

**Comprendre les attentes de la société
dans la gestion des déchets radioactifs
et s'y adapter**

**Enseignements principaux et expériences
du Forum sur la confiance des parties prenantes**

© OCDE 2006
NEA No. 5297

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

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 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, la Corée, 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, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'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. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

L'AGENCE 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 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

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

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

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

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (+33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

AVANT-PROPOS

Depuis une dizaine d'années, les institutions chargées de la gestion des déchets radioactifs ont pris de plus en plus conscience que les compétences techniques et la confiance dans les techniques ne suffisent pas, à elles seules, à convaincre le public du bien-fondé des solutions proposées pour la gestion des déchets, ni à réaliser avec succès la mise en œuvre de ces solutions. Le contexte décisionnel a changé, et le public est aujourd'hui sensibilisé à tout ce qui touche à la protection de l'environnement, l'énergie nucléaire, la radioactivité, et notamment aux déchets radioactifs. C'est pourquoi, toute décision concernant la gestion des déchets radioactifs, ainsi que le choix du moment et de la manière de procéder, passera nécessairement par une concertation approfondie avec le public et par une procédure impliquant de nombreuses parties prenantes. Sous cette dénomination on inclut, outre les organismes de gestion des déchets et des autorités de sûreté, les collectivités locales, les élus et les experts servant d'intermédiaires entre le grand public et les instances chargées des décisions. Cette participation devrait prendre une importance croissante à mesure que les pays affinent leurs choix stratégiques pour la gestion à long terme des déchets radioactifs ou qu'ils avancent sur la voie de l'implantation et de l'aménagement de stockages définitifs.

Le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) a été créé par le Comité de l'AEN de la gestion des déchets radioactifs (RWMC). Il est composé de délégués nommés par les pays membres de l'AEN qui sont pour l'essentiel des représentants d'organismes nationaux (gestionnaires de déchets, autorités de sûreté, décideurs, chercheurs et spécialistes des politiques) habitués ou habilités à traiter avec les parties prenantes. Selon son mandat, le FSC doit notamment :

- définir, superviser et exécuter les activités inscrites au programme de travail dans le domaine stratégique des attentes du public et de la confiance des parties prenantes, suivant les instructions du RWMC ;
- conseiller le RWMC sur les questions importantes et les nouveaux centres d'intérêt dans le domaine des attentes du public et de la confiance des parties prenantes en rapport avec la gestion des déchets ;

- servir de cadre privilégié pour échanger les expériences concernant les moyens de gagner la confiance des parties prenantes, en particulier sur la manière d'obtenir celle des collectivités locales, de leurs représentants et de leurs intermédiaires auprès des décideurs techniques ;
- analyser les procédures actuelles utilisées pour intégrer les programmes de gestion des déchets dans un contexte socio-politique de prise de décision ;
- déterminer les possibilités d'harmonisation des opinions des pays membres concernant :
 - les expériences qui ont réussi ou échoué dans l'instauration d'un dialogue avec les parties prenantes ;
 - les préoccupations techniques des parties prenantes ;
 - les moyens efficaces de communiquer avec des publics de spécialistes et de non-spécialistes.

S'appuyant sur la documentation réunie et l'expérience acquise par le FSC au cours de ses quatre premières années d'activité (2000-2004), ce rapport présente les enseignements principaux que le groupe a décelés. Le contexte historique dans lequel le FSC a été créé y est aussi décrit afin de placer ces résultats en perspective. Une annexe décrit l'expérience collective des membres du FSC, et notamment leur appréciation concernant les effets des activités du FSC sur les organisations qu'ils représentent. Le FSC s'appuiera sur ces résultats pour la prochaine phase de son activité.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Résumé des principaux enseignements	7
Les conditions favorables à la mise en place d'une politique de gestion des déchets radioactifs	7
La conception du processus de décision	7
La dimension sociale et éthique	8
La confiance dans les acteurs	8
Le processus participatif	9
La dimension locale de la gestion des déchets radioactifs	10
Trois grands principes	10
1. Le Forum sur la confiance des parties prenantes	13
1990-2000 : Une attention de l'AEN de plus en plus focalisée sur les questions des parties prenantes	13
Une nouvelle culture de gestion des déchets radioactifs : La création du FSC	15
À propos du présent document	16
2. Enseignements principaux	19
Des conditions favorables à la mise en place d'une politique de gestion des déchets radioactifs	19
La conception du processus de décision	24
La dimension sociale et éthique	30
La confiance	35
Un processus participatif	43
La dimension locale de la gestion des déchets radioactifs	49
3. Conclusions	57
Références	61
Lectures complémentaires	64
Annexe. L'expérience collective du FSC	65
Pour les membres du FSC, une amélioration de leurs pratiques	65
Pour les organisations, compétence et crédibilité	67

RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Les conditions favorables à la mise en place d'une politique de gestion des déchets radioactifs

- Pour que les décisions relatives à la gestion à long terme des déchets radioactifs inspirent confiance, il importe d'établir une relation claire entre une gestion sûre des déchets et l'avenir de l'énergie nucléaire ainsi que d'associer le public aux débats correspondants.
- Les chances de réussir un programme de gestion à long terme des déchets radioactifs sont accrues lorsqu'un large consensus est acquis sur la nécessité de ne pas en rester au *statu quo* ainsi que sur l'urgence d'apporter une solution à un problème important. Pour ce faire, l'envergure du programme, par exemple, doit être claire et l'origine, le type et la quantité de déchets ainsi que le type d'installation à utiliser, doivent être précisés.
- Avec la multiplication des acteurs souhaitant jouer un rôle influent, le processus de décision concernant les déchets radioactifs est peu à peu devenu plus complexe. De plus, les critères et conditions de la légitimité des politiques publiques, telle qu'elle est perçue, ont évolué, donnant à la participation aux décisions une dimension politique accrue.

La conception du processus de décision

- Les exigences contradictoires de la participation, de la souplesse et de la responsabilité peuvent être conciliées en adoptant un cadre décisionnel qui repose sur des procédures à la fois formelles et informelles.
- La gestion des déchets radioactifs, comme tout autre problème socio-technique, implique des décisions où interviennent des jugements de valeurs et des considérations politiques. Aboutir à ces décisions exige la collaboration entre parties prenantes – incluant les figures politiques et les experts. Il est recommandé de mettre en place un processus itératif donnant à tous les acteurs le temps et les moyens nécessaires pour qu'ils

puissent peser ou étudier les intérêts en jeu et leurs solutions. Ce processus est l'occasion d'un important apprentissage mutuel.

- Les membres du FSC conviennent de l'intérêt de l'approche par étape pour la gestion à long terme des déchets radioactifs. À des étapes prédéfinies, elle permet diverses formes de contrôle par la société et permet de revenir sur des décisions antérieures ou de les modifier, dans la mesure du possible.

La dimension sociale et éthique

- Il est désormais généralement admis que la gestion des déchets radioactifs comporte des dimensions techniques et sociales indissociables. De nouvelles méthodes de prévision et de surveillance de la qualité de la vie et des impacts sociaux sont en voie de proposition.
- Le risque et la sûreté, sont des concepts multidimensionnels. L'expérience du FSC tend à montrer que les processus suivis, de même que leurs aboutissements, doivent intégrer exigences techniques ainsi que préoccupations sociales et éthiques.
- Pour déterminer si les conséquences d'une décision sont équitables, il existe des multiples points de vue et des principes éthiques légitimes. S'ils s'avèrent incompatibles, aucune théorie ne permet de décider ceux qui doivent prévaloir. Les stratégies de gestion qui respectent plusieurs principes éthiques ont davantage de chances de recueillir une large adhésion. Pour y parvenir, on peut s'appuyer sur des processus permettant aux différents intervenants de participer et de trouver un compromis entre les principes éthiques divergents.
- La gestion des déchets radioactifs exige de concilier les impératifs souvent contradictoires de la sûreté technique et du contrôle pour la société. C'est pourquoi les organismes de gestion des déchets sont nombreux à se tourner vers l'aménagement de dépôts définitifs réversibles.

La confiance dans les acteurs

- Les craintes exprimées par la société concernant la gestion des déchets proviennent pour partie de l'érosion de la confiance accordée aux exploitants ou aux organismes de gestion des déchets. Le FSC a identifié les qualités que ceux-ci devraient posséder pour gagner durablement la confiance des parties prenantes en distinguant les qualités

relevant de leur organisation, de leur mission ou de leur comportement.

- La confiance, si facile à perdre et si difficile à conquérir, est l'aboutissement d'un processus lent et progressif. En plus de certaines qualités organisationnelles, le fait d'associer les populations concernées aux décisions stratégiques serait le meilleur moyen de renforcer la confiance sociale.
- Les membres du FSC insistent sur la nécessité de clarifier les rôles à tous les niveaux, de sorte que les responsabilités soient identifiées, transparentes et garanties. Toutes les parties prenantes doivent avoir une idée claire et précise des rôles et responsabilités de chacun.
- Les membres du FSC sont conscients que les acteurs institutionnels doivent, dès l'origine, s'engager résolument et durablement. Qui plus est, des mécanismes institutionnels sont nécessaires pour faire avancer et canaliser le processus de décision.

Le processus participatif

- Il y a autant de points de vue, de perceptions, de convictions d'intérêts et de valeurs que d'acteurs. Faire participer ces acteurs permet de mieux intégrer cette complexité. Pour ce faire, des outils et des techniques sont disponibles.
- Des buts et objectifs clairs faciliteront la planification d'un processus de dialogue et serviront éventuellement à l'évaluer. Sachant que les interlocuteurs peuvent avoir des points de vue divergents sur les objectifs du dialogue, il faudra les faire participer à la planification et à l'évaluation afin qu'ils parviennent à une conception commune de sa finalité.
- Les exigences de l'équité dans la représentation des parties prenantes et celle de la compétence des participants peuvent être contradictoires. Il s'agit alors de trouver le juste milieu entre une situation où tous les choix techniques sont confiés aux experts et le cas où toutes les options restent ouvertes et peuvent être changées au niveau local ou national.
- Dans de nombreux pays, les mécanismes de concertation associés à l'évaluation d'impact sur l'environnement permettent de bien avancer dans le traitement d'une grande diversité de problèmes.

La dimension locale de la gestion des déchets radioactifs

- Quelle que soit la nature des déchets considérés, la procédure de sélection d'un site et d'un concept de gestion doit viser à identifier des options sûres qui seraient acceptables en même temps par les autorités de sûreté et par la communauté d'accueil.
- Les municipalités qui, de facto, détiennent des déchets radioactifs (« problem owner ») deviennent souvent des acteurs efficaces (« problem solver ») dans les processus de gestion des déchets radioactifs.
- Il est désormais acquis que l'implantation d'un dépôt de déchets radioactifs doit s'accompagner de plans de développement local et régional répondant aux aspirations des communautés concernées. Le fait que les autorités locales exercent un contrôle renforcé au vu et au su des parties prenantes, renforce la confiance du public dans le processus de décision.
- Un processus volontaire fondé dès l'origine sur la recherche de l'assentiment des communes et d'où les collectivités sont autorisées à se retirer dans un certain intervalle de temps ou dans certaines circonstances aura plus de chances d'obtenir le soutien des collectivités locales.
- La création d'un lien durable entre les collectivités locales et l'installation de gestion des déchets constitue l'un des ingrédients principaux d'une gestion durable des déchets radioactifs. Concevoir et aménager les installations en fonction des valeurs et des intérêts des collectivités locales contribuent à créer ce lien.

Trois grands principes

Pour réunir un large consensus, tout processus de décision doit respecter trois grands principes :

- *La prise de décision doit se faire par des processus itératifs, qui permettent une flexibilité suffisante pour s'adapter à l'évolution de la situation contextuelle*, par exemple en adoptant une approche par étapes qui laisse suffisamment de temps pour développer un discours juste et recevable.
- *L'apprentissage collectif doit être facilité*, en encourageant, par exemple, les interactions entre les différentes parties prenantes et les experts.

- *La participation du public dans le processus de prise de décision doit être encouragée*, en développant par exemple une communication constructive et riche entre individus ayant des bagages culturels, des croyances, des intérêts, des valeurs et des regards sur le monde différents.

L'enjeu est d'apporter des connaissances approfondies, d'entériner davantage d'influence pour les parties intéressées et d'accroître la confiance dans les acteurs institutionnels ainsi que dans la légitimité des décisions et le soutien apporté à celles-ci.

Lors de la mise en œuvre d'un programme « moderne » de gestion des déchets radioactifs, des objectifs hiérarchisés viendront se surajouter à ces principes. Ce programme sera fondé sur la prise de conscience par les gouvernants que le *statu quo* n'est plus soutenable et qu'il faut résoudre un problème important exigeant, par exemple, une nouvelle politique ou de nouvelles installations. Il faudra aborder ouvertement la question de la relation entre la politique actuelle de gestion des déchets et l'avenir de l'énergie nucléaire. La prochaine étape sera l'identification d'un site et d'un concept de gestion des déchets à la fois sûrs et autorisables et qui bénéficient par ailleurs du soutien de la collectivité d'accueil. Ensuite, il serait bon d'intégrer dans la procédure de choix du site des plans de développement local et régional adaptés aux besoins et aux opinions des collectivités concernées. Enfin, les installations de gestion des déchets radioactifs doivent être conçues et aménagées en respectant les valeurs et intérêts des collectivités locales. Pour ces dernières, « sûreté, participation et développement local » sont les trois piliers de la confiance.

1. LE FORUM SUR LA CONFIANCE DES PARTIES PRENANTES

La confiance du public et les processus participatifs sont des sujets qui figurent en bonne place dans le Plan stratégique de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) et dans le programme de travail du Comité de la gestion des déchets radioactifs (RWMC). Le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) est composé de représentants nommés de chaque pays membre de l'AEN. La plupart appartiennent à des organismes nationaux (exploitants, autorités de sûreté, décideurs, organismes de recherche et développement), qui, de par leurs responsabilités ou leur expérience, dominent la question de la confiance des parties prenantes. Le FSC a été créé en mars 2000 par le RWMC après une dizaine d'années pendant lesquelles les questions du public ont pris de plus en plus de place dans la formulation et la mise en œuvre de solutions à long terme pour la gestion des déchets radioactifs. Un changement culturel a eu lieu à l'issue duquel la concertation est devenue un maître mot de la gestion des déchets radioactifs.

1990-2000 : Une attention de l'AEN de plus en plus focalisée sur les questions des parties prenantes

L'AEN s'intéresse aux activités liées aux parties prenantes depuis le début des années 90. Ces activités répondent au souci d'élargir les connaissances des décideurs dans le domaine de l'information et de la participation du public. Entre 1990 et 1995, le Service des publications et des relations publiques a organisé quatre grandes réunions. Il est vite apparu que non seulement l'information, mais la participation réelle du public aux décisions étaient cruciales (AEN, 1993). La quatrième réunion (AEN, 1996) était consacrée à la gestion des déchets radioactifs et ses conclusions apparaissent aujourd'hui visionnaires.

Parmi les principales conclusions, nous citerons:

- « La participation du public, au stade le plus avancé possible, est peut-être le besoin le plus essentiel, encore qu'il ne soit pas nécessairement suffisant. Le public mérite notre respect et nous devons le lui accorder. Nous ne pouvons pas espérer obtenir sa confiance si nous ne lui faisons pas confiance nous-mêmes. Sans lui, nous sommes perdus. »

- « Nous devons inclure une dimension économique dans nos programmes de communication, et notamment exposer les méthodes de financement garantissant la couverture des coûts à payer, même dans un avenir lointain. »
- « Les questions sociales et éthiques revêtent au moins autant d'importance que les questions techniques, et un équilibre doit être obtenu entre ce qui est *souhaitable* du point de vue éthique à l'échelle locale et les *impératifs* éthiques à l'échelle nationale. »

Parallèlement à ces activités, le Comité de l'AEN, qui s'occupe de la gestion des déchets radioactifs – à savoir le RWMC – avait pris au sérieux la question de l'éthique de l'« évacuation en formation géologique » ainsi que les questions de l'équité intra- et intergénérationnelle. L'AEN a ainsi publié en 1995 une opinion collective concluant que l'évacuation en formation géologique respecte les impératifs éthiques et que « la mise en œuvre graduelle des projets de dépôt définitif des déchets en formations géologiques laisse place à des adaptations permettant de prendre en compte les progrès de la science ainsi que l'évolution de l'attitude de la société sur plusieurs décennies, et qu'elle n'exclut pas la possibilité d'autres solutions qui pourraient voir le jour ultérieurement » (AEN, 1995). Ceci revenait à installer au premier plan la confiance et le soutien des acteurs concernés sur toute la durée de l'exploitation ainsi qu'à identifier la prise de décision par étapes comme un objectif à atteindre.

Même si, en 1995, l'AEN ne s'était pas encore véritablement attelée au processus de décision sociétale, il était clair qu'il s'agissait d'un aspect capital depuis les déconvenues qu'avaient connues certains programmes nationaux de gestion à long terme des déchets radioactifs (en Allemagne, par exemple) ou, depuis la réorientation de certains programmes (en France, par exemple). En 1996 et 1997, les résultats défavorables de l'enquête publique sur le laboratoire souterrain de Sellafield au Royaume-Uni et l'abandon du programme canadien d'évacuation en formation géologique pour « manque de soutien du public » et « niveau d'acceptabilité sociétale insuffisante » d'après le panel chargé d'en juger, avait démontré, avec plus encore d'acuité, l'importance de s'occuper de la dimension sociétale.

À la fin des années 90, le RWMC a lancé une étude fondée sur un questionnaire afin de faire le point sur la solution privilégiée par les experts techniques pour la gestion à long terme des déchets radioactifs, à savoir le l'évacuation définitive en formation géologique. La communication et la participation du public faisaient partie des sujets soulevés et examinés. Le rapport de 1999 (AEN, 1999a) faisait observer que :

- la plupart des organisations jugent que le dialogue fait partie de leur devoir ;

- même lorsqu'elles ne sont pas véritablement obligées à consulter le public, les institutions ont tendance à rechercher le dialogue ;
- les moyens utilisés pour établir le dialogue ayant échoué, la communauté des spécialistes avait le devoir « d'approfondir les questions soulevées, même si ces dernières ne relèvent pas à proprement parler des disciplines scientifiques et techniques classiques ».
- lorsque les personnes interrogées avaient effectivement « évoqué des exigences nationales à respecter pour faire avancer les programmes d'aménagement d'installations d'évacuation, c'était pour insister sur les aspects politiques et organisationnels ainsi que sur les méthodes à employer pour que le public accepte les solutions techniques actuelles, et non sur la mise au point de meilleures solutions techniques ».

Cette étude avait souligné un axe de développement nécessaire :

« Des procédures claires pour la réalisation par étapes des études d'implantation et de l'aménagement des dépôts, et des méthodes pour communiquer efficacement et obtenir l'adhésion progressive du public lors de la mise au point de solutions nationales pertinentes. »

Cela révèle ainsi que la demande de procédures claires et de processus de décision participatifs et progressifs dépasse les frontières.

Une nouvelle culture de gestion des déchets radioactifs : La création du FSC

Les publications de l'AEN de 1995 à 2000 ont montré une volonté de la part de nombreuses organisations de faire des progrès pour toucher un éventail plus large de parties prenantes, même si ces organisations n'étaient pas mandatées ni obligées par la loi de le faire. De plus, la demande de la mise en place d'un processus de décision par étapes à l'intérieur d'un cadre approprié était devenue plus forte. Il n'est pas exagéré de dire qu'un véritable changement culturel était apparu : le dialogue avec les parties prenantes était devenu un principe majeur de la gestion des déchets radioactifs.

Dans ce contexte, c'est tout naturellement au FSC, créé en 2000, qu'il revint de fournir des observations et des orientations sur ces sujets. Prenant au sérieux le besoin de dialogue, le FSC se devait d'abandonner la formule traditionnelle des débats d'experts à huis clos. Et de fait, il eut l'initiative de créer un terrain neutre, sous la forme d'ateliers organisés dans un contexte national, où toutes les catégories d'acteurs peuvent se rencontrer. Conformément aux orientations stratégiques de travail de ce forum, ces ateliers se sont révélés des

occasions précieuses d'examiner les mécanismes de fonctionnement internes des programmes nationaux de gestion des déchets radioactifs, ainsi que les modes d'interaction avec les divers acteurs concernés, leurs échecs et leurs réussites et, également, d'entendre directement de la bouche des parties prenantes leurs propres avis sur les méthodes par lesquelles elles étaient associées au processus de décision. L'objectif avoué était de « fournir à tous les participants aux ateliers, l'occasion d'apprendre à changer d'optique et d'état d'esprit afin de dialoguer avec d'autres, de rapprocher ainsi leurs points de vue et de créer un climat de confiance mutuelle » (AEN, 2001).

La réunion inaugurale et le premier atelier du FSC qui s'est tenu au mois d'août 2000 réunirent des universitaires, des spécialistes des sciences humaines, des hommes politiques et des décideurs, des chercheurs, des gestionnaires de déchets et des représentants des autorités de sûreté de 15 pays ainsi que trois organisations internationales. Il fut ainsi possible de mesurer de manière informelle l'importance du changement culturel observé [*Summary in* (AEN, 2000)]. Contrairement aux opinions exprimées lors de la réunion de 1992 consacrée à la participation du public aux décisions nucléaires, les délégués présents à la réunion du FSC en 2000 reconnurent que les mécanismes de consultation du public pouvaient être insuffisants ou inadaptés. Trouver de nouveaux moyens de communication et d'intégration des demandes des parties prenantes constituait, de l'avis général, un formidable défi. On prit conscience de la diversité des intervenants dans une société démocratique et de la nécessité d'une répartition des pouvoirs entre eux. Les acteurs locaux ou régionaux n'étaient plus considérés comme freinant le progrès mais comme ayant un rôle central. Un point de vue plus large et réaliste de l'apprentissage et de la décision dans la société se dégagait, s'éloignant de la vision technocratique qui dominait encore dans la dernière décennie. Les gestionnaires de déchets et les autorités de sûreté notamment analysèrent avec franchise leur malaise face à la réaction de rejet du public. Il était difficile, a-t-on reconnu, de revoir sa culture organisationnelle, mais la prise de conscience avait bel et bien commencé, et les délégués avaient envie de comprendre quelles étaient les attentes de la société concernant la gestion des déchets radioactifs et de s'y adapter.

Plusieurs documents de l'AEN publiés à partir de 2001, dont la présente synthèse de l'expérience du FSC, témoignent de la démarche ainsi entreprise.

À propos du présent document

L'implication des parties prenantes est l'un des concepts clés des approches modernes de la gouvernance. Elle passe par l'information et recouvre tant la consultation qu'une participation active. Ce sujet a été largement étudié à

l'OCDE, par exemple dans les documents cités entre parenthèses (OCDE, 2001a, b ; 2003 ; 2004). Le présent document est une synthèse des enseignements tirés et de l'expérience du FSC concernant la manière d'aborder la gestion des déchets radioactifs et qui devrait aussi servir de fenêtre sur la production documentaire du Forum au cours de la première phase de son activité (2000-2004). Lors de la révision de ce texte, les critiques ont observé que la plupart des conclusions (quatre sur cinq grands titres : conception du processus de décision/résultats des décisions/confiance/participation des acteurs concernés) s'appliquent à *tout* processus public d'élaboration de politiques, ne se limitant pas à la seule gestion des déchets radioactifs. En ce sens, ce document doit se lire comme une initiation aux problèmes concrets de gouvernance que pose toute décision complexe et impliquant la collectivité. Il s'adresse aux membres du FSC eux-mêmes, aux responsables des organisations auxquelles ils appartiennent, à tous ceux qui ont participé aux réunions thématiques et ateliers du FSC ainsi qu'au public intéressé. Le rapport du FSC sur l'approche par étapes expose les fondements théoriques sur lesquels s'appuient la plupart de ces conclusions et il contient de nombreuses références bibliographiques (AEN, 2004b).

Nous venons d'évoquer dans ce chapitre les circonstances qui ont vu la naissance du FSC, ceci afin de mettre en perspective les conclusions et l'expérience présentées ici. Le chapitre 2 contient les enseignements principaux du FSC que l'on peut tirer de la documentation et de l'expérience considérables que le forum a accumulées. Ces conclusions décrivent les principes universels ou les situations transcendant les cultures, ou bien elles mettent en évidence les outils disponibles et les questions d'avant-garde. Tout enseignement est illustré par des exemples correspondant à des situations nationales qui ont fait l'objet d'études et de discussions. La Belgique, le Canada et la Finlande y figurent en bonne place car elles ont accueilli des ateliers (AEN, 2002 ; 2003a ; 2004a). Certains exemples sont aussi tirés de sessions thématiques qui se sont tenues au sein du FSC.

Le chapitre 3 présente les conclusions, et une annexe décrit l'expérience collective des membres du FSC ainsi que leurs appréciations concernant les répercussions des activités du FSC sur les organisations qui en font partie.

2. ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX

Des conditions favorables à la mise en place d'une politique de gestion des déchets radioactifs

Les compétences techniques et la confiance dans la technique ne suffisent, à elles seules, ni à convaincre de la valeur des solutions proposées pour la gestion des déchets ni à bien les mener à terme. La grande sensibilité du public à toutes les questions relevant de la protection de l'environnement, de l'énergie nucléaire, et notamment des déchets nucléaires ainsi que des impératifs de la démocratie requièrent que toute bonne politique en la matière repose sur la détermination préalable que le mode de gestion actuel doit évoluer ; que les quantités de déchets produits soient justifiées vis-à-vis des choix énergétiques faits ou en train de se faire, et que l'ampleur du programme de gestion à mettre en place soit clairement étayée. Comme les mécanismes, procédures et pratiques de gestion des déchets radioactifs sont choisis en fonction de leur compatibilité avec le système politique et la culture nationale en matière de prise de décision, il n'existe pas de solution universelle. Cependant, avec la multiplication des acteurs souhaitant jouer un rôle actif, tous les programmes nationaux doivent parvenir à trouver un juste équilibre entre démocratie participative et représentative.

Établir une relation claire entre la gestion sûre des déchets et l'avenir de l'énergie nucléaire

Pour que les décisions relatives à la gestion à long terme des déchets radioactifs inspirent confiance, il importe d'établir une relation claire entre une gestion sûre des déchets et l'avenir de l'énergie nucléaire et d'associer le public aux débats correspondants.

La production électronucléaire et la gestion des déchets associés comptent parmi les technologies perçues comme les plus dangereuses et provoquent ainsi le plus d'inquiétudes ; on retrouve ce constat partout, et ce, quelles que soient les cultures. La gestion des déchets radioactifs est perçue comme comportant de plus grands risques que l'exploitation des centrales nucléaires, et l'on s'est aperçu que le grand public est prêt à soutenir la poursuite des programmes électronucléaires s'il reçoit des assurances d'une gestion sûre des déchets radioactifs.

- À l'automne 2001, un sondage Eurobaromètre a été effectué dans 15 États membres de l'Union européenne afin de déterminer les attitudes des citoyens de l'Union envers les déchets radioactifs partant d'un échantillon d'environ 16 000 personnes (EC, 2002). Concernant l'acceptabilité de l'énergie nucléaire, une majorité des deux tiers (de ceux qui ont réellement répondu) était favorable au maintien de l'option nucléaire à condition que les déchets radioactifs soient gérables en toute sécurité.

Pour les mêmes raisons, certains, dans le public, redoutent que l'industrie nucléaire ne reprenne de l'ampleur si l'on fait la démonstration de la faisabilité d'une solution définitive au problème des déchets radioactifs. C'est pourquoi, il importe de relier clairement la mise en place d'une solution définitive pour les déchets radioactifs à l'avenir de l'énergie nucléaire. Lorsqu'elle est inscrite dans une politique nucléaire bien acceptée, la gestion des déchets, y compris le choix d'un site de dépôt définitif, a plus de chance de gagner le soutien du public (AEN, 2000).

- En Finlande la première demande de décision de principe concernant l'aménagement du site d'Olkiluoto pour y stocker le combustible usé avait été critiqué au sein du gouvernement parce qu'elle incluait le combustible usé d'une centrale dont la construction n'avait pas encore été entérinée. Une telle décision aurait impliqué par conséquent de s'avancer sur la voie nucléaire au-delà des engagements pris. Le requérant, Posiva, avait alors modifié sa demande en y retirant le combustible usé de la future centrale, et la décision de principe fut approuvée à une large majorité, y compris par le parti des Verts. Un an après, une fois votée la décision de principe sur la construction d'une nouvelle centrale nucléaire, une nouvelle décision de principe a été prise concernant cette fois l'évacuation définitive du combustible usé supplémentaire que produirait cette installation. Ces deux dernières décisions n'ont cependant pas recueilli autant de voix que la précédente (AEN, 2004e).
- Au Canada, la Société de gestion des déchets nucléaires (SGDN) organise des débats avec les Canadiens afin de proposer au gouvernement une solution pour la gestion à long terme du combustible usé. Les premières entrevues avec des hauts responsables en charge de l'environnement et du développement durable donnent à penser que la mission de la SGDN serait grandement facilitée si le Canada adoptait une approche globale coordonnée des questions énergétiques qui intègre la nécessité d'équilibrer les divers modes de production d'énergie. Les débats ont également révélé que le succès ou l'échec de la SGDN dans l'accomplissement de sa mission dépendra beaucoup du niveau de

confiance que l'industrie nucléaire saura gagner de la part du public (SGDN, 2004).

- Il a été observé qu'en Suède, la décision d'abandonner l'énergie nucléaire a facilité les décisions concernant la gestion des déchets radioactifs (AEN, 2000).

Les représentants du FSC sont conscients de la difficulté de faire participer la société civile à des débats concernant les choix stratégiques nationaux de même qu'ils savent que le public n'accorde pas la même priorité à la résolution des problèmes énergétiques lorsque la pénurie d'énergie et les difficultés économiques ne sont qu'un lointain souvenir. En revanche, les programmes de gestion des déchets radioactifs ont des chances accrues d'avancer si les différents acteurs ont le sentiment de participer utilement à des débats et décisions concernant les aspects fondamentaux de la politique énergétique globale (AEN, 2004b).

- En Finlande, les liens entre l'énergie nucléaire et la gestion des déchets sont traités ouvertement à tous les niveaux. Les participants au FSC ont observé que puisque les Finlandais se souciaient tant de leur approvisionnement énergétique, l'établissement d'une connexion avec la gestion des déchets avait probablement contribué à renforcer l'adhésion du public à l'aménagement d'un dépôt définitif [*International Perspective in (AEN, 2002)*].

Une compréhension partagée qu'il existe un véritable besoin sociétal de changer les dispositifs actuels

Les chances de réussir un programme de gestion à long terme des déchets radioactifs sont accrues lorsqu'un large consensus est acquis sur la nécessité de ne pas en rester au statu quo ainsi que sur l'urgence d'apporter une solution à un problème important. Pour ce faire, l'envergure du programme, par exemple, doit être claire et l'origine, le type et la quantité de déchets ainsi que le type d'installation à utiliser, doivent être précisés.

Les déchets radioactifs sont le sous-produit de pratiques présentes et passées indépendantes des choix futurs de politique énergétique. Pourtant dans de nombreux pays, la gestion sûre des déchets radioactifs n'est pas nécessairement considérée comme un problème de société. Les membres du FSC comptent, parmi les conditions de la réussite d'un programme de gestion des déchets radioactifs, sur le fait qu'un gouvernement affirme la nécessité de construire une installation à cet effet et prenne les mesures et engagements nécessaires pour appliquer cette politique. La population doit savoir pourquoi une politique est

nécessaire et pourquoi à ce moment là. De plus, un dialogue doit s'instaurer avec le public afin qu'il puisse s'appropriier les différents sujets [Brown and Hooper et Thegerström in (AEN, 2000)]. Il conviendra aussi de souligner que trouver une solution à long terme est dans l'intérêt de tous [English in (AEN, 2000)].

- En Belgique, les résidents des municipalités concernées par les partenariats locaux ne contestent ni l'importance du problème de la gestion des déchets de faible activité (DFA) ni la nécessité de trouver une solution à long terme. La population adhère d'autant mieux à la solution du dépôt définitif que le gouvernement fédéral a décidé qu'il fallait trouver une solution, qu'elle devait être réversible, mise en œuvre par étapes et avec souplesse, et qu'elle devrait répondre aux besoins des communautés d'accueil.
- En Finlande, une série de décisions du gouvernement ont permis la prise de conscience dans la société de la nécessité de changer le statu quo. Tout d'abord, la décision gouvernementale de 1983 a exclu l'entreposage comme solution à long terme, puis, en 1994, l'amendement sur la *Loi de l'énergie nucléaire* a interdit l'exportation des déchets à partir de 1996. Le Parlement lui-même a régulièrement insisté sur l'importance du programme de gestion des déchets.

Les chances de réussite sont également meilleures si l'on définit précisément les flux de déchets à traiter dans l'installation qui est planifiée et si l'on garantit qu'aucun déchet supplémentaire, qu'il soit de source nationale ou d'origine étrangère, n'y sera transporté (AEN, 2004b).

- En Finlande, les objectifs du programme, l'origine, les types et quantités de déchets à stocker dans le dépôt définitif sont connus. Les habitants d'Eurajoki ont complètement changé d'attitude lorsqu'on leur a assuré qu'aucun déchet ne pourrait être exporté de Finlande, ni importé dans leur pays.
- En Suède, le manifeste d'Oskarshamn définit clairement les flux de déchets que l'installation recevrait si le site était accepté: « Seuls le combustible nucléaire usé et les déchets nucléaires produits dans le pays en quantités indiquées par SKB en FUD-K seront traités sur le site. Le consentement de la municipalité pour des travaux de reconnaissance ne présume en aucun cas du lieu où seront finalement effectués ces travaux ni du lieu où sera finalement implanté le SFL 3-5 ; de même qu'il ne présume pas de la décision ultérieure concernant la

recherche d'un site ou de l'implantation du SFL 3-5 sur le même site que le dépôt de combustible usé »¹ [www.oskarshamn.se].

Trouver un juste équilibre entre démocratie participative et démocratie représentative

Avec la multiplication des acteurs souhaitant jouer un rôle influent, le processus de décision concernant les déchets radioactifs est peu à peu devenu plus complexe. De plus, les critères et conditions de la légitimité des politiques publiques, telle qu'elle est perçue, ont évolué, donnant à la participation aux décisions une dimension politique accrue.

Les technologies de grande ampleur ont des répercussions aussi bien à court terme qu'à long terme qui sont parfois indirectes, involontaires et très incertaines. La mise en oeuvre de ces technologies sert en général les intérêts de certains groupes sociaux, mais elle peut également nuire à d'autres, voire aux générations futures. Ces technologies sont incompréhensibles et incontrôlables pour beaucoup d'entre nous, de sorte qu'il nous faut accorder une confiance exceptionnelle aux exploitants et aux autorités. Pour des raisons analogues, les critères et conditions de la légitimité perçue des politiques publiques associées ont évolué. Une tendance est ainsi apparue visant à rendre la décision participative plus importante dans l'agenda politique et, par conséquent, à modifier les mécanismes de décision propres à la démocratie représentative. Avec l'afflux d'acteurs demandant à être consultés et à participer [Zwetkoff in (AEN, 2004a)], les décisions concernant ces technologies de grande ampleur – dont font partie l'énergie nucléaire et la gestion des déchets radioactifs – sont devenues progressivement plus complexes.

Dans une démocratie représentative, le rôle du citoyen se limite à constituer, rejoindre ou soutenir des groupes d'intérêt. Dans ce système, le citoyen ne prend pas directement part à la gouvernance, mais constitue et anime des groupes d'intérêt [Webler in (AEN, 2004a)]. Dans une démocratie participative, la démocratie est définie comme la participation directe des individus aux décisions de gouvernance. Les deux modes sont incorporés à des degrés divers dans les systèmes de gouvernance nationaux. Or comme les mécanismes, procédures et pratiques de gestion des déchets radioactifs adoptés doivent être compatibles avec le système politique et la culture de décision dans le pays concerné, il n'existe pas de solution universelle. Pourtant, trouver un juste équilibre entre ces deux modes est nécessaire en précisant clairement le mode choisi pour chaque type de décision.

1. L'installation SFL 3-5 est destinée à d'autres types de déchets de haute activité.

- En Finlande, le modèle de gouvernance est caractérisé par des partis démocratiques traditionnels forts, par le consensus plutôt que la confrontation, et par la prééminence de l'État. Dans ce pays, les procédures employées pour choisir le concept technique ainsi que le site de dépôt définitif sont compatibles avec ce modèle pluraliste. Par exemple, le gouvernement a choisi l'évacuation en formation géologique sans consulter le public. Mais, d'un autre côté, il était également admis que la décision des élus était légitime du moment que ces derniers entretiennent de bonnes relations avec la société. Par conséquent, il a été aussi décidé, que la décision de principe d'aménager un site relèverait du conseil municipal concerné et que cette décision serait ensuite ratifiée par le parlement après une déclaration de l'autorité de sûreté sur la fiabilité potentielle du concept [Bouder in (AEN, 2002)].
- Les partenariats locaux belges témoignent d'un mode de gouvernance plus participatif. Ces partenariats ont pour objectif de mettre au point des concepts intégrés de dépôt et de formuler des recommandations destinées aux conseils communaux locaux. Bien que les participants représentent pour l'essentiel des groupes d'intérêt établis et que la participation à titre individuel soit très limitée [Webler in (AEN, 2004a)], on estime que ces partenariats sont représentatifs de la totalité des valeurs, attitudes et intérêts de la communauté concernant la question d'implantation. Certains élus locaux sont également membres des partenariats locaux, qui, à leur tour, ont une politique d'ouverture en direction de leurs communautés locales [Vanhoof in (AEN, 2004a)].
- Il se peut que des élus nationaux contestent la nécessité de faire participer le public aux décisions ou jugent que cette mesure trahit un manque de confiance dans la démocratie représentative traditionnelle. Ils pourraient faire valoir que seuls les députés peuvent écrire le droit. Notons que les responsables danois interrogés ont estimé que l'outil de la « conférence consensuelle » est un moyen unique de sonder le public [Andersen in (AEN, 2003b)].

La conception du processus de décision

Dans le contexte actuel de prise de décisions, « décider » ne signifie plus opter pour une seule et unique solution de manière irrévocable. Au contraire, une décision apparaît désormais comme une étape d'un processus plus large dans lequel l'éventail de choix possibles est prudemment étudié pour préserver au mieux la sécurité et le bien-être des générations présentes et futures sans priver ces dernières de leur libre arbitre. Il est aujourd'hui primordial de bien

comprendre les nouveaux concepts tels que « prise de décision par étapes » et « démarche itérative » dans lesquelles les populations locales directement concernées sont impliquées de manière très pertinente dans les processus de planification.

Trouver un équilibre entre participation, souplesse et responsabilité

Les exigences contradictoires de la participation, de la souplesse et de la responsabilité peuvent être conciliées en adoptant un cadre décisionnel qui repose sur des procédures à la fois formelles et informelles.

Les processus de décision concernant la gestion des déchets radioactifs sont appelés à satisfaire des exigences contradictoires. Ainsi, il faudrait dans l'idéal qu'ils soient à la fois participatifs, souples et en mesure d'être testés. Dans un processus participatif, les opinions des principaux acteurs sont prises en compte à chaque étape de la décision et influent beaucoup sur le processus et son résultat. Une décision sera jugée vérifiable si elle est claire, documentée et facilement défendable. Les processus qui s'appuient sur des procédures formalisées produisent généralement des décisions très vérifiables, mais risquent par contre de manquer de souplesse (AEN, 2004b). Pour concilier ces exigences contradictoires, il est possible d'associer des procédures formelles et informelles dans des cadres bien structurés. La difficulté pour les concepteurs du mécanisme de décision consistera à trouver le juste équilibre.

- La Finlande a adopté avec le temps une panoplie d'outils pour veiller au respect des exigences de sûreté et mieux faire participer les acteurs concernés. Cependant, il a été noté que les « garde-fous » de nature procédurale (c'est-à-dire les prescriptions obligatoires concernant le déroulement du processus de décision), qui constituent un élément essentiel d'un processus de décision rationnel, peuvent cependant, de par leur rigidité, ne pas parfaitement s'adapter à de nouvelles contraintes. La nécessité de respecter des procédures déjà formalisées, par exemple celle de l'EIE en est une illustration. Cette procédure a été suivie en vue du choix du site, à travers l'organisation d'auditions publiques, le recueil d'observations et la désignation d'un responsable à contacter dans chaque municipalité. Cependant, cette procédure a suscité des critiques de la part de certains intéressés, en particulier des organisations de défense de l'environnement, qui lui reprochaient de restreindre les possibilités d'interaction entre le citoyen et les décideurs [Bouder in (AEN, 2002)].
- Le cas de Port Hope (Canada) illustre un procédé partant de la base, très souple, où la recherche de solutions s'effectue à travers un

partenariat et où les collectivités concernées travaillent sur la recherche de solutions. Cependant cette démarche n'aurait pas pu voir le jour si l'on n'avait pas mis en place des *cadres* décisionnels efficaces. Chronologiquement, les éléments structurels du dialogue se résument comme suit : le processus de coopération pour le choix d'un site recommandé en 1987 ; le contrat officiel définissant les conditions de déroulement du projet intitulé « Initiative de Port Hope ». Pour terminer, l'EIE structurera l'évolution future des approches conceptuelles techniques définies dans le contrat [*International Perspective in* (AEN, 2003a)].

- En Belgique, les partenariats locaux ont fonctionné en dehors de procédures légales formalisées de sélection de sites, ce qui a permis davantage de souplesse. Ces procédures informelles, hors du « champ politique », peuvent inciter le public à une participation plus active et de fait à instaurer la confiance. Les partenariats locaux sont également un moyen de créer le climat de confiance nécessaire pour que les collectivités locales prennent ultérieurement des décisions qui pourraient être juridiquement contraignantes. Toutefois, les membres du FSC sont d'avis que les procédures informelles ne permettent pas de se passer d'un cadre clairement défini [Tour de table de la séance I dans (AEN, 2004a)].

Promouvoir l'apprentissage social en favorisant les interactions entre les parties intéressées et les experts

La gestion des déchets radioactifs, comme tout autre problème socio-technique, implique des décisions où interviennent des jugements de valeurs et des considérations politiques. Aboutir à ces décisions exige la collaboration entre parties prenantes – incluant les figures politiques et les experts. Il est recommandé de mettre en place un processus itératif donnant à tous les acteurs le temps et les moyens nécessaires pour qu'ils puissent peser ou étudier les intérêts en jeu et leurs solutions. Ce processus est l'occasion d'un important apprentissage mutuel.

Traditionnellement, les politiques s'élaborent pour l'essentiel à partir d'informations fournies par des experts. Ainsi, les scientifiques envisagent les hypothèses concernant les problèmes à résoudre, les solutions associées à étudier ainsi que l'acceptabilité de certains risques. Ces hypothèses reposent sur des jugements de valeur. Or, les choix résultent aussi d'un processus politique, ce qui exige la mise en place d'un cadre décisionnel laissant la possibilité aux scientifiques de s'appuyer sur ces choix mais non d'imposer les leurs. Les experts sont là pour exposer les diverses solutions, décrire leurs caractéristiques

et les contraintes techniques sachant que les décideurs, lorsqu'ils doivent proposer et évaluer diverses solutions, tiennent compte également des objectifs, des besoins et des préoccupations établis par les représentants politiques et par les autres parties prenantes [Webler in (AEN, 2004a)].

Ce modèle trouve sa traduction pratique dans des *processus interactifs* entre *spécialistes et non-spécialistes*, qui allient analyse et délibération ; l'analyse se définissant comme une manière d'utiliser des techniques pour mettre en évidence des solutions, et la délibération comme le résultat d'une investigation à plusieurs, fondée sur l'affirmation, la demande de justification et l'appréciation de la prise en compte de la validité des arguments. Le modèle proposé a ceci de remarquable : l'apprentissage n'est pas limité au public spécialisé. Au contraire, le modèle proposé met en relief un mode d'apprentissage social plus symétrique, qui mérite la qualification d'apprentissage *mutuel* [Webler in (AEN, 2004a ; 2004b)].

- En ce qui concerne la planification, les partenariats locaux belges associent avec succès, analyses et délibérations. L'assemblée générale représentant les divers groupes de partenaires locaux, dont des figures politiques, formule des questions à l'intention des groupes de travail où experts et citoyens intéressés effectuent ensemble les analyses nécessaires. Cette collaboration ne se fait pas sans conflits. Pour les intervenants locaux, le jargon technique qu'emploient les spécialistes est la plupart du temps difficile à comprendre. De même, les spécialistes sont régulièrement mal informés des tâches des intervenants locaux et n'ont pas toujours de grandes capacités à communiquer. Le problème le plus significatif tient néanmoins au fait que les acteurs locaux ont une perception de l'impact et de la sûreté d'une installation de gestion des déchets radioactifs radicalement différente de celle des spécialistes. Malgré cela, on a pu constater que, avec le temps, la collaboration entre intervenants locaux et spécialistes s'améliorait, que les experts n'avaient plus autant d'influence sur le choix du concept technique et que par ailleurs les impacts sociaux de l'installation étaient mieux pris en compte [Draulans in (AEN, 2004a)].

Parvenir à concilier la poursuite de l'objectif fixé et l'adaptabilité en suivant une approche par étapes

Les membres du FSC conviennent de l'intérêt de l'approche par étapes pour la gestion à long terme des déchets radioactifs. À des étapes prédéfinies, elle permet diverses formes de contrôle par la société et permet de revenir sur des décisions antérieures ou de les modifier, dans la mesure du possible.

Pour être efficaces, les processus de décision adoptés pour la gestion des déchets radioactifs doivent définir clairement leurs objectifs et s'y tenir résolument. En même temps, il faut pouvoir adapter ces processus à des événements et des interventions imprévus sur des périodes relativement longues. L'approche par étapes permet de diminuer les tensions entre les exigences de la poursuite de l'objectif et de la souplesse. Elle se caractérise par un plan *qui se déroule par étapes réversibles*, dans les limites du possible (AEN, 2004b).

La réversibilité des décisions est un outil conceptuel et opérationnel qui donne de la souplesse au processus de prise de décision. La réversibilité fait référence à la possibilité de reconsidérer une étape ou une série d'étapes à divers moments d'un programme. Ce qui implique de revoir des décisions antérieures et de disposer des moyens (techniques, financiers, etc.) correspondants.

Le choix de la réversibilité lors de l'aménagement d'un dépôt exige d'énoncer clairement qu'il sera impossible de conserver en permanence toutes les options ouvertes et qu'il sera de moins en moins facile de rebrousser chemin à mesure que la fermeture du dépôt définitif approchera. En outre, toutes les étapes ou décisions ne sont pas entièrement réversibles. Il est impossible par exemple, de « de-creuser » un puits si la décision de le creuser a été déjà mise à exécution. En revanche, il est possible de signaler le moment où interviennent ces décisions et de les utiliser comme des étapes s'imposant naturellement pour revoir et confirmer le programme. La réversibilité est en cela un moyen d'abandonner certaines options en connaissance de cause. Examiner avec soin la nécessité de rebrousser chemin avec les partenaires appropriés à chaque étape du développement d'une installation permet d'avoir la certitude, au moment de décider de fermer le dépôt définitif, qu'il n'existe plus de raison technique ou sociétale de récupérer les déchets. En même temps, il faut concevoir le processus de décision par étapes de telle manière que la mobilisation et le souci d'atteindre l'objectif restent intacts pendant les dizaines d'années que dure le processus de planification, d'approbation et d'aménagement d'un système de gestion des déchets (AEN, 2004b).

- En Finlande, le processus de création d'un dépôt définitif suit une démarche par étapes. La séquence décisionnelle, avec ses jalons, a été établie dès 1983. Les pouvoirs publics ont exclu l'entreposage en tant que solution de longue durée et imposé le choix d'un site de dépôt définitif au plus tard en 2000 et le début des travaux avant 2020. En 1994, une modification de la loi sur l'énergie nucléaire a interdit les importations de déchets radioactifs en Finlande et l'exportation de ces déchets à compter de 1996. Ce cadre, dans lequel devaient s'inscrire toutes les solutions envisageables, a véritablement stimulé le processus de décision. En 1999, on avait identifié

le site d'Olkiluoto et, en 2000, la municipalité d'Eurajoki avait donné son accord. En 2001, le parlement ratifiait la décision de principe concernant ce site (AEN, 2002).

On retiendra que, pour cette décision de principe, il n'était pas nécessaire d'avoir établi de manière définitive la sûreté du concept de dépôt définitif proposé. Il suffisait d'une étude de sûreté préliminaire démontrant qu'il n'y avait pas lieu de douter des possibilités d'atteindre le niveau de sûreté imposé. En d'autres termes, comme on n'a trouvé aucun facteur rédhitoire, on peut passer à l'étape suivante du processus décisionnel qui consiste à caractériser le site. Au stade de l'aménagement du site, le projet sera régulièrement soumis au contrôle des autorités de sûreté. Notons au passage que le programme comporte désormais deux nouveaux jalons correspondant à la remise par l'organisme de gestion des déchets de deux rapports, l'un avant le début de la construction de l'installation souterraine de caractérisation de la roche et l'autre, un rapport intérimaire, en 2006 [Summary in (AEN, 2002 ; 2004a)].

- La Belgique a adopté, pour gérer ses déchets de faible activité à vie courte, un processus comportant une série de décisions réversibles. Il a d'abord été décidé d'entreposer les déchets de faible activité, et l'on a construit à cet effet l'entrepôt centralisé de Mol-Dessel dans les années 80. Après une tentative, avortée, pour trouver un site techniquement plus satisfaisant où construire une installation de gestion des déchets radioactifs à plus long terme, sans faire appel aux communes nucléaires, le gouvernement a, en 1998, arrêté une nouvelle procédure, pour trouver une solution qui réponde à des exigences sociales et techniques et qui consistait à s'adresser aux communes nucléaires. Des partenariats entre les communes pressenties et l'ONDRAF/NIRAS ont été constitués avec l'objectif de formuler, avec l'aide des acteurs locaux, des propositions intégrant concepts techniques et projets de développement local. Les propositions des intervenants locaux n'ont aucune force obligatoire et les conseils communaux peuvent décider de se retirer du processus à tout moment. Même si les municipalités sont d'accord avec les propositions, c'est en définitive au gouvernement fédéral qu'il reviendra de choisir le site final de même que la conception de l'installation [International Perspective in (AEN, 2004a)].

La dimension sociale et éthique

Tout processus de décision sociétale doit intégrer des valeurs contradictoires sans quoi il est voué à l'échec. Les tiraillements entre des valeurs antagonistes telles que l'efficacité technique, le soutien de la communauté locale et l'égalité distributive font toute la complexité du processus. Or les valeurs prédominantes à un moment donné dans une société sont susceptibles de changer. La recherche démontre qu'il est impossible de respecter toutes les valeurs contradictoires dans une sorte de processus de décision idéal. Dans une société démocratique très développée, tous les critères recherchés doivent être pris en compte au moins en partie.

La « qualité de la vie », un critère de réussite essentiel

Il est désormais généralement admis que la gestion des déchets radioactifs comporte des dimensions techniques et sociales indissociables. De nouvelles méthodes de prévision et de surveillance de la qualité de la vie et des impacts sociaux sont en voie de proposition.

L'intérêt de prévoir et de suivre les variations de la qualité de la vie aux différentes étapes d'un projet d'installation susceptible de perturber une population, par exemple dans la phase de l'étude de faisabilité ou la phase de construction, a été évoqué maintes fois [Storey et Simard in (AEN, 2003a)]. Des techniques originales d'étude d'impact social et d'analyse éthique voient le jour aujourd'hui [English in (AEN, 2000), *Summary* in (AEN, 2003a)]. Les délégués au FSC prévoient un usage accru du concept de qualité de la vie – défini comme un état de bien-être physique, psychique et moral – pour suivre et évaluer les progrès, mais aussi pour saisir les problèmes de risque dans toute leur complexité.

- La politique canadienne énoncée dans la nouvelle loi sur les déchets de combustible nucléaire s'intéresse aux dimensions techniques et de société qu'il s'agisse des processus ou des résultats. Elle garantit que les considérations sociales seront dûment prises en compte. Elle impose l'étude des aspects éthiques, sociaux et économiques ainsi que des avantages, risques et coûts associés à chaque méthode de gestion. Ce double souci ressort également du cas de Port Hope. Dans l'ensemble, ces exemples vont dans le sens de l'évolution mondiale qui consiste à insister davantage sur l'intégration des considérations sociales influant sur la confiance qu'accorde le public à la gestion des déchets radioactifs [*International Perspective* in (AEN, 2003a)].

- « L'étude d'impact social (EIS) est une analyse avancée de toutes les conséquences sociales et culturelles pour les populations humaines d'une action publique ou privée ayant des répercussions sur la façon dont les individus vivent, travaillent, jouent et interagissent, s'organisent pour satisfaire leurs besoins et, en général, se comportent en tant que membres d'une société. » [ministère du Commerce des États-Unis, 1994 cité par Storey in (AEN, (2003a). Cette analyse peut également servir à mesurer la qualité de la vie, ce qui permet ensuite de concevoir des stratégies de gestion qui évitent le plus possible les perturbations de la qualité de la vie que l'on aura pu identifier par cette méthode.

Le risque et la sûreté ne se résument pas à de simples concepts techniques ou à des chiffres

Le risque et la sûreté, sont des concepts multidimensionnels. L'expérience du FSC tend à montrer que les processus suivis, de même que leurs aboutissements, doivent intégrer exigences techniques ainsi que préoccupations sociales et éthiques.

Le risque, et son complément, la sûreté, sont *des concepts multidimensionnels* dont l'objet est la probabilité que l'homme subisse un préjudice (à la fois physique et psychique) ainsi que l'environnement, l'économie, la société (par exemple, mauvaise image, impacts sur la démocratie, impacts sur la science) et la culture. On connaît un certain nombre de variables contextuelles qui déterminent la perception individuelle de risque et de sûreté. Ce sont notamment, le degré de connaissance du danger, la volonté de prendre des risques, les bénéfices que l'on espère en tirer ainsi que des facteurs socioculturels, comme le concept d'égalité et de confiance, et le regard sur le monde. Plus spécifiquement, le sentiment que l'on maîtrise le danger et que l'on joue un rôle actif dans la formulation de la stratégie destinée à gérer le risque semble contribuer pour beaucoup à atténuer le niveau de risque perçu [*International Perspective in (AEN, 2003a ; 2004a)*].

- Dans les municipalités membres des partenariats locaux belges, le risque sanitaire est perçu comme étant assez faible, ce que l'on peut attribuer à plusieurs facteurs. La méthodologie du partenariat local permet à ses associés une bonne appréciation de la sûreté d'un projet – chaque aspect de la sûreté étant étudié et décidé en commun dans des groupes de travail spécialisés auxquels participent des acteurs locaux. La collectivité a également une bonne maîtrise des décisions car ce sont uniquement les décisions des partenariats locaux qui seront mises en application. De plus, les habitants de Mol

et Dessel au moins semblent partager le point de vue des spécialistes quand ils disent qu'un dépôt définitif serait plus sûr que les entrepôts actuels. Par ailleurs, les projets de développement local laissent entrevoir des avantages socio-économiques, et les habitants des communes pressenties n'estiment pas injuste d'accueillir un dépôt définitif s'il est sûr et si la commune reçoit une compensation. Notons, que pendant les discussions, les membres de ces communes reconnaissent leur responsabilité vis-à-vis de ces déchets, en tant que bénéficiaire de l'industrie nucléaire et en tant que consommateur de l'électricité [*International Perspective* in (AEN, 2004a)].

- Le sentiment d'avoir la maîtrise des déchets entreposés localement mais aussi celui de participer activement à la formulation d'une solution pour les gérer à long terme contribueraient l'un comme l'autre à atténuer la perception du risque chez les habitants de Port Hope (Canada). Par contre, les perceptions des communes éloignées (fortement exagérées par les médias), à savoir que la commune de Port Hope était malsaine, avaient nui à l'image de cette commune, allant jusqu'à en compromettre la survie économique. Cependant, lorsque les études entreprises par la commune ont démontré que les déchets posent peu de risques pour la santé, la sûreté et la santé sont passées au second plan dans les préoccupations de la communauté. Le concept retenu par la commune, c'est-à-dire la solution d'une installation de surface facilement accessible et contrôlée, est jugé comme permettant de préserver la sûreté. Enfin, il était important que cette solution émane de la commune même, pour sa propre image et pour lever la mauvaise image qui pesait sur elle [*Summary* in (AEN, 2003a)].

Arbitrer entre des principes éthiques contradictoires

Pour déterminer si les conséquences d'une décision sont équitables, il existe des multiples points de vue et des principes éthiques légitimes. S'ils s'avèrent incompatibles, aucune théorie ne permet de décider ceux qui doivent prévaloir. Les stratégies de gestion qui respectent plusieurs principes éthiques ont davantage de chances de recueillir une large adhésion. Pour y parvenir, on peut s'appuyer sur des processus permettant aux différents intervenants de participer et de trouver un compromis entre les principes éthiques divergents.

Sur le terrain de l'éthique, comme lorsqu'il s'agit de définir une politique, on recherche avant tout un processus de décision qui soit équitable dans ses moyens (équité du processus) comme dans ses fins (équité du résultat) [Fleming in (AEN, 2003a)]. Pour juger de l'équité d'un résultat, les points de vue et principes éthiques légitimes sont nombreux ; or il n'existe pas de théorie qui

permette de savoir à quel point de vue donner la priorité en cas de conflit. Pour choisir un site, par exemple, on s'est concentré par le passé sur la recherche de la solution techniquement optimale, au sens où elle optimise le bien-être *social*. Avec le temps, cette démarche a cédé le pas au principe des *droits de l'individu*, l'accent étant mis sur la participation et sur des décisions à la fois sûres et recueillant l'adhésion des communautés concernées. Une fois la participation et les droits de l'individu intégrés au processus d'implantation, on a assisté à un nouveau mouvement en faveur du principe *d'équité distributive* (AEN, 2004b).

L'expérience montre que des stratégies respectant plusieurs principes éthiques ont de meilleures chances de recueillir une large adhésion de la société. C'est d'ailleurs pourquoi elles méritent le qualificatif de *robustes*. Un processus pluraliste, délibératif sera équitable s'il donne à toute personne se sentant concernée une même chance de participer. Or, comme dans les processus équitables ce sont les parties prenantes qui s'efforcent de trouver un compromis entre principes éthiques contradictoires ; ces processus pourraient jouer un rôle de premier plan dans la recherche de stratégies robustes [Vári in (AEN, 2004a)].

- En Finlande, un changement de valeurs sociales expliquerait l'évolution observée concernant les stratégies de gestion des déchets radioactifs. Nous assistons ici à un effacement de la conception privilégiant les droits de l'individu (qui comprend le droit de la communauté de définir sa politique à l'égard de la gestion des déchets radioactifs) au profit de la justice distributive et de la responsabilité. Dans ce cas, le principe qui prévaut veut qu'une société, voire une commune, bénéficiant des avantages que lui procure une technologie (énergie, travail, par exemple) doit en assumer les charges (AEN, 2002).

La multitude de personnes susceptibles d'être associées à la décision d'implantation conduit nécessairement à une multiplication des intérêts et des points de vue contradictoires. L'accent mis sur « le bien de la société » a été déterminant pour gérer cette complexité. Une stratégie robuste, c'est-à-dire respectant divers principes éthiques, a été trouvée : le site d'Eurajoki est techniquement réalisable et situé près d'une centrale nucléaire ; la population locale approuve ce choix. La récente décision de principe établissant que le dépôt définitif sur ce site va dans le sens « de l'intérêt global de la société » reflète les opinions de la société dans la conjoncture actuelle. Les générations futures pourront revenir sur la définition de l'intérêt collectif [Vári in (AEN, 2002)].

- Au Canada, l'inscription d'impératifs éthiques dans la législation sur la gestion des déchets radioactifs est inédite et innovatrice. Or, cette démarche comporte une ambiguïté : l'analyse éthique pourrait

orienter la recherche de ce que le Canada « doit » faire (éthique prescriptive) ou, inversement, pourrait servir à déterminer simplement si les valeurs actuelles des Canadiens se retrouvent dans les solutions proposées (éthique descriptive). Les Canadiens devront donc déterminer le sens qu'ils veulent donner à ces impératifs. Quelle que soit la réponse, il sera possible de suivre un processus d'analyse éthique par étapes, que l'on peut assimiler au mécanisme d'élaboration progressive de valeurs, objectifs et solutions constaté à Port Hope [Fleming in (AEN, 2003a)].

Instaurer des systèmes robustes de gestion des déchets radioactifs

La gestion des déchets radioactifs exige de concilier les impératifs souvent contradictoires de la sûreté technique et du contrôle pour la société. C'est pourquoi les organismes de gestion des déchets sont nombreux à se tourner vers l'aménagement de dépôts définitifs réversibles.

Parce que les déchets radioactifs peuvent être dangereux très longtemps, les installations de gestion de ces déchets doivent faire la preuve de leur sûreté passive à long terme. Par ailleurs, plusieurs groupes de parties prenantes exigent que ces déchets puissent être contrôlés lorsqu'ils seront installés dans des dépôts finaux souterrains. La tendance aujourd'hui à préférer le contrôle institutionnel prolongé du dépôt au lieu de s'en remettre entièrement à des systèmes à sûreté passive, traduit une volonté de pouvoir juger à tout moment de la valeur des diverses solutions plutôt que d'être obligé d'en adopter ou d'en rejeter une en bloc (AEN, 2000).

Il convient donc d'équilibrer les exigences contradictoires de la sûreté passive et de la possibilité de contrôle et de mettre en place des *systèmes robustes* de gestion des déchets. Ces systèmes peuvent être conçus de façon à faciliter la récupération des déchets, la surveillance pendant la caractérisation, l'exploitation, et dans le cas du dépôt définitif, la phase post-fermeture. Il arrive aussi que la récupérabilité soit imposée par la loi.

- La récupérabilité, limitée dans le temps cependant, est exigée dans les programmes d'implantation et d'études de plusieurs pays dont la Belgique, les États-Unis, la Finlande, la France, la Suisse et le Royaume-Uni (AEN, 2004b).

Les délégués au FSC sont d'avis que les valeurs sociétales doivent présider à la sélection entre diverses méthodes sûres de gestion des déchets (AEN, 2004b).

- Au Canada, la Société de gestion des déchets nucléaires (SGDN) est tenue d'étudier et de présenter au moins trois options de gestion des déchets de combustible nucléaire (il ne lui est pas interdit de proposer le *statu quo* ou d'autres solutions encore), et le gouvernement doit choisir une de ces solutions. Il s'agit de faire en sorte que le public ait davantage confiance dans une solution à long terme s'appuyant sur trois piliers : la sûreté technique, les aspects financiers et les considérations sociales. Il faut par conséquent que la SGDN analyse les aspects éthiques et sociaux en plus des paramètres plus traditionnels, à savoir l'économie et la sûreté de chaque option. En outre, cette entreprise doit entreprendre toutes les consultations publiques nécessaires notamment avec les peuples autochtones. De cette manière, la solution choisie devrait correspondre aux valeurs des Canadiens [Summary in (AEN, 2003a)].
- Certains concepts peuvent être jugés en deçà de l'optimum technique (par exemple, si l'installation de gestion des déchets de faible activité n'est pas entièrement à sûreté passive). À leur tour, certaines propositions techniques, peuvent être jugées en deçà de l'optimum social. L'optimum social se mesure essentiellement par la confiance qu'ont les habitants dans le concept choisi. Par exemple, à Clarington, au Canada, la confiance était subordonnée à la capacité de stabiliser les déchets sans les déplacer et à la capacité de les surveiller [Summary in (AEN, 2003a)].

La confiance

La notion de confiance définit une relation entre individus au sein d'un groupe existant ou en train de se constituer. La confiance est mobilisée lorsqu'un individu dépend d'autres personnes pour réaliser un projet qui implique des risques importants pour lui (EC, 2000). Certaines composantes du processus peuvent être conçues de façon à limiter la part laissée à la confiance. Il s'agit de : (i) faire participer à la décision ceux qu'elle concerne, pour qu'ils puissent mieux la maîtriser ; et/ou (ii) fractionner les grandes décisions en étapes de moindre importance de façon à obtenir un retour d'expérience de chaque étape et à permettre aux intéressés de mettre fin à la procédure si la confiance n'est plus là (AEN, 2004b). Les délégués au FSC sont conscients de l'importance de la participation pour bâtir la confiance, mais aussi de la nécessité pour les institutions de développer certaines qualités dans les domaines de l'organisation, de leur mission et de leur comportement. On ne saurait construire et préserver la confiance sans y consacrer durablement des moyens substantiels.

Aspects institutionnels

Les craintes exprimées par la société concernant la gestion des déchets proviennent pour partie de l'érosion de la confiance accordée aux exploitants ou aux organismes de gestion des déchets. Le FSC a identifié les qualités que ceux-ci devraient posséder pour gagner durablement la confiance des parties prenantes en distinguant les qualités relevant de leur organisation, de leur mission ou de leur comportement.

La perte de confiance peut naître d'une méconnaissance du sujet, d'informations erronées ou lacunaires, d'un changement de sensibilité de la société avec le temps, de défaillances antérieures d'établissements particuliers ou d'une mauvaise éducation générale. Dans certains cas, la façon dont les médias traitent les problèmes peut accentuer cette méfiance [*Summary in (AEN, 2003a)*].

On a classé en trois grandes catégories les qualités des établissements que les membres du FSC estiment inspirer confiance selon qu'elles relèvent de l'organisation, de la mission de ses établissements ou de leur comportement.

Les qualités organisationnelles recouvrent l'indépendance, la conscience de son propre rôle, l'appartenance au secteur public, l'affectation de fonds spécifiques et suffisants, le statut d'entreprise à but non lucratif, une capacité d'apprentissage, une culture interne du « scepticisme », au sens où pratiques et convictions peuvent être remises en cause, d'excellentes compétences et un grand savoir-faire dans des domaines pertinents, y compris les relations avec la société civile, un relationnel et une cohésion internes forts, une charte éthique ou un code de bonne conduite, et, en général, le souci de la qualité.

Les qualités propres à la mission de l'établissement qui contribuent à instaurer la confiance durablement comprennent un mandat et des objectifs clairs, un plan de gestion bien défini, une identité affirmée ainsi qu'une image de marque bien définie et de bons états de service. L'aptitude à collaborer efficacement avec d'autres établissements pour s'acquitter des responsabilités du pays concernant l'aval du cycle du combustible, y compris le démantèlement, serait un avantage.

Parmi les qualités comportementales, on retiendra le respect du rôle d'autrui, l'ouverture d'esprit, la transparence, l'honnêteté, la cohérence, la volonté de faire participer les autres, la recherche active du dialogue, les qualités d'écoute et la volonté de répondre aux préoccupations des différents acteurs, l'absence d'arrogance, la conscience de ses limites, la diligence d'un personnel dévoué très motivé, la cohérence avec les objectifs organisationnels, l'accent mis sur les relations avec les parties prenantes et une stratégie de

perfectionnement continu, le fait de faire appel à des tiers impartiaux et un niveau d'engagement comparable à celui des ONG [Summary in (AEN, 2000)].

- En Belgique, le partenariat local a profondément marqué la culture de l'organisme de gestion des déchets. Les représentants de l'ONDRAF/NIRAS ont récemment joué trois rôles différents au sein de ces partenariats. À l'assemblée générale, ils sont un partenaire parmi d'autres. Au conseil d'administration, ils aident à intégrer les divers aspects du projet tandis que, dans les groupes de travail, il leur revient principalement de fournir l'information technique. C'est ainsi que l'on a vu cette agence passer d'une attitude fermée, défensive, à une grande ouverture d'esprit. Cependant, cette évolution a apporté son lot de nouveaux défis. Notamment, les spécialistes doivent apprendre à dialoguer et à communiquer. Il faut également conserver une grande souplesse tout en évitant le chaos, ce qui exige une organisation stricte et des responsabilités claires et bien définies ainsi qu'une forte équipe de coordination [De Preter in (AEN, 2004a)].
- Au Royaume-Uni, Nirex a lancé sa politique de transparence pour faire connaître sa détermination à privilégier l'ouverture, la transparence et la collaboration (Nirex, 2004). Dans la même optique, l'Andra, en France, a rédigé une charte (Andra, 2002).

Volonté d'associer les publics concernés

La confiance, si facile à perdre et si difficile à conquérir, est l'aboutissement d'un processus lent et progressif. En plus de certaines qualités organisationnelles, le fait d'associer les populations concernées aux décisions stratégiques serait le meilleur moyen de renforcer la confiance sociale.

On a identifié plusieurs composantes de la confiance : à titre d'exemple, la franchise, l'objectivité, la sollicitude, et les compétences des décideurs [Summary in (AEN, 2000)]. Leur importance peut varier en fonction des risques courus ou des groupes et individus confrontés au même problème, ce qui a des répercussions significatives sur la façon dont le risque sera géré. Pour renforcer la confiance, il convient tout d'abord de bien apprécier l'importance de chacune de ces composantes pour les intéressés (AEN, 2004b). Les délégués au FSC sont conscients de l'importance de la participation des acteurs concernés pour instaurer la confiance et reconnaissent également que cette confiance ne s'acquiert qu'au terme d'un processus lent et progressif.

- En Finlande, des facteurs organisationnels ont contribué de manière déterminante à renforcer la confiance du public dans le processus de décision. Une fois la compétence des acteurs institutionnels (autorités

de sûreté, industrie nucléaire) démontrée, la confiance du public a pu se construire sur ce socle. On remarquera que les Finlandais se fient et délèguent volontiers aux pouvoirs publics et qu'ils sont convaincus que, bien utilisées, la science et la technologie peuvent aider à résoudre des problèmes. Les responsables ont donné de multiples preuves de leurs bonnes intentions. La primauté a été accordée à la sûreté considérée comme l'objectif commun. Le droit de veto absolu dont jouit la municipalité, confère une plus grande maîtrise à ceux qui sont les plus concernés. Le gouvernement et le parlement ont pris des décisions inspirées par le souci du bien-être global de la société, y compris la responsabilité des déchets, et ils ont tenu leurs engagements. L'histoire de la législation en la matière montre que la construction d'installations nucléaires a été adaptée aux besoins du pays et non introduite en force.

Toutes ces avancées progressives ont convaincu le public que les étapes ultérieures du processus qui devait aboutir à l'approbation de la décision de principe et à l'accord de la municipalité pour la construction d'un dépôt définitif placeraient la sûreté du public et le bien-être de la société au premier plan. Une franche concertation et la volonté de changer et de s'adapter aux demandes de la société ont instauré un climat de confiance. L'autorité de sûreté était représentée dans la commune, participait au dialogue et s'était vouée à servir la commune dans sa mission de contrôle de la sûreté. Elle a mis au point un programme d'information publique pour répondre aux préoccupations, attentes et besoins d'information spécifiques des habitants. Ce fut un succès. La population attendait de l'autorité de sûreté qu'elle joue le rôle d'arbitre et se place aux côtés de la commune dès qu'il était question de problèmes sanitaires. C'est en assumant, au sein même de la commune, le rôle de garant de la sûreté que l'autorité de sûreté a gagné son crédit et s'est rallié la confiance des habitants ; autant d'atouts qui ont joué dans le processus de décision [Summary in (AEN, 2002)].

Des rôles et des responsabilités bien définis

Les membres du FSC insistent sur la nécessité de clarifier les rôles à tous les niveaux, de sorte que les responsabilités soient identifiées, transparentes et garanties. Toutes les parties prenantes doivent avoir une idée claire et précise des rôles et responsabilités de chacun.

Les membres du FSC sont d'avis que la dimension technique de la gestion des déchets ne prime plus. Les praticiens reconnaissent que *leur rôle a changé* depuis que le problème des déchets radioactifs ne se pose plus dans les mêmes

termes. Il faut aujourd'hui intégrer des considérations sociales et éthiques ; la concertation et la participation font désormais partie du processus. De l'avis général, les *rôles et responsabilités*, en matière de gestion des déchets radioactifs, doivent être clairement définis. Les parties prenantes ont besoin de comprendre quelles sont les fonctions des différents participants [Summary in (AEN, 2000)]. Le lecteur trouvera sur le tableau 1 une récapitulation des rôles et responsabilités observés.

- Au Canada, il existe un ensemble de dispositions législatives et réglementaires complémentaires qui encadrent la gestion des déchets radioactifs. Le cadre d'action pour la gestion des déchets radioactifs de 1996 définit les rôles respectifs des pouvoirs publics et des propriétaires de déchets pour la mise en œuvre de solutions à long terme de manière sûre, écologiquement rationnelle, exhaustive, rentable et intégrée. Les exigences sanitaires, environnementales et les impératifs de sûreté et de sécurité sont définis par *la loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires de 2000*. *La loi sur les déchets de combustible nucléaire* de 2002 impose aux propriétaires de déchets de créer une société de gestion des déchets radioactifs et définit les conditions financières, socio-économiques et éthiques à respecter (AEN, 2003a).

Le principe « pollueur payeur » est au cœur du droit canadien et fait partie de la tradition juridique : les propriétaires de déchets sont chargés d'établir, de financer et de mettre en œuvre des programmes de gestion des déchets radioactifs. La politique fédérale consiste à gérer les déchets radioactifs de façon à protéger la santé humaine et l'environnement et à garantir que ceux qui bénéficient de l'activité productrice des déchets soient ceux qui paient le prix de leur gestion à long terme. S'il n'est pas possible d'identifier le propriétaire des déchets ou de déterminer qui en est responsable, le gouvernement fédéral en assume la responsabilité ultime. La réglementation fédérale repose sur deux principes : (i) l'exploitant a la responsabilité d'assurer la sûreté, la sécurité et de protéger la santé des populations et l'environnement, et il doit veiller au respect des engagements internationaux du pays; et (ii) l'autorité de sûreté est chargée de contrôler, pour le compte de la population canadienne, que l'exploitant s'acquitte de ses responsabilités de manière satisfaisante. Les règlements de sûreté sont axés sur les performances, et le niveau d'engagement de l'autorité de sûreté dépend du niveau de risque. Dans la conception de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), la notion de risque inclut les perceptions du public et les préoccupations sociales. Cette commission a pour mission de vérifier, au nom de tous les citoyens canadiens, que ces impératifs sont respectés (AEN, 2003a).

Tableau 1. **Évolution des rôles et responsabilités**

Acteur concerné	Rôle et responsabilités traditionnels	Nouveaux rôles et responsabilités
Pouvoirs publics	Définition des politiques possibles, analyse de leurs conséquences en fonction de différentes hypothèses, choix des politiques.	Information et consultation des différents acteurs concernés à propos des choix possibles, des hypothèses, des conséquences prévues, des valeurs et des préférences. Définition des règles du processus de décision. Justification des décisions prises.
Autorités de sûreté (plus précisément les décideurs au sein de ces organismes)	Définition des choix réglementaires, analyse de leurs conséquences en fonction de différentes hypothèses, choix des options réglementaires.	Information et consultation des différents acteurs concernés à propos des choix réglementaires possibles, des hypothèses, des conséquences prévues, des valeurs et des préférences. Justification des décisions réglementaires Consultations pour le compte des collectivités locales.
Scientifiques, consultants	Communication aux décideurs d'informations de qualité	Communication aux différents acteurs d'informations impartiales et éclairées de façon à encourager les jugements informés et comparatifs. Intermédiaires techniques entre le grand public et les décideurs.

Tableau 1. **Évolution des rôles et responsabilités** (suite)

Acteur concerné	Rôle et responsabilités traditionnels	Nouveaux rôles et responsabilités
Gestionnaires de déchets	Conception et application d'une solution de gestion des déchets radioactifs.	Coopération avec les collectivités locales afin de trouver une solution acceptable au problème de la gestion des déchets radioactifs. Coopération avec les collectivités locales pour la mise en œuvre de la solution.
Communes d'accueil potentielles	Acceptation ou rejet de l'installation.	Négociations avec le gestionnaire de déchets afin de trouver des solutions recevables par les populations locales, réduisant au minimum les nuisances, facilitant le développement local, laissant la maîtrise aux collectivités locales et propices au partenariat.
Élus locaux ou représentant régionaux	Représentation de leurs administrés lors de débats sur les installations de gestion des déchets radioactifs.	Médiation entre les différents niveaux d'administration, les institutions et les collectivités locales afin de trouver des solutions satisfaisantes pour tous.
Producteur de déchets	Financement (total ou partiel) de la solution au problème de la gestion des déchets radioactifs.	Financement de la solution de gestion des déchets radioactifs par des mécanismes transparents et démonstration de cette transparence.

Nécessité d'un engagement et d'acteurs institutionnels pour faire avancer et canaliser le processus de décision

Les membres du FSC sont conscients que les acteurs institutionnels doivent, dès l'origine, s'engager résolument et durablement. Qui plus est, des mécanismes institutionnels sont nécessaires pour faire avancer et canaliser le processus de décision.

Sachant que le rôle et les responsabilités des divers acteurs sont susceptibles de changer, il faut des mécanismes institutionnels robustes capables de perdurer malgré des changements d'orientation politique. Instaurer et conserver la confiance exigent de consacrer des moyens substantiels à la sûreté, aux contrôles, aux consultations et aux échanges d'informations avec les collectivités concernées, mais aussi à l'attribution de compensations suffisantes. Les institutions doivent alors faire la preuve de leur détermination et honorer les conventions passées [Summary in (AEN, 2003a)].

Les membres du FSC ont insisté sur la nécessité d'une organisation – de préférence publique – qui maintienne le cap du processus de décision (« le conducteur »), et d'une autre organisation qui font avancer le processus (« le moteur »). Conduire un processus, quel qu'il soit, exige autant de la détermination que d'un cadre dans lequel les organisations et les individus savent quel est leur rôle et puissent prendre des engagements.

- Depuis 20 ans en Finlande, c'est le ministère du Commerce et de l'Industrie qui « conduit le processus ». C'est également le rôle qu'ont joué Ressources naturelles Canada pendant la même période (AEN, 2002 ; 2003a).
- Toujours en Finlande, Posiva a été le principal moteur du processus. En Suède, il s'agit de SKB. Dans ce dernier pays, les autorités de sûreté ont joué le rôle du principal conducteur. Ce mécanisme découle du fait que, tous les trois ans, SKB remet un plan détaillé de recherche et développement aux autorités de sûreté qui communiquent alors leur analyse et leur avis au gouvernement après avoir pris en compte également les interventions de nombreuses parties prenantes [Thegerström in (AEN, 2000 ; 2002 ; 2003a)].
- Dans le cas de l'installation de gestion des déchets de faible activité de Port Hope (Canada), on retiendra les faits suivants : l'engagement des acteurs locaux à trouver une solution à leur problème ; la détermination des acteurs locaux et fédéraux à parvenir à une solution concertée ; la volonté de trouver une solution globale ; et la volonté de prendre le temps nécessaire pour dialoguer et apprendre. La clé du succès a été la

détermination des acteurs et « moteurs » locaux et fédéraux. Le processus n'aurait pas pu avancer non plus si l'on n'avait pas établi de cadres décisionnels efficaces [*Summary* in (AEN, 2003a)].

Un processus participatif

L'engagement des parties prenantes est au cœur des approches modernes de gouvernance. Il repose sur l'information et peut recouvrir une simple consultation, une participation active ou encore le droit de partager la décision. Certains instruments nationaux et internationaux exigent d'associer les acteurs concernés, et il est aujourd'hui admis que la participation des parties prenantes enrichit le corpus d'informations à partir duquel la décision sera prise. Une large participation peut aussi, dans une certaine mesure, compenser l'absence des générations futures aux réflexions et négociations d'aujourd'hui. Les pays de l'OCDE 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. En conséquence, les aspects techniques de la gestion des déchets ne sont plus primordiaux. La capacité de l'organisation d'apprendre, de communiquer et de s'adapter aujourd'hui passe au premier plan [Kotra in (AEN, 2000)].

Concevoir un mécanisme de dialogue

Il y a autant de points de vue, de perceptions, de convictions d'intérêts et de valeurs que d'acteurs. Faire participer ces acteurs permet de mieux intégrer cette complexité. Pour ce faire, des outils et des techniques sont disponibles.

L'une des complications du processus de décision à long terme, appliqué à la gestion des déchets radioactifs, tient au nombre important de catégories d'intervenants et, de ce fait, à la multiplicité des points de vue. La démarche participative permet d'intégrer ces différents points de vue et, par ricochet, d'enrichir la base d'informations sur laquelle reposent les décisions. De plus, une large participation compensera dans une certaine mesure l'absence inéluctable des générations futures au cours des réflexions et négociations actuelles.

Il existe d'innombrables niveaux d'engagement, qui vont de la simple information au partage du pouvoir de décision en passant par la consultation et la participation active (AEN, 2003d). Des outils et des techniques ont été mis au point pour faciliter cet engagement et ont été utilisés. De même, il y a eu plusieurs tentatives pour formuler des recommandations concernant le choix d'outils et de techniques de dialogue en fonction des types de décisions et des

contextes (AEN, 2004d). Parmi les critères de sélection proposés, on mentionnera le mode d'engagement du public (information, consultation, participation), le niveau décisionnel (local, régional, national, transnational), les phases du processus de décision (définition du problème, identification des différentes solutions, évaluation des conséquences, choix de la solution), le nombre d'acteurs (individus, groupes, organisations) à convier, le caractère plus ou moins polémique du sujet, les contextes culturel, ethnique, social et éducationnel, ainsi que la motivation et les compétences des acteurs concernés [Vergez and Vári in (AEN, 2003b)].

- Les partenariats locaux belges utilisent une diversité d'outils. Le groupe de travail est une structure adaptée aux discussions et aux décisions entre personnes bien informées et fortement motivées. En revanche, pour une communauté plus importante, on utilisera différents outils d'information et de consultation. Mol, par exemple, a créé à cet effet un bureau de renseignements, une lettre d'information et un site Web, ainsi que publié un calendrier et inventé un jeu [Vanhoof in (AEN, 2004a)].
- Les modifications de 2002 de la *Loi allemande sur l'énergie atomique* prescrivent une démarche originale pour favoriser la participation lors du choix du site. Il a été constitué un groupe de travail sur la procédure de sélection du dépôt définitif (AkEnd) qui en a défini les critères de sélection du site ainsi qu'une procédure pour faire participer le public (AkEnd, 2002).

Fixer des buts et objectifs clairs

Des buts et objectifs clairs faciliteront la planification d'un processus de dialogue et serviront éventuellement à l'évaluer. Sachant que les interlocuteurs peuvent avoir des points de vue divergents sur les objectifs du dialogue, il faudra les faire participer à la planification et à l'évaluation afin qu'ils parviennent à une conception commune de sa finalité.

De la pratique il ressort qu'il faut fixer au dialogue des buts et des objectifs clairs et s'en servir pour concevoir le processus en lui-même. Il sera éventuellement utile de définir les buts du dialogue et les critères d'évaluation avec ceux qui y participeront, afin de parvenir à une conception commune de la finalité de ce processus. À partir de cette définition des objectifs du dialogue on pourra établir des critères permettant de vérifier que le processus a bien atteint son but d'origine. Cette évaluation servira ensuite à tirer les leçons de l'expérience et à en déduire des moyens d'améliorer le dialogue [Atherton in (AEN, 2003b)].

- L'évaluation concernera l'utilité, la faisabilité et la légitimité subjective d'une approche participative sans oublier les questions juridiques et éthiques de la propriété et de l'usage de l'information ainsi obtenue. Les critères d'évaluation porteront sur des problèmes pragmatiques (comment ont été organisées les réunions, comment elles se sont déroulées) ou sur les résultats du dialogue (décisions prises concernant la politique ou la pratique, changements réellement intervenus). Des critères d'évaluations seront par exemple : la transparence, la légitimité, l'égalité d'accès, la possibilité de s'exprimer, le climat des délibérations, les possibilités de déborder le cadre des débats, la promotion de nouvelles conceptions, la mobilisation de savoirs divers, des résultats acceptables/utilisables, une confiance renforcée et une meilleure compréhension, l'apparition d'un sens de la responsabilité partagée (AEN, 2003b).
- Le Comité de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE a établi 10 principes directeurs pour engager les citoyens dans la définition des politiques et éviter la déception et la frustration tant des pouvoirs publics que de la population. Ils s'énoncent comme suit : engagement, droits, clarté, calendrier, neutralité, ressources, coordination, obligation de rendre compte, évaluation, demande (citoyenneté active). Il a été proposé d'établir des critères d'évaluation sur la base de ces principes [Caddy in (AEN, 2000)].

Trouver un équilibre entre représentation équitable et participation compétente

Les exigences de l'équité dans la représentation des parties prenantes et celle de la compétence des participants peuvent être contradictoires. Il s'agit alors de trouver le juste milieu entre une situation où tous les choix techniques sont confiés aux experts et le cas où toutes les options restent ouvertes et peuvent être changées au niveau local ou national.

Dans un processus de décision équitable, les individus concernés sont associés au processus dès les tous premiers stades, au moment de la définition du calendrier et des règles du processus. Ils participent aussi à la définition des séquences ou des étapes des diverses décisions, des critères ou des programmes d'évaluation et de sélection des options (AEN, 2000).

Il existe une contradiction interne entre les impératifs d'une représentation équitable, c'est-à-dire une même chance, pour toute personne se sentant concernée, de participer aux processus et d'influer sur son issue, et les impératifs d'une participation techniquement compétente, permettant de parvenir aux

accords et conceptions les plus valables [Webler in (AEN, 2004a)]. Il s'agit donc de concevoir un processus qui représente un juste milieu entre la situation où tous les choix techniques sont laissés entre les mains des experts et l'autre extrême où toutes les options restent ouvertes et peuvent être changées au niveau local ou national [De Preter in (AEN, 2004a)].

- Les partenariats locaux belges s'efforcent d'équilibrer les impératifs de la compétence et de l'équité. Confrontés à des problèmes exigeant des compétences techniques très pointues (par exemple, la sélection d'un concept technique, l'étude de sûreté, le choix du site), les partenariats locaux sont contraints de trouver des compromis sur l'équité du processus. Ce qui pourrait notamment expliquer la sous représentation des femmes dans les groupes, et la participation d'un nombre important, bien qu'encore insuffisant, d'acteurs locaux. En revanche, on s'efforce d'entretenir le dialogue avec la communauté des citoyens en général. Pour plus d'équité dans le processus – mais aussi pour une légitimité accrue des décisions – on prévoit de mesurer l'adhésion du public, à l'aide de sondages et/ou de référendums locaux et d'asseoir les décisions des administrations locales sur la volonté du public. La question de savoir comment et quand faire participer à la décision des acteurs externes à la commune d'accueil (par exemple, les communes voisines ou de transit) ressortit également à l'équité du processus [Webler in (AEN, 2004a)].
- La Commission d'examen sur la gestion et le concept de stockage des déchets de combustible nucléaire de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale a énoncé les critères définissant « une large adhésion du public » ainsi qu'un « niveau requis d'acceptabilité sociale » pour un concept de gestion des déchets de combustible nucléaire. Elle a pu ainsi mettre en évidence des lacunes et des besoins d'information. En l'espèce, le public canadien doit être correctement informé avant de pouvoir prendre des décisions concernant la gestion à long terme de ces déchets. L'information doit continuellement circuler dans les deux sens entre les gestionnaires de déchets et le public. Le public devant être tenu informé de l'élaboration du processus décisionnel et y avoir participé, il doit connaître les grandes échéances d'évaluation de la sûreté et de l'acceptabilité, savoir qui prend les décisions, comment les conflits sont résolus et comment intégrer les besoins de minorités importantes [Summary in (AEN, 2003a)].

Les exigences du public peuvent aller à l'encontre d'une représentation équitable, mais simultanément, la volonté et la capacité de consacrer le temps et les efforts qu'un engagement véritable supposerait ne sont pas toujours là. Il faut en effet une très forte motivation pour participer à un processus délibératif

complexe qui suppose d'apprendre et d'analyser un large éventail de problèmes techniques et non techniques ainsi que de concevoir progressivement des solutions et des plans qui soient jugés acceptables par toutes les parties. Ce type de participation demande un effort encore plus significatif s'il s'agit d'une occupation non rémunérée prise sur son temps libre [Vári et Secrétariat in (AEN, 2003b)].

On s'est aperçu que les personnes présentes à toutes ces consultations sont celles qui se sentent le plus préoccupées par l'avenir de leur commune. C'est pourquoi, le principal défi pour les concepteurs du dialogue est bien d'inciter la « majorité silencieuse » à participer. Les membres du FSC sont d'avis que, pour améliorer tant la qualité que l'équité de la participation, il faudrait indemniser les citoyens et les organismes représentant la société civile et leur permettre ainsi de prendre part davantage aux consultations (AEN, 2003b).

L'EIE est un outil participatif

Dans de nombreux pays, les mécanismes de concertation associés à l'évaluation d'impact sur l'environnement permettent de bien avancer dans le traitement d'une grande diversité de problèmes.

On observe que, dans de nombreux pays, le cadre de l'EIE est appelé à devenir de plus en plus le premier instrument du processus participatif (AEN, 2000). Ce cadre a le principal mérite d'avoir été institutionnalisé dans la plupart des pays industrialisés et, de plus, de donner certains droits de consultation aux parties prenantes.

- L'EIE, largement employée dans des domaines autres que le nucléaire, a fait la preuve de son efficacité. Il ne s'agit pas d'un instrument conçu spécialement pour la gestion des déchets radioactifs, mais d'une procédure générale s'appliquant à tous les projets ayant des répercussions sur les individus et leur environnement, et c'est là sa force.

Cela dit, il faut être conscient que son application en tant qu'outil participatif n'est pas exempte de difficultés, liées, en partie, au fait qu'il lui est reproché d'être une procédure trop formalisée et trop compliquée.

- En Finlande, l'information de bonne qualité dispensée en quantité suffisante, en temps opportun et de manière transparente, de même que les réunions publiques organisées dans le cadre de l'EIE ont été perçues comme des vecteurs de communication satisfaisants avec l'industrie ainsi que comme des moyens efficaces de faire comprendre les décisions en jeu aux représentants locaux. Toutefois, la contribu-

tion écrite et formelle du public à l'EIE a été limitée et la participation s'est étiolée avec le temps. Ce qui s'explique notamment par la contradiction inhérente entre les procédures de l'EIE, jugées très formalisées et rationnelles par plusieurs intervenants locaux et les besoins du public concerné. D'autres explications complémentaires incluent : l'absence de culture participative (priorité donnée à la démocratie représentative), la méconnaissance de l'instrument complexe qu'est une EIE et des possibilités qu'elle offre, le peu de conviction qu'en participant individuellement à l'EIE on peut effectivement influencer sur les décisions, la lassitude des acteurs locaux ou des opposants au projet ainsi que le fait qu'ils n'avaient pas les moyens financiers nécessaires à leur action, pour des contre-expertises notamment (AEN, 2002).

En principe, une EIE devrait s'intéresser principalement aux effets physiques sur l'environnement. En fait, elle sert également à identifier et à traiter des préoccupations et des répercussions sociales. Sachant que les problèmes technologiques et les questions de sûreté comportent une dimension sociale, il sera peut-être nécessaire, dans des circonstances particulières, d'adapter la législation ou de créer d'autres occasions ciblées de procéder à des études de l'impact social (AEN, 2002).

- En Finlande, les adversaires locaux du dépôt de combustible usé ont exprimé leurs craintes concernant l'image de la commune d'accueil, et les conséquences sur le marché des produits agricoles locaux. Devant les préoccupations du public mises au jour dans la phase exploratoire de l'EIE, des études d'impact social ont été réalisées, et un programme de recherche très approfondi a été mis sur pied. Outre la constitution de matériel d'information du public mis au point dans la phase d'évaluation de l'EIE, Posiva a effectué une EIS, qui a révélé une sensibilité aux différences entre les définitions du risque données par les experts et les perceptions publiques ou sociales du risque (AEN, 2002).
- La directive EIE la plus récente du Conseil de l'Union européenne exige que soient inclus les effets directs et indirects sur les êtres humains (CE, 1997).

L'EIE crée une occasion unique d'*analyser les impacts locaux*. Or, les principaux problèmes de gestion des déchets radioactifs sont nationaux : il s'agit alors de déterminer l'intérêt de l'ensemble de la société (AEN, 2002).

- En Finlande, l'EIE a été aussi utilisée comme forum sur la politique énergétique ou sur les processus de décision mis en place pour la

gestion des déchets radioactifs en général, ce qui laisse penser que l'on n'avait ni prévu, ni utilisé, suffisamment à l'avance de tels lieux d'échanges. Certains acteurs concernés ont d'ailleurs demandé que l'EIE soit l'occasion d'évaluer plusieurs options de gestion du combustible usé et non une seule méthode contre l'option zéro. Quelques uns reprochent à l'étude d'impact d'être, par essence, de portée limitée et auraient souhaité que l'on compense ce défaut par un élargissement de la consultation (AEN, 2002).

Les délégués au FSC sont d'avis que l'élaboration, dans le cadre d'une vaste consultation publique, de la stratégie nationale de gestion des déchets radioactifs doit précéder l'EIE.

- Aux États-Unis, la stratégie globale est définie lors de la préparation d'un *generic environmental impact statement* (étude d'impact globale). L'Union européenne est sur le point d'adopter une directive sur l'évaluation stratégique environnementale (ESE).

La dimension locale de la gestion des déchets radioactifs

Gérer sur le long terme des déchets radioactifs ne nécessite qu'un nombre restreint d'installations, ce qui confère à ce problème une forte composante locale. Normalement, c'est seulement lorsque le site de l'installation est établi ou que sont entrepris des travaux de reconnaissance sur un site que l'écart entre les impératifs nationaux et la volonté des collectivités locales est le plus grand. Passer de la dimension nationale à la dimension locale suppose l'existence préalable d'un processus de décision jouissant d'une large adhésion de tous les acteurs. Dans ce processus, la politique d'information doit se fonder sur les principes que, d'une part, la sûreté est le critère qui déterminera l'acceptabilité locale de l'installation et que, d'autre part, la participation à la décision et au contrôle, de même que la mise en place de plans de développement de la commune, sont autant de facteurs favorisant la confiance dans le processus et l'acceptation de l'installation.

Parvenir avec l'aide de la collectivité d'accueil à sélectionner un site et un concept de gestion acceptable

Quelle que soit la nature des déchets considérés, la procédure de sélection d'un site et d'un concept de gestion doit viser à identifier des options sûres qui seraient acceptables en même temps par les autorités de sûreté et par la communauté d'accueil.

Concernant le choix du site, les délégués au FSC recommandent une procédure par étapes alliant des mécanismes d'exclusion de sites ne répondant pas aux critères techniques d'autorisation et des procédures d'identification de sites dont les habitants sont favorablement disposés à l'égard de l'installation. Pour ce qui est du concept de gestion, on observe que, dans les processus les plus efficaces, les responsables commencent par sélectionner des concepts qui répondent à des critères d'implantation généraux et qu'ils restent disposés ensuite à modifier leur plans en intégrant les préférences des collectivités d'accueil pressenties ainsi que les caractéristiques spécifiques du site (AEN, 2004b).

- La démarche adoptée récemment en Belgique vise à identifier un concept technique ainsi qu'un site de dépôt définitif. Toutefois, les impératifs techniques ne sont qu'un des éléments parmi d'autres qui interviennent dans les délibérations précédant la décision. Les autres éléments sont la situation socioéconomique, et les intérêts et valeurs des communes d'accueil. Cette méthodologie a ceci de remarquable, que les partenariats locaux ont un droit de regard sur le détail de la conception technique et l'emplacement du site [*International Perspective* in (AEN, 2004a)].

Avant de décider d'accueillir une installation, les collectivités locales analysent le problème en fonction de critères économiques et sociaux. L'adhésion locale dépend surtout *du bilan des effets positifs et des effets négatifs* : il faut, pour accepter le projet, tirer un avantage net de l'installation par rapport à la situation antérieure. *La perception de l'équité* de la décision est aussi un facteur déterminant de l'adhésion de la communauté. Interviennent alors non seulement des dispositions économiques, mais la capacité de la commune d'accueil d'influer sur le projet [*Summary* in (AEN, 2003a)].

- En Finlande, la municipalité d'Eurajoki a effectué une « analyse des points forts et des points faibles, des atouts et des risques » et a étudié plusieurs scénarios de développement de la commune. Après avoir examiné une série de critères économiques et environnementaux, elle a choisi une stratégie dans laquelle était prévu un dépôt de combustible usé et où l'indemnisation financière n'était pas considérée comme justifiée ni même nécessaire. Le dispositif convenu, à savoir la rénovation par le gestionnaire de déchets d'un monument historique en immeuble de bureaux puis l'affectation du revenu du loyer au financement d'une nouvelle maison de retraite s'apparente moins à un mode d'indemnisation qu'à l'enrichissement du patrimoine immobilier de la collectivité (AEN, 2002).

- De même, l'accord signé à Port Hope, parce qu'il institue une relation multipartite de longue durée ainsi qu'un partage des responsabilités, crée un climat de confiance, jugé plus important que ses bénéfices financiers pour la commune [Summary in (AEN, 2003a)].

Communes nucléaires d'accueil

Les municipalités qui, de facto, détiennent des déchets radioactifs (« problem owner ») deviennent souvent des acteurs efficaces (« problem solver ») dans les processus de gestion des déchets radioactifs.

Les communes nucléaires – où les déchets sont produits ou déjà entreposés pour de longues périodes – sont celles qui ont le plus d'intérêt à ce que l'on trouve une solution permanente et sûre. De surcroît elles connaissent bien l'industrie nucléaire, les dangers et la façon de maîtriser la radioactivité et ont aussi intérêt à poursuivre leur partenariat avec l'industrie et les pouvoirs publics pour assurer leur développement à long terme. Le dialogue s'instaure donc plus facilement avec ces collectivités qu'avec des communes non nucléaires. L'expérience dans le monde a montré d'ailleurs que c'est avec ces collectivités que les procédures d'implantation d'installations ont été les plus rapides [International Perspective in (AEN, 2003a)].

- C'est en connaissance de cause que, en 1998, le gouvernement belge a circonscrit sa recherche d'un dépôt de déchets de faible activité aux quatre sites nucléaires (Dole, Fleurus, Mol-Dessel et Tihange) ainsi qu'aux localités éventuellement intéressées. Les communes voisines de deux de ces quatre sites (Fleurus, Farnienter, Mol et Dessel) ont proposé de constituer des partenariats locaux afin d'étudier les possibilités d'aménagement d'un dépôt définitif de déchets de faible activité. Plusieurs facteurs seraient intervenus dans cette décision, dont la connaissance des technologies nucléaires que possèdent ces communes, l'importance économique des activités nucléaires et les avantages socioéconomiques escomptés (AEN, 2004a).
- De même, en Finlande, une commune nucléaire, Eurajoki, qui possède déjà une centrale et un dépôt définitif de déchets de faible et moyenne activité – a été choisie pour y implanter un dépôt de combustible usé. Cette commune a fait preuve d'une attitude remarquablement positive envers l'installation. Ayant l'habitude des excellents résultats de l'industrie nucléaire, la commune accorde d'emblée aux futurs projets un fort capital de confiance. Les avantages socio-économiques qu'apporte l'installation et la présence de comités locaux de liaison (et suivi) ayant établi de longue date un dialogue fructueux avec les

autorités de la centrale peuvent aussi favoriser une forte adhésion locale [Vari in (AEN, 2002)].

- Port Hope (Canada) avait hérité des déchets du raffinage de l'uranium. Lorsque les instances fédérales échouèrent à trouver une autre commune d'accueil, les élus de Port Hope ont jugé qu'il importait d'avancer et de procéder à l'assainissement et ainsi de lever une mauvaise image remontant à 20 ans. La municipalité devait prendre l'initiative de résoudre son problème. Elle a choisi de constituer des groupes de travail, a noué des relations avec le propriétaire exploitant de l'usine de raffinage et avec les ministères fédéraux et s'est efforcée de susciter l'intérêt des habitants et de les consulter. Pour l'essentiel, ces derniers ont convenu que c'était à la municipalité de résoudre le problème [Summary in (AEN, 2003a)].
- La *Canadian Association for Nuclear Host Communities* (CANHC) a été créée pour répondre au besoin ressenti par les communes nucléaires de se réunir de façon à engager un dialogue public avec non seulement l'industrie nucléaire mais aussi les administrations provinciales et fédérales. Cette association défendra les intérêts des communes d'accueil. [Summary in (AEN, 2003a)].

Possibilités d'indemnisation, de contrôle et de développement local

Il est désormais acquis que l'implantation d'un dépôt de déchets radioactifs doit s'accompagner de plans de développement local et régional répondant aux aspirations des communautés concernées. Le fait que les autorités locales exercent un contrôle renforcé au vu et au su des parties prenantes, renforce la confiance du public dans le processus de décision.

- On trouve en France [Piquet in (AEN, 2004e)] et en Suède [Carlsson in (AEN, 2000)], notamment des exemples de contrôle, ou de suivi, exercés par les collectivités locales.

Il convient de trouver un mode de gestion qui non seulement limite les conséquences indésirables mais permette à la collectivité de se développer comme elle le désire. Les délégués au FSC sont conscients que le soutien local s'obtient plus facilement si l'on négocie avec la commune d'accueil un système d'indemnisation et d'incitation et si l'on tient compte de ses préoccupations et besoins.

Des communications libres conditionnent la faculté des collectivités d'analyser correctement la situation afin de décider en toute connaissance de cause de ce qu'elles veulent et ce qu'elles sont prêtes à négocier. Engagées trop tôt dans le processus de décision, les discussions sur des dispositions écono-

miques peuvent nuire à la crédibilité d'affirmations concernant la sûreté ou les effets environnementaux, voire même économiques. En cas d'accord, il faudra mettre en place une infrastructure solide et responsable sous la tutelle d'un tiers neutre à qui sera confiée la gestion des financements et des indemnités [Summary in (AEN, 2003a)]. « Sûreté – Participation – Développement local » sont les trois piliers de la confiance, pour reprendre les termes employés par les collectivités locales [Vila in (AEN, 2004c)].

- Les États fédéraux aux États-Unis, mais aussi les collectivités locales en France et Suède, reçoivent, entre autres, une aide financière.
- Le Programme de protection de la valeur des biens immobiliers mis en place à Port Hope porte sur une dimension importante des indemnités. Ce programme et les fonds qui y sont affectés répondent à une préoccupation essentielle des collectivités et des habitants. Une base de données de propriétés comparables dans des communes ne détenant pas d'installations nucléaires est tenue à jour de façon à pouvoir indemniser tout propriétaire pour la perte financière subie au moment de la vente de sa propriété du fait de la présence de l'installation. Les habitants ont déclaré que son existence contribuait à renforcer leur confiance dans le projet de gestion des déchets [Summary in (AEN, 2003a)].

Il importe de ne pas définir de manière trop restrictive la région dont les habitants pourront prétendre à une indemnisation et de veiller à ce que les communes voisines, qui peuvent avoir des droits légitimes, ne soient pas exclues (AEN, 2004b). Dans l'idéal, le processus d'implantation doit s'intégrer à un mécanisme de développement local/régional où le dépôt lui-même serait un outil de développement [Ipsen in (AEN,(2000 ; 2004a) ; Mormont in (AEN, 2004a)].

- En choisissant un dépôt en surface pour la gestion à long terme des déchets, Port Hope a mis en avant la démonstration de la sûreté en plus de la valeur ajoutée d'une image touristique redorée. La zone où sont stockés les déchets devait être pleinement compatible avec un usage récréatif ultérieur du lieu. « Si l'on peut venir s'y promener et y jouer, cela prouve que le lieu est sûr », et un espace de loisir devient un atout pour la commune. Par contre, la commune voisine de Clarington s'était fixée l'objectif de ne pas déplacer ni de perturber les déchets. C'est pourquoi elle a opté pour une stabilisation contrôlée des déchets combinée à l'installation d'un dépôt en surface de petite taille [Summary in (AEN, 2003a)].

- En Belgique, le fait que les communes d'accueil aient elles-mêmes proposé des projets de développement local a largement contribué au soutien dont a bénéficié le projet. Ces propositions sont très variées et adaptées aux besoins et aux spécificités des communes. Par exemple, Fleurus, qui connaît un fort taux de chômage a choisi de redonner vie à la commune. Au contraire, à Dessel, qui est un centre nucléaire, les habitants ont demandé une aide pour installer un centre communal où l'on expliquerait en quoi consistent la recherche et la production nucléaires [*International Perspective in (AEN, 2004a)*].
- Outre l'Initiative de Port Hope et les partenariats locaux belges, les recommandations pour le choix des sites d'Atend, en Allemagne, ainsi que le programme d'implantation de NUMO au Japon, sont des exemples d'intégration du choix d'un site à des plans de développement local [*Summary in (AEN, 2003a)*].

Droit de veto de la commune

Un processus volontaire fondé dès l'origine sur la recherche de l'assentiment des communes et d'où les collectivités sont autorisées à se retirer dans un certain intervalle de temps ou dans certaines circonstances aura plus de chances d'obtenir le soutien des collectivités locales.

On constate qu'accorder un droit de veto, même non officiel, aux communes d'accueil aide à convaincre les populations locales. Il convient, par conséquent, de rechercher le consentement explicite des habitants, par des moyens appropriés, comme un référendum local, ou un vote des élus.

Pour la sélection du site, la procédure d'autorisation peut partir de la base ou du haut. Dans le premier cas, la commune d'accueil doit d'abord consentir à l'implantation avant que le gouvernement national n'approuve la décision. Dans le cas contraire, c'est d'abord le gouvernement qui approuve le ou les sites présentés puis c'est au tour de la ou des collectivités locales de décider de l'acceptation ou non de l'installation.

- En Finlande, les communes pressenties se sont vues accorder un droit de veto officiel pendant la procédure de choix du site. La municipalité est considérée comme un acteur majeur, et son droit de veto est déterminant pour la perception qu'aura la population de l'équité du processus. Les élus locaux devaient donner leur consentement avant que l'échelon national (décision de principe et sa ratification par le parlement) n'évalue et n'entérine la décision (AEN, 2002). En Suède, en revanche, une impulsion du gouvernement a été nécessaire et

les collectivités locales ne voteront qu'à la fin du processus d'implantation.

- L'expérience de Port Hope confirme le fait que le droit de veto, même non officiel, permet d'engager un dialogue avec les acteurs locaux. Pour garantir une solution négociée, on peut, comme à Port Hope, passer une convention entre les communes d'accueil et les pouvoirs centraux. Il s'agit d'une garantie contractuelle que les exigences et les objectifs des municipalités seront respectés. La confiance des communes vient du fait qu'elles peuvent se retirer si ce n'est pas le cas. En outre l'EIE est considérée comme l'occasion de résoudre toutes les questions techniques et tous les impacts sociaux que le contrat n'aurait pas réglés. Au moment où la conception du projet est soumise à l'EIE, la découverte d'impacts significatifs qui n'auraient pas été identifiés auparavant pourrait influencer sur le choix d'une option par la municipalité. Si, à l'issue de leur étude environnementale, les autorités de sûreté devaient sélectionner une option que n'auraient pas approuvée les municipalités, ces dernières seraient en droit, aux termes du contrat, de signer l'arrêt du projet [Summary in (AEN, 2003a)].
- La loi belge étant muette sur le droit de veto des communes, les municipalités n'ont aucune garantie officielle qu'elles pourront l'utiliser. Le partenariat local relève d'un *gentlemen's agreement* permettant aux communes de se retirer du processus à tout moment. Or, on a observé que cet accord, aussi peu contraignant soit-il, a eu un effet mobilisateur sur les populations locales [Hoofst in (AEN, 2004a)].

Établir des relations entre les collectivités locales et l'installation de gestion des déchets

La création d'un lien durable entre les collectivités locales et l'installation de gestion des déchets constitue l'un des ingrédients principaux d'une gestion durable des déchets radioactifs. Concevoir et aménager les installations en fonction des valeurs et des intérêts des collectivités locales contribuent à créer ce lien.

Compte tenu des échéances exceptionnellement longues qui sont en jeu, on a identifié trois composantes essentielles d'une solution viable au problème de la gestion des déchets radioactifs. Premièrement, il faut préserver et enrichir nos connaissances scientifiques et nos compétences techniques de façon à être capables de mesurer et de maîtriser l'exposition actuelle et potentielle des populations à la radioactivité. Deuxièmement, il convient d'envisager et de créer des relations entre les collectivités et le dépôt de déchets radioactifs. Troisième-

ment, il faut mobiliser les connaissances et les moyens disponibles pour mettre en œuvre la solution sociale correspondant au problème de la gestion et de la surveillance de déchets [O'Connor in (AEN, 2003a)].

La deuxième composante, à savoir la relation entre les collectivités et les installations de gestion des déchets radioactifs, a été la moins étudiée. Les délégués au FSC sont d'avis qu'il est plus facile d'améliorer cette relation dès lors que les *installations sont conçues et aménagées en fonction des valeurs et des intérêts des collectivités locales*. Par exemple, si les projets techniques sont conçus comme n'ayant qu'une fonction (stocker les déchets), *introduire un peu de souplesse dans le projet* pour tenir compte des intérêts des acteurs locaux, peut améliorer de façon mesurable le degré de satisfaction de ces acteurs. Un projet, considéré comme n'ayant qu'un objectif par l'organisme de gestion des déchets, pourra en fait, apporter des nouveaux atouts à des populations locales créatives. Il faut dire aussi que ces projets de gestion des déchets radioactifs sont souvent conçus et présentés de manière inintéressante, utilitaire. La créativité dans la conception ainsi que sa mise en œuvre procurent aux acteurs locaux *des motifs de satisfaction et de fierté*. Enfin, alors que les projets techniques sont souvent menés sans tenir compte de leur environnement, *un processus à la fois plus transparent et ouvert* a des chances de faire entrer les acteurs locaux plus au cœur du projet [Van Hove in (AEN, 2004a)].

- À Port Hope (Canada) la solution adoptée pour se débarrasser des déchets anciens est à l'image de la relation que la collectivité souhaitait établir avec ces déchets. Désormais, la gestion à long terme des déchets radioactifs dépendra des multiples relations entre les collectivités et les déchets. Les stratégies de gestion des déchets radioactifs pourront ainsi varier considérablement selon les relations (sociales, économiques, culturelles et symboliques) créées entre les personnes – les individus, les communes, les classes, les groupements d'intérêt, les générations successives, les nations entières – prenant part à la production, à l'entreposage, à l'évacuation et au contrôle des déchets. *Choisir* des solutions implique l'analyse du type de relation voulu [Summary and O'Connor in (AEN, 2003a)].

3. CONCLUSIONS

Les déchets radioactifs sont le produit de pratiques anciennes et actuelles. Ils proviennent essentiellement de la production d'énergie dans les pays nucléaires, mais aussi parfois des activités de défense. Dans tous les pays, nucléaires ou autres, la recherche et la médecine, ainsi que les applications industrielles des matières radioactives en produisent aussi. C'est ainsi que la plupart des pays possèdent au moins des petites quantités de déchets radioactifs et se trouvent dans l'obligation de les isoler de l'environnement humain pour des centaines à des milliers d'années, voire même des centaines de milliers d'années. D'autres déchets qui ne sont pas radioactifs mais dangereux et qui ne changent jamais ou que très lentement posent aussi des problèmes du même type.

Bien que d'importants progrès techniques aient été réalisés dans le développement de programmes de gestion des déchets qui, selon les experts, devraient garantir les conditions de sûreté à long terme, comme l'évacuation définitive en formation géologique, le rythme de progression vers la mise en œuvre de solutions de ce type a été plus lent que prévu. L'écart entre les avancées espérées et les progrès réels peut être en partie attribué, à l'origine, à un certain optimisme technique mais surtout aux retards dus principalement à une sous estimation des dimensions sociales et politiques. L'environnement décisionnel a beaucoup évolué, et l'on constate dans la société une tendance à rejeter les grands projets techniques lorsque les groupes concernés ne participent pas activement à leur élaboration et ne se les approprient pas. On voit donc se dessiner dans les pays de l'OCDE une évolution vers des formes de démocratie participative fondées sur un nouveau type de dialogue ou une plus grande concertation entre toutes les parties intéressées. Le dialogue et la participation sont désormais au cœur du processus de gestion des déchets.

Cette nouvelle dynamique de dialogue et de prise de décision se décrit comme l'abandon du modèle traditionnel « décision, annonce, justification », ayant pour seul objet le contenu technique, pour un modèle « d'implication, interaction, coopération », où la technique et la qualité du processus contribuent tout autant au résultat. Par conséquent, les aspects techniques de la gestion des déchets n'ont plus la primauté. La capacité des organisations à apprendre, à communiquer et à s'adapter aujourd'hui passe au premier plan. Les institutions doivent être capables de s'adapter à ces changements pour mener à bien les

projets à long terme dont ils sont responsables. Les établissements capables de gagner durablement la confiance des parties intéressées devront alors faire porter le gros de leurs efforts sur les trois grands domaines que sont les aspects organisationnels, leur mission et leur comportement. La confiance et l'équité joueront aussi un rôle important pendant tout le processus de décision.

Les praticiens reconnaissent que leur rôle a évolué avec la définition du problème de la gestion des déchets radioactifs (voir annexe). Notamment, depuis que le dialogue et la participation sont au centre du processus de gestion des déchets, les scientifiques doivent répondre aux questions nouvelles que leur pose le grand public ; les gestionnaires de déchets prennent l'initiative d'engager le dialogue précocement, et les autorités de sûreté sont appelées à intervenir dans le processus bien plus tôt qu'auparavant. Et de fait, ces dernières se considèrent désormais davantage comme des spécialistes de la communication sur la sûreté et comme des experts au service de la population et ils ont conscience qu'il leur faut assumer ces rôles dès l'amorce des consultations avec les collectivités locales, ce, sans attendre que soient prises les décisions finales concernant les installations, les sites et les concepts (AEN, 2003c). Les concepteurs des politiques étudient également de nouvelles formes de dialogue élargies à de nouveaux intéressés. Tous s'accordent à reconnaître que le rôle des différents acteurs institutionnels doit être clarifié et doit gagner en visibilité.

Les processus de décision doivent satisfaire des exigences contradictoires : ils doivent être participatifs et contrôlables, centrés sur les objectifs et adaptables. Pour concilier ces exigences contradictoires, on associera divers outils ; des procédures formelles et informelles, des techniques analytiques et délibératives, des étapes linéaires et réversibles, en les dosant de manière à obtenir une compatibilité avec le type et le contexte des décisions.

Pour réunir un large consensus, tout processus de décision doit respecter trois grands principes :

- *la prise de décision doit se faire par des processus itératifs qui permettent une flexibilité suffisante pour s'adapter à l'évolution de la situation contextuelle*, par exemple, en adoptant une approche par étapes qui laisse suffisamment de temps pour développer un discours juste et recevable ;
- *l'apprentissage collectif doit être facilité*, en favorisant, par exemple, les interactions entre les différentes parties prenantes et les experts ;
- *la participation du public dans le processus de prise de décision doit être encouragée*, en développant par exemple une communication constructive et riche entre individus ayant des bagages culturels, des croyances, des intérêts, des valeurs et des regards sur le monde différents.

L'enjeu est d'apporter des connaissances approfondies, d'entériner davantage d'influence pour les parties intéressées et d'accroître la confiance dans les acteurs institutionnels ainsi que dans la légitimité des décisions et le soutien apporté à celles-ci.

À ces principes viendront se rajouter des objectifs hiérarchisés lors de la mise en œuvre d'un programme moderne de gestion des déchets radioactifs. Ce programme se fondera sur la prise de conscience par les gouvernants que le statu quo n'est plus supportable et qu'il faut résoudre un problème important, exigeant par exemple une nouvelle politique ou de nouvelles installations. Il faudra aborder ouvertement la question de la relation entre la politique actuelle de gestion des déchets et l'avenir de l'énergie nucléaire. Il conviendra ensuite de soutenir cette politique par des engagements, et notamment de définir clairement les rôles et responsabilités. Suivra l'identification d'un site et d'un concept de gestion des déchets à la fois sûrs et autorisables et qui bénéficient par ailleurs du soutien de la collectivité d'accueil. À cet effet, il serait bon d'intégrer dans la procédure de choix des sites des plans de développement local et régional adaptés aux besoins et opinions des collectivités concernées; Enfin, les installations de gestion des déchets radioactifs doivent être conçues et aménagées en respectant les valeurs et intérêts des collectivités locales. Pour ces dernières les trois piliers de la confiance se nomment « sûreté, participation et développement local ».

RÉFÉRENCES

AkEnd (2002). *Selection Proceedings for Repository Sites, AkEnd*. Disponible auprès du *Bundesamt für Strahlenschutz*, Salzgitter, Allemagne. Courriel : info@bfs.de

Andra (2002). *Pour une éthique des relations de l'Andra avec ses publics – Charte des relations de l'Andra avec ses publics*, Agence Nationale pour les Déchets Radioactifs (Andra), septembre 2002.

AEN (1993). *Public Participation in Nuclear Decision Making – Participation du public aux décisions nucléaires*, Compte rendu d'une réunion internationale, Paris, France, 4-6 mars 1992, OCDE, Paris.

AEN (1995). *Les fondements environnementaux et éthiques de l'évacuation des déchets radioactifs à vie longue en formations géologiques. Opinion collective du Comité de la gestion des déchets radioactifs de l'AEN*. OCDE, Paris.

AEN (1996). *Informing the Public about Radioactive Waste Management – Informer le public sur la gestion des déchets radioactifs*, Compte rendu d'un séminaire international de l'AEN, 13-15 juin 1995, OCDE, Paris.

AEN (1999a). *Évacuation géologique des déchets radioactifs : Bilan des dix dernières années*. OECD, Paris. Voir également la brochure (AEN, 1999b)].

AEN (1999b). *Où en est l'évacuation des déchets radioactifs en formations géologiques? Une évaluation internationale des progrès récents*, OCDE, Paris. Consultation: www.aen.fr/html/rwm/reports/1999/progress.pdf

AEN (2000). *Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal*. Workshop Proceedings, Paris, France, 28-31 August 2000, OECD, Paris.

AEN (2001). *Strategic Directions of the Forum on Stakeholder Confidence*, AEN\RWM\FSC(2001)2/REV2, OECD, Paris. Consultation: www.AEN.fr/html/rwm/fsc.html

AEN (2002). *Stepwise Decision Making for the Disposal of Spent Nuclear Fuel in Finland*, Meeting Proceedings, Turku, Finland, 14-16 November 2001, OECD, Paris. Les parties intitulées *Summary* et *International Perspective* sont consultables à l'adresse : www.nea.fr/html/rwm/fsc.html

AEN (2003a). *Public Confidence in the Management of Radioactive Waste: The Canadian Context*, Meeting Proceedings, Ottawa, Canada, 14-18 October 2002, OECD, Paris. Les parties intitulées *Summary* et *International Perspective* sont consultables à l'adresse : www.nea.fr/html/rwm/fsc.html

AEN (2003b). *Stakeholder Involvement Tools: Criteria for Choice and Evaluation*, Rapport AEN/RWM/FSC(2003)10, OECD, Paris. Consultation : www.nea.fr/html/rwm/fsc.html

AEN (2003c). *Image et rôle des autorités réglementaires dans la gestion des déchets radioactifs*, OCDE, Paris.

AEN (2003d). *Informer, consulter et impliquer le public dans la gestion des déchets radioactifs. Panorama international des approches et expériences*. OCDE, Paris.

AEN (2004a). *Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk*. Proceedings, Brussels, Belgium, 18-21 November 2003, OECD, Paris. Les parties intitulées *Summary* et *International Perspective* sont consultables à l'adresse : www.nea.fr/html/rwm/fsc.html

AEN (2004b). *Stepwise Approach to Decision Making for Long-term Radioactive Waste Management: Experience, Issues and Guiding Principles*, OECD, Paris.

AEN (2004c). *Strategy Selection for the Decommissioning of Nuclear Facilities*, Seminar Proceedings, Spain, 1-4 September 2003, OECD, Paris. Les parties intitulées *Summary* et *International Perspective* sont consultables à l'adresse : www.nea.fr/html/rwm/wpdd/tarragona/index.html

AEN (2004d). *Stakeholder Involvement Techniques: Short Guide and Annotated Bibliography*, OECD, Paris.

AEN (2004e). *Addressing Issues Raised by Stakeholders: Impacts on Process, Content, and Behaviour in Waste Management Organisations*, Proceedings of a thematic session, NEA/RWM/FSC(2004)8, OECD, Paris. Consultation : www.aen.fr/html/rwm/fsc.html

CE (1997). Article 3 de la Directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement du 27 juin 1985, *Journal officiel* du L 073, 14/03/1997 P. 0005 – 0015. Consultation : http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/legislation/community_en.htm

CE (2000). *The TRUSTNET Framework: A New Perspective on Risk Governance*. Project Report, Nuclear Science and Technology, No. FI4P-CT96-0063, European Commission, Brussels.

CE (2002). “Europeans and Radioactive Waste”. *Eurobarometer* 56:2, April 2002. European Commission, Brussels. Consultation : http://europa.eu.int/comm/energy/nuclear/publications/doc/eb56_radwaste_en.pdf

Nirex, (2004). *Nirex Transparency Policy*, United Kingdom Nirex Limited, Consultation : www.nirex.co.uk

OCDE (2001a). *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*. Consultation : www1.oecd.org/publications/e-book/4201131E.PDF

OCDE (2001b). *Des citoyens partenaires. Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*. Consultation : www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.PDF

OCDE (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. Consultation : www1.oecd.org/publications/e-book/4203011E.PDF

OCDE (2004). *Promesses et limites de la démocratie électronique : les défis de la participation citoyenne en ligne*. Consultation : www1.oecd.org/publications/e-book/4204011E.PDF.

SGDN (2004). *Rapport sur les discussions avec les cadres supérieurs d'entreprises en matière d'environnement et de développement durable*, auteurs : Carole Burnham Consulting and Robert J. Readhead Limited, janvier 2004. Consultation : www.nwmo.ca

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

Les ouvrages du FSC sont décrits ou directement consultables sur le site Web du FSC : www.aen.fr/html/rwm/fsc.html

Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC (1996).

Disposition of High-level Waste and Spent Nuclear Fuel: The Continuing Societal and Technical Challenges, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC (2001).

One Step at a Time : The Staged Development of Geologic Repositories for High-Level Radioactive Waste, National Research Council, National Academy Press, Washington, DC (2003).

Considering Reversibility and Retrievability in Geologic Disposal of Radioactive Waste, OCDE/AEN, Paris (2001).

Société et énergie nucléaire – Vers une meilleure compréhension, AEN/OCDE, Paris (2002).

Transparency and Public Participation in Radioactive Waste Management, RISCOM II Final Report, Report SKI 2004: 08, SKI, Stockholm, octobre 2003. Consultation : www.ski.se

Nuclear Waste Management from a Local Perspective: Reflections for a Better Governance, COWAM 2000/2003 Final Report, novembre 2003, . Consultation : www.cowam.com/documents/cowam-fr2003.pdf

Annexe

L'EXPÉRIENCE COLLECTIVE DU FSC

Après un premier mandat de quatre ans, le FSC entame la deuxième phase de ses activités. À cette occasion, il a été demandé à ses membres d'évaluer la première phase en fonction des objectifs qui avaient été initialement énoncés dans la définition des orientations stratégiques du forum. Les membres du FSC ont également été priés de décrire comment l'expérience du FSC s'est repercutée sur leur travail et, le cas échéant, leur a offert des occasions de s'améliorer. Ce sont ces points de vue que nous exposerons ci-dessous.

Pour les membres du FSC, une amélioration de leurs pratiques

Tous les membres ou presque du FSC ont longuement dépeint les possibilités de perfectionnement que la participation au forum leur avait procurées. Le FSC apporte un soutien réel à ceux qui s'engagent dans une véritable concertation sur la question de la gestion des déchets radioactifs. Aux partisans d'un processus de décision aussi ouvert que possible, il prodigue une assistance morale, même si l'établissement ou le programme de leur pays n'est pas encore à même d'intégrer la contribution des acteurs concernés.

Les réseaux et échanges, la contribution et la participation de non-techniciens, dont des spécialistes des sciences humaines, sont autant d'occasions pour les membres d'élargir leurs connaissances. Leur vocabulaire s'est enrichi ; ils ont appris à maîtriser de nouveaux concepts. Participer leur a ouvert de nouvelles perspectives et a changé leurs points de vue. Ils ont pu dialoguer avec des personnes qu'ils n'auraient jamais rencontrés autrement et aborder des problèmes qui leur seraient restés totalement étrangers. Ils ont pu approfondir leur rôle spécifique et les besoins des autres acteurs.

Certains membres signalent que leur participation au FSC a modifié leur conduite personnelle. Leurs relations avec les parties intéressées sont différentes, plus « amicales ». Lors des séminaires, notamment, ils ont pu constater que les communications fréquentes, sincères et bilatérales avec l'éventail complet des parties intéressées permettent, au bout du compte, le moyen de définir

la solution de gestion des déchets radioactifs qui est la plus satisfaisante pour une collectivité donnée.

Certains éprouvent aujourd'hui moins de difficulté à analyser les questions d'éthique qui sous-tendent les rapports entre technologie et société.

Les membres ont appris à formuler les informations techniques d'une manière plus simple, accessible (et ils manifestent le désir d'être davantage formés dans ce domaine). Ils ont acquis une connaissance plus explicite de principes de communication fondamentaux (ouverture, transparence, disponibilité). Ils sont prêts à être stimulés, voire mis au défi par les acteurs concernés et cherchent des moyens d'intégrer les préoccupations de société dans les activités techniques de leurs organisations.

Les membres diffusent volontiers les informations et documents du FSC dans leurs organisations comme ailleurs. Ils débattent avec leurs collègues des acquis du FSC et contribuent à le faire connaître, incitant les autres membres de leurs organisations à s'intéresser aux besoins des parties prenantes et proposant outils et idées. Les membres se servent des concepts et des exemples étudiés au FSC pour participer à la conception et à l'amélioration des programmes de communication de leurs organisations. Ils ont gagné en crédibilité personnelle et ont donné plus de visibilité à leur engagement auprès des parties prenantes.

Informés directement et dans les détails de l'expérience d'autres pays, de nombreux participants ont pu prendre du recul par rapport à leur situation nationale. Ils sont mieux à même d'apprécier les valeurs sociales rencontrées dans différents contextes.

Les travaux du FSC leur fournissent des exemples susceptibles d'éclairer les concertations auxquelles ils participent. À leurs échanges avec les autorités ils apportent leurs connaissances des procédures, et dans les discussions avec leurs partenaires locaux et régionaux, des informations utiles sur les impacts potentiels.

Le seul fait qu'une organisation internationale prenne au sérieux la participation des acteurs concernés et documente son travail constitue un précieux renfort pour tous les intervenants nationaux. L'accès à l'état de l'art et aux meilleures pratiques internationales ne peut que renforcer la position de chaque partie au débat national.

Pour les organisations, compétence et crédibilité

Les travaux du FSC sont une source d'informations internationales complètes pour les conseils d'administration des organisations membres. Ce forum en a marqué les plans stratégiques. L'analyse des incidents qui ont émaillé les programmes nationaux, y compris les échecs, peut se nourrir de l'expérience du FSC. De même, on se servira de cette expérience pour établir des recommandations concernant les procédures ou pratiques futures. À l'avenir, les responsables pourront exploiter les savoirs acquis au FSC pour formuler de nouvelles politiques.

D'après les participants, le fait d'avoir accès aux meilleures pratiques internationales rejait sur la crédibilité des organisations membres en tant que sources d'informations dans leur propre pays. Une participation au FSC confère aux propositions de dialogue prestige et crédibilité.

Les ateliers ont permis aux organisations hôtes de resserrer les liens avec (et entre) les différents groupes représentés, créant des références communes. Ces organisations ont gagné en visibilité et en crédibilité. Elles invitent aujourd'hui davantage de parties prenantes à leurs réunions ou séminaires.

Participer au FSC permet à chacun d'affiner les compétences dont a besoin son organisation. Les membres du FSC sont considérés comme des spécialistes auprès de qui apprendre comment gagner la confiance des parties intéressées. C'est à eux que l'on demande de rencontrer des visiteurs étrangers pour mettre au point des coopérations.

Les programmes de formation intègrent les conclusions et résultats des travaux du FSC. Ces derniers ont été mis à profit dans des évaluations internes et des consultations relatives aux politiques à suivre. De nombreux participants observent que leurs collègues deviennent plus sensibles aux questions de participation, ce qui a tendance à la favoriser en général. Les organisations membres du FSC envisagent d'organiser des formations sur la participation, quand ils ne les ont pas déjà mises en place.

Les conclusions du FSC sont venues alimenter les programmes de concertation des organisations membres, valorisant d'autant les résultats de ces programmes. Les compétences des membres en matière de concertation étendent la crédibilité de leurs établissements au-delà de la seule technique. Certains membres assurent des consultations pour l'élaboration de programmes à l'étranger. Les participants au FSC sont souvent invités à intervenir devant des auditoires en dehors de leur organisation.

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