

Protection radiologique

La prise de décision en radioprotection : domaines d'action des pouvoirs publics

Résumé du 2^{ème} atelier de Villigen

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

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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^{er} 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 27 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 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 2001

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

La société contemporaine s'intéresse de plus en plus à une participation active à la prise de décisions publiques concernant les questions de santé, de sécurité et de protection de l'environnement. Étant donné que les pouvoirs publics se sont efforcés de mieux comprendre ces intérêts et de mieux intégrer les besoins de la société dans leurs processus de décision, il s'est avéré possible de commencer à glaner certains aspects et enseignements communs au niveau des pouvoirs publics.

Les tendances au sein de l'industrie nucléaire reflètent celles qui s'observent pour les questions plus générales de conduite des affaires publiques, et l'intérêt du public dans certaines circonstances peut être extrêmement vif. Dans les milieux de la protection radiologique, ces aspects liés aux parties prenantes sont progressivement passés au premier plan des débats sur l'action gouvernementale et constituent manifestement des éléments clés dans les décisions visant la mise au point et l'application de la politique de protection radiologique.

Les résultats des activités du Comité de protection radiologique et de santé publique (CRPPH) de l'AEN sur les aspects détaillés et les prolongements de la participation des parties prenantes aux processus de décision sont décrits dans l'Opinion collective du Comité de 1994 *Radioprotection aujourd'hui et demain*, les actes d'un atelier qui s'est tenu à Villigen, Suisse, en janvier 1998 (Prise de décision dans des situations radiologiques complexes considérée du point de vue de la société) ainsi que d'un deuxième atelier, également tenu à Villigen, en janvier 2001 (Mieux intégrer la radioprotection dans la société moderne).

Sur la base de cette expérience, et plus précisément des résultats du deuxième atelier de Villigen, M. John Paterson a établi à l'intention du CRPPH la présente synthèse de l'expérience acquise et des enseignements tirés dans le domaine de la prise de décision en matière de protection radiologique. Après examen et approbation par le Comité, ce document de synthèse est mis à la disposition de la communauté internationale de la protection radiologique en vue d'aider les gouvernements à mieux intégrer la radioprotection dans la société moderne.

This page is intentionally left blank.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
1. Introduction.....	7
2. Comprendre les nouvelles attentes de la société concernant les politiques en matière de risque.....	11
3. Le nouveau contexte de la conduite des affaires publiques en matière de risque.....	15
4. Expérience acquise en matière d'implication des parties prenantes dans l'évaluation et la gestion du risque radiologique	19
Niveau supérieur.....	19
Niveau intermédiaire	20
Niveau local.....	23
5. Conclusions.....	27

1. INTRODUCTION

Les risques pour la santé imputables à l'exposition aux rayonnements ionisants ont été reconnus dès le début du siècle dernier. À mesure que des sources de tels rayonnements étaient décelées ou mises au point et que les connaissances scientifiques relatives à la nature de ces risques s'accroissaient, un système de radioprotection admis au plan international a été élaboré. Ce système s'est caractérisé par son indépendance à l'égard d'autres arrangements conçus pour assurer la protection tant de la santé publique que de l'environnement, par exemple dans le domaine des produits chimiques toxiques. Le système s'est fondé historiquement sur un niveau élevé de compétences scientifiques et techniques, reflétant la complexité des problèmes qu'il était sensé résoudre. Comme de nouvelles situations sont apparues, le système a été élargi, le but étant toujours de maintenir une démarche unifiée capable de venir à bout de toutes les éventualités. Ces dernières années, cependant, cette démarche a été de plus en plus contestée. D'un point de vue technique plus étroit, elle est perçue comme ayant abouti à un système de radioprotection qui est maintenant trop complexe, voire incohérent. D'un point de vue social plus large, cette complexité et éventuelle incohérence sont symptomatiques d'un problème plus vaste ayant trait à l'incapacité du système à répondre convenablement aux préoccupations et objectifs de la société.

Plus simplement, on peut dire que le public est maintenant moins disposé à laisser les décisions importantes aux seuls gouvernements, organismes de réglementation et industrie. L'idée qu'un mandat démocratique, renouvelé peut-être seulement tous les quatre ou cinq ans, est suffisant pour que les autorités publiques apportent une réponse au vaste ensemble de questions qui relèvent désormais de leur domaine d'action, est de plus en plus contestée dans le contexte d'un monde perçu comme étant plus complexe, plus interdépendant et évoluant plus rapidement que jamais auparavant. Ce qui vaut pour les acteurs publics tels que les gouvernements et les organismes de réglementation, s'applique *a fortiori* à l'industrie dont le « mandat » (autrement dit « l'autorisation d'exploitation ») a toujours suscité plus de problèmes en ce qui concerne des notions telles que la légitimité et la responsabilité. Dans ces circonstances, au désir du public d'être plus étroitement impliqué dans la prise de décision, correspond de plus en plus une acceptation de la part des pouvoirs

publics et de l'industrie d'opérer de manière plus transparente et de faire participer les parties prenantes aux processus de décision.

Cette évolution s'observe également dans le domaine de la radioprotection où le fait de s'en remettre exclusivement à des compétences techniques n'est plus considéré comme suffisant pour satisfaire les attentes de la société. Cela représente cependant une gageure importante pour tous ceux qui sont impliqués dans ce domaine. En conséquence, on a assisté ces dernières années à un débat continu dans les milieux de la radioprotection concernant la manière de communiquer la théorie et la pratique à la société élargie, la façon de faire participer au processus de décision, et les moyens de clarifier le rôle des experts. Ainsi, on a déjà commencé à réexaminer le cadre du système international de radioprotection afin de déterminer les domaines dans lesquels des modifications et des améliorations pourraient être apportées de manière à prendre en compte les préoccupations de la société dans le contexte actuel. Ce processus a déjà porté ses fruits et se poursuit. L'industrie nucléaire est, bien entendu, un secteur dans lequel le poids des préoccupations de la société s'est très vivement fait sentir et l'industrie a réagi par une série d'initiatives conçues en vue de mieux comprendre les besoins de l'ensemble des parties prenantes et d'y faire face de manière appropriée.

Les changements qui interviennent dans différentes parties du système de radioprotection peuvent être caractérisés comme une évolution vers une *démocratisation des connaissances et des processus de décision*. Dans ce contexte, plusieurs des comités techniques permanents de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont manifesté de l'intérêt pour un examen plus approfondi de cette évolution. Par exemple, un Groupe de travail du Comité de protection radiologique et de santé publique (CRPPH) a consacré à ce sujet le premier Atelier de Villigen en 1998 [Compte rendu publié sous le titre de *The Societal Aspects of Decision Making in Complex Radiological Situations* (La prise de décision dans des situations radiologiques complexes considérée du point de vue de la société), AEN/OCDE, 1998]. Le Groupe de travail du CRPPH sur la gestion des risques s'est également penché sur ces questions. En 2000, le Comité de la gestion des déchets radioactifs (RWMC) a organisé un Forum sur la confiance des parties prenantes en 2000 et a mis en place une série en cours de rapports et de réunions de travail dans ce domaine, prenant acte du fait que la participation du public est un aspect déterminant dont il convient de tenir compte lors de l'élaboration d'un dossier de sûreté relatif à l'évacuation des déchets de haute activité dans des formations géologiques profondes. Enfin, le Comité sur les activités nucléaires réglementaires (CANR) a organisé un atelier intitulé « Investir dans la confiance : les autorités de sûreté

nucléaire et le public » chargé de se pencher sur la réglementation nucléaire considérée du point de vue des parties prenantes.

Afin d'approfondir la contribution à ce domaine, en s'axant sur des situations de radioprotection, un atelier conjoint (le deuxième atelier de Villigen) a été organisé en vue de débattre de l'ensemble des questions entourant l'évolution vers une démocratisation des connaissances et des processus de décision. Le compte rendu intégral de cet Atelier est également en cours de publication, mais ce bref rapport présente un aperçu général des principaux thèmes qui se dégagent de cette réunion. Il commence par examiner de plus près les attentes de la société qui se font jour concernant les politiques en matière de risque, puis il s'efforce de fournir une caractérisation plus satisfaisante du nouveau contexte de la gestion des affaires publiques du point de vue des risques. L'expérience précieuse, qui a déjà été acquise dans la participation des parties prenantes dans l'évaluation et la gestion des risques, est alors passée en revue avant de formuler des conclusions préliminaires sous la forme des caractéristiques essentielles de toute tentative en vue de parvenir à mieux intégrer la radioprotection dans la société.

2. COMPRENDRE LES NOUVELLES ATTENTES DE LA SOCIÉTÉ CONCERNANT LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE RISQUE

Il n'est pas difficile de trouver des exemples montrant combien il est important en fait pour les autorités publiques et l'industrie de mieux comprendre les façons dont les attentes de la société évoluent en ce qui concerne les politiques en matière de risque. Ces dernières années, on a observé quelques cas très frappants de véritable échec des modalités classiques d'évaluation et de gestion des risques. Le déclassement de l'installation pétrolière de Brent Spar par la société Shell dans le secteur britannique de la Mer du Nord constitue pour ainsi dire un cas d'école. Les éléments de ce dossier sont bien connus, mais il vaut la peine d'en examiner de plus près certains aspects qui présentent une importance particulière pour les préoccupations actuelles. Avant tout, il importe de se souvenir que la société s'est pleinement conformée à toutes les prescriptions réglementaires applicables au déclassement de l'installation et avait reçu l'approbation du gouvernement britannique pour l'évacuation qu'elle projetait d'exécuter dans les grands fonds de l'Atlantique Nord. En outre, un aspect primordial de l'approbation obtenue était l'exécution d'une analyse technique détaillée afin de parvenir à *la meilleure solution applicable dans la pratique du point de vue de l'environnement*. La consultation constituait un élément déterminant du processus – la société devait consulter les parties intéressées alors que le gouvernement devait informer ses homologues en vertu de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (Convention OSPAR).

Malgré la rigueur apparente des prescriptions réglementaires, lorsque la décision a été annoncée, elle a été accueillie par des critiques sans précédent émanant de toute une série de secteurs, notamment des ONG, du grand public et d'autres gouvernements. Le fait qu'en dernière analyse, le plan primitif d'évacuation ait largement été admis comme constituant la meilleure solution disponible à l'époque, ne doit pas servir à détourner l'attention de l'enseignement primordial à tirer de ce cas. Aussi efficaces que les modalités réglementaires en vigueur se soient avérées être en permettant la mise au point d'un plan d'évacuation rationnel du point de vue de l'environnement, ces modalités ne bénéficiaient pas de la confiance du public. La réaction des différents protagonistes à cette situation est éloquent. Alors que le

gouvernement britannique insistait sur la rigueur et la solidité du plan d'évacuation approuvé, la société Shell, contrairement aux souhaits du gouvernement et à l'exaspération de nombreux scientifiques, a différé l'opération d'abandon et en pratique est revenue à la planche à dessin. Elle a commandé une enquête indépendante visant l'installation, obtenant des parties prenantes qu'elles approuvent à l'avance les méthodes utilisées et a démontré que les allégations des ONG concernant les déchets toxiques étaient grossièrement exagérées. Il est toutefois symptomatique qu'avant même que les résultats de l'enquête aient été connus, la société a annoncé une nouvelle stratégie faisant jouer la concurrence internationale en matière d'ingénierie, mettant en jeu une démarche de libres communications et le dialogue avec les parties prenantes. En d'autres termes, elle a reconnu que, quelle que soit la réponse scientifique au problème d'évacuation, la démarche réglementaire antérieure a entièrement échoué à prendre en compte les préoccupations du public. Elle a également reconnu que certaines questions n'avaient pas de réponse exclusivement scientifique et que des jugements de valeur entraient en jeu. L'opération a bien entendu eu pour effet net la recommandation et l'approbation d'une nouvelle meilleure solution applicable dans la pratique du point de vue de l'environnement revêtant la forme de l'aménagement d'un quai en Norvège – plan bénéficiant du soutien de toutes les parties prenantes.

Il ne s'agit en aucune manière d'un cas isolé, encore qu'il ait eu un retentissement particulièrement important. On pourrait aussi mentionner les préoccupations suscitées ces dernières années par les organismes génétiquement modifiés dans l'alimentation, les utilisations potentielles du génie génétique chez l'homme, l'exposition aux antennes de téléphonie mobile et, bien entendu, un ensemble de questions ayant trait à l'industrie nucléaire, notamment l'évacuation des déchets radioactifs, les causes des concentrations de cas de leucémie autour des installations nucléaires et le transport du combustible irradié en vue de son retraitement. Les problèmes posés à l'industrie nucléaire ont été particulièrement aigus, à cause peut-être surtout de la mesure dans laquelle les premières attentes n'ont pas été réalisées. Loin d'être une énergie électrique trop bon marché pour justifier un compte, le public a l'impression qu'on lui a imposé une source d'énergie dont les inconvénients l'emportent sur les éventuels avantages, par exemple en termes de faibles émissions de CO₂. Le résultat de cette désaffection a été particulièrement grave dans des pays tels que l'Allemagne et la Suède où, sous la pression de l'opinion publique, les gouvernements se sont engagés à abandonner l'électronucléaire. Même dans des pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni où il n'y a pas eu de telle décision, des moratoires *de facto* sont en vigueur. Un représentant du Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire à l'Atelier a franchement admis que « l'histoire de l'énergie nucléaire en Allemagne ... est aussi l'histoire d'une relation manquée entre les experts et

le public ». D'autres pays, au moins jusqu'à une période relativement récente, aboutiraient probablement à une conclusion analogue.

Bref, les attentes de la société concernant l'action des pouvoirs publics à l'égard des technologies à risque ont notablement évolué au cours des cinquante dernières années, et de la façon la plus spectaculaire peut-être pendant la dernière décennie. Il se peut fort bien que les dispositions visant l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle politique s'intègrent aux théories classiques empruntées aux disciplines du droit, de la science politique et de l'ingénierie concernant la légitimité démocratique, la délégation de pouvoir et le rôle de l'expert. Elles peuvent cependant ne plus cadrer avec une politique de l'environnement qui est notablement plus complexe que celles que ces théories admettent. Comme les cas mentionnés plus haut le démontrent amplement, les enjeux sont élevés pour les milieux de la radioprotection, car ces derniers cherchent à reconnaître ces attentes nouvelles et en évolution et à les prendre en compte.

3. LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA CONDUITE DES AFFAIRES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE RISQUE

Les symptômes de changement des attentes de la société peuvent donc apparaître très clairement dans la forme des crises auxquelles les autorités publiques et l'industrie se trouvent confrontées lorsque des dispositions réglementaires essayées et mises à l'épreuve paraissent soudainement perdre la confiance du public. Cependant, si l'on veut parvenir à regagner cette confiance et éviter les crises graves, il est nécessaire de mieux appréhender le nouveau contexte de la conduite des affaires publiques en matière de risque. Lors de l'Atelier, un certain nombre d'orateurs appartenant à divers milieux, ont axé leur attention sur cet aspect et caractérisé ce changement comme un *passage* formel d'un état de choses à un autre revêtant divers aspects.

- *De la dichotomie négation du risque/catastrophe à une compréhension plus raisonnée et plus réaliste du risque.* Il existe assurément des indices donnant à penser que parfois la dichotomie négation du risque/catastrophe persiste. Les milliers de morts chaque année sur les routes passent sans susciter de commentaires alors que quelques morts dans un accident de chemin de fer soulèvent un tollé de la part du public. En d'autres termes, en ce qui concerne les voyages en chemin de fer, le sentiment du public semble être qu'il doit y avoir une sécurité absolue et toute défaillance à cet égard est considérée comme une catastrophe. D'une façon générale, cependant, on constate que le public a de plus en plus conscience du fait que le risque zéro n'est pas possible et que chaque décision, que ce soit au niveau de l'action gouvernementale ou au plan personnel, implique de faire la part des risques possibles et des avantages souhaités. Dans ce contexte, les assurances émanant des experts ou des organismes de réglementation selon lesquelles quelque chose est sûr, sont désormais moins souvent considérées comme une expression de sécurité absolue que comme l'assurance que quelque chose est *suffisamment sûr*. Cela bien entendu présume du caractère fondé des méthodes et critères utilisés pour parvenir à cette conclusion, et a des répercussions sur le processus de décision dans son ensemble.

- *De la primauté accordée à la perception du risque à la primauté accordée à la confiance sociale.* Alors que les organismes de réglementation et les experts se sont polarisés sur la manière dont les différents *risques* étaient perçus, quelle que soit la représentation scientifique, s'agissant d'un moyen de comprendre les réactions hostiles du public, il existe maintenant un plus grand besoin de s'axer sur la façon dont le public perçoit le *processus d'élaboration de la politique concernant les risques*. Autrement dit, il ne s'agit pas de prendre en considération des peurs « irrationnelles » mais d'envisager la manière dont la confiance publique dans le processus peut être favorisée.
- *D'une conception centralisatrice de la gestion des affaires publiques en matière de risque à une démarche fondée sur la confiance mutuelle.* Dans la pratique, cela implique de passer d'une démarche à l'égard de la gestion des risques qui pourrait être qualifiée de centralisatrice, les organismes de réglementation et les experts « notifiant » les solutions, à une conception faisant place à un processus procédant davantage du *dialogue*, qui met en jeu une attitude d'ouverture beaucoup plus grande visant les hypothèses, les méthodes et les jugements de valeur.
- *De la prise de décision induite par des experts à un processus de décision pluraliste.* On pourrait dire que dans ce nouveau modèle, les experts et les organismes de réglementation ne décident plus *pour* le public mais plutôt qu'ils décident *avec* lui. Il peut s'agir d'une notion difficile à saisir et sujette à controverse pour toutes les parties concernées, car elle soulève en fait des questions quant au statut des connaissances scientifiques, à l'accès à l'information, au rôle approprié de l'expert et à la localisation précise de la responsabilité de la prise de décision.
- *De la notion de risque acceptable à celle de risque accepté.* Aussi difficile que semble être cette nouvelle démarche, dès que l'on passe du plan de la théorie à celui de la pratique, le gain susceptible d'être obtenu en termes de passage d'un *risque acceptable*, où la décision revient en définitive aux experts, à une position de *risque accepté*, dans laquelle il existe une large connaissance des risques qui doivent inévitablement être courus si l'on veut que les avantages souhaités pour la société se concrétisent, est manifeste.
- *D'une perspective éthique sociétale (utilitaire ou téléologique) à une perspective éthique individuelle (déontologique).* Autrement dit, les réorientations exigées dans le processus de décision visant les

questions de risque reflètent la réorientation intervenue plus généralement dans le domaine de la philosophie politique au cours des cinquante dernières années. Une société juste se comprend maintenant moins en termes de calcul utilitaire du bien commun et davantage en termes de respect des droits individuels. De même, la politique en matière de risque doit avoir trait moins au regroupement de populations et davantage à la prise en compte de la position des individus dans des contextes de risque spécifiques.

Il existe bien entendu toujours un danger, lorsque l'on tente de définir les caractéristiques de quelque chose d'aussi nébuleux et d'aussi ouvert à la controverse que « le nouveau contexte de la gestion des affaires publiques en matière de risque », de devenir exagérément technique et théorique. L'un quelconque de ces impressionnants changements de cap présente-t-il quelque rapport avec les tâches quotidiennes de radioprotection du monde réel ? Ou s'agit-il simplement du fruit des travaux d'universitaires et de consultants pour lesquels la rigueur théorique revêt peut-être davantage d'importance que la possibilité d'application ? En premier lieu, malgré un débat animé et l'expression passionnée de tout un éventail d'opinions, les participants à l'Atelier ont largement admis l'existence d'un changement immense dans les attentes de la société qui pourrait fort bien être caractérisé dans les termes utilisés plus haut. D'ailleurs, il ne s'agit pas d'une conclusion qui s'est soudainement dégagée lors de l'Atelier : les rapports issus de la première réunion du Forum sur la confiance des parties prenantes établi par le Comité AEN sur la gestion des déchets radioactifs et de la réunion de travail du CANR sur le thème « Investir dans la confiance : les autorités de sûreté nucléaire et le public » ont confirmé que c'est là une perception qui gagne maintenant les milieux de la radioprotection. Fait plus important encore, c'est souvent l'industrie nucléaire et ses organismes de réglementation qui ont pris des initiatives afin de prendre en compte les nouvelles attentes de la société en adoptant des démarches novatrices à l'égard de l'élaboration de la politique en matière de risque.

4. EXPÉRIENCE ACQUISE EN MATIÈRE D'IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES DANS L'ÉVALUATION ET LA GESTION DU RISQUE RADIOLOGIQUE

Étant donné les innovations dans la prise en compte des attentes de la société, qui ont été lancées par une variété d'acteurs des milieux de la radioprotection, l'un des points forts majeurs de l'Atelier a été la possibilité de prendre connaissance et de débattre de l'expérience acquise à ce jour. Un thème fédérateur des démarches novatrices mises en place est la participation active des parties prenantes, mais ces démarches couvrent toute une variété de situations de radioprotection et vont de la fixation des priorités à l'échelle de la société à des solutions au plan local à des problèmes spécifiques, en passant par l'attitude ouverte de l'ensemble de l'industrie à l'égard des préoccupations de la société.

Niveau supérieur

- *Implication des parties prenantes et participation du public dans l'élaboration de la politique future.* Un exemple de réaction au plus haut niveau est le projet en cours de l'Agence pour la protection de l'environnement [*Environmental Protection Agency – EPA*] des États-Unis intitulé *The Future of Radiation Protection* (l'avenir de la radioprotection) mené conjointement avec l'Institut pour d'autres scénarios d'avenir [*Institute for Alternative Futures – IAF*]. Ce projet étudie les problèmes les plus importants liés aux rayonnements qui sont susceptibles d'apparaître au cours des 25 prochaines années et le rôle des parties prenantes dans l'orientation des décisions futures en vue d'y faire face. La méthode adoptée a consisté à commencer par mener des entrevues et des discussions en groupes restreints avec plus de 125 « maîtres à penser » des milieux de la radioprotection en vue de formuler un ensemble d'opinions sur les possibilités s'offrant à l'avenir. On a alors fait la synthèse de ces opinions sous la forme de quatre scénarios précisant la manière dont les questions de radioprotection pourraient évoluer, en partant de devenirs hautement souhaitables à

d'autres affligés de problèmes et de crises. Ces scénarios ne sont pas destinés à constituer des prédictions relatives à l'avenir, mais plutôt des outils pour aider les gens à réfléchir en général à l'avenir de la radioprotection et aux perspectives s'offrant à des méthodes améliorées d'intervention des parties prenantes et des organismes de réglementation. Les scénarios ont ensuite servi de cadre aux débats lors d'un certain nombre de sessions associant des représentants de l'industrie, des milieux scientifiques, de groupements écologiques et d'organismes gouvernementaux s'occupant des questions de rayonnements. Ces débats ont eu pour résultats encourageants de permettre de définir un terrain d'entente entre les différents participants grâce à un accord sur « des principes directeur ». Ces principes (prévention de la pollution/de l'exposition, droit de savoir du public, comptabilisation totale, harmonisation des risques/évaluation du risque cumulé, science intégrante, adaptation des politiques aux circonstances locales, et « gestion avisée » ou prise en compte des générations futures) sont considérés comme offrant un langage commun pour la communication avec les parties prenantes concernant le processus de décision au plan réglementaire, et la chance de surmonter les divisions classiques et de revitaliser le domaine de la protection radiologique.

Niveau intermédiaire

- *Dialogue avec les parties prenantes.* La société British Nuclear Fuels plc (BNFL) qui est en charge d'un ensemble d'installations nucléaires au Royaume-Uni, a pendant de nombreuses années assuré le fonctionnement de Comités de liaison locaux affectés à chacun de ses sites. Ces comités rassemblent des agents de la société, des représentants politiques locaux, les collectivités locales et les organismes de réglementation. Les comités, dont les délibérations sont publiques, constituent un moyen d'établir un contact direct entre les parties prenantes dans les domaines d'intérêt mutuel, qu'il s'agisse de questions d'emploi ou de planification des mesures d'urgence. En 1998 cependant, la société s'est lancée dans un exercice beaucoup plus ambitieux à l'échelle de l'industrie, à savoir le « BNFL Stakeholder Dialogue » (Dialogue avec les parties prenantes de la BNFL) en tant que moyen d'éclairer la prise de décision de la société en matière d'environnement. Avec le concours d'une association sans but lucratif indépendante, *l'Environment Council*, des groupes de parties prenantes associant la société, les syndicats, des ONG et tous les niveaux de l'administration, sont

convenus de règles fondamentales et ont défini les problèmes et préoccupations à traiter par le processus. Un Groupe spécial représentatif a été établi en vue d'examiner la voie dans laquelle s'engager et a recommandé que la première question à aborder devrait être celle des déchets et rejets. Le Groupe a ensuite débattu de cette question, établi des rapports préliminaires et soumis ses conclusions à une session plénière du Groupe principal. Les rapports fruits de ces travaux ont été publiés sur l'Internet et reflètent rigoureusement les domaines d'accord et de désaccord. Il ne s'est agi en aucune façon de simples exercices sur le papier. Ces travaux ont été utilisés par la BNFL pour compiler des données d'entrée destinées à la Stratégie nationale du Royaume-Uni en matière de rejets et à l'enquête du Comité consultatif de la gestion des déchets radioactifs [*Radioactive Waste Management Advisory Committee – RWMAC*] visant les répercussions des opérations de retraitement du point de vue de la gestion des déchets. L'établissement de deux autres groupes chargés d'examiner les sujets plus litigieux de la gestion du combustible irradié et du plutonium témoigne de la satisfaction générale suscitée par le résultat de ce premier exercice.

- *Conférence d'entente sur les déchets radioactifs.* En mai 1999, 200 délégués ont assisté au Royaume-Uni à quatre jours de conférence d'entente sur la gestion des déchets radioactifs organisée par le Centre britannique pour le développement économique et environnemental [*UK Centre for Economic and Environmental Development – UK-CEED*] avec le concours du gouvernement, de l'industrie et de groupements de défense de l'environnement. Cette manifestation a donné lieu à la constitution d'un groupe spécial de 15 personnes du public choisies au hasard pour représenter un échantillon du public britannique, ainsi que les principaux intervenants dans le débat. Une conférence d'entente a pour objectif d'améliorer le processus de décision en instaurant un dialogue entre le public, les experts et les responsables politiques. Au cours de cette conférence de quatre jours, le Groupe spécial a procédé en séance publique à un contre-interrogatoire de témoins experts appartenant à des organisations telles de la Direction chargée des déchets radioactifs produits par l'industrie nucléaire [*Nuclear Industry Radioactive Waste Executive – NIREX*], la société British Nuclear Fuels plc, le Ministère de la défense, Greenpeace et les Amis de la Terre. Les conclusions de ces investigations ont été rassemblées dans un rapport contenant des recommandations détaillées à l'attention du gouvernement et de l'industrie et ont été soumises au Ministre le dernier jour. L'atout primordial de la méthode de la

conférence d'entente est sa capacité de permettre à des *citoyens informés* de contribuer par leurs opinions au processus de décision. Elle a fourni une indication précieuse de la manière dont les questions ont été formulées et classées par ordre de priorité par le public et a défini les préoccupations de ce dernier ainsi que les moyens par lesquels elles pourraient être analysées et résolues. Ce processus a aussi servi à animer un débat public élargi et mieux informé. De l'aveu général, la conférence d'entente sur les déchets radioactifs a été couronnée de succès et s'est avérée influente dans l'industrie et les sphères gouvernementales.

- *Participation des parties prenantes à la planification des mesures d'urgence.* Face à la constatation qu'en France la connaissance de la nature et de l'ampleur des risques nucléaires se situe à un niveau généralement faible, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) s'est lancé dans un ambitieux projet d'information destiné à servir de fondement à la participation des parties prenantes à la planification des mesures d'urgence. S'appuyant sur des données tirées d'études sociologiques et sur une opération « baromètre de l'opinion », l'IPSN procède à l'élaboration d'un CD-ROM ayant pour objectif de prendre en compte les préoccupations du public et de fournir des informations présentées de manière claire, complète et compréhensible. Ce CD-ROM, qui sera largement diffusé et peut à terme déboucher sur un service sur Internet, est aussi motivé par la reconnaissance du fait que de telles informations doivent être perçues comme provenant de sources crédibles si l'on veut qu'elles soient acceptées. Le CD-ROM ne constitue cependant qu'une première étape. Les informations qu'il renferme serviront de support aux débats et discussions et contribueront à instaurer une meilleure compréhension mutuelle entre les experts, le public et les responsables politiques. L'objectif ultime est de mettre en place progressivement une culture commune en matière de risque et d'améliorer globalement les stratégies de gestion des risques nucléaires.
- *Participation préalable des parties prenantes à la gestion post-accidentelle des zones rurales.* En 1995, l'Office national de protection radiologique [*National Radiological Protection Board – NRPB*] a publié une évaluation de l'applicabilité d'une série de contre-mesures agricoles à mettre en œuvre au Royaume-Uni. Cette étude a recommandé qu'à des fins de planification des interventions en cas d'imprévu, un groupe de travail soit établi afin de rassembler les principaux groupes qui seraient impliqués dans une intervention

dans les zones rurales à la suite d'un accident nucléaire. Cette idée a ensuite été reprise par le gouvernement et, en 1997, a été établi le Groupe de travail sur les contre-mesures dans l'agriculture et l'alimentation [*Agriculture and Food Countermeasures Working Group*]. La participation se situe au niveau des hauts responsables impliqués dans la prise de décision. La composition initiale de ce Groupe a maintenant été élargie et sur les 22 représentants que compte ce dernier, 11 proviennent actuellement d'ONG. Le Groupe s'est réuni à cinq reprises et s'est acquitté avec succès de l'ensemble de son mandat. En particulier, il a établi des liaisons de communication entre des organismes qui auparavant n'avait pas envisagé collectivement les répercussions de la contamination de la chaîne alimentaire. De plus, les membres du Groupe sont tenus au courant des questions d'assainissement grâce à la diffusion par le secrétariat technique d'articles scientifiques récents publiés en la matière, de rapports scientifiques publiés et de rapports inédits sur l'état des connaissances. Le Groupe a aussi débattu avec succès de l'applicabilité d'un ensemble d'options en matière d'assainissement et malgré la diversité des points de vue, il est parvenu d'une façon générale à un consensus. Aspect essentiel, le Groupe continue à accumuler une bonne connaissance pratique des questions d'assainissement et a réussi à développer la confiance et le respect mutuels entre ses membres. Il a en fait si bien réussi que ses stratégies ont suscité l'intérêt de ceux qui s'occupent des contaminants non nucléaires.

Niveau local

- *Évaluation pluraliste.* Lorsque ont été publiées en 1995 et 1997 deux études laissant supposer une augmentation de l'incidence de la leucémie chez les enfants et les jeunes adultes vivant à proximité de l'usine de retraitement de La Hague, cela a suscité une vive préoccupation au plan local. Le gouvernement français a commandé une étude radiologique et le Groupe Radioécologie Nord-Cotentin (GRNC) a été établi. Ce Groupe représentait une innovation en ce qu'il était constitué non seulement d'experts tant français qu'étranger, mais aussi de membres d'ONG et avait reçu pour mission de procéder à l'analyse critique systématique la plus large possible de la situation. En dehors de sa composition pluridisciplinaire, le Groupe a aussi bénéficié dès le départ d'un large soutien en maintenant le contact avec la population locale en général par l'intermédiaire de la Commission spéciale d'information

et avec un groupe de pression particulier, les *Mères en colère*, grâce à un contact direct permanent. Ce contact a comporté par exemple la participation du public aux mesures de radioactivité dans l'environnement exécutées en vue de l'étude par un groupe effectuant des travaux de comparaison au plan international. Ces équipes spécialisées de mesure ont été invitées à séjourner chez l'habitant pendant les travaux, renforçant ainsi encore la confiance dans les résultats. Après deux années de travail, le Groupe a conclu que le nombre de cas de leucémie imputable à toutes les sources de rayonnements ionisants entre 1978 et 1996 a été inférieur à un. Cette conclusion a été largement admise, même par le groupe de pression local le plus bruyant, en raison de la crédibilité dont jouissait le GRNC par suite de sa composition et de sa transparence pour le public.

- *Ouverture et exploitation d'une installation d'évacuation des déchets nucléaires.* Les défis que devait relever l'Installation pilote de confinement des déchets [*Waste Isolation Pilot Plant – WIPP*] du Ministère de l'énergie des États-Unis près de Carlsbad, Nouveau Mexique, étaient considérables. S'agissant de la première installation de cette sorte et étant conçue pour le stockage en formations géologiques profondes de déchets transuraniens provenant du programme national d'armement nucléaire, les préoccupations du public visant la sécurité de l'homme et de l'environnement étaient importantes. Le fait que le WIPP ait commencé à recevoir des déchets en 1999, atteste du succès des efforts déployés par le Ministère de l'énergie afin de répondre aux préoccupations du public et qu'au vu de ses seules qualités techniques, il aurait pu commencer à recevoir des déchets dès 1988, est à porter au crédit du processus patient et intégrateur par lequel ce Ministère a réalisé cet objectif. La démarche précise adoptée au cours des 25 dernières années est approfondie et exhaustive et ses thèmes essentiels sont notamment la transparence, le partenariat avec les parties prenantes dès un stade précoce, et un empressement à tirer les enseignements tant des succès que des échecs. Le résultat a été, en plus d'une installation opérationnelle, un renforcement continu du soutien du public.
- *Participation des parties prenantes aux programmes de réaménagement dans une zone d'extraction de minerai d'uranium.* En 1990, après le changement politique intervenu en Allemagne de l'Est, les préoccupations du public concernant les séquelles radiologiques de 45 années d'extraction et de traitement du minerai d'uranium dans une zone à forte densité de population, ont conduit

au lancement d'un énorme programme de réaménagement d'un coût avoisinant les 13 milliards de DM. La moitié de ce programme de réaménagement a maintenant été achevée. Depuis sa mise en œuvre, l'attitude du public a changé, passant d'une profonde inquiétude visant un danger important pour la santé et d'une méfiance à l'égard de toutes les activités projetées à l'acceptation du programme de réaménagement et à une confiance accrue en ce qui concerne les risques radiologiques. Alors que le changement spectaculaire dans le climat politique et socio-économique a sans aucun doute contribué à l'acceptation par le public, le projet de réaménagement s'est caractérisé par la fourniture d'informations complètes au public, une démarche de transparence et d'intégration à l'égard de la prise de décision et l'adaptation du processus aux conditions locales. Le succès de cette démarche a conduit à l'étendre à la prise de décision relative à la phase après réaménagement associant davantage les autorités et les représentants locaux.

5. CONCLUSIONS

Comme le montrent les exemples mentionnés dans la section précédente, on s'accorde largement à reconnaître dans les milieux de la radioprotection de toute une série de pays, la nécessité de modifier la manière dont la politique est élaborée et mise en œuvre. Quelle que soit la terminologie susceptible d'être choisie pour décrire la réorientation qui est intervenue dans les attentes du public et donc le contexte dans lequel doit être élaborée la politique en matière de rayonnements, il est manifeste que cette évolution a été cernée et qu'il lui est donné suite. Une caractéristique marquante des exemples novateurs étudiés lors de l'Atelier, a toutefois été la mesure dans laquelle ils ont été mis au point dans l'ensemble sur une base pragmatique en réponse aux besoins d'une situation donnée, que ce soit au niveau le plus élevé de fixation des priorités, ou au niveau le plus local concernant une situation spécifique. En dépit du fait que cela a pour une large part réussi par suite de l'engagement de toutes les parties prenantes aux divers processus, c'est manifestement une idée intéressante que de diffuser largement les pratiques exemplaires et les enseignements tirés des succès et des échecs. Comme cela a été indiqué plus haut, les actes complets de l'Atelier seront donc publiés, afin de permettre d'avoir accès à des comptes rendus plus exhaustifs de ces processus. Pour conclure ce bref rapport cependant, il est opportun d'essayer de résumer quelques-uns des enseignements essentiels qui se dégagent de l'Atelier, car les milieux de la radioprotection continuent de s'attacher à répondre aux attentes de la société et demeurent réceptifs au contexte dynamique de la gestion des affaires publiques en matière de risque.

- L'enseignement le plus clair qui se dégage de l'Atelier est la nécessité de **favoriser la confiance mutuelle** entre les milieux de la radioprotection et la société dans son ensemble. Il est possible d'y parvenir de diverses manières, mais dans chaque cas, la gageure pour les autorités publiques et les experts est de cerner les obstacles qui se dressent sur le chemin de la confiance mutuelle et d'inventer des moyens de les surmonter.
- Il n'existe pas de schéma directeur unique pour réaliser cet objectif, et les personnes impliquées doivent être réactives aux circonstances

particulières et **mettre au point des démarches propres au contexte** considéré.

- En dépit de la nécessité de cette spécificité liée au contexte, certains principes doivent guider l'élaboration de démarches novatrices, notamment la **transparence**, l'**intégration**, et une **place privilégiée faite à la mise au point en commun des procédures** de manière à ce que même si l'on s'accorde en fin de compte à reconnaître l'absence d'accord, tous les résultats mériteront le respect.
- La **clarification des rôles** constitue un défi notable à relever dans l'élaboration de telles démarches nouvelles. Il y a fréquemment confusion sur les rôles respectifs des experts et des intervenants politiques en ce qui concerne la formulation d'avis et la prise de décision. Les intervenants politiques peuvent, par exemple, agir comme si l'avis scientifique constituait une instruction de décider dans un sens déterminé, alors que des experts peuvent parfois encourager cette façon de voir les choses. Une stricte séparation est probablement impossible et assurément non souhaitable étant donné l'éventail de décisions à tous les niveaux qu'il est nécessaire de prendre en matière de radioprotection, mais des procédures plus transparentes et plus intégratives exigeront une conscience plus vive des rôles et des responsabilités.
- Aussi important que soit ce dernier défi, une certaine aide peut être trouvée dans une bonne **compréhension de la nature de la rationalité scientifique**. Pour autant que l'on garde présent à l'esprit le fait que la science produise des *connaissances* et non des *certitudes*, il est plus aisé de voir où l'avis s'achève et où commence la décision politique. Au point de décision, il y a une acceptation implicite d'agir comme si la connaissance était certaine, avec tout ce que cela implique en matière de risque et de responsabilité. Par exemple, lorsque des parties prenantes sont directement impliquées dans la prise de décision, il peut être utile d'axer l'attention sur la responsabilité dont s'accompagnent les droits de participation.
- Le fait que le point de décision constitue un stade décisif dans la « transformation » de connaissances incertaines en une certitude apparente souligne la nécessité dans toute démarche novatrice à l'égard de la radioprotection, d'adopter explicitement une **orientation d'apprentissage**. Tout engagement souscrit avec des parties prenantes ne peut être considéré comme irréversible, mais doit prendre en compte un avenir dans lequel les circonstances

changeront, qu'il s'agisse de l'état des connaissances scientifiques ou des réactions et des attentes de la société.

- La nécessité d'une orientation d'apprentissage ne se limite pas non plus à la possibilité, à vrai dire la probabilité, du changement. Elle doit d'emblée faire partie intégrante de tout dispositif intégratif, car elle est fondamentale si l'on veut réaliser l'objectif clé qui a été le point de départ de ce résumé de synthèse, à savoir la *confiance mutuelle*. En d'autres termes, si l'on veut que les possibilités offertes par une démarche en matière de radioprotection impliquant les parties prenantes se concrétisent, cette démarche doit être instaurée de manière à encourager un **apprentissage mutuel** qui permette à tous les intéressés d'apprendre à partir de leurs interactions. Ces nouvelles informations doivent ensuite être intégrées à l'élaboration continue de solutions communes bénéficiant de l'assentiment général.

À bien des égards, les enseignements décrits plus haut peuvent sembler évidents. Mais comme le montrent les exemples cités dans la section 2 ci-dessus, il arrive souvent que ce n'est qu'après avoir atteint un point de crise qu'ils sont effectivement mis en pratique. Les milieux de la radioprotection doivent relever au plan mondial le défi de s'adapter au nouveau contexte de la gestion des affaires publiques en matière de risque avant d'y être contraint par la crise de manière à écarter toute crise potentielle. Comme les exemples esquissés dans la section 4 ci-dessus l'indiquent, dans de nombreux cas, ces milieux se sont montrés à la hauteur de ce défi et l'ont transformé en une chance d'asseoir une confiance qui était peut-être vacillante dans les dispositifs classiques. Ces milieux dans leur ensemble doivent tirer les enseignements des pratiques exemplaires présentées lors de l'Atelier et faire fond sur ceux-ci afin d'assurer une meilleure intégration de la radioprotection dans la société moderne.

L'AEN remercie le Gouvernement du Japon pour avoir
facilité la production de ce rapport.

本報告書の作成に関し、日本政府の協力を謝意を表す。

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

ALSO AVAILABLE

NEA Publications of General Interest

2000 Annual Report (2001)

Free: paper or Web.

NEA News

ISSN 1605-9581

Yearly subscription: 37 US\$ 45 GBP 26 ¥ 4 800

Geologic Disposal of Radioactive Waste in Perspective (2000)

ISBN 92-64-18425-2

Price: 20 US\$ 20 GBP 12 ¥ 2 850

Radiation in Perspective – Applications, Risks and Protection (1997)

ISBN 92-64-15483-3

Price: 22 US\$ 27 GBP 17 ¥ 2 850

Radioactive Waste Management Programmes in OECD/NEA Member countries (1998)

ISBN 92-64-16033-7

Price: 32 US\$ 33 GBP 20 ¥ 4 150

Radioactive Protection

Monitoring and Data Management Strategies for Nuclear Emergencies (2000)

ISBN 92-64-08580-7

Price: 23 US\$ 21 GBP 14 ¥ 2 250

INEX 2 – Second International Nuclear Emergency Exercise: Final Report of the Swiss Regional Exercise (CD-ROM) (1999)

ISBN 92-64-06760-4

Price: 81 US\$ 88 GBP 53 ¥ 11 600

INEX 2 – Second International Nuclear Emergency Exercise: Final Report of the Finnish Regional Exercise (2000)

ISBN 92-64-08580-7

Price: 23 US\$ 21 GBP 14 ¥ 2 250

INEX 2 – Second International Nuclear Emergency Exercise: Final Report of the Hungarian Regional Exercise (2001)

ISBN 92-64-08640-4

Price: 28 US\$ 24 GBP 17 ¥ 2 670

INEX 2 – Second International Nuclear Emergency Exercise: Final Report of the Canadian Regional Exercise (2001)

ISBN 92-64-09532-2

Price: 23 US\$ 21 GBP 14 ¥ 2 300

ISOE – Occupational Exposures at Nuclear Power Plants – Tenth Annual Report (1999)

Free: paper or web.

Experience from International Nuclear Emergency Exercises - The INEX 2 Series

ISBN 92-64-18464-3

Free: paper or web.

Order form on reverse side.

ORDER FORM

OECD Nuclear Energy Agency, 12 boulevard des Îles, F-92130 Issy-les-Moulineaux, France
 Tel. 33 (0)1 45 24 10 15, Fax 33 (0)1 45 24 11 10, E-mail: nea@nea.fr, Internet: <http://www.nea.fr>

Qty	Title	ISBN	Price	Amount
Postage fees*				
Total				

*European Union: FF 15 -- Other countries: FF 20

Payment enclosed (cheque or money order payable to OECD Publications).

Charge my credit card VISA Mastercard Eurocard American Express
 (N.B.: You will be charged in French francs).

Card No. Expiration date Signature

Name

Address Country

Telephone Fax

E-mail