

Enjeux d'une coopération : enquête préalable menée auprès de CLI et de l'IRSN

Serge GADBOIS (MUTADIS), Ludovic VAILLANT (CEPN)

Rencontre ANCLI/IRSN du 24 mars 2004

Septembre 2004

AVANT PROPOS

L'Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCLI) et l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) ont convenu de définir des actions pilotes pour l'année 2004 dans le cadre de leur protocole relatif à l'appui scientifique et technique apporté par l'Institut aux Commissions Locales d'Information (CLI). Dans cette perspective, les deux organisations ont souhaité au préalable réaliser une enquête sur les attentes des CLI et de l'IRSN en matière de suivi de rejets et de surveillance de l'environnement des installations nucléaires.

Les résultats de cette enquête ont été présentés lors de la rencontre ANCLI/IRSN du 24 mars 2004.

Le présent document rend compte des objectifs et de la méthodologie de l'enquête, des résultats obtenus en soulignant notamment les problèmes identifiés et les actions suggérées pour y remédier.

SOMMAIRE

1.	INTRODUCTION	4
2.	OBJECTIFS ET METHODOLOGIE	5
3.	IDENTIFICATION DE LA SITUATION ET DES PROBLEMES	7
3.1.	Qualité relationnelle	7
3.2.	Qualité « référentiel ».....	9
3.3.	Qualité scientifique.....	10
3.4.	Qualité « connaissance des impacts »	12
3.5.	Qualité « Prise en compte globale »	13
3.6.	Cœur stratégique des problèmes.....	14
4.	DIAGNOSTIC	15
4.1.	Acteurs identifiés	15
4.2.	Les actions	16
5.	ELEMENTS DE PROSPECTIVE	24
5.1.	Généralités.....	24
5.2.	Scénario d'évolution tendanciel	24
5.3.	Scénario d'évolution négative.....	26
5.4.	Scénario d'évolution positif	27
5.5.	Enjeux, menaces et atouts.....	28
6.	PROPOSITIONS D' ACTIONS.....	30
6.1.	Former	30
6.2.	Clarifier et expliquer.....	30
6.3.	Outils de suivi.....	31

1. INTRODUCTION

La démarche d'enquête menée auprès de CLI et de l'IRSN a consisté à proposer aux personnes rencontrées de se placer en situation d'expertiser leur propre rôle et leur environnement. Dans une première étape, les personnes interviewées ont identifié ce qui fait pour elles la qualité de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets, et les problèmes associés à ces qualités.

Cinq qualités ont été identifiées :

- Qualité relationnelle (nature des relations entre les acteurs du suivi)
- Qualité « référentiel » (repères à la disposition des acteurs locaux pour le suivi)
- Qualité scientifique
- Connaissance des impacts sanitaires et environnementaux
- Prise en compte de la qualité globale de l'environnement

De manière transversale, ces qualités sont toutes associées pour les acteurs rencontrés à la prise en compte du contexte local, et à une amélioration de l'intelligibilité du suivi. Dans le prolongement de ce travail de caractérisation des qualités du suivi, la deuxième étape consiste à évaluer les actions menées par les différents acteurs impliqués, principalement, l'opérateur, l'autorité, l'IRSN et les Commissions Locales. Si les bilans présentés par l'exploitant et l'autorité font la démonstration que les normes sont respectées, ou expliquent les écarts, les acteurs locaux manquent de capacité de contradiction pour les discuter. Les Commissions Locales leur donnent des moyens pour développer des actions autonomes d'information et de suivi, cependant ces deux missions ne vont pas de soi. Elles supposent que les acteurs locaux disposent d'un minimum de moyens financiers, scientifiques, que ces acteurs se définissent un rôle dans le suivi au niveau local et enfin qu'ils fassent reconnaître ce dernier par les acteurs institutionnels. Ceci implique en conséquence de construire des relations nouvelles avec ces acteurs, notamment avec l'IRSN. L'objet de la troisième phase est de caractériser les perspectives de changement, au travers de la description de trois scénarii d'évolution (tendanciel, négatif et positif), en se basant sur l'état des lieux réalisés dans les deux premières phases. Au travers de la description de ces scénarii, il apparaît que l'enjeu principal d'un suivi local des installations nucléaires est la construction d'un nouveau contrat entre les acteurs institutionnels nationaux et les acteurs locaux. Le quatrième et dernier volet consiste à faire émerger des propositions d'actions. Il est apparu notamment au travers des divers entretiens que certains thèmes à traiter dans le cadre d'actions de formation des membres des CLI suscitaient un vif intérêt, tel le terme source et son évaluation, la mesure de la radioactivité dans l'environnement et les techniques de mesure, le calcul d'impacts sanitaires et environnementaux, la mesure du carbone 14 et les problèmes suscités par cette mesure... La mise en place d'un système de retour d'expérience structuré au niveau de l'ANCLI a également été évoquée.

2. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

A l'issue de la réunion du 20 novembre 2003, l'ANCLI et l'IRSN ont convenu de définir des actions pilotes pour l'année 2004 dans le cadre de leur convention de partenariat. Dans cette perspective, une rencontre ANCLI-IRSN a été fixée au 24 mars 2004.

L'IRSN et l'ANCLI ont souhaité au préalable réaliser une enquête sur les attentes des CLI et de l'IRSN en matière de suivi des rejets et de surveillance de l'environnement. Cette enquête a délivré des enseignements lors de la réunion du 24 mars qui ont servi de base à des groupes de travail pour définir des actions de partenariat.

Cette enquête a été confiée à MUTADIS et au CEPN. La méthodologie proposée a consisté à recenser et approfondir les attentes des CLI concernant la qualité de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets, et les contributions que l'IRSN peut apporter dans ce domaine.

Dans une première étape, l'ANCLI et l'IRSN ont sélectionné trois CLI qui reflètent des situations différentes sur la question de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets.

Dans un second temps, MUTADIS et le CEPN ont rencontré individuellement les membres des trois CLI sélectionnées (quatre à cinq personnes représentant différents « collègues » au sein de chaque CLI) pour identifier :

- leurs attentes en matière de surveillance de l'environnement et de suivi des rejets,
- les éléments déterminants à leurs yeux pour la qualité de ceux-ci,
- la contribution que peut leur apporter l'IRSN.

Lors des entretiens avec les CLI, les enquêteurs ont également été à l'écoute d'attentes dans d'autres domaines (notamment le vieillissement des centrales). De la même manière l'équipe d'enquête a rencontré quatre personnes de l'IRSN pour recueillir leur avis sur ces questions. Les entretiens ont été réalisés avec un engagement de respect de confidentialité de la part des enquêteurs.

L'enquête s'appuie sur une méthodologie appropriée (grille IDPA - Identification Diagnostic Prospective Action - élaborée par l'Institut National d'Agronomie-Paris Grignon). Cette démarche ne vise pas à extraire de l'information mais bien à placer les personnes rencontrées dans une posture de co-expertise stratégique, en leur demandant d'analyser elles-mêmes leur situation et leur rôle dans le contexte posé (ici, la question de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets). Cette co-expertise est élargie à l'ensemble des participants présents lors de la phase de restitution (en l'occurrence le 24 mars 2004), lesquels ont l'opportunité de commenter et compléter les résultats de l'enquête.

Ce rapport suit la progression développée lors des entretiens, avec quatre étapes :

- I pour Identification : il s'agit d'abord d'identifier la situation et le problème en se demandant ce qui fait la qualité de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets.
- D pour Diagnostic : la phase de diagnostic consiste ensuite à identifier les actions entreprises dans ce domaine, qui peuvent contribuer à la qualité du suivi. On s'interroge ici sur la façon dont ces actions sont évaluées.
- P pour Prospective : la troisième phase est celle de la prospective : quels scénarii d'évolution sont envisagés dans l'avenir ?
- A pour Actions : la dernière phase est stratégique et se pose en termes de changement : quelles propositions d'actions, les acteurs rencontrés envisagent-ils pour améliorer la situation ?

Le rapport reprend cette logique à partir de l'expertise produite par les personnes rencontrées. Les auteurs ont tenté d'organiser et de mettre en avant la variété et la complémentarité des points de vue qui ont été exprimés lors des entretiens. L'annexe 1 développe plus en détail la grille d'analyse.

Les résultats reflètent des conclusions assez génériques qui valent aussi bien pour la qualité du suivi et pour le vieillissement. Cependant, des thèmes spécifiques qui n'étaient pas posés ont émergé. Il s'agit plus particulièrement du transport des matières nucléaires et des situations de crise.

3. IDENTIFICATION DE LA SITUATION ET DES PROBLEMES

La première partie est déterminante car il s'agit de caractériser la situation en identifiant ce qui fait la qualité de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets, et dans un second temps, les problèmes associés à ces qualités.

Cinq qualités ont été identifiées :

- Qualité relationnelle,
- Qualité scientifique,
- Qualité « référentiel »,
- Connaissance des impacts sanitaires et environnementaux,
- Prise en compte de la qualité globale de l'environnement.

Cette phase de caractérisation permet en conclusion, de souligner le cœur stratégique du problème.

3.1. Qualité relationnelle

Définition

Pour les acteurs locaux, un bon suivi apporte des éléments de vérité. Il doit refléter ce qui se passe réellement dans l'environnement, et produire des données vérifiables. Cependant dans un domaine aussi complexe que les rejets radiologiques, la recherche de cette vérité se confronte vite à la question de la confiance. De ce fait, une des qualités premières de la surveillance de l'environnement et du suivi des rejets, réside dans les relations entre acteurs, et dépend directement de la façon dont les acteurs conçoivent leur rôle, leurs relations les uns avec les autres, et développent leur mission.

De ce point de vue, un bon suivi est associé à des qualités de responsabilité et de transparence.

En termes de responsabilité, les opérateurs, les autorités publiques comme les experts, exercent chacun pleinement leur rôle. Ils veillent à ce que leurs actions soient en cohérence avec leur mission et évitent toute confusion de responsabilités. De plus, la surveillance doit permettre d'identifier des actions d'amélioration et de correction, d'observer leur mise en œuvre et de mesurer si ces actions atteignent leur objectif: le niveau des rejets a-t-il effectivement diminué? Le nombre d'incidents de sûreté (« Evénements Significatifs de Sûreté ») a-t-il baissé?... Le suivi ne se contente pas de faire état de l'existant, il est l'outil d'un réel progrès. La responsabilité des acteurs va donc jusqu'à tirer les conséquences des mesures dans l'environnement, et à engager des actions, chacun dans son domaine de responsabilité, pour répondre aux situations qu'a révélé le suivi.

La transparence implique, au-delà de l'accessibilité des informations et données, que les acteurs, notamment au niveau local, aient une bonne compréhension du rôle des différentes organisations intervenant dans le suivi, et identifient bien les responsabilités de chacun.

La qualité relationnelle du suivi se reflète également dans son aptitude à répondre pleinement aux attentes locales. Cette capacité à satisfaire les questions posées au niveau des sites est une attente forte, qui traverse l'enquête. Cette adéquation à une demande locale a par ailleurs été identifiée comme un facteur important pour prévenir les crises et les controverses.

Problèmes

La question principale lorsque l'on parle de transparence et de relations entre acteurs, porte sur la façon dont on construit cette transparence. Deux manières de voir sont avancées. L'une d'elles serait que la transparence de l'information doit être spontanée, immédiate et directe. Elle serait le fait de l'exploitant et des autorités. Dans une perspective opposée, la transparence résulterait d'un débat, ou, plus exactement, de la mise en évidence des termes du débat. D'autres questions se posent alors : cette mise en évidence est-elle le fait de l'exploitant, de l'Autorité ou de l'expert public ? Ou est-elle le fait de tous ces acteurs ensemble, au travers de leur participation conjointe dans le débat ? Enfin, pour que ce débat ait lieu, une pression continue des acteurs locaux n'est-elle pas nécessaire ?

Pour les acteurs locaux, il existe un dilemme fort entre une confiance totale dans les acteurs institutionnels (opérateurs, autorités et experts), et une position de vigilance plus interrogative. Il est tentant pour eux de s'installer dans une bienveillance passive : on s'habitue à la centrale et l'on se dit en outre que « *si l'on informe les personnes, on va les inquiéter* ». Il est alors plus simple de se reposer sur des acteurs extérieurs, des « gardiens » qui exerceront une fonction de vigilance. Il peut s'agir d'associations qui font partie ou ne font pas partie de la Commission Locale et jouent le rôle de « poil à gratter ». Si le rôle de vigilance est reporté sur des acteurs extérieurs, la contribution de la Commission Locale au suivi, est très limitée, pour ne pas dire inexistant.

Inversement, le sentiment de méfiance que peut susciter une transparence encore imparfaite dans le domaine du suivi des rejets et de l'environnement, peut conduire les acteurs locaux à s'investir directement dans la vigilance. Cette posture n'est pas sans poser de questions : ne risque-t-on pas de glisser subrepticement de l'interrogation à la méfiance, voire à la défiance ? En s'impliquant dans le suivi, ne risque-t-on pas aussi de faire le travail de l'opérateur et de l'autorité, et implicitement d'admettre que leurs responsabilités en matière de suivi et de surveillance sont limitées ?

Une difficulté émerge alors pour définir et faire reconnaître un rôle de vigilance à la CLI : quel rôle peut-elle jouer qui soit complémentaire et distinct de celui des autorités ? Quelle place ce suivi doit-il prendre, et comment le dissocier ou aller au-delà de l'inquiétude ou de la méfiance ?

En résumé, la « qualité relationnelle » pose la question des relations que les acteurs locaux peuvent ou doivent établir avec l'opérateur, l'Autorité de contrôle, et l'expert public ainsi qu'avec leurs homologues sur les autres sites nucléaires.

3.2. Qualité « référentiel »

Définition

La référence la plus commune en matière de suivi des rejets est la norme, ou plus exactement la limite réglementaire. L'installation est-elle en conformité avec les normes ? Cette question est d'importance, car une réponse positive permet aux acteurs locaux de se libérer d'une grande part de leurs inquiétudes. Les rejets sont évalués sur la base de repères standards, bien établis, dont on s'accorde à dire qu'ils reflètent un certain état de « normalité ».

D'autres références sont mentionnées : les normes ISO, l'usage des bonnes pratiques de laboratoires, le recours à des organismes accrédités, sont tous des gages de qualité et suscitent la confiance.

Cependant, les limites réglementaires comme les normes de qualité, sont des outils formels. Elles permettent de juger d'une réalité de manière générique, mais elles ne satisfont pas pleinement les attentes des acteurs locaux. Il leur faut construire leur propre outil de référence. Le maire d'une municipalité voisine d'une installation nucléaire se pose des questions sur la qualité de l'eau potable dans sa commune : si les données existent, il lui manque un outil de suivi continu qui lui donne, par exemple tous les mois, le niveau des teneurs en tritium. Il élabore donc un tableur de données où il reporte ces informations et vérifie chaque mois, l'évolution de ce paramètre. Le suivi dans le temps de cet indicateur révélera parfois des variations de « performance » sur lesquelles il peut interroger l'exploitant. De la même manière d'autres personnes suivent le nombre d'*événements significatifs de sûreté* pour surveiller l'évolution de l'installation dans le domaine du risque d'incidents.

La comparaison avec le passé est une demande constante pour situer le suivi sur une échelle de temps. En complément, la disponibilité de données sur d'autres sites français ou étrangers autorise une comparaison dans l'espace. Avoir des informations comparables, c'est pouvoir situer l'installation dont on est voisin, par rapport aux autres. La situation de la centrale, sur tel indicateur de rejets, est-elle dans la norme ? La norme ici s'entend au sens de moyenne, et non plus de règle standard. Pour d'autres acteurs, il est aussi utile de pouvoir établir des comparaisons entre des sites qui présentent les mêmes caractéristiques : comparer par exemple les performances de l'installation dont on est voisin, sur la côte, avec une autre qui rejette aussi en mer. Ceci a des incidences sur la qualité scientifique du suivi (voir section suivante).

Problèmes

Dans cette perspective, la difficulté première réside dans les ressources et la capacité dont disposent les acteurs locaux pour se construire leur référentiel propre, adapté à leurs questions et préoccupations. En préalable, de quelle manière acquièrent-ils les notions de base en radioprotection et/ou en sûreté ? Peuvent-ils suivre des formations, assister à des conférences ? Ensuite, comment peuvent-ils construire leur grille de repères : comment arriver à distinguer dans les données communiquées ce qui fait sens pour eux, et comment construire une grille simple et synthétique avec quelques indicateurs déterminants ? Enfin, comment accéder aux documents de suivi ? Pour que cette grille fasse sens sur la durée, et donne des indications en termes d'évolution (par exemple, baisse, hausse ou stabilisation des rejets de tel ou tel radioélément), il faut la nourrir régulièrement de données standardisées.

La limite inhérente à ce type d'outil est qu'il donne des informations simples, qui ne rendent pas compte de manière fine d'une réalité souvent complexe. Pour aller au-delà, l'investissement en formation et en investigation est bien sûr plus lourd, notamment pour les bénévoles.

3.3. Qualité scientifique

Le suivi doit répondre à des critères de qualité scientifique, dans un sens large. Il repose sur des procédures et des méthodologies validées et éprouvées, mais il bénéficie aussi de la capacité de la démarche scientifique à interroger les certitudes. Au-delà des débats d'experts, il éprouve la capacité des esprits scientifiques à s'interroger sur la finalité de la science et de l'expertise par rapport à la demande sociale.

Définition

Cette qualité repose d'abord sur des éléments intrinsèques de validité et de comparabilité des données : les échantillons utilisés sont-ils représentatifs ? Les techniques utilisées sont-elles conformes aux bonnes pratiques de laboratoires ? La surveillance permet-elle de manière effective de mener un suivi en continu, en d'autres termes établit-elle des chroniques, indispensables à la comparabilité des mesures dans le temps ?

La publication dans des revues à comité de lecture est un gage d'indépendance et de compétence. Cependant, autant que l'autorité scientifique, c'est la capacité de la science à interroger ses propres certitudes et ses limites qui est recherchée. Quelle est la valeur des modèles d'évaluation utilisés ? Quel degré de confiance peut-on leur donner ? Dans quelles circonstances leur usage est-il le plus approprié ? Quelles sont leurs limites ?

Une interrogation sur la prise en compte du contexte naturel et social local, déjà relevée plus haut, se fait également jour à propos de la qualité scientifique. Ce que l'on attend du suivi n'est pas de la science de laboratoire, mais une science qui réponde aux questions locales. De quelle manière l'expertise développée dans le suivi est-elle en mesure d'apporter des éléments de réponse aux interrogations concrètes des acteurs locaux ?

Problèmes

Les données scientifiques sont très complexes et représentent un volume très important. L'intelligibilité du suivi est sans nul doute le problème majeur identifié par les personnes rencontrées dans cette enquête. Face à une « montagne » d'informations, il est difficile pour eux de distinguer ce qui est important.

Ce problème est notamment lié au degré de réalisme des données. Quelles sont les attentes : s'agit-il d'avoir un dispositif capable de tout mesurer à l'état de traces, ce qui serait très lourd, ou un suivi réalisé sur des modèles statistiques d'évaluation, avec le risque de perdre en précision et d'arriver parfois à des excès de conservatisme ?

Dans le premier cas, si l'on fait le choix de mesurer de près les rejets réels, on atteint un niveau de connaissances plus détaillé mais cela nécessite des moyens très importants. Le dilemme est alors le suivant : par rapport à l'ampleur des moyens nécessaires, ce gain de connaissance est-il justifié ? Les outils pour mesurer les rejets réels à l'état de trace sont-ils seulement disponibles ? A l'opposé, la connaissance des rejets ne passe-t-elle pas nécessairement par une connaissance des traces réellement présentes dans l'environnement et par une évaluation de l'écart qui existe entre ces mesures réelles et les évaluations basées sur les outils de modélisation ?

Par ailleurs, comme il a été noté dans la qualité « référentiel », il y a une demande forte de disposer de mesures et d'indicateurs qui soient comparables dans l'espace, c'est-à-dire d'un site à l'autre. Même s'ils sont plus délicats à construire que des indicateurs comparables dans le temps sur un même site, ces mesures sont essentielles pour mettre en regard le suivi effectué d'une installation par rapport à des équivalents. En effet, si pour une grande partie des installations le Parc nucléaire français présente des similitudes qui facilitent l'analyse comparée, les possibilités de comparaison se réduisent si l'on prend en compte le contexte géographique et environnemental qui est toujours spécifique.

Une des difficultés rencontrées dans le suivi est d'obtenir des données qui répondent aux interrogations des acteurs locaux. Quelle que soit la qualité intrinsèque du travail scientifique, l'expertise est jugée sur sa pertinence par rapport au contexte local. Cette exigence va plus loin, pour certains, qui souhaiteraient voir des pratiques locales prises en compte dans le suivi (usages de l'eau et du sol), ou même des données mises en évidence par des acteurs locaux, experts ou profanes, intégrées dans l'analyse scientifique.

En dernier lieu, la qualité scientifique pose la question de la crédibilité des experts. La surveillance de l'environnement est couramment traversée par la controverse. Les acteurs locaux ont parfois du mal à décider sur qui porter leur confiance. Les experts qui travaillent pour l'exploitant sont-ils indépendants ? A l'inverse, la position critique vis-à-vis du nucléaire de certains experts non institutionnels ne biaise-t-elle pas leurs analyses ? Comment dépasser ces clivages et établir un suivi fiable et pertinent ?

3.4. Qualité « connaissance des impacts »

Définition

Dans le suivi des rejets il est essentiel de savoir si l'on est dans la norme. Mais pour la plupart des acteurs locaux, cette information n'en dit pas assez, en premier lieu parce que le respect des normes est assez constant, en second lieu parce que cette situation ne dit rien du niveau des impacts sanitaires et environnementaux. La conformité réglementaire correspond à un seuil de libération, c'est-à-dire un seuil au-dessous duquel les rejets sont autorisés, mais elle ne signifie pas que l'impact est nul. Dès lors il est intéressant de savoir ce que représente l'impact de la limite réglementaire, même si l'on sait que cet impact est négligeable. A quel risque la norme est-elle associée ?

Il peut exister une marge assez importante entre les rejets réels et la limite réglementaire. Il importe toutefois d'évaluer les impacts sanitaires et environnementaux non plus seulement de la norme mais des rejets réels. Cette demande est d'autant plus forte qu'émergent des interrogations sur l'impact associé à l'accumulation des rejets dans l'environnement. Cette évaluation fait l'objet de deux attentes fortes. D'une part, on devrait pouvoir atteindre une connaissance exhaustive des rejets réels mesurés, en donnant de manière détaillée la composition du terme source. Référence est faite au carbone 14, qui est un radioélément important en terme d'impact, mais dont le rejet n'était en pratique pas mesuré jusqu'à récemment. Cette information exhaustive sur le terme source permettrait de se départir du sentiment que des données importantes sont occultées. Cependant cette exhaustivité ne renseigne pas sur ce qui est le plus significatif. La deuxième attente consiste donc à connaître de manière pondérée les radioéléments qui sont les plus importants dans l'impact, de manière générale, et plus spécifiquement ceux qui sont au centre des préoccupations locales.

Cette qualité associée à la connaissance de l'impact, implique également de mieux appréhender la distance existant entre la limite réglementaire et les rejets réels. Qu'est-ce qui explique cette distance ? Quelle différence en termes d'impact représente-t-elle ?

Indépendamment de l'impact, la situation radiologique de l'environnement mérite d'être mieux connue en soi. Ceci passe par des mesures des éléments traces, notamment dans les produits de consommation ou dans l'eau potable, et une identification de leur origine. La présence de radioéléments peut être en effet attribuée à Tchernobyl, aux essais atmosphériques, à des rejets ou à des sédiments naturels. Il s'agit également d'observer l'évolution du marquage de

l'environnement et, autant que possible, de pouvoir l'expliquer. Quelles évolutions sont mises en évidence au cours des années ? Des phénomènes de transfert peuvent-ils être identifiés ? Quelles sont les conséquences d'événements tels que des inondations ?

Problèmes

L'enjeu principal de la connaissance des impacts porte sur sa capacité à répondre aux attentes locales. Le suivi, tel qu'il se pratique, satisfait-il les demandes de connaissances des acteurs locaux ? Est-il réactif : est-il en mesure d'intégrer des questions nouvelles et d'y apporter des réponses ? La manière dont le suivi est construit par les experts est ici déterminante.

En complément, l'accès à cette connaissance suppose de la part des acteurs locaux, une capacité à lire les dossiers, à entrer dans les raisonnements d'experts, mais aussi à en extraire l'essence et en ressortir les bonnes questions du point de vue local. En quoi les données du suivi répondent-elles aux questions que se posent les acteurs au niveau local ? Quelles interrogations nouvelles soulèvent-elles ? De ce point de vue une compétence particulière est requise, qui consiste à savoir entrer dans la logique des experts, tout en gardant une certaine distance pour mieux l'interroger à partir des préoccupations plus larges des acteurs du territoire.

3.5. Qualité « Prise en compte globale »

Définition

Une installation nucléaire de base (INB) présente des risques nucléaires en matière de sûreté et de radioprotection. Elle se situe dans un environnement circonscrit. Les discussions en commissions locales sont bien souvent cadrées par ce double cloisonnement technique (nucléaire) et géographique (le site). A ce cadrage correspond un certain nombre d'acteurs techniques et administratifs : leur intervention est justifiée par la question nucléaire, et par le contexte administratif (canton, département, région).

Cependant bon nombre de questions soulevées dans le suivi, débordent ce cadre strict. Etant donné que l'installation est sur un cours d'eau, des problèmes se posent irrémédiablement en amont et en aval : quelle est l'incidence de l'installation sur l'aval ? Y a-t-il d'autres sources de rejets ou des sources de contaminations en amont ? Qui plus est, des interrogations plus larges émergent en matière de territoire et de santé publique. Outre l'impact radiologique, des rejets chimiques peuvent avoir leur importance et il peut y avoir des synergies entre ces deux types de polluants. L'accumulation des radioéléments dans l'environnement n'est pas prise en compte directement par la réglementation : même si les rejets ont toujours été dans les normes, appréhende-t-on ces phénomènes de cumul ? Par ailleurs, la qualité de l'environnement recouvre des questions d'usage de l'eau : le suivi ne se résume pas aux rejets, il a également à voir avec les prélèvements et la température de l'eau. Enfin le cours d'eau a de

multiples usages : c'est, exemple parmi d'autres, une voie de déplacement par les poissons. Il a une valeur économique puisqu'il entre dans le déroulement d'activités d'agriculture et de pêche. Ces éléments font partie de la qualité de l'environnement. Il importe d'examiner comment l'installation les prend en compte. Le vivant est par essence global et s'accommode mal du cadrage fixé par la réglementation. Il convient donc d'établir des ponts entre les aspects radiologiques et l'ensemble des autres dimensions écologique, économique et sociale de l'environnement d'une installation nucléaire.

In fine, ce qui justifie cette prise en compte globale de la qualité de l'environnement dans le suivi est de pouvoir mieux associer milieu naturel avec projets industriels et de prévoir dans la conception même des sites les contraintes posées par le milieu.

Problèmes

La légitimité des questions formulées par des acteurs qui, a priori, ne sont pas « pertinents » au regard du cadrage géographique et réglementaire des difficultés abordées, pose souvent problème. En effet, les pêcheurs adressent des doléances à une installation et celle-ci a des difficultés à les prendre en compte dans la mesure où elle n'est pas toujours compétente sur ces questions. On retrouve ici une problématique assez générale sur l'adéquation entre les questions posées au niveau local et les missions et le rôle des interlocuteurs institutionnels au niveau local et national.

3.6. Cœur stratégique des problèmes

Au vu des éléments présentés ci-dessus, le cœur stratégique des problèmes associés à la qualité du suivi des rejets et de la surveillance de l'environnement peut se résumer en trois éléments :

- L'intelligibilité du suivi, complexe et souvent très large,
- La pertinence au regard des attentes locales,
- L'implication des acteurs locaux dans le suivi.

En conclusion, cette phase de diagnostic a permis de noter que le suivi doit faire sens pour les acteurs, en dépit d'un environnement complexe, où l'activité nucléaire est une activité industrielle parmi d'autres et les acteurs sont nombreux à intervenir, avec des missions et des mandats très divers. Faire sens, cela veut dire que le suivi est intelligible pour tout le monde : l'information doit pouvoir être partagée et communiquée avec des termes et des concepts communs afin qu'il soit possible de parler et d'échanger à propos du suivi. Il faut aussi que chacun puisse se créer sa propre information : celle qui fasse sens au regard de ses propres préoccupations.

4. DIAGNOSTIC

4.1. Acteurs identifiés

En analysant la question de la surveillance de l'environnement et du vieillissement des centrales, les personnes rencontrées ont identifié une diversité d'acteurs qui interviennent dans ce domaine, ou sont concernés.

Pour une part, il s'agit des acteurs institutionnels directement responsables de l'exploitation ou de son contrôle : les opérateurs (EDF, COGEMA, CEA) et les autorités publiques (ASN, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, DRIRE, Commissaires Enquêteurs, la Préfecture). Au niveau local les commissions d'information (CLI) et leur association nationale (ANCLI) représentent un forum dédié pour discuter des questions évoquées plus haut.

Les Commissions réunissent une pluralité d'acteurs. Les organisations représentées par les membres des CLI sont également concernées par la question du suivi et peuvent développer des actions autonomes dans le domaine : élus (maires, conseillers généraux, députés, députés européens), associations de défense de l'environnement, syndicats, syndicats de professionnels (viticulteurs, pêcheurs) et Chambres consulaires (Chambre du Commerce et de l'Industrie, Chambre d'Agriculture)... Il existe par ailleurs des instances locales ou régionales qui exercent un suivi, ou des actions dans un domaine environnemental potentiellement impacté par l'installation nucléaire. C'est le cas par exemple des Comités de Bassin et Agences de l'Eau. Sans avoir de mandat spécifique sur le suivi radiologique, ces instances peuvent avoir un intérêt à surveiller la qualité radiologique de l'eau et ont des moyens bien plus importants que les CLI.

Les experts institutionnels (IRSN, IFREMER, CEMAGREF, Universités...) et non institutionnels (CRII-RAD, GSIEN...) mènent des recherches et des analyses de leur propre initiative ou sur sollicitation des autres acteurs mentionnés ici. Les acteurs institutionnels comme l'IRSN ont une mission propre d'expertise pour les besoins du contrôle. Toutefois, pour les commanditaires d'expertise, notamment pour les CLI, il ne semble plus exister de frontière étanche entre expertise institutionnelle et expertise non institutionnelle, au sens où l'une comme l'autre pourront être sollicitées pour une même étude.

Le suivi est rarement circonscrit au niveau local. La Commission Européenne apparaît comme un acteur à prendre en compte, tout comme les autorités de radioprotection étrangères sur des sites proches des frontières de l'Hexagone. Enfin, les médias sont très présents, ne serait-ce que parce qu'ils relayent les positions de l'un ou l'autre de ces acteurs.

4.2. Les actions

Les actions de suivi au niveau local reposent pour beaucoup sur les bilans communiqués chaque année par l'exploitant et l'autorité de contrôle. Cependant, des actions autonomes se développent tant au sein de la CLI, qu'à l'extérieur au travers d'initiatives d'associations et de collectivités territoriales.

Principales actions de suivi

Les bilans annuels et décennaux, et les dossiers d'enquête publique constituent des informations de premier ordre dans le suivi d'une installation. Ces bilans sont présentés par l'exploitant, mais peuvent inclure une expertise tierce. En marge de la réglementation, il existe un important volume d'expertises réalisées par auto-saisine de l'expert (institutionnel ou non institutionnel : par exemple laboratoire de l'IRSN, ou CRII-RAD), à la demande d'une CLI, d'une collectivité territoriale, ou de l'exploitant. Le suivi s'exerce dans le domaine radiologique, mais aussi sur des aspects environnementaux connexes (par exemple qualité halieutique des cours d'eau par l'IFREMER).

Les actions des CLI

Que font plus particulièrement les CLI dans le domaine du suivi ?

Conformément à leur mission première d'information, les CLI organisent chaque année pour leurs membres une présentation du bilan annuel de l'exploitant, et du bilan de contrôle de l'autorité. Des études peuvent être exposées de manière plus approfondie, comme les expertises que l'IRSN réalise pour l'exploitant, ou les études que l'Institut mène dans le cadre de ses recherches propres, ou encore des rapports d'experts non institutionnels, comme la CRII-RAD ou le GSIEN.

Cette information passe souvent par la publication d'un journal de la CLI, et éventuellement par l'organisation de réunions publiques d'informations ou de débat.

Les CLI exercent par ailleurs leur mission de suivi en participant à des visites d'inspection, et en commanditant des études dans le domaine de la radioprotection, de la sûreté, ou encore de l'épidémiologie.

Les actions à l'extérieur des CLI

D'autres actions sont menées au niveau local en dehors de l'enceinte des Commissions. L'enquête publique implique un cercle large d'acteurs puisque tout citoyen peut en principe commenter le dossier de l'exploitant. Les membres des CLI peuvent contribuer, mais à titre individuel ou au nom de l'organisation qu'ils représentent dans la Commission. Au mieux, le dossier d'enquête peut être mis à la disposition des personnes siégeant à la CLI.

Les mairies peuvent organiser des réunions d'information ou des débats, lorsqu'un sujet particulier suscite des questions parmi la population, comme ce fut le cas dans certaines communes du Sud-Est de la France à l'occasion de la publication de l'atlas de la CRII-RAD sur la contamination des sols.

Les associations mènent également de leur côté nombre d'actions, de la publication de journaux ou communiqués de presse, à l'organisation de manifestations.

Evaluation des actions

Les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête ont évalué les différentes actions citées plus haut au regard des qualités du suivi identifiées en première partie.

L'évaluation de ces actions n'est pas indépendante des organisations qui les réalisent, et du rôle qu'elles jouent dans le suivi. Pour cette raison, l'évaluation est présentée ici en distinguant les différentes initiatives ou missions par acteur : l'opérateur, la CLI, l'ANCLI ou l'IRSN. Les actions des experts non institutionnels (GSIEN, ACRO, CRII-RAD...) n'ont pas été considérées de manière spécifique, mais ont été évaluées lorsqu'elles contribuaient à des initiatives de suivi menées par les CLI, l'ANCLI ou tout autre acteur institutionnel.

Informations fournies par l'exploitant : bilans et dossiers d'enquête publique

Le regard porté sur les informations fournies par l'exploitant est sévère : elles sont souvent jugées inintelligibles car elles sont très riches, et utilisent des unités de mesures différentes (becquerel, rad, sievert) qu'il n'est pas facile de maîtriser. Les acteurs locaux n'ont pas nécessairement les compétences suffisantes pour lire ces informations, et encore moins les interpréter. Cela peut donner l'impression que l'exploitant ne se donne pas « *les moyens de traduire en termes simples, exhaustifs et véridiques la question des rejets* ».

Ces informations sont également jugées inadéquates dans la mesure où, dans la masse des données, il est difficile d'isoler l'information importante et pertinente et de trouver les réponses aux questions que l'on se pose, notamment en termes d'impact pour l'homme et l'environnement.

La confiance que l'on peut accorder à cette information suscite des positions assez tranchées. Pour certains, l'exploitant respecte les normes et est compétent. Il n'y a donc pas de raisons d'interroger les informations qu'il produit. Pour d'autres, en revanche, il existe un doute sur la qualité des informations ou sur leur interprétation. Les données sont-elles exhaustives? Concernant le terme source, la question de la mesure du carbone 14 est à nouveau clairement évoquée. D'autre part que disent ces informations au-delà du respect de la norme ? En effet, c'est une chose de savoir que l'installation est « dans la norme », c'en est une autre que de connaître l'impact des rejets réels.

Présentation annuelle du bilan devant la CLI par l'exploitant et l'autorité de contrôle

L'exploitant et l'Autorité font chaque année un exposé de leur bilan devant la CLI. Au travers de cette présentation ils montrent de manière concrète comment ils exercent leurs responsabilités. L'exploitant démontre qu'il est dans les normes et qu'il diminue ses rejets. Il explique les raisons des écarts à cette tendance. L'autorité souligne dans son compte-rendu oral qu'elle n'est pas de connivence avec l'« exploitant » et qu'elle effectue pleinement son travail de contrôle.

Cependant, la pertinence et l'usage de ces informations posent question. Elles présentent d'importantes limites pour les acteurs locaux : ceux-ci ne disposent que de l'information qui leur est donnée, et reprochent à l'Autorité et à l'exploitant de ne délivrer que ce qu'ils veulent bien donner. Les membres des CLI se demandent si on leur donne toute l'information disponible.

Outre l'accessibilité, c'est la compréhension de ces données qui semble déficiente. Les acteurs locaux se demandent s'ils possèdent les compétences scientifiques nécessaires pour analyser les chiffres. Ils regrettent d'avoir une capacité contradictoire limitée pour critiquer, comprendre ou aller plus loin dans la compréhension des données de l'autorité ou de l'exploitant.

En conclusion, les bilans présentés annuellement en Commissions Locales ne permettent pas une compréhension approfondie des questions de radioprotection et de sûreté. En revanche, ils permettent de suivre des évolutions dans le temps, en comparant année après année quelques indicateurs clefs.

Information par les CLI

Aussi évidente que paraisse la mission d'information des CLI, les questions « pourquoi informer ? qui informer ? comment informer ? » sont récurrentes. En effet, comme le résume une des personnes rencontrées, « *la population semble calme, les personnes restent autour de la centrale* » et personne ne demande beaucoup plus de détails. De plus, il apparaît vite que l'exploitant communique sur les événements qui émaillent la vie de l'installation de manière plus directe et efficace que ne peut le faire la CLI. D'une certaine manière, ce constat peut amener certains à se demander si informer ne revient pas à inquiéter.

Cependant, toutes ces questions trouvent un début de réponse dès lors que la mission d'information des CLI se donne des ambitions claires. Une réponse consiste à considérer que l'objectif de l'information est de rassurer, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous. L'ambition majeure qui se dessine en revanche est de mettre à la portée de tous une information intelligible et d'explicitier les éléments du débat afin que chacun puisse se faire son opinion.

Toutefois, il y a plusieurs obstacles aux actions d'information des CLI. Le premier et non des moindres, est qu'elles sont souvent informées en dernier des événements qui les concernent. Elles ont parfois l'impression d'être « doublées » sur le terrain de la communication par des associations qui leur sont extérieures, ou d'être « court-circuitées » par l'exploitant ou l'autorité qui informent la presse

avant de prévenir la CLI, par exemple en cas d'incident. D'autre part, les CLI éprouvent des difficultés à rencontrer leur public et se demandent sans fausses illusions si leur journal est lu. Il est particulièrement délicat pour elles de faire entendre une voix qu'elles veulent placer hors de la polémique. Après un article paru dans la presse, qui fera état d'informations émanant d'une association opposée au nucléaire, une Commission locale pourra faire un communiqué de presse pour donner un point de vue ou des informations complémentaires, mais celui-ci sera rarement repris par les médias. Plusieurs membres de CLI, des différents collèges, ont également le sentiment que la Commission n'est qu'une chambre d'enregistrement, chargée d'enregistrer et acter les informations plutôt que de les diffuser ou de les discuter.

Néanmoins, c'est dans ce volet d'activités sur l'information que se construit un élément essentiel pour l'exercice des CLI. C'est en effet en participant aux réunions d'informations et en ayant accès à une base documentaire que les membres des CLI peuvent se former, se familiariser avec les concepts et les données et *in fine* se créer leurs propres référentiels et leurs propres repères pour comprendre les données produites, interroger et obtenir des réponses à leurs questions.

Suivi par les CLI

De même que pour la mission d'information, l'évaluation des actions de suivi menées par les CLI nécessite en préalable d'analyser leur raison d'être : pourquoi les CLI devraient-elles participer au suivi ? Pour les personnes qui voient dans la CLI pour l'essentiel un outil de communication, la possibilité de faire du suivi est déjà à elle seule une découverte : « *Je ne saurais pas dire quelle devrait être mon interrogation concernant le bon ou le mauvais fonctionnement du CNPE* ». Le suivi n'est d'évidence pas un sujet d'interrogation pour certains acteurs locaux. Un autre doute naît du fait que « *ce n'est pas normal de découvrir des choses évidentes par des expertises tierces* ». En d'autres termes, est-ce bien à la Commission Locale de faire le travail de suivi ? Cela ne revient-il pas à acter que l'opérateur et l'autorité de contrôle n'assument pas leurs responsabilités ? Certaines interrogations vont plus loin : faire de la contre-expertise, n'est-ce pas déjà entrer dans la méfiance ? N'est-ce pas soulever l'inquiétude alors que le calme règne ?

Toutefois, lorsque la mission de suivi est jugée pertinente, il existe une certaine convergence autour d'une ambition qui est de suivre les questions qui se posent autour de l'installation et de surveiller leur prise en charge. Il faut, en effet, s'assurer que les questions dont sont porteurs les acteurs locaux sont instruites par l'expert, l'autorité ou l'exploitant.

Pour répondre à cette ambition, la question des moyens est souvent évoquée et il est vrai qu'elle pose problème. Néanmoins, il est souvent souligné que la question du suivi est finalement pour les Commissions Locales plus une question de volonté politique que de moyens.

Les difficultés pour mener à bien un programme de suivi viennent d'abord des relations avec l'exploitant. Il peut exister une certaine frilosité des représentants de l'installation à aller au-delà d'une relation de communication. Si les interactions avec les acteurs locaux et la Commission Locale sont bonnes, plusieurs personnes témoignent d'une certaine crispation de la part de l'exploitant, lorsque la Commission commence à vouloir instruire des questions dans le domaine de la radioprotection ou de la sûreté.

D'autre part, les Commissions Locales travaillent dans un cadre étroit : local puisque l'angle d'observation se limite *a priori* au site ; nucléaire, dans la mesure où les informations restent du domaine de la sûreté et de la radioprotection. Ce double cadrage local et nucléaire limite la capacité des CLI à obtenir des réponses à certaines questions qui par exemple, ont trait à l'amont de l'installation (par exemple la qualité de l'eau en amont de l'INB) ou sortent du champ strictement réglementaire. Dans un cas, les représentants de l'installation pourront se déclarer incompetents; dans l'autre cas, il peut être argué que l'installation ne peut pas répondre de la qualité globale de l'environnement autour du site. Il s'agit ici moins de la bonne volonté des interlocuteurs présents, que des difficultés de faire reconnaître, au sein d'une instance de dialogue dédiée à une installation nucléaire, certaines interrogations en marge des sujets strictement locaux et radiologiques, et de trouver les bons interlocuteurs pour y répondre.

Quelle est en définitive la portée des études de la CLI dans le suivi ? La portée première est « substantielle » : les expertises réalisées à la demande des acteurs locaux permettent de mieux connaître le marquage radiologique de l'environnement et de mettre en relation des mesures et un impact. En second lieu, ces études ont une portée « relationnelle ». Elles permettent aux CLI d'adopter une position sur la nature du suivi, d'enrichir le contenu des réunions, de créer de la matière pour le débat, d'améliorer le dialogue et de crédibiliser leur action.

Dans cette perspective, les experts ou les personnes qualifiées membres de la CLI jouent un rôle primordial. Leur présence et leur contribution assoient l'indépendance et la crédibilité dans le domaine du suivi. Ils apportent de fait aux CLI les compétences indispensables pour formuler les questions à l'exploitant ou à l'autorité dans les termes adéquats qui assureront qu'elles puissent être effectivement traitées et instruites. En retour, lorsque l'exploitant ou l'autorité envoient leurs réponses, ou lorsque les résultats de l'expertise commanditée par la CLI sont disponibles, il importe de déterminer les conclusions qu'il y a à tirer et les nouvelles questions qui pourront, le cas échéant, être posées à l'exploitant, à l'expert ou à l'Autorité.

Participation aux inspections et visites

La participation aux inspections et aux visites suscite un attrait très largement partagé, parmi les personnes rencontrées car elle permet de mieux comprendre le fonctionnement des installations et les problèmes qui s'y posent. L'intérêt de ces visites est accru lorsque les membres des CLI peuvent être accompagnés par un expert de l'autorité de contrôle, ou par un expert associatif qui permette de distinguer les questions saillantes et de mieux « lire » l'installation. La participation des CLI aux inspections de contrôle reflète une reconnaissance plus

forte du rôle des acteurs locaux dans le suivi. A l'inverse, lorsque cette participation est suspendue, c'est autant d'interrogations sur le caractère durable et l'authenticité de cette prise en considération : l'implication des acteurs locaux dans les actions de surveillance est-elle accessoire, ou traduit-elle un changement pérenne de relations entre l'autorité et les acteurs locaux ?

Certains membres de CLI revendiquent le droit à la surveillance, et une participation continue aux inspections. Ils soulignent qu'actuellement, ces visites sont irrégulières, et dépendent de la bonne volonté des inspecteurs. Par ailleurs, ils manquent de compétences techniques pour en tirer profit pleinement, et appréhender les points importants. Enfin, le manque de moyens se fait sentir : les déplacements ne sont pas pris en charge, et la disponibilité des membres de la CLI, bénévoles, est contrainte.

L'implication des acteurs locaux

Une question transversale dans les actions de suivi est celle de l'implication des acteurs locaux. Il existe des obstacles pratiques à l'implication : des problèmes de formation et de prise en charge comme il a été noté plus haut, mais aussi des difficultés à faire entendre les arguments d'acteurs locaux, porteurs d'une culture autre que nucléaire. Une des associations rencontrées s'est battue pendant 20 ans pour entrer dans la CLI. Certaines personnes sont disqualifiées ou exclues d'avance car elles sont identifiées comme partiales. Dans le même temps, les membres des CLI reconnaissent l'importance de paroles critiques car elles permettent de produire du débat. De nombreuses questions posées par des acteurs « dissonants » sont considérées comme très pertinentes par les Commissions Locales, même si elles ne partagent pas leurs conclusions. Le caractère polémique de ces conclusions ne devrait pas remettre en cause la pertinence et la légitimité des questions posées.

Dans ce domaine, des améliorations notables peuvent être apportées dans la façon dont experts et acteurs locaux sont pratiquement associés dans le suivi.

Le rôle de l'ANCLI

L'ANCLI a deux rôles bien identifiés :

- La représentation des CLI au niveau national
- Un forum d'échange d'expérience et de formation entre Commissions

Le rôle de représentation soulève un dilemme assez proche de celui que vivent les CLI : l'ANCLI devrait-elle plutôt inscrire son action dans le registre de l'information ou dans celui de la critique ? Doit-elle diffuser les informations du niveau local au niveau national et réciproquement, ou doit-elle être un aiguillon critique, et porter le point de vue des acteurs locaux devant l'exploitant et l'autorité au niveau national ?

L'ANCLI est un forum d'échange entre les CLI. Cette fonction nécessite toutefois des moyens qui en l'état actuel restent insuffisants pour initier des démarches de retour d'expérience structurées.

Dans ces deux axes, les relations entre les CLI et l'ANCLI ne sont sans doute pas de même nature. Une question récurrente concerne les modalités de coopération entre l'association nationale et les membres locaux : qui doit informer qui ? l'association se substitue-t-elle aux commissions locales dans les relations avec les acteurs nationaux ? comment coordonner l'action des CLI ?

Le rôle de l'IRSN

L'IRSN reste peu connu des membres des CLI. Pour les personnes qui connaissent l'Institut, son statut et son rôle dans le paysage nucléaire français sont diversement appréciés. Pour certains, l'IRSN est associé aux exploitants nucléaires, et au CEA, et son autonomie est mise en doute. La plupart de ceux qui connaissent l'Institut reconnaissent cependant dans l'évolution récente de son statut un gage de plus grande indépendance. Certains notent toutefois qu'il est difficile d'accéder aux rapports de l'IRSN, en particulier aux travaux réalisés pour l'autorité de contrôle.

L'intervention de l'IRSN auprès des CLI n'est pas nouvelle. L'IPSN et l'OPRI ont eu l'occasion de répondre à des demandes des Commissions Locales, dès les années 90. Ces premières collaborations étaient marquées par quelques difficultés à faire comprendre aux experts les interrogations des acteurs locaux. L'IPSN et l'OPRI semblaient insister sur le fait que leur rôle était de dire si les rejets étaient dans les normes, et toute autre question n'était pas pertinente, et ne pouvait pas être traitée. Aujourd'hui les CLI reconnaissent à l'IRSN une compétence forte en matière de suivi de la qualité de l'environnement. Cependant, elles s'interrogent sur sa mission : l'Institut est-il l'expert de l'exploitant, de l'autorité publique ou de la société civile ? En effet, l'IRSN réalise régulièrement des études pour le compte de l'exploitant, notamment dans le cadre des bilans annuels, et par ailleurs, il reste dépendant des commandes de l'autorité. Ces contributions renforcent ses compétences d'experts, et ses connaissances des installations, mais l'Institut n'y perd-il pas en esprit critique ? D'autre part, certains s'interrogent sur la capacité de l'IRSN à appréhender la dimension locale dans le suivi de l'environnement, et à entendre les demandes des acteurs du territoire : quelle est sa capacité à répondre à des questions qui se posent concrètement sur un site ?

Une interrogation plus générale porte sur la position de monopole de l'IRSN dans l'expertise sur les questions nucléaires. Ce questionnement part du constat que sur les aspects radioprotection comme sur les aspects sûreté, les experts non institutionnels ne peuvent rivaliser en moyens avec l'IRSN. L'Institut est un pôle d'expertise et d'excellence dont les compétences peuvent difficilement être disputées. Cela a-t-il des conséquences sur son positionnement dans le débat d'experts ? Quelle est la capacité des membres de l'IRSN de donner une information contradictoire et interrogative ? L'Institut doit-il donner son point de vue, poser les termes du débat ou jouer le rôle d'arbitre ? Le protocole ANCLI/IRSN ne confirme-t-il pas le positionnement « monopolistique » de l'IRSN dans la mesure où l'Institut deviendrait l'expert exclusif des CLI ? Pour

certaines ces appréhensions créent, en retour, un attrait pour des experts extérieurs à l'IRSN, notamment universitaires, qui puissent présenter les mêmes garanties de compétences scientifiques, avec un crédit d'indépendance plus fort.

Ce débat a des échos en interne, parmi le personnel de l'Institut. L'IRSN est-il légitime pour intervenir comme expert auprès des Commissions Locales ? Cette mission est-elle compatible avec celle d'appui à l'autorité de contrôle ? Dans l'affirmative, la mise à disposition de moyens appropriés apparaît comme un préalable afin que les études réalisées pour les acteurs locaux soient bien intégrées dans les activités de l'Institut.

Thèmes spécifiques

Tous ces éléments d'évaluation sont assez génériques et portent plus sur la façon dont s'exerce le suivi, tant sur le rôle des acteurs que sur des aspects techniques spécifiques. En cela, même s'ils ont émergé d'abord à propos de la qualité du suivi des rejets, ils concernent également le vieillissement des centrales. Cependant quelques éléments spécifiques sur le vieillissement ont été notés, et des thèmes nouveaux ont émergé des entretiens.

Les préoccupations en matière de vieillissement des installations sont variables suivant les acteurs : certains soulignent que le problème n'est pas immédiat, d'autres insistent qu'il convient de l'étudier et de l'anticiper dès maintenant. Dans un cas comme dans l'autre, le positionnement de l'autorité est jugé assez rassurant car il est distancié de celui d'EDF. Les points de vue de l'exploitant en faveur d'un allongement de la durée de vie des centrales sont en revanche jugés troublants, voire arrogants. Une inquiétude perce sur sa capacité à anticiper les problèmes liés au vieillissement des centrales dès lors que les questions posées par les acteurs locaux ne semblent pas prises en compte.

Deux autres thèmes ont spontanément émergé des entretiens : le transport des matières nucléaires, et la crise.

Sur les questions relatives au transport des matières nucléaires, les commissions locales n'ont pas d'interlocuteur. Les questions adressées à l'exploitant restent sans réponse : le transport ne fait pas partie du périmètre de l'INB, et celle-ci n'aurait pas mandat à donner des informations sur le sujet. De fait, les Commissions Locales n'apprennent l'existence d'un transport qu'à l'occasion d'un incident, mais ne sont pas informées en temps normal.

La gestion des crises est également apparue comme un problème important pour les CLI. Alors qu'elles ont en principe un rôle à jouer en temps de situation incidentelle ou accidentelle pour informer les populations, elles constatent qu'en temps normal, elles sont les dernières informées des événements de l'installation. Elles souhaitent d'une certaine manière que leur rôle et leurs responsabilités en la matière soient éclaircis. En tout état de cause, les membres des CLI s'intéressent au sujet et souhaitent être plus associés aux exercices de crise.

5. ELEMENTS DE PROSPECTIVE

L'objet de ce chapitre est de dégager, sur la base de l'ensemble des éléments recueillis lors des entretiens, trois types de scénarii. Le premier est un scénario d'évolution tendancielle qui répond à la question « Dans le contexte actuel, en l'absence de toute démarche de changement, comment la situation évoluera-t-elle ? ». Le second est un scénario d'évolution négative. Il résulte des réponses des personnes interviewées à la question « Si les événements prenaient une mauvaise tournure, dans le pire des cas, comment évoluerait le contexte actuel ? ». Enfin, le troisième scénario proposé est un scénario d'évolution positive, synthétisant les réponses obtenues à la question « Quelle serait, de votre point de vue, la meilleure situation envisageable ? ».

L'objet de ce troisième volet de la méthodologie IDPA est de préciser les enjeux du suivi des rejets de la surveillance de l'environnement à l'échelle locale, tout en mettant en évidence les menaces et les atouts pesants sur le contexte actuel. Plus que d'évaluer la situation présente, l'objectif est de caractériser les perspectives de changement, en se basant sur l'état des lieux réalisé dans les deux premières phases (identification, diagnostic).

5.1. Généralités

Il convient de noter que l'appréciation du caractère positif ou négatif d'une évolution dépend de nombreux paramètres, au premier rang desquels le contexte relationnel entre les acteurs (opérateur, autorité, expert, associatif...). Par exemple, l'information, de la part de l'opérateur, sur un incident, pourra être tantôt interprétée comme un acte de transparence - dans un climat de confiance mutuelle entre les acteurs -, tantôt comme une source d'inquiétude, de tension - dans un climat de méfiance latente -.

Chaque installation possède un vécu propre : existence d'une situation de crise passée ou présente, manière dont celle-ci a été ou est traitée, localisation de l'installation suivie (bassin industriel, zone rurale, région transfrontalière...). En fonction de ces différents critères, les attentes vis-à-vis du suivi d'une installation nucléaire au sein d'une CLI, la conception du rôle d'une CLI, peuvent différer. Toutefois, malgré ces différences qu'il ne s'agit pas de nier, certains scénarii présentant des lignes de force communes et génériques aux CLI étudiées, ont pu être dégagés au cours de cette enquête.

5.2. Scénario d'évolution tendanciel

Contexte général

Le contexte actuel est, globalement, dominé par de nombreuses incertitudes. La plupart de celles-ci ont été explicitées dans les précédents chapitres, mais il n'est pas inutile d'y revenir brièvement dans ce paragraphe.

La première de ces incertitudes concerne le projet de Loi sur la Transparence. Celui-ci a suscité lors de sa parution de fortes attentes et des espoirs importants, notamment en matière de statut et de financement des CLI. Mais après plusieurs années d'expectative, une certaine lassitude se fait ressentir, ainsi qu'une crainte d'être déçu par le contenu in fine de cette loi.

Une autre source d'incertitudes concerne la publication de l'arrêté Secret Défense. Pour certains, cet arrêté remettrait en cause la mise à disposition des CLI de certaines informations et serait en conséquence incompatible avec le rôle de suivi de l'installation et d'information de la CLI ou avec toute idée d'un suivi transparent. Avec un tel arrêté certains sujets pourraient ne pas être abordés et ce de manière totalement arbitraire. Ainsi, même si cet arrêté a été révisé, sous la pression de certaines CLI en grève et de l'ANCLI, il n'en demeure pas moins qu'il peut témoigner d'une certaine manière d'une possible régression dans le positionnement des autorités nationales vis-à-vis des CLI et de leur rôle dans le paysage actuel.

Enfin, l'ANCLI est une structure jeune, créée en 2000, et dont la légitimité auprès des CLI reste à consolider. Quel doit être le rôle de l'ANCLI : un rôle fédérateur ? Un rôle de représentation auprès des instances nationales et internationales ? L'ANCLI doit-elle être un forum d'échanges entre les CLI ? Comment doit-elle se positionner face aux différents acteurs du suivi (opérateurs, autorités, experts, CLI...) ?

Problèmes posés

Dans un tel contexte d'incertitude, de nombreux problèmes se posent. Le premier a été évoqué dans les chapitres précédents : il s'agit du problème du statut des CLI. De quelle reconnaissance bénéficieront-elles ? Quelles seront à l'avenir leurs ressources économiques ? De quels moyens humains disposeront-elles ? Ce problème pose clairement ceux de la reconnaissance et de la légitimité des CLI. Certaines commissions, en mal de repères, témoignent d'une envie, d'une volonté, de ne pas être que des instances purement informatives. Elles participent par exemple à des expertises, des contre-expertises ou des co-expertises. Mais de fortes interrogations persistent, au sein de ces CLI, sur leurs capacités réelles à être reconnues comme un partenaire actif dans le suivi des rejets et la surveillance de l'environnement.

Il semblerait par ailleurs que si la Loi sur la Transparence devait tarder encore, l'ANCLI n'arriverait pas à inscrire plus loin le réseau des CLI dans une dynamique constructive. Aussi, certaines commissions peuvent s'en désintéresser car elles ne perçoivent pas l'intérêt de leur participation et de leur adhésion à l'ANCLI.

Conséquences

La considération de ces différents éléments conduit à un scénario tendanciel contrasté. Pour les CLI qui s'investiront activement dans le suivi des rejets et la surveillance de l'environnement, qui auront la position d'un acteur vigilant, et qui

souhaiteront poursuivre, voire accroître leur investissement en ayant recours, entre autres, à des contre-expertises, un essoufflement des initiatives locales en matière de suivi se fera réellement ressentir. Le scénario tendanciel est alors proche d'un scénario négatif. En revanche, pour les CLI qui se situeront dans un schéma d'information et de communication, le scénario tendanciel sera un scénario « statu quo ». Ces CLI continueront à remplir leur fonction. Le scénario tendanciel sera alors proche d'un scénario positif.

5.3. Scénario d'évolution négative

L'analyse des entretiens conduits dans le cadre de l'enquête, fait ressortir les grandes lignes d'un scénario « négatif » dont on présente ci-dessous quelques critères génériques.

Contexte général

Dans un scénario négatif, l'ASN estimerait être la seule autorité compétente en matière de communication sur le nucléaire. L'autorité prendrait ombrage des relations entre l'IRSN, l'ANCLI et les CLI. Par exemple, la conduite d'une expertise par l'IRSN à la demande d'une CLI donnerait lieu à une restitution publique des résultats, et l'autorité pourrait, étant donné son positionnement, s'opposer à ce type d'action. L'IRSN ne pourrait intervenir que dans le cadre de sa mission d'appui technique de l'autorité.

Dans un scénario négatif toujours, l'exploitant privilégierait une gestion opérationnelle de son activité et ne reconnaîtrait pas la légitimité de la CLI à jouer un rôle, quel qu'il soit, dans le suivi des rejets de son(es) installation(s). Il ne prendrait pas part à un dialogue avec la CLI, et n'estimerait pas nécessaire de lui transmettre des informations sur le fonctionnement de son installation.

L'ANCLI privilégierait son rôle de représentation nationale auprès des différentes institutions que sont l'ASN, les ministères... en oubliant son rôle de forum d'échanges, des retours d'expérience pouvant exister autour des CLI.

Il a été explicité à plusieurs reprises, dans les premiers chapitres de ce rapport, que la dimension locale d'un suivi était une qualité des plus importantes aux yeux de nombreux acteurs. Dans un scénario négatif, l'IRSN n'intégrerait pas dans la surveillance environnementale la dimension locale. L'IRSN n'apporterait pas de réponses aux demandes spécifiques des CLI.

Problèmes posés

Dans un tel contexte, les CLI n'auraient pas les moyens humains et financiers de participer au suivi des rejets et à la surveillance de l'environnement. En outre, les CLI et l'ANCLI ne recevraient pas de réponse à leurs questionnements ou à leurs demandes, qu'ils soient adressés à l'IRSN, à l'autorité ou à l'opérateur.

Conséquences

Il en résulterait une désaffection des CLI : à partir du moment où les acteurs locaux ne trouveraient pas d'intérêt à participer à ces structures, ils s'en désintéresseraient. Il n'y aurait plus de suivi continu du fonctionnement des installations au sein des CLI. Une faiblesse dans la maîtrise et le suivi des rejets par l'opérateur resterait sans réaction des CLI.

5.4. Scénario d'évolution positif

Contexte général

Le statut des CLI serait clarifié, aussi bien du point de vue des ressources humaines et financières que sur le plan de leurs missions, ce qui concourrait à la reconnaissance de la légitimité des CLI dans le suivi des installations. Les CLI pourraient, dans un tel contexte, posséder un statut associatif, marquant ainsi leur indépendance, voire leur autonomie, vis-à-vis du Conseil général.

L'IRSN, entre autres, apporterait son concours à une meilleure compréhension et à une meilleure appréhension des questions qui se posent localement, en termes de suivi, aux acteurs locaux.

Points forts

Dans un tel scénario, les CLI bénéficieraient d'un développement de leurs capacités techniques et scientifiques, par exemple par le recours à des personnes compétentes et la formation de ses membres. La CLI serait invitée régulièrement (et non ponctuellement) à visiter des installations et à participer aux inspections et aux exercices de crises. Les CLI auraient les moyens de faire éventuellement appel à des expertises extérieures.

Les CLI et l'ANCLI deviendraient des lieux privilégiés d'expertise pluraliste au sein desquels seraient examinées les questions et les critiques. Ces questions pourraient être formulées, identifiées par le Conseil Scientifique de l'ANCLI sur la base des attentes émises par les CLI.

Par ailleurs, l'ANCLI permettrait aux CLI d'établir des comparaisons entre les différentes installations, les différents contextes locaux grâce à la mise en place d'un réseau de retour d'expérience efficace. L'ANCLI coordonnerait et faciliterait ces échanges.

Conséquences

Les actions entreprises dans un tel scénario permettraient une traçabilité des débats des CLI, qui faciliterait un retour d'expérience au niveau national et un suivi en continu des questions, des problèmes soulevés et des solutions qui leur seraient apportées.

L'image des CLI (leur rôle, leur action, leurs missions) serait clarifiée : leur légitimité dans le suivi des installations serait actée par l'ensemble des acteurs. Les actions de la CLI seraient reconnues en tant que telles, l'indépendance de la CLI vis-à-vis de l'opérateur ou des associations extérieures serait un fait établi.

Les attentes de la CLI en matière d'intelligibilité de l'information seraient satisfaites (par exemple, la mise en place d'une « check-list » évoquée précédemment), ce qui permettrait aux acteurs locaux membres de la CLI d'apprécier correctement le fonctionnement de l'installation au vu de leurs préoccupations. Un acteur local souhaitant suivre la qualité radiologique de l'eau d'une nappe phréatique se verrait indiquer des outils simples et compréhensibles appropriés. Les indicateurs ainsi mis à disposition des membres de la CLI leur permettraient de suivre la qualité de leur environnement en fonction de leurs interrogations. L'information transmise répondrait aux attentes locales de manière « exhaustive », transparente et intelligible.

La CLI occuperait une position de vigilance, au-delà de la polémique : il ne s'agirait pas d'alimenter le débat pro-nucléaire ou anti-nucléaire, mais d'assurer, dans les faits, ensemble, un suivi de qualité de l'installation.

5.5. Enjeux, menaces et atouts

La description dans les paragraphes précédents de scénarii d'évolution tendanciel, négatif et positif permettent de mieux cerner l'enjeu d'un suivi local des installations nucléaires, des menaces pesant sur ce suivi qui favoriseraient une évolution vers un scénario négatif, mais aussi les atouts dont disposent les acteurs pour favoriser une évolution du contexte actuel vers un scénario positif.

Enjeux

L'enjeu d'un suivi local des installations nucléaires est clair : il s'agit de construire un suivi au niveau local via la construction d'un nouveau contrat entre les acteurs institutionnels nationaux et les acteurs locaux. Ceci implique un développement de la contribution des acteurs locaux à l'amélioration du suivi, une meilleure prise en compte des attentes territoriales dans le suivi, et une aptitude à appréhender les questions dans leur aspect global, sans les réduire d'emblée au format imposé par les outils formels de suivi. La réussite sur cet enjeu pourra se mesurer à la qualité perçue du suivi et à la reconnaissance dont sera créditée la contribution des acteurs locaux au suivi.

Menaces

Plusieurs menaces ont été identifiées au cours de l'enquête et transparaissent dans la description des scénarii. Ces menaces, diverses, pourraient conduire à une gestion centralisée du suivi des installations. Il s'agit, entre autres :

- D'une attitude frileuse de l'opérateur : l'opérateur ne reconnaîtrait plus la légitimité des CLI en matière de suivi des installations et ne donnerait aucune suite à leurs demandes,
- D'une révision de l'autonomie des CLI par les autorités,
- D'un positionnement de l'ANCLI face aux autorités nationales qui ferait écran aux CLI : les CLI n'auraient plus accès direct aux institutions nationales dont l'ANCLI deviendrait l'interlocuteur exclusif,
- D'un positionnement « monopolistique » de l'IRSN en matière d'expertise : les Commissions, sans remettre en cause la qualité du travail des experts de l'IRSN, souhaitent pouvoir confronter plusieurs points de vue de manière à se faire une idée aussi complète que possible de la situation. Ce souhait pourrait se heurter au monopole de fait de l'IRSN en matière de suivi radioécologique,
- D'un refus de l'opérateur de répondre aux questions des CLI sous couvert du Secret Défense. les Commissions s'inquiètent de ne plus avoir qu'un accès partiel (ou filtré) aux informations portant sur le suivi des rejets des installations et la surveillance de l'environnement,
- D'une incapacité persistante de l'opérateur à répondre aux questions des CLI qui débordent le périmètre du site : en l'absence de réponse locale, ce questionnement ne serait pas pour autant relayé par l'opérateur (vers une personne compétente) ni par la CLI (vers l'ANCLI),
- D'un manque de volonté politique au niveau local : le « bon » fonctionnement d'une CLI nécessite, entre autres, de trouver des moyens financiers, humains... Cette recherche nécessite (a minima) un soutien politique.

Atouts

Le premier atout en faveur d'un suivi local des installations nucléaires est l'existence des CLI, lesquelles procurent un espace dédié aux acteurs locaux souhaitant s'investir dans le suivi des INB et INBS. Par ailleurs, il existe d'ores et déjà une structure, l'ANCLI, dotée d'objectifs et de moyens, qui ambitionne de fédérer les CLI, d'assurer, le cas échéant, leur représentation auprès des instances nationales, et de faciliter l'animation d'un retour d'expérience entre les Commissions.

La Loi sur la Transparence suscite, du fait d'une attente excessivement longue, certaines inquiétudes légitimes. Elle est perçue néanmoins comme un facteur d'amélioration : c'est une promesse de moyens.

L'existence d'un protocole signé entre l'ANCLI et l'IRSN qui a pour ambition de mener des actions pilotes est un autre atout. Il vise à aider les CLI à formuler leurs questions, à investiguer les moyens de les instruire et à les soutenir dans leurs démarches.

Enfin, un atout important, pour certains sites, est l'implantation « d'antennes » de l'IRSN. Cette implantation locale a permis et permet de développer des relations de proximité (sans pour autant être exclusive) entre les experts et les acteurs locaux. Sur ces sites, l'IRSN est perçu comme un interlocuteur référent.

6. PROPOSITIONS D' ACTIONS

La méthodologie IDPA, dans un dernier temps, s'attache à proposer des actions qui favoriseraient une évolution positive du contexte. Les actions dans le domaine du suivi local de l'environnement restent pour une très large part à développer. Une phase de retour d'expérience plus approfondie semble utile pour développer des propositions d'actions détaillées. Il convient de compléter ces premières propositions avec les résultats des groupes de travail qui ont été amenés à se prononcer sur le contenu de cette enquête et à proposer des actions pilotes en matière de suivi des rejets des installations et de surveillance de l'environnement .

6.1. Former

L'une des premières missions de l'ANCLI est la formation des membres des CLI. Les premières sessions de formation qui ont été organisées dans cette optique ont été généralement bien ressenties. Il a été suggéré toutefois de ne pas négliger l'intérêt formateur de débats avec les spécialistes du domaine nucléaire, certes, mais aussi avec des personnes extérieures : des scientifiques, des économistes, etc. Ce type de débat permettrait de confronter des points de vue différents et, pour les membres des CLI, non seulement d'écouter mais aussi de poser des questions.

Certains thèmes suscitent un vif intérêt et pourraient faire l'objet, à l'avenir, de formations :

- Le terme source et son évaluation,
- La mesure de la radioactivité dans l'environnement et les techniques de mesure,
- Le calcul d'impacts sanitaires et environnementaux,
- L'évolution des normes en France et à l'étranger, et les raisons de cette évolution,
- L'exposition chronique aux faibles doses,
- La mesure du carbone 14 et les problèmes suscités par cette mesure,
- L'inspection des installations : « Qu'est-ce qu'une inspection ? »

6.2. Clarifier et expliquer

Une proposition d'action souvent reprise consiste en la définition d'un statut pour les CLI afin de clarifier leur rôle et leurs moyens dans le domaine du suivi.

Il importe de pouvoir dégager des informations claires sur les problèmes rencontrés dans l'exploitation de l'installation (incident, accident, canicule...), en expliquant ce qui s'est passé, comment cela s'est passé et quelles sont les implications.

Des synthèses claires, compréhensibles et complètes des dossiers d'enquêtes publiques doivent être rédigées à destination des personnes qui ne sont pas des initiés.

6.3. Outils de suivi

Etape préalable au suivi et à l'organisation d'un retour d'expérience, même si cela peut sembler trivial, il importe de rédiger systématiquement des comptes-rendus des réunions de CLI.

Une liste d'indicateurs permettant d'apprécier le fonctionnement d'une installation doit être réalisée pour, et avec, les acteurs locaux. Ces indicateurs doivent leur permettre de suivre les domaines liés à la qualité de l'environnement qui les préoccupent plus particulièrement (par ex. qualité de l'eau potable).

Il faut parvenir à faire émerger des questions provenant des CLI avec le soutien de l'ANCLI et notamment son Comité scientifique. L'identification de ces questions doit permettre de mettre en place un retour d'expérience entre les commissions locales.

Enfin une action plus ciblée consiste à reconstituer les doses à partir des mesures correspondant aux pratiques locales afin de compléter les modèles et les données issues des plans de surveillance et de partager les modèles entre experts et acteurs locaux.