

**Expériences françaises et internationales
sur la concertation autour des sites
industriels**

ETUDE DE CAS

Thierry SCHNEIDER (*CEPN*)
Gilles HERIARD DUBREUIL, Serge GADBOIS (*MUTADIS*)
André OUDIZ (*IRSN*)
Martine REMOND GOUILLOUD (*Université Paris-Sorbonne*)

Décembre 2002

AVANT PROPOS

Ce rapport présente les résultats d'un travail de recherche sur "les enjeux de la concertation autour du suivi des installations industrielles nucléaires et non nucléaires". Il s'est notamment appuyé sur l'expérience du Groupe Radio-écologie Nord Cotentin (GRNC) où des formes originales d'expertise "pluraliste" ont été mises en place par les pouvoirs publics afin d'évaluer l'impact sur la santé des rejets de l'usine COGEMA La Hague. Les perspectives ouvertes par l'expérience du GRNC ont conduit la Directrice Déléguée à la Protection de l'Institut de Protection et de Sécurité Nucléaire¹, Annie SUGIER, à mettre en place, en avril 2000, un groupe de travail² chargé de dégager les enseignements de l'expérience française et internationale en matière de concertation autour des sites industriels nucléaires et non nucléaires.

Ce rapport est le fruit d'un groupe interdisciplinaire² (experts en gouvernance des activités à risques, en radioprotection, en droit de l'environnement) composé d'intervenants internes et externes à l'IRSN et n'engage que ses auteurs.

¹ Depuis la réalisation de ce travail est intervenue la réforme du système de contrôle nucléaire en France qui a conduit à la création de l'IRSN (fusion de l'IPSN et de l'OPRI). Dans le reste du rapport on conservera le nouveau sigle de l'Institut.

² Thierry SCHNEIDER (schneider@cepn.asso.fr), Gilles HERIARD DUBREUIL (g.heriard-dubreuil@mutadis.fr), Serge GADBOIS (serge.gadbois@mutadis.fr), André OUDIZ (andre.oudiz@irsn.fr), Martine REMOND GOUILLOUD (marego@wanadoo.fr)

SOMMAIRE

A. INTRODUCTION	5
1. OBJECTIFS	5
2. METHODOLOGIE	5
B. RESUME DES CONTRIBUTIONS	7
1. RAPPORT SUR LA CONCERTATION AUTOUR DES SITES INDUSTRIELS.....	7
1.1 Expérience internationale	7
1.2 Participation des associations à la concertation autour des sites industriels en France	10
2. ÉTUDES DE CAS.....	14
2.1 Approche concertative concernant les rejets de l'installation BNFL de Sellafield	14
2.2 La démarche d'expertise menée par la Commission Locale de Surveillance du CNPE de Fessenheim à l'occasion de la seconde revue décennale du site.	20
2.3 Demande d'autorisation de rejets du CNPE de Saint-Alban : analyse des griefs de la CRII-RAD.....	25
2.4 Le processus de concertation autour de la révision du décret d'autorisation de l'usine COGEMA de La Hague	30
3. ELEMENTS JURIDIQUES	37
3.1. Institutions : les outils de la concertation	37
3.2 Les acteurs	43
C. ANALYSE SYNTHETIQUE DES CONTRIBUTIONS.....	46
1. DYNAMIQUE SOCIALE DE LA CONCERTATION.....	46
1.1 Emergence de nouveaux acteurs.....	46
1.2 Autonomisation des acteurs.....	47
1.3 Changement de rôle des acteurs traditionnels	48
1.4 Explicitation des rôles et des règles du jeu.....	49
2. LISIBILITE DU SUIVI DE L'INSTALLATION (FONCTIONNEMENT ET CONTROLE) POUR LES ACTEURS LOCAUX ET LEUR IMPLICATION DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL	51
2.1 Lisibilité du suivi de l'installation dans le temps.....	51
2.2 L'exercice d'un rôle de relais	52
2.3 Procédures de mobilisation sur la durée	53
2.4 Influence des acteurs locaux sur le processus décisionnel	53
3. LES CONDITIONS D'UNE CONTRIBUTION DE L'EXPERTISE (PUBLIQUE ET PLURALISTE) A LA CONFIANCE SOCIALE	54
3.1 Modalités d'implication pluraliste	54
3.2 Territorialisation de l'expertise	55
3.3 Enjeux de l'implication des non-experts dans le processus d'expertise	55
4. LA JUSTIFICATION LOCALE DE L'INSTALLATION A RISQUES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE	56

D. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	58
1. CONTEXTE	58
1.1 Une évolution générale des modalités d'implication des acteurs locaux qui ont des enjeux vis-à-vis des installations industrielles	58
1.2 Le développement durable d'une activité à risque (nucléaire ou non nucléaire) à l'échelle d'un territoire passe par un certain nombre de conditions	58
2. COMMENT CONSTRUIRE LA QUALITE DU SUIVI.....	59
2.1 Comment se construit la qualité du suivi (visibilité, continuité, sens) de l'installation du point de vue des populations locales ?.....	59
2.2 Une visibilité sur la vie de l'installation inscrite dans la continuité	60
2.3 Un langage commun et des critères de qualité partagés	60
3. L'IMPLICATION DES DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTEURS CONCERNEES.....	61
3.1 L'implication de l'exploitant.....	61
3.2 L'implication des acteurs relais du territoire.....	61
3.3 L'implication de l'administration	62
4. EXPERTS ET PROCESSUS D'EXPERTISE.....	63
4.1 La contribution de l'expertise à la qualité du suivi du point de vue des acteurs relais du territoire	63
4.2 Vers un renforcement de la contribution de l'expertise à la confiance sociale	63
ANNEXE : Liste et explication des sigles utilisés dans le rapport.....	64

A. Introduction

1. Objectifs

Le premier objectif de cette étude était de dégager les enseignements de l'expérience française et internationale intervenue ces dernières années en matière de concertation autour des sites industriels nucléaires et non nucléaires.

Le second objectif de cette étude était d'engager, à partir de ces enseignements, une réflexion sur les dispositifs de concertation existants en France autour du contrôle des installations nucléaires (enquête publique, commission locale, expertise pluraliste), pour en identifier les acquis et formuler des propositions en vue d'améliorer le suivi des installations du point de vue des populations locales.

Cette réflexion a notamment impliqué la réalisation des enquêtes et analyses suivantes:

- Une étude des évolutions intervenues ces dernières années au plan international,
- Une enquête sur la participation des associations à des dispositifs de concertation existants en France,
- Une analyse, dans une optique juridique, des potentialités et des limites des dispositifs de concertation mis en place,
- Des études de cas détaillées de quelques expériences récentes, en France et en Europe, en matière de concertation autour des installations nucléaires présentant, pour certaines, un caractère innovant, par rapport aux dispositifs réglementaires existants.

2. Méthodologie

La première étape s'est déroulée de fin avril 2000 à septembre 2000. Elle a été menée par Mutadis et comportait : la réalisation de l'étude des évolutions internationales et l'enquête menée en France auprès des associations.

La phase de recherche documentaire et l'enquête ont été achevées durant l'été 2000. Le rapport final a été diffusé par l'IRSN en avril 2001³.

La seconde étape s'est déroulée de septembre 2000 à juin 2001. Elle a été menée par un groupe de travail interdisciplinaire composé de participants IRSN et d'un groupe de participants extérieurs (gouvernance des activités à risques, radioprotection, droit de l'environnement).

L'objectif de la seconde étape était de réaliser quelques études de cas détaillées concernant la concertation autour de sites industriels et d'étudier leur contexte juridique.

³ *Concertation autour des sites industriels*, rapport MUTADIS à l'IPSN, Avril 2001. (Annexe Volume 1)

La méthodologie de la seconde étape comportait d'une part un travail d'étude et de préparation réalisé par différents membres du groupe de travail et d'autre part un travail collectif d'analyse dans le cadre de 8 séances d'une demi journée du groupe de travail de septembre 2000 à juin 2001. Des comptes rendus des débats de chaque séance du groupe de travail ont été réalisés. Les synthèses des analyses des études de cas ont été élaborées à partir de ces matériaux. Parmi les éléments présentés et discutés dans le cadre de ces séances de travail, on peut citer :

- La présentation et la discussion des résultats de la première étape de réflexion.
- La préparation et la discussion de 4 études de cas :
 - Les démarches de concertation engagées autour du site British Nuclear Fuel Limited (BNFL) de Sellafield,
 - Une démarche d'expertise menée par la Commission Locale de Surveillance (CLS) du Centre Nucléaire de Production d'Electricité (CNPE) de Fessenheim à l'occasion de la seconde revue décennale du site,
 - Le renouvellement de l'autorisation des rejets du CNPE de Saint ALBAN,
 - Le processus de concertation concernant la révision du décret d'autorisation de l'usine COGEMA de La Hague.
- Une présentation du dispositif législatif et réglementaire français relatif aux installations nucléaires de base ainsi que des installations classées et une analyse comparative des dispositions réglementaires concernant la concertation (Installations Nucléaires de Base (INB), installations classées, gestion environnementale, air, eau, déchets,...), dans la perspective des évolutions du droit de l'environnement.
- Une synthèse de différentes réflexions institutionnelles en cours concernant les dispositifs de concertation, notamment autour des installations industrielles (Conseil d'Etat, gouvernement, administration).
- A ces matériaux, s'ajoute l'expérience du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin (GRNC) qui a déjà fait l'objet d'un travail d'étude impliquant plusieurs participants du groupe de travail (rapport CEPN n°269 – Le GRNC, une expérience originale d'expertise pluraliste). Cette expérience apporte une dimension complémentaire aux études de cas dont la liste est présentée ci-dessus. Elle concerne notamment la construction de références scientifiques et techniques partagées au sein d'un groupe d'experts pluralistes. L'expérience du GRNC intervient d'ailleurs à plusieurs reprises dans les études de cas.

La troisième étape de travail de ce groupe a démarré en septembre 2001 avec l'objectif de formuler des propositions pour améliorer, du point de vue des populations locales, le fonctionnement des dispositifs existants, en suggérant si nécessaire des adaptations du dispositif réglementaire dans la perspective d'un approfondissement de la concertation autour des installations nucléaires. Le présent rapport constitue le résultat intermédiaire de cette troisième étape. Ce document de synthèse doit servir de support à une analyse en partenariat avec différentes catégories d'acteurs (administration, exploitants, associations, Commission Locale d'Information (CLI), élus) dans le cadre d'un séminaire de travail en vue d'élaborer des propositions qui seraient agréées par tout ou partie des acteurs.

B. Résumé des contributions

1. Rapport sur la Concertation autour des sites industriels

Ce rapport⁴ présente les deux volets d'une étude sur la concertation autour des sites industriels. Le premier volet constitue une revue non exhaustive des réflexions et expériences internationales concernant la concertation autour des installations industrielles aux Etats Unis, au Canada et en Europe à partir de la littérature internationale et d'une recherche documentaire. Le second volet est le résultat d'une enquête de terrain menée en France auprès d'associations pour analyser l'impact sur les conditions de vie de la population de telles approches concertatives.

1.1 Expérience internationale

Les réflexions internationales dans ce domaine sont généralement parties du constat que les démarches d'information des populations restent insuffisantes pour instaurer un climat de confiance autour des installations à risques. La participation est apparue comme un moyen efficace, malgré ses exigences en termes de coûts et de temps, pour inscrire durablement un projet industriel dans son environnement social et favoriser la résolution des questions posées par l'acceptabilité des risques associés à ce projet.

Aux Etats-Unis comme en Europe, les démarches de communication visant à "rassurer" le public sur la capacité des industriels à maîtriser les activités à risques et la capacité des autorités publiques à contrôler ces derniers se sont soldées par un échec. Ces initiatives ont cristallisé un clivage entre industriels, administrations et public qui n'a pas favorisé l'émergence de perspectives de résolution commune des problèmes de risques.

L'expérience Nord-Américaine

L'expérience acquise en Amérique du Nord (*The US Presidential/Congressional Commission on risk assessment and risk management; Common Sense Initiative Council de l'Environment Protection Agency*) montre que la concertation ne doit pas être considérée comme un outil ponctuel au service de la communication. La participation des parties concernées doit être comprise en fait comme une participation effective à la préparation de la décision – pouvant impliquer, le cas échéant, une modification des projets soumis à consultation, voire leur rejet.

Les administrations américaines (comme *l'Environment Protection Agency*, ou le *Department Of Energy*), qui occupent une place centrale dans le processus de décision, ont été chargées par les pouvoirs publics fédéraux de faciliter la participation du public. Elles ont développé des programmes permettant aux parties concernées de bénéficier de la compétence d'experts, de suivre des formations ou de disposer de compensations financières pour la participation aux sessions de discussion, sur un large éventail de questions environnementales. Par ailleurs les procédures internes de décision de ces administrations prévoient l'implication des acteurs concernés aux différentes étapes de leur déroulement. La concertation peut s'inscrire dans la durée pour le suivi de sites industriels et amener à la constitution de comités consultatifs citoyens locaux (*Citizen Advisory Board*).

⁴ *Concertation autour des sites industriels*, rapport MUTADIS à l'IPSN, Avril 2001 (Annexe Volume 1)

Dans toutes ces démarches la dimension locale de la concertation est déterminante. Il s'agit d'inclure dans le processus de décision des éléments non prévus par les procédures techniques d'évaluation et de gestion des risques et notamment de faire des choix s'adaptant mieux au contexte spécifique et aux préoccupations des résidents. Ces initiatives peuvent faire partie intégrante du processus de décision des administrations, ou plus ponctuellement être mises en œuvre dans le cadre de procédures d'enquêtes publiques pour l'autorisation de projets industriels (*Bureau d'Audiences Publiques en Environnement*, Québec). Ces démarches ne sont pas l'apanage des administrations. En effet, certains opérateurs privés participent ou initient des processus de concertation autour d'une exploitation ou en amont d'un projet.

Les concepts de confiance et de concertation dans la réflexion du réseau TRUSTNET

Les réflexions produites par le réseau européen TRUSTNET⁵ s'appuient notamment sur des recherches nord-américaines sur les notions de confiance et de quiétude dans le domaine des activités à risques. D'une façon générale, il est indispensable de confier à autrui la réalisation de ce que nous ne pouvons accomplir nous-mêmes. Aussi nous faut-il dépendre d'autres personnes ainsi que de systèmes et d'organisations.

Une distinction conventionnelle est opérée entre deux dimensions observées dans les phénomènes de confiance au sein d'une collectivité. La première, que nous nous proposons de traduire par la notion de "**quiétude**" (le terme anglais "confidence"). La seconde est la notion de "**confiance sociale**" (en anglais "social trust"). Ces deux termes recouvrent des dimensions différentes qui ne sont nullement exclusives mais au contraire complémentaires et interdépendantes. La notion de **quiétude** désigne une relation quotidienne entre une personne et une organisation ou un système. Elle recouvre l'ensemble des attitudes de routine que nous adoptons dans la vie quotidienne quand par exemple nous mettons une lettre à la poste, ou encore lorsque nous allons au restaurant. La quiétude est une attitude relativement passive, qui veut qu'un individu est suffisamment familier avec un système pour ne pas avoir à s'en inquiéter, pour ne pas avoir à s'en soucier. Elle est présente dans toute situation où nous ressentons un sentiment de sécurité. Sans encourager la vigilance, la quiétude est utile en ce qu'elle nous permet de consacrer notre temps à nos propres activités. La notion de **confiance sociale** désigne une relation entre personnes humaines au sein d'un groupe. La confiance sociale est mobilisée lorsqu'un individu dépend d'autres personnes (et par extension de leurs institutions) pour réaliser un projet qui implique des risques importants pour lui. Une situation typique est celle que rencontre une personne qui décide de subir une opération chirurgicale à risque et qui fait suffisamment confiance à une équipe médicale pour s'en remettre à elle. La confiance sociale peut caractériser également la situation d'un individu face à des activités, gérées par d'autres sans que lui-même soit impliqué (mais tout en subissant les éventuelles conséquences). La confiance sociale exprime plus particulièrement une relation de confiance dans une situation de dépendance forte. La confiance sociale nous fait prendre le risque de l'autre, ou des autres. Elle implique un choix personnel et suppose que nous prenions un risque en nous en remettant à un autrui libre.

La quiétude n'est pas un état permanent de la société. Lorsque notre sentiment de quiétude est affecté nous sommes conduits à réévaluer la confiance sociale. En sortant d'un état de quiétude vis-à-vis d'une organisation, nous nous tournons vers les personnes qui la représentent et dont nous dépendons. La confiance sociale est mise en doute et il devient nécessaire de l'authentifier dans la mesure où elle fonde la consistance sociale. La quiétude et la confiance sociale sont interdépendantes et s'expriment dans différentes combinaisons. Dans la vie de tous les jours, nous passons d'états de quiétude à des situations où nous avons besoin de réévaluer notre engagement en testant la confiance sociale. Ces deux formes n'exigent pas le même niveau de ressource ou d'engagement. La confiance sociale est moins régulièrement sollicitée mais suppose une implication plus forte de celui qui fait confiance.

⁵ TRUSTNET est un réseau européen réunissant des régulateurs, des industriels, des élus, des associations et des experts dans un processus de réflexion collective sur la gouvernance des activités à risques, dans le cadre des programmes de recherche de la Commission Européenne. Voir <http://www.trustnetgovernance.com>

L'expérience européenne

En Europe, le passage d'une logique d'information et de transparence à une dynamique de concertation avec le public a été plus tardif.

La réglementation européenne relative à l'information et la participation du public sur les questions de risques d'accident (Directive 96/82/CE dite SEVESO) et les projets industriels (Directive 97/11/CE sur l'étude d'impact environnemental) a progressivement évolué au cours des années 1990. Les améliorations ont porté sur un meilleur accès du public aux documents des exploitants et sur la prise en compte par l'administration, des avis des populations dans le processus de décision. L'adoption de la Convention d'Aarhus sur "l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement" en 1998 par les pays de la Communauté confirme cette évolution vers une implication active des parties concernées.

Cependant, ces principes d'information et de participation restent diversement mis en pratique suivant les contextes nationaux au sein de l'Union. Le principe de subsidiarité et les initiatives de développement durable, introduits à la suite de la conférence de Rio, mettent en avant le rôle des régions et autres collectivités territoriales dans l'animation d'une démocratie locale, particulièrement sur les questions environnementales. De nombreux réseaux favorisent les échanges et retours d'expérience entre les diverses administrations locales et collectivités territoriales dans ce domaine (*Campagne des Villes Européennes Durables*). De manière générale, les régions européennes revendiquent officiellement des ambitions dans l'animation de la démocratie locale sur les questions environnementales (*Avis du comité des régions sur la sécurité nucléaire et la démocratie locale et régionale*, Journal Officiel des Communautés européennes, 98/C 251/06).

Certains pays présentent des expériences particulièrement innovantes, au niveau local, de participation du public aux décisions concernant certaines installations industrielles. C'est par exemple le cas de la Suède, notamment dans sa politique de gestion des déchets radioactifs de haute activité. Les réflexions nationales comme celle du Gouvernement et du Parlement britanniques ou les retours d'expérience mis en perspective par le réseau européen TRUSTNET soulignent la nécessité d'intégrer la concertation au processus de décision et de bien articuler les deux niveaux de décision, local et central.

Conclusion

Les expériences de concertation américaines et européennes sont chacune marquées par un contexte sociopolitique et historique particulier. Cependant si la plupart des réflexions dans le domaine de la concertation autour des sites industriels repose sur le principe de retours et d'échanges d'expériences, c'est qu'au-delà des particularités de chaque étude de cas, les questions posées, les problèmes rencontrés et les solutions testées sont de même nature, et à défaut de recettes, des recommandations peuvent être transposées d'une situation à une autre. Des conditions générales de réussite de la concertation semblent émerger de l'ensemble de ces expériences. Ces conditions sont principalement les suivantes :

- La concertation ne doit pas se limiter à un exercice ponctuel de consultation des parties concernées mais doit s'étendre à l'ensemble du processus de décision depuis l'élaboration du projet jusqu'à son évaluation après implantation,

- Le recours à la concertation doit faire partie des pratiques courantes des décideurs tout au long de ce processus ; administration et exploitants doivent prévoir dans leurs structures des procédures institutionnelles de concertation,
- La concertation doit être inscrite dans le processus de décision au sens où elle doit être capable d'en influencer l'issue. Ceci implique que les parties concernées puissent donner un avis sur plusieurs options pour un même projet.

Concernant la dimension locale, la majeure partie des expériences et réflexions conduit à deux recommandations : la décision doit tenir compte de l'avis des acteurs locaux parce que sur certains aspects ils connaissent mieux que quiconque l'environnement d'accueil d'un projet, mais aussi parce qu'ils sont directement concernés par les impacts potentiels d'une installation industrielle ; dans l'esprit du principe de subsidiarité, la décision doit être prise autant que possible au niveau local par les autorités concernées.

1.2. Participation des associations à la concertation autour des sites industriels en France

L'étude réalisée porte sur l'impact sur les conditions de vie de la population des approches dites « concertatives » du suivi des rejets des sites industriels en France. L'enquête a permis d'analyser les formes d'engagement et d'implication des associations et collectifs dans la concertation. Elle a été centrée sur des situations locales où ont été étudiées de nouvelles formes de relations entre la population, les réseaux associatifs, les exploitants, les pouvoirs publics et les experts publics et associatifs. L'analyse a mis en perspective les dispositifs de concertation dans les domaines nucléaire et non nucléaire. L'enquête a pris la forme de 25 entretiens semi-directifs auprès d'associations résidant à proximité d'installations dans plusieurs régions françaises (Nord-Cotentin, Alsace, Touraine, Poitou, Charente, Limousin, Nord-Pas de Calais).

La concertation : entre lutte et dialogue

Du point de vue des associations rencontrées, la concertation traduit un projet ambivalent. Celui-ci d'une part, tend à favoriser des consensus au travers d'une réflexion en commun entre parties concernées et, d'autre part, peut prendre la forme d'une lutte (étymologiquement, le terme « concertatio » désigne une « lutte d'athlètes antiques »), c'est-à-dire d'une discussion pied à pied avec l'administration et l'exploitant pour parvenir à une décision plus adaptée au contexte local. Dans cette seconde perspective, de leur point de vue, la concertation nécessite au préalable un rapport de forces équilibré dans un cadre de dialogue bien défini.

Si la démarche de concertation marque en soi une volonté de dialogue et de coopération, elle ne doit pas nécessairement viser le consensus. La mission d'information revendiquée par la plupart des instances de concertation est souvent rejetée par les associations qui ne souhaitent pas devenir le relais de la communication unilatérale de l'exploitant ou de l'administration. En revanche, le réseau associatif désire influencer les décisions qui ont un impact local en laissant à l'exploitant et à l'administration la responsabilité entière des choix. De cette manière, les associations ont l'ambition de contribuer au fonctionnement « sûr » des installations, même si par ailleurs elles peuvent contester la justification de leur implantation et/ou de leur activité.

C'est moins le souci d'apporter une contribution au processus de décision qui est initialement à l'origine de la participation des associations au suivi d'installations industrielles qu'un sentiment d'inquiétude et de colère face à des incidents, ou à un contrôle administratif perçu comme opaque. En s'engageant dans l'action, les membres d'associations locales reprennent dans une certaine mesure la maîtrise de leur environnement et de leur cadre de vie, et dépassent un sentiment premier d'exclusion et d'impuissance.

Comme le requiert la réglementation en matière d'installations classées, des dispositifs d'information et de consultation sont généralement en place autour des sites où interviennent les associations rencontrées dans le cadre de l'étude. Cependant, le plus souvent ces dispositifs ne répondent pas aux attentes des associations. De nombreuses informations peuvent être diffusées sur l'exploitation, mais elles sont ressenties comme partiales et peu crédibles avec pour seule intention de rassurer. Selon les associations, les procédures de consultation ne permettent pas de faire entendre et faire prendre en compte un avis. Les projets qui y sont présentés apparaissent comme « bouclés » et adoptés d'avance. Une dissymétrie forte persiste entre les connaissances, les compétences et les moyens des administrations et des exploitants d'une part, et ceux des associations d'autre part. Plusieurs facteurs favorisent cependant l'implication des acteurs locaux dans le suivi d'une installation. L'ancrage dans une tradition militante souvent ancienne est un trait commun bien partagé par les associations rencontrées. Il donne à leur action une dimension citoyenne qui dépasse les seules questions environnementales et introduit un questionnement plus large sur leur rôle d'acteur dans la vie publique et politique locale. Il accompagne leurs démarches d'un esprit de solidarité et de convivialité qui traduit l'ancrage de leurs préoccupations dans la vie de la communauté locale.

Les conditions de l'action associative

Les liens avec les autres associations au niveau local, régional ou national sont également primordiaux pour s'informer, se former et agir sur le terrain. Les actions et compétences – tant juridiques, politiques que techniques – des associations à ces différents niveaux se complètent. Au niveau local, les collectifs ou associations développent une compétence de terrain sur leur environnement proche et ont une capacité de réaction déterminante face aux évolutions d'une installation ou à d'éventuels incidents. Au niveau régional, les associations apportent souvent une compétence d'expertise, notamment dans le domaine de l'environnement, et peuvent également former leurs adhérents ou des membres d'associations locales. Outre ce fonctionnement en réseau, les associations bénéficient d'une inscription dans le temps et dans l'espace, génération après génération sur un même territoire, qui donne une certaine légitimité, une force et une continuité à leur action.

Les moyens d'action des associations reposent essentiellement sur un ensemble de compétences critiques qu'elles peuvent réussir à faire valoir progressivement dans le dispositif de concertation et qui peuvent contraindre à des évolutions de la part de l'exploitant ou de l'administration.

L'avis qu'émet une association peut avoir une portée, à la fois parce qu'il représente des préoccupations fondées sur une réalité locale, parce qu'il s'exprime sur les systèmes techniques et réglementaires existants, et parce qu'il est souvent formulé au bon endroit, au bon moment.

Tout l'enjeu pour les associations locales est d'accéder à des informations stratégiques ou de les produire. En d'autres termes, il s'agit de faire émerger des renseignements sur les équipements techniques et les risques qui posent réellement question en termes de protection de l'environnement, de santé des populations ou de sécurité. Par là même, les associations

souhaitent soulever des interrogations sur les aspects techniques et réglementaires de l'exploitation mais également sur des aspects éthiques. La possession de cette information stratégique permet aux associations de forcer l'attention dans le jeu institutionnel en amenant l'exploitant et l'administration à s'expliquer, à écouter ce qu'elles-mêmes ont à dire, pour finalement initier un dialogue. Les sources de cette information sont diverses depuis les données de l'exploitant et de l'administration jusqu'à l'expertise indépendante et la production autonome de données en passant par les documents discutés en Comités Départementaux d'Hygiène ou en conseils municipaux et aux renseignements informels communiqués par des riverains ou des employés de l'installation.

Dans certains cas, les associations peuvent produire elles-mêmes une expertise basée notamment sur leur bonne connaissance du terrain.

Les actions des associations autour des sites industriels prennent des formes variées : manifestations et pétitions (voire grèves de la faim), actions en justice et interventions dans les médias. Au travers de ces initiatives, les membres associatifs et les collectifs rencontrés marquent leur contestation de certains choix d'implantation et d'exploitation industrielles et relayent des attentes partagées par les populations locales. Ces actions ne sont pas contradictoires avec la concertation. Elles montrent cependant que la concertation n'est pas un but en soi, et qu'elle ne vise pas nécessairement à faire perdurer l'implantation d'une exploitation. Elles soulignent que la légitimité et la crédibilité des associations se construisent également en dehors des instances de dialogue.

La participation aux instances de concertation et le contact informel avec l'exploitant

Pour les associations, l'intérêt de ces instances peut dans un premier temps apparaître limité. Ces structures n'ont généralement qu'un rôle consultatif et elles n'offrent pas la possibilité de mener un dialogue en toute équité. Malgré une ouverture à la presse, l'information et les débats sont rarement relayés à l'extérieur. Cependant, les collectifs et associations tiennent à y siéger car il est possible d'avoir accès à certains documents, de faire émerger des problèmes, de poser des questions directes à l'exploitant et à l'administration et d'entendre leurs réponses. Ces réunions formelles sont également un moyen de faire acter des problèmes et de rappeler l'exploitant à ses engagements. A force d'opiniâtreté, la plupart des associations rencontrées arrivent à faire reconnaître la valeur de leur contribution au débat, ce qui contribue à rééquilibrer la structure de concertation.

Néanmoins, il semble toujours exister une tension au sein des associations et collectifs, parfois même parmi leurs membres, entre le souci de contribuer au suivi de l'installation et la crainte de servir de caution à l'exploitant et/ou à l'administration. La politique de la chaise vide est parfois pratiquée. Ce dilemme est d'autant plus difficile pour les associations qu'elles ont le sentiment d'être les seules à pouvoir dialoguer de manière critique avec l'exploitant dans ces instances officielles dans la mesure où selon les associations, pour les autres participants (élus et presse), ces structures sont avant tout des relais de communication.

Les instances formelles de concertation représentent des structures lourdes qui ne favorisent pas le dialogue direct entre les parties en présence dans la mesure où l'intérêt pour la concertation est diversement partagé entre eux. Les associations souhaitent avant tout pouvoir interroger et écouter l'exploitant. Bien que la présence des élus et de l'administration soit importante pour entendre les questions des associations et les réponses de l'industriel, elle ne facilite pas toujours le travail d'investigation et les échanges. Dès lors qu'il existe entre exploitants et associations une volonté commune de progresser dans le dialogue et de

dépasser la stricte application de la réglementation, la mise en place de structures informelles où les associations et l'exploitant constituent les principales parties crée les conditions d'une discussion plus ouverte et équilibrée. Pour les associations, ces échanges informels sont une garantie d'un lien continu entre l'exploitant et son environnement social proche. Pour l'industriel, du moins tel que le relayent les associations rencontrées, il y a souvent un enjeu pour la durabilité de son implantation locale.

Par ailleurs plusieurs associations de niveau départemental ou régional s'investissent de manière inédite dans les processus informels de concertation en jouant les médiateurs entre l'exploitant, l'administration et les associations locales. Cette position de recul par rapport aux controverses est rendue possible par leur expérience et la reconnaissance de leurs compétences par la majorité des parties. En revanche, plusieurs associations s'interrogent sur les difficultés pour l'administration à situer son propre rôle dans ces formes non officielles de dialogue par rapport à sa mission de contrôle.

Conclusion

Les associations mettent en évidence l'intérêt de lieux de dialogue ouverts où les problèmes associés à un projet sont abordés de manière décloisonnée, et les solutions peuvent être évaluées sans *a priori*. La prise en compte de leurs avis semble contribuer à asseoir la légitimité de l'implantation d'un site industriel, la durabilité de son exploitation, voire dans certains cas son fonctionnement presque quotidien. En revanche, lorsque la justification de l'implantation d'une exploitation reste contestée, cette contribution associative à la concertation a pour objectif essentiel de maintenir un contrôle citoyen sur un site controversé, tout en poursuivant une action de concertation mieux ciblée.

En définitive, les associations sont à la fois conscientes des limites des dispositifs de concertation existants et des opportunités qu'offrent des structures plus informelles de dialogue. Tout en étant modestes, leurs ambitions en matière de concertation sont pragmatiques. Elles visent à imposer non pas un avis, mais un dialogue pour soumettre l'exploitant à l'épreuve du regard extérieur de citoyens locaux concernés, et d'une certaine manière pour le contraindre – tout comme l'administration – à donner le meilleur de lui-même. Jouant parfois les trouble-fêtes, les acteurs associatifs font prendre en compte dans le suivi d'une installation industrielle un ensemble de critères - y compris non techniques et non réglementaires - qui peuvent apporter une contribution réelle à la sécurité de l'installation. Ils font également expliciter les présupposés des solutions techniques et évaluent leur cohérence avec l'environnement social local.

Tout en gardant leur autonomie et leur distance, les associations rencontrées semblent montrer qu'elles trouvent un intérêt commun à suivre une installation en relation avec l'exploitant et l'administration afin d'améliorer autant que possible son impact sur l'environnement. Cet intérêt commun a d'autant plus de valeur qu'il est souvent le fruit d'un long travail de la part des associations pour s'imposer et être reconnues comme acteurs dans le dialogue, et surtout qu'il n'exclut pas d'autres formes d'actions de concertation par ailleurs.

2. Études de cas

2.1 Approche concertative concernant les rejets de l'installation BNFL de Sellafield

Cette étude de cas concerne, dans une première partie, la démarche de concertation engagée par BNFL en septembre 1998 avec des acteurs locaux et nationaux et, dans une deuxième partie, la démarche de consultation des différents acteurs mise en place par les autorités (Environment Agency) dans le cadre de la révision des autorisations de rejets des installations de Sellafield.

Contexte historique

Les rejets des installations de BNFL, et plus particulièrement des installations de Sellafield, ont donné lieu depuis le début des années 1980 à la publication d'études épidémiologiques sur les risques d'excès de leucémies (soit pour la population voisine de l'installation, soit pour les enfants nés de parents travaillant dans l'installation).

En 1985, compte tenu des débats concernant les effets des rejets radioactifs, le Gouvernement anglais a instauré une commission (COMARE - Committee on Medical Aspects of Radiation in the Environment) ayant pour objet d'évaluer les effets liés aux rejets des installations nucléaires (volets épidémiologique et radioécologique). Cette commission composée d'experts scientifiques de l'université et des principaux centres de recherche publie régulièrement, depuis sa création, les résultats d'études et des mises à jour sur les effets attendus de l'exposition aux rayonnements ionisants. Elle a notamment permis de rassembler des informations détaillées sur les rejets passés des installations.

Parallèlement, au niveau international, des négociations sont en cours entre les pays européens concernés par la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est. Une convention a été signée en 1992 (entrée en vigueur en 1998) entre 16 parties contractantes dont la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Norvège et l'Union Européenne et porte essentiellement sur la limitation des rejets chimiques et radioactifs. En ce qui concerne les rejets radioactifs, la stratégie adoptée lors de la réunion ministérielle de la Convention OSPAR à Sintra (Portugal) les 22 et 23 juillet 1998 est de *"parvenir (d'ici 2020) à des teneurs ambiantes (dans les mers européennes) dans le cas des substances radioactives présentes à l'état naturel, et proches de zéro dans le cas des substances radioactives de synthèse."*

Dans ce contexte, les rejets des installations de Sellafield font l'objet de polémiques d'une part, avec la Norvège à propos des rejets de technétium (compte tenu des courants, une partie des substances radioactives rejetées par les installations de Sellafield se retrouvent plus spécifiquement dans les homards aux larges des côtes norvégiennes) et, d'autre part, avec l'Irlande qui demande l'arrêt du retraitement et qui a engagé une procédure juridique à l'encontre de BNFL.

Depuis le milieu des années 1990, les autorités anglaises (Environment Agency) ont engagé une nouvelle procédure de révision des autorisations de rejets de l'ensemble des installations nucléaires, les installations de Sellafield étant les premières concernées. Dans ce cadre, BNFL doit montrer les améliorations qui ont été apportées pour réduire les rejets de ses installations.

BNFL National Stakeholder Dialogue

C'est dans ce contexte qu'en septembre 1998, BNFL, à sa propre initiative, s'est engagé dans une démarche de concertation avec des acteurs locaux et nationaux. Cette démarche, dénommée "BNFL National Stakeholder Dialogue", a pour but de fournir à BNFL des *« conseils et recommandations afin d'améliorer sa politique et sa stratégie environnementales »*.

Il ne s'agit pas d'une instance décisionnelle, mais de concertation d'un point de vue général sur la politique et la stratégie de BNFL.

La démarche adoptée par BNFL

La démarche mise en œuvre par BNFL est ouverte à toute personne ou organisation se considérant concernée par le sujet. Pour mettre en place cette démarche, BNFL a mandaté un organisme indépendant "The Environment Council", spécialisé dans les processus de concertation et de dialogue sur les questions d'environnement. Cet organisme assure l'organisation matérielle des réunions (d'une durée d'une journée à une journée et demie), l'animation des groupes, la diffusion des documents et les interactions avec les "porteurs d'enjeux" ("stakeholders") si nécessaire. Pour ces réunions, BNFL a mis à disposition de l'organisation "Environment Council" une enveloppe budgétaire permettant de prendre en charge les dépenses liées aux déplacements des différents participants.

La première réunion a eu lieu le 9 septembre 1998, impliquant environ une centaine de personnes dont une cinquantaine d'organisations différentes : des communautés locales (municipalités, comtés, districts,...), des organismes de contrôle, la Commission Européenne, des groupes de pression (comprenant des représentants du niveau local et/ou national : Greenpeace, Friends of the Earth,...), des experts, ...

A l'issue de cette première réunion générale, il est apparu que les deux questions prioritaires à débattre étaient : le retraitement ("reprocessing") et la confiance ("trust"). En décembre 1998, la réunion d'un sous-groupe (comprenant 14 personnes) a permis de proposer l'organisation du dialogue sur la base de quatre groupes de travail autour d'un groupe plénier. Les thèmes ayant été retenus pour les groupes de travail sont :

1. La gestion des rejets des installations de Sellafield
2. La gestion des déchets "solides" (principalement liée aux installations de Sellafield)
3. La gestion du combustible irradié (retraitement versus stockage direct)
4. Le devenir des stocks de plutonium

Des groupes de travail ont ensuite été constitués pour permettre un approfondissement des différents thèmes (un groupe a été constitué autour de la question des rejets de Sellafield regroupant une quinzaine de personnes). Les règles de fonctionnement du groupe sont proposées par Environment Council puis discutées et adoptées par les participants. Le processus est clairement délimité dans le temps (le groupe de travail sur les rejets devait remettre ses résultats au bout d'une période de 8 mois au groupe plénier).

Le déroulement du processus de dialogue et ses principaux résultats

Les objectifs retenus par le groupe de travail sur les rejets sont :

"Recommander une démarche générale pour la gestion des rejets radioactifs liquides et gazeux de BNFL qui pourra notamment contribuer à définir la stratégie permettant de satisfaire les objectifs de la convention OSPAR".

Le groupe étant focalisé sur les recommandations pour la politique future des installations, les rejets ont été considérés à partir de 2000 et l'analyse a porté sur les différentes implications des stratégies d'amélioration permettant de réduire les rejets à l'horizon de 2020. Les informations concernant les rejets et les calculs en termes de doses ont été fournies directement par l'exploitant BNFL. Ces informations ont été revues par le groupe de travail et ont été considérées comme suffisantes pour le fonctionnement du groupe. Cette situation est rendue possible compte tenu des travaux qui ont été menés depuis le milieu des années 1980 : les informations fournies par BNFL ont déjà donné lieu à des discussions entre les différentes parties prenantes et à des demandes de précisions dans le cadre notamment des travaux de COMARE.

Les membres du groupe de travail ont défini des critères visant à sélectionner les radionucléides prioritaires pour la réduction des rejets. Dans cette optique, ils ont considéré qu'au-delà de la quantité de becquerels rejetés, il convenait de prendre en compte les impacts potentiels sur la santé, tout en s'accordant sur le fait que la présence de radionucléides dans l'environnement ou dans la nourriture pouvait être une préoccupation même si les doses induites par ces radionucléides étaient relativement faibles. Cette réflexion a conduit les membres du groupe à adopter 5 critères et à leur accorder un poids en fonction de leur importance dans la définition des stratégies. Ces critères et leur pondération sont les suivants : quantité rejetée dans l'environnement (pondération = 3), concentration dans l'environnement (pondération = 3), dose individuelle au groupe critique (pondération = 5), dose collective (pondération = 1), période radioactive (pondération = 1).

Tout en se limitant dans leur évaluation à ces critères quantifiables, les membres du groupe de travail ont clairement reconnu que, compte tenu des niveaux déjà atteints, les impacts radiologiques (en termes de doses) ne constituent pas l'élément moteur principal pour la poursuite de la réduction des rejets des installations. Pour eux, la poursuite de la réduction des rejets relève davantage d'une discussion relative à l'acceptabilité politique des rejets qui doit prendre en considération des critères non quantifiables tels que la perception du public, le développement durable et le principe de précaution. Cependant, dans la suite de ses travaux, le groupe conservera l'analyse en termes d'impacts radiologiques sans se donner une valeur spécifique à atteindre mais plutôt comme indicateur de réduction des rejets.

Les discussions du groupe de travail ont essentiellement porté sur la construction de scénarios pour les activités futures du site de Sellafield (couvrant diverses situations : de la poursuite des activités jusqu'à la fermeture totale). Une évaluation des impacts en termes de dose au groupe critique pour les prochaines décennies a été réalisée par BNFL et présentée au groupe de travail. Sur cette base, le groupe a engagé une discussion sur la pertinence des scénarios et les orientations possibles. Cette discussion a conduit à écarter le scénario d'arrêt immédiat de toutes les installations du site et celui de la poursuite de l'ensemble des activités : ces deux scénarios sont jugés non réalistes par les membres du groupe. Un consensus s'est établi pour analyser les aménagements possibles pour les scénarios comprenant la fermeture de certaines installations dans un horizon plus ou moins éloigné. Dans ces scénarios, le groupe s'est attaché à discuter les différentes "pressions" de nature à orienter la politique de réduction des rejets des installations de Sellafield dans les prochaines années. Parmi ces "pressions", on peut noter la convention OSPAR, l'emploi, l'économie de la région, la sûreté, les campagnes des ONG...

Le groupe reconnaît que les propositions faites par BNFL montrent une volonté de réduire les rejets, mais demande que BNFL s'engage plus clairement sur l'échéancier de la mise en œuvre des propositions de réduction des rejets et de la fermeture de certaines installations. Il

demande également des analyses complémentaires sur l'incertitude et la modélisation des rejets atmosphériques de l'I129, sur le démantèlement des installations, sur les facteurs économiques et sociaux, sur la sûreté,...

Au-delà de cette discussion sur les scénarios prospectifs, il faut souligner que, compte tenu des différences de sensibilité entre les participants au groupe de travail, aucun consensus n'a pu être obtenu quant à l'interprétation des objectifs de la convention OSPAR : au-delà des questions relatives à l'adoption de mesures techniques relatives à la réduction des rejets, le groupe n'a pas été en mesure de discuter des différentes conceptions de la protection de l'environnement et du maintien de la qualité de l'environnement, qui étaient pourtant au cœur des objectifs visés par la démarche.

Par ailleurs, compte tenu des discussions dans les groupes de travail et des préoccupations des acteurs politiques locaux, le groupe plénier a décidé de lancer une étude socio-économique sur la région West-Cumbria visant à évaluer les impacts de divers scénarios concernant la poursuite ou non de l'exploitation de tout ou partie des installations de Sellafield. Le rapport final présenté au groupe plénier décrit l'évolution possible de la population active dans la région selon les scénarios envisagés. Il apparaît clairement qu'actuellement environ 40% de l'activité économique de la région dépend de façon directe et indirecte des activités de BNFL. Cependant, l'étude met l'accent sur les alternatives possibles pour la région dans la perspective d'une diminution plus ou moins forte des activités de BNFL en soulignant la nécessité de pouvoir mobiliser des ressources importantes pour développer des activités nouvelles.

BNFL poursuit son processus de dialogue et a proposé une ré-évaluation des scénarios un an après la sortie du premier rapport. Sur la base de cette réévaluation, les participants du groupe de travail ont demandé que leur rapport soit transmis au Gouvernement dans le cadre de la consultation, engagée par Environment Agency, sur la stratégie de gestion des rejets de Sellafield. Le groupe s'est réuni à nouveau en octobre 2000 puis en janvier 2002 afin de réévaluer ses conclusions sur la base des nouvelles informations disponibles ou des nouvelles décisions (parmi ces éléments on peut noter la publication de l'étude socio-économique, les propositions d'Environment Agency concernant les rejets de Technétium 99, les décisions relatives à la fermeture des réacteurs Magnox,...). En fait, il est apparu que les recommandations initiales correspondaient toujours à la situation présente et les membres du groupe ont souligné l'influence de leur travail sur les propositions faites par les autorités concernant l'évolution des autorisations de rejets.

Conclusion

La démarche de dialogue engagée par BNFL marque donc clairement la volonté de concertation de l'exploitant lui-même.

Sur le plan de l'organisation, on notera le recours à un organisme tiers mandaté par l'exploitant pour organiser et structurer le dialogue entre les différents acteurs. Il faut également souligner que cette démarche s'inscrit dans la continuité des processus d'évaluation mis en place dans les années 80 par le gouvernement britannique (Comité COMARE).

Sur le plan des thèmes abordés, si l'objectif fixé par BNFL concernait l'amélioration de sa politique environnementale en ouvrant à la fois sur des questions locales et nationales, seules les questions locales ont véritablement donné lieu à un dialogue et débouché sur des recommandations concrètes quant à la gestion des rejets. Pour les autres thèmes (poursuite des activités de retraitement, devenir du stock de plutonium), les participants au processus de dialogue ne sont pas parvenus à faire émerger des propositions partagées ou partageables par le groupe, par contre, ils ont identifié un certain nombre de critères qu'ils ont jugé essentiels

pour évaluer, en toute transparence, les stratégies futures. Parmi ces critères, on notera l'entreposage des combustibles usés, les accidents du travail, le transport, les impacts et les risques associés à la construction d'installations nouvelles. Inversement, des critères tels que la durée de vie des installations et la dose collective n'ont pas pu obtenir de consensus entre les membres du groupe.

Contrairement aux groupes précédemment instaurés pour le suivi des impacts associés aux rejets des installations nucléaires, un des apports du processus de dialogue de BNFL est sans conteste l'opportunité offerte aux différents acteurs de s'interroger sur le devenir à moyen et long terme des installations présentes sur le site de Sellafield et la prise en compte dans ces discussions des considérations économiques et sociales pour la région associées aux différents scénarios d'évolution des installations dans le futur. Il faut cependant noter que suite à leur participation au processus de dialogue, des associations de défense de l'environnement s'interrogent : doivent-elles fournir une expertise gratuite à l'exploitant?

La consultation engagée par Environment Agency

Au Royaume Uni, Environment Agency est l'organisme chargé de préparer les autorisations de rejets des installations nucléaires et non nucléaires et de les soumettre aux Ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé, qui délivrent les autorisations. En 1994, lors du processus d'autorisation de création de l'usine de retraitement THORP à Sellafield, les Ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé demandent qu'une procédure soit mise en place pour permettre un ré-examen tous les *trois ans* de l'ensemble des autorisations de rejets des installations nucléaires. Environment Agency entame une réflexion dans ce sens en 1996.

A cette même période, BNFL a demandé une modification de ses autorisations de rejets pour Sellafield afin de faire face à une augmentation conjoncturelle des activités de retraitement (reprise d'anciens combustibles Magnox, notamment). Après discussion entre l'exploitant et les autorités, cette modification est accordée par les Ministres en novembre 1999 et la modification des autorisations de rejets entrent en vigueur au 1er janvier 2000. Suite à cette modification, Environment Agency a repris début 2000 sa réflexion sur la mise en place d'une procédure de révision régulière des autorisations de rejets de Sellafield et a soumis cette réflexion à une consultation auprès de différents acteurs.

En février 2000, Environment Agency soumet pour commentaires un document, spécifiquement dédié aux installations de Sellafield, qui décrit la méthodologie que souhaite utiliser Environment Agency pour évaluer les impacts des rejets de Sellafield et définir les autorisations de rejets en tenant compte des stratégies de réduction des rejets possibles. Ce document décrit les différentes informations que doit fournir BNFL (planning des activités industrielles, notamment) et les évaluations des impacts qui doivent être effectuées (doses individuelles et collectives⁶, impacts sur l'environnement). Il a été envoyé directement pour consultation aux élus locaux de la région de Sellafield, aux administrations locales et nationales, aux ONG, aux acteurs économiques de la région... Par ailleurs, le document était

⁶ Pour l'évaluation de la dose collective, l'Environment Agency fait référence à la publication 77 de la CIPR en soulignant à la fois les précautions qu'il convient de prendre pour le calcul et l'utilisation de la dose collective pour de larges populations à faibles doses, mais en même temps qu'elle joue un rôle significatif pour l'application du système de protection radiologique en ce qui concerne la gestion des déchets. Ainsi, la dose est calculée pour une période de 500 ans, pour l'ensemble de la population du Royaume-Uni et pour les populations "au-delà des mers" (soit, essentiellement les doses pour les populations concernées par les pêches des mers européennes).

accessible directement sur le site WEB d'Environment Agency, ainsi que dans des lieux de consultation locaux.

Cette consultation a duré 8 semaines. 51 personnes ont consulté le document dans les lieux de consultation locaux, 325 personnes ont visité le site WEB et 127 personnes ont téléchargé le document. Au total, 42 commentaires écrits ont été adressés à Environment Agency. En août 2000, Environment Agency a publié un rapport reprenant chaque commentaire numéroté⁷ et présentant la réponse d'Environment Agency.

Parmi les items qui ont donné lieu à discussion, on peut noter :

- La justification de l'installation
- La sécurité à long terme (100-1000 ans)
- La définition de l'objectif "proche de zéro" dans la convention OSPAR
- La nécessité d'intensifier les contrôles indépendants par Environment Agency des installations de BNFL
- Le développement des recherches sur les impacts à la flore et à la faune
- Les faibles doses
- Les enjeux économiques pour la région
- La nécessité d'une comparaison internationale

Le 31 juillet 2001, Environment Agency transmet pour consultation publique jusqu'au 3 décembre 2001 ses propositions pour les futures autorisations de rejets de Sellafield. Cette consultation s'accompagne de réunions publiques. Les propositions finales d'Environment Agency ont été publiées le 16 août 2002 pour l'ensemble des radionucléides. Ces propositions ont été adressées aux différents Ministères (Environnement, Santé, Agriculture) pour avis, avant de pouvoir devenir effectives. Ces propositions comprennent une réduction des trois quarts des limites pour les rejets atmosphériques et de la moitié pour les rejets liquides et devraient entraîner une réduction de l'ordre de 25 à 30 % des doses individuelles des groupes les plus exposés. Les autorisations sont désormais proposées pour l'ensemble du site et non plus par installation et le programme de surveillance de l'environnement est renforcé.

Parallèlement, le Technétium (Tc99) ayant été considéré comme prioritaire par le Gouvernement, le 30 novembre 2000, Environment Agency a lancé une consultation auprès du public, jusqu'au 5 mars 2001, sur les options possibles concernant la révision des limites pour ce radionucléide sur la base de la méthodologie adoptée après consultation. Ainsi, Environment Agency a diffusé un rapport présentant les options de réduction possibles pour les rejets de Tc99 sur la base des données demandées à BNFL, et un questionnaire demandant les commentaires sur ces options. Suite à cette consultation, Environment Agency a adressé ses propositions aux Ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé en septembre 2001. En septembre 2002, la décision des Ministères pour les autorisations de rejets pour le Tc99 n'était toujours pas prise.

⁷ Un numéro a été attribué à chaque commentaire et envoyé à la personne ayant rédigé le commentaire. Ce système permet à chaque personne de vérifier que son commentaire a été pris en considération et a reçu une réponse de la part d'Environment Agency, tout en restant anonyme.

Références

Environment Agency: "Scope and Methodology for the full re-examination of the Sellafield authorisations for the disposal of radioactive wastes", February 2000.

Environment Agency: "Response to comments on the Scope and Methodology for the full re-examination of the Sellafield authorisations for the disposal of radioactive wastes", August 2000.

Environment Agency: "Explanatory document to assist public consultation on proposals for the future regulation of technetium 99 discharges from British Nuclear Fuels plc Sellafield into the Irish Sea", November 2000.

Environment Agency: "Explanatory document to assist public consultation on proposals for the future regulation of disposals of radioactive waste from British Nuclear Fuels plc Sellafield", July 2001.

OSPAR: "Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est", Texte tel qu'amendé le 24 juillet 1998 et actualisé le 11 novembre 2000.

COATES R.: "BNFL experience of public engagement: expectations for risk policies", in: The Second Villigen Workshop, Switzerland, 23-25 January 2001, OECD/NEA.

Environment Council: "BNFL National Stakeholder Dialogue: Discharges Working Group", 28 February 2000.

Environment Council: "BNFL National Stakeholder Dialogue: Waste Working Group", 28 February 2000.

Environment Council: "BNFL National Stakeholder Dialogue: West Cumbria: Socio-economic study", Inception report, October 2000. (Voir rapport final)

2.2 La démarche d'expertise menée par la Commission Locale de Surveillance du CNPE de Fessenheim à l'occasion de la seconde revue décennale du site.

Historique

La Commission Locale de Fessenheim (CLS) a été créée en 1977, parallèlement au démarrage de la centrale de Fessenheim.

La naissance de cette institution fait suite à la contestation suscitée au milieu des années 1970 par le projet d'implantation d'une centrale nucléaire dans la plaine du Rhin. Première unité REP (réacteur à eau pressurisée) du palier des 900 MWe dans le parc français, la centrale de Fessenheim est également en 1975, alors que la procédure d'autorisation est encore en cours, la première installation nucléaire à faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat⁸. Au niveau local, la contestation se traduit en 1977 par une grève de la faim de sept personnes pendant 24

⁸ "L'autorisation de l'installation nucléaire étant juridiquement distincte de la déclaration d'utilité publique, des requérants ne peuvent se prévaloir utilement à l'encontre du décret d'autorisation de création d'une centrale des vices qui auraient entaché la déclaration d'utilité publique." Extrait de l'arrêt du Conseil d'Etat, CE, Ass. 28 février 1975, "Herr...", Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon), année 1975, p. 162.

jours à Roggenhouse, et plusieurs manifestations. Dès l'origine, ce mouvement se construit en étroite relation entre associations alsaciennes, allemandes et suisses. Sous la pression des élus et de l'opinion, le Conseil Général décide de créer une Commission locale de surveillance (CLS), composée d'élus (maires et conseillers généraux) et d'associations locales, pour suivre le fonctionnement de la centrale (on notera que cette création intervient bien avant la circulaire Mauroy de 1981 sur les commissions locales d'information (CLI)).

Cependant la mission de surveillance de la Commission n'est pas clairement définie. Des tensions se font rapidement jour entre les élus et l'administration sur le rôle dévolu à ce nouvel outil. Destinataire des informations délivrées par EDF, la Commission est avant tout sollicitée pour relayer les communiqués de l'exploitant auprès du public. Cependant les élus ont le sentiment de cautionner l'exploitant en limitant leur action à cette mission d'information. De plus, l'accès aux documents leur est en partie refusé. Au début des années 1980, la discussion au sein de la Commission se focalise sur la publication et la révision du Plan Orsec-Rad. La Préfecture du Haut-Rhin refuse de communiquer le contenu du Plan aux élus. En 1983, les conseillers généraux décident de boycotter la Commission en signe de protestation. Ce boycott semble être le premier signe fort de l'évolution de l'activité de la Commission de l'information vers le suivi.

C'est à l'occasion de la première visite décennale (VD1), en 1989, que cette évolution prend réellement forme. La Commission commande alors deux groupes de scientifiques associatifs pour réaliser des contre-expertises de divers aspects relatifs à la sûreté et à la radioprotection, et pour lui faire part de recommandations.

Les nouveaux statuts de la Commission rédigés en 1994 traduisent explicitement cette nouvelle orientation, en exposant les deux missions que se donne l'instance de surveillance : mobilisation d'expertise et information.

En 1998 débute la deuxième visite décennale (VD2). La Commission a recours aux deux mêmes groupes d'experts. Elle leur demande d'une part, de faire le suivi des décisions issues des contre-expertises de 1989 et, d'autre part, d'analyser des aspects de sûreté et de radioprotection qui lui posent plus particulièrement question.

En 2001, la Commission dresse un bilan des contre-expertises et engage de nouvelles études sur les points qu'elle juge prioritaires parmi les questions soulevées par les experts. La mission d'expertise de la Commission s'inscrit ainsi dans la durée.

Un lieu de dialogue structuré

Les vingt membres attirés de la CLS sont des élus et des représentants associatifs qui n'ont aucune compétence particulière dans le domaine nucléaire. La Commission leur offre la possibilité d'avoir des échanges directs et réguliers (au rythme de deux fois par an) avec les experts de l'administration (la DRIRE) et de l'exploitant, qui comptent parmi les invités permanents. De manière plus ponctuelle, à l'occasion des contre-expertises qu'elle commande, la Commission est en relation avec des experts associatifs. En élargissant sa mission première d'information, la CLS est devenue une instance de dialogue qui structure les échanges entre les acteurs locaux et nationaux concernés par la centrale et traite des interrogations pratiques que se posent ses membres sur la centrale et son environnement.

La légitimité que confèrent à la CLS son mandat du Conseil Général et son expérience de plus de vingt ans en a fait un outil de transparence. La Commission est le lieu où s'ouvrent et se débattent les dossiers. Les associations peuvent demander à la CLS d'intervenir pour qu'EDF

leur communique des pièces utiles pour l'exercice de leur mission de suivi alors qu'une demande directe auprès de l'exploitant pourrait se solder par un échec.

Mise à l'agenda de questions sur la centrale et explicitation des positions des acteurs

La discussion qui s'établit au sein de la CLS entre exploitant, associations, élus et administration met bien souvent en évidence des questions de fond, qui ne relèvent pas de la simple divergence de vues entre acteurs. Ainsi par exemple, pour la CLS le vieillissement de la cuve ou la résistance de la digue au risque sismique nécessitent des investigations. De la sorte, la CLS organise des discussions entre experts et non-experts sur les caractéristiques techniques de la centrale, sur son fonctionnement et son environnement. Elle donne un caractère officiel à ces débats et conduit l'exploitant et l'administration à les prendre en compte. Les problèmes mis à l'agenda peuvent concerner spécifiquement la centrale de Fessenheim et son environnement ou toucher de manière large tout ou partie du parc nucléaire. Les débats qui se tiennent couramment de manière informelle entre EDF et les experts associatifs (CRII-RAD, GSIEN) par média interposés à propos du parc nucléaire prennent une couleur nouvelle. Les experts associatifs sont mandatés par la CLS, instance pluraliste, créée par une autorité locale (le Conseil Général) et soutenue par une autorité publique nationale (l'Autorité de Sûreté dans le cadre de la circulaire Mauroy). Ces experts agissent dans le cadre d'une convention co-signée par la CLS, l'exploitant et l'administration. Dès lors, les questions et les débats que leurs travaux suscitent sont d'une certaine manière reconnus d'intérêt public. Par ailleurs, les discussions ne sont plus distantes mais directes, et les arguments peuvent être échangés et débattus en face à face. Le débat n'en est que plus efficace.

En soulevant des interrogations nouvelles, la CLS amène l'exploitant mais également l'administration à expliciter chacun sa position. Le travail de contre-expertise réalisé par la CRII-RAD et le GSIEN se traduit par un jeu de questions-réponses entre EDF et les experts associatifs. Comme l'exige la convention, ces échanges sont transmis en copie à la CLS qui reçoit d'un côté une critique élaborée des arguments d'EDF, de l'autre une réponse étayée de l'exploitant. Dans la mesure où, dans leurs échanges, EDF et les experts associatifs font référence à des avis de l'administration, cette dernière est elle-même conduite à motiver et expliquer ses points de vue. Les contre-expertises mettent à plat sur un ensemble précis de questions les positions respectives d'EDF et des autorités publiques, leurs arguments et leurs divergences. A l'issue de la deuxième visite décennale, les membres de la CLS ont indiqué avoir pris la mesure de ce qui sépare réellement EDF et l'Autorité de Sûreté, au travers par exemple de leur évaluation de problèmes comme le vieillissement de la cuve et la durée de vie de la centrale. Ce constat semble avoir permis à une partie des membres de la CLS de considérer qu'il n'existait pas, selon leurs termes, de "*complicité entre l'Etat et l'Etat dans l'Etat*".

Continuité du suivi : mise en évidence de progrès, identification et hiérarchisation de questions à traiter

Le travail comparatif mené par la CRII-RAD et le GSIEN à l'occasion de la deuxième visite décennale (VD2) a fait ressortir un certain nombre d'évolutions. Il a également montré les limites de cet exercice lourd et ponctuel : malgré leur présence en VD1⁹, les experts ont dû à

⁹ A noter qu'à la première visite décennale, un expert belge et un expert allemand étaient également intervenus au côté du GSIEN et la CRII-Rad.

nouveau investir beaucoup de temps pour prendre connaissance des éléments techniques. Même si le champ d'étude de VD2 était plus ciblé que celui de VD1, un effort important a été fourni pour identifier et analyser les problèmes nouveaux. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de la sûreté qui a reposé sur un important travail documentaire. Au sortir de VD2, la CLS a jugé qu'il n'était pas opportun d'attendre à nouveau dix ans pour reprendre les questions soulevées lors de la visite décennale, et qu'il était nécessaire de continuer à travailler dans un premier temps sur celles qui lui paraissaient les plus importantes. Dans cette perspective, la CLS a élaboré un agenda d'expertise en partenariat avec les experts publics et EDF. Ceci a abouti au lancement de deux nouvelles études en 2001 concernant la résistance de la digue au séisme et les conséquences d'une inondation sur le fonctionnement de la centrale. Il est prévu de traiter les autres questions au fur et à mesure en fonction de leur priorité et des résultats des expertises nouvellement engagées.

L'objectif de la CLS n'est pas de prendre acte du résultat des contre-expertises et des réponses que fournit EDF. Il est acquis qu'un certain nombre de points mentionnés par les experts associatifs pourront être soldés par un traitement rapide d'EDF cependant que d'autres devront faire l'objet de recherches complémentaires. De plus il va de soi qu'au cours du fonctionnement de la centrale de nouvelles questions surgiront dont la Commission pourra éventuellement se saisir. Dans le même temps, l'attention de la CLS ne se porte pas uniquement sur les défauts et les problèmes. Comme l'ont plusieurs fois souligné dans leurs rapports la CRII-RAD et le GSIEN, de nombreuses améliorations et des progrès ont été notés entre les deux visites décennales. Certains rejets radioactifs ont été très nettement réduits. Plusieurs recommandations des experts en matière de sûreté ont été suivies. Les interrogations des membres de la CLS et l'identification de problèmes tendent in fine à une amélioration de la sûreté et de la radioprotection. Les associations qui siègent à la Commission attachent de l'importance au suivi du fonctionnement de la centrale quand bien même certaines souhaitent obtenir sa fermeture définitive.¹⁰

Pour exercer ce travail de suivi, la CLS dispose de l'appui technique du Pôle Environnement et Cadre de Vie du Conseil Général du Haut-Rhin. Cette contribution apparaît indispensable pour analyser les informations et dossiers de l'exploitant dont la CLS est destinataire et pour suivre les contre-expertises. La pertinence de la mission d'expertise de la CLS tient au fait que ses membres ne sont pas impliqués à un titre ou un autre dans le fonctionnement de la centrale. Il est déterminant de ce point de vue que la CLS dispose de son propre pôle de compétences et ne dépende pas de celles de la DRIRE qui est elle-même amenée à exprimer un point de vue et expliciter sa position d'autorité de contrôle.

L'analyse des résultats des contre-expertises est un travail en soi. La CLS ne souhaite pas engager autant d'études qu'il y a de questions. Il ne lui paraît pas utile de multiplier les expertises dans la mesure où elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour les traiter. Le travail de hiérarchisation des problèmes est de ce point de vue primordial pour sélectionner les questions à suivre en priorité. Il est à noter que la structure de la CLS favorise le fonctionnement en groupes de travail, l'analyse d'information, et la prise de décision. La Commission compte vingt membres. Son bureau en réunit huit. Cette organisation interne permet de traiter de manière effective et efficace les contre-expertises. En comparaison, des CLI comprenant plus d'une cinquantaine de membres (la CLI de Cadarache en compte quatre-vingts) semblent généralement plutôt structurées pour favoriser la diffusion la plus large possible d'information concernant l'INB vers l'extérieur, et paraissent peu en situation

¹⁰ "Je suis sur une barque. Ma main gauche pagaye, et ma main droite essaye d'attraper une branche pour sortir de la barque. L'action au sein de la Commission de Surveillance n'empêche pas qu'il y a un autre but."

d'organiser des échanges contradictoires pour faciliter une analyse en commun des questions par ses membres.

La Commission sert de forum de débat entre les acteurs concernés par la centrale, et bénéficie des contributions contrastées des élus locaux, de l'exploitant, de l'administration et des experts associatifs. Le regard critique de ces derniers et des élus apporte une part essentielle : il exerce une certaine pression sur l'exploitant et l'administration et les amène à expliciter leurs positions. Toutefois, le rôle de la CLS ne consiste en aucun cas à promouvoir *ex abrupto* les critiques formulées par l'un ou l'autre de ses membres, ou par les experts qu'elle aurait commandités. La CLS cherche à faire émerger des questions pertinentes par rapport à ses missions : le suivi du fonctionnement de la centrale, de sa sûreté et de son environnement. D'importantes divergences de vues persistent entre les membres de la CLS, en particulier sur l'arrêt ou la poursuite de l'exploitation de la centrale. Pour autant, la mission de suivi reste une préoccupation commune des membres de la Commission, ce que traduisent de manière explicite les statuts de la Commission. L'intérêt pour ce suivi déborde d'ailleurs les frontières et la CLS invite dans ses commissions les autorités locales allemandes et suisses les plus directement concernées (Fribourg, Bâle).

En marge des débats qui traversent la plaine du Rhin sur l'opportunité d'une filière nucléaire en Alsace, la Commission Locale de Surveillance occupe une position de médiation dont l'objectif est d'accompagner le fonctionnement de la centrale au plus près des problèmes qui se posent en pratique, en prenant en compte les interrogations des acteurs locaux.

Références

- Charles Haby (président de la CLS), *La Commission de Surveillance de la centrale nucléaire de Fessenheim*, présentation au CSSIN, Colmar, 1996
- Convention GSIEN, CLS, CNPE Fessenheim, DRIRE de Strasbourg, 26 août 1999
- Rapport sur la visite décennale n°2 du réacteur 1 du site de Fessenheim, GSIEN, 6 mars 2000
- Convention Criei-rad, CLS, CNPE Fessenheim, DRIRE de Strasbourg
- Rapport 99-29, Contrôle de la radioactivité des sédiments du Canal du Rhin, en amont et en aval du CNPE de Fessenheim, Criei-rad, 23 juin 2000
- Rapport 00-10, Contrôle de la radioactivité des eaux souterraines, principalement le tritium, à proximité du CNPE de Fessenheim, Criei-rad, 22 juin 2000
- Rapport 00-11, Centrale Nucléaire de Fessenheim : étude critique des rejets radioactifs, du plan de contrôle et des résultats des contrôles radiologiques, Criei-rad, 25 juin 2000
- Criei-rad, *Centrale Nucléaire de Fessenheim*, Trait d'union n°17, 3^{ème} trimestre 2000
- Recueil des arrêtés du Conseil d'Etat (Lebon), année 1975, p. 162
- Michel Prieur, *Droit de l'Environnement*, Dalloz, 1991, p. 96
- Circulaire du Premier Ministre Pierre Mauroy à Messieurs les Préfets relative aux "Commissions d'Information auprès des grands équipements énergétiques", 15 décembre 1981
- Philippe Blanchet, Bénédicte Vallet, Pierre Paquet, Georges Decourt, *La gestion des risques industriels aux prises avec le territoire : réflexions à partir de l'analyse de dispositifs d'information et de concertation*, Rapport, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Ministère de l'Industrie, IPSN, Programme Risques Collectifs et Situations de crise du CNRS, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, décembre 1997

2.3 Demande d'autorisation de rejets du CNPE de Saint-Alban : analyse des griefs de la CRII-RAD

Par un Mémorandum du 5 février 1999, adressé aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de l'industrie, la CRII-RAD a sollicité l'annulation de la procédure d'enquête publique concernant le renouvellement des autorisations de rejets de la centrale nucléaire de Saint-Alban. La CRII-RAD se référait pour cela à l'article 10 du décret 95-540 du 4 mai 1995 (relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base) qui stipule que le dossier de demande d'autorisation doit être « régulier et complet ». La CRII-RAD, estimant que le dossier présentait des inexactitudes et des lacunes, demandait l'interruption de la procédure d'enquête publique et le réexamen du dossier par la DSIN afin que les corrections qu'elle estimait nécessaires y soient apportées.

Divers aspects de cette affaire sont examinés dans le cadre de la présente réflexion sur les approches concertatives : 1) Contenu du dossier de demande d'autorisation soumis par l'exploitant et griefs de la CRIIRAD, 2) Examen préliminaire du dossier, 3) Finalité de l'enquête publique, 4) Concertation et pouvoir de décision.

Rappel de la procédure d'autorisation de rejets (DAR) des INB

La rédaction du dossier incombe à l'exploitant « pétitionnaire » qui l'adresse au service instructeur, qui était alors la Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires (DSIN). L'instruction du dossier impliquait les administrations et experts nationaux suivants : la DSIN, s'appuyant sur l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN), la Direction Générale de la Santé (DGS), s'appuyant sur l'Office de Protection contre les Rayonnements Ionisants (OPRI), la Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles (DDSC) et la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques (DPPR). La procédure prévoit la consultation des administrations locales concernées, des conseils municipaux et du conseil départemental d'hygiène, ainsi qu'une enquête publique. A noter que la consultation de la Commission européenne dans le cadre de l'article 37 du traité Euratom peut également être nécessaire. L'instruction a plusieurs objectifs :

- S'assurer du caractère régulier et complet du dossier, cette première étape pouvant conduire la DSIN à demander à l'exploitant de modifier le contenu du dossier. Lors de cette phase de l'instruction, un dialogue technique avec l'exploitant est généralement établi.
- Recueillir, sur la base du dossier éventuellement modifié, les avis et les demandes d'informations complémentaires émanant des administrations et experts consultés en vue de contribuer à la préparation de la réponse des pouvoirs publics. Cette phase de l'instruction implique un dialogue technique avec l'exploitant.
- Recueillir parallèlement, à partir du même dossier, les avis des personnes du public et des associations dans le cadre d'une enquête publique. Les avis sont consignés dans des registres mis à leur disposition. Durant l'enquête, qui dure d'un à deux mois, le commissaire enquêteur peut décider d'organiser une réunion publique avec l'exploitant. A l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur rédige, sur la base des commentaires recueillis, un « avis motivé » qu'il adresse au Préfet.
- Préparer la décision des pouvoirs publics qui se traduit généralement par un arrêté. Celle-ci repose sur l'appréciation des limites acceptables, telle qu'elle résulte notamment des avis des administrations et instances consultées et du commissaire enquêteur. Cette autorisation prend la forme d'un arrêté interministériel d'autorisation de rejets et de prélèvements d'eau.

Contenu du dossier de demande d'autorisation soumis par l'exploitant et les griefs de la CRII-RAD

La CRII-RAD a reproché à la DSIN de ne pas avoir fait corriger par l'exploitant les parties du dossier que l'association jugeait incomplètes ou incorrectes. Il s'agit en particulier du résumé non technique du dossier et de la synthèse des bilans radioécologiques.

Il faut souligner que l'article 8 du décret du 4 mai 1995 stipule que la demande d'autorisation comprend notamment :

- un document indiquant ... les incidences de l'opération [de rejets] sur la ressource en eau, le milieu aquatique, ...sur la qualité de l'air, les odeurs, la santé,

Cependant, dans ce décret, il n'est pas demandé explicitement de produire une analyse de l'état initial. En outre, l'article 8 précise que si ces informations sont données dans une étude d'impact, celle-ci remplace le document d'incidence précédent. La confusion entre les pièces exigées pour une étude d'incidence et pour une étude d'impact explique sans doute la polémique sur le dossier de renouvellement de la demande d'autorisation de rejets de Saint-Alban¹¹. Celui-ci contenait en fait des pièces qui ne sont pas exigées par le décret du 4 mai 1995, à savoir notamment les documents faisant l'objet des critiques de la CRII-RAD :

- le résumé non technique. Ce document est cité dans la circulaire du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact (et non aux études d'incidence).
- la synthèse des bilans radio-écologiques, accompagnée de l'étude réalisée par l'IRSN pour le compte de l'exploitant. Ces mesures sont réalisées sur une base volontariste à l'initiative de l'exploitant.

Le résumé non technique, selon la circulaire du 27 septembre 1993 précitée, est destiné à faciliter la compréhension de l'étude d'impact par le public. Or le résumé figurant dans le dossier de l'enquête publique de Saint Alban contient des propos de l'ordre du plaidoyer qui ont suscité les critiques suivantes de la part de la CRII-RAD [1] :

« dans son résumé non technique, EDF indique au public :

- « les médecins de la CIPR ont déterminé des limites acceptables, sans risque pour la santé.
- Elles ont été reprises par l'Union européenne, par la législation française et dans celle des autres Etats membres. »

La CRII-RAD fait remarquer que « La réglementation française serait donc en conformité avec les recommandations et limites internationales et européennes et fixerait des limites consensuelles » et « sans risque pour la santé » et poursuit que « Selon ce schéma, les autorisations de rejets demandées par EDF devraient dès lors lui être accordées sans débat puisqu'elles correspondent à des doses inférieures aux limites et donc dépourvues de tout impact sur la santé... ».

¹¹ On notera qu'à compter de janvier 2000, la DSIN, sur la base d'une lecture combinée des textes applicables aux INB, exige que les exploitants fournissent une étude d'impact dans les dossiers de demande d'autorisation de rejets et de prélèvements d'eau et non plus simplement une étude d'incidence.

En ce qui concerne le bilan radioécologique, la CRII-RAD a émis des critiques portant sur son caractère incomplet (absence des résultats concernant le tritium et le carbone 14) :

« pour démontrer la quasi-absence d'impact de ses rejets sur l'environnement, EDF s'appuie entièrement sur le bilan décennal qu'elle a commandité à l'IRSN. Présentée en annexe C3, cette étude constitue près du tiers du dossier et prétend rendre compte de l'état radiologique de l'environnement de la centrale.

La lecture attentive de ce document révèle des lacunes inadmissibles dans un dossier réglementaire ... »

La CRII-RAD a considéré que la DSIN avait pour obligation de faire corriger par l'exploitant ces éléments du dossier :

« La demande est instruite par la DSIN, conformément aux dispositions du décret 95-540 (article 6). Ce texte stipule clairement que le dossier présenté par EDF doit être contrôlé, et si nécessaire corrigé, avant d'être transmis à l'échelon local pour consultation des populations et des élus concernés... ».

En définitive, la CRII-RAD s'appuie sur ces arguments pour demander l'annulation de l'enquête aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de l'industrie [1] : *« nous sollicitons, par conséquent, votre intervention afin que la procédure soit interrompue, que la DSIN réexamine le dossier et fasse procéder aux corrections qui s'imposent avant de soumettre la demande à une enquête publique en bonne et due forme ».*

Le contrôle du dossier qu'évoque la CRII-RAD renvoie à la notion d'examen préliminaire du dossier, encore appelé « examen de recevabilité ».

Examen préliminaire du dossier

En pratique, la DSIN s'appuie sur les avis de divers services et experts, dont généralement l'IRSN, pour juger de la recevabilité du dossier tel quel ou de la nécessité d'en demander la modification par l'exploitant¹². Dans ce cas, l'exploitant doit tenir compte des remarques formulées lors de l'examen préliminaire du dossier. Il n'est pas rare que cet examen conduise la DSIN à demander une modification du dossier.

L'argumentation de la CRII-RAD en faveur d'un examen plutôt « engageant » pour les pouvoirs publics soulève un première interrogation : « qui porte alors la responsabilité du dossier soumis à instruction et enquête publique ? »¹³.

¹² La circulaire du 20 mai 1998 stipule, dans la section consacrée à « l'examen préliminaire du dossier de demande d'autorisation de rejet », que la DSIN en « vérifie le caractère complet et régulier, avec l'aide au besoin des autres services intéressés ».

¹³ Lors de l'audition publique de Mme Rivasi du 10 février 2000 à l'Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, M. Lacoste a rappelé la procédure en vigueur pour les demandes d'autorisation : "... l'exploitant formule une demande d'autorisation, laquelle est soumise à instruction par la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) pour le compte des deux Ministres - Environnement et Industrie. Une première consultation nationale a lieu. Le dossier est ensuite envoyé au Préfet qui mène une enquête publique, tient une conférence administrative, sollicite l'avis d'un certain nombre d'organismes concernés, tout ceci aboutissant, le cas échéant, à un arrêté interministériel d'autorisation" [2].

On rappellera à ce propos que les décrets de 1974 relatifs aux demandes d'autorisation de rejets prévoyaient que l'exploitant procède en deux temps : d'abord une étude préliminaire, soumise à un premier examen par les pouvoirs publics, puis l'étude d'impact destinée à l'instruction approfondie et soumise à l'enquête publique. Le décret du 4 mai 1995 a supprimé cette démarche en deux temps, ce qui assure notamment une meilleure visibilité de l'enquête publique et évite que les documents présentés soient perçus comme engageant conjointement le contrôleur et le contrôlé.

Deuxième interrogation suscitée par la position de la CRII-RAD : dans le cas d'un examen préliminaire relativement approfondi, le dossier dont il faut apprécier le caractère régulier et complet doit-il se limiter aux pièces du dossier cité dans le décret du 5 mai 1995 ou convient-il d'examiner aussi les pièces additionnelles qui sont précisément celles visées par la plainte de la CRII-RAD ? L'extension éventuelle de l'examen aux pièces additionnelles conduirait ainsi, par exemple, à porter une attention particulière au résumé non technique, qui est la pièce la plus facile à comprendre par le public. A noter que l'IRSN n'avait pas été saisi de l'examen de ce résumé.

La troisième interrogation suscitée par les critiques de la CRII-RAD est celle du type d'information sur lequel l'IRSN se base pour expertiser l'étude d'incidence ou l'étude d'impact de l'installation. Il faut souligner que la méthodologie d'évaluation de l'impact des rejets sur les populations que l'IRSN appliquait habituellement consistait à apprécier cet impact à partir de la modélisation des transferts des rejets jusqu'à des groupes de population susceptibles d'être les plus exposés. L'évaluation de l'impact ne reposait pas sur les mesures réalisées dans l'environnement.

Enfin, une dernière interrogation, qui est sous-jacente aux critiques de la CRII-RAD, concerne l'inclusion par l'exploitant, dans le dossier soumis à enquête, des études radioécologiques réalisées par l'IRSN. La critique est ici d'ordre déontologique (l'IRSN juge et partie). Cette critique n'est pas fondée. Tout d'abord, le service chargé de l'expertise n'est pas le même que celui qui réalise les mesures (règles de déontologie de l'IRSN). De même, le service qui réalise les mesures de surveillance pour l'autorité n'est pas celui qui réalise des mesures dans le cadre de contrats avec l'exploitant. Enfin, et surtout, les mesures sont des informations objectives encadrées par des procédures donnant lieu à des intercomparaisons qui peuvent être réalisées par tout laboratoire, y compris l'expert public chargé de la surveillance et de l'expertise pour les autorités dès lors qu'il respecte ces règles de déontologie. Par contre, c'est à l'exploitant d'interpréter ces mesures. Une enquête réalisée au plan européen par l'IRSN (juillet 2000) confirme que telle est la pratique générale au plan européen.

Finalité de l'enquête publique

Parallèlement à l'instruction du dossier par l'administration et ses appuis techniques, le public est consulté sur le même dossier selon une procédure étroitement encadrée par le décret du 23 avril 1985 sur les enquêtes publiques (articles 7 à 21).

Les limites de cette consultation ont été fréquemment dénoncées par les associations.

La consultation a pour but de recueillir les commentaires du public par le biais de registres présents sur les lieux de consultation des dossiers et ne prévoit de débat que si le Commissaire enquêteur décide d'organiser une « réunion d'information et d'échange avec le public ». Mais la réglementation en vigueur ne prévoit pas explicitement l'organisation de débats contradictoires entre les personnes du public et l'exploitant. Une interprétation restrictive de

la réglementation (cf. exemple de La Hague) peut laisser supposer qu'il n'est pas possible de faire appel aux capacités de dialogue offertes par les Commissions locales d'information (CLI) pendant la période de l'enquête publique.

Il existe donc un écart important entre l'aspiration des associations à être partie prenante à l'examen du dossier soumis à l'enquête publique et les possibilités d'intervention offertes par celle-ci. Ce constat conduit à s'interroger sur la finalité de l'enquête publique dans le cas des rejets des INB et plus généralement dans le cas de l'implantation des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) ou des INB.

Il semble qu'elle ait bien pour objectif final de permettre l'expression de l'avis du public et pas seulement d'informer celui-ci : « *Dans les années 1970, la demande croissante des Français pour une association plus étroite aux décisions touchant à leur cadre de vie a conduit le législateur à mettre en place la procédure d'enquête publique pour d'autres fins que l'expropriation, généralement subordonnée à la réalisation préalable d'une étude d'impact... Ce dispositif assure, s'il est bien conduit, une information satisfaisante du public sur les conséquences d'un projet d'aménagement et permet à celui-ci d'exprimer son avis, ce qui constitue un saut qualitatif remarquable par rapport à la simple gestion des plaintes telle que vue précédemment [3] ».*

Si tel est bien le cas, il est alors clair que l'instrument actuellement disponible pour assurer l'expression du public n'est pas bien adapté aux attentes des parties prenantes en matière d'association aux décisions concernant l'implantation des installations industrielles et leurs rejets dans l'environnement. Les progrès auxquels aspirent les associations et le public sont donc à rechercher en explorant de nouvelles procédures de concertation.

Concertation et pouvoir de décision

Afin d'éviter des ambiguïtés sur ce qui est appelé ici « concertation » ou encore « implication des parties prenantes », il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'explorer les voies destinées à modifier le partage de pouvoir de décision. La version anglaise de ces expressions pourrait laisser à penser que tel est le cas : « stakeholder involvement in decision making ». Les réflexions de plus en plus nombreuses consacrées aux procédures visant une implication accrue des parties prenantes se fondent sur le constat qu'une telle implication est de nature à favoriser l'élaboration de décisions de meilleure qualité et plus efficaces, même si la décision finale (arbitrage) ne correspond pas exactement aux attentes de telle ou telle catégorie [4]. L'implication plus étroite des parties prenantes, notamment par le biais de débats contradictoires ou d'expertises pluralistes, permet aux pouvoirs publics d'apprécier les arguments échangés notamment par les associations, l'exploitant et les experts nationaux. De tels échanges peuvent apporter un éclairage nouveau sur des points jugés secondaires, voire non identifiés par les experts publics, mais qui présentent pourtant une importance réelle dans le contexte local. La concertation tend à favoriser la compréhension mutuelle des divers points de vue en présence.

La concertation ainsi conçue n'entraîne aucune perte de responsabilité des pouvoirs publics (« *la concertation n'est pas la codécision* » [3]). Elle oblige par contre à un effort accru dans la mesure où l'implication d'acteurs nouveaux et souvent revendicatifs nécessite la mise en place de forums plus ou moins formalisés pour organiser et encadrer le dialogue entre les parties prenantes.

Références

- [1] *CRII-RAD : Mémoire du 5 février 1999 adressé aux ministres de la santé, de l'environnement et de l'industrie en vue d'obtenir l'annulation de la procédure d'enquête publique concernant le renouvellement des autorisations de rejets et prises d'eau de la centrale nucléaire de Saint Alban/Saint Maurice.*
- [2] Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement. Michèle Rivasi. Office Parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Rapport N°2257 Assemblée Nationale et N°272 Sénat, mars 2000.
- [3] Les conditions de réussite de la concertation à l'amont des projets d'infrastructure. Christophe Quintin. Thèse professionnelle. Mastère Management Public et Maîtrise Technique, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1996.
- [4] Une nouvelle perspective sur la gouvernance des activités à risques. Séminaire TRUSTNET, Commission européenne, 4^{ème} programme RTD, octobre 2000.

2.4 Le processus de concertation autour de la révision du décret d'autorisation de l'usine COGEMA de La Hague

Cette étude de cas a permis d'avoir une appréciation globale de la procédure de concertation telle que prévue par les textes réglementaires et effectivement mise en œuvre. En outre la situation étudiée présente la caractéristique d'avoir donné lieu à une démarche novatrice d'expertise pluraliste de la recevabilité du dossier de l'exploitant.

Contexte / Chronologie

L'usine COGEMA de La Hague fait l'objet depuis quelques années d'une attention particulière tant en ce qui concerne le suivi des rejets radioactifs et chimiques dans l'environnement que le domaine de fonctionnement de l'usine.

Il faut rappeler, qu'en 1995 et 1997, le Professeur Viel et son équipe avaient publié les résultats d'études épidémiologiques analysant l'évolution de l'incidence des leucémies notamment chez les jeunes du canton de Beaumont-Hague et interrogeant le lien entre les rejets de l'installation COGEMA et l'occurrence de leucémies parmi ces jeunes. La polémique suscitée par le lien suggéré entre l'incidence élevée observée dans cette cohorte et l'exposition aux rayonnements ionisants, a conduit les pouvoirs publics à décider la mise en place début 1997 d'une Commission Scientifique présidée par le professeur Souleau¹⁴ chargée de réaliser une nouvelle étude épidémiologique. Après la remise du rapport d'étape de cette Commission en juillet de la même année, deux nouvelles personnalités ont été chargées par les pouvoirs publics de poursuivre le travail engagé : Annie Sugier, Directrice de la Protection à l'IRSN et le professeur Alfred Spira, Directeur de recherche à l'INSERM. La première a été chargée en tant que Présidente du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin (GRNC), de reconstituer les doses reçues par les populations concernées et d'évaluer les risques de leucémies liés aux rejets de l'installation de COGEMA La Hague ainsi qu'aux rejets des autres installations

¹⁴ Doyen de l'Université de Pharmacie de Châtenay-Malabry

nucléaires de la région; le professeur Spira étant chargé d'approfondir les études épidémiologiques. Le GRNC, composé d'experts pluralistes, a contribué de façon significative au processus de concertation associé aux installations COGEMA de La Hague. Outre les études relatives à l'évaluation des risques de leucémies, des missions complémentaires ont en effet été confiées au GRNC. Ces missions ont consisté successivement à évaluer l'impact des rejets radiologiques de l'usine de COGEMA La Hague selon une approche réglementaire (mission de novembre 1997) et d'évaluer l'impact des rejets chimiques de cette même installation (mission d'août 2000).

Parallèlement, un dialogue était engagé entre COGEMA et la DSIN depuis 1994 en vue de modifier les décrets d'autorisation de création de l'établissement de La Hague et de réexaminer les autorisations de rejets radioactifs. Cette mise à jour des autorisations était envisagée pour " - permettre à COGEMA d'adapter les conditions générales d'utilisation de ses installations - *consacrées au retraitement des combustibles irradiés et au traitement des effluents et déchets* ; pour répondre tant aux évolutions attendues de la nature des combustibles usés qu'aux besoins de traitement d'autres types d'effluents ou de déchets particuliers" (lettre de Madame Lauvergeon, Présidente de COGEMA, adressée aux Ministres de l'Environnement et de l'Industrie officialisant la transmission du dossier de demande de modification du décret d'autorisation de création de trois installations de COGEMA-La Hague, en septembre 1999).

Suite au dépôt par COGEMA d'un projet de dossier de demande de modifications de ses autorisations de création (DAC), la DSIN réunit, en septembre 1998, un groupe d'experts pluraliste sous la présidence d'Annie Sugier, en tant que Présidente du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin, pour donner un avis sur la recevabilité des études d'impact et de dangers fournies dans le projet de dossier déposé par COGEMA en appui de sa demande. Un avis était demandé parallèlement à l'IRSN.

Pendant cette période, des discussions se sont instaurées aux différents niveaux de l'administration quant au périmètre de la demande de COGEMA : devait-elle être limitée à une demande de modification des décrets d'autorisation de création ou pouvait-elle inclure également une demande de modification des autorisations de rejets ? Ce n'est qu'en juillet 1999, que la DSIN fera savoir au groupe d'experts le contenu définitif de la demande qui sera déposée par COGEMA en précisant qu'"une demande d'autorisation de rejets, même si elle était souhaitable, ne pouvait être imposée juridiquement" et ajoutant « une telle révision peut avoir lieu dans le cadre de l'article 13 du décret du 4 mai 1995 ». Selon cet article, il est précisé que « à la demande du bénéficiaire de l'autorisation ou à leur propre initiative, les ministres chargés de la Santé, de l'Industrie et de l'Environnement peuvent modifier par arrêté les conditions prévues dans l'arrêté d'autorisation » (lettre du 8 juillet 1999, de la DSIN au groupe d'experts pluralistes).

La première analyse des dossiers, tant par le groupe d'experts que par l'IRSN, conduit à l'automne 1998 à un avis de refus de la recevabilité en l'état du projet de dossier de COGEMA et à la demande de compléments d'informations (lettre du 13 octobre 1998 du groupe d'experts à la DSIN et lettre du 22 octobre 1998 de l'IRSN à la DSIN). Suite aux compléments apportés par COGEMA, la DSIN saisit à nouveau le groupe d'experts qui rend un avis favorable (lettre du 29 janvier 1999 du groupe d'experts à la DSIN), tout en émettant des critiques explicites notamment sur la faiblesse de l'étude d'impact des rejets chimiques et sur la justification du niveau de rejet maximum annoncé. *Le groupe considère que pour donner de la visibilité au débat, il vaut mieux choisir cette formule qui ne bloque pas l'enquête publique et permet de fournir des arguments aux différents intervenants concernés. Cette*

*position n'est toutefois pas comprise par certains*¹⁵. L'IRSN est également saisi ; son analyse rejoint celle du groupe de recevabilité mais ne fait pas l'objet d'une diffusion extérieure.

L'enquête publique démarre le 2 février 2000 et sera prolongée jusqu'au 17 mai 2000. L'avis du groupe d'experts, comprenant les critiques exprimées par le groupe, sera rendu public au même titre que le dossier soumis à enquête publique à la demande du Ministère de l'Environnement.

S'agissant des autorisations de rejets, la dernière étude du processus est celle de la fixation des nouvelles autorisations, comme indiqué plus haut, à l'initiative des ministres concernés. La réflexion sur ce sujet est engagée en mai 2000 par la DSIN qui demande à l'IRSN de lui faire part de son avis "sur les bases techniques à retenir pour la fixation des limites relatives à la composante radioactive des rejets". Dans sa réponse, en septembre 2000, l'IRSN présente "une analyse du domaine de fonctionnement demandé par COGEMA sans évolution des procédés actuellement mis en œuvre et examine des voies d'amélioration à court terme ou à plus long terme, susceptibles de réduire encore les niveaux de rejets radioactifs". Une analyse plus détaillée des calculs d'impact pour différentes options de rejets a ensuite été produite par l'IRSN en décembre 2000. L'IRSN joue donc bien ainsi son rôle d'expert proposant des alternatives, la décision finale appartenant aux autorités.

Parallèlement, le GRNC poursuit ses travaux propres. En particulier, en juillet 2000, une nouvelle mission est confiée au GRNC portant sur l'analyse des incertitudes associées à l'évaluation de l'impact radiologique et sur l'étude de l'impact des rejets chimiques. Ce dernier point correspondait à l'une des réserves principales émises par le groupe de recevabilité en amont de l'enquête publique. *Il apparaît ainsi clairement que la stratégie du groupe de recevabilité a été suivie d'effet puisque les critiques qu'il a émises – de préférence à un refus de recevabilité – ont conduit les pouvoirs publics à demander que soit réalisée l'étude d'impact des rejets chimiques.*

S'agissant de la modification des décrets d'autorisation de création, on peut mentionner que le groupe permanent "usines" s'est réuni en janvier 2001 pour examiner les rapports préliminaires de sûreté associés à la demande de l'exploitant et a formulé son avis. A ce jour les procédures n'ont pas encore abouti.

Démarche concernant la recevabilité et l'enquête publique de la demande de modification des décrets d'autorisation de création

Cette étude illustre d'une façon particulièrement explicite tout d'abord la difficulté pour les acteurs qui se situent à l'extérieur du cercle formé par l'exploitant, l'administration et ses appuis techniques et plus particulièrement pour les acteurs locaux d'avoir une vision complète du processus d'autorisations dans le contexte d'une INB mais également par des avancées importantes dans le processus de concertation.

Ainsi, l'étude met en évidence un processus informel de dialogue entre l'administration et l'exploitant en amont du dépôt officiel de la demande et donc de l'enquête publique. Ce fonctionnement classique permet d'éviter des démarches inutiles et vise à mieux cadrer les

¹⁵ Dans son rapport à l'Office Parlementaire en mars 2000 sur "Les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement", Michèle Rivasi mentionne : *"J'avoue avoir été quelque peu surprise de l'avis remis par Mme Sugier, lequel est des plus contradictoires. Il avance d'une part que les marges ne sont pas explicitées, que l'on ne dispose pas de données suffisamment précises... ce qui ne l'empêche toutefois pas de conclure que le dossier en question est recevable !"* (p. 390).

demandes des pétitionnaires. Par contre, ce fonctionnement, du fait qu'il n'est pas connu, brouille la lisibilité du processus et la distinction des rôles entre l'exploitant et l'administration qui est une condition de la crédibilité du dispositif de contrôle. Quant à la consultation opérée à travers l'enquête publique, elle reste un outil au service de l'administration dans son processus de décision mais n'éclaire pas nécessairement les motivations de la décision finale, une partie des arguments techniques qui la sous-entendent n'étant pas rendus publics.

Le fait que l'enquête publique n'ait porté que sur la DAC et non sur la DAR a également brouillé la lisibilité du processus d'analyse confiée au groupe d'experts pluraliste. Ainsi, la demande formulée par la DSIN au groupe pluraliste porte sur les rejets alors même que l'enquête publique était limitée à la DAC : *"Dans le cadre du processus de révision des textes réglementaires encadrant les activités des usines de La Hague, j'ai souhaité recueillir l'avis du groupe d'experts sur la recevabilité des études d'impact et de dangers fournies par COGEMA en appui de ses demandes"* (Lettre DSIN du 14 septembre 1998)¹⁶.

Le dialogue entre l'exploitant et l'administration conduira cependant l'exploitant à introduire, sans obligation réglementaire, dans le dossier soumis à enquête publique, comme on l'a mentionné dans l'historique ci-dessus, des éléments d'information susceptibles d'être utilisés par l'administration pour la révision de ses autorisations de rejets. Ceci permettra au groupe d'experts pluraliste d'aborder de façon détaillée cette dimension. Le dossier déposé par l'exploitant est donc le fruit d'une discussion réalisée en amont qui ne procure pas une visibilité d'ensemble sur le processus.

De même, les questions des intervenants, dans le cadre de l'enquête publique, ne donneront pas lieu à un dialogue avec l'exploitant dans la mesure où les réponses ne seront pas diffusées ni discutées publiquement. Elles seront remises au commissaire enquêteur après la clôture de la consultation du public. On notera également la confidentialité de certains documents de sûreté du dossier qui échappent ainsi à l'examen du groupe d'experts pluraliste sur la recevabilité comme à l'enquête publique. Enfin, les prescriptions envisagées par l'administration dans la perspective d'une éventuelle autorisation ne sont pas soumises à l'enquête publique (au contraire de l'étude de cas anglaise – voir BNFL).

S'agissant des aspects relatifs à la concertation, l'analyse de cette étude de cas fait apparaître un certain nombre d'innovations. En élargissant l'exercice d'examen de la recevabilité à un groupe d'experts pluraliste, les pouvoirs publics ouvrent le champ de l'expertise. En outre, le groupe d'experts pluraliste s'est largement appuyé sur l'expertise construite dans le cadre des travaux du GRNC. Compte tenu de son niveau d'expertise et de sa connaissance concernant l'évaluation des impacts liés aux rejets de l'installation de La Hague, ce groupe d'experts a été en mesure d'analyser finement l'ensemble de l'étude d'impact et de dangers et de demander des précisions pertinentes à l'exploitant. Les remarques et commentaires formulés par le groupe d'experts seront largement pris en compte par l'administration et également repris par les associations dans leurs commentaires.

¹⁶ Dans cette lettre, le Directeur de la DSIN précise qu'il a souhaité recueillir l'avis du groupe d'experts sur la recevabilité de ces études, en particulier pour ce qui concerne :

- *"la méthodologie employée par COGEMA pour évaluer l'impact des usines sur les populations et l'environnement, en relation avec les travaux menés par le groupe Radioécologie Nord-Cotentin,*
- *l'optimisation et la justification des rejets nominaux affichés par l'exploitant et leur cohérence avec l'objectif ultime de faire tendre les rejets liquides vers zéro."*

Si le dossier déposé reste de la responsabilité de l'exploitant, il apparaît qu'il intègre de nombreuses observations et suggestions tant de l'administration que du groupe d'experts pluraliste chargé d'étudier la recevabilité qui ont été intégrées préalablement à son dépôt. Ces modifications sont cependant intégrées sans que cela soit nécessairement visible du point de vue de la population. Cette situation contribue à masquer l'action effective de l'administration et à renforcer une opinion fréquente chez les acteurs locaux d'une collusion entre l'exploitant et l'administration.

On notera enfin, dans ce contexte, la volonté de la Commission Spéciale Permanente d'Information près de l'Etablissement COGEMA de La Hague (CSPI) d'apporter une contribution à la procédure d'enquête publique (projet de réunion publique, proposition de diffusion des documents auprès de la population). Cependant, cette étude de cas met en évidence le caractère cloisonné de l'enquête publique vis-à-vis de l'outil de concertation que constituent les commissions locales (ici la CSPI de La Hague). Il est significatif que l'initiative de la CSPI d'organiser une réunion dans le contexte de l'enquête publique ait été annulée suite aux réserves émises par le Commissaire enquêteur considérant que la présentation *"de l'avis du groupe d'experts sur la recevabilité... présenterait une difficulté d'ordre réglementaire compte tenu de l'enquête en cours"* (lettre du Président de la Commission d'enquête du 4 février 2000). Cependant, ce même Président organisa lui-même une réunion publique un mois plus tard (réunion boycottée par la plupart des associations).

Quelques éléments de conclusion

L'analyse de cette étude de cas fait apparaître un certain nombre de points innovants en terme de concertation :

- L'élargissement de l'exercice de recevabilité à un groupe d'experts pluraliste à la demande des autorités de sûreté :
 - ces dernières ouvrent le domaine de l'expertise sur la recevabilité et tiennent compte des remarques et commentaires formulés par le groupe d'experts ;
 - le groupe d'experts s'appuie largement sur l'expertise construite dans le cadre des travaux du GRNC ;
 - compte tenu de son haut niveau d'expertise et de sa connaissance concernant l'évaluation des impacts liés aux rejets de l'installation de La Hague, ce groupe d'experts est en mesure d'analyser finement l'ensemble de l'étude d'impact et de dangers et de demander des précisions à l'exploitant ;
 - les analyses réalisées par ce groupe servent de base pour l'ensemble des acteurs qui s'intéressent au dossier.
- Au cours de l'enquête publique, la CSPI propose un certain nombre d'actions visant à assurer une bonne diffusion de l'information :
 - demande de mise à disposition de dossiers supplémentaires pour les associations ;
 - proposition (non réalisée) de mise sur Internet des dossiers ;
 - projet d'organisation d'une réunion publique (annulée, puis remplacée par une réunion publique organisée par la Commission d'enquête publique).
- Une mise en évidence publique progressive du processus réglementaire et de ses conditions d'application par des échanges critiques entre l'exploitant, les experts, les ministères, l'Autorité de sûreté et les associations.

On peut également noter une très forte mobilisation des associations pour analyser les dossiers. Les associations se situent à une étape ultérieure du processus : non plus celui de la recevabilité du dossier, mais celui de l'acceptabilité ou non des autorisations de rejets.

On peut enfin souligner la documentation importante fournie par l'exploitant quant à l'étude d'impacts et de dangers.

Parmi les points qui n'ont pas trouvé de réponse, on peut citer :

- Les divergences de points de vue sur le fait que COGEMA n'ait pas déposé conjointement à la demande de modification des décrets d'autorisation de création, une demande de modification des autorisations de rejets ;
- L'absence d'un débat entre l'ensemble des acteurs, la plupart des associations n'ayant pas souhaité participer à la réunion publique qu'elles ne considéraient pas comme étant crédible;
- L'absence de discussion sur le niveau des rejets acceptables entre les différents acteurs (seule une discussion approfondie a été instaurée sur la recevabilité) ;
- Le manque de connaissances et d'évaluation sur l'impact associé aux rejets chimiques de l'installation. Ce dernier point a été complété par la nouvelle mission du GRNC.

Résumés de deux cas étudiés dans le cadre du Rapport sur la concertation autour des sites industriels

Une papeterie limousine

Créée il y a 25 ans en liaison avec le réseau France Nature Environnement, l'association environnementale locale s'est progressivement intéressée au site papetier installé sur sa commune. A la suite de rejets de liqueur noire dans la rivière, l'association est en conflit juridique avec l'usine depuis plusieurs années lorsqu'intervient en 1990 le rachat par un groupe nord-américain. La capacité du site doit être triplée et la nouvelle direction souhaite consulter l'association. Celle-ci exprime des attentes précises concernant l'approvisionnement et le transport de bois, ainsi que les risques associés au transport de chlore. En mobilisant les connaissances locales de ses adhérents et les compétences techniques et juridiques du réseau associatif départemental et régional, l'association obtient de l'exploitant qu'il opte pour une préparation de chlore sur le site.

L'action de l'association vise autant à influencer les options de process technique pour le site qu'à obtenir plus de transparence de la part de l'administration sur les analyses qu'elle possède et les motifs de ses décisions. Au moment de l'extension du site, l'association rencontre l'exploitant de manière informelle très régulièrement. Ces réunions se poursuivent depuis et sont l'occasion d'analyser des questions qui sans être strictement réglementées touchent à l'impact du site sur la qualité de vie de la commune (odeurs, bruit, incidents...).

Le Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) de Dunkerque

Comptant parmi les principaux ports français, le site industriel de Dunkerque comprend une centrale nucléaire et une quinzaine de sites SEVESO principalement dans le domaine de la métallurgie mais aussi de la chimie lourde (raffinerie pétrolière). En 1989 après une longue période de conflit avec l'industrie, les élus prennent acte de la crise économique majeure qui touche la région et s'engagent dans une réflexion pour relancer le développement économique en prenant en compte le passé d'industrie lourde de leur ville. Il est décidé de rester fidèle à cette vocation, et de favoriser l'implantation de nouvelles industries en s'assurant que les nouveaux projets seront visés par les acteurs locaux et que les effets sur l'environnement seront correctement maîtrisés et surveillés. Pour répondre à ces objectifs un Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) est créé. Son conseil d'orientation réunit sous la présidence du Préfet : des représentants de la Chambre de Commerce et d'Industrie, du patronat, de 18 municipalités (rassemblées en une Communauté Urbaine), de 15 associations locales (rassemblées en Fédération) et des services déconcentrés de l'Etat.

Suite à un bilan environnemental initial, un comité de pilotage composé sur la même base de représentation élabore un Schéma d'Environnement Industriel. Le schéma définit des dispositifs d'environnement industriel pour l'implantation de nouvelles exploitations. Il prévoit que les entreprises candidates à l'implantation passent devant une Commission "Nouveaux Projets" au SPPPI. Les usines qui s'installent doivent par ailleurs répondre à un cahier des charges en matière d'environnement, à la fois complémentaire aux obligations légales et spécifique aux caractéristiques du site industriel dunkerquois.

Quatre autres Commissions pluralistes travaillent sur différents aspects d'environnement industriel (eau, air, déchets, risques) au sein du SPPPI. Les Commissions commanditent des études et débattent de leurs résultats. L'émission de poussières par les cheminées de SOLLAC (6500 tonnes/an de poussières contenant de la dioxine et du furanne) est un des sujets majeurs débattus au SPPPI. Une étude épidémiologique sur 1200 enfants a été menée en 1993 pour le SPPPI par l'Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique, l'Observatoire Régional de la Santé et l'hôpital de Dunkerque. Bien qu'aucun risque respiratoire n'ait été décelé, l'étude a identifié une taille moyenne inférieure pour les enfants résidant dans les zones polluées. Depuis 1990 une association locale mesure grâce à une "table à poussières" la quantité quotidienne de poussières émises et identifie son origine en référence à la localisation des cheminées et à l'orientation des vents communiquée par Météo France. L'association a été consultée par l'entreprise à l'occasion de l'installation d'un équipement destiné à réduire les émissions de poussières. Par la publication de ses mesures, elle rappelle régulièrement que si cette pollution n'est pas réglementée, elle constitue un impact significatif, et visible, sur la qualité de vie d'une partie des habitants de l'agglomération.

3. *Éléments juridiques*

Le droit de l'environnement, apparu dans les années soixante-dix, a fortement contribué à développer l'information du public, la communication traditionnelle tendant ainsi à se muer en concertation propre à favoriser la participation citoyenne. Le droit nucléaire, dispositif réglementaire commandé par les impératifs prioritaires de la défense et de l'approvisionnement énergétique national, est longtemps resté à l'écart de cette évolution.

Cependant, cet écart commence à se résorber. L'émergence d'une forte demande d'information du public, l'appréhension à l'égard des risques industriels, nucléaires ou non, née de grands accidents récents, justifient un effort d'explication inédit, fondé sur la concertation. Or cet effort passe avant tout par la clarification des procédures utiles, des textes et de leur interprétation. Et lorsque des dérogations au droit commun s'avèrent nécessaires, leur raison d'être doit s'expliquer. Tel est l'exercice que la présente contribution juridique s'efforce d'amorcer.

3.1. Institutions : les outils de la concertation

A partir des deux procédures essentielles impliquant l'intervention du public dans les choix intéressant l'activité nucléaire, soit la demande d'autorisation de création de l'INB (**DAC**), et la demande d'autorisation de rejets d'effluents liquides et gazeux et de prélèvements d'eau de cette installation (**DAR**), il convient de noter leurs spécificités au regard du droit commun, notamment du droit des installations classées : les procédures d'autorisation, les conditions de leur renouvellement, l'étude d'impact, l'enquête publique sont ainsi examinées. Cet inventaire offre l'occasion de clarifier certaines notions sujettes à équivoque.

3.1.1. L'autorisation : indépendance des procédures

Face à la multiplicité des procédures et aux inévitables duplications de formalités, le principe d'indépendance des procédures mérite d'abord attention.

Ce principe signifie, d'une part que chaque autorisation, spécifique, ne vaut pas pour un autre domaine que celui pour lequel elle a été accordée, d'autre part que les irrégularités affectant une autorisation ne vicient pas les autres autorisations accordées à propos du même projet.

Ainsi, l'autorisation de création d'une installation nucléaire est juridiquement distincte d'une déclaration d'utilité publique (DUP), soumise à des règles différentes. En conséquence les vices affectant la DUP ne peuvent être invoqués à l'encontre du décret d'autorisation d'une centrale nucléaire (*Conseil d'Etat 28 février 1975, Herr...*). Et, à l'inverse les vices affectant l'autorisation de création d'une centrale nucléaire ne peuvent être invoqués à l'encontre du décret déclarant les travaux de construction d'utilité publique (*Conseil d'Etat 4 mai 1979, Département de Savoie*).

Les installations nucléaires de base, n'étant pas soumises à la procédure d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement (*Conseil d'Etat 20 juin 1984, Association Les amis de la terre...*) ne sont pas tenues de procéder à l'étude de dangers prévue par le décret du 21 septembre 1977 (*Conseil d'Etat 27 mai 1991, ville de Genève*) ; c'est également pourquoi des communes ne pouvaient attaquer la création de la centrale nucléaire de Cattenom en se fondant sur la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la

protection de l'environnement¹⁷ (*Conseil d'Etat 16 octobre 1991, commune de Roeser et Dudelange*).

Recevabilité, bien-fondé, acceptabilité

Dans un procès, avant de rechercher si une demande est fondée, le juge doit au préalable examiner si elle est recevable. Une fois seulement cette première étape franchie, il peut entrer dans le vif du sujet, instruire et examiner le bien - fondé de la demande. La même distinction préside normalement à la délivrance d'autorisations administratives : ainsi l'instruction d'une demande de permis de construire débute « si le dossier est complet » (art. R421-12 code urbanisme). De même pour l'autorisation de création d'une installation classée: le dossier une fois constitué, le préfet vérifie qu'il est complet (art.5 du décret 77-1133 du 21 septembre 1977, modifié, pris pour l'application de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement), puis déclenche alors l'enquête publique et les demandes d'avis requis par le décret ; s'étant ainsi forgé son opinion sur l'acceptabilité de la demande, il prend l'arrêté décisif (art.11 §2 du même décret).

L'autorisation de rejet d'effluents liquides ou de prélèvements d'eau obéit à la même démarche : le dossier régulier et complet, donc recevable, peut dès lors être soumis à enquête publique (art.4 du décret 93-742 29 mars 1993 relative à la procédure d'autorisation et de déclaration prévue par l'article 10 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

En matière nucléaire le dossier de demande d'autorisation de création (DAC) comprend l'ensemble des informations utiles, sur la forme comme sur le fond (art.3- du décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires (J.O. 14 décembre) ; et l'ouverture de l'enquête publique n'y dépend d'aucune vérification formelle du dossier (art. 3-II et III, de ce même décret). Quant aux DAR, le décret 95-540 du 4 mai 1995, relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (J.O. 6 mai), calqué sur le décret 93-742 (sur la procédure d'autorisation et de prélèvement prévue par l'article 10 de la loi sur l'eau), exige un dossier « régulier et complet », donc un examen de recevabilité qui, en pratique, va bien au-delà de la vérification formelle.

Dans le processus de concertation engagé à propos de la modification de demande d'autorisation de l'installation de COGEMA La Hague, le groupe d'experts chargé d'évaluer la demande formulait à juste titre en octobre 1998 un avis de non recevabilité : en l'absence de technologies alternatives proposées pour réduire ultérieurement les rejets et de présentation des modèles utilisés pour évaluer l'impact des rejets, le dossier, incomplet, était donc irrégulier, et donc irrecevable (étude de cas La Hague). De même, l'avis « non négatif » (recevable mais avec des demandes de modifications) formulé par le même groupe d'experts en janvier 1999, s'attachant aux lacunes de l'étude de dangers et à l'impact des rejets chimiques : centré sur la méthodologie, il comporte donc une appréciation au fond.

¹⁷ Loi n° 76-663 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (J.O. du 8 octobre). Décret d'application : décret 77-1133 du 21 septembre 1977, modifié, pris pour l'application de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Renouvellement de l'autorisation

La remise en cause d'une autorisation - exploitation ou rejet - peut intervenir en deux occasions : soit l'autorisation a été octroyée à titre temporaire - la question de durée est ici cruciale (§1) ; soit les conditions d'exploitation se sont substantiellement - ou notablement modifiées - la question de «changement notable» est alors en cause (§2).

§1- Durée des autorisations

Création d'installation

Jusqu'en 1992, les autorisations d'exploiter des installations classées étaient par principe permanentes, les autorisations temporaires n'étant délivrées qu'à titre exceptionnel (Boivin, droit des installations classées, chap.9, 283s).

Récemment, les impératifs environnementaux ont conduit le législateur à systématiser les autorisations à caractère précaire pour les installations les plus sensibles. C'est ainsi le cas pour les stockages souterrains de produits dangereux (art.6-1, Loi 92-646 du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement), et les installations dont l'exploitation pour une durée illimitée créerait des risques inacceptables (id.loc).

S'agissant des INB l'autorisation de création, non soumise à un délai, peut être prorogée par décision ministérielle (art.3.II décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires (J.O. 14 décembre)) et ce, sans étude d'impact ni enquête publique, dès lors que la prorogation envisagée « n'affecte pas de façon substantielle l'importance ou la destination de l'installation et n'en augmente pas les risques » (*Conseil d'Etat 8 juillet 1992*).

Rejets d'effluents

L'autorisation de rejets d'effluents banals est à durée limitée (art.13 al.6, décret 93-742 du 29 mars 1993 relatif à la procédure d'autorisation et de déclaration prévue par l'article 10 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau) ; cela implique, pour chaque renouvellement, de vérifier les conditions de l'exploitation au regard des prescriptions légales, et de recommencer, le cas échéant, étude d'impact et enquête publique. Le décret du 4 mai 1995 sur les rejets d'effluents à partir des INB ne prévoit rien de tel. En pratique cependant, une révision de l'ensemble des autorisations de rejets et de prélèvements d'eau des centrales nucléaires est en cours.

§2 Changement notable

« Toute modification apportée à **une installation classée**, de nature à entraîner un changement notable des éléments du dossier pour lequel l'autorisation initiale aurait été obtenue doit être portée à la connaissance du préfet » (art.20 du décret du 21 sept. 1977, pris pour application de la loi sur les installations classées). Suivant la gravité des nuisances induites par la modification, ce dernier impose à l'exploitant des prescriptions complémentaires ou le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation. Il est aujourd'hui admis en jurisprudence que tout changement notable des conditions d'exploitation entraînant une aggravation des nuisances d'environnement appelle une nouvelle demande d'autorisation, donc une nouvelle étude d'impact et, le cas échéant, une nouvelle enquête publique. Cruciale, la notion de changement notable nourrit un contentieux d'autant plus abondant qu'il n'en existe aucune définition précise.

Pour les INB, le décret du 11 décembre 1963 énumère les hypothèses où une nouvelle autorisation est requise : ajout d'une autre INB ; changement d'exploitant, changement d'emplacement ; arrêt de l'INB pour plus de deux ans consécutif à un accident ; modification du périmètre de l'INB ; l'une d'elle, **la modification de nature à entraîner l'inobservation des prescriptions précédemment imposées**, correspond à un changement notable.

Pour les rejets d'effluents et prélèvements d'eau des INB, toute modification de nature à entraîner des dangers ou inconvénients pour l'environnement peut conduire les ministres à imposer le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation (art.13 al.2 d.4 mai 1995).

3.1.2 Etude d'impact

« *Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences* » (art.2 de la Loi n°76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature (J.O. 13 juillet)). Cette exigence de principe souffre exception dans deux cas: certains travaux font l'objet d'une dispense à raison de leur modicité, ou de leur objet (entretien réparation ou modernisation) (art.3 B. décret 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature), d'autres sont assujettis à l'élaboration d'une notice, version simplifiée de l'étude d'impact (art. 4, décret précité). Les installations concourant à l'activité nucléaire, ne bénéficiant ici d'aucune dispense, y sont donc, a contrario, soumises, ce que rappellent périodiquement les juridictions administratives (*ex : trib. Adm. Orléans, 14 mars 1989, Comité de défense du Verdelet*).

Le contenu de l'étude d'impact doit être « en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement » (art.2 du décret 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). L'étude doit au minimum comporter 1° une analyse de l'état initial du site et de son environnement... ; 2° une analyse des effets directs et indirects du projet sur l'environnement ; 3° les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, le parti retenu a été choisi ; 4° les mesures envisagées par le pétitionnaire pour supprimer, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet pour l'environnement.

Les juges veillent à garantir le caractère suffisant de l'étude et sanctionnent les autorisations d'exploitation accordées sur la foi **d'études insuffisantes**. C'est ainsi pour l'étude, présentée à propos d'une mine d'uranium, qui se limitait, « à un examen sommaire des nuisances créées, sans analyse précise et quantifiée de l'accroissement du bruit, du trafic de poids lourds et du niveau de radioactivité...(Conseil d'Etat 7 mars 1986, COGEMA). Est en revanche **jugée suffisante** l'étude qui présente une analyse de l'état antérieur du site, où les mesures de radioactivité naturelle ont été effectuées de façon suffisamment précise et complète (*Conseil d'Etat 26 juillet 1985, Comité anti-pollution de Dunkerque*) ; de même est suffisante l'étude d'impact effectuée à propos de la modification du décret autorisant la création de la centrale nucléaire de Creys-Malville, dès lors qu'elle comporte une analyse de l'état initial du site à cette époque, et non une simple référence aux données figurant sur l'étude initiale (*Conseil d'Etat, 27 mai 1991, ville de Genève*).

Document d'incidences

Pour les déversements ou prélèvements d'effluents liquides, le document requis n'est pas une étude d'impact, mais un « document d'incidences », *indiquant, compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu*

aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux... (art.2-4° du décret 93-742 du 29 mars 1993 relatif à la procédure d'autorisation et de déclaration prévue par l'article 10 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau).

Diminutif de l'étude d'impact, le document d'incidences a pour principal objet d'exposer les incidences prévisibles de l'opération projetée sur l'environnement (cf. art. 2-2° du décret 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). Il ne comporte en revanche ni analyse de l'état initial du site, ni justification des raisons pour lesquelles le projet présenté a été choisi. Au lieu de l'exposé détaillé des mesures "envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et si possible compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes", ces mesures faisant l'objet de descriptifs détaillés sur les dispositifs d'aménagement et d'exploitation, ainsi que sur leurs performances attendues (décret 21 septembre 1977 mod., art. 3-4d), il est ici simplement prévu de préciser "s'il y a lieu, les mesures compensatoires ou correctives envisagées et la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux et avec les objectifs de qualité des eaux" (décret 29 mars 1993, art. 2-4).

Un document similaire est requis pour les rejets d'effluents liquides et gazeux et prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (art. 8-4 décret du 4 mai 1995). Toutefois, à la différence du décret relatif aux déversements banals, le document ici prévu, intéressant également les rejets gazeux, donc la qualité de l'air, indique également "compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'opération sur la qualité de l'air, les odeurs, la santé ou la sécurité publique, la production agricole, la conservation des constructions et monuments ou sur le caractère des sites, et plus généralement sur toutes les composantes de l'environnement. Les incidences indirectes telles que les retombées d'aérosols ou de poussières ou leurs dépôts doivent également être indiqués." Ce texte prévoit encore l'évaluation des "transferts de radionucléides par les différents vecteurs, notamment les chaînes alimentaires et les sédiments aquatiques." On notera encore ici que l'exposé de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux, prévu dans les mêmes termes que le décret de 1993, ne fait référence qu'à la qualité de l'eau et non à la qualité de l'air.

Résumé non technique

Afin de faciliter la compréhension de l'étude d'impact par le public, celle-ci doit comporter un résumé non technique (art. 2-5 décret 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature). Cette exigence vaut pour la création d'une installation classée, comme pour la création d'une installation nucléaire de base, cette dernière se trouvant soumise à étude d'impact dans les termes du droit commun. En revanche le document d'incidences ne donne pas lieu à résumé non technique, ni en droit commun, ni en matière de rejets nucléaires.

3.1.3 L'enquête publique

« La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux... est précédée d'une enquête publique... lorsque... ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement » (art. L 123-1 Code envt). Cette enquête a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre propositions, afin d'améliorer les conditions de la prise de décision. Ce rendez-vous démocratique qui devrait être le lieu privilégié de la concertation, n'a trop souvent représenté qu'un lieu d'expression de défiance du public. Du coup, la tentation a souvent été grande pour l'administration, d'esquiver ou d'édulcorer cette

procédure. La réforme « Bouchardeau » du 12 juillet 1983, destinée à la démocratiser, a en tous cas contribué à la clarifier.

Champ d'application

Les opérations soumises à enquête publique en matière d'environnement et les critères servant à en préciser le champ sont énoncés par un décret du 23 avril 1985. Figurent ainsi sur la nomenclature réglementaire :

- 15° Toutes installations classées soumises à autorisation
- 33° Installations nucléaires et leurs rejets d'effluents gazeux ou liquides
- 36° Laboratoires souterrains destinés à étudier l'aptitude des formations géologiques profondes au stockage de déchets radioactifs.

En matière nucléaire, l'enquête publique se trouve donc en principe soumise au droit commun, pour les demandes de création d'installations (art.3-II du décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires (J.O. 14 décembre)) comme pour les demandes d'autorisation de rejets (art.10 al.4 du décret 95-540 du 4 mai 1995, relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (J.O. 6 mai)). Toutefois d'importantes dérogations sont ici apportées au régime commun.

La création d'INB échappe à l'enquête publique a) pour une installation ayant déjà fait l'objet d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique ou b) en cas de modification d'une installation ou d'un projet ayant déjà donné lieu à enquête publique, si l'installation est conforme au projet soumis à cette enquête ou si les modifications apportées « *n'affectent pas de façon substantielle l'importance ou la destination et n'augmentent pas les risques de l'installation* » (art.3-II a et b, décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires, *Conseil d'Etat 4 mai 1979, Département de Savoie et à propos de Creys-Malville, Conseil d'Etat sec 28 février 1997, WWF-Genève*).

Certaines modifications requièrent cependant une nouvelle autorisation, donc une nouvelle enquête publique : ainsi, suivant l'article 6 du décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires, l'ajout d'une nouvelle installation, le changement d'exploitant, le transfert de l'installation sur un autre site, l'arrêt de l'exploitation supérieur à deux ans par suite d'un accident, et une modification « *de nature à entraîner l'inobservation des prescriptions imposées* ». Lors du changement d'activité de Super-Phenix, le Conseil d'Etat a jugé que les modifications portant sur les finalités mêmes assignées à l'installation nucléaire impliquaient la réalisation d'une nouvelle enquête publique (*conseil d'Etat 28 fév.1997, W.W.F Genève*).

Régime

L'enquête publique est en principe régie par le décret n°85453 du 23 avril 1985. Toutefois, diligentée à propos de la création d'une installation nucléaire, elle obéit à certaines dispositions particulières prévalant sur le régime général (art.3-II et III du décret du 11 décembre 1963).

Condition : un dossier « Régulier et complet »

Une fois pointées les pièces à fournir et les cases à remplir, le dossier est complet ; une fois vérifié que ces éléments sont conformes aux exigences légales et les délais respectés, il est régulier. Le décret installations classées prévoit donc que le préfet, « *lorsqu'il estime que la demande ou les pièces jointes sont irrégulières ou incomplètes* », invite le demandeur à régulariser son dossier (art.4 d.21 sept.1977).

De même le décret - eau du 29 mars 1993, soumet le dossier de demande d'autorisation de rejet ou prélèvement à enquête publique « *dès lors qu'il est jugé régulier et complet* » (art.4 d.29 mars 1993). La procédure prévue pour les rejets d'effluents liquides ou gazeux des INB, reprend, en l'adaptant, la même exigence : « *si les ministres... estiment que la demande est irrégulière ou incomplète, ils invitent le demandeur à régulariser le dossier* » (art.10 al.1 d.4 mai 1995).

Cependant cette exigence se décline, différemment en droit commun, et en matière nucléaire, où elle va au-delà d'une vérification de forme (cf. supra, 3.1.1).

■ **Commissaire - enquêteur**

Organisée par arrêtés préfectoraux l'enquête publique est conduite par un commissaire enquêteur (art.2-2 de la Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (Loi Bouchardeau)), doté de larges pouvoirs. Un manque d'indépendance lui étant parfois reproché, la loi de 1983 a confié sa désignation, non plus au préfet, mais au président du tribunal administratif. On peut citer ici le recours contestant la nomination du commissaire-enquêteur dans le cadre de l'enquête publique de l'établissement de COGEMA La Hague en 2000. Cette nomination avait été critiquée en raison des liens de ce commissaire-enquêteur avec l'industrie.

Diverses mesures, annoncées en 2002, devraient modifier les conditions de sa nomination, et de sa rémunération, ainsi que ses relations avec le maître d'ouvrage (CPEN 2002, bull.297, n°15a).

Dans le déroulement de sa mission le commissaire-enquêteur peut aujourd'hui se trouver confronté à l'intervention concurrente de nouveaux acteurs. En effet s'il est exact que la loi du 12 juillet 1983 autorise le commissaire-enquêteur « à organiser sous sa présidence une réunion d'information et d'échange avec le public... » (art.4 al.3 Loi), cette faculté ne lui confère aucun monopole, ni pouvoir de police, l'autorisant à brider la liberté d'expression du public.

Une déclaration de projet, effectuée par l'autorité responsable d'un projet de travaux, complète aujourd'hui obligatoirement l'enquête publique ; elle doit justifier l'intérêt général de l'opération projetée (art.L.126-1 Code envt, art.144 de la Loi n°2002-276 du 27 Février 2002, relative à la démocratie de proximité).

3.2 Les acteurs

Aux yeux du public, le monde nucléaire forme un tout, nébuleuse d'organismes intimement liés par leur vocation, leurs personnels, leur culture commune. Cette représentation sommaire est une source d'incompréhension et ne facilite pas la concertation. Un effort pour promouvoir les approches concertatives dans la décision nucléaire passe donc par une identification claire des acteurs et de leurs compétences respectives : les sigles, doivent être explicités, les fonctions expliquées.

A cet égard, l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) ayant rejoint la catégorie classique des établissements publics à caractère industriel et commercial (Décret 2002-254 du 22 février 2002 ; J.O 26 fév.), devrait y trouver une meilleure visibilité à l'égard des tiers, notamment dans ses fonctions d'appui technique de l'autorité de contrôle.

En marge des acteurs officiels, le développement contemporain de structures relais permettant l'information et la participation du public mérite attention.

L'association, groupement consacré par la Constitution, mais caractérisée par une extrême hétérogénéité posait un problème de crédibilité. L'institution d'un agrément (loi – nature du 10 juillet 1976) supposant trois ans d'existence et une certaine représentativité (D.7 juillet 1977) a constitué un premier filtre. Les associations agréées ont commencé à participer aux organes consultatifs nationaux ou locaux, parfois même à la gestion d'espaces naturels. Avec la commission du débat public, telle qu'aménagée par la loi relative à la démocratie de proximité, un second filtre apparaît : pour saisir la commission d'une demande de débat lorsque celui-ci n'est pas obligatoire, une association de protection de l'environnement doit être agréée, et « **exercer son activité sur l'ensemble du territoire national** » (art.L.121-8 nouveau Code de l'environnement). Un organisme de recherche et d'information indépendant sur la radioactivité, la CRII-RAD, avait déjà été agréé sur le plan national en 1997 (v. art. L.252-1 code rural, arr.6 mai 1997).

■ CLI ET CLIS

La première commission locale d'information a été mise sur pied à Fessenheim en 1977. Le succès de cette initiative prévue pour tous les grands équipements énergétiques s'est d'abord avéré modeste. Tantôt dénoncées pour leur indépendance insuffisante au regard de l'exploitant et de l'Etat, tantôt victimes du manque d'intérêt des élus régionaux (cf. BLANCHER - VALLET, op.cit), les CLI ont souffert de leur statut incertain. Ainsi, quoique leur création dépende en principe d'une initiative du préfet ou du conseil municipal, un juge administratif s'est reconnu le pouvoir d'enjoindre au préfet de créer une telle commission (*t.a de Poitiers 17 juin 1999, Association Gartempe contre préfet de Poitou-Charentes..*). Ainsi encore quant à leur rôle : la consultation d'une CLI n'est pas le préalable obligatoire au début de mise à l'arrêt d'une installation nucléaire (*Conseil d'Etat du 20 mars 2000, rep n°202-713*).

En 2000 une association nationale des CLI (ANCLI) a été créée pour favoriser les échanges d'expériences et d'information entre les CLI.

En matière **d'élimination de déchets, les CLIS**, commissions locales d'information et de suivi sont destinées à répondre au besoin d'information et de concertation des populations voisines d'un site d'élimination ou de stockage de déchets (circ.du 22 juillet 1983). Systématisées par un décret du 29 décembre 1993, en application de la loi déchets (art. 1^{er} e, et 3-1 loi 15 juillet 1975 mod. en1992), ces commissions, obligatoires pour tout centre de stockage de déchets ultimes ou spéciaux, peuvent en outre être créées à la demande d'une commune située dans le périmètre d'une l'installation de stockage (art.5 d.) ; le préfet en assure la présidence.

Débats publics

Leur récente promotion correspond au principe de participation, lequel emporte, suivant la Convention d'Aarhus (25 juin 1988, L.1^{er} mars 2002), le droit du public à être associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire (art. L.110-1 Code envt mod. Loi n°2002-276 du 27 Février 2002 relative à la démocratie de proximité). La Commission nationale du débat public, chargée de la mise en œuvre de ces débats, voit aujourd'hui sa composition et son fonctionnement précisés (art.132s L.27 fév.2002).

Sommaire des principaux textes utiles

AIR	Loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs (dite loi-air), abrogée et remplacée par la Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (JO du 1er janvier 1997), sauf pour les matières nucléaires (art. 44L), <i>aujourd'hui L.220-1s du code de l'environnement</i>
EAU	Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, abrogée et remplacée par la Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992), <i>aujourd'hui L.214-1s du code de l'environnement</i> NB - autorisation de déversements : décret 93-742 29 mars 1993 relative à la procédure d'autorisation et de déclaration prévue par l'article 10 de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau
DECHETS	Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (dite Loi-déchets), modifiée par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, <i>aujourd'hui L.541-2s du code de l'environnement</i> NB - L'autorisation de création d'une INB doit satisfaire aux articles 2 et 5 de cette loi (Conseil d'Etat 3 juin 1994) NB - Sols pollués : Décret no 94-484 du 9 juin 1994 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi no 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et du titre Ier de la loi no 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le livre IV du code de l'urbanisme
I.C.P.E.	Loi n° 76-663 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (J.O. du 8 octobre), dite Loi Installations Classées, <i>aujourd'hui Livre Cinquième, titre I du code de l'environnement, art. 511-1s</i> Décret 77-1133 du 21 septembre 1977, modifié, pris pour l'application de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement
ETUDE D'IMPACT	Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (dite Loi Nature) Décret 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, <i>aujourd'hui art. 122-1s du code de l'environnement</i>
ENQUETE PUBLIQUE	Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (Loi Bouchardeau), <i>aujourd'hui art. L.123-1s</i> Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
INSTALLATIONS NUCLEAIRES DE BASE	Décret 63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires (J.O. 14 décembre) Décret 95-540 du 4 mai 1995, relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (J.O. 6 mai)

C. Analyse synthétique des contributions

1. Dynamique sociale de la concertation

L'analyse des études de cas réalisées souligne la nécessité de donner un contenu plus précis à la notion de concertation. Telle qu'elle se dégage de l'analyse de l'étude internationale et de l'enquête auprès des associations aussi bien que de certaines études de cas, cette notion est caractérisée par une nouvelle dynamique sociale : les études de cas mettent en scène l'intervention de manière directe ou indirecte de différentes catégories d'acteurs dans le suivi des activités à risques. De nouveaux acteurs émergent et gagnent en autonomie pendant que le rôle des acteurs "traditionnels" est redéfini. Cette nouvelle configuration s'accompagne d'une explicitation du rôle respectif des acteurs dans la dynamique de concertation, ainsi que d'une explicitation des règles du jeu.

1.1 Emergence de nouveaux acteurs

Le suivi des activités à risques est traditionnellement pris en charge par un cercle réunissant l'exploitant, les autorités et les experts publics. Dans un contexte de décentralisation et de territorialisation, ce cercle s'est progressivement élargi. Les acteurs locaux sont montés en puissance, introduisant par leur participation un réseau d'acteurs plus large qui intervient à différents niveaux du processus.

Montée en puissance d'acteurs locaux

Plusieurs catégories d'acteurs prennent une place croissante dans le suivi des activités à risques au niveau local. Les opportunités d'intervention dont ils disposent initialement sont diverses, mais leur capacité d'action et leur autonomie sont progressivement acquises et construites au travers de leur implication active dans le suivi des différentes étapes de la vie de l'installation industrielle.

Les **commissions locales** (Commission Locale d'Information, Commission Locale de Surveillance, Commission Spéciale et Permanente d'Information) sont un acteur majeur du suivi des installations au niveau local. Elles sont un acteur à part entière, en même temps qu'elles donnent aux différentes parties qui y interviennent – **élus territoriaux, associations locales et collectifs locaux, public territorial** – la possibilité de faire entendre leur voix.

Les **experts associatifs et universitaires** (français ou étrangers) contribuent à développer le suivi local et nourrir le débat en apportant un regard extérieur sur les analyses techniques de l'exploitant et des autorités publiques.

La légitimité politique locale des **élus territoriaux** (Conseil Général, Conseil Régional) est déterminante pour jeter les bases d'un dialogue local, l'encadrer et le valoriser.

La participation des **associations nationales ou internationales** permet à bien des égards de questionner et enrichir le débat local à partir du contexte national et international, ou d'autres expériences locales.

A titre d'exemple, la Commission Locale de Surveillance de Fessenheim, présidée par un Conseiller Général, première commission locale créée en France autour d'une installation nucléaire, comme cela a été rappelé précédemment, s'est progressivement imposée comme un

acteur incontournable auprès de l'exploitant et de l'autorité. La Commission s'est dotée de moyens pour opérer un suivi de l'installation, particulièrement au cours des visites décennales, et construire une compétence pour dialoguer en direct avec l'exploitant et l'autorité et pour définir des objectifs de suivi. Ainsi, la Commission a-t-elle passé des contrats avec des experts scientifiques indépendants et une association nationale en vue d'expertiser certains aspects de la sûreté de l'installation et d'approfondir la question de l'impact sur l'environnement des rejets radioactifs de la centrale.

Des acteurs locaux au sein d'un réseau

Les acteurs locaux jouent un rôle particulier dans cette dynamique : du fait de leur proximité au site, ils contribuent à assurer la continuité du suivi de l'installation. Leur action n'est cependant pas isolée. Ils sont souvent en relation avec ou inscrits dans des réseaux régionaux, nationaux, internationaux qui mobilisent des compétences techniques, juridiques et stratégiques. Ces réseaux jouent un rôle différent et souvent complémentaire de celui des acteurs locaux. Constitués en **associations locales** ou en **collectifs de riverains**, ceux-ci donnent une dimension collective à leur action. Les **associations locales et régionales à vocation scientifique** partagent ce lien avec le territoire local, et introduisent des compétences techniques à la fois universelles et centrées sur les problèmes propres au site et à son environnement. Les **associations nationales scientifiques** pour leur part apportent une expertise éventuellement plus spécialisée et font bénéficier le suivi local d'autres expériences locales, nationales ou internationales.

Lors de l'enquête auprès des associations, on a ainsi pu observer qu'une association locale de riverains autour d'une papeterie était, à peine créée, devenue membre d'une fédération départementale d'associations de protection de l'environnement en cours de constitution, la fédération départementale s'inscrivant elle-même dans le réseau national de France Nature Environnement. Alors que l'association locale suivait quotidiennement l'activité du site, la fédération départementale et le réseau national apportaient un soutien juridique et technique, notamment au moment de l'enquête publique et de la publication de l'arrêté préfectoral renouvelant l'autorisation de la papeterie.

De même, dans le contexte de l'évaluation de l'impact radiologique des rejets des usines COGEMA de La Hague par le GRNC, les représentants des associations régionales ont contribué à l'identification de plusieurs scénarios d'exposition particuliers complémentaires, prenant spécifiquement en compte les modes de vie, d'alimentation et d'activité de certains groupes de population.

1.2 Autonomisation des acteurs

L'émergence de ces nouveaux acteurs doit notamment beaucoup à l'évolution du dispositif réglementaire, par exemple à la création de Commissions Locales. On aurait cependant tort de ne mettre l'accent que sur ce dispositif dans la mesure où l'autonomie ne saurait se décréter ni être totalement entravée par le contexte réglementaire.

Dans le cas de Fessenheim, pour reprendre cet exemple, l'autonomie des acteurs locaux est profondément enracinée dans la réactivité du tissu local. Le rôle moteur que joue la Commission Locale n'est pas sans lien avec l'opposition des associations locales au projet nucléaire dans la plaine d'Alsace. La diversité des situations des CLI met bien en évidence l'impact du contexte local sur leur fonctionnement. Dans d'autres régions où les activités nucléaires ne font pas l'objet de contestations aussi significatives, la contribution critique des Commissions au suivi de l'installation est souvent plus faible. Cependant comme semblent en

témoigner les compte-rendus de la revue "Contrôle" de la DSIN, les Commissions Locales, que ce soit au Blayais, à Golfech ou à Fessenheim, recourent de plus en plus fréquemment à la contre-expertise.

Cette autonomisation s'exerce de manière active par un processus qui est parfois qualifié de "stretching", traduisant la capacité d'un acteur de forger son propre point de vue, de faire valoir celui-ci d'une façon autonome auprès des autres acteurs qui interviennent traditionnellement et d'exercer une certaine pression sur ces derniers. Cette situation révèle les divergences d'intérêt ou de point de vue auparavant voilées et permet une meilleure identification des fonctions, des missions et des enjeux de chaque intervenant (autorités, experts, exploitant, acteurs du territoire).

Dans le cas de BNFL, l'attitude de l'exploitant comme de l'administration joue un rôle clé dans les processus observés, ce qui montre l'importance du contexte culturel dans l'émergence de cette autonomie. Dans cette démarche, c'est l'exploitant lui-même qui est demandeur d'un dialogue avec les différents acteurs et qui met les moyens matériels à disposition des autres acteurs pour que ce dialogue puisse avoir lieu. De façon parallèle, l'administration – Environment Agency – va également à la rencontre des acteurs de la société en sollicitant directement leurs commentaires sur ses propositions de réglementation et sur l'approche adoptée pour la fixation des autorisations de rejets.

L'enquête réalisée en France auprès des associations montre que lorsque des conditions favorables sont réunies, certains acteurs locaux réussissent à s'imposer dans les processus décisionnels qui entourent la vie de l'installation, au moins sur certains aspects de ceux-ci. Ces formes d'implication procurent à ces acteurs un sentiment de reprise de contrôle sur leur cadre et leur qualité de vie. Elles s'effectuent cependant au prix d'une constante vigilance de quelques individus militants dont l'énergie, les ressources et la ténacité sont lourdement sollicitées. Cette logique implique un très fort investissement de la part de quelques acteurs qui, par ailleurs, ont généralement d'autres activités professionnelles ou privées. Dans le cadre du Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) de Dunkerque, le rôle des associations a été reconnu et elles participent à diverses commissions de suivi des installations SEVESO présentes localement. Cette participation nécessite néanmoins de leur part un engagement personnel pour prendre connaissance des dossiers, les analyser, produire pour certains d'entre eux des indicateurs de l'environnement indépendants (mesure de la qualité de l'air), et tout simplement dégager du temps pour les réunions.

1.3 Changement de rôle des acteurs traditionnels

Cette nouvelle dynamique de concertation n'est pas seulement caractérisée par l'émergence de nouveaux interlocuteurs. Elle se traduit également par un repositionnement et une évolution des relations entre les acteurs initiaux (exploitant, autorités), et l'émergence de nouvelles missions.

L'exclusivité du rôle de suivi auprès de l'exploitant exercé par l'administration est d'une certaine manière remise en cause. Le processus de préparation des décisions inclut souvent des échanges préalables entre l'autorité et l'exploitant. Alors que les acteurs locaux souhaitent que soit identifié le rôle des différents acteurs dans les processus en cause, et que soient clairement explicitées les règles du jeu (voir ci-dessous), l'administration se trouve en position de devoir rendre plus visible l'exercice de son contrôle. Lors des réunions de la CLS de Fessenheim, les membres de la Commission ont ainsi l'occasion d'auditionner l'exploitant et l'administration, d'entendre leurs points de vue respectifs et d'identifier les exigences de l'autorité de contrôle.

Dans le cas de La Hague, le dossier de l'exploitant a donné lieu à un double examen de la recevabilité. La DSIN a confié cet examen à son appui technique habituel, l'IRSN, mais elle a souhaité recueillir par ailleurs l'avis d'un groupe d'experts pluraliste.

Dans le cas des rejets de Sellafield, on a pu remarquer qu'Environment Agency a présenté aux acteurs locaux son projet d'arrêté. Ce sont les différentes étapes du processus qui sont soumises à la consultation avec les acteurs de la société et Environment Agency se fait un devoir de montrer, après consultation, de quelle façon elle a pris en compte l'ensemble des remarques et critiques qui lui ont été formulées.

Cette évolution du rôle des autorités publiques et des organismes d'expertise publique est fortement liée à un nouveau contexte réglementaire et institutionnel, caractérisé par un mouvement de création d'autorités et d'agences gouvernementales spécialisées qui dans l'ensemble des pays européens, touche aussi bien le champ réglementaire que celui de l'expertise.

Par ailleurs, dans cette nouvelle configuration, les exploitants se trouvent en situation d'établir des relations directes avec les acteurs locaux en marge des instances prévues par la réglementation. Autour de la papeterie mentionnée plus haut, l'industriel a mis en place une structure de concertation où il rencontre régulièrement l'association locale et la fédération associative départementale pour faire le point sur les différents dossiers de l'exploitation. Les questions discutées peuvent ou non avoir des implications réglementaires, et la DRIRE n'est pas nécessairement invitée.

1.4 Explicitation des rôles et des règles du jeu

La concertation introduit de nouveaux acteurs dans le suivi des sites industriels et appelle une évolution du rôle des acteurs "traditionnels". Ce faisant, elle s'accompagne de nouvelles exigences à l'égard de l'ensemble des participants au processus de décision. L'entrée de "nouveaux" acteurs amène à expliciter les fonctions et positions occupées par chacun, ainsi que les règles du jeu du processus de décision. Dès lors que le suivi intègre la participation d'acteurs nouveaux, notamment d'acteurs locaux directement concernés par le site, la lisibilité des procédures en cause, de leur contexte et des dispositions prévues pour que ces acteurs puissent influencer le processus de décision devient primordiale. Cette évolution transparaît clairement dans les études de cas, bien que les avancées observées soient de portée diverse.

Le dossier de COGEMA La Hague a fait l'objet d'amendements successifs de la part de l'exploitant, suite aux avis exprimés par l'IRSN et par le groupe d'experts pluraliste, dans le cadre de l'examen de recevabilité. L'avis du groupe d'experts pluraliste a été joint au dossier soumis à l'enquête publique. Cette procédure a ainsi permis de mettre à la disposition du public l'avis des experts sur le dossier final. Cependant, elle n'a pas rendu compte de l'évolution progressive du dossier sur lequel les experts ont été sollicités plusieurs fois. L'IRSN s'est prononcé deux fois sur le dossier de l'exploitant, pendant que le groupe d'experts pluraliste s'exprimait trois fois. Comme il est d'usage, les avis de l'IRSN n'ont pas été rendus publics.

Par ailleurs, l'examen des relations croisées entre les diverses catégories d'acteurs dans plusieurs études de cas fait ressortir l'émergence de relations plus équilibrées. Dans certains contextes comme celui de Fessenheim ou du *BNFL National Stakeholder Dialogue*, l'explicitation du rôle des acteurs et la mise en évidence des diverses possibilités ouvertes à chacun d'eux de faire connaître son point de vue semblent favoriser un renforcement de

l'identité des parties prenantes et une reconnaissance de leur contribution spécifique ainsi que de la qualité de leur travail.

La transparence dans le processus de décision : le point de vue de l'Autorité de Sûreté Nucléaire

Extrait d'un article de la revue Contrôle (Juillet 2001) de M. Jérôme Goellner, Directeur adjoint de la DSIN :

Le processus de prise de décision de l'ASN donne lieu à des échanges multiples avec ses différents interlocuteurs et fait l'objet d'opérations complexes de mûrissement au sein de la structure. Il peut ainsi y avoir plusieurs allers-retours entre l'ASN, son appui technique l'IPSN et le ou les exploitants concernés, des réunions sont organisées, d'autres experts peuvent être consultés dans le cadre d'un Groupe permanent d'experts. L'ingénieur en charge de l'affaire peut avoir une vision différente de celle de son chef ou d'un directeur adjoint, ils en parlent, échangent des arguments oralement ou par mail. In fine le directeur peut être amené à trancher ces différends... Tout ce processus de prise de décision, d'ailleurs largement non formalisé, est hors de la vue du public.

L'idée trop simple qui consisterait à imposer que ce processus soit rendu public est, à mon avis, largement irréaliste. Elle conduirait immédiatement à faire éclater le système en poussant chacun à rendre son avis non plus en conscience, mais en fonction des réactions possibles de l'opinion. Il est évident qu'un organisme et à plus forte raison une personne est contrainte dans son expression par le fait que celle-ci est publique. L'ASN ne souhaite pas que ses experts ou ses agents soient ainsi bridés.

En revanche, l'ASN doit être en mesure de rendre compte a posteriori et de justifier les décisions qu'elle a prises auprès des pouvoirs publics, des élus (en particulier l'OPECST) ainsi que de tous les citoyens intéressés.

Si un statut d'autorité me semble difficilement compatible avec une transparence absolue du processus de décision, le citoyen ne doit pas, pour autant, être exclu de ce processus de décision sur la sûreté nucléaire et des progrès sont indispensables en la matière. Cette consultation des citoyens existe déjà, au moins en principe, pour certaines décisions importantes portant sur des installations nucléaires particulières puisque c'est précisément le rôle de l'enquête publique d'associer la société civile à la prise de décision. Certes l'enquête publique n'atteint pas toujours son but et il y a beaucoup à faire pour l'améliorer, mais il s'agit là d'un sujet bien identifié et qui n'est pas propre au nucléaire et qui est traité de manière globale par ailleurs. Toujours au niveau local, les Commissions locales d'information constituent également un lieu possible de débat clairement identifié.

2. Lisibilité du suivi de l'installation (fonctionnement et contrôle) pour les acteurs locaux et leur implication dans le processus décisionnel

2.1 Lisibilité du suivi de l'installation dans le temps

L'exploitant gère dans la continuité son installation de manière autonome. Toutefois, la réglementation impose qu'à certains moments de la vie de l'exploitation, l'administration, en tant que représentante de la collectivité, se trouve impliquée dans les décisions dont les enjeux collectifs sont importants. Cette implication de l'administration peut se traduire par des autorisations ou des prescriptions administratives concernant l'exploitation ainsi que par le contrôle de leur mise en œuvre.

Ces dispositifs de régulation assurent à l'administration une visibilité sur la vie de l'installation, de sa création à sa fermeture et au-delà. Des rendez-vous sont ménagés entre les opérateurs et l'administration à échéances régulières ou à l'occasion des changements notables qui interviennent au cours de la vie de l'installation. Ces processus séquentiels sont marqués par des temps de mobilisation forte de l'administration et par des périodes de moindre implication où l'opérateur assure la gestion quotidienne de l'installation sans que l'administration ne soit nécessairement présente. Ce cadre présente donc l'avantage d'une certaine souplesse en permettant à l'acteur collectif de moduler son implication en fonction des besoins.

On constate cependant un fort déséquilibre entre un dispositif de régulation institutionnalisé avec une administration et des opérateurs qui interagissent régulièrement et disposent des moyens nécessaires dans le cadre de leur activité professionnelle et une implication discontinue des acteurs locaux souvent isolés et parfois gagnés par la lassitude. L'implication discontinue des acteurs locaux est peu propice à l'émergence d'une confiance sociale, laquelle se construit sur la base de relations suivies.

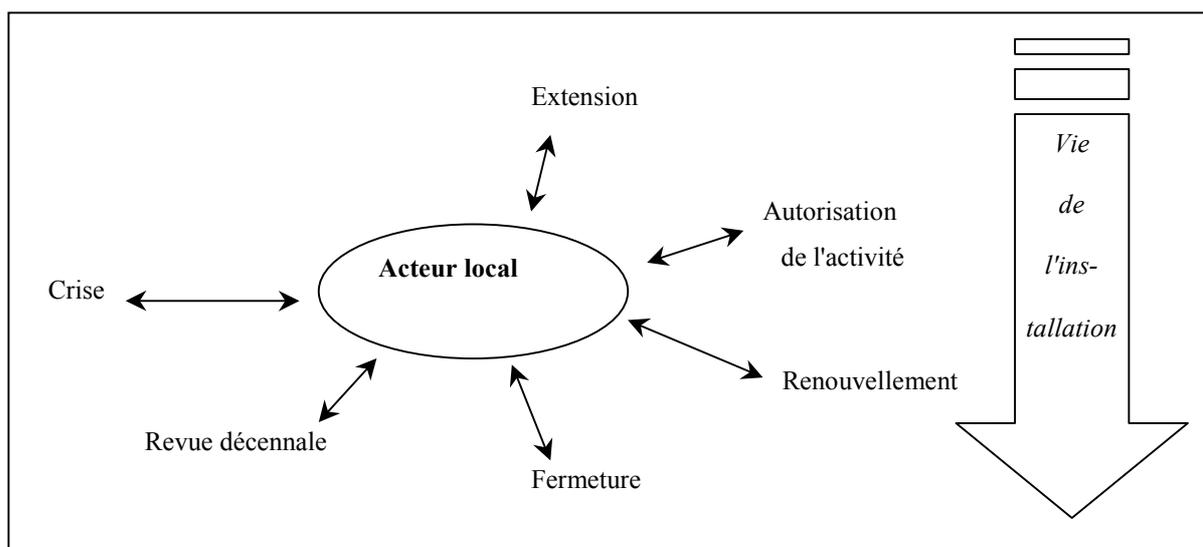
Alors que le dialogue entre l'exploitant et l'administration est continu, les occasions pour les acteurs locaux d'exercer un suivi, sinon une influence, sur l'installation sont le plus souvent ponctuelles et limitées alors même que ces acteurs vivent en permanence à proximité du site. Seulement une partie des moments recensés dans la figure ci-dessous offre une opportunité de suivi pour les acteurs non-institutionnels.

Certains processus de concertation mis en évidence dans les études de cas (à l'intérieur et en dehors du cadre réglementaire) apportent cependant des indications sur la façon dont pourrait être développée une visibilité accrue sur la vie de l'installation. Cette dernière requiert l'implication constructive et autonome de nouvelles catégories d'acteurs dans des cadres institutionnels appropriés et dotés des moyens nécessaires, ceci tout au long de la vie de l'installation.

Les études de cas comme celle de La Hague, ou de Saint Alban soulignent la faible lisibilité des processus d'autorisation du point de vue de ces acteurs extérieurs (acteurs locaux, associations, expertise non institutionnelle), tout en pointant certaines innovations (groupe de recevabilité dans le cas de *La Hague*). L'étude juridique pour sa part illustre le fait que le dispositif réglementaire des installations nucléaires n'a pas suivi au même rythme le mouvement de démocratisation qui a touché le droit de l'environnement depuis trois décennies.

Dans le cas de la centrale de Fessenheim, la Commission locale a marqué sa volonté d'être active aux étapes clés de la vie de l'installation, notamment à l'occasion des visites décennales. La comparaison des résultats de la deuxième visite décennale en 1999 aux résultats de la première visite a permis de mettre en relief les questions importantes du point de vue des acteurs locaux. Cette comparaison a de plus permis de faire ressortir les questions que la Commission pouvait suivre de plus près sans attendre la troisième visite décennale. Par la production de contre-expertises, la CLS exerce directement un suivi de l'installation sur les points qu'elle juge importants. Ces expertises complètent ou interrogent les suivis et études réalisés par l'exploitant et l'administration.

Lisibilité du fonctionnement de l'installation dans le temps



2.2 L'exercice d'un rôle de relais

Les acteurs locaux ont le souci de pouvoir s'informer et s'exprimer sur l'installation qui les concerne, tout au long de la vie de celle-ci. Cependant, ils ne peuvent ni ne souhaitent participer à tous les moments et à tous les aspects d'un tel suivi. Parmi les acteurs locaux, dont on a vu plus haut la complémentarité dans une organisation en réseau, la vigilance exercée n'est pas de même nature selon que l'on est riverain, en position d'observer d'éventuels incidents, ou association locale ou régionale, plus compétente par exemple dans des démarches administratives lors des périodes d'enquête publique et d'autorisation.

Par ailleurs, certains acteurs disposent par exemple de compétences scientifiques et techniques qui leur donnent la capacité de s'impliquer plus fortement dans le suivi de l'installation. Ils peuvent jouer le rôle de relais social des autres acteurs locaux, en prenant à leur charge d'examiner dans le détail des questions relatives à l'exploitation et d'apporter une contribution spécifique dans les processus d'expertise. Plusieurs associations ayant une compétence reconnue en radioprotection, les unes de niveau local, les autres de niveau national, se sont impliquées dans les travaux du GRNC, et ont rendu compte de leur participation à leurs adhérents et plus largement au public intéressé. A Fessenheim, le GSIEN pour la sûreté, la CRII-RAD pour la radioprotection ont mené des investigations chacun dans son domaine de compétences, sous le regard attentif d'un comité de pilotage composé d'élus et d'associatifs locaux.

2.3 Procédures de mobilisation sur la durée

Si l'administration intervient de façon privilégiée au cours de la vie de l'installation, ce n'est pas le cas de certains acteurs locaux sur le qui-vive qui doivent se maintenir en permanence à l'affût des informations qui leur permettront de déceler ou d'anticiper un dérapage, une évolution de l'exploitation susceptible d'avoir un impact sur la vie locale. D'une certaine façon, ces acteurs extérieurs "dérangent". Ils rencontrent de multiples obstacles. Leur implication suppose qu'ils exercent une constante pression sur l'exploitant et sur l'administration (cf. le rapport sur la concertation autour des sites industriels).

Quelles sont les dispositions qui permettent aux acteurs locaux de se mobiliser face à des événements qui les concernent (incident, changement de process, etc), quand bien même l'exploitation resterait dans le cadre de ses normes réglementaires ? Les réunions régulières des commissions du Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) de Dunkerque offrent une occasion aux acteurs locaux de suivre l'actualité des sites SEVESO de la zone industrielle et de confronter les informations communiquées par l'exploitant et l'administration aux données qu'ils produisent eux-mêmes avec leur propre évaluation de la situation (évaluation des rejets de poussières). Suite aux aménagements réalisés par un industriel Dunkerquois pour réduire ses émissions de poussières, les associations ont pu constater des améliorations, tout en rappelant, sur la base de leurs propres mesures, que la qualité de l'air ne pouvait être qualifiée de "normale". L'association locale active autour d'une papeterie limousine pour sa part rencontre fréquemment l'exploitant, et a une bonne connaissance de l'exploitation (notamment par l'intermédiaire des salariés); elle est en mesure de réagir à de nombreux événements qui ne sont pas identifiés par la réglementation comme sortant du cadre normal d'exploitation, mais qui motivent une mobilisation du point de vue des riverains (odeurs, bruit, incident...).

2.4 Influence des acteurs locaux sur le processus décisionnel

La contribution des acteurs locaux dans le processus décisionnel va au-delà de la création de transparence. Par leurs connaissances et le regard spécifique qu'ils portent sur le site en tant qu'acteurs localement concernés, ils nourrissent le suivi de l'installation et soulèvent des questions pertinentes dont la prise en compte contribue à améliorer la qualité de vie autour du site. Cette dimension nécessite de s'interroger sur la place des acteurs locaux dans le processus décisionnel, sur la capacité et les opportunités d'influence dont ils disposent sur la décision, sur la manière dont le processus de décision rend compte du point de vue des acteurs locaux, et explicite ou non les raisons pour lesquelles leurs avis sont ou non pris en compte.

De ce point de vue, il est remarquable que le décret de procédure qui régit l'enquête publique ne prévoit pas explicitement la communication publique des rapports de la Commission d'enquête à l'exploitant, pas plus que la réponse de ce dernier à ses observations. L'expérience d'Environment Agency est intéressante en ce qu'elle répond personnellement à chaque commentaire qui lui est adressé dans le cadre de sa consultation et produit un rapport public reprenant l'ensemble des remarques et critiques (de façon anonyme) en expliquant si elles ont ou non été retenues et pour quelles raisons.

L'influence des associations ne s'exerce pas uniquement à la fin du processus de décision. Par leur participation à l'expertise, certaines associations contribuent à l'évaluation qui prépare la décision. Dans le cas du GRNC, la méthodologie co-élaborée et agréée par les associations d'experts pluralistes pour évaluer l'impact des installations nucléaires du Nord Cotentin a servi de référence explicite dans le cadre de l'examen par le groupe d'experts pluraliste de la

recevabilité du dossier soumis à l'enquête publique par COGEMA La Hague. Les résultats de cette évaluation ont aussi été repris lors d'une contre-expertise environnementale dans le cadre de la visite décennale de la centrale de Fessenheim.

3. Les conditions d'une contribution de l'expertise (publique et pluraliste) à la confiance sociale

Parmi les problèmes posés par l'implication des acteurs locaux figure celui de la forte technicité de certaines expertises et de la crédibilité de ces expertises du point de vue des acteurs locaux (population, élus, associations de riverains et collectifs locaux). La question discutée ici est celle de la contribution à la confiance sociale à l'échelle territoriale des différentes formes d'expertise (exploitant, autorités, experts publics, associations scientifiques, associations nationales ou internationales).

Les expertises constituent souvent une étape nécessaire de préparation dans les processus de décision qui se distingue du travail de développement des connaissances scientifiques. Il s'agit de fonder un avis raisonnable sur une situation en tenant compte des connaissances scientifiques et techniques disponibles, en prenant en compte les incertitudes qui subsistent. Du point de vue des acteurs locaux, ces expertises paraissent souvent opaques. Il est difficile de donner du sens à ce qui se présente comme un gros corpus technique, de resituer ce qui est important par rapport aux priorités de ces acteurs. Leur technicité les rend difficilement compréhensibles pour les acteurs ne disposant pas d'un bagage scientifique et n'étant pas impliqués sur la durée.

Dans la construction de leur avis, les experts sont conduits à faire intervenir de façon plus ou moins explicite les dimensions non techniques (politiques, juridiques, sociales, économiques, éthiques,...), sous-jacentes à la décision. La présence d'experts associatifs dans le cadre d'une expertise pluraliste contribue à ouvrir l'éventail des valeurs prises en considération et à améliorer la qualité du travail d'expertise du point de vue de certains groupes locaux dont la sensibilité est proche des associations concernées. Cette présence n'implique pas nécessairement un consensus sur les options proposées, ni l'adhésion à la justification d'un projet.

3.1 Modalités d'implication pluraliste

Un problème majeur posé par l'expertise est celui de sa contribution (positive ou négative) à la confiance sociale. La prise en compte des difficultés liées à la technicité passe par différentes voies. On observera que dans des situations où la confiance sociale est gravement affectée suite à des circonstances exceptionnelles, il peut être nécessaire d'introduire des acteurs locaux au cœur des processus de construction de l'expertise afin de restaurer la sécurité et la confiance (impliquer la population dans l'évaluation comme dans le contexte post-Tchernobyl, financer des formations scientifiques d'acteurs indigènes comme dans les anciens sites nucléaires militaires aux Etats-Unis).

La technicité des expertises tend à masquer les dimensions non techniques, les choix qui sont opérés, les alternatives possibles. Rendre visibles ces choix permettrait de les évaluer en fonction des priorités et des valeurs des acteurs locaux par rapport aux enjeux qui sont les leurs. De plus, la technicité comme la complexité des situations examinées contribuent souvent à faire que les experts internalisent les différentes dimensions de la problématique pour émettre un avis qui ne restitue pas nécessairement l'ensemble de ses composantes ce qui peut contribuer à créer certains malentendus sur la nature de ces expertises (la décision est identifiée comme étant de nature scientifique).

Dans des situations plus ordinaires, une possibilité est de favoriser l'implication pluraliste d'experts de sensibilités diverses dans les processus de construction d'expertise. Le cas du GRNC comme celui du groupe d'experts pluraliste pour la recevabilité de la modification de création des installations de La Hague montrent comment l'implication d'experts issus du monde associatif peut contribuer non seulement à améliorer le résultat de ces expertises mais également contribuer à renforcer la crédibilité de ces expertises du point de vue des acteurs locaux qui partagent des valeurs avec ces experts associatifs.

Une autre possibilité (complémentaire) est de favoriser une progressive déconstruction de l'expertise de façon à restituer aux décideurs et à la société non pas un avis unique mais un éventail de solutions en mettant en avant les dimensions non scientifiques qui doivent faire l'objet d'une mise en débat, comme a pu le réaliser la CLS de Fessenheim à l'occasion de la deuxième visite décennale de la centrale. On peut aussi mentionner ici l'introduction des dimensions économiques et sociales dans les discussions relatives à la réduction des rejets de l'installation BNFL de Sellafield.

3.2 Territorialisation de l'expertise

Une expertise est souvent basée sur des connaissances scientifiques qui ne prennent pas nécessairement en compte certaines spécificités du territoire et les connaissances que détiennent les acteurs locaux. A Dunkerque, une association locale a développé une compétence spécifique d'évaluation des émissions de poussières industrielles à partir d'une analyse quantitative des dépôts de poussières au sol, corrélée avec la situation topographique des cheminées et les orientations des vents. A la différence de l'expertise publique, focalisée sur les rejets à la sortie de la cheminée, cette expertise met en évidence la pollution de l'air environnant. L'association a pu montrer que les poussières recueillies provenaient des cheminées et non pas de la remise en suspension de matières stockées au sol. Cette expertise a été reconnue par l'industriel qui a consulté l'association avant d'entreprendre des travaux de réduction des émissions.

Au GRNC, la présence d'experts associatifs locaux a permis l'identification de groupes de référence ayant des modes de vie et d'alimentation atypiques, dont l'exposition est plus forte que celle des groupes constituant, selon les experts publics et l'exploitant, les groupes de référence.

3.3 Enjeux de l'implication des non-experts dans le processus d'expertise

Différents travaux et réflexions¹⁸ observent que l'introduction d'acteurs non experts dans les processus d'expertise conduit le plus souvent, non pas nécessairement à une modification des résultats de l'expertise dans les termes dans lesquels celle-ci était posée, mais plutôt à une nouvelle définition des problèmes, qui est susceptible de modifier la nature même de l'expertise.

La formation de l'expert conduit souvent celui-ci à problématiser les questions sur lesquelles il est appelé à donner son avis d'une façon qui est propre à sa discipline. Cette problématisation conditionne fortement les résultats de l'expertise : à une question appréhendée uniquement sous un angle technique, il apporte une réponse qui ne concerne que

¹⁸ Voir par exemple les actes de la conférence VALDOR (Values in Decisions On Risk) tenue à Stockholm en Juin 2001, les réflexions qui entourent au plan européen (CE, DG Environment) l'Environmental Impact Assessment (EIA), comme l'étude de cas sur la CLS de Fessenheim.

la dimension technique du problème traité. Cette réponse ne répond pas nécessairement aux enjeux complexes que ce problème soulève pour les acteurs du territoire. C'est le cas par exemple des discussions sur la qualité de l'environnement dans le BNFL National Stakeholder Dialogue, dans la perspective dessinée par la Convention OSPAR sur les rejets radiologiques en mer. Le groupe du Stakeholder Dialogue reconnaît que la qualité de l'environnement est en partie dissociable de la question de l'impact sanitaire, mais pour mesurer la qualité de l'environnement il reste dépendant des indicateurs classiques en termes de doses individuelles.

L'expert aura tendance à aborder son analyse du problème de façon parfois trop réductrice pour les acteurs concernés. Ceux-ci refuseront alors de s'engager dans une négociation dans la mesure où la façon dont l'expert cadre son analyse ne leur permet pas d'exprimer leurs propres préoccupations.

Le cas de Fessenheim illustre la façon dont un travail associant experts et non experts dans un dialogue entre des catégories d'acteurs différentes contribue progressivement à faciliter l'implication des acteurs locaux au cœur des processus d'évaluation. Dans le cadre de la surveillance exercée par la CLS, les élus et les associations sont en mesure de définir un programme d'expertise pour trouver des réponses aux questions qu'ils se posent en tant qu'acteurs du territoire (risque d'inondation, risque sismique...). L'implication des non experts ne vise pas à faire de ceux-ci des experts mais à favoriser une plus grande adhérence entre les processus d'expertise et les enjeux locaux. On remarquera que ceci est rendu possible par l'existence de moyens et de procédures spécifiques ainsi que par la position d'autonomie qui caractérise la CLS dans ce contexte.

De même, l'initiative prise par le collectif des "Mères en Colère" d'organiser l'opération "Nord Cotentin 2000", consistant à mener une comparaison internationale des mesures de radioactivité dans l'environnement, montre comment un processus d'expertise peut donner naissance à une expérience originale impliquant directement la population locale et des scientifiques de renommée internationale et favoriser le développement d'une culture radiologique pratique répondant aux préoccupations des riverains de l'installation.

4. La justification locale de l'installation à risques dans une perspective de développement durable

Les réflexions précédentes concernent essentiellement la problématique d'évaluation et de gestion des risques associés aux activités industrielles. Toutefois, la pérennité de l'implantation d'une installation dans un territoire et la confiance sociale qui peut entourer celle-ci sont fondées non seulement sur la tolérabilité des risques associés à cette activité mais également sur une forme de justification ("bien-fondé") de l'existence de cette activité aux yeux des acteurs locaux.

Pour être durable, la justification d'une implantation industrielle ne peut se fonder uniquement sur une problématique globale. Elle doit également s'appuyer au plan local sur l'existence d'une contribution positive à la qualité de vie des acteurs locaux, à la pérennité des activités de leur territoire, à la préservation de sa qualité, à sa mise en valeur, à son développement, etc. Dans cette perspective, le dialogue et les relations susceptibles d'exister entre une installation et les acteurs du territoire ne sauraient se limiter à la dimension du risque. En effet, l'existence d'une exposition au risque ou d'un impact sur le territoire peut difficilement trouver une justification en elle-même.

Dans cette perspective, on voit qu'une autre forme de dialogue est rendue nécessaire au-delà de la perspective de la sécurité qui reste un champ trop étroit pour construire un réel enjeu commun durable entre les acteurs en présence (acteurs locaux et opérateurs). Cette dimension est illustrée par l'étude de cas sur la démarche de concertation menée par BNFL à Sellafield. La prise en compte de la dimension du long terme introduite par la convention OSPAR ouvre la possibilité d'une remise en perspective des enjeux environnementaux et de ceux d'un développement territorial durable, impliquant des dimensions économiques et sociales.

A Dunkerque, c'est à l'occasion du projet de Dupont de Nemours de s'installer dans l'agglomération que la communauté locale s'est interrogée sur la justification de nouvelles activités à risques dans un environnement industriel déjà dense. Alors que la plupart des responsables politiques et économiques locaux soutenaient cette implantation, les associations et une partie de la population s'inquiétaient des incidences sur la qualité de vie. La concertation entre les différents acteurs locaux a abouti à réaffirmer la vocation d'industrie lourde de l'agglomération. Dans le même temps, au centre du dispositif de suivi (SPPPI) une Commission "Nouveaux Projets" a été créée pour faire l'examen de la justification des nouvelles industries candidates à l'implantation sur l'agglomération Dunkerquoise.

La papeterie limousine évoquée plus haut constitue un employeur important pour la région et les associations ont suivi avec attention la reconstruction de l'usine lors de son rachat par un groupe américain. Sans remettre en cause sur le principe la continuité de cette activité, elles ont pesé sur le processus d'autorisation pour que le nouveau procédé industriel réponde aux exigences locales de sécurité.

D. Conclusions et perspectives

1. Contexte

1.1 Une évolution générale des modalités d'implication des acteurs locaux qui ont des enjeux vis-à-vis des installations industrielles

- Le premier constat introduit par cette étude au plan international comme en France est celui d'une évolution générale des processus de décision autour des activités à risque et plus particulièrement des modalités d'implication des acteurs locaux.
- L'action de l'exploitant et de l'administration en matière de gestion des risques, de sécurité, de protection de l'homme et de l'environnement ne contribue pas nécessairement à créer de la qualité perçue à l'échelle des habitants du territoire (qualité du suivi du point de vue de la population).
- Une relation bilatérale entre l'exploitant d'une activité à risque et l'administration n'est pas suffisante pour créer durablement les conditions de la confiance sociale autour de cette activité dans des communautés locales porteuses de sensibilités et d'opinions diverses : certains souhaiteraient pouvoir s'appuyer sur un ensemble plus large d'acteurs, notamment sur des experts associatifs locaux.
- La confiance sociale est une condition du développement durable d'une activité à risque à l'échelle du territoire.
- Construite sur l'implication d'une base élargie d'acteurs, cette confiance sociale est également une condition de la qualité de vie et de la quiétude des populations riveraines (voir les résultats du réseau TRUSTNET).

1.2 Le développement durable d'une activité à risque (nucléaire ou non nucléaire) à l'échelle d'un territoire passe par un certain nombre de conditions

La justification de l'activité

- Une activité et son implantation dans un contexte territorial doivent autant que possible être bien fondées (justifiées) aux yeux des différentes catégories d'acteurs locales et nationales qui sont concernées, ceci malgré l'existence reconnue d'impacts et de risques. Dans leur esprit général, les dispositions réglementaires qui entourent la création et l'exploitation des activités industrielles (sites) ne favorisent pas l'insertion de ces activités dans les projets des acteurs du territoire (au-delà du cercle restreint des salariés), ni l'implication responsable de ces acteurs dans les processus de décision en matière de gestion des risques et de gestion environnementale :
 - ceci ne signifie pas qu'il existe un état de crise généralisé autour de toutes les installations industrielles mais l'absence de crise ou de tension (quand c'est le cas) est plutôt révélatrice d'une indifférence (individuelle ou collective) vis-à-vis de l'activité.

- Le développement de l'implication des acteurs du territoire tend à créer autour de ces activités les conditions d'une action en bien commun (l'activité implantée devient une affaire commune entre l'opérateur et les acteurs du territoire) pour différentes catégories d'acteurs concernées au plan local et national : acteurs locaux (élus, associations, collectifs), exploitants, administrations :
 - la justification d'une activité porteuse de risques s'inscrit nécessairement dans une problématique territoriale multidimensionnelle (économique, sanitaire, environnementale, sociale et humaine) à court, moyen et long terme ;
 - ces dimensions sont fortement liées et ne peuvent être abordées séparément (en particulier la dimension du risque) ;
 - dans un contexte démocratique, la justification d'une activité porteuse de risques n'est pas de nature théorique mais délibérative. Elle est d'abord prise en charge par les acteurs du territoire ;
 - dans certains contextes historiques, il ne semble cependant pas possible de créer autour d'une activité le sentiment d'une affaire commune au plan local comme au plan national (patrimonialisation de l'activité), notamment lorsque la justification de l'activité est contestée à l'échelle locale, nationale ou internationale.

La qualité du suivi de l'installation à risque du point de vue de la population

- On observe qu'une seconde condition du développement durable d'une activité à risque est que son exploitation s'effectue d'une façon qui garantisse que les impacts et les risques sont maintenus dans des limites de tolérabilité (nécessairement évolutives).
- L'élaboration de ces limites et leur mise en oeuvre s'effectuent sur la base de différents éléments (normes, bonnes pratiques, impact local, technologies disponibles, coûts, attentes de la société,...) à partir de processus complexes de négociation entre l'opérateur, l'administration et éventuellement d'autres intervenants (experts, porteurs d'enjeux, etc). Ces processus de négociation ne sont jamais définitifs et sont régulièrement actualisés.
- Cette garantie n'est pas de l'ordre de la certitude. Elle repose sur un ensemble de dispositions formelles et informelles (gouvernance) qui règlent les relations entre les différents acteurs concernés (exploitant, administration, acteurs locaux et nationaux) qui créent (ou pas) les conditions d'une confiance sociale et le sentiment d'une qualité du suivi et du contrôle de l'installation aux yeux de la population.

2. Comment construire la qualité du suivi

2.1 Comment se construit la qualité du suivi (visibilité, continuité, sens) de l'installation du point de vue des populations locales ?

- Les conclusions de cette étude montrent que l'implication d'acteurs relais du territoire constitue une contribution efficace à la construction de la confiance sociale autour des installations industrielles.
- En effet, la qualité du suivi de l'installation du point de vue de la population ne suppose pas nécessairement l'implication de chacun, sauf peut-être à quelques étapes majeures de la vie de l'installation (implication élargie lors de la création, la fermeture, à l'occasion de crises, accidents).

- Elle repose sur l'implication effective d'acteurs du territoire qui sont investis de confiance par les différentes composantes de la population (pas nécessairement par toutes).
- Ces acteurs sont prêts à s'engager pour différentes raisons (tradition militante, engagement citoyen, expérience personnelle,...).
- Il faut donc qu'existent les conditions pour faciliter l'implication de ces acteurs relais du territoire tout en respectant leur autonomie.
- Pour être crédibles (aux yeux de la population comme à leurs propres yeux) les acteurs du territoire impliqués doivent bénéficier d'une influence réelle sur les processus de décision. Cette influence doit pouvoir être évaluée et rendue visible et publique pour fonder la crédibilité de l'acteur relais.
- Ces formes de participation constituent un approfondissement du fonctionnement démocratique qui reste complémentaire des formes classiques de démocratie représentative.

2.2 Une visibilité sur la vie de l'installation inscrite dans la continuité

Cette qualité du suivi de l'installation du point de vue de la population locale suppose que les acteurs relais du territoire (ainsi que leurs différents appuis d'expertise) disposent d'une visibilité sur la vie de l'installation qui s'inscrive dans la continuité.

- Une telle visibilité ne suppose pas une implication constante de ces acteurs relais dans le fonctionnement de l'installation qui reste de la responsabilité de l'exploitant.
- Elle suppose (comme pour l'administration) des procédures d'information et d'implication à différentes étapes clés de la vie de l'installation et de son fonctionnement (normal ou anormal) où s'élaborent des décisions et des choix qui comportent des enjeux pour différentes catégories d'acteurs et notamment pour les populations du territoire.
- La visibilité du suivi de l'installation bénéficie de la clarification des rôles de ces différentes catégories d'acteurs (exploitant, acteurs relais du territoire, administration) et de la clarification des étapes du processus décisionnel :
 - explicitation des étapes de la procédure d'autorisation (recevabilité de la demande (cas du CNPE de Saint-Alban), examen du bien fondé de la demande ; élaboration des prescriptions (cas d'Environment Agency au Royaume-Uni)
 - explicitation de la fonction des différentes catégories d'acteurs dans la procédure d'autorisation (groupe de recevabilité) ;
 - ...

2.3 Un langage commun et des critères de qualité partagés

Cette qualité du suivi du point de vue de la population locale suppose un langage commun et des critères de qualité partagés entre les acteurs relais du territoire (entre eux comme avec les autres), l'exploitant, l'administration et les différentes catégories d'experts qui interviennent au long du processus.

- L'existence de lieux et de temps de dialogue permet la construction d'un langage commun aux différentes catégories d'acteurs concernés qui intègre les dimensions scientifiques,

techniques et juridiques du suivi de l'exploitation ainsi que les points de vue, valeurs, objectifs de ces acteurs dans la perspective du développement durable du territoire.

- Différentes circonstances constituent l'occasion de réactualiser la justification de l'activité (cas de force majeure, accident, modification notable de l'activité).
- La fixation d'une durée limitée pour les principales autorisations peut contribuer à actualiser régulièrement le dialogue entre les différents acteurs porteurs d'enjeux autour des installations industrielles (par exemple : Environment Agency, UK)

3. L'implication des différentes catégories d'acteurs concernées

L'implication des différentes catégories d'acteurs concernées relève essentiellement du processus de préparation en amont de la décision.

- Cette implication permet la création d'un contexte favorable à une prise de décision (par le décideur public ou privé) satisfaisante ou tout au moins acceptable aux yeux des acteurs concernés même si elle n'a pas pour but de supprimer les divergences entre ces acteurs. Elle permet :
 - Une reconnaissance mutuelle des enjeux et de l'identité de chaque acteur,
 - Une mise en commun des données scientifiques et des incertitudes,
 - L'identification par l'ensemble des acteurs des aspects non techniques, des aspects éthiques, des valeurs, des dilemmes associés à la décision,
 - La construction de représentations partagées entre les acteurs et la construction d'objectifs communs,
 - Le co-engagement des acteurs.
- Elle ne suppose pas nécessairement un mécanisme de délégation de la décision par le décideur public ou privé.

3.1 L'implication de l'exploitant

- Il est responsable du fonctionnement de l'exploitation dans les conditions qui ont été définies par la société.
- Les études de cas (BNFL) comme l'enquête (Saillat) montrent l'intérêt d'une concertation réalisée en amont du processus administratif à l'initiative de l'exploitant à l'échelle locale.
- L'exemple du code de l'Environnement suédois comme les nouvelles évolutions de la mission de la CNDP montrent les avantages d'une concertation menée à l'initiative de l'exploitant en amont de la demande administrative d'autorisation.
- Le recours à des tiers garants et la mise en oeuvre de compétences de médiation constituent des facteurs décisifs du succès de la concertation.

3.2 L'implication des acteurs relais du territoire

- L'implication dans les processus de décision d'acteurs du territoire disposant d'une réelle autonomie d'action et de parole apparaît être une voie majeure dans la construction de la confiance sociale.

- Ces acteurs jouent un rôle de relais en contribuant à faire prendre en compte dans le suivi les préoccupations du territoire et en rendant compte, de manière publique, des activités de suivi.
- Cette implication d'acteurs relais suppose généralement leur inscription dans des réseaux associatifs locaux, régionaux, nationaux voire internationaux.
- L'implication des acteurs relais doit s'effectuer en amont du processus de décision.
- L'implication des acteurs relais suppose la mobilisation de moyens de financement appropriés et transparents.
- Les commissions locales apparaissent être des lieux importants d'intégration territoriale :
 - Importance des structures de fonctionnement des commissions
 - ⇒ secrétariat général permanent disposant de compétences de médiation
 - ⇒ secrétariat scientifique (qui n'est pas un pôle d'expertise interne mais qui a vocation à faciliter les démarches d'expertise engagées par la commission)
 - Importance de l'autonomie des commissions vis-à-vis de l'exploitant, de l'administration et des différents groupes d'intérêt locaux
 - Accès à l'expertise pluraliste; capacité à initier et structurer des expertises
 - Continuité de l'implication sur le moyen long terme
 - Articulation par rapport aux autres procédures (par exemple : enquête publique DAC - La Hague)
- Contribution de l'expertise publique aux commissions locales :
 - Importance d'une contribution forte de l'expert public à travers une présentation de ses travaux d'expertise auprès des acteurs du territoire concernés
 - Mobilisation de l'expertise publique par les Commissions locales, en tant que de besoin

3.3 L'implication de l'administration

- Une relation bilatérale en étoile entre l'autorité au centre incarnant l'intérêt général et chacun des acteurs (sans communication entre ceux-ci) ne permet pas de créer les conditions d'une action en bien commun dans le contexte d'une activité à risques.
- Les évolutions observées vont dans le sens d'un repositionnement de la fonction des intervenants de l'administration (autorités).
- La concertation s'effectue dans le cadre de règles procédurales qui créent les conditions d'un dialogue entre les différents porteurs d'enjeux à différents moments de la vie de l'installation. A ce stade de préparation des décisions, l'administration intervient comme gardienne du processus de préparation de la décision.
- L'administration conserve son pouvoir de décision (« decision taking ») dans le cadre d'un processus de préparation (« decision framing ») des décisions où les différentes catégories d'acteurs concernées sont impliquées.

- Concernant sa contribution au processus de décision, l'administration explicite les différentes étapes de son processus de décision et consulte à chaque étape (par exemple : Environment Agency, UK).

4. *Experts et processus d'expertise*

4.1 La contribution de l'expertise à la qualité du suivi du point de vue des acteurs relais du territoire

- L'expertise constitue un outil essentiel du processus décisionnel, non seulement pour l'administration mais aussi pour les différentes catégories d'acteurs concernés.
- L'existence d'une expertise publique disposant d'une véritable autonomie de parole constitue une première contribution à la confiance sociale dans la mesure où elle favorise une appropriation de cette expertise par l'ensemble des acteurs (construction pluraliste d'expertise, travail dans la transparence avec les acteurs concernés).
- Ceci étant, le pluralisme de l'expertise apparaît à travers l'étude constituer une dimension nécessaire et complémentaire dans de nombreuses situations à des moments clés de la vie des installations. Il semble en particulier nécessaire de favoriser l'accès des acteurs relais du territoire à une expertise pluraliste.
- Ceci suppose qu'existent les ressources nécessaires à l'existence de cette expertise pluraliste qui ne bénéficie pas de soutiens institutionnels structurels.
- Une dimension territoriale de l'expertise apporte une contribution supplémentaire dans la construction de la confiance sociale.
- Les études de cas et l'enquête révèlent que l'implication des non experts dans les processus d'expertise apporte une contribution significative à la construction de la confiance sociale, à la construction d'un langage commun entre les différentes catégories d'intervenants, comme à la prise en compte de spécificités locales dans les évaluations.
- Les processus d'expertise formalisés (notamment contradictoire) dans lesquels les non experts sont fortement impliqués permettent de garantir la pertinence de ces expertises vis-à-vis des enjeux et attentes de ces acteurs engagés dans le processus décisionnel (exemple des conférences de citoyens, reformulation de la demande d'expertise, Papeterie de Saillat, Dunkerque).

4.2 Vers un renforcement de la contribution de l'expertise à la confiance sociale

- Dans le contexte des installations nucléaires, la très forte technicité de certaines problématiques constitue un frein important à l'identification des enjeux réels par les acteurs non experts. L'étude fait apparaître plusieurs voies complémentaires pour tenter d'apporter des solutions :
 - l'affichage d'une expertise publique indépendante (dans la foulée du mouvement de création des agences) ;
 - l'accès des acteurs du territoire à une expertise pluraliste ;
 - le développement de processus d'expertise pluraliste structurés et transparents ;
 - l'implication des non experts dans les processus d'expertise.

ANNEXE

LISTE DES SIGLES

ACRO	Association de Contrôle de la Radioactivité dans l'Ouest
ANCLI	Association Nationale des Commissions Locales d'Information
ASN	Autorité de Sûreté Nucléaire
BNFL	British Nuclear Fuel Limited
CIPR	Commission Internationale de Protection Radiologique
CLI	Commission Locale d'Information
CLIS	Commission Locale d'Information et de Suivi
CLS	Commission Locale de Surveillance
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNPE	Centre Nucléaire de Production d'Electricité
COMARE	Committee on Medical Aspects of Radiation in the Environment
CRII-RAD	Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité
CSPI	Commission Spéciale Permanente d'Information près de l'Etablissement COGEMA de La Hague
DAC	Demande d'Autorisation de Création
DARPE	Demande d'Autorisation de Rejets et de Prélèvements d'Eau
DDSC	Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles
DGS	Direction Générale de la Santé
DGSNR	Direction Générale de la Sûreté Nucléaire et de la Radioprotection (ex DSIN)
DPPR	Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSIN	Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires
GRNC	Groupe Radioécologie Nord Cotentin
GSIEN	Groupe de Scientifiques pour l'Information sur l'Energie Nucléaire
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
INB	Installation Nucléaire de Base
INSERM	Institut Nationale de la Santé et de la Recherche Médicale
IPSN	Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire
IRSN	Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (fusion de l'IPSN et de l'OPRI)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPECST	Office Parlementaire sur l'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques
OPRI	Office de Protection contre les Rayonnements Ionisants
OSPAR	Convention d'Oslo et de Paris
REP	Réacteur à Eau Pressurisée
SPPPI	Secrétariat Permanent de la Prévention des Pollutions Industrielles
VD1	Première Visite Décennale
VD2	Deuxième Visite Décennale