

LE ROLE DES COMMISSIONS LOCALES D'INFORMATION (CLI) DANS LE SUIVI DES REJETS ET LA SURVEILLANCE DES INSTALLATIONS NUCLEAIRES

L. VAILLANT¹, S. GADBOIS²

¹ CEPN, Route du Panorama, BP 48, F-92263 Fontenay-aux-Roses CEDEX

² Mutadis, 3 rue de la Fidélité 75010 Paris

L'Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCLI) et l'IRSN ont convenu en 2003 de définir des actions pilotes dans le cadre de leur convention de partenariat. Dans cette perspective, les deux organisations ont souhaité dans un premier temps réaliser une enquête sur les attentes des CLI et de l'IRSN en matière notamment de suivi des rejets et de surveillance de l'environnement. Cet article présente les résultats de cette enquête, confiée à MUTADIS et au CEPN.

La démarche a consisté à rencontrer pour trois CLI quatre à cinq personnes issues des différents collèges (élus, associations, experts, chambres consulaires, syndicats) et à leur proposer d'établir leur propre diagnostic de la situation et d'identifier des actions prospectives. La même démarche a été adoptée lors des entretiens avec des experts de l'IRSN. Le rapport d'enquête présente les résultats de manière agrégée, en tentant de faire ressortir d'une part les éléments de diagnostic et de prospective convergents, et d'autre part la variété des opinions exprimées.

La première étape a permis de dégager les éléments caractéristiques de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets, en d'autres termes ce qui fait sa qualité. La rigueur scientifique de la surveillance de l'environnement est apparue comme un élément important, notamment pour la fiabilité et la représentativité des mesures de suivi, mais d'autres critères de qualité ont également été avancés :

- La qualité relationnelle du suivi, c'est-à-dire la nature des relations que les acteurs du suivi entretiennent les uns avec les autres (exploitants, autorité, experts de l'autorité, membres des CLI, associations...); ce qui souligne l'importance des questions de confiance en matière de surveillance de l'environnement : comment ces relations contribuent-elles à la qualité du suivi en termes de transparence et de responsabilité ?
- La capacité des acteurs locaux au travers de mesures de référence et de repères simples (par ex. la teneur en becquerels de l'eau potable) à avoir prise sur le suivi, à évaluer pour soi la qualité de l'environnement et son évolution,
- La pertinence du suivi : il s'agit d'une part de connaître l'impact sanitaire et environnemental des rejets, indépendamment de la question du respect de la norme. D'autre part, il convient de resituer le suivi dans une perspective globale : la surveillance devrait prendre en compte l'ensemble des composantes environnementales (faune, flore, usages de l'eau...).

On note que dans tous ces éléments de qualité, la prise en compte du contexte local est présente : le suivi est évalué notamment dans sa capacité à intégrer les préoccupations locales.

La deuxième étape de l'enquête a consisté en un diagnostic par les personnes interviewées des actions menées par les différents acteurs impliqués dans le suivi de l'environnement.

Les acteurs locaux, élus ou associatifs, sont régulièrement informés du suivi des installations par les opérateurs et l'autorité de sûreté. Néanmoins, ils s'interrogent sur la pertinence de ces informations au regard de leurs préoccupations : la multiplicité des données complique la compréhension du suivi et, si les bilans présentés démontrent le respect des normes et

expliquent les écarts observés, les acteurs locaux manquent de capacité de contradiction pour les discuter.

Les acteurs locaux souhaitent ainsi qu'une information intelligible soit mise à la portée de tous et que les éléments du débat soient clairement explicités afin que tout un chacun puisse se faire son opinion. Les CLI souhaiteraient contribuer à cette mission. Les capacités d'information des CLI restent parfois limitées en raison de faibles moyens et d'un manque de reconnaissance. Cependant, c'est dans l'information que les membres des CLI se familiarisent avec les outils et les notions du suivi environnemental et acquièrent leurs premières compétences. Les acteurs locaux ambitionnent souvent de suivre les questions qui se posent autour de l'installation et de surveiller leur prise en charge. L'implication des CLI dans le suivi apparaît comme une étape de plus par rapport à leur rôle d'information. Cette seconde mission ne va pas non plus de soi, mais elle semble apporter une légitimité et une efficacité plus fortes à la CLI dans le système de surveillance de l'environnement que le simple rôle d'information dans la mesure où la CLI apporte un regard nouveau et complémentaire dans la surveillance de l'environnement, en plaçant au premier plan les préoccupations des acteurs du territoire. Sans aller jusqu'à devenir experts, cette implication dans le suivi leur donnent l'assurance et la compétence indispensables pour poser des questions à l'exploitant et à l'autorité. La réalisation et la crédibilité de ces actions dépendent fortement de la volonté politique des élus et de la mise à disposition de moyens financiers et scientifiques.

Si les CLI reconnaissent à l'IRSN une compétence forte en matière de suivi de la qualité de l'environnement, elles s'interrogent sur sa mission : l'IRSN est-il l'expert de l'exploitant, de l'autorité publique ou de la société civile ? En effet, l'IRSN réalise régulièrement des études pour le compte de l'exploitant, notamment dans le cadre des bilans annuels et, par ailleurs, il reste dépendant des commandes de l'autorité. Une interrogation plus générale porte sur la position de « monopole » de l'IRSN dans l'expertise sur les questions nucléaires. Ces débats ont des prolongements en interne de l'Institut. Si l'IRSN apparaît légitime pour intervenir comme expert auprès de CLI, la façon dont cette mission s'articule avec celle d'appui à l'autorité et les moyens dont l'Institut dispose pour la remplir font l'objet de discussions.

Dans une troisième phase, les personnes rencontrées ont identifié les perspectives de changement qu'elles anticipent dans le domaine du suivi local de l'environnement. Elles ont décrit trois scénarii d'évolution (tendanciel, négatif et positif).

Le scénario d'évolution tendanciel reflète les nombreuses incertitudes du contexte actuel : incertitude sur le contenu, in fine, de la Loi sur la Transparence ; incertitude sur le positionnement des autorités et de l'opérateur vis-à-vis des CLI dont le rôle en matière de suivi peine à être reconnu ; incertitude sur l'avenir de l'ANCLI, dont le rôle fédérateur est encore en gestation. Si ce contexte devait se prolonger, le statut des CLI resterait incertain (Quelle légitimité ? Quels moyens ?) et elles pourraient avoir un intérêt mitigé à adhérer à une association nationale dont les moyens restent limités. Pour les CLI qui s'investissent activement dans le suivi des rejets et la surveillance de l'environnement, un tel scénario pourrait conduire à un essoufflement des initiatives locales. Pour d'autres CLI qui se situeraient dans un schéma plus classique d'information et de communication, ce scénario tendanciel est proche du « statu quo ».

Dans un scénario d'évolution négative, les incertitudes concernant notamment la Loi sur la Transparence trouvent des réponses, mais elles sont peu favorables aux acteurs locaux. Le positionnement des différentes organisations impliquées dans le suivi marquerait un recul de la participation des acteurs locaux. L'autorité de sûreté s'affirmerait comme la seule autorité compétente en matière de communication sur le nucléaire et l'exploitant privilégierait une gestion opérationnelle de son activité, négligeant le dialogue avec les CLI. Dans un tel contexte, l'ANCLI privilégierait son rôle de représentation nationale auprès des différentes institutions nationales et n'aurait pas les moyens de devenir un forum d'échange et de retours d'expérience. L'IRSN ne pourrait intervenir auprès des CLI que dans le cadre de sa mission d'appui technique de l'autorité et donnerait peu de place dans la surveillance

environnementale à la dimension locale. A moyen terme, en l'absence de moyens humains et financiers, les CLI ne pourraient plus participer au suivi des rejets et à la surveillance de l'environnement. Leur reconnaissance dans le domaine, déjà fragile, serait très affaiblie et elles ne recevraient pas de réponse à leurs questionnements, qu'ils soient adressés à l'IRSN, à l'autorité ou à l'opérateur. Dès lors les acteurs locaux eux-mêmes se désintéresseraient des CLI. Il n'y aurait plus de suivi continu du fonctionnement des installations au sein des CLI et tout incident resterait sans réaction de leur part.

Au contraire, dans un scénario d'évolution positive, le statut des CLI serait clarifié, ce qui concourrait à la reconnaissance par l'ensemble des acteurs de la légitimité des CLI dans le suivi des installations. L'IRSN apporterait son concours à une meilleure compréhension et à une meilleure appréhension des questions qui se posent localement : les attentes des CLI en matière d'intelligibilité, de transparence et d'exhaustivité de l'information seraient satisfaites. Dans un tel scénario, les CLI et l'ANCLI deviendraient des lieux privilégiés d'expertise pluraliste et l'ANCLI coordonnerait et faciliterait les échanges entre les CLI.

Ces scénarii montrent que l'enjeu principal d'un suivi local des installations nucléaires est la construction d'un nouveau contrat entre les acteurs institutionnels nationaux et les acteurs locaux. Si des menaces diverses semblent peser sur l'évolution du contexte actuel (éventualités d'une attitude frileuse de l'opérateur, d'une révision de l'autonomie des CLI par les autorités, d'un possible positionnement de l'ANCLI face aux instances nationales qui ferait écran aux CLI, d'un éventuel positionnement « monopolistique » de l'IRSN en matière d'expertise...), plusieurs atouts ont toutefois été identifiés (existence des CLI et de l'ANCLI, projet de Loi sur la Transparence, protocole signé entre l'ANCLI et l'IRSN...).

La dernière phase a consisté à faire émerger des premières propositions d'actions pour progresser vers un scénario positif. Des thèmes de formation ont été suggérés pour les membres des CLI, entre autres sur le terme source et son évaluation, la mesure de la radioactivité dans l'environnement et les techniques de mesure, le calcul d'impacts sanitaires et environnementaux, la mesure du carbone 14 et les problèmes suscités par cette mesure... La définition d'un statut pour les CLI a été avancée comme une action indispensable. La mise en place d'un système de retours d'expérience structuré au niveau de l'ANCLI a également été évoquée. Enfin, en termes d'outils de suivi, le développement de check-lists permettant d'apprécier le fonctionnement des installations pour, et avec, les acteurs locaux a été suggérée, ainsi que la rédaction de synthèses claires, compréhensibles et complètes des dossiers d'enquêtes publiques.

Cette étude a été présentée et discutée lors de la rencontre ANCLI-IRSN du 24 mars 2004. Les échanges ont confirmé l'intérêt d'une réflexion sur les modalités de coopération entre les CLI Locales et les autres acteurs du suivi environnemental, en prenant en compte les éléments éclairés par l'enquête. En prolongement des premières propositions qui ont émergé de l'étude, la réalisation de coopérations sur des projets de suivi pratiques permettrait de progresser dans le domaine du suivi de l'environnement au niveau local.