, and Involvement in Radioactive Waste Management: An International Overview of Approaches and Experiences*. OCDE/AEN, Paris.
- OCDE/AEN (2002b). *The Regulatory Control of Radioactive Waste Management in NEA Member Countries*, Mise à jour de NEA/RWM/RF(2002)/REV 1. OCDE/AEN, Paris. [Consulter aussi [www.nea.fr/html/rf/welcom.html](http://www.nea.fr/html/rf/welcom.html)]
- Nies, A. (2000) *The Views and Needs of Regulators*, in (OCDE/AEN, 2001a) (q.v.)

Ferch, R. (2002) *Regulating Nuclear Waste in Canada*, in (OCDE/AEN 2003a) (q.v.).

Varjoranta, T. (2002). *Regulator's relationship with public and media: satisfying expectations*, dans (OCDE/AEN, 2002), (q.v.).

Viktorsson, C. (2001). *Why it is important to promote communication decision-making process?*, dans (OCDE/AEN, 2001b), (q.v.).

Westerlind, M. et Hedberg, B. (2001). *SKI's and SSI's Experiences from their Participation in the Siting of a Final Repository for Spent Nuclear Fuel*, dans (OCDE/AEN), 2001a, (q.v.).



## LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, CSN, ENRESA, *Regulating the Long-term Safety of Radioactive Waste Management, Proceeding of a NEA International Workshop, jointly organized by the CNRA, CRPPH and RWMC, Cordoba, Spain, 20-23 January 1997.*

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, « Où en est l'évacuation des déchets radioactifs en formations géologiques profondes : Une Évaluation internationale des progrès récents », OCDE/AEN, 1999.

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, « Domaine stratégiques de la gestion des déchets radioactifs. Position du Comité de l'AEN de la gestion des déchets radioactifs et orientations de ses travaux », OCDE/AEN, 1999.

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, *Confidence in the Long-term Safety of Deep Geological Repositories. Its Development and Communication*, OCDE/AEN, 1999.

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, « Établir et faire partager la confiance dans la sûreté des dépôts en grande profondeur : Approches et arguments », OCDE/AEN, 2002.

Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), *Communication on Nuclear, Radiation, Transport And Waste Safety: A Practical Handbook*, IAEA-TECDOC-1076, avril 1999.

Commission européenne (CE) *The TRUSTNET Framework: A New Perspective on Risk Governance. Project Report EUR 19150*, 2000.

NRC National Research Council, *Disposition of High-Level Waste and Spent Fuel. The Continuing Societal and Technical Challenges*, National Academy Press, Washington, DC, 2001.

Consulter aussi les sites Web suivants de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire :

- Forum sur la confiance des parties prenantes :  
<http://www.nea.fr/html/rwm/fsc.html>
- Forum des régulateurs du RWMC :  
<http://www.nea.fr/html/rwm/regulator-forum.html>



## LISTE D'ACRONYMES

AEN	Agence pour l'énergie nucléaire	
CCSN	Commission canadienne de sûreté nucléaire	
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear	Conseil de la sécurité nucléaire [Espagne]
DSN	Division principale de la sécurité des installations nucléaires [Suisse]	
FSC	Forum on Stakeholder Confidence of the OECD NEA	Forum de l'AEN/OCDE sur la confiance des parties prenantes
NRC	National Research Council	Conseil national de la recherche de l'Académie des Sciences (États-Unis)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	
RWMC	Radioactive Waste Management Committee	Comité de gestion des déchets radioactifs de l'AEN/OCDE
SKI	Statens Kärnkraftinspektion	Service national d'inspection de l'énergie nucléaire (Suède)
SSI	Statens Strålskyddinstitut	Institut national de protection contre les rayonnements (Suède)
STUK	Säteilyturvakeskus	Centre finlandais de radioprotection et de sûreté nucléaire (Finlande)
USNRC	United States Nuclear Regulatory Commission	Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis



## **ÉGALEMENT DISPONIBLE**

### **Publication de l'AEN d'intérêt général**

*Rapport annuel 2002* (2003)

*Gratuit : versions papier ou web.*

*AEN Infos*

ISSN 1605-9581

Abonnement annuel : € 40 US\$ 45 GBP 26 ¥ 4 800

*L'énergie nucléaire aujourd'hui*

ISSN 92-64-10329-5

Prix : € 21 US\$ 24 £ 14 ¥ 2 700

### **Gestion des déchets radioactifs**

*Public Confidence in the Management of Radioactive Waste: The Canadian Context* (2003)

Workshop Proceedings, Ottawa, Canada, 14-18 October 2002

ISBN 92-64-10396-1

Prix : € 45 US\$ 52 £ 30 ¥ 5 700

*Engineered Barrier System (EBS) in the Context of the Entire Safety Case* (2003)

Workshop Proceedings, Oxford, U.K., 25-27 September 2002

ISBN 92-64-10354-6

Prix : € 45 US\$ 52 £ 30 ¥ 5 700

*Stepwise Decision Making in Finland for the Disposal of Spent Nuclear Fuel* (2002)

ISBN 92-64-19941-1

Prix : € 45 US\$ 45 £ 28 ¥ 5 250

*Établir et faire partager la confiance dans la sûreté des dépôts en grande profondeur* (2002)

ISBN 92-64-09782-1 (Bilingue)

Prix : € 45 US\$ 40 £ 28 ¥ 5 150

*Radionuclide Retention in Geologic Media* (2002)

ISBN 92-64-19695-1

Prix : € 55 US\$ 49 £ 34 ¥ 5 550

*The French R&D Programme in Deep Geological Disposal of Radioactive Waste* (2003)

An International Peer Review of the "Dossier 2001 Argile"

ISBN 92-64-02136-1

*Gratuit : versions papier ou web.*

*Informier, consulter et impliquer le public dans la gestion des déchets radioactifs* (2003)

Panorama international des approches et expériences

ISBN 92-64-02128-0 (Bilingue)

*Gratuit : versions papier ou web.*

*Engineered Barrier Systems and the Safety of Deep Geological Repositories* (2003)

State-of-the-art Report

ISBN 92-64-18498-8

*Gratuit : versions papier ou web.*

*SAFIR 2: Belgian R&D Programme on the Deep Disposal of High-level and Long-lived Radioactive Waste* (2003) – An International Peer Review

ISBN 92-64-18499-6

*Gratuit : versions papier ou web.*

*Déclassement et démantèlement des installations nucléaires* (2002)

ISBN 92-64-28488-5

*Gratuit : versions papier ou web.*

*An International Peer Review of the Yucca Mountain Project TSPA-SR* (2002)

ISBN 92-64-18477-5

*Disponible sur le web.*

***Bon de commande au dos.***



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE