

# **LA CONCERTATION AUTOUR DES INSTALLATIONS NUCLEAIRES : LES REFLEXIONS EN COURS**

**André Oudiz (1), Annie Sugier (1), Hilaire Mansoux (1),  
Thierry Schneider (2),  
Gilles Hériard-Dubreuil (3), Serge Gadbois (3),  
Martine Rémond-Gouilloud (4)**

(1) IRSN, (2) CEPN, (3) Mutadis, (4) Université Paris Sorbonne

## **Contexte général (1)**

**Une évolution s'observe au plan international en matière de concertation dans le domaine de la gestion des risques industriels :**

**Etats-Unis** : prônent les démarches de concertation (The US Presidential/Congressional Commission on risk assessment and risk management)

L'Environment Protection Agency et le Department of Energy ont des procédures internes de décision avec implication des acteurs concernés, aux différentes étapes de leur déroulement.

## **Contexte général (2)**

**Europe** : nombreuses expériences, notamment en Grande Bretagne et dans les pays scandinaves. Le réseau européen TRUSTNET a mis en évidence la nécessité d'intégrer la concertation dans les processus de décision.

**France** :

- **Les recommandations à la suite de l'accident AZF soulignent l'importance des structures locales de concertation, l'intérêt du pluralisme de l'expertise et du suivi permanent des installations industrielles par des structures locales. Réflexions sur l'arbitrage « bénéfiques socioéconomiques locaux et risques pour la santé et l'environnement ».**
- **Evolution de la Commission du débat public**
- **Projet de loi sur la transparence et la sécurité nucléaire....**

## Les limites d'une approche centrée sur les risques

La mise en perspective des risques est **utile** dans la discussion sur les risques industriels, mais les faits montrent que la comparaison **ne suffit pas** pour construire l'acceptabilité sociale de ces risques

En particulier, la référence aux fluctuations des niveaux de **radioactivité naturelle** est souvent avancée par les experts pour justifier l'ajout entraîné par le fonctionnement d'une installation nucléaire, mais cet argument **ne permet pas de lever les réticences** exprimées par les populations concernées

# **IRSN** Quelques conditions nécessaires à la construction de l'acceptabilité sociale des risques industriels

**L'acquisition d'une culture du risque : ceux qui le souhaitent doivent pouvoir appréhender la nature des risques encourus, compte tenu du contexte spécifique du territoire où ces risques se produisent :**

- **Quelles substances potentiellement dangereuses sont rejetées par le site industriel ?**
- **Comment ces substances contaminent l'environnement et les personnes ?**
- **Quelles sont les pathologies associées à l'exposition, les enfants sont-ils plus sensibles ?**
- **Quels sont les dangers pour l'environnement ?**
- **Que faire, face aux incertitudes scientifiques sur l'ampleur des risques ?**
- **Comment appliquer raisonnablement le principe de précaution ?**

## **Quelques conditions nécessaires à la construction de l'acceptabilité sociale des risques industriels**

**La possibilité de se forger une opinion en s'appuyant sur des personnes considérées comme « **crédibles** » : les populations locales doivent pouvoir se référer à l'opinion de personnes ou d'organismes qu'elles jugent compétents et indépendants vis-à-vis des exploitants concernés.**

**Or les autorités et les organismes d'expertise institutionnelle, même lorsqu'ils sont jugés compétents, ne sont plus investis du capital de confiance qui a existé dans le passé : sentiment confus qu'il existe une communauté d'intérêts et de valeurs entre les exploitants, les autorités en charge du contrôle et leurs appuis techniques.**

**La **restauration de la confiance sociale** repose donc en partie sur l'existence d'experts dits « indépendants », capables d'exprimer un avis à la fois autonome et crédible.**

## Quelques conditions nécessaires à la construction de l'acceptabilité sociale des risques industriels

Resituer le débat sur l'acceptabilité des risques dans le cadre plus général de la **justification locale de l'installation industrielle** à l'origine de ces risques : pour les populations concernées, le seul risque « acceptable » est le risque « zéro ». Pour sortir de l'impasse, il faut que les acteurs du territoire puissent considérer aussi les contributions positives de l'installation industrielle à leur qualité de vie.

Autrement dit, **justification** locale de l'installation et **optimisation** de la protection sont **indissociables**.

## Analyse des démarches « concertatives » en matière de suivi des installations industrielles

Un Groupe de travail (personnes de l'IRSN et extérieures à l'IRSN) a été mis en place en 2000 en vue :

- D'analyser les **dispositifs de concertation** existant en France autour du suivi des installations nucléaires et non nucléaires,
- D'étudier quelques **expériences nationales et étrangères** mettant en œuvre des démarches novatrices en matière de concertation (BNFL, COGEMA La Hague, CLS Fessenheim),
- D'étudier un exemple de contestation de la **procédure d'autorisation de rejets** des INB (centrale de Saint-Alban)
- D'étudier l'évolution du **cadre juridique** en matière de concertation au cours des dernières décennies.

## **Etude de cas : les expertises demandées par la CLS de Fessenheim à la CRIIRAD et au GSIEN (1)**

Expertise sur les rejets radioactifs et les contrôles radiologiques : CRIIRAD.

Expertise sur des questions de sûreté : enceinte de confinement et vieillissement de la cuve : GSIEN.

Experts sont intervenus dans le cadre de **conventions** signées par la CLS, l'exploitant et l'administration.

Les expertises ont permis **de mettre à plat les positions respectives de l'exploitant et des pouvoirs publics**, leurs arguments et leurs divergences.

## Etude de cas : les expertises demandées par la CLS de Fessenheim à la CRIIRAD et au GSIEN (2)

But des expertises : permettre à la CLS de **faire le point sur les progrès accomplis** par l'exploitant et d'identifier les sujets de préoccupation pouvant être traités rapidement et ceux qui nécessitent des recherches complémentaires.

La CLS sert de **forum de débat** durant lequel les associations, les experts non institutionnels et les élus exercent une « pression » sur l'exploitant et l'administration, **conduisant chacun à préciser ses positions**.

## Enseignements tirés des études de cas

Dynamique sociale de la concertation

« Lisibilité » du suivi de l'installation pour les acteurs locaux et leur implication dans le processus de décision

Conditions d'une contribution de l'expertise institutionnelle et pluraliste à la confiance sociale

Justification locale de l'installation dans une perspective de développement durable

## Dynamique sociale de la concertation (1)

Emergence de « **nouveaux** » **acteurs** (= ceux qui ne font pas partie du cercle réunissant l'exploitant, l'administration et les experts institutionnels):

- commissions locales
- experts non institutionnels
- élus territoriaux
- associations nationales ou internationales

Les acteurs locaux s'inscrivent souvent au sein de **réseaux** régionaux, nationaux, internationaux qui mobilisent des compétences complémentaires.

Des acteurs qui « **s'autonomisent** » : ils tendent à se forger leur propre point de vue, à le faire valoir auprès des acteurs traditionnels et ils **exercent une certaine influence sur les processus de décision.**

## Dynamique sociale de la concertation (2)

### Evolution du rôle des acteurs traditionnels :

- Le dossier de la demande d'autorisation de création de l'usine COGEMA La Hague a donné lieu à un **double examen de la recevabilité** (IPSN et Groupe d'experts pluraliste),
- Dans le cas de BNFL, l'Environment Agency a présenté aux acteurs locaux son projet d'arrêté pour les rejets de Sellafield et elle a montré **de quelle façon elle a tenu compte des remarques** et critiques qui lui ont été adressées.

## « Lisibilité » du suivi de l'installation pour les acteurs locaux et leur implication dans le processus de décision (1)

**Lisibilité du suivi de l'installation dans le temps** : l'administration de contrôle dispose d'une visibilité sur la vie de l'installation, depuis sa création jusqu'à son démantèlement. Par contre, pour les acteurs locaux les occasions d'exercer une influence sur la vie de l'installation sont en général ponctuelles et limitées. Dans le cas de Fessenheim, la CLS s'est construite une visibilité sur le fonctionnement de la centrale à l'occasion des visites décennales.

**Exercice d'un rôle de relais** : dans le cadre du GRNC, plusieurs associations se sont impliquées et ont rendu compte de leur participation à leurs adhérents et au public intéressé. Dans le cas de Fessenheim, le GSIEN et la CRIIRAD ont rendu compte de leurs travaux devant un comité de pilotage composé d'élus et de membres d'associations locales.

## « Lisibilité » du suivi de l'installation pour les acteurs locaux et leur implication dans le processus de décision (2)

**Influence des acteurs locaux sur les processus décisionnels** : leur **connaissance des préoccupations et des enjeux locaux** leur permet de soulever des questions pertinentes dont la prise en compte contribue à améliorer la qualité du suivi de l'installation.

## Conditions d'une contribution de l'expertise institutionnelle et pluraliste à la confiance sociale

La **présence d'experts associatifs** dans le cadre d'une expertise pluraliste contribue à :

- **ouvrir l'éventail des valeurs** prises en considération : dans le cas de BNFL, les experts institutionnels ne considèrent que les doses individuelles alors que d'autres acteurs considèrent que cet indicateur ne rend pas compte de leurs préoccupations en termes d'impact sur l'environnement marin,
- **améliorer la qualité du travail** d'expertise (cas de Fessenheim), parfois en tenant mieux compte des spécificités locales (cas du GRNC).

## Justification locale de l'installation dans une perspective de développement durable

La pérennité d'une installation dans un territoire et la confiance sociale qui entoure l'installation **ne sont pas fondées seulement sur le caractère « acceptable » des risques** associés (aucun risque n'est acceptable sans contrepartie) mais aussi sur le **caractère « justifié »** de l'existence de l'installation aux yeux des acteurs locaux.

Exemple : le projet de Dupont de Nemours à Dunkerque a opposé les responsables politiques et économiques locaux et les associations et une partie de la population, inquiètes des incidences sur la qualité de vie. La concertation organisée alors a abouti à réaffirmer la vocation industrielle de l'agglomération.

# Perspectives

Les constats précédents incitent à **poursuivre la réflexion de façon pluraliste**, avec les administrations, les exploitants, les experts institutionnels, les associations, les élus, dans la recherche de démarches qui pourraient contribuer à :

- améliorer l'efficacité des processus de décision
- à éviter certaines situations de crise, dues à un déficit de compréhension mutuelle et à une prise en compte insuffisante des points de vue des acteurs locaux.

- Les travaux vont être **publiés**.
- La réflexion du groupe de travail sera **élargie aux acteurs concernés**.