

Stockage géologique des déchets radioactifs : Engagement national, participation locale et régionale

Déclaration collective du
Comité de la gestion des déchets
radioactifs de l'Agence de l'OCDE
pour l'énergie nucléaire, adoptée
en mars 2012



Stockage géologique des déchets radioactifs : Engagement national, participation locale et régionale

**Déclaration collective du Comité de la gestion des déchets
radioactifs de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire,
adoptée en mars 2012**

© OCDE 2012
AEN n° 7037

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958. Elle réunit actuellement 30 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, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

Publié en anglais sous le titre :

Geological Disposal of Radioactive Waste: National Commitment, Local and Regional Involvement

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Photos de couverture : zone planifiée pour un dépôt de combustible usé à Östhammar, Suède (SKB) ; l'Assemblée nationale, France ; réunion du Comité local d'information et de suivi à Bure, France (CLIS).

Avant-propos

La question de la gestion des déchets radioactifs recouvre des aspects multiples qu'il est difficile de dissocier totalement des activités qui sont à l'origine de leur production et impossible de réduire à quelques éléments simples. De la même manière, si le stockage des déchets radioactifs dans une formation géologique est une entreprise technique, planifier l'aménagement du stockage et veiller à sa réalisation vont bien au-delà.

Le titre de cette déclaration collective met l'accent sur deux aspects essentiels de la tâche complexe consistant à s'assurer une adhésion durable de la société au stockage des déchets radioactifs en couche géologique : l'engagement national ainsi que la participation locale et régionale.

Cette déclaration reprend des idées développées dans la déclaration collective de 2008 du Comité de la gestion des déchets radioactifs (RWMC) de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) et dans des publications de groupes de travail du RWMC. Elle synthétise les enseignements tirés de l'expérience réelle que les pays membres de l'AEN échangent dans le cadre du Forum sur la confiance des parties prenantes et du Forum des régulateurs. Plusieurs autres études transversales et déclarations sont également mentionnées. La plupart des publications évoquées dans la déclaration, ainsi que d'autres documents pertinents, peuvent être téléchargés à l'adresse www.oecd-nea.org/rwm/.

Il convient de souligner que la définition pratique du terme « partie prenante » adoptée par le RWMC est la suivante : *Toute personne, tout groupe ou toute organisation ayant un intérêt ou un rôle à jouer dans les décisions liées à la gestion des déchets radioactifs.* Dans cette déclaration, les termes « partie prenante » et « acteur » sont souvent utilisés de manière interchangeable.

Table des matières

1. Introduction	7
2. Un cadre de décision coordonnant les niveaux national, local et régional dans la gestion des déchets radioactifs	9
3. Instaurer la confiance envers les institutions gouvernementales, les autorités de sûreté et l'exploitant	13
4. De nouveaux rôles pour les parties prenantes reposant sur une plus grande participation et l'apprentissage mutuel	15
5. Les multiples dimensions de la sûreté	19
6. Conclusions	21
7. Références	23

1. Introduction

Le point de vue international sur le stockage géologique des déchets

Des déchets radioactifs sont produits à toutes les étapes du cycle du combustible nucléaire dans le cadre de la production d'électricité et lors de l'utilisation de matières radioactives dans l'industrie, en médecine, dans la recherche, la formation et pour les activités de défense. Certains pays détiennent un volume important de déchets dont l'origine remonte aux activités militaires et de R-D antérieures à l'avènement du nucléaire civil. Tous ces déchets doivent être pris en charge en veillant à la sûreté et à la protection de l'homme et de l'environnement. Le stockage définitif, dans des conditions sûres, de toutes les catégories de déchets radioactifs est une nécessité, que l'on envisage ou non de construire de nouvelles centrales nucléaires à l'avenir.

En 2008, le Comité de la gestion des déchets radioactifs (RWMC) de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a fait une déclaration collective sur la pertinence et la faisabilité du stockage géologique de certaines catégories de déchets radioactifs. Cette déclaration reflète un fort consensus de la communauté internationale, pour dire que le stockage géologique et définitif des déchets constitue la solution appropriée. En effet, ce type de stockage est techniquement réalisable et permet en outre de garantir la sécurité des générations présentes et futures. Par ailleurs, aucune autre solution crédible n'existe, et quelles que soient les avancées technologiques observées à l'avenir, aucune solution de gestion ne pourra se substituer au stockage géologique pour certaines catégories de déchets. Le stockage géologique constitue également une approche éthique (au sens où la génération produisant les déchets assume sa responsabilité), et doit être mis en œuvre en tenant compte de la situation de chaque pays (AEN, 2008).

En parallèle, les experts reconnaissent également que la question de la gestion des déchets radioactifs recouvre des aspects multiples qu'il est difficile de dissocier totalement des activités qui sont à leur origine et impossible de réduire à quelques problèmes simples. Si stocker les déchets radioactifs dans une formation géologique est une entreprise technique, planifier l'aménagement et veiller à sa réalisation vont bien au-delà. En effet, le stockage géologique relève aussi d'un choix de société, et cette question doit par conséquent être examinée et débattue aux niveaux national, régional et local.

Cette déclaration collective examine les liens entre l'engagement, pris au niveau national, de mettre en œuvre une solution de gestion, et la participation des parties prenantes aux niveaux régional et local, dans la perspective de développer la confiance sociale.

Vers un dialogue renforcé et plus de participation

Le dialogue et la participation sont désormais un élément capital du processus de gestion des déchets radioactifs. Ainsi, les pays de l'OCDE/AEN favorisent de plus en plus la participation du public, ce qui nécessite l'instauration ou le renforcement d'un dialogue avec toutes les parties concernées. Parmi les parties prenantes au dialogue, les figures politiques régionales et locales et les représentants de la société civile jouent, le cas échéant, un rôle actif dans la prise de décisions concernant la gestion de ces déchets, y compris le choix du site et la mise en place de centres de stockage (ENEF, 2011). Ils construisent leur compétence en la matière et intègrent, souvent sur un pied d'égalité, des partenariats avec les organismes chargés de la gestion des déchets, de sorte que les questions à la fois techniques et sociétales puissent être abordées d'une manière qui conduit à la confiance (AEN, 2010a). En se positionnant en tant que partenaires, les institutions de gestion des déchets ont opté pour une vision plus large et plus réaliste de l'apprentissage et de la décision au sein de la société. Les exploitants, ainsi que les autorités réglementaires, ont analysé de manière lucide leur malaise face au rejet des approches technocrates adoptées auparavant pour la mise en place de solutions de gestion des déchets (AEN, 2000). Il est assurément difficile de faire évoluer la culture d'organisation, mais ce changement d'attitude est en bonne voie, et les acteurs institutionnels ont montré un intérêt constructif pour comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s'y adapter (AEN, 2003 ; AEN, 2004a ; AEN, 2007a).

2. Un cadre de décision coordonnant les niveaux national, local et régional dans la gestion des déchets radioactifs

La gestion des déchets radioactifs sur le long terme nécessite de construire un certain nombre d'installations, ce qui confère à ce défi national une forte composante locale ou régionale. Il faut reconnaître qu'il est difficile d'organiser la participation de la population locale et nationale dans des débats relatifs à des choix stratégiques d'ampleur nationale, en particulier lorsque ces derniers reposent sur des décisions prises d'autorité longtemps auparavant. En règle générale, les parties prenantes commencent à manifester leur intérêt et veulent avoir leur mot à dire quand des travaux de reconnaissance sont entrepris ou lorsqu'un projet d'implantation cible une zone spécifique. Aujourd'hui, les exploitants et les autres intervenants dans les programmes nationaux de gestion des déchets ont conscience de l'importance d'une consultation adéquate de la population sur des aspects stratégiques, et cherchent à favoriser cette participation. Ils ont appris, au fil du temps, que le passage de la dimension nationale à la dimension locale passe inévitablement par la mise en œuvre d'un cadre national de décision qui soit largement soutenu et accepté par les différents acteurs.

À propos de l'engagement national

Un ensemble de conditions favorisent la mise en œuvre d'un cadre national pour la gestion des déchets radioactifs (GDR). Ces conditions sont examinées et détaillées dans les documents AEN, 2004a et c, et énumérées ci-dessous (accompagnées d'autres citations) :

- Le lien entre la politique actuelle de gestion des déchets radioactifs et l'avenir de l'énergie nucléaire doit être abordé ouvertement.
- En général, la gestion des déchets est perçue comme étant liée aux orientations nationales de politique énergétique. Il est par conséquent primordial de clarifier le lien qui existe entre la production et la gestion des déchets radioactifs, d'une part, et la programmation nucléaire dans le pays, d'autre part. La capacité effective des parties prenantes d'intervenir dans les débats et les décisions sur des questions fondamentales de la politique énergétique globale devrait contribuer de manière substantielle à faire avancer les programmes de GDR.
- Le programme de gestion des déchets est élaboré à partir d'une décision concertée ou d'une déclaration du gouvernement national expliquant qu'il n'est pas acceptable de négliger ou de reporter des décisions sur la

gestion des déchets nucléaires et qu'il faut mettre en place une politique intégrative.

- Un plan national de gestion des déchets précisant l'origine, la quantité et la destination des différentes catégories de déchets est élaboré et tenu à jour.
- Des déclarations concernant la politique d'importation ou d'exportation des déchets radioactifs sont utiles.
- Le rôle des différents acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre de la politique de gestion est décrit et largement diffusé.
- Les acteurs responsables du financement de la gestion des déchets et les problèmes à long terme, tels que la propriété des déchets, sont précisés dans la politique de gestion.
- La manière dont la politique sera mise en œuvre est claire, par exemple, les rôles et les responsabilités sont définies, et l'engagement est pris pour la mener à bien.
 - Un engagement fort et durable de l'ensemble des acteurs institutionnels est établi dès le départ. Il est primordial que le projet ait un moteur et un pilote (ces rôles étant généralement assurés par deux institutions distinctes) afin de favoriser la poursuite du processus de prise de décision et de rester concentré sur les objectifs à atteindre.
 - Si les exploitants sont souvent en première ligne, les autorités de sûreté passent aussi sur le devant de la scène au cours du processus de décision. La réglementation doit être claire, équilibrée et applicable (AEN, 2009b).
- La politique explique qu'aucun site n'est absolument parfait du point de vue technique, mais qu'il existe seulement une adéquation entre un site « sûr et susceptible d'être autorisé » et « un concept de gestion des déchets » qui reçoit le soutien de la collectivité d'accueil. L'objectif du processus de choix du site est d'identifier cette combinaison souhaitable de caractéristiques.
- Le processus d'identification d'un site s'accompagne de solides projets de développement à l'échelle locale et régionale, qui tiennent compte de l'avis des populations concernées et des perspectives de qualité de vie à long terme, au-delà de l'assurance de retombées économiques immédiates (CIP, 2010).

Le rôle particulier des autorités réglementaires en tant que reflet de l'engagement national

Les autorités de sûreté étant chargées de protéger la santé publique et l'environnement, ont une *mission au service du public*. Idéalement, et conformément à la législation, les autorités réglementaires doivent être « garantes » de la sûreté et jouer le rôle d'« experts au service du public », se posant en ressource accessible. Ainsi, ces responsables cherchent à établir une relation privilégiée avec les

différentes parties prenantes. Des réseaux de communication ouverts sont maintenus avec le grand public, les exploitants, les ministères, le Parlement, et les groupes d'action concernés entre autres. Les autorités réglementaires déterminent et indiquent d'entrée de jeu où, quand, et comment elles peuvent intégrer les contributions du public et des autres parties prenantes à leurs décisions (AEN, 2004b). Elles communiquent au minimum le fondement de leurs décisions (AEN, 2003).

Principes de la prise de décision

Dans le domaine de la gestion des déchets, « décider » ne signifie plus aujourd'hui opter de manière irrévocable pour un ensemble complet de solutions. Au contraire, la décision est une étape d'un processus global et prudent dans lequel l'éventail des choix possibles est étudié pour préserver au mieux la sécurité et le bien-être des générations présentes et futures sans priver ces dernières de leur libre arbitre. L'accent est donc mis, de plus en plus, sur une meilleure compréhension des concepts tels que la « prise de décisions par étapes » et la « démarche itérative », qui prévoient d'associer effectivement les populations locales directement concernées à la planification (AEN, 2004c).

Les processus de décision doivent satisfaire à des exigences contradictoires. Il est donc souhaitable que les programmes de gestion des déchets radioactifs s'inscrivent dans une démarche à la fois participative, flexible et responsable. Pour recueillir un large consensus, tout processus de décision doit respecter trois grands principes (AEN, 2004c) :

- *La décision doit être prise par des processus itératifs procurant suffisamment de flexibilité pour que l'on puisse s'adapter à l'évolution du contexte, par exemple en adoptant une approche par étapes qui laisse suffisamment de temps aux acteurs concernés pour s'assurer d'être représentés de manière équitable et de développer leur compétences. Ces compétences s'amélioreront notamment à travers le dialogue et l'échange sur les recherches menées et leur évaluation indépendante.*
- *L'apprentissage collectif doit être facilité, en encourageant, par exemple, les interactions entre les différentes parties prenantes et les spécialistes du domaine.*
- *La participation du public à la prise de décision doit être encouragée, en favorisant, par exemple, une communication constructive et riche entre individus ayant différents bagages culturels, croyances, intérêts, valeurs et points de vue sur le monde.*

Éléments pragmatiques pour une prise de décision bénéficiant d'un soutien régional et local

- L'adhésion des populations locales et régionales devrait être favorisée par une démarche de sélection de site volontaire, fondée, dès l'origine, sur la recherche de l'assentiment des communes d'accueil, et permettant

aux collectivités de se retirer dans un certain intervalle de temps ou dans certaines circonstances (AEN, 2004a, c).

- Une surveillance visible et renforcée de la part des autorités représentant les intérêts locaux ou régionaux renforce la confiance dans le processus décisionnel (Moore, 2011).
- L'acceptation à long terme de toute installation de gestion des déchets dépendra d'une relation à la fois solide et durable entre les collectivités locales et l'installation de gestion des déchets. L'instauration d'une telle relation est favorisée par une manière de concevoir et de mettre en place les installations qui reflète les valeurs et intérêts des populations locales (AEN, 2007b).
- La mise en place de partenariats permet de faire coopérer les organismes de gestion des déchets et les collectivités locales. Ces partenariats visent à garantir l'équité (par exemple, l'ouverture à toute personne intéressée) et la décision compétente (processus de décision éclairé) et permettent également de concevoir les contreparties possibles, les modalités de contrôle local et les possibilités de développement (AEN, 2010a).

Cette coopération peut avoir lieu au sein de diverses organisations (comme des ONG, des associations d'élus locaux, des unités au sein ou en dehors des collectivités locales ou régionales). Ces partenariats ont été ou sont actuellement mis en place dans un nombre croissant de pays. Le plus souvent, ces organisations se forment leurs propres compétences et influencent les travaux des exploitants. Par ailleurs, elles recueillent, traitent et diffusent des informations sur les installations et leur impact, elles surveillent les résultats d'autres acteurs et ont un rôle de conseil auprès des autorités locales. Cette collaboration permet un apprentissage conjoint par la communauté et les décideurs.

Les avantages consentis aux collectivités visent leur montée en puissance : des ressources financières leur permettent de couvrir les frais de leur collaboration et d'engager des experts indépendants ; des avantages socio-économiques tendent à améliorer la situation des communautés d'accueil. Tous ces avantages peuvent être adaptés aux besoins des communautés d'accueil et ont le potentiel de contribuer également au développement durable de la région.

3. Instaurer la confiance envers les institutions gouvernementales, les autorités de sûreté et l'exploitant

Les questions de la confiance et de l'équité vont jouer un rôle déterminant tout au long du processus de prise de décision. L'instauration et le maintien d'une confiance mutuelle de la société dans les solutions de gestion des déchets passent par un engagement et un dialogue constants.

Certaines inquiétudes du public vis-à-vis des systèmes de gestion des déchets peuvent résulter d'une perte de confiance dans les organismes chargés de la gestion des déchets. Le processus de prise de décision peut être facilité si l'on fixe des jalons et des points de contrôle, ou si l'on clarifie le rôle des différents acteurs notamment. En outre, ce processus peut être conçu pour restaurer la confiance, lorsque cette dernière a été précédemment entamée. Les approches envisageables pour y parvenir comprennent : i) l'association aux décisions des acteurs concernés afin qu'ils puissent avoir davantage d'influence, et/ou ii) le découpage des décisions majeures en étapes et la présentation d'un bilan après chaque étape, avec la possibilité pour les populations concernées de suspendre le processus si elles n'ont plus confiance dans les organismes auxquels sont confiés la tâche de gestion.

Parallèlement à l'implication des parties prenantes, les institutions doivent, pour susciter la confiance, acquérir certaines qualités concernant leur organisation, leur mission et leur comportement (AEN, 2000 ; AEN, 2004a, c). Les organismes de gestion des déchets et les autorités de sûreté ne sont pas à même de régler les problèmes de confiance qui se posent dans le monde entier entre gouvernants et gouvernés, mais ils peuvent assumer leurs responsabilités sociétales et éthiques. En d'autres termes, ils peuvent faire en sorte d'améliorer leurs :

- *Qualités organisationnelles* : indépendance, définition précise des responsabilités, financements spécifiques et à la hauteur des besoins, statut d'organisme à but non lucratif, capacité d'apprentissage interne à la structure organisationnelle, culture interne basée sur un certain « esprit critique » qui autorise la remise en question des pratiques et convictions, niveau élevé de compétence dans les domaines concernés, y compris les questions de participation, forte cohésion interne, code de déontologie et approche « qualité ».
- *Qualités relevant de leur mission* : clarté de la mission et précision des objectifs, un plan de gestion spécifique, identité solide et bien structurée, bons états de service. Une bonne intégration dans l'aval du cycle

du combustible nucléaire peut également accroître la confiance des parties prenantes.

- *Qualités comportementales* : ouverture, transparence, honnêteté, cohérence, capacité de se remettre en cause, absence d'arrogance, conscience de ses limites, investissement dans une équipe de travail hautement motivée et passionnée, conformité avec les objectifs, recherche active du dialogue, attitude d'écoute attentive et de bienveillance, pratiques proactives, importance donnée à la démarche participative, politique d'amélioration constante, recours à des porte-parole indépendants, qualité de l'investissement dans la mission de l'organisme à la hauteur de celle dont font preuve les ONG et les organismes représentant la société civile.

Ces caractéristiques valent pour l'ensemble des acteurs institutionnels de la GDR (AEN, 2003 ; AEN, 2007a). Des recommandations pratiques peuvent être faites :

- *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 franches et honnêtes. Il faut laisser ouverts les canaux de communication.
- *La clarté* : Témoigner de sa volonté d'ouverture en s'attachant à communiquer de façon claire et compréhensible avec le grand public. 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* : Être prêt à voir ses actions et ses décisions passées au crible et remises en cause dans des forums publics.
- *L'indépendance* : Indépendance des organisations publiques par rapport à l'industrie électronucléaire pour toutes les décisions d'autorisation ainsi que par rapport à 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 de la mission assignée aux acteurs publics 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. Une grande compétence technique, opérationnelle et dans le domaine de la recherche est nécessaire tant du côté de l'exploitant que de celui de l'organe de contrôle, l'autorité de sûreté ou l'autorité réglementaire. Pour acquérir et conserver les compétences voulues, ces organisations doivent être capables d'attirer et de retenir le personnel compétent.

4. De nouveaux rôles pour les parties prenantes reposant sur une plus grande participation et l'apprentissage mutuel

L'information, la consultation et/ou la participation du public à des décisions d'ordre environnemental ou technologique est imposée par un certain nombre de traités internationaux (notamment, la Convention Aarhus de la CEE-ONU) et les différentes législations nationales. En outre, les pays de l'OCDE¹ se sont largement intéressés au recours à la démarche participative pour l'élaboration des politiques. En effet, la plupart des pays membres de l'OCDE et de l'AEN ont mis en place des mécanismes participatifs permettant d'associer des parties prenantes, et tout particulièrement des populations et des autorités locales à la planification d'activités de portée sociale et environnementale. Ces mécanismes peuvent s'appliquer à l'élaboration de projets de gestion des déchets.

Dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, les pays de l'AEN abandonnent progressivement le modèle traditionnel de « décision, annonce, justification », axé sur la technique, pour un modèle « d'implication, d'interaction et de coopération », où la technique et la qualité du processus contribuent tout autant au résultat constructif. Les aspects techniques de la gestion des déchets ne sont plus alors primordiaux. La capacité de l'organisation d'apprendre, de communiquer et de s'adapter passe dorénavant au premier plan (AEN, 2000 ; AEN, 2003).

L'implication des parties prenantes repose sur la communication d'informations et peut comprendre, par ordre croissant d'influence effective, la consultation, la participation active et la décision partagée. Des outils de gestion et des instruments contraignants (comme l'étude d'impact sur l'environnement) facilitent cette participation. Les approches participatives peuvent avoir des effets positifs divers : amélioration substantielle de la qualité des décisions, amélioration des procédures (comme une meilleure intégration d'une base d'informations plus large) ainsi que des effets contextuels (comme un renforcement de la démocratie et de la confiance dans les acteurs institutionnels). Une large participation aujourd'hui peut également compenser, en quelque sorte, l'inévitable impossibilité

1. Voir notamment OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques* ; OCDE (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society* ; OCDE (2005), *Promesses et limites de la démocratie électronique : les défis de la participation citoyenne en ligne* ; ou OCDE (2008), « Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy Making ».

pour les générations futures de participer aux réflexions ou aux négociations actuelles (AEN, 2004d).

Globalement, d'importants changements ont eu lieu au cours de la dernière décennie en matière de participation citoyenne à la gestion des déchets radioactifs. Ces changements dépendent essentiellement des pouvoirs dont jouissent effectivement les acteurs locaux et régionaux. Ils peuvent être résumés comme suit :

- passage d'un système d'information et de consultation à un partenariat, c'est-à-dire d'une participation symbolique à une influence et un pouvoir citoyens ;
- passage d'un rôle passif à un rôle actif des collectivités locales, c'est-à-dire de l'acceptation résignée à la coopération, au volontariat et au droit de veto ;
- mise en place de tout un éventail de modalités administratives favorisant la coopération ;
- prise de conscience de la nécessité et de la légitimité de mesures favorisant la montée en influence de la collectivité et des retombées positives au niveau socio-économique ;
- apparition de nouveaux idéaux et bases de coopération comprenant l'apprentissage mutuel, la valeur ajoutée pour la collectivité/région d'accueil et le développement durable.

De manière générale, afin de soutenir l'implication des niveaux local et régional, les programmes nationaux de GDR encouragent la création de groupes de travail (rassemblant des élus et des représentants d'organisations non gouvernementales ou de la société civile) et leur fournissent, en outre, les moyens de mener à bien leurs travaux, comme un budget indépendant pour leurs recherches et leur réflexion ainsi qu'un accès à des experts indépendants (COWAM-2, 2006 ; ENEF, 2010 ; AEN, 2010a).

L'évolution et l'approfondissement des problèmes de gestion des déchets nucléaires ont fait évoluer les rôles des différents acteurs, comme le présente le tableau ci-dessous (AEN, 2008). Dans l'ensemble, le dialogue et la participation étant devenus des éléments centraux des processus de gestion des déchets, les scientifiques traitent de nouvelles questions soulevées par le grand public. De même, les décideurs et les exploitants mettent au point de nouvelles modalités de dialogue avec le public, les autorités de sûreté agissent de plus en plus comme des communicants sur la sûreté et des experts au service du public, et prennent part aux premières consultations avec les collectivités locales avant que ne soient prises les décisions finales concernant les installations, les sites d'accueil et les concepts (AEN, 2003).

Rôles et responsabilités traditionnels et nouveaux des principaux acteurs de la gestion des déchets radioactifs

Parties prenantes	Rôles et responsabilités traditionnels, donc attendus	Nouvelles attentes concernant ces rôles et responsabilités
Décideurs des politiques publiques	Définition des politiques possibles, examen de leurs conséquences suivant les hypothèses, choix stratégiques.	Information et consultation des parties prenantes sur les solutions possibles, les hypothèses, les conséquences prévues, les valeurs et préférences. Établissement des règles de base du processus de décision. Communication des fondements des décisions stratégiques.
Autorités de sûreté	Définition des règlements de sûreté et des instructions réglementaires. Définition d'un processus de régulation, choix d'options. Révision des options de sûreté et de conception présentées par l'opérateur et détermination du besoin éventuel de compléments ou de modifications. Décision sur l'étape suivante. Révision et validation des règles opérationnelles. Contrôle de la conformité des opérations avec les règles opérationnelles. Communication des fondements des décisions réglementaires.	Maintien de mécanismes réglementaires ouverts et impartiaux. Présentation aux parties prenantes d'explications compréhensibles sur les mécanismes de contrôle réglementaire et de décision, et notamment d'explications sur leurs possibilités de participation. Source d'informations et d'expertise pour les collectivités locales.
Scientifiques et consultants spécialisés	Réalisation d'expertises scientifiques et techniques avec intégrité et en toute indépendance. Conseil auprès des instances institutionnelles, comme les autorités de sûreté et les organismes de gestion des déchets sur des aspects techniques liés à la sûreté, avec l'objectif de contribuer à la décision sur la base d'informations expertes et impartiales.	Intermédiaires techniques entre le public et les décideurs dans les limites du mandat reçu de l'organisation dont ils dépendent. Mise à disposition de tous les intéressés d'informations fondées et impartiales favorisant des appréciations et comparaisons éclairées.

Rôles et responsabilités traditionnels et nouveaux des principaux acteurs de la gestion des déchets radioactifs (suite)

Parties prenantes	Rôles et responsabilités traditionnels, donc attendus	Nouvelles attentes concernant ces rôles et responsabilités
Exploitants	Présentation d'options de sûreté et de conception pour des solutions de gestion des déchets radioactifs. Examen de leurs conséquences suivant les hypothèses. Développement d'une solution sélectionnée, mise en œuvre de la solution.	Coopération avec les collectivités locales dans la révision des options et conceptions proposées pour trouver un projet acceptable pour la gestion des déchets radioactifs. Coopération avec les collectivités locales pour la mise en œuvre de ce projet. Interactions avec les décideurs et les autorités de sûreté.
Communes d'accueil pressenties	Approbation ou rejet du projet d'installation.	Négociation avec l'exploitant pour trouver des solutions acceptables permettant d'éviter, ou réduisant le plus possible, les impacts négatifs et, dans le même temps, organisant le développement local, le contrôle local du projet et les partenariats. Interactions avec les décideurs et les autorités de sûreté.
Élus locaux ou régionaux	Représentation de leur électorat lors de débats sur les installations de gestion des déchets radioactifs.	Médiation entre les autorités, les institutions, et les collectivités locales afin de trouver des solutions acceptables pour tous. Interactions avec les autorités de sûreté et l'exploitant.
Producteurs de déchets	Financement (en partie ou totalité) des solutions de gestion des déchets radioactifs.	Financement de l'élaboration et de la mise en œuvre de solutions acceptables de gestion des déchets radioactifs dans le cadre de dispositifs transparents ; apporter la preuve de cette transparence.

Source : Tableau repris de AEN, 2008.

5. Les multiples dimensions de la sûreté

Un *contrôle institutionnel* adéquat est une condition essentielle pour qu'un programme national de gestion des déchets soit digne de confiance. S'il doit absolument être exercé par les autorités de sûreté nationales, ce contrôle peut aussi être délégué partiellement, le principe du contrôle partagé étant important aux yeux des acteurs locaux et régionaux. Par exemple, dans une enquête, il est apparu que le seul élément qui a renforcé la confiance de la population dans la gestion des installations nucléaires était la mise en place d'« un conseil consultatif de citoyens locaux et d'écologistes ayant pour mission de surveiller l'installation et ayant compétence pour fermer ladite installation s'il estime qu'elle n'est pas sûre » (Slovic, 1993; 2000). Pour toute personne ou tout groupe de personnes, le degré de *maîtrise* et de *familiarité* avec le sujet sont deux éléments importants de la sûreté. En approfondissant le sens de ces deux termes, on peut constater que le concept de *maîtrise* est lié à l'idée de posséder la connaissance et d'avoir accès à l'information mais aussi à la capacité d'intervenir et d'assumer. La *familiarité* (qui a pour racine le mot « famille ») renvoie également à la connaissance, mais évoque en outre la prévisibilité, la continuité et les liens avec le présent et l'avenir (AEN, 2010b). Ainsi, les autorités de sûreté et l'exploitant maîtrisent les questions de sûreté propres à la gestion des déchets nucléaires en raison de leur familiarité avec le sujet, et leur rôle les conduit (à travers la recherche et l'évaluation) à développer ces dimensions pour le compte de la société. Les autres parties prenantes doivent, quant à elles, acquérir, par elles-mêmes, cette maîtrise et cette familiarité.

Maîtrise et familiarité peuvent s'approfondir dans le cadre des partenariats évoqués dans cette déclaration. La confiance dans la sûreté repose sur la recherche et l'évaluation qui peuvent être examinées par les membres des partenariats. Le dialogue mettra en évidence le besoin éventuel de recherches complémentaires ou nouvelles.

Les partenariats permettent également de se faire une opinion sur la confiance que les acteurs locaux et régionaux accordent aux acteurs institutionnels. Ainsi, une totale confiance peut conduire à leur déléguer une partie des pouvoirs que les collectivités locales peuvent souhaiter avoir au début du processus. Le droit de veto, officiel ou non, est un exemple de ce qu'une collectivité demande habituellement, au moins au cours des premières phases de l'aménagement d'un centre de stockage, et auquel elle peut décider de renoncer ultérieurement, lorsqu'elle a la preuve qu'elle peut faire confiance au projet et aux relations établies. Une politique constante d'ouverture et de transparence de la part des acteurs institutionnels est par conséquent primordiale pour la sûreté, puisque le manque de transparence accroît le doute et nuit à la maîtrise, la familiarité et la confiance.

Au cours du travail de réflexion et de planification qu'entreprend la collectivité lorsqu'elle se détermine à accueillir une infrastructure de GDR, l'installation peut devenir un élément important de la région ou de la communauté d'accueil et de son identité. Il serait donc bon de concevoir et de mettre en œuvre une installation qui ne soit pas seulement acceptée à un moment donné, mais qui puisse également s'intégrer durablement à la vie locale, qui soit synonyme de valeur ajoutée, que la collectivité s'approprie et dont elle soit fière. Les acteurs de la gestion des déchets sont de plus en plus convaincus que l'intégration des installations au sein de la collectivité d'accueil contribue à la sûreté (AEN, 2007b). Si la responsabilité de la sûreté physique doit toujours revenir aux autorités désignées, les collectivités locales exigent de participer à la surveillance et peuvent d'ailleurs y être formées (AEN, 2009a). Aujourd'hui, le message principal consiste à dire : « Ne cachez pas ces installations ; ne les maintenez pas à l'écart (sûreté par l'exclusion), mais intégrez-les à la collectivité d'accueil (sûreté par l'intégration) » (AEN, 2010b).

6. Conclusions

À l'heure actuelle, l'exigence de transparence et de participation du public se fait plus forte dans tous les domaines liés à la gouvernance technologique, dont la protection de l'environnement, l'énergie nucléaire, la radioactivité et, plus précisément, les déchets radioactifs. En particulier, des projets technologiques de grande ampleur sont davantage susceptibles d'être approuvés lorsque les différentes parties prenantes ont participé activement à leur élaboration et ont développé un intérêt ou une responsabilité à leur égard.

La tendance, dans les pays de l'OCDE/AEN, est à la mise en place de formes de participation du public qui exigent l'instauration ou le renforcement d'un dialogue entre toutes les parties concernées. Le dialogue et la participation sont de ce fait aujourd'hui au cœur du processus de gestion des déchets. En tant que parties prenantes à ce dialogue, les figures politiques régionales et locales, ainsi que les représentants de la société civile, jouent un rôle actif dans la prise de décision concernant la gestion des déchets radioactifs, y compris le choix d'un site d'accueil et l'aménagement de centres de stockage. Ils construisent leur compétence en la matière et intègrent, souvent sur un pied d'égalité, des partenariats avec les organismes chargés de la gestion des déchets, de sorte que les questions à la fois techniques et sociétales puissent être abordées d'une manière qui conduit à la confiance. En parallèle, les organismes de gestion des déchets ont opté pour une vision plus large et plus réaliste de l'apprentissage et de la décision au sein de la société, éloignée de l'attitude technocratique que l'on connaissait jadis. Revoir sa culture d'organisation est certes difficile, mais ce changement d'attitude est en bonne voie, et les acteurs institutionnels ont montré qu'ils avaient à cœur de connaître les attentes de la société en ce qui concerne la gestion des déchets radioactifs et de s'y adapter.

Cette déclaration a :

- présenté les principes et les aspects pragmatiques d'un processus de décision permettant de coordonner les niveaux national, régional et local ;
- passé en revue les qualités propres à l'organisation, à la mission et au comportement qui contribuent à instaurer un climat de confiance envers les institutions chargées de la gestion des déchets radioactifs ;
- mis en évidence l'évolution des rôles des parties prenantes ;
- étudié comment les partenaires techniques et sociaux peuvent parvenir à une compréhension commune et avoir confiance dans la sûreté des centres de stockage en formation géologique.

7. Références

Note : les références en ligne ont toutes été consultées le 25 novembre 2011.

- AEN (2000), *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal* (« Confiance des parties prenantes et stockage des déchets radioactifs »), compte-rendu d'atelier, 28-31 août 2000, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/fsc/workshops/index.html.
- AEN (2003), *Image et rôle des autorités réglementaires dans la gestion des déchets radioactifs*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2003/nea4828-aut-reg.pdf.
- AEN (2004a), *Comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s'y adapter*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2006/nea5297-societe.pdf.
- AEN (2004b), « Addressing Issues Raised by Stakeholders: Impacts on Process, Content, and Behaviour in Waste Management Organisations », NEA/RWM/FSC(2004)8, compte-rendu d'une session sur le sujet, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/fsc/sessions.html.
- AEN (2004c), *La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs : Expérience, résultats et principes directeurs*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2005/nea6039-decision-etapes.pdf.
- AEN (2004d), *Favoriser la participation des parties prenantes. Guide pratique des outils et bibliographie annotée*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2005/nea6040-parties-prenantes.pdf.
- AEN (2007a), *Changements culturels et organisationnels dans les organismes de gestion des déchets radioactifs. Enseignements tirés*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2007/nea6181-culturel.pdf.
- AEN (2007b), *Créer un lien durable entre une installation de gestion de déchets et sa collectivité d'accueil. Valeur ajoutée à travers la conception et les processus*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2007/nea6177-lien.pdf.
- AEN (2008), *Progresser sur la voie du stockage géologique des déchets radioactifs*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2008/nea6434-declaration.pdf.
- AEN (2009a), *Regional Development and Community Support for Radioactive Waste Management. Synthesis of the FSC National Workshop and Community Visit, Tengelic and Bataapáti, Hungary, 14-17 November 2006*, OCDE, Paris. Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/fsc/workshops/index.html.

- AEN (2009b), « Towards Transparent, Proportionate and Deliverable Regulation for Geologic Disposal: Main Findings from the RWMC Regulators' Forum Workshop, Tokyo, 20-22 January 2009 », conclusions principales de l'atelier du Forum des régulateurs du RWMC, Tokyo, 20-22 janvier 2009, NEA/RWM/RF(2009)1, OCDE, Paris. Disponible sur : [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=NEA/RWM/RF\(2009\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=NEA/RWM/RF(2009)1&docLanguage=En).
- AEN (2010a), *Partenariats pour la gestion à long terme des déchets radioactifs. Évolution et pratique actuelle dans treize pays*, OCDE, Paris.
- AEN (2010b), *Au-delà des seules réalités concrètes : la dimension symbolique de la gestion des déchets radioactifs*, OCDE, Paris, Disponible sur : www.oecd-nea.org/rwm/reports/2010/nea6870-symbolique.pdf.
- CIP (2010), *European-level Guidelines for the Inclusive Governance of Radioactive Waste Management*, COWAM In Practice, coordonné par Mutadis, Paris. Disponible sur : http://cowam.com/IMG/pdf_CIP-EUG_version_finale_telechargeable.pdf.
- COWAM-2 (2006), *Roadmap for Local Committee Construction; Better Paths Towards the Governance of Radioactive Waste*. COWAM-2, coordonné par Mutadis, Paris. Disponible sur : www.cowam.com/IMG/pdf_Cowam_2_WP1_ROADMAP_for_Local_Committee_Construction.pdf.
- ENEF (2010), *Good Practices Guide on Transparency for Nuclear Projects in the European Union*, Bruxelles, Groupe de travail sur la transparence du Forum européen de l'énergie nucléaire (ENEF). Disponible sur : http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/transparency/doc/guide_on_good_practices.pdf.
- Moore, R.C (2011), *Enhancing the Role of State and Local Governments in America's Nuclear Future: An Idea Whose Time Has Come*, rapport préparé pour le panel de spécialistes de la Commission sur le futur du nucléaire aux États-Unis (Commission on America's Nuclear Future). http://brc.gov/sites/default/files/documents/enhancing_the_role_of_state_and_local_governments_in_americas_nuclear_future.pdf.
- Slovic, P. (1993, 2000), "Perceived Risk, Trust and Democracy", *Risk Analysis*, vol. 13, n° 6, pp. 675-682. [Réédité dans : Lofstedt, R. & Frewer, L. (éd.) (1998), *Risk and Modern Society*, Earthscan, Londres, dans Connolly, T. Arkes, H.R. & Hammond, K.R. (éd.) (2000), *Judgment and Decision Making: An Interdisciplinary Reader* (2^e édition), Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, et dans Slovic, P. (2000), *The Perception of Risk*, Earthscan, Londres.]

ÉDITIONS OCDE/AEN, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
ISBN 978-92-64-99184-2



Stockage géologique des déchets radioactifs : Engagement national, participation locale et régionale

Le stockage dans des installations construites dans des couches géologiques stables et profondes constitue la solution de référence pour isoler de la biosphère humaine de manière permanente les déchets radioactifs à vie longue. Cette méthode de gestion est prévue pour être intrinsèquement sûre et finale, c'est-à-dire ne nécessitant aucune présence ou intervention humaine pour remplir son objectif de sûreté. L'implantation de stockages géologiques soulève un ensemble de questions touchant aux connaissances scientifiques, aux capacités techniques, aux valeurs éthiques, à l'aménagement du territoire, à la qualité de vie locale et plus encore. Mener à bien un projet de stockage est une tâche qui demande des décennies et exige à la fois un engagement national fort et une participation significative aux niveaux régional et local.

Cette déclaration collective du Comité de la gestion des déchets radioactifs de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire reconnaît les avancées réalisées vers davantage de transparence et de dialogue entre les diverses parties prenantes concernées, et identifie les éléments fondamentaux indispensables à l'engagement national et au soutien de l'implication territoriale. Elle tire comme conclusion que les partenaires techniques et sociétaux peuvent développer une confiance partagée dans la sûreté des stockages géologiques et porter conjointement ces projets de l'avant.