



MODERNISATION DE LA POLITIQUE CANADIENNE EN MATIÈRE DE DÉCHETS RADIOACTIFS

Deuxième rapport sommaire sur la mobilisation

Rapport préliminaire sur les résultats de la mobilisation
(du 20 février au 14 mai 2021)

La rétroaction contenue dans le présent rapport reflète ce que nous avons entendu des participants intéressés de la fin de février à la mi-mai, mais ne reflète pas l'orientation stratégique, ni l'intention de Ressources naturelles Canada.

Contexte

Le 16 novembre 2020, l'honorable Seamus O'Regan Jr., ministre des Ressources naturelles, a lancé un processus de mobilisation inclusif pour examiner et moderniser la politique canadienne en matière de déchets radioactifs.

Le Canada est un chef de file dans le développement et l'application des technologies nucléaires depuis plus d'un demi-siècle. Bien que tous les déchets radioactifs soient gérés de façon sécuritaire, le but de cet examen est de veiller à ce que nous ayons en place une politique sur les déchets radioactifs solide et fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles, qui continue de respecter les pratiques internationales et qui reflète les valeurs et les principes des Canadiens.

Pour continuer de gérer les déchets radioactifs de façon responsable, sécuritaire et respectueuse de l'environnement, le gouvernement du Canada mobilise les peuples autochtones, le grand public, les intervenants, des experts et toute autre partie intéressée à examiner et à moderniser la Politique canadienne en matière de déchets radioactifs pour les générations futures. Des représentants de Ressources naturelles Canada (RNCa) dirigent le processus de mobilisation et l'examen de la politique avec l'appui d'autres ministères fédéraux responsables de la gestion des déchets radioactifs au Canada.

Cet examen de la politique offre l'occasion de stimuler la discussion sur une gestion des déchets radioactifs au Canada qui doit être sûre, efficace et respectueuse de l'environnement. Il s'agit aussi d'écouter le point de vue des Canadiens sur ce qu'on devrait inclure dans une politique modernisée sur les déchets radioactifs afin de fournir une orientation plus claire et un plus grand leadership en matière de gestion des déchets radioactifs à long terme.

À propos du présent rapport

Ce rapport est le deuxième de deux rapports sommaires de mobilisation visant à donner un aperçu de certains des principaux points de rétroaction que RNCa a reçus. Il comprend les commentaires reçus entre le 20 février et le 14 mai 2021. Notre objectif est d'aider les participants à tirer parti de la conversation en leur donnant un aperçu de certaines des idées clés présentées jusqu'à maintenant et en les encourageant à faire avancer la discussion. Les idées présentées ici s'ajoutent aux [forums de discussion](#) en ligne, qui peuvent être consultés en tout temps, pour obtenir une image complète de la conversation qui s'y déroule. Cette rétroaction reflète ce que nous avons entendu des participants intéressés de la fin de février à la mi-mai, mais ne reflète pas l'orientation stratégique ni l'intention de Ressources naturelles Canada. Cela ne veut pas dire qu'il y a consensus sur les grandes questions, car il n'y en a pas. Cela est souligné dans de nombreux domaines tout au long du rapport.

Comment appelons-nous à la mobilisation?

À l'automne, RNCa a commencé à communiquer avec les peuples autochtones et les parties intéressées au moyen de courriels, d'appels téléphoniques et de réunions virtuelles et de séances d'information pour informer les participants intéressés du processus et leur demander leurs points de vue sur la façon dont ils aimeraient participer. Nous intégrons ces commentaires dans notre approche et

travaillons avec diverses organisations pour nous assurer d’avoir une représentation complète à nos réunions de mobilisation et à nos tables rondes.

Notre processus de mobilisation s’articule autour de trois grands axes de mobilisation :

- Un forum de mobilisation en ligne à <http://www.examendechetsradioactifs.ca> présentant des documents de travail sur certains sujets clés, y compris la réduction des déchets, les installations de stockage des déchets, le déclassé et l’évacuation des déchets, et un forum ouvert à tous les Canadiens pour suggérer des idées et discuter des enjeux.
- Observations écrites de particuliers et d’organismes – RNCan tiendra compte de toutes les observations écrites des parties intéressées soumises par l’entremise du forum de mobilisation ou par courriel.
- Une série de plus de 150 appels et séances de mobilisation virtuelles, y compris 17 tables rondes, avec des participants comme des groupes environnementaux, des organismes intéressés et des citoyens, des peuples autochtones, l’industrie, d’autres ordres de gouvernement, des jeunes et des universitaires.

Prochaines étapes

À une date ultérieure, RNCan publiera un rapport « Ce que nous avons entendu » qui reflétera l’information reçue tout au long du processus de mobilisation, et un projet de politique sera publié pour commentaires du public. RNCan veillera à ce qu’il y ait suffisamment de temps après la publication du rapport pour obtenir une rétroaction significative des Canadiens et des peuples autochtones.

Commentaires généraux

Nous avons reçu des points de vue sur la situation d'ensemble en ce qui concerne la politique sur les déchets radioactifs, en mettant l'accent sur les principes généraux qui devraient éclairer la politique, les rôles et les responsabilités, et des commentaires généraux sur la politique au-delà des discussions ciblées sur la minimisation, le stockage, le déclassé, et l'évacuation décrite ci-dessous dans le présent rapport. Voici les principales idées que nous avons entendues :

Gouvernance de la gestion des déchets radioactifs

Un thème important qui a fait l'objet de nombreuses discussions est l'insatisfaction et le manque de confiance à l'égard du système de gouvernance actuel pour les déchets radioactifs, particulièrement de la part des groupes d'intérêt public et de certains peuples autochtones. Beaucoup ont décrit leur perception comme étant celle d'un système de gouvernance dominé par les points de vue de l'industrie et servant les intérêts de l'industrie nucléaire. Premièrement, certains répondants estiment qu'il y a une contradiction entre le fait que le ministre des Ressources naturelles, soit à la fois défenseur de l'industrie et responsable de la politique et de la surveillance des déchets radioactifs. Deuxièmement, certains étaient d'avis que la Commission canadienne de sûreté nucléaire, la partie responsable de la réglementation et de l'autorisation de l'industrie, compte trop sur l'information fournie par l'industrie. Troisièmement, certains participants ont exprimé leur insatisfaction à l'égard des moyens par lesquels ils ont été consultés sur l'émission de permis, l'examen, l'élaboration de politiques et d'autres processus liés à la gestion des déchets radioactifs et à des projets particuliers. Ils ont fait remarquer que les processus sont difficiles d'accès, que l'information est difficile à obtenir et que les représentants de l'industrie ont beaucoup plus de ressources, ce qui leur permet de mieux se faire entendre à la table.

D'autres répondants ont laissé entendre que les problèmes de gouvernance sont liés à la nécessité de bien communiquer les différents rôles et responsabilités en jeu dans le système. Il y a plusieurs groupes différents qui ont des responsabilités, et il peut être difficile de comprendre la place de chacun. Ces répondants ont laissé entendre qu'il fallait une meilleure communication sur ces rôles.

Nous avons entendu dire que le Canada devrait créer un organisme ou un conseil consultatif indépendant de gestion des déchets radioactifs, distinct de la Société de gestion des déchets nucléaires. Parmi les suggestions, mentionnons une organisation qui relèverait directement du Parlement ou qui ferait partie du portefeuille de la ministre d'Environnement et Changement climatique Canada, et une structure de gouvernance qui inclurait officiellement les peuples autochtones et les autres Canadiens intéressés dans le cadre de la surveillance et de la prise de décisions. Ce qu'il faut retenir ici, c'est que la création et le maintien d'un organisme indépendant bénéficient d'un degré élevé de soutien social et d'inclusion.

« Le pollueur-payeur » est un bon principe, mais le pollueur, c'est le public

Le principe du pollueur-payeur, c'est-à-dire que les producteurs et les propriétaires de déchets sont responsables du financement, de l'organisation, de la gestion et de l'exploitation des installations d'évacuation et des autres installations requises pour leurs déchets, est enchâssé dans la politique actuelle et nous avons entendu dire qu'à première vue, c'est une approche sensée. Cependant, nous avons aussi entendu dire qu'en pratique, parce que l'énergie nucléaire est intégrée à notre réseau électrique, le « pollueur » est aussi le payeur de l'électricité. En ce sens, le public n'est pas à l'abri du coût de la gestion des déchets radioactifs parce que c'est lui qui finit par payer.

La politique devrait être de vaste portée

Les répondants nous ont dit que leur opinion de la portée d'une politique révisée devrait s'étendre à toutes les sources et instances de déchets radioactifs. Cela comprend les processus d'extraction de l'uranium, les mines, les bassins de résidus, le transport, le traitement et toutes les autres étapes de la chaîne. Le message est que la nouvelle politique du Canada devrait être générale et ne pas se limiter à la production d'énergie et aux déchets qui en découlent.

Les obligations internationales sont importantes

Nous avons entendu dire que les obligations internationales du Canada constituent un élément important du cadre de gestion des déchets radioactifs et qu'elles devraient être prises en compte et incluses dans la conception d'une nouvelle politique. Fait important, nous avons entendu dire qu'il y a des pratiques, des lignes directrices et des normes internationales, qui sont informatives et utiles, mais il y a aussi des conventions internationales qui sont contraignantes. Il est important de reconnaître cette distinction, de veiller à ce que le Canada respecte ses obligations internationales en vertu des conventions et des accords pertinents, mais aussi de respecter les normes les plus élevées applicables en matière de gestion des déchets radioactifs.

Rôles et responsabilités : groupes autochtones et d'intérêt public

Comme il a été mentionné dans la discussion sur la gouvernance, ci-dessus, nous avons entendu des commentaires importants sur les rôles et les responsabilités au sein du système. Un élément clé de la rétroaction est le désir d'avoir une définition plus claire du rôle des parties intéressées et des titulaires de droits dans la politique, au-delà des rôles du gouvernement, des propriétaires de déchets et des organismes de réglementation. On a fait remarquer que les peuples autochtones et les groupes d'intérêt public ont des points de vue importants et des connaissances uniques qui peuvent aider le Canada à faire le meilleur travail possible dans la gestion des déchets radioactifs. L'accès à des ressources est un élément essentiel pour rendre possible une participation significative sur une base durable. C'est particulièrement vrai pour les petites collectivités et les collectivités autochtones, où l'expertise technique et scientifique doit souvent être impartie pour aider à éclairer l'analyse, et où le manque de ressources financières et de temps peut rendre difficile la pleine participation (c.-à-d. qu'il peut être long de faire appel à une expertise pertinente de façon ponctuelle, et les collectivités peuvent manquer leur occasion de participer à la prise de décisions).

Rôles et responsabilités : autres intervenants clés du gouvernement fédéral

Nous avons entendu dire que d'autres entités au sein du gouvernement fédéral ont des rôles importants à jouer en matière de gestion des déchets radioactifs, notamment Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et l'Agence d'évaluation d'impact. En ce qui concerne ECCC, nous avons entendu dire que le gouvernement devrait envisager d'utiliser les dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* pour réglementer et contrôler les déchets radioactifs, soit comme solution de rechange ou en plus du régime de réglementation actuel. En ce qui concerne les évaluations d'impact, nous avons entendu des questions sur le mode d'approbation des évaluations d'impact et des projets de production de déchets radioactifs, et sur les dispositions qui s'appliquent. On a suggéré que la politique devrait définir clairement les rôles des nombreux intervenants fédéraux qui s'intéressent à certains aspects des déchets radioactifs, de la prévention de la pollution au transport, en passant par la consultation et la mobilisation des Autochtones, la non-prolifération, pour n'en nommer que quelques-uns.

Ressources pour faciliter la participation

Certains participants nous ont dit qu'il faudrait affecter des ressources à la gouvernance et à la surveillance de l'industrie nucléaire. On a fait remarquer que les grands exploitants ont accès à des ressources financières et à une expertise importantes que d'autres intervenants (y compris les peuples autochtones, les petites collectivités et les groupes d'intérêt public, entre autres) n'ont tout simplement pas. On a suggéré que la politique comporte des dispositions non seulement pour des forums permanents de mobilisation du public, mais aussi pour encourager l'octroi de ressources afin de rendre cette mobilisation possible à un niveau correspondant à l'importance du sujet. Nous avons entendu dire que d'autres administrations ont peut-être mis en place des moyens pour le faire et qu'il y a peut-être des exemples dont le Canada peut s'inspirer.

Mobilisation conjointe

Le processus de mobilisation comprenait deux tables de mobilisation conjointes, qui ont réuni les peuples autochtones, des groupes d'intérêt environnemental et public, l'industrie, les jeunes, le secteur de la santé et de la sécurité, et le milieu universitaire afin de discuter de la modernisation de la politique canadienne sur les déchets radioactifs. Ce format permettait à des gens de provenances différentes et ayant des points de vue différents de dialoguer entre eux et de partager leurs points de vue. Les commentaires des participants sur ce format étaient positifs.

Examen et évaluation périodiques des politiques

Les participants nous ont dit que la nouvelle politique devrait contenir des dispositions prévoyant un examen et une mise à jour périodiques selon un calendrier raisonnable, y compris un examen régulier des plans de gestion. La politique actuelle est en place depuis environ 25 ans, et le Canada ne devrait pas attendre encore 25 ans avant d'examiner la nouvelle politique une fois qu'elle sera en place. De plus, certains répondants nous ont dit qu'en l'absence d'un examen de l'efficacité de la politique actuelle, il peut être difficile de prendre des positions éclairées sur ce qu'une nouvelle politique devrait viser. Ainsi, certains éléments de l'évaluation de la politique sur les déchets radioactifs seront importants à l'avenir.

La valeur de l'énergie nucléaire à l'ère des changements climatiques

Nous avons entendu des opinions divergentes sur la valeur globale de l'énergie nucléaire comme moyen de lutter contre les changements climatiques. Certains répondants considèrent que le nucléaire joue un rôle important en tant que source d'énergie non émettrice, tandis que d'autres considèrent que l'impact environnemental global de l'industrie est problématique. Tout cela pour souligner que les répondants ne s'entendent pas sur le rôle global et la valeur de l'énergie nucléaire.

Risques de retraitement et de prolifération

Nous avons entendu différents points de vue sur le retraitement du combustible usé. Certains s'opposent au retraitement du combustible nucléaire usé pour les nouveaux petits réacteurs modulaires (PRM) au Canada, notant des préoccupations liées au risque de prolifération nucléaire, et demandent au Canada d'utiliser le principe de précaution à cet égard. D'autres estimaient que les PRM pourraient réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et, dans certains cas, contribuer à relever le défi des déchets radioactifs du Canada. Certains ont déclaré que toute adoption de la technologie des PRM devrait être envisagée à la lumière de l'engagement du Canada à l'égard de la non-prolifération, ainsi que de ses obligations en vertu des traités internationaux. Nous avons entendu dire que la politique sur les déchets devrait confirmer l'engagement du Canada à l'égard de l'utilisation pacifique de la technologie nucléaire.

Politiser la science

Bon nombre des questions clés liées à la gestion des déchets radioactifs dépendent de la science et d'un débat politique éclairé sur un ensemble commun de données scientifiques. Certains participants ont fait remarquer que toutes les parties doivent faire attention de ne pas politiser la science et que le simple fait de demander au public ses « préoccupations », sans nuance ni engagement éducatif sur les questions techniques, nuit au processus. Cela ne veut pas dire que tout le monde sera d'accord sur tous les points, mais la participation du public ne doit pas se limiter à des opinions rapides sur une question complexe et multidimensionnelle.

Considérations particulières relatives aux points de vue des Autochtones

Nous avons reçu de nombreux commentaires des peuples autochtones, qui ont été inclus dans les sections pertinentes du présent rapport. Nous avons également reçu des commentaires généraux sur les points de vue propres aux Autochtones qui sont mis en évidence ici :

Politique de gestion des déchets radioactifs dans le contexte juridique et stratégique global des droits des Autochtones

Nous avons entendu dire que les peuples autochtones s'attendent à ce que toute politique future sur la gestion des déchets radioactifs soit conforme au contexte juridique actuel et en évolution des droits des Autochtones, y compris ceux inscrits dans les traités, la Constitution et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). La relation du Canada avec les peuples autochtones, non seulement en tant que parties intéressées, mais aussi en tant que titulaires de droits, doit être maintenue dans la politique sur les déchets radioactifs. Nous avons également entendu parler, plus précisément, de l'importance de l'engagement de la DNUDPA à obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones sur les décisions qui les touchent, ainsi qu'aux moyens pris par la Couronne pour assurer la participation et la consultation adéquates des Autochtones.

Répercussions sur les collectivités autochtones et les territoires traditionnels

Nous avons entendu dire que plusieurs aspects clés de l'industrie nucléaire ont une incidence particulière sur les peuples autochtones, en raison de l'endroit où ces activités ont lieu (ou, dans le cas du stockage à long terme, les endroits où les sites de stockage pourraient être situés à l'avenir). Ces activités sont plus susceptibles d'être menées dans des régions éloignées, loin des grands centres de population, mais dans des territoires utilisés non seulement historiquement par les peuples autochtones, mais jusqu'à aujourd'hui. Les participants nous ont dit que ces terres ne sont pas « éloignées » ou vides, mais qu'elles font partie intégrante du mode de vie traditionnel et contemporain des Autochtones. Les risques pour l'eau, la terre, l'air, les animaux, les plantes et l'utilisation des territoires traditionnels sont donc particulièrement importants pour les peuples autochtones, de sorte qu'il est encore plus important que la future politique indique clairement la nécessité de mobiliser les peuples autochtones ou de les consulter au sujet des pratiques qui les touchent. On a également fait remarquer que les effets potentiels des déchets radioactifs pourraient être vastes et persistants, ce qui fait que la portée géographique des parties intéressées est beaucoup plus grande qu'une collectivité locale dont les limites légales sont proches d'un site de stockage proposé ou d'une exploitation minière.

Atteindre et maintenir l'équilibre

Les participants autochtones nous ont parlé de l'importance d'atteindre et de maintenir l'équilibre dans tous les systèmes naturels, y compris l'air, l'eau, le sol, le poisson, le gibier, la médecine, et plus encore. On suggère d'utiliser la formulation « en équilibre » parce qu'elle se rapproche davantage du système de valeur plutôt que de « dans la mesure du possible », ce qui semble un terme économique. L'intégrité de tout le système est essentielle à la santé à long terme de la terre et des gens qui en profitent. Les déchets radioactifs posent un défi particulier à ce concept, car ils peuvent déséquilibrer les écosystèmes pendant de très longues périodes, étant donné leur persistance dans l'environnement. Le Canada, dans l'élaboration de sa politique, devrait faire une réflexion approfondie sur la façon d'atteindre un équilibre écologique à long terme tout en gérant de façon sécuritaire les déchets radioactifs. Il serait utile et bien avisé de tenir compte des points de vue et des connaissances autochtones dans la conception de tels objectifs stratégiques.

Au-delà de sept générations

On a fait remarquer que les déchets radioactifs sont uniques en raison de leur long cycle de vie, surtout comparativement à d'autres formes de déchets ou de perturbation de l'environnement naturel. Les enseignements autochtones nous disent de penser et de planifier pour les sept générations à venir, et que les ressources d'aujourd'hui ne sont pas les nôtres, mais simplement empruntées à celles à venir. Nous avons entendu dire que la gestion des déchets radioactifs pousse cette obligation beaucoup plus loin, au-delà de sept générations. Les peuples autochtones nous ont dit que la politique devrait tenir compte du cycle de vie complet des déchets et inclure des responsabilités de gestion à très long terme. De plus, nous avons entendu dire que nous ne devrions pas envisager d'abandonner des déchets ou de nous soustraire de quelque façon que ce soit à nos obligations envers les générations futures, et qu'il faut une bonne gestion des connaissances pour veiller à ce que notre responsabilité collective envers les générations futures soit respectée. Les participants autochtones ont également souligné l'importance de restaurer les terres qui ont été utilisées pour la gestion des déchets afin de les remettre dans leur état naturel. Certains répondants nous ont dit qu'ils s'attendent à ce que la gestion des déchets se fasse à long terme, et non pas à ce que le modèle prévoit l'évacuation définitive des déchets.

Importance de la surveillance et de la participation des Autochtones

Les participants nous ont dit que la surveillance des déchets radioactifs est essentielle pour assurer la sûreté continue des personnes et de l'environnement. Les obligations du Canada en matière de surveillance s'étendront sur une longue période, et nous avons entendu parler de la nécessité de travailler ensemble pour concevoir des approches de surveillance solides et complètes. Les participants autochtones nous ont dit que les peuples et les collectivités autochtones ont un rôle important et unique à jouer en matière de surveillance. Les peuples autochtones – en particulier les aînés – possèdent des connaissances traditionnelles et une compréhension de la terre, de l'air et de l'eau qui sont distinctes des connaissances occidentales, et ils améliorent considérablement notre compréhension des systèmes naturels. De plus, les peuples autochtones, en tant qu'intendants de leurs terres, ont l'occasion d'observer des changements qui sont des éléments importants de tout cadre de surveillance. Par conséquent, les participants nous ont dit que la politique devrait indiquer clairement l'importance de faire participer les peuples autochtones, et surtout les aînés, à la surveillance continue des déchets radioactifs.

Conséquences sociales sur les collectivités autochtones

Nous avons entendu dire que des questions qui divisent l'opinion, comme la politique énergétique ou les lieux d'élimination des déchets, peuvent entraîner des effets néfastes supplémentaires pour les collectivités autochtones, qui se fracturent en fonction de l'acceptation ou non des projets, en raison de l'inégalité de la participation économique aux projets ou de la conception des processus de consultation. Certains participants nous ont dit que les pratiques de l'industrie à l'égard de la consultation des Autochtones peuvent parfois donner l'impression qu'ils utilisent leurs ressources financières abondantes pour acheter le consentement des collectivités. Il n'y a pas de solution simple à ce problème, d'après ce que nous avons entendu, mais il faut le pondérer avec les autres effets sur les peuples autochtones; les approches de mobilisation et la conception de la gouvernance devraient être éclairées par ces considérations.

Thème : Réduction des déchets

Nous avons demandé aux Canadiens et aux participants aux séances de mobilisation de nous faire part de leurs points de vue sur le rôle de la réduction des déchets radioactifs dans la future politique. Cette discussion a été éclairée par un court document de travail, qui se trouve sur le [site Web de l'examen de la politique sur les déchets radioactifs](#). Dans le contexte de ce document de travail, nous avons posé quelques questions clés, présentées ci-dessous. Les commentaires mis en évidence comprennent ce qui suit :

Points de vue divergents sur le rôle de l'énergie nucléaire

En ce qui concerne la réduction des déchets radioactifs, certains répondants nous ont dit qu'ils croient que les risques et les coûts de l'énergie nucléaire ne valent tout simplement pas la peine d'être pris. Nous avons entendu dire que des concepts comme la hiérarchisation des déchets ou les efforts visant à rendre les opérations plus efficaces en matière de production de déchets occultent les préoccupations selon lesquelles l'industrie produit des déchets qui sont potentiellement dangereux, complexes à gérer et qui peuvent imposer un fardeau aux générations futures. Certains nous ont dit que le Canada devrait plutôt cesser immédiatement tout nouveau développement de l'énergie nucléaire et prévoir

la fermeture des centrales existantes, comme le prévoient d'autres administrations. Au cœur de ce point de vue, il y a l'idée que la véritable réduction des déchets commence par le fait de ne pas produire de déchets en premier lieu et de chercher à développer d'autres sources d'énergie qui ont un impact moindre.

Nous avons également entendu dire que la production d'énergie nucléaire ne devrait pas empêcher le développement d'autres ressources énergétiques comme les énergies renouvelables (p. ex., l'énergie solaire, éolienne et marémotrice). En même temps, nous avons entendu dire que toutes les ressources énergétiques présentent des inconvénients. Par exemple, nous avons entendu dire que les ressources et les matériaux nécessaires pour les énergies renouvelables et les déchets potentiels sont beaucoup plus importants que pour l'énergie nucléaire.

En même temps, nous avons entendu des répondants qui considèrent l'énergie nucléaire comme un élément important du bouquet énergétique du Canada et comme un facteur positif dans la lutte contre les changements climatiques. Dans le contexte de la réduction des déchets, en particulier, nous avons entendu dire que l'industrie nucléaire a fait de grands progrès dans la réduction des déchets, et que les nouvelles technologies promettent d'autres améliorations.

Les participants ont compris qu'un examen de la politique de gestion des déchets ne peut à lui seul établir la politique énergétique du pays. À cette fin, nous avons entendu des demandes de débat parlementaire, de discussion politique inclusive de haut niveau et de décision sur la question

Thème : Réduction des déchets

Questions à débattre

Que pensez-vous de la réduction des déchets? Le Canada devrait-il continuer d'utiliser le concept de hiérarchie des déchets?

Quel devrait être le rôle du gouvernement, de l'organisme de réglementation et des propriétaires de déchets en ce qui concerne la réduction des déchets radioactifs?

Outre les principes définis par l'Agence internationale de l'énergie atomique, existe-t-il d'autres principes qui, à votre avis, méritent d'être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre d'un programme de réduction des déchets?

fondamentale, à savoir quel est le rôle de l'énergie nucléaire au Canada. Certains nous ont fait part d'un manque de confiance dans la capacité du système de répondre aux besoins critiques en matière de santé, de sécurité et d'environnement. On nous a également dit que certains croient que le Canada s'est laissé entraîner dans le système actuel d'énergie nucléaire sans tenir de débat approfondi et sans l'appui du public.

Cela rend la question de la réduction des déchets particulièrement nuancée, compte tenu des commentaires que nous avons entendus. Dans certains cas, nous avons entendu des suggestions pour améliorer le système existant, tandis que certains participants ont trouvé difficile de s'engager avec une industrie et un ensemble de pratiques avec lesquelles ils sont fondamentalement en désaccord. Nous soulignons cela pour bien faire comprendre qu'il y a des questions fondamentales importantes et une grande diversité de points de vue.

Questions d'ordre pratique

Le système de gestion des déchets d'aujourd'hui permet aux propriétaires de déchets de prendre des mesures dans le cadre de ce qui est « pragmatique », et ce concept comprend l'abordabilité. De nombreux répondants nous ont dit que les exigences en matière de sûreté et de sécurité devraient être définies en fonction de la science et de l'intérêt public, et ne pas être limitées par ce qui est jugé pragmatique ou abordable. Cela s'applique à la réduction des déchets et à tous les autres sujets, dans une certaine mesure. Il y a eu un débat et une discussion sur la mesure dans laquelle la réduction est suffisante et sur le niveau de risque que le Canada devrait être prêt à accepter en ce qui concerne la production et la réduction des déchets. Nous avons également entendu dire que l'objectif de la gestion des déchets radioactifs ne devrait pas être simplement d'éliminer tous les risques à tout prix, et qu'il y a un niveau à partir duquel les intervenants et le public peuvent avoir le sentiment que toutes les précautions raisonnables ont été prises. Cela a soulevé des questions sur l'utilisation la plus productive des ressources limitées, c'est-à-dire qu'il pourrait être plus avantageux d'investir dans la recherche pour améliorer la réduction des déchets et d'autres technologies que d'apporter des améliorations mineures aux pratiques existantes.

Certains nous ont dit que l'objectif de réduction des déchets est un bon point de départ et qu'il y a un incitatif inhérent pour l'industrie à réduire les déchets afin de réduire les coûts de stockage et d'évacuation. Mais nous avons aussi entendu parler de la nécessité de ne pas imposer un fardeau indu à certaines petites entreprises de l'industrie. Pour d'autres, on nous a dit qu'on s'attendait à ce que la sécurité et la réduction des déchets soient maximisées, quel que soit le coût. Bien qu'il n'y ait pas eu d'orientation unique, les participants s'attendent généralement à ce que la nouvelle politique fournisse plus de clarté ou de définition de ce qui est pragmatique et un cadre pour encourager la réduction des déchets.

Réutilisation et recyclage

Une autre stratégie de réduction des déchets consiste à réutiliser ou recycler les flux de déchets. Certains participants nous ont dit qu'ils avaient des réserves quant à la capacité des nouvelles technologies nucléaires – les petits réacteurs modulaires en tête – de réutiliser le combustible nucléaire usé. Ils suggèrent que cela pourrait en fait accroître les défis liés à la gestion des déchets radioactifs en raison de l'émergence de nouvelles formes de déchets, comme les déchets liquides, ainsi que les risques de prolifération.

Pour certains, la terminologie de la hiérarchisation des déchets au Canada n'est pas claire. Certaines personnes nous ont dit que l'idée du « recyclage » des déchets radioactifs est trompeuse et qu'elle

pourrait favoriser davantage l'image de marque que la science. De même, nous avons entendu dire qu'il ne faut pas confondre les termes « recyclage » et « retraitement ». Par exemple, nous avons entendu dire que les procédés de recyclage sont actuellement utilisés pour réduire au minimum les déchets de faible activité, alors que le retraitement est un processus tout à fait différent qui se rapporte au combustible nucléaire usé.

Certains répondants étaient d'avis que la technologie future pourrait jouer un rôle important en permettant la réutilisation ou le recyclage des déchets d'une manière que nous ne pouvons pas imaginer à l'heure actuelle. Par conséquent, la politique devrait permettre l'adoption de nouvelles technologies, et non pas limiter le Canada à ce qui est réalisable aujourd'hui.

Thème : Stockage

Nous avons demandé aux Canadiens et aux participants aux séances de mobilisation de nous faire part de leurs points de vue sur le rôle du stockage des déchets radioactifs dans la future politique. Cette discussion a été éclairée par un court document de travail, qui se trouve sur le [site Web de l'examen de la politique sur les déchets radioactifs](#). Dans le contexte de ce document de travail, nous avons posé quelques questions clés, présentées ci-dessous. Les commentaires mis en évidence comprennent ce qui suit :

Renseignements : Inventaire des déchets

Nous avons entendu des préoccupations et même des frustrations au sujet de la transparence de l'information dont disposent les Canadiens en ce qui concerne l'inventaire de déchets actuellement entreposés. Les répondants nous ont dit que, même pour ceux qui veulent s'engager et donner leur point de vue sur les politiques et les pratiques, l'absence d'information claire sur les déchets que le Canada possède actuellement, et où, peut rendre difficiles le débat et la prise de bonnes décisions. Nous avons entendu dire que ceux qui veulent avoir des points de vue éclairés doivent savoir quels déchets nous avons, leurs caractéristiques, leur volume et d'autres renseignements clés. C'est un point qui touche beaucoup d'autres sujets. C'est-à-dire qu'en l'absence d'un tableau complet et d'une compréhension de l'état actuel des déchets radioactifs entreposés (et des projections pour l'avenir), certains participants ont dit qu'il était difficile de savoir ce qu'il fallait recommander dans d'autres domaines. Pour revenir à une idée antérieure, la participation des groupes d'intérêt public, en particulier, dépend de l'accès à des renseignements complets et à jour.

Thème : Stockage

Questions à débattre

Que pensez-vous de la façon dont les déchets radioactifs sont actuellement stockés au Canada?

Quels devraient être les rôles et les responsabilités du gouvernement, de l'organisme de réglementation et des propriétaires de déchets en ce qui concerne le stockage des déchets radioactifs?

Sécurité et sûreté des sites de stockage

Un certain nombre de participants ont fait part de leurs préoccupations au sujet de l'état actuel des installations de stockage, en ce qui concerne leur sécurité, leur sûreté et leur proximité des grands plans d'eau. On nous a demandé si les installations de stockage d'aujourd'hui sont, en fait, aussi sûres et sécuritaires qu'on le dit dans les dossiers officiels. Les participants avaient des questions sur la façon dont les déchets sont déplacés à l'intérieur des installations, s'il y a eu des rejets ou s'il y a aujourd'hui une dépendance excessive au stockage en piscine du combustible usé (avec la possibilité de ne pas avoir d'espace pour décharger un réacteur en cas d'urgence). Bon nombre des préoccupations que nous avons entendues étaient d'ordre technique, ou propres à des sites particuliers, mais, dans l'ensemble, les membres du public aimeraient avoir une meilleure idée de la façon dont les installations sont conçues et gérées, et une plus grande transparence au sujet des risques potentiels. On nous a dit clairement vouloir que le public participe au fonctionnement et à la surveillance des systèmes de gestion des déchets.

Les répondants ont demandé si certains sites sont adéquatement protégés contre les catastrophes naturelles ou les attaques. C'est particulièrement le cas pour les sites de stockage situés à proximité de plans d'eau importants (c.-à-d. le lac Ontario ou la rivière des Outaouais), où les dommages potentiels d'une brèche – par accident ou par malveillance – sont encore plus importants compte tenu de la proximité des sources d'eau potable de millions de personnes.

En même temps, nous avons aussi entendu des gens qui croient que les sites de stockage existants sont bien gérés, qu'ils respectent les exigences réglementaires et qu'ils sont suffisamment renforcés pour offrir une protection adéquate contre les catastrophes naturelles ou les attaques. Il se peut que l'amélioration de la transparence ou de l'accès à l'information permette de répondre aux questions et de voir comment le Canada s'acquitte de ses obligations en matière de sûreté, de sécurité et de surveillance.

Préparation aux interventions d'urgence

Certains participants ont souligné l'importance de la préparation aux interventions d'urgence. En cas d'urgence, un certain nombre d'organisations locales d'intervention d'urgence – un réseau de premiers intervenants et d'autres groupes qui couvrent de nombreuses administrations – devront être rapidement mobilisées pour intervenir. Il peut s'agir de questions difficiles comme celles liées à la communication et à la coordination. La politique sur les déchets radioactifs pourrait donc inclure des principes ou des directives pour assurer une intervention d'urgence efficace et coordonnée.

Répercussions du stockage sur le transport

De nombreuses solutions de stockage et, au bout du compte, d'évacuation nécessiteront et exigeront le transport de déchets radioactifs partout au Canada. De nombreux participants étaient d'avis qu'il y a une lacune sur le plan de la participation du public et de l'information sur le transport des déchets, et que de nombreux Canadiens ne se rendent peut-être même pas compte qu'ils vivent près des corridors de transport des déchets radioactifs. De plus, on craint une déficience du processus d'approbation et de surveillance du gouvernement en matière de transport des déchets vers les installations de stockage. Certains ont recommandé que la nouvelle politique couvre spécifiquement le transport et prévoie la participation du public sur les questions de transport (tout en reconnaissant que le transport des déchets élargit considérablement le bassin des collectivités, des citoyens, des gouvernements autochtones et des territoires susceptibles d'être directement touchés par les déchets radioactifs).

À ce sujet, certains répondants ont fait remarquer que le transport des déchets radioactifs a un solide bilan en matière de sûreté et que – bien que le transport des déchets comporte des risques – il peut faire partie d'un système sûr et sécuritaire et permettre des solutions de stockage regroupées plutôt que la création de nombreux petits sites.

Répercussions des petits réacteurs modulaires

Les points de vue des participants étaient très partagés sur le rôle des petits réacteurs modulaires (PRM) et leurs répercussions sur le stockage, entre autres questions. D'un point de vue particulier, nous avons entendu dire que la présence de PRM dans des endroits éloignés, loin des installations de stockage existantes, créerait un besoin de capacité de stockage plus dispersée, ou encore plus de transport de déchets à partir d'endroits éloignés. D'un autre côté, nous avons aussi entendu les témoignages de ceux qui considèrent que la technologie des PRM est prometteuse, tant sur le plan technique que sur le plan des avantages que ces réacteurs pourraient apporter aux collectivités qui, autrement, auraient de la difficulté à avoir accès à l'énergie. Cela met en évidence une considération générale pour l'élaboration de la politique canadienne sur les déchets radioactifs, à savoir la nécessité de tenir compte des circonstances existantes, mais aussi des changements liés aux nouvelles technologies potentielles, notamment les PRM, qui pourraient entraîner des problèmes d'énergie nucléaire et de déchets radioactifs à de nombreuses nouvelles collectivités (et des collectivités qui, en raison de leur taille, n'auraient probablement pas de ressources importantes pour analyser et gérer ces risques).

Thème : Déclassement

Nous avons demandé aux Canadiens et aux participants aux séances de mobilisation de donner leur point de vue sur le rôle de la gestion des déchets radioactifs dans le déclassement des sites dans la future politique. Cette discussion a été éclairée par un court document de travail, qui se trouve sur le [site Web de l'examen de la politique sur les déchets radioactifs](#). Dans le contexte de ce document de travail, nous avons posé quelques questions clés, présentées ci-dessous. Les commentaires mis en évidence comprennent ce qui suit :

Critères pour le déclassement *in situ*

L'utilisation du déclassement *in situ* comme stratégie de déclassement a été une priorité pour de nombreux participants. Nous avons entendu deux points clés. Premièrement, on craint que le Canada ne suive pas les lignes directrices et les exigences de l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne le déclassement *in situ*. L'AIEA soutient que les approches *in situ* ne doivent être entreprises qu'en dernier recours, et les participants ont exprimé des réserves quant à l'idée que le Canada semble adopter une approche plus permissive. Dans l'ensemble, les participants ont exhorté le gouvernement à veiller à ce qu'une nouvelle politique confirme et reconnaisse clairement les engagements internationaux du Canada en matière de déclassement et dans d'autres domaines. Nous avons aussi entendu dire que le déclassement *in situ* peut être tout à fait approprié, mais que le choix de l'emplacement peut être le problème, plus que les risques particuliers de l'installation en question.

Deuxièmement, nous avons entendu dire que l'approche du Canada a été d'envisager le déclassement *in situ* des anciens réacteurs de recherche comme ceux de Pinawa, au Manitoba, et de Rolphton, en Ontario, qui datent des débuts de l'industrie nucléaire canadienne et qui n'ont pas été conçus en tenant compte des stratégies modernes de déclassement. Toutefois, les participants se sont dits préoccupés par le fait que ces sites, en particulier, sont situés très près des principales voies navigables, et que, par conséquent, les risques *in situ* sont en fait plus élevés pour ces sites. Dans l'ensemble, les participants ont demandé plus de clarté quant aux raisons pour lesquelles les anciens sites devraient être traités différemment.

Anciens sites

Le Canada possède plusieurs sites anciens qui datent des débuts de l'industrie nucléaire. Ces sites se distinguent par leur âge, bien sûr, et aussi par le fait qu'ils ont été développés à une époque où les considérations relatives à la gestion des déchets et à la protection de l'environnement étaient loin d'être aussi avancées que les attentes d'aujourd'hui. De plus, ces sites ont été créés à une époque où l'information et la participation du public étaient considérablement moindres; par conséquent, les collectivités d'accueil n'ont pas eu la même possibilité que les développements ultérieurs de contribuer à la conception et aux pratiques. Nous avons entendu des commentaires précis au sujet de ces sites, en ce qui concerne leur désaffectation, et de façon plus générale, certains répondants ont des préoccupations particulières au sujet de l'intégrité des anciens sites et craignent que leur contenu ne

Thème : Déclassement

Questions à débattre

Selon vous, quelles sont les considérations générales qui devraient influencer le choix de la stratégie de déclassement par les exploitants nucléaires et qui devraient être un élément de la politique en matière de déchets radioactifs du Canada?

De quelle façon la politique du Canada devrait-elle viser l'établissement d'objectifs finaux pour le déclassement?

soit pas entièrement connu ou que les méthodes traditionnelles de stockage et de déclasséement présentent un risque indu. On suggère que la nouvelle politique définisse une approche pour la gestion des anciens sites, en particulier, car leurs besoins et leur contexte sont uniques et peuvent nécessiter une attention particulière.

Gestion des connaissances

Les participants nous ont dit que le déclasséement est un processus long et complexe qui a des répercussions importantes sur les générations futures. Par conséquent, la gestion des connaissances est cruciale, de sorte que les travailleurs, les gouvernements, les propriétaires de déchets et le public aient des comptes rendus détaillés des décisions et des processus pris à l'époque, afin d'éclairer les mesures futures. On nous a dit que la politique devrait insister sur l'importance de la gestion et de la conservation des connaissances, dans l'intérêt de tous.

Planification du déclasséement

Nous avons entendu dire que des plans de déclasséement détaillés devraient être préparés au début du projet, mais qu'ils semblent actuellement être élaborés beaucoup plus tard dans le cycle de vie d'une installation. Cela a pour effet involontaire d'occulter le coût total d'un projet ou de reporter d'autres décisions importantes à l'avenir (p. ex., où iront les déchets des installations déclassées?). Le fait de ne pas connaître (ou de ne pas pouvoir estimer) le coût total du déclasséement rend l'argument en faveur de l'énergie nucléaire plus difficile à analyser.

Thème : Évacuation des déchets

Nous avons demandé aux Canadiens et aux participants aux séances de mobilisation de donner leur point de vue sur l'élimination des déchets radioactifs dans la future politique. Cette discussion a été éclairée par un court document de travail, qui se trouve sur le [site Web de l'examen de la politique sur les déchets radioactifs](#). Dans le contexte de ce document de travail, nous avons posé quelques questions clés, présentées ci-dessous. Les commentaires mis en évidence comprennent ce qui suit :

Intendance, pas abandon

Beaucoup de gens nous ont dit que l'état final souhaité pour les déchets radioactifs au Canada devrait être une intendance continue. Selon eux, il est peu probable que les déchets soient éliminés de façon permanente, et le Canada assumera la responsabilité de surveiller et de gérer les déchets à perpétuité. Les participants ont insisté sur le fait que le Canada ne devrait pas tenter d'en arriver au point de pouvoir « abandonner » les déchets, car leur persistance et les risques à long terme pour les humains et l'environnement exigent une gestion continue.

Nous avons entendu dire à maintes reprises que les déchets radioactifs sont et demeureront longtemps chez nous et que toute planification du système devrait reposer sur le principe que la gestion des déchets est une obligation permanente. Ce principe a d'autres répercussions sur la structure financière de l'industrie nucléaire. Qui assume le coût de l'intendance ou de la surveillance continue? Y a-t-il un moment où les propriétaires de déchets sont libérés de leurs responsabilités? Si oui, les coûts sont-ils transférés au public?

Choix des sites

Nous avons entendu divers points de vue sur le choix des sites d'évacuation des déchets. Premièrement, nous avons entendu dire que la participation des Autochtones et du public est cruciale et que les collectivités devraient avoir des ententes d'accueil communautaires, si elles sont choisies comme site d'évacuation. Il convient de souligner que la participation des Autochtones à un tel processus se fait à titre de titulaires de droits, et non simplement de parties intéressées. Nous avons entendu dire qu'il serait possible d'en faire davantage dans le cadre des processus de sélection pour mobiliser les peuples autochtones concernés et d'autres parties intéressées, ou pour écouter les préoccupations des collectivités et y répondre.

Deuxièmement, nous avons entendu parler de dépôts en formations géologiques profondes, et certains sont d'avis qu'aucun site de ce genre ne sera jamais convenable ou sécuritaire pour de grands volumes de déchets. En général, on reconnaît généralement que le Canada a besoin de directives et de décisions sur les lieux d'évacuation, afin que le déclassement et d'autres activités importantes puissent être

Thème : Évacuation des déchets Questions à discuter

Quels sont, selon vous, les facteurs politiques importants qui devraient influencer le choix des méthodes d'évacuation par les propriétaires de déchets et qui devraient être pris en compte dans le cadre de la politique canadienne en matière de déchets radioactifs?

Quels devraient être les rôles et les responsabilités du gouvernement, de l'organisme de réglementation et des propriétaires de déchets en ce qui a trait aux installations d'évacuation des déchets radioactifs, notamment :

- Le financement?
- La fermeture d'une installation d'évacuation et son contrôle institutionnel?
- La mobilisation des Autochtones et du public et participation à la sélection du site et aux opérations post-fermeture?

entreprise et menés à terme. L'absence d'options et d'emplacements d'évacuation clairs constitue un goulot d'étranglement évident dans le système, mais on ne sait pas bien comment la question de ce goulot d'étranglement sera réglée. Ce qui est clair, c'est qu'on s'attend à ce qu'il y ait un vaste engagement, sur une base transparente, et que la politique devrait fournir une certaine orientation pour aider la prise de décisions.

Surveillance

Nous avons entendu dire que la surveillance continue et transparente sera essentielle pour assurer une gestion adéquate des risques à long terme. Ce type de surveillance peut prendre de nombreuses formes et comprendre diverses données. En particulier, nous avons entendu dire que les peuples autochtones et le savoir autochtone devraient être intégrés aux cadres de surveillance à long terme, et que la nouvelle politique devrait énoncer des attentes claires en matière de surveillance.

Définition commune de l'évacuation des déchets

Nous avons entendu dire qu'un système de gestion des déchets radioactifs efficace pourrait commencer par une définition commune et claire des résultats de l'évacuation. Aujourd'hui, il n'y a pas de consensus clair sur cette question, ce qui rend difficile la conception d'étapes appropriées pour l'évacuation. Une partie de ce désaccord peut résulter de l'ambiguïté du libellé, car le terme « évacuation » signifie des choses différentes pour différentes parties, et la nouvelle politique pourrait apporter plus de clarté.

Récupération des déchets

Un certain nombre de participants nous ont dit que la capacité de récupérer les déchets devrait être une caractéristique clé de toute solution d'évacuation. Cela est important à la fois pour permettre une meilleure surveillance et l'application de mesures en cas de problème, ainsi que pour permettre l'assainissement des déchets au moyen d'éventuelles technologies futures.

Importation/exportation de déchets

Certains nous ont dit que le Canada ne devrait pas devenir un lieu d'évacuation des déchets radioactifs pour le reste du monde et qu'il ne devrait pas y avoir d'importation ou d'exportation de déchets. D'autres ont insisté pour que la politique reconnaisse le commerce actuel des déchets du Canada (p. ex., les expéditions transfrontalières de certains déchets doivent être réduites, puis retournées).

Souplesse des approches

Nous avons entendu dire que les lignes directrices de l'Agence internationale de l'énergie atomique exigent des installations d'évacuation appropriées correspondant au type de déchets en cause. La politique du Canada devrait suivre cette orientation et permettre une souplesse raisonnable et une diversité de sites qui répondent aux besoins particuliers des déchets en question.