

Gestion des déchets radioactifs

ISBN 978-92-64-99012-8

# **Implication des parties prenantes dans le déclassement des installations nucléaires**

## **Enseignements internationaux**

© OCDE 2007  
NEA n°. 6321

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

La mission de l'AEN est :

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

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

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

© OCDE 2007

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](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (+33-1) 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax (+33-1) 46 34 67 19, ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax +1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

*Photos couverture : PURAM, Hongrie (Atelier FSC) ; pendant le déclassement à Vandellós 1 (Enresa).*

## PRÉFACE

Établi par le Comité de l'AEN de la gestion des déchets radioactifs, le Groupe de travail sur le démantèlement et le déclasséement (WPDD) réunit des hauts responsables d'organisations nationales qui ont une vision d'ensemble des questions de démantèlement et de déclasséement grâce à leurs activités de régulateurs, maîtres d'œuvre, spécialistes de R-D ou décideurs. Le Groupe se compose de représentants des autorités réglementaires, d'experts en déclasséement industriel au sein du Programme de coopération de l'AEN pour l'échange d'informations scientifiques et techniques sur les projets de démantèlement d'installations nucléaires (CPD) et de personnes qui siègent par ailleurs dans d'autres comités techniques permanents de l'AEN. La Commission européenne en fait aussi partie et l'AIEA y participe à titre d'observateur. Cette large représentation contribue efficacement à la coordination des activités menées dans le cadre des programmes internationaux.

Lors de sa sixième réunion, tenue à Paris du 14 au 16 novembre 2005, le WPDD a organisé une session thématique sur la participation des parties prenantes aux projets de déclasséement. Cette session a été conçue et dirigée conjointement avec les membres du Forum de l'AEN sur la confiance des parties prenantes (FSC). Le compte rendu de la session peut être consulté sur le site internet de l'AEN à [www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf). Cette session thématique a incité à examiner les diverses contributions sur la participation des parties prenantes que le WPDD a reçues depuis sa création. Le présent rapport dresse le bilan de cet examen, met l'accent sur les enseignements qu'il convient d'en tirer et donne des exemples de déclarations clés de représentants de divers pays membres de l'AEN qui participent à des projets de déclasséement ou sont affectés par des projets de ce type. Il a été approuvé par les parties prenantes citées. Le FSC a aussi contribué à ce rapport et l'a entériné.

Chaque cas de déclasséement est spécifique. Il n'y a pas de solution universelle et les parties prenantes devront donc chaque fois concevoir des approches et élaborer des accords qui respectent le régime juridique et la culture du pays concerné. Les informations sur l'expérience et les pratiques nationales contenues dans ce rapport visent à stimuler la réflexion et le débat.

### **Remerciements**

Claudio Pescatore et Anna Vári ont rédigé ce rapport et, avec l'aide de C. Mays et de P. O'Sullivan, y ont intégré les commentaires formulés par les délégués du WPDD et du FSC.

## TABLE DES MATIÈRES

Préface.....	3
Résumé.....	7
Introduction.....	11
La dimension nationale .....	13
Liens avec la politique énergétique nationale.....	13
Liens avec la politique nationale de gestion des déchets radioactifs ...	14
La dimension locale .....	17
Nécessité d'une implication et d'une collaboration précoces .....	17
Maintien de la stabilité.....	18
Intérêt local d'une réutilisation et d'un redéploiement des sites.....	19
Instauration d'un climat de confiance .....	22
Développement durable et prévoyance .....	27
Discussion et conclusions.....	33
Références.....	37
Lectures complémentaires.....	39



## RÉSUMÉ

De nombreuses installations nucléaires devraient achever leur vie utile dans les prochaines décennies ou seront fermées pour des raisons économiques ou autres, les pays membres de l'AEN accordent de plus en plus d'importance à l'implication des différentes parties prenantes au processus décisionnel correspondant. Bien que la nécessité d'associer le public au processus de sélection des sites d'implantation de toute nouvelle installation nucléaire soit bien établie – étant donné le risque de perturbations pour la collectivité à cause de modifications de la population, des nuisances liées à la construction et des préoccupations en matière de sûreté et d'environnement – le rôle que les parties prenantes peuvent jouer dans les phases de fermeture et de déclassement est peut-être moins bien appréhendé.

La décision de fermer une installation nucléaire avant qu'elle n'arrive au terme de sa vie utile prévue à l'origine est prise généralement pour des raisons économiques, politiques ou sécuritaires. En général, la législation ne prévoit pas explicitement que les parties prenantes soient associées directement à cette décision bien que, au moins dans certains cas, cette fermeture puisse avoir des conséquences sensibles sur les collectivités locales, notamment sous forme de perte d'emplois et de réduction des revenus pour les communes d'accueil. D'autre part, la loi accorde généralement aux parties prenantes le droit d'être associées au choix de la stratégie de déclassement de la centrale fermée (actions à prendre pour faciliter la fin du suivi réglementaire de l'installation, par exemple), notamment en participant au processus d'étude d'impact sur l'environnement. Dans le présent document, les arguments en faveur de l'implication des parties prenantes et l'instauration de relations de confiance avec les collectivités visées s'appliquent en général aux deux types de décision mentionnés ci-dessus.

Bien que les populations environnantes soient les plus susceptibles d'être affectées par la décision de fermeture d'une installation nucléaire, il est important de rappeler que cette décision aura parfois des conséquences à plus grande échelle, peut-être même à l'échelle du pays, notamment s'il faut trouver d'autres sources d'énergie pour compenser la perte de production de la centrale fermée. Il faudra alors tenir également compte du point de vue des parties

prenantes représentant les intérêts nationaux. L'importance des intérêts purement locaux augmente à mesure que le processus décisionnel avance et passe des questions concernant la fermeture de l'installation aux stratégies de déclasserement. C'est pourquoi il est nécessaire d'instaurer un dialogue et une coopération entre les autorités réglementaires, les exploitants et les parties prenantes locales le plus tôt possible. Les communes qui accueillent des installations nucléaires s'intéressent principalement aux aspects quotidiens concrets résultant des activités de la centrale et elles privilégieront en général une réutilisation rapide du site à des fins économiques ou culturelles, lorsqu'il s'agira de définir la stratégie de déclasserement.

Comme pour toutes les autres phases du cycle de vie d'une installation nucléaire, il faut instaurer un climat de confiance entre les parties prenantes intervenant dans les projets de démantèlement et de déclasserement. On peut y parvenir en associant les acteurs locaux et régionaux au processus décisionnel, mais aussi aux mesures de surveillance afin qu'ils suivent mieux l'évolution continue du site. Il faut que le processus décisionnel soit transparent, tout comme le rôle respectif des régulateurs, des exploitants et des autorités locales. À chaque stade, une information préalable et le souci de « traduire » les données techniques en un langage intelligible par le public visé contribueront à renforcer la compréhension et la confiance mutuelles. Les accords de partenariat associant des institutions et des collectivités locales pour la réalisation de projets de gestion structurés se sont révélés bénéfiques.

Dans le domaine nucléaire comme dans tout autre domaine, le déclasserement d'installations peut être perçu comme une occasion d'améliorer le développement de la commune d'accueil. L'apport d'une valeur ajoutée, qu'elle soit économique ou culturelle, peut contribuer à améliorer la qualité de vie au fil des années. Des conceptions plus récentes qui intègrent une réflexion sur l'utilisation finale de l'installation et du site, ou des mesures techniques visant à accélérer la transition vers d'autres types d'installations, peuvent rassurer davantage les communes d'accueil quant à la souplesse des capacités de planification futures.

Dans les pays membres de l'AEN, il est de plus en plus admis que, malgré la convergence progressive des pratiques techniques et des objectifs généraux en matière de déclasserement, il faut maintenir une certaine souplesse de mise en œuvre afin de bien prendre en compte les considérations locales. C'est pourquoi les pratiques réelles différeront forcément en fonction du contexte. Ce document rend compte des pratiques appliquées avec succès dans certains pays, mais les différences culturelles peuvent imposer, voire dicter, d'autres approches. Des questions comme l'étendue de l'engagement et de l'intervention des pouvoirs publics, les dispositions légales, etc. constituent des paramètres importants à



prendre en considération dans les discussions avec les parties prenantes. Ce document vise à faire comprendre les concepts et principes qui sous-tendent l'implication des parties prenantes dans le processus de démantèlement et de déclasserement des installations nucléaires et à stimuler une réflexion nouvelle sur la façon de relever ces défis.



## INTRODUCTION

Le démantèlement et le déclassé (D-D) constituent les dernières étapes du cycle de vie de toute installation industrielle. L'inquiétude du public à l'égard de cette phase est en partie semblable à celle suscitée par les phases précédentes (planification, construction et exploitation) et en partie différente. L'inquiétude suscitée par l'industrie nucléaire, les déchets radioactifs et les risques perçus peut être semblable à chaque phase, mais les préoccupations ne sont pas les mêmes tout au long du cycle de vie. Ainsi, pendant la construction et l'exploitation, les principaux défis consistent à répondre aux espoirs d'une meilleure qualité de vie, à accueillir une population croissante, à atténuer les nuisances liées à la construction et à assurer la sécurité d'exploitation de l'installation, tandis que pendant la phase de D-D, les préoccupations principales concernent au contraire la baisse du taux d'emploi, la réduction des recettes des communes, l'utilisation future des terrains concernés et l'impact social négatif, comme l'exode de la population.

Dans les situations de D-D, les parties prenantes sont nombreuses et variées : les membres du public, touchés directement ou indirectement par les décisions, les pouvoirs publics, le secteur industriel, les associations de défense de l'environnement et, dans certains cas, des instances internationales. Les travailleurs employés dans l'installation nucléaire fermée forment un groupe particulièrement important dans la mesure où l'exploitant nucléaire souhaitera intégrer un personnel connaissant bien l'histoire et l'exploitation de l'installation dans l'équipe de déclassé. En ce qui concerne le public, l'opinion de la population locale est souvent jugée plus importante que les avis nationaux pour planifier la stratégie et le calendrier généraux du déclassé. Toutefois, les interactions entre les sites soumis à déclassé et les incidences sur les collectivités qui accueillent des installations de gestion de déchets sur leur territoire ou qui sont situées le long des itinéraires de transport peuvent estomper la démarcation entre parties prenantes locales, régionales et nationales (OCDE/AEN WPDD, 2007).

Bien que les tensions engendrées par le D-D diffèrent des conflits qui peuvent surgir au cours des phases antérieures, la phase de D-D se caractérise elle aussi par l'hétérogénéité des intérêts et des valeurs défendus par les parties

prenantes, ainsi que par la difficulté à parvenir à un consensus ou à un compromis. Les difficultés liées aux considérations sur une production harmonieuse d'énergie, sur la protection de l'environnement et sur un développement socio-économique durable, ainsi que les tensions entre les décisions de portée locale et régionale, sont caractéristiques à cet égard. (Les inquiétudes du public au sujet des risques radiologiques, par exemple, et la nécessité d'associer les parties prenantes aux décisions relatives au déclassé peuvent aussi se faire sentir dans d'autres secteurs qui échappent à la réglementation des sites nucléaires, notamment dans celui de l'extraction et du traitement des minerais et des minéraux qui renferment des matières radioactives naturelles [Lauria, 2006]). Dans la phase du déclassé, comme dans les autres phases, l'instauration d'un climat de confiance entre les parties prenantes est cruciale. Les enseignements sociaux tirés de l'implantation et de l'aménagement des installations nucléaires et des installations de traitement des déchets radioactifs peuvent aussi s'appliquer largement dans le domaine du D-D.

## LA DIMENSION NATIONALE

### Liens avec la politique énergétique nationale

La décision de déclasser une installation nucléaire peut découler de la fin de sa vie utile, d'un événement inattendu (accident, par exemple) ou d'un choix politique. Dans tous les cas, le déclassement a des conséquences environnementales, économiques et sociales, tant pour la région directement concernée que pour le pays tout entier (imputables notamment à la variation probable du prix de l'énergie ou à des mesures prises pour compenser la pénurie d'énergie). Ainsi, la fermeture progressive – tout comme la mise en service – d'installations nucléaires devrait s'accompagner d'études d'impact et devrait prévoir un débat et un dialogue avec le public. Si la loi prévoit dans la plupart des pays l'audition des parties prenantes concernées au cours de la phase de déclassement, elle n'impose pas que les acteurs locaux soient associés aux décisions d'arrêt de l'exploitation d'une centrale ou de réorientation de la politique énergétique.

Si l'on étend l'expérience acquise lors du choix des sites nucléaires à la phase de fermeture, on peut observer que lorsque la décision de fermer une installation nucléaire s'inscrit dans le cadre d'une politique énergétique nationale bien acceptée, les activités de déclassement sont d'autant mieux admises. Cette adhésion est favorisée par des débats nationaux ouverts et justes sur la palette des sources d'énergie à privilégier en tenant compte des incidences environnementales, économiques, sociales et politiques. Les différentes parties prenantes seront tout particulièrement intéressées par « les moyens et les sites prévus pour compenser la perte de production d'électricité » dans la mesure où elles peuvent affecter les intérêts locaux, régionaux, nationaux, voire internationaux.

Les acteurs locaux peuvent avoir la même opinion que les autres citoyens ou témoigner d'un intérêt supérieur pour les questions de politique énergétique nationale. Quoiqu'il en soit, la décision de déclassement devrait s'accompagner d'un dialogue opportun avec les collectivités concernées. L'absence de dialogue est citée comme l'une des causes de conflit lors de la fermeture de plusieurs centrales nucléaires, comme l'illustre l'exemple de la centrale nucléaire de Barsebäck, en Suède :

*« En ma qualité de maire, je rencontre souvent des gens qui savent que la fermeture de Barsebäck contribue à l'augmentation du prix de l'énergie et qui souhaiteraient un meilleur dialogue entre les responsables politiques nationaux et la collectivité. [...] Comme la plupart des citoyens qui habitent près de la centrale nucléaire de Barsebäck, nous voulions savoir pourquoi elle a été fermée et, surtout, comment et où sa production sera remplacée. Pour autant que nous sachions, nous allons probablement acheter davantage d'électricité « sale » produite par de vieilles centrales à charbon danoises et allemandes et engendrer ainsi d'importantes émissions atmosphériques qui viendront polluer nos [...] lacs et forêts du sud de la Suède. Nous avons aussi appris que le gouvernement est favorable à l'accroissement de la puissance de la centrale nucléaire de Ringhals, ce qui est déjà chose faite, ainsi que de celles de Forsmark et Oskarshamn. C'était trop gênant à expliquer pour un gouvernement qui se déclare officiellement en faveur de l'élimination progressive de l'énergie nucléaire en Suède. » (Palmqvist, 2005)*

Reconnaître que la mission à long terme d'un site est terminée ou a été modifiée peut accompagner la décision de fermeture d'une installation. Sinon, cette reconnaissance peut n'intervenir qu'avec réticence après plusieurs années de réduction progressive de la demande de services fournis par le site. Dans les deux cas, cette reconnaissance peut annoncer le besoin d'une nouvelle orientation. L'avenir des sites concernés peut prendre beaucoup de formes différentes. Certains sites pourront être déclassés et remis en état afin d'être réutilisés sans restriction par d'autres exploitants. Une réutilisation spécifique pourra être prévue à long terme ou peut-être seulement à court terme, par exemple, en vue d'y entreposer de l'équipement, d'y installer des bureaux temporaires, d'y stocker des déchets, etc. Parfois, le budget et les ressources disponibles ne permettront pas de libérer un site sans restriction d'utilisation, mais le site pourra se prêter à certaines formes d'utilisation restreinte. Lorsqu'un démantèlement complet sera jugé essentiel, des contrôles et une surveillance par des organismes habilités devront être maintenus pendant un certain temps au moins (AIEA, 2006).

### **Liens avec la politique nationale de gestion des déchets radioactifs**

À maints égards, toute décision de déclasser une installation est liée aux politiques nationales de gestion des déchets radioactifs. Ainsi, alors que la décision essentielle de fermer progressivement une installation donnée peut être prise dans le cadre d'un plan énergétique national, comme il est expliqué précédemment, c'est le mode de traitement des déchets de démantèlement qui pourra retenir l'attention dès lors que cette décision aura été prise. Les décisions

sont plus faciles à prendre s'il existe déjà une installation de stockage provisoire ou d'évacuation des déchets, ou au moins un programme de gestion des déchets radioactifs qui prévoit l'établissement d'une telle installation dans un avenir prévisible. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, on peut considérer que l'installation à déclasser peut être exploitée *de facto* comme une installation d'entreposage des déchets. En outre, en l'absence de politique nationale transparente, le site déclassé peut sembler prédestiné à devenir un site de gestion des déchets, alors que la commune d'accueil peut privilégier d'autres solutions :

*« Nous devons démontrer [aux acteurs régionaux] que de nouvelles avancées [industrielles] sont possibles lorsque le déclassement sera terminé. [...] Les sites nucléaires sont ouverts à l'idée d'accueillir d'autres types de centrales électriques. Ils sont prêts à défendre leur activité comme site de production d'énergie. Pour parvenir à cet objectif, il faut prendre un certain nombre de mesures pour s'assurer que le terrain se prêtera à la production d'énergie après le déclassement. Comme aucune solution définitive n'a encore été retenue pour gérer les déchets de haute activité, les populations locales craignent que le site ne soit transformé en une installation de stockage de déchets radioactifs, ce qui pourrait empêcher que le site ne soit utilisé à d'autres fins industrielles. »*  
(Vila d'Abadal, 2001)

De même, les problèmes susceptibles de surgir au cours du déclassement peuvent avoir des effets sur les décisions de politique énergétique :

*« Toutes les activités de déclassement, y compris le traitement et le stockage des déchets radioactifs, constituent les sujets principaux du débat sur l'avenir de l'énergie nucléaire. Le déclassement est donc au cœur du débat général concernant la solution à apporter au problème des déchets radioactifs. »* (Vila d'Abadal, 2001)

Toutes ces questions soulignent l'importance des interactions entre les politiques nationales et les décisions locales ou régionales.

Les pays membres de l'AEN pourraient ainsi souhaiter examiner si un forum et des moyens ont été mis en place pour permettre aux acteurs locaux de contribuer aux débats nationaux et si les décisions locales ont besoin de l'intervention des pouvoirs publics nationaux. Il est important de noter que les groupes et/ou les associations de représentants d'acteurs locaux jouent un rôle de plus en plus actif sur la scène nationale et internationale en faisant connaître leur opinion sur la politique énergétique et/ou de la gestion des déchets. Parmi ceux-ci, on peut citer l'association Espagnole des communes situées dans le

voisinage de centrales nucléaires (*Asociación de Municipios en Áreas de Centrales Nucleares* – AMAC), l'Association française des commissions locales d'informations (ANCLI), l'Association canadienne des communes accueillant des centrales nucléaires (*Canadian Association of Nuclear Host Communities* – CANHC) et le Groupe des communes européennes accueillant des installations nucléaires (*Group of European Municipalities with Nuclear Facilities* – GMF).



## LA DIMENSION LOCALE

### Nécessité d'une implication et d'une collaboration précoces

Les décisions portant sur la fermeture progressive de certaines installations ressemblent à celles qui concernent la sélection des sites dans la mesure où elles ont une incidence sur des lieux concrets. De plus, la fermeture de certaines installations peut entraîner l'extension d'autres. La population des sites candidats, les autorités locales et régionales, l'exploitant et le personnel des installations concernées devraient être associés très tôt au processus décisionnel (Moding, 2002 ; Palmqvist, 2005). Dans ce cadre, les questions suivantes seront au cœur du débat : Quels avantages et quels inconvénients environnementaux et socio-économiques découleront de la fermeture ou de l'extension prévue ? Comment, quand et de qui les collectivités concernées recevront-elles l'aide nécessaire pour s'adapter à la nouvelle donne ? Les pays membres de l'AEN pourraient s'efforcer de déterminer le meilleur moyen de faire participer les collectivités concernées à l'évaluation des conséquences du D-D et à leur traitement approprié.

Bien que les décisions de fermeture ou d'extension d'une installation soient similaires à celles qui concernent la sélection d'un site d'implantation, il existe quelques différences. Alors que dans la plupart des pays, les collectivités locales ont leur mot à dire dans le choix du site d'implantation d'une nouvelle installation (dans plusieurs pays, les communes ont même un droit de *veto* formel ou informel), elles ont moins de pouvoir lorsqu'il s'agit de fermer une installation (et aucune commune ne détient un droit de *veto*). Néanmoins, l'exploitant devrait engager un dialogue avec les communes concernées et s'efforcer de rechercher des solutions mutuellement acceptables. Il est probable que ces solutions porteront sur l'information du public, la surveillance et le contrôle des activités de déclassement par des instances locales, ainsi que l'atténuation et/ou la compensation des conséquences socio-économiques négatives.

Les autorités réglementaires constatent que le démantèlement et le déclassement des centrales nucléaires soulèvent des questions nouvelles, comme les risques classiques liés aux projets de démolition de grande envergure, ainsi que

le traitement et l'élimination de grandes quantités de déchets non radioactifs. Pour y répondre, il faut établir de nouvelles relations de travail fondées sur la collaboration entre les autorités nationales et régionales, dont certaines n'ont qu'une expérience limitée du secteur nucléaire. Il faut notamment que des contacts fréquents et ouverts s'instaurent à un stade précoce entre les autorités qui s'intéressent au projet de déclasserement afin de définir les rôles et les responsabilités de chacune et de mettre au point un processus décisionnel rationnel et coordonné. Il est aussi apparu que les défis s'amplifient avec l'augmentation du nombre d'acteurs intervenant dans le processus de D-D des centrales nucléaires (en Allemagne, par exemple, on a dénombré jusqu'à 50 organisations intervenant dans le processus). Comme l'exploitant nucléaire doit respecter les exigences de toutes les autorités, il considère qu'elles ont intérêt à désigner une autorité « pilote » qui assurera la cohérence des diverses exigences et coordonnera le processus d'examen afin que les décisions puissent être prises en temps opportun (OCDE/AEN WPDD, 2007). Une attribution claire et précise des rôles de chacun, tout comme la désignation d'un interlocuteur réglementaire principal, seront pareillement utiles aux différentes parties prenantes locales et régionales, telles que les représentants élus.

### **Maintien de la stabilité**

Les communes souhaitent maintenir un bon niveau d'activité économique sur leur territoire et elles sont prêtes à négocier des avantages socio-économiques pour leur population. L'activité liée au déclasserement en lui-même peut relancer dans une certaine mesure l'économie locale pour quelques années au moins, surtout si les négociations entre l'exploitant et la collectivité locale visent à maximiser les avantages locaux :

Lors du processus de déclasserement du réacteur espagnol Vandellós-I, ENRESA, l'exploitant nucléaire s'est efforcé d'atténuer les conséquences socio-économiques négatives de la fermeture de cette tranche nucléaire faisant participer les entreprises locales et régionales aux activités de démantèlement. Grâce à cette initiative, environ 65 % du personnel affecté à ces activités était d'origine locale ou régionale. Quelque 1 800 personnes au total ont participé à ces travaux entre 1998 et 2001. L'économie locale a aussi bénéficié d'avantages importants, comme les revenus de la délivrance de licences et de permis, le produit des droits de stockage des déchets et les crédits attribués aux administrations locales et régionales pour promouvoir les activités économiques, culturelles et autres (Castellnou, 2003 ; Lang Lenton, 2007).

Un climat de stabilité peut aussi être assuré au personnel des sites nucléaires concernés. À la centrale nucléaire suédoise de Barsebäck, par exemple, son ancien propriétaire, Sydkraft Co., a garanti du travail à son personnel pour une période de cinq ans après la décision de fermeture (Moding, 2002). En général, le personnel des installations nucléaires concernées figure parmi les principales parties prenantes qui interviennent dans la programmation du déclassé. Ils peuvent aussi former une ressource humaine importante tout au long des opérations de démantèlement.

### **Intérêt local d'une réutilisation et d'un redéploiement des sites**

Les décisions de déclassé concernent les activités à mener sur le site de l'installation nucléaire (démolition ou transformation des bâtiments, traitement et stockage des déchets radioactifs, *etc.*), le calendrier des travaux d'exécution de ces activités et l'affectation future du site. En général, les collectivités demandent que le site soit rétabli dans son état d'origine le plus vite possible. À la centrale nucléaire de Lubmin, par exemple, les activités de D-D ont été rondement menées en y associant acteurs locaux et régionaux :

Sur le site de la centrale nucléaire de Lubmin près de Greifswald en Allemagne, les activités de démantèlement et de déclassé ont été menées promptement. Les décisions reposaient sur un dialogue approfondi avec les différentes parties prenantes comprenant les pouvoirs publics fédéraux, régionaux (Mecklembourg/Poméranie occidentale) et locaux, les collectivités concernées et le grand public. De nouvelles installations, dont un terminal gazier et des infrastructures portuaires, ont été aménagées autour du site (Bäcker, 2005 ; Palmqvist, 2005).

Les intérêts des différentes parties prenantes peuvent diverger à la fin de la vie utile de l'installation et il faut parfois qu'une tierce partie intervienne comme médiateur ou que les acteurs nationaux engagent des actions d'envergure :

Les laboratoires de Whiteshell ont été installés à Pinawa dans le Manitoba (Canada) par Énergie Atomique du Canada Limitée (EACL) au début des années 60. Comme EACL assurait la moitié des recettes des collectivités locales, celles-ci dépendaient grandement de l'exploitation de ces laboratoires. Au milieu des années 90, il a été décidé de fermer les laboratoires et une période de 60 ans a été fixée pour leur déclassé. Des initiatives ont été engagées entre EACL, les acteurs locaux et régionaux, ainsi que le gouvernement fédéral pour identifier et créer de nouveaux débouchés commerciaux dans la zone concernée. Malgré tout, certaines parties prenantes ont estimé que le développement local était injustement bloqué (Simpson, 2002).

Même si le plan de déclasserment d'EACL respectait les critères de l'étude d'impact sur l'environnement menée par les autorités fédérales, les parties prenantes locales souhaitaient que les travaux de déclasserment soient terminés plus rapidement que prévu. Le gouvernement canadien a adopté une nouvelle stratégie de déclasserment à long terme en 2006 et a annoncé un plan quinquennal de 520 millions de dollars Canadiens pour commencer à régler les obligations de déclasserment et de gestion de déchets nucléaires découlant des activités de recherche et de développement remontant aux débuts de l'industrie et de la médecine nucléaires au Canada. La stratégie générale comprend un plan d'action concret visant à traiter les sols contaminés et les déchets nucléaires et à déclasser les infrastructures obsolètes, dont les laboratoires de Whiteshell<sup>1</sup>.

Les exploitants du site ou les responsables ne sont pas toujours des organismes publics. Des entreprises privées possèdent et exploitent des centrales nucléaires et des installations du cycle du combustible. Bien que les exploitants privés doivent naturellement respecter toutes les dispositions réglementaires, les exigences de sûreté et les normes environnementales lors du déclasserment d'une installation, ils ne sont parfois pas obligés de traiter les questions socio-économiques de la commune d'accueil, à l'instar de ce qui se pratique dans les autres secteurs industriels. En revanche, les attentes et les exigences de la société concernant le D-D des installations nucléaires risquent d'être beaucoup plus fortes.

En théorie, les options d'utilisation future des sites peuvent être diverses : utilisation industrielle ou non industrielle et, dans le premier cas, création d'installations nucléaires ou non. En général, les municipalités sont ouvertes à la création de nouvelles installations de production d'énergie puisque la plupart des infrastructures requises sont déjà en place. Il existe aussi des exemples où le site a été affecté à des activités non nucléaires. En ce qui concerne l'occupation des sols, les collectivités locales ont en principe un certain pouvoir de contrôle :

*« Au Royaume-Uni, la législation sur l'occupation des sols (Town and Country Planning Act, 1990) prévoit en substance que les travaux de construction de nouveaux bâtiments ou de modification de l'aspect de bâtiments existants doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation auprès des services d'urbanisme locaux. Les travaux de démolition totale ne sont pas soumis à autorisation. » (Woollam, 2003)*

---

1. Voir : [http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newsreleases/2006/200614\\_f.htm](http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newsreleases/2006/200614_f.htm).

En Suède, les communes peuvent s'opposer à tout projet de construction de nouvelles installations. La commune de Kävlinge, par exemple, pourrait être amenée à exercer son droit de *veto* dans la mesure où elle compte aménager des espaces verts et un nouveau quartier résidentiel en bord de mer sur l'emplacement actuel de la centrale nucléaire de Barsebäck (Palmqvist, 2005) :

*« [...] La commune ne partage pas le point de vue des autorités gouvernementales, notamment Energimyndigheten, qui tiennent à conserver le site de Barsebäck comme site potentiel de production d'électricité à partir d'énergies alternatives (c'est-à-dire non nucléaires) pour l'avenir au motif que les lignes électriques et les infrastructures sont déjà en place. La déclaration actuelle du gouvernement privilégiant « Barsebäck après Barsebäck » se heurte donc aux intentions déclarées de la commune, telles qu'elles apparaissent notamment dans son dernier plan local d'urbanisme. En Suède, toute commune détient un pouvoir fort sur les questions d'occupation des sols puisqu'elle dispose d'un monopole en matière d'urbanisme. Conformément à la législation suédoise, chaque commune a le droit, dans la plupart des cas, de décider de l'utilisation future des sols sur son propre territoire, même dans un cas comme celui-ci. » (Moding, 2002)*

La question clé est de savoir quelle sera l'utilisation future du site prévu et quels moyens devront être mis en œuvre pour que le site et les installations qui restent se prêtent à cette utilisation. La réponse est particulièrement importante lorsqu'il n'existe aucune infrastructure d'évacuation des déchets radioactifs.

*« Il convient d'évaluer en détail les solutions alternatives pour pouvoir dire ce qui se passerait dans l'hypothèse où la proposition [de nouvelle infrastructure] ne serait pas approuvée. Dans le cas d'un projet de construction d'un supermarché, par exemple, la procédure est simple : si l'autorisation n'est pas accordée, aucun supermarché ne sera construit. Toutefois, lorsqu'il n'existe aucune infrastructure d'évacuation des déchets de déclassement, comme c'est le cas au Royaume-Uni, les options de démantèlement d'une centrale nucléaire sont limitées. » (Woollam, 2003)*

Sur le site de la centrale nucléaire de Dounreay, en Écosse, le processus de définition des priorités de décontamination et des objectifs radiologiques prendra quelques années. L'Autorité de l'Énergie Atomique du Royaume-Uni (*United Kingdom Atomic Energy Authority – UKAEA*) et les différentes parties prenantes locales tentent actuellement de conclure un accord qui déterminerait quels bâtiments de surface seraient conservés, quelles zones seraient accessibles aux visiteurs et quelles nouvelles activités seraient créées. Un processus itératif

traite également les souhaits exprimés par la population locale et s'intéresse à analyser et à estimer les coûts liés pour ramener chaque bâtiment et chaque zone à des niveaux radiologiques acceptables (Love, 2006) :

L'emplacement reculé du site de l'UKAEA à Dounreay soulève différents défis en terme de redéploiement. Une étude récente du Réseau Highlands and Islands Enterprise (HIE) a examiné comment le déclassement de Dounreay pourrait procurer des avantages économiques. Le rapport indique qu'il est important de diversifier l'économie locale pour réduire sa dépendance de la base d'emploi actuelle et qu'il faut développer l'infrastructure commerciale locale. Il souligne aussi les possibilités d'investissements étrangers et dresse la liste des priorités du Réseau HIE pour favoriser la croissance des entreprises existantes et nouvelles, développer les compétences locales et renforcer la collectivité. Deux exemples récents témoignent de ces activités de redéploiement : d'une part, le Centre d'apprentissage, d'éducation et de développement (Learning, Education and Development Centre – LEAD), inauguré en 2004, offre aux employés de l'UKAEA et des prestataires fournissant des services à Dounreay et à d'autres sites nucléaires britanniques la possibilité d'acquérir une formation de haut niveau et de développer leurs aptitudes ; d'autre part, le Centre d'accueil de Dounreay a attiré plus de 8 000 visiteurs venus du monde entier au cours des quelques mois qui ont suivi son ouverture en avril 2004 (AIEA, 2006).

### **Instauration d'un climat de confiance**

#### ***Association des acteurs locaux et régionaux aux activités de surveillance***

Les collectivités prennent confiance dans les activités de D-D en étant associés directement au processus. Celles qui sont directement concernées exigent généralement des garanties de sûreté et de sécurité. Beaucoup de parties prenantes considèrent qu'un régime est pertinent et transparent lorsqu'il associe les acteurs locaux à la surveillance des activités de D-D :

Pour la durée de la période de déclassement de la tranche nucléaire de Vandellòs-I, on a créé une commission de contrôle municipale, composée de représentants des communes concernées, du conseil régional, de la chambre de commerce locale, des syndicats, de l'université locale, de la direction de la centrale nucléaire, ainsi que de l'exploitant, afin de surveiller les opérations de démantèlement et d'informer régulièrement la population locale. Une attention particulière a été accordée aux questions concernant principalement

l'avancement des travaux, la sûreté, la surveillance de l'environnement et les employés des sous-traitants (Castellnou, 2007).

Au Canada, le gouvernement fédéral et les municipalités concernées de la région de Port Hope (Ontario) ont signé un accord juridique couvrant la sûreté et les aspects financiers de la décontamination des sites historiques de déchets radioactifs de faible activité. Afin de surveiller les opérations de nettoyage, un groupe de surveillance composé de représentants du maître d'œuvre, de quelques agences gouvernementales et des municipalités concernées a été formé (Austin and Stevenson, 2005).

Le redéploiement d'un site peut être facilité en associant les élus (locaux, régionaux, nationaux) dès les premières phases du processus de planification car ils peuvent favoriser le réaménagement du site en soutenant les plans de relance auprès de la collectivité et en fournissant des conseils et des renseignements sur les possibilités de financement de projets de redéploiement ou d'amélioration du site.

Le rôle des élus, à tous les niveaux, est très important puisqu'ils sont chargés de prendre les décisions dans le meilleur intérêt de leurs électeurs. En général, ils sont favorables à une réutilisation bénéfique et productive des installations déclassées, surtout lorsque cela attire de nouvelles entreprises qui compensent les pertes d'emplois. En liaison avec les services municipaux locaux, notamment ceux chargés de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ils ont pour mission de prendre les décisions concernant l'occupation des sols sur le territoire qu'ils administrent. Ils vérifient quels types d'infrastructure sont susceptibles de favoriser le réaménagement du site et ils peuvent souvent dégager les ressources correspondantes en les prélevant sur le budget de leur collectivité ou en sollicitant des subventions régionales ou nationales en faveur du développement économique (AIEA, 2006).

### ***Transparence et information préalable***

Quel que soit le contexte, la transparence et la diffusion préalable d'informations sont des facteurs clés pour rassurer le public et instaurer un climat de confiance. Des renseignements précis et aisément compréhensibles doivent être diffusés régulièrement ; les exploitants et les responsables de la communication doivent assurer une présence continue sur le terrain, notamment pendant la phase de déclassement. Il se peut que la pertinence de certaines parties prenantes ne soit reconnue qu'au stade du déclassement, par exemple, lorsque de petites installations pour la production des radio-isotopes sont

démantelées et qu'il faut informer les habitants des environs, puis assurer une information régulière (Griffiths, 2006).

Toute une palette de techniques visant à associer les collectivités locales peut être mise en œuvre en matière de déclassé, comme les bulletins d'information, les sites électroniques, les communiqués de presse, les fiches d'information, les ateliers communautaires, les réunions publiques, les visites guidées, les entretiens et les enquêtes locales, ainsi que tout autre moyen qui donne accès aux documents officiels (Keyes, 2004).

Pour le projet de démantèlement de Vandellòs-I, beaucoup d'outils et de moyens de communication ont été utilisés, notamment les réunions d'information pour le public, un centre d'information, un journal municipal, la station radiophonique locale et des réunions avec les représentants de la presse locale. Les professeurs de l'université locale ont aidé à « traduire » la documentation technique dans un langage accessible au grand public (Castellnou, 2007).

En 2002, l'UKAEA a lancé un programme d'implication des parties prenantes dans le cadre du déclassé des réacteurs nucléaires de Dounreay, sous la forme d'une revue, d'un bulletin, d'un site électronique, de panels réunissant les parties prenantes, d'un groupe de parties prenantes indépendant et d'un groupe de direction (Harrison *et al.*, 2005).

Dans le cadre du Programme « Superfund », l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (*Environmental Protection Agency* – EPA) organise des entretiens avec les parties prenantes afin d'aider les autorités à identifier les inquiétudes et les besoins majeurs des collectivités touchées. Il en est tenu compte dans le choix des actions correctives. L'EPA a aussi créé un recueil d'informations et un registre administratif qui sont ouverts à la population locale. En outre, des fonds sont attribués à la collectivité locale pour qu'elle puisse solliciter une aide technique (Walker, 2005).

En ce qui concerne l'information du public, il est recommandé de s'en tenir à des informations factuelles plutôt que de diffuser des vues partisans ; quant aux responsables de la communication, ils doivent éviter d'utiliser un jargon technique. Les exigences de transparence doivent tenir compte des intérêts commerciaux et des questions de sécurité. Toutefois, respecter ces exigences contradictoires ne va pas sans soulever quelques problèmes :

*« Les questions nucléaires sont complexes et la communauté nucléaire a tendance à dire que le déclassé est une technique simple. Ainsi, ils laissent supposer que d'autres personnes en ont saisi*



*l'évidence technique, même s'ils la contestent, alors que ce n'est pas souvent le cas. »*

*« Chaque décision stratégique devrait se fonder sur des arguments solides et découler d'une analyse détaillée des options possibles. Les groupes antinucléaires [ainsi que d'autres] souhaitent que cette analyse soit visible et transparente. Dans certains cas, les considérations commerciales compliquent la situation et les rapports qui sont diffusés dans le public devraient contenir autant d'informations que possible, même si parfois une telle approche ne satisfait jamais tous les opposants. » (Woollam, 2003)*

Au Brésil, l'expérience acquise dans le déclassement de sites industriels contenant des matières radioactives naturelles a montré que les intérêts des parties prenantes locales pouvaient varier et parfois s'opposer, notamment lorsque le terrain qu'occupe une installation est de grande valeur et peut se prêter à d'autres utilisations. Des inquiétudes pourraient surgir entre voisins à propos des risques radiologiques et du niveau potentiel de contamination, d'autant plus qu'ils connaissent généralement mal les mesures de radioprotection et les caractéristiques du site. En pareils cas, il pourrait s'avérer utile que les acteurs industriels du déclassement se fassent aider par des professionnels de la communication, notamment pour « traduire » les informations techniques destinées au public<sup>2</sup>. Le rôle de l'organisme de réglementation n'est pas seulement de surveiller ou de contrôler le déclassement, mais aussi de s'assurer que l'information est diffusée à toutes les parties prenantes, aussi bien aux collectivités locales que dans les ministères, et à garantir la transparence du processus (Lauria, 2006).

Des exigences réglementaires souples, qui tiennent compte des préoccupations et des préférences locales, peuvent contribuer à faire accepter les stratégies de déclassement par la population locale. De plus, une approche souple permet aux autorités de tenir compte de la spécificité du site et d'ébaucher des prescriptions « sur mesure » pour l'aménagement futur du site. La souplesse permet aussi aux exploitants d'innover en développant des démarches et des solutions qui améliorent la sûreté ou l'efficacité, ou qui réduisent les coûts. La confiance des différentes parties prenantes pourrait être accrue en harmonisant les principes et démarches de sûreté à haut niveau. En fin de compte, une bonne communication est perçue comme étant plus importante que les critères quantitatifs ordinaires. Les organismes de réglementation

---

2. C'est le même enseignement qui a été tiré lors du déclassement de Vandellòs-I en Espagne, des universitaires de l'université de Tarragone proche du site ayant été sollicités pour rendre l'information technique claire et intelligible par le public.

doivent être en mesure d'expliquer de façon claire et transparente comment ils en sont arrivés à certains critères quantitatifs et comment le respect de ces critères est une garantie de sûreté. À l'heure actuelle, les critères reconnus à l'échelle internationale font plutôt figure d'exceptions par rapport à la règle générale ; toutefois, le recours à de tels critères, lorsqu'ils existent, encouragera le public à les accepter et à s'y fier (OCDE/AEN WPDD, 2007).

### ***Partenariat entre institutions et collectivités d'accueil***

Selon les résultats des études, lorsqu'un partenariat a été développé entre les collectivités concernées, l'exploitant et les autorités tout au long de la planification, de la construction et de l'exploitation de l'installation, il est plus probable qu'un esprit de coopération plutôt que de contestation régnera pendant la phase de déclasserement. Afin de susciter la confiance dans les acteurs institutionnels, les différentes parties prenantes concernées (y compris le public) doivent être associées au processus décisionnel au stade le plus précoce possible (Keyes, 2004) :

Selon les responsables locaux, les trois piliers principaux sont « la sûreté, la participation et le développement local ». Il est donc très important que les représentants des collectivités locales participent au processus de déclasserement afin de défendre les intérêts de la collectivité, qu'ils contrôlent les activités de déclasserement pour autant qu'elles touchent aux responsabilités locales générales et qu'ils soient associés à la rédaction et à la gestion des plans socio-économiques (Vila d'Abadal, 2001).

La participation des autorités locales et régionales est essentielle puisqu'elles sont chargées d'informer le public et qu'elles sont les premières à faire face à la population locale et aux médias. En ce qui concerne les responsabilités locales, bien que la protection de l'environnement relève des autorités locales et régionales, il n'en va pas de même de la sûreté et la sécurité nucléaires, de la gestion des déchets radioactifs et des plans d'urgence. Comme ces questions sont toutefois au cœur des débats sur le déclasserement, la question est de savoir quelle organisation doit assumer la responsabilité de ces débats. Une option serait de laisser aux acteurs locaux et régionaux le soin de mettre au point leur propre savoir-faire et de s'engager dans un partenariat (donc de partager les responsabilités) avec les décideurs à l'échelle nationale :

*« En signant l'accord juridique, nous sommes devenus des partenaires dans le processus et nous avons eu une plus grande influence sur les résultats de l'étude d'impact sur l'environnement. Nous avons appris que, parallèlement au partenariat, nous avons la responsabilité de trouver un équilibre entre nos intérêts et ceux du*

*gouvernement fédéral. D'aucuns pourraient faire remarquer que les deux municipalités de Clarington et de Port Hope assument maintenant des responsabilités à l'échelle fédérale. En effet, peu d'autres villes canadiennes, sinon aucune, obligent leurs échevins à s'y connaître en matière de génie nucléaire, d'épidémiologie, de radioprotection et de sciences sociales.» (Austin and Stevenson, 2005)*

Une autre solution pour assurer la collaboration des acteurs nationaux, régionaux et locaux serait d'inciter l'organisme de réglementation à jouer un rôle dynamique dans les activités de D-D, non seulement en surveillant le processus, mais aussi en agissant à titre d'expert auprès des collectivités concernées.

Pendant le déclassé de la tranche nucléaire de Vandellòs-I, un comité d'information a été créé qui réunissait des représentants de l'autorité de réglementation (CSN), des autres organismes nationaux, ainsi que des administrations régionales et municipales concernées. Dans le cadre de ce comité, la CSN a nommé un inspecteur résidant afin de surveiller les activités en cours et de s'assurer que le public est bien informé. En rendant compte au Parlement et en informant le public et les médias de sa mission de surveillance, la CSN a joué un rôle de « garant » de la sûreté du projet (Revilla, 2005).

### **Développement durable et prévoyance<sup>3</sup>**

De par sa nature, toute installation est vouée à être fermée et déclassée un jour ou l'autre. Bien que la période active de la construction et de l'exploitation puisse engendrer des avantages économiques tangibles pour la région d'accueil, il n'en sera pas toujours de même par la suite. Construire des relations durables exige d'être en mesure de pouvoir traiter l'ensemble du cycle de vie de l'installation et du site. Lorsque la rentabilité économique diminue, on devrait s'intéresser à apporter de la valeur ajoutée à la région d'accueil en termes de culture et d'aménagement (OCDE/AEN, FSC, 2007) :

L'UKAEA a fait part de son expérience dans l'élaboration et la mise en œuvre de son premier Plan de développement socio-économique (Socio-economic Development Plan – SEDP) sur le site nucléaire de Dounreay en Écosse (McWhirter, 2006). L'Autorité Nationale de Déclassé (National Decommissioning Authority – NDA) est

---

3. La présente section contient des données tirées d'une prochaine publication du FSC qui traitera du parrainage d'une relation durable entre l'installation et les collectivités d'accueil (OCDE/AEN, FSC, 2007).

chargée de déclasser 20 sites nucléaires civils au Royaume-Uni et d'évaluer les conséquences socio-économiques du déclassement sur les collectivités locales. La NDA s'y consacre en exigeant des entrepreneurs candidats de mettre au point leur propre SEDP. La pérennité des collectivités « exige que des actions soient menées dès à présent pour désigner et encourager les nouveaux débouchés d'emploi de manière à assurer que le personnel passe progressivement de la gestion et de l'exploitation des sites de déclassement à de nouvelles entreprises commerciales dans la région » (p. 1). À Dounreay, l'UKAEA s'est basée sur une étude socio-économique déjà publiée pour établir le premier SEDP et conseille rétrospectivement de disposer d'un modèle de référence prêt à l'emploi pour assurer la réussite des SEDP. Des prévisions très pointues devraient être fournies par les ressources humaines (compétences) nécessaires au déroulement du déclassement tout au long de ses différentes phases. Il est très important d'avoir une bonne idée de la situation socio-économique dont la collectivité aimerait bénéficier après le déclassement, et le plan sera conçu pour atteindre cet objectif. Comme il faudra procéder à des révisions, des mises à jour et des inspections, il faut désigner une personne ou un organisme responsable d'élaborer le plan et de le mener à son terme (McWhirter, 2006).

Les pays membres de l'AEN seront vraisemblablement appelés à examiner ce qu'il faut créer pour maintenir un potentiel socio-économique et une qualité de vie élevés. Un exemple précieux pourrait être tiré du domaine de la gestion des déchets radioactifs à long terme, notamment en Belgique et en Espagne où des initiatives de partenariat ont fait appel à des fonds de viabilité dans le cadre du processus de sélection du site. Une telle démarche pourrait devenir la stratégie privilégiée à l'avenir. Ces fonds ciblent non seulement l'intégration du projet de gestion de déchets radioactifs dans la vie de la collectivité, mais améliorent aussi les capacités de la collectivité à jouer son rôle futur de « gardien » :

Le programme de recherche COWAM España qui comprend plusieurs parties prenantes a examiné le rôle de l'appui financier accordé aux collectivités d'accueil pour assurer leur développement durable. En dépassant le concept d'indemnisation ou de motivation à court terme, les futurs outils devraient permettre la réussite du développement local et régional, aider la collectivité à assumer ses responsabilités pour les déchets produits dans l'intérêt de la société en général et servir à créer et à préserver les connaissances et les compétences locales pour surveiller la gestion tout au long des

décennies et des générations à venir. COWAM España préconise que les parties prenantes, y compris les autorités locales et régionales, s'intéressent en priorité à concevoir des mécanismes d'apprentissage social, de développement économique et de protection de l'environnement à long terme, lesquels seraient soutenus par des fonds subventionnés. Le déclassement de Vandellòs-I a ouvert la voie et, à cet égard, l'installation de stockage provisoire prévue en Espagne pourrait servir d'outil de recherche, de formation et d'apprentissage social<sup>4</sup>.

D'importants enseignements en matière de développement durable peuvent être tirés de l'industrie minière qui bénéficie d'une bonne expérience d'activités en déclin et de déclassement :

Dans le Grand Nord canadien où l'on exploite des gisements d'uranium, c'est la culture indigène traditionnelle qui prédomine à l'échelle locale. Il est donc important d'organiser toute activité économique moderne durable en harmonie avec les activités traditionnelles en usage. Un mineur jouit d'un plus grand respect de la collectivité et d'une plus grande satisfaction qu'un trappeur compétent et expérimenté. La COGEMA a reconnu que les conditions de travail (horaires, lieu de travail) des mineurs devaient leur permettre de continuer à exercer effectivement leur savoir-faire traditionnel. Ici, le maintien durable des traditions implique que des ressources suffisantes soient mises à la disposition de la population pour qu'elle puisse préserver son environnement et perpétuer sa culture traditionnelle en dépit des pressions économiques modernes. En outre, l'industrie d'extraction de l'uranium s'est engagée sur le long terme à contrebalancer la diminution des ressources minérales en créant des débouchés économiques de substitution. Des formations universitaires et techniques spécialisées permettent à des groupes croissants d'autochtones des régions nordiques de gravir les échelons hiérarchiques dans les mines. À mesure que son niveau de vie et d'instruction augmente, la main-d'œuvre devient plus flexible et plus

---

4. "The Role of Compensation in Siting Radioactive Waste Management Facilities", communication de Meritxell Martell Enviro et al. à la Conférence ICEM'05, Glasgow, 4-8 septembre 2005, et « Estudio comparativo de la eficiencia de los fondos de ENRESA y las ayudas económicas al sector energético », communication de Meritxell Martell Enviro, au Séminaire COWAM España, Madrid, 27-28 avril 2005. Voir : [www.cowam.org/dav/esp/Casos%20estudio/compensaciones\\_v0.ppt](http://www.cowam.org/dav/esp/Casos%20estudio/compensaciones_v0.ppt)

compétente. Des entreprises de services prospères, détenues en tout ou en partie par des autochtones, sont désormais bien implantées<sup>5</sup>.

Un règlement européen<sup>6</sup> concernant les aides d'État à l'industrie minière en général prévoit que les fonds d'indemnisation des collectivités d'accueil ne doivent pas tous être affectés à des besoins à court terme, mais utilisés en partie pour produire des ressources économiques et culturelles qui assureront la viabilité de la collectivité à long terme.

Les pays membres de l'AEN pourraient aussi examiner comment l'application du principe de prévoyance, dès le stade de développement d'un projet, pourrait assurer ultérieurement une transition harmonieuse entre la fin d'activité de l'installation et du site et la reconversion du site. Dès la création d'une nouvelle installation, il importe d'anticiper la fin de sa vie utile. Si les besoins futurs ne sont pas prévus, l'installation risque de devenir un fardeau pour la collectivité. En anticipant l'arrêt de l'installation et la fermeture du site et en prévoyant à l'avance des dispositions techniques pour une reconversion rapide, on rassure la collectivité d'accueil sur les possibilités de planification future.

Les élus de la ville suédoise de Kävlinge, qui accueille sur son territoire la centrale nucléaire de Barsebäck, considèrent que le réacteur en exploitation constitue un actif précieux et qu'il doit rester en service pour des raisons économiques et environnementales. Si le gouvernement décide de le déclasser, la collectivité ne veut pas se retrouver avec un site improductif et d'accès restreint pendant 30 ans. Comme il a été dit précédemment, la municipalité préférerait que le site soit reconverti très rapidement en un nouveau quartier résidentiel en bord de mer. Ce projet de reconversion reflète à la fois l'évolution démographique de la région et la recherche de nouvelles ressources pour la ville. Si ce réacteur d'ancienne génération avait été conçu pour permettre un démantèlement rapide – comme c'est désormais le cas – ou si le site nucléaire n'était pas destiné qu'à la production d'énergie, le délai de démantèlement ou de reconversion serait plus court et le passage à une nouvelle utilisation finale acceptée s'effectuerait plus en douceur (Palmqvist, 2005).

- 
5. A. Richards (COGEMA), "Development Opportunities for Northern Aboriginal Communities from Saskatchewan's Uranium Mining Industry", communication présentée à l'Atelier du FSC « La confiance du public dans la gestion des déchets radioactifs : le contexte canadien », Ottawa, 14-18 octobre 2002.
  6. Règlement CE 1407/2002 du Conseil européen du 23 juillet 2002.

Certaines mines désaffectées ont été transformées en musées miniers, créant ainsi une nouvelle industrie touristique tout en préservant le souvenir d'une activité qui a façonné la région et qui représente tant pour elle. En France, un terril a été transformé en piste de ski. Dans le Nord-Pas-de-Calais, un musée minier abrite un centre culturel qui organise des conférences et des concerts. Les centrales et les installations nucléaires déclassées sont aussi considérées comme des sites touristiques, à l'instar du site de Dounreay (Royaume-Uni), par exemple.





## DISCUSSION ET CONCLUSIONS

Mettre en œuvre les trois piliers de la confiance – « sûreté, participation et développement local » – est la clé de la réussite des projets de démantèlement et de déclassement.

Chaque pilier revêt une signification particulière pour les individus membres des collectivités touchées par le D-D, ainsi que pour les institutions associées à ces activités. Chaque individu a besoin de se sentir en *sécurité* pour pouvoir agir, prendre des décisions et profiter de sa liberté. Tout au long de la vie d'un projet, la sécurité est primordiale et elle ne devrait pas constituer un fardeau injuste pour les parties prenantes actuelles et à venir, dont les générations futures. Les élus des communes qui accueillent des installations nucléaires sur leur territoire ont tendance à se concentrer non pas sur le débat sur les avantages et inconvénients du nucléaire, mais plutôt sur la gestion au jour le jour des questions que l'exploitation d'une centrale soulève et sur les projets pour l'avenir. Garantir la sécurité, notamment en diffusant des informations pertinentes, y compris les plans prévus en cas d'urgence, est essentiel aux yeux des populations de ces communes.

Une stratégie fondée sur le principe « décider-annoncer-défendre » n'est pas propice à un progrès durable. Pour les exploitants, la méthode la plus efficace et qui offre les meilleures perspectives consiste à associer les collectivités locales aux décisions en impliquant les élus locaux et les représentants d'organisations locales et en coopérant avec tout comité local constitué pour veiller aux intérêts de la collectivité. Cela signifie qu'il faut donner des informations claires sur les plans et programmes, respecter les engagements et être constamment disponible pour rester à l'écoute et répondre aux questions. Cela signifie aussi qu'il faut donner des informations exactes sur les questions de sûreté et d'environnement, y compris la gestion des déchets, et accorder toute l'importance voulue aux préoccupations relatives aux incidences sur la population, notamment en termes de perte d'emplois, de besoins d'activités économiques de substitution, de reconversion du site et d'aides pour la collectivité. Dans le même temps, comme le déclassement d'installations nucléaires, et plus particulièrement de centrales nucléaires, a un impact au-delà du cadre local, il faut s'attendre à des questions sur les liens entre ce

déclassement et les politiques nationales en matière d'énergie et de gestion des déchets radioactifs. La communication d'un organigramme clair des acteurs et de leur rôle respectif aidera à se faire une idée précise des responsabilités à l'échelon national et local.

Toutes les techniques de communication ont un rôle à jouer, qu'il s'agisse de réunions classiques, séminaires, débats, dossiers d'information (dans le cadre de manifestations allant des discussions locales à des émissions de télévision) et sites web, le cas échéant associés à des forums électroniques. Un bon timing est capital. Les communes qui connaissent des fermetures d'installations ont des besoins d'information complémentaires à cause des pertes d'emplois. Les salariés d'une installation en cours de fermeture sont des acteurs privilégiés qui peuvent représenter une ressource pour la phase de démantèlement ultérieure.

Le *développement local* est le dernier pilier. Bien que l'avenir de la commune d'accueil n'ait pas toujours été prioritaire pour les exploitants d'installations industrielles classiques appelés à fermer une usine de construction automobile ou une manufacture, les communes d'accueil exigent du secteur nucléaire qu'il leur assure de bons débouchés socio-économiques et une qualité de vie élevée. Elles souhaitent ardemment participer aux délibérations sur la pertinence du déclassement, voir le site remis en état en vue d'une reconversion productive sans restriction, si la centrale est démantelée, et recevoir des assurances voulues de différente nature sur le maintien de leur viabilité économique. À cet égard, on pourrait s'inspirer de l'exemple d'un domaine apparenté, celui de la gestion à long terme des déchets radioactifs, dans lequel les crédits attribués à la collectivité pour assurer sa pérennité sont considérés par les parties prenantes comme un instrument important.

De nombreux exemples de projets de déclassement d'installations nucléaires montrent qu'une attention accrue est accordée à l'implication des différentes parties prenantes et qu'elle concourt à la réussite de ces projets. Il est important de tirer ces enseignements parce que le nucléaire va être confronté à des programmes de déclassement à grande échelle. Plus de 500 centrales nucléaires sont déjà construites et fonctionnent à travers le monde. Les pays membres de l'AEN représentent plus de 80 % du parc nucléaire et la plupart des centrales devront être déclassées dans les prochaines décennies. Le démantèlement et le déclassement constituent un test qui servira à juger le secteur nucléaire. Les exploitants et les autorités qui entreprendront de nouveaux projets ont tout intérêt à démontrer que les sites actuels peuvent être déclassés et nettoyés rapidement et proprement. Ils seront jugés non seulement sur la qualité technique de leurs activités, mais aussi et peut-être plus particulièrement sur leur manière de respecter et d'étayer les piliers de la sûreté,

de la participation et du développement local sur lesquels reposent leurs relations avec les différentes parties prenantes.

De nos jours, nombreux sont ceux, parmi les acteurs du déclassement, qui pensent qu'une vision commune des objectifs de D-D à l'échelle internationale est plus importante que l'harmonisation des méthodes ou des stratégies. Il en va de même pour l'implication des différentes parties prenantes. Il est généralement admis aujourd'hui que cette implication procure des avantages pour des raisons de fond, de procédure et de principe. Toutefois, les pratiques réelles varieront forcément selon le contexte. Les études dont il est rendu compte dans ce document font état de la réussite des stratégies mises en œuvre dans certains pays, mais des différences culturelles peuvent appeler, voire dicter, d'autres méthodes. Divers points tels que le degré d'engagement et d'intervention des pouvoirs publics, les dispositions légales, *etc.*, influenceront vraisemblablement les relations avec les différentes parties prenantes. Le but de ce document est de contribuer à une meilleure compréhension des concepts et principes qui sous-tendent l'implication des différentes parties prenantes dans les activités de D-D et d'inciter à repenser les méthodes permettant de relever ces défis.



## RÉFÉRENCES

Austin, R. and Stevenson, M. (2005), “The Port Hope Initiative Municipal Involvement”. *OECD NEA WPDD Topical Session on Stakeholder Involvement in Decommissioning, November 2005*. NEA/RWM/WPDD(2006)5. Voir : [www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf).

Bäcker, A. (2005), “Views from Stakeholders Regarding Stakeholder Involvement and Their Role.” *OECD/NEA WPDD Topical Session on Stakeholder Involvement in Decommissioning, November, 2005*. NEA/RWM/WPDD(2006)5. Voir : [www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf).

Castellnou, J. (2003), “Local Information Committee and Social Repercussions of the Closure and Dismantling of Vandellós-I”. *Proceedings from the OECD NEA Seminar “Strategy Selection for the Decommissioning of Nuclear Facilities”, Tarragona, Spain, 1-4 September 2003*, ISBN 92-64-01671-6.

Castellnou, J. (2007), “Dismantling of the Vandellós-I Nuclear Power Plant”, *Coordination of Decision Making in Spain; Proceedings from the Workshop held in Spain by the OECD/NEA Forum on Stakeholder Confidence, November 2005*.

Griffiths, C. (2006), “Lessons Learned When Decommissioning Laboratory Facilities”, presentation to the *IAEA International Conference on Lessons Learned from Decommissioning of Nuclear Facilities and the Safe Termination of Nuclear Activities*, 11-15 December 2006, Athens, Greece.

Harrison, N., Love, J. and Murray, M. (2005), “Stakeholder Involvement in the Decommissioning of Dounreay”, *OECD NEA WPDD Topical Session on Stakeholder Involvement in Decommissioning, November 2005*, NEA/RWM/WPDD(2006)5. Voir : [www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf).

IAEA [International Atomic Energy Agency] (2006), *Redevelopment of Nuclear Facilities After Decommissioning*, Technical Reports Series No. 444, IAEA, Vienna.

Keyes, D. (2004), “Decommissioning: Guiding Principles and Best Practices for Involving Local Stakeholders”, *Proceedings from OECD /NEA Rome Workshop on “Safe, Efficient, and Cost-effective Decommissioning”, September 2004*. Jeu

de cinq cédéroms. Des exemplaires sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat de l'AEN.

Lang Lenton, J. (2007), "Dismantling of the Vandellós-I Nuclear Power Plant: The Implementer's Perspective. *Coordination of Decision Making in Spain; Proceedings from the Workshop held in Spain by the OECD/NEA Forum on Stakeholder Confidence, November 2005.*

Lauria, D. C. (2006), "Brazilian Experience in Decommissioning: A Norm Case", presentation to the *IAEA International Conference on Lessons Learned from Decommissioning of Nuclear Facilities and the Safe Termination of Nuclear Activities*, 11-15 December 2006, Athens, Greece.

Love, J. (2006), *Verbal communication*, UKAEA, Dounreay Communications Dept., 28 June 2006.

McWhirter, A.F. (2006), "Experience in the Preparation and Implementation of The First Socio-Economic Plan at the Dounreay Nuclear Site", invited paper to the *IAEA International Conference on Lessons Learned from Decommissioning of Nuclear Facilities and the Safe Termination of Nuclear Activities*, 11-15 December 2006, Athens, Greece.

Moding, P. (2002), "Barsebäck After Barsebäck: a Case Study on the Conflicting Issues Concerning and Use After a Total Clean-up (Decommissioning) of a Nuclear Facility." OECD NEA WPDD-3 Meeting (June, 2002), OECD/NEA, WPDD: *What We Heard Within WPDD on Stakeholder Involvement in Decommissioning, 2001-2004, A Compilation of Papers*, NEA/RWM/WPDD(2006)6.

NEA, FSC (2007), *Fostering a Durable Relationship Between a Waste Management Facility and Its Host Community: Adding Value Through Design and Process*. NEA/RWM/FSC(2007)1.

NEA, WPDD (2007), *Emerging Issues and Trends in Regulatory Practices During Decommissioning and Dismantling of Nuclear Power Plants. Proceedings of the WPDD Topical Session held on 24 October 2006.*

Palmqvist, R. (2005), "The Municipality as a Stakeholder". *OECD NEA WPDD Topical Session on Stakeholder Involvement in Decommissioning*, November 2005, NEA/RWM/WPDD(2006)5. Voir : [www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf).

Revilla, J.L. (2007), "The Role of the Regulator in the Dismantling of the Vandellós-I Nuclear Power Plant". *Coordination of Decision Making in Spain; Proceedings from the Workshop held in Spain by the OECD NEA Forum on Stakeholder Confidence, November 2005.*

Simpson, L. (2003), “Whitehall Labs Closure: Crisis or Opportunity?”, in OECD/NEA FSC, *Public Confidence in the Management of Radioactive Waste: The Canadian Context. Proceedings of the OECD NEA Forum on Stakeholder Confidence Workshop, Ottawa, Canada (October 2002)*, ISBN 92-64-10396-1.

Vila d’Abadal, M. (2001), Untitled presentation. OECD/NEA WPDD-1 Meeting (May, 2001), OECD/NEA, WPDD: *What Have We Heard Within WPDD on Stakeholder Involvement in Decommissioning, 2001-2004. A Compilation of Texts*, NEA/RWM/WPDD(2006)6.

Walker, S. (2005), “Restoration Principles and Criteria: Superfund Program Policy for Cleanup at Radiation Contaminated Sites.” *OECD /NEA WPDD Topical Session on Stakeholder Involvement in Decommissioning*, November 2005, NEA/RWM/WPDD(2006)5. Voir : <http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2006/rwm-wpdd2006-5.pdf>.

Woollam, P.B. (2003), “Experience from the Trawsfyny D-D Public Inquiry”. OECD NEA WPDD-4 Meeting (September, 2003), *Proceedings from the OECD/NEA Seminar “Strategy Selection for the Decommissioning of Nuclear Facilities”*, Tarragona, Spain, 1-4 September, 2003, ISBN 92-64-01671-6.

## LECTURES COMPLÉMENTAIRES

AEN (2004), *Favoriser la participation des parties prenantes : Guide pratique des outils et bibliographie annotée*, ISBN 92-64-02087-X. [www.nea.fr/html/rwm/docs/2004/rwm-fsc2004-7.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2004/rwm-fsc2004-7.pdf).

AEN (2004), *La prise de décision par étapes dans la gestion à long terme des déchets radioactifs : Expérience, résultats et principes directeurs*, ISBN 92-64-02077-2. [www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea4429-stepwise.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea4429-stepwise.pdf).

AEN (2004), *Comprendre les attentes de la société dans la gestion des déchets radioactifs et s’y adapter*, ISBN 92-64-02080-2. [www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea5296-societal.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea5296-societal.pdf).

AEN, WPDD (2004), *Le démantèlement d’installations nucléaires : on peut le faire*. Brochure illustrée de huit pages. [www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea5728-decom.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/reports/2004/nea5728-decom.pdf).

NEA, WPDD, *What Have We Heard Within WPDD on Stakeholder Involvement in Decommissioning, 2001-2004. A Compilation of Texts*, NEA/RWM/WPDD(2006)6.

*The Decommissioning and Dismantling of Nuclear Facilities in OECD/NEA Member Countries: A Compilation of National Fact Sheets.* [www.nea.fr/html/rwm/wpdd/welcome.html](http://www.nea.fr/html/rwm/wpdd/welcome.html) pour une base de données électroniques.

*Proceedings from OECD/NEA Rome Workshop on Safe, Efficient, and Cost-effective Decommissioning*, September 2004. Jeu de cinq cédéroms. Des exemplaires sont disponibles sur demande auprès du Secrétariat de l'AEN. [www.nea.fr/html/rwm/docs/2005/rwm-wpdd2005-6.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2005/rwm-wpdd2005-6.pdf) pour les résultats et les conclusions de l'atelier.

*Proceedings from the OECD/NEA Seminar "Strategy Selection for the Decommissioning of Nuclear Facilities"* Tarragona, Spain, 1-4 September, 2003. ISBN 92-64-01671-6. [www.nea.fr/html/rwm/docs/2003/rwm-wpdd2003-6.pdf](http://www.nea.fr/html/rwm/docs/2003/rwm-wpdd2003-6.pdf) pour un résumé et un aperçu des enseignements à tirer du séminaire.