

# L'énergie nucléaire et la société civile

L'OCDE a engagé en 1999 un vaste programme sur la gestion des affaires publiques dont l'objectif ultime est de renforcer la démocratie pluraliste, de favoriser la prospérité économique et la cohésion sociale et de préserver le capital de confiance de l'administration publique. Ce programme trouve son origine dans le communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres de 1999 : *« Les enjeux politiques, économiques et sociaux du siècle prochain exigent la participation active d'une opinion publique bien informée. Les ministres reconnaissent la responsabilité de plus en plus grande qui leur incombe d'assurer transparence et clarté dans l'élaboration des politiques, et attendent de l'Organisation qu'elle aide les gouvernements à mener à bien la tâche importante que représente l'amélioration de la politique de communication et de consultation avec la société civile. »*

La complexité des relations entre l'État et les citoyens et son corollaire, le sentiment de ne pas avoir prise sur les grandes décisions nationales et locales, attirent un nombre croissant de nos concitoyens vers la démocratie participative. De leur côté, les gouvernants prennent conscience qu'ils ne peuvent plus conduire et mener à bien leurs politiques sans la compréhension et l'adhésion des citoyens. Aujourd'hui, ils sont à l'affût de nouveaux modèles ou de méthodes plus adaptées pour mieux informer et associer davantage la société civile au processus de décision.

L'énergie nucléaire fait partie de ces activités industrielles mises au défi de montrer plus de transparence et de responsabilité dans leurs décisions. Les interrogations du public quant aux répercussions potentielles du nucléaire, notamment sur la santé et la sécurité, y compris celles des générations futures, doivent recevoir une réponse. Depuis 20 ans l'AEN s'est intéressée à différents aspects du dialogue avec la société civile. Plus récemment, plusieurs comités permanents de l'Agence ont lancé de nouvelles activités afin d'analyser des expériences nationales et locales et d'en communiquer les enseignements. On trouvera ci-dessous une description succincte des activités en cours à l'AEN dans ce domaine.

## **L'énergie nucléaire et la société : pour une meilleure compréhension**

Étant donné l'importance croissante de la dimension sociale dans les politiques nucléaires des pays membres, le Comité du développement de l'énergie nucléaire de l'AEN (NDC) a engagé une étude sur le thème de l'énergie nucléaire et de la société qui consiste à analyser notamment la façon dont le public perçoit les risques et avantages de cette énergie. La première phase de cette étude, une revue approfondie de la littérature autorisée et des opinions d'experts sur ce sujet, a été

achevée en 2001. Ont été analysés les spécificités du nucléaire, le processus de décision et les problèmes de communication. L'étude a été publiée en 2002 sous le titre *Société et énergie nucléaire : vers une meilleure compréhension* et peut être consultée gratuitement sur le site web de l'AEN.

Cette première phase a mis en évidence l'importance de la perception du risque et de la communication et a démontré qu'un effort accru dans cette direction pourrait faciliter le dialogue entre la société civile, les spécialistes de l'énergie nucléaire et les décideurs. À cet égard, on a pensé que l'analyse de l'expérience pratique des pays membres serait l'occasion de tirer les enseignements des réussites et des meilleures pratiques aussi bien que des échecs. Un groupe d'experts sur la société civile et l'énergie nucléaire a été depuis constitué et chargé d'entreprendre une étude dans laquelle les décideurs pourront trouver des résultats, des conseils et des recommandations concernant la communication et la concertation avec la société civile dans la perspective de décisions touchant à la politique nucléaire. Il s'agira de dresser un inventaire des méthodes qu'emploient ou envisagent d'employer les pays membres et d'analyser les divers aspects des expériences de concertation et de communication rapportées. Les programmes associant l'industrie et les pouvoirs publics seront examinés, au besoin en sélectionnant des études de cas, si les exemples fournis se révèlent trop nombreux. Il est prévu d'organiser un atelier avant la publication de l'étude pour en analyser les résultats.

## **Les autorités de sûreté nucléaire et le public**

Pour s'acquitter de leur mission d'information du public sur leur rôle de garant de la sûreté nucléaire, les autorités de sûreté doivent communiquer toujours plus. Parallèlement, la bonne gouvernance des autorités publiques, mais aussi l'efficacité de leurs décisions, passent par la création d'un climat de confiance. C'est dans ce contexte qu'a été créé en juin 2001 le Groupe de travail sur la communication des autorités de sûreté nucléaire avec le public.

En 2002, ce groupe de travail a débattu de sujets tels que l'attitude des organisations auxquelles appartiennent les membres devant les interrogations du public après le 11 septembre 2001, la façon de répondre aux questions du public concernant les attentats contre les installations nucléaires, le retentissement aux États-Unis et à l'étranger de la corrosion du couvercle de la cuve du réacteur de Davis-Besse, celui de la dissimulation des résultats des inspections par plusieurs entreprises japonaises, les moyens d'informer le public des rejets radioactifs des installations nucléaires, et l'expérience acquise à ce jour en matière d'organisation de réunions publiques.

La communication publique d'informations sur les rejets autorisés des installations nucléaires a été particulièrement approfondie. Les difficultés soulevées dans ce domaine tiennent au fait que les doses mesurées sont très inférieures aux seuils réglementaires, que les écarts entre un rapport et le suivant peuvent être très prononcés, qu'il est pratiquement impossible d'en dégager des tendances et que certaines autorités de sûreté préfèrent abaisser les seuils réglementaires (dans un souci global d'intégration des progrès technologiques, du principe de précaution, etc), les autres étant opposées à ces modifications de la réglementation. Les membres du groupe sont parvenus au consensus suivant : modifier les seuils réglementaires sans présenter une justification technique valable risque de troubler la communication ; c'est pourquoi la stratégie de communication ne doit pas être négligée par cet aspect du travail réglementaire.

### Participation de la société civile aux décisions de radioprotection

La société actuelle souhaite participer plus activement à la décision publique dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la protection de l'environnement. Avec les efforts consentis par les pouvoirs publics pour mieux comprendre ce nouvel intérêt et pour mieux intégrer à leurs décisions les attentes de la société, on est aujourd'hui en mesure de glaner des idées et enseignements d'application générale d'une grande variété d'exemples de participation réelle de la société civile à la décision.

L'industrie nucléaire n'échappe pas à la tendance générale et l'intérêt du public est parfois très fort. Dans le milieu de la radioprotection, la question de la concertation est peu à peu passée sur le devant de la scène, devenant un élément incontournable des décisions relatives à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de radioprotection.

Voilà plusieurs années que le Comité de protection radiologique et de santé publique (CRPPH) approfondit la question de la participation de la société civile à la décision et ses répercussions. Dans les travaux du CRPPH et les résultats de deux ateliers organisés par la Division principale de la Sécurité des installations nucléaires de Suisse en 1998 et 2001, un consensus se dégage pour juger que la participation de la société civile est une condition essentielle pour parvenir à une solution acceptée et pour établir (ou rétablir) la confiance dans les autorités décisionnelles.

À partir de cette expérience, le CRPPH a exploré divers modes de concertation et s'est servi de trois études de cas pour en dégager les points communs, par delà les frontières géographiques et culturelles. La concertation avec la société civile constitue également une donnée essentielle de l'évolution du système de protection radiologique. C'est pourquoi ces travaux feront aussi partie de la contribution de l'AEN à la réflexion de la CIPR sur les nouvelles recommandations.

### Gestion des déchets radioactifs

Toute décision d'importance concernant la gestion à long terme des déchets radioactifs s'accompagnera d'une enquête publique approfondie à laquelle seront appelées à participer diverses catégories de parties prenantes. Ces dernières ne se limitent pas aux producteurs de déchets, organismes de gestion des déchets et autorités de sûreté, qui ont tous surtout une perspective technique, mais incluent tous les interlocuteurs ou groupes concernés, bien que non techniciens, tels que les communautés locales, les élus, les organisations non gouvernementales et le grand public. Le Forum sur la confiance des parties prenantes (FSC) est une enceinte internationale pour des échanges d'expérience sur la façon de traiter la dimension sociale de la gestion des déchets radioactifs. Il étudie les moyens d'établir un dialogue constructif avec le public et de renforcer la confiance dans les processus de décision.

Le dernier de la série des ateliers internationaux organisés par le Forum s'est tenu au Canada, en octobre 2002, à l'invitation de Ressources naturelles Canada. Trois grandes questions étaient à l'ordre du jour : Quelles sont les préoccupations de la société concernant la gestion des déchets radioactifs ? Comment y répondre ? Quelles sont les possibilités de développement pour les communautés locales ? La

situation de Port Hope a été analysée et évaluée de même que le programme à plus long terme de stockage du combustible usé. Ce fut l'occasion pour des représentants des différentes composantes de la société canadienne de se rencontrer et d'échanger leurs points de vue, dans certains cas pour la première fois. Des spécialistes externes de la radioprotection, de la gestion locale, de l'éthique et de la concertation sont également intervenus. La visite du site a permis aux délégués au FSC de rencontrer les acteurs du processus de décision qui conduira à l'assainissement du site et au stockage des

résidus de traitement de Port Hope, en Ontario. L'atelier comme la visite ont confirmé :

- le rôle primordial que les communautés et municipalités locales seront appelées à jouer, et qu'il faut encourager ;
- le fait que les municipalités « nucléaires » ont tout intérêt à ce que l'on trouve des solutions ; elles sont particulièrement disposées au dialogue et sont déjà très actives dans ce domaine ;
- l'importance de mettre en place un organisme public qui conduise le dialogue et veille à l'application des décisions.

Le FSC a par ailleurs réalisé plusieurs études qui seront publiées par l'AEN en 2003. Ces études traitent de l'évolution de l'image et du rôle de l'autorité de sûreté, du processus de décision par étapes et des efforts de concertation des pays membres de l'AEN dans des domaines touchant à la gestion des déchets radioactifs.

Le centre de conversion d'uranium à Port Hope au Canada, et la communauté résidentielle avoisinante.

