



# Sûreté nucléaire et transparence

Sommaire	Page
➤ <b>Avant-propos :</b> par Jean-Pierre Martinez - sémiologue	40
➤ <b>La transparence, principe diabolique</b> Alain Etchegoyen - professeur de philosophie	43
➤ <b>Un objectif paradoxal</b> par Claude Jeandron - délégué sûreté à EDF Division production nucléaire et Sandrine Le Breton - responsable de communication à EDF Pôle industrie	45
➤ <b>COGEMA et la transparence : écouter, dialoguer, assumer</b> par Jacques-Emmanuel Saulnier - porte-parole du groupe COGEMA	49
➤ <b>L'expérience d'un « expert indépendant »</b> par Raymond Sené - Groupement de scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire (GSIEN)	52
➤ <b>Les relations avec le public : l'expérience de l'Autorité de sûreté finlandaise</b> par Tero Varjoranda - directeur du département des matériaux nucléaires au STUK - Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection - Finlande	56
➤ <b>La transparence dans la réglementation nucléaire</b> Par Patricia G. Norry - directeur adjoint pour la gestion des services - US Nuclear Regulatory Commission (USNRC)	60
➤ <b>L'accès aux documents officiels pour les citoyens en Suède</b> (Cet article a été rédigé par Alain Denys - sous-direction des relations internationales de la DSIN - à partir de l'ouvrage : « Lois organiques de la Suède » publié en français par le Parlement suédois)	63
➤ <b>La transparence sur la sûreté nucléaire est-elle une réalité en France ?</b> par Ann MacLachlan - journaliste à Nucleonics Week - vice-présidente du Conseil supérieur de la sécurité et de l'information nucléaires	65
➤ <b>Quel enseignements pouvons-nous tirer de la « mission granite » pour le débat sur la transparence ?</b> par Pierre Boisson - ingénieur général des mines - membre de la commission collégiale « granite »	68
➤ <b>La CSPI, outil de transparence</b> par Albert Collignon - conseiller scientifique - Commission spéciale et permanente d'information de La Hague	71
➤ <b>La politique de transparence de l'Autorité de sûreté nucléaire : d'une mission d'information à la diffusion de documents bruts et à l'organisation du débat public</b> par Jérôme Goellner - directeur-adjoint - Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN)	74
➤ <b>La réforme du débat public</b> par Pierre Zémor - conseiller d'Etat et président de l'association « Communication publique » - président de la Commission nationale du débat public (CNDP)	80

## Avant-propos

### **Etre, paraître, transparaitre**

par Jean-Pierre Martinez, sémiologue

#### **L'étymologie de la transparence**

L'origine du mot « transparence » est... transparente. Attesté depuis le Moyen-Age, « transparence » vient du latin « trans » (par delà ou à travers) et « parere » (paraître). La limpidité de cette source explique que le sens du mot ne varie guère au cours du temps et qu'il reste aujourd'hui à peu près univoque. L'analyse strictement linguistique du mot « transparence », d'ailleurs, tourne court dans la mesure où elle renvoie immédiatement sur ce que l'on appelle des universaux (« à travers » et « paraître »), c'est-à-dire des éléments de sens premiers, non décomposables en éléments plus simples qui les constitueraient par combinaison. « Etre » est un autre de ces quelques universaux seulement définissables par relation avec leur négation (être... ou ne pas être) ou en rapport avec l'affirmation de leur contraire (être... ou paraître). Transparaitre, c'est paraître à travers. Un point, c'est tout. Le mot « transparence », en tant que signe, est lui-même transparent : il laisse clairement voir son signifié derrière (à travers) son signifiant. Point ici d'étymologie mystérieuse, de métaphore obscure ou de propos équivoque. Au renfort de la linguistique (étude des mots et des phrases), il faudra donc appeler la sémiotique (étude des signes et des idéologies) pour nous éclairer sur le sens caché de la transparence.

#### **La signification de la transparence**

La transparence et le visuel. La transparence s'entend au sens propre ou figuré. Au sens propre, la transparence relève du visuel : c'est la translucidité (qualité d'un corps qui laisse passer la lumière et qui laisse donc paraître les objets qui se trouvent derrière lui). Au figuré, la transparence symbolise la vérité : c'est l'évidence et la clarté (qualité de ce qui laisse paraître la réalité tout entière, qui exprime la vérité sans l'altérer, qui laisse voir le sens). Le contraire de la transparence, c'est l'opacité et l'obscurité. La transparence, tout comme l'opacité, est une qualité graduelle : un objet peut être plus ou moins transparent, depuis le diaphane qui dévoile tout jusqu'au limpide qui laisse voir avec netteté. Ainsi, entre le vaporeux (un peu transparent) et le brumeux (un peu opaque), c'est la façon de considérer les choses qui change (comme dans le cas du verre à moitié plein ou vide). La transparence est surtout associée à l'eau (clair comme de l'eau de roche). L'eau d'un diamant ou d'une perle désigne ainsi sa transparence. Contrairement à l'air, en effet, trop immatériel pour être vraiment imaginé comme un obstacle, la figure de l'eau, surtout sous sa forme solide (glace, verre, cristal), représente bien le paradoxe de la transparence renvoyant à l'idée d'un obstacle réel mais invisible, laissant passer la lumière mais rien d'autre, et séparant sans cacher.

La transparence et l'obstacle. Il faut distinguer le substantif « transparence » (situation où une chose apparaît à quelqu'un à travers une autre) du verbe « transparaitre » (paraître au travers de quelque chose) et de l'adjectif « transparent » (qui laisse transparaitre). La structure actantielle de la transparence, de fait, suppose au moins trois rôles distincts : un objet vu, un sujet voyant, et entre eux un obstacle nié en tant qu'opposant visuel. Or ces trois rôles sont passifs : l'objet transparait sans s'exhiber, l'obstacle se contente de laisser transparaitre, le sujet voit sans regarder. La transparence, c'est un objet qui apparaît sans rien faire pour cela, à un sujet qui n'a rien demandé, à travers un obstacle qui ne joue pas son rôle. La transparence ne décrit pas une action mais un état. En l'occurrence un état de presque parfaite communication entre le spectateur et le phénomène qui lui apparaît malgré l'obstacle inévitablement niché dans la distance qui les sépare. Même s'il est réduit à un presque rien (si transparent qu'il donne l'impression de ne pas exister), c'est toutefois l'obstacle qui donne tout son sens à la transparence dans la mesure où il manifeste en le niant le divorce entre l'être (de l'objet) et le paraître (à un sujet). Cependant, à partir du moment où la transparence n'est plus considérée comme un état mais comme un acte de communication, il faut prendre en compte un quatrième intervenant, non

plus passif mais actif, dont le rôle est de lever l'obstacle au savoir de l'observateur. En réalité, un même acteur joue souvent le rôle de sujet dévoileur et d'objet dévoilé dans le cadre d'une action réflexive (se dévoiler, se découvrir, se mettre à nu).

La transparence et la vérité. La transparence, en tant que figure de la vérité (être et paraître : le nu), s'oppose d'abord au secret (être et ne pas paraître : le voilé). Est affiché comme transparent ce qui pourrait être caché mais ne l'est. Là encore, la transparence suppose un obstacle neutralisé en tant qu'écran visuel ou plus généralement en tant qu'opposant au savoir vrai d'un observateur. La transparence convoque donc un récit de la vérité. Ainsi, en devenant transparent, le voile fait passer l'observateur du secret au vrai. La transparence, cependant, peut aussi s'opposer à l'illusion (ne pas être et paraître : le déguisé), qui non seulement cache la vérité mais la travestit. Pour passer de l'illusoire au vrai, on devra dénoncer le mensonge comme faux (ne pas être et ne pas paraître), c'est-à-dire faire reconnaître le déguisement comme tel, avant de le faire tomber pour révéler la véritable nature des choses. Le manque de transparence, quant à lui, supposera le masquage (secret) et éventuellement le maquillage (illusion) de la vérité. La transparence apparaît finalement comme une absence à la fois de secret et de mensonge.

### Les implications de la transparence

La transparence et la confiance. Au sens propre, la transparence n'autorise qu'un contact visuel. On peut voir mais pas toucher, sentir, goûter, entendre. Or, en ne révélant qu'un aspect de la vérité, la transparence peut paraître illusoire. Elle n'exclut pas le mensonge par omission : ce que l'on montre est vrai, mais n'est pas forcément toute la vérité. Le doute s'installe. On ne nous montre que ce qu'on veut bien nous montrer. Comme l'illusionniste qui nous demande de regarder ici afin que nous ne voyions pas ce qui se passe là. Pour être crédible, la transparence doit être totale. Pour être effective, elle suppose en outre la capacité de l'observateur à décoder ce qu'on lui donne à voir, dont la complexité peut constituer un camouflage en soi. L'obstacle peut aussi être situé du côté du sujet, dans son manque de discernement ou son aveuglement. Finalement la transparence, même si elle relève du savoir et non du croire, ne va pas sans confiance. Confiance de l'observateur, qui veut bien croire que ce qu'on lui montre est la vérité. Confiance de celui qui, se mettant à nu, veut croire que sa franchise ne sera pas exploitée comme une faiblesse.

La transparence et le pouvoir. Le manque de transparence (le secret ou le mensonge : la rétention ou la déformation de l'information), est une des bases du pouvoir, surtout lorsqu'il se veut absolu. Si la démocratie promet officiellement la transparence, la dictature ne peut s'accorder d'une libre circulation du savoir. Car partager le savoir, c'est partager le pouvoir, et donc perdre un peu du sien. Dans tous les jeux stratégiques et manipulateurs, au poker comme en affaires, ou à la guerre, le gagnant est celui qui parvient non seulement à ne pas révéler la véritable nature des cartes qu'il a en main, mais encore à faire croire qu'il possède des cartes qu'il n'a pas en réalité. On cache ses faiblesses et on donne l'illusion de sa force pour dissuader. Ou, à l'inverse, on fait croire à sa faiblesse afin de surprendre par sa force. Au contraire, on l'a vu, se découvrir c'est se mettre en danger, lorsque l'on considère le partenaire comme un adversaire.

La transparence et la responsabilité. Mais veut-on tout savoir ? Car, si savoir constitue un pouvoir et peut être un droit, c'est aussi une responsabilité. Certains préfèrent ainsi ne pas savoir, pour pouvoir dire un jour pour se disculper qu'ils ne savaient pas. En effet, la différence entre la responsabilité et la culpabilité, c'est bien le savoir. Les responsables politiques savaient-ils pour la torture en Algérie ? Les électeurs d'Hitler savaient-ils pour les camps de la mort ? Toute vérité n'est pas bonne à savoir et à dire, même après coup. La transparence, lorsqu'elle appelle la repentance, n'a pas que des partisans.

### Les limites de la transparence

La transparence et le mystère. La transparence n'est pas une qualité universellement valorisée. Si un raisonnement brumeux ne saurait être satisfaisant pour l'esprit, un voile vaporeux et un maquillage subtil subliment la beauté. La transparence ne vaut que dans l'univers du savoir et du besoin, pas dans celui du croire et du désir. Aucune transparence, mais au contraire beaucoup de mystère (mystère, mythique et mystique ont la même étymologie) dans tout ce qui touche à la religion et la foi. Les fantômes eux-mêmes n'apparaissent que voilés. L'apparition miraculeuse est l'exception qui confirme cette règle du mystère constitutive du sacré. Ainsi, dans la Bible, point de démonstration philosophique de l'existence de Dieu, mais un discours para-

bolique et allégorique dont il revient à des spécialistes de dévoiler les sens possibles. Dans tous les domaines, et notamment dans ce qui touche au pouvoir politique, la culture du secret participe à la sacralisation. N'est pas qui veut dans le secret des dieux. Décivant non plus un objet mais un sujet, enfin, la transparence n'est pas forcément une qualité. Dire de quelqu'un qu'il est transparent, cela veut dire qu'il est si franc qu'on peut lire ses pensées à travers ces fenêtres de l'âme que sont les yeux des gens purs. Ou bien qu'il a si peu de personnalité qu'il est insignifiant. La profondeur rend difficile le transparent de la lumière. A l'inverse, le manque de clarté n'est pas une garantie de profondeur.

**La transparence et l'intimité.** La transparence, souvent revendiquée dans la sphère publique, est strictement encadrée dans la sphère du privé, protégée par le droit à l'intimité, le respect de la dignité, le secret professionnel. La transparence, en effet, suppose l'existence d'un contrat : le regardé, en s'offrant au regard, se soumet au jugement du regardant pour lui prouver qu'il mérite bien sa confiance. A l'inverse, vous n'avez pas le droit de voir ce qui ne vous regarde pas et ne veut pas être regardé. D'où l'ambiguïté de la presse à scandale. Où commence et finit la vie privée des gens publics ? Le débat autour des « reality shows », émissions dont les noms suffisent à décrire le principe (Big brother, Bas les masques, Strip-tease, Confessions intimes...), témoigne aussi de cette ambiguïté. Les chaînes concernées se défendent en soulignant le consentement des cobayes : le voyeurisme des spectateurs est autorisé par l'exhibitionnisme des « acteurs », les uns et les autres étant liés de fait par un contrat librement consenti. Enfin, le débat législatif autour du droit à l'image se perd dans la contradiction entre le devoir de montrer la vérité et la nécessité de respecter la dignité des personnes privées, réelles... et identifiables. On peut ainsi montrer une tribu d'Africains faméliques mais pas un homme politique français avec les menottes que lui a passées la justice de son pays.

**La transparence et l'objectivité.** Le problème de la transparence (sa possibilité ou son impossibilité) implique un débat entre différentes théories de la connaissance. Dans la mesure où c'est lui qui pose les questions (y compris celle de sa propre réalité), le sujet n'est jamais remis en cause dans son existence (je pense donc je suis). L'objectivité du monde, en revanche, peut être mise en doute. Pour les objectivistes, le monde a une réalité autonome par rapport au sujet qui l'observe (la transparence de l'obstacle est alors envisagée comme un idéal à atteindre pour accéder à une connaissance « immédiate »). Pour les subjectivistes, au contraire, il n'y a d'autre réalité que celle du sujet qui se fait des idées pour imaginer le monde (obstacle et transparence ne sont dans ce cas que des idées parmi d'autres). Pour les structuralistes, enfin, sujet et objet n'existent que dans leur relation et il n'y a d'autre réalité appréhendable que celle de l'obstacle, à savoir la langue qui sert au sujet à penser le monde et à se penser lui-même (la transparence n'est alors qu'un effet de sens). Le concept de transparence convoque donc d'abord une philosophie objective : ce qui transparait malgré l'obstacle doit être doté au départ d'une réalité objectivable.

### **La possibilité d'une transparence nucléaire**

Le nucléaire a d'abord été associé à la chose militaire. Il s'inscrivait d'entrée dans le cadre du secret défense, à l'opposé de la transparence. Le nucléaire civil, pour d'évidentes raisons de sécurité, impose aussi parfois certaines restrictions à la transparence. En outre, l'énergie représentant un enjeu stratégique lié à l'indépendance nationale, la limite entre le nucléaire militaire et civil est floue. Le nucléaire en général participe donc plus ou moins de la raison d'État, et une partie du public peut avoir l'impression qu'on ne lui dit pas tout, notamment parce qu'il ne serait pas en mesure de tout comprendre. Pour le profane, en effet, le nucléaire, invisible et largement incompréhensible, se situe à la frontière de la matière et de l'immatériel, aux portes du surnaturel. Il renvoie, du côté du passé, au mystère de l'origine du monde. Du côté de l'avenir, il porte en lui la promesse d'un monde meilleur... ou la menace d'une apocalypse. Mais le public dans son ensemble souhaite-t-il être pleinement informé ? Bénéficiant des avantages du nucléaire, il ne veut pas forcément assumer la responsabilité associée à la connaissance des risques de cette énergie un peu « magique ». Finalement, la transparence nucléaire suppose la clarification du contrat social par lequel les citoyens acceptent de prendre en charge collectivement la maîtrise des coûts réels ou virtuels d'un choix énergétique répondant à un besoin de la société. La demande de transparence faite aux responsables du nucléaire ne peut dès lors aller, du côté du public, sans une volonté de partage des responsabilités. Pour en revenir à la linguistique, la transparence, sur le mode réflexif, c'est la conscience (en l'occurrence collective), donc le contraire du refoulement.

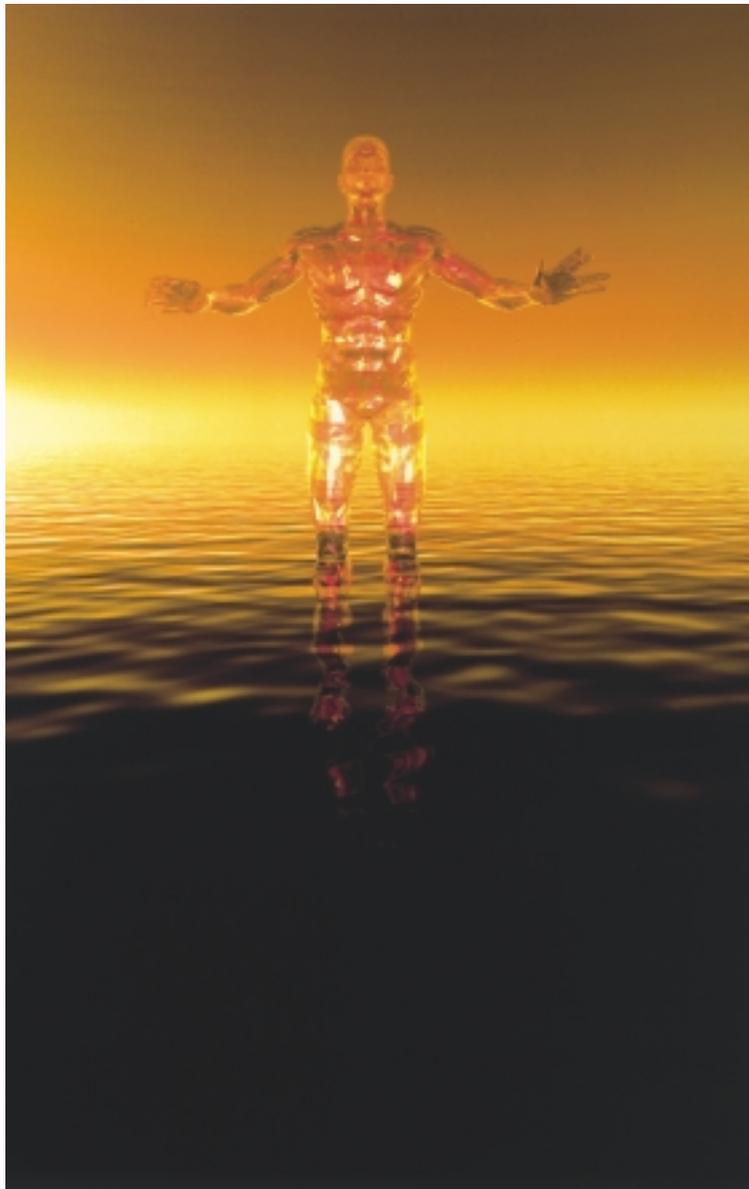
## La transparence, principe diabolique

par Alain Etchegoyen - professeur de philosophie

Parmi les fausses valeurs qui hantent aujourd'hui l'économie mais aussi la société, la transparence tient une place croissante et médiatique. C'est un argument offensif devenu principe. Il suffit d'accuser quelqu'un ou quelque organisation de n'être pas transparents pour qu'ils battent leur coulpe, s'agitent en tous sens et proposent de tout mettre sur la table. Ainsi la transparence concerne-t-elle les revenus des dirigeants, les

mets qui remplissent nos assiettes, le financement des partis politiques, les rapports de commissaires aux comptes, voire la vie privée de nos hommes publics amateurs de cigares phalliques ou de corps homosexués.

Le principe de transparence est une dangereuse imposture. Il prend parfois le relais du vieux procès d'intention : Benetton fait une campagne contre la peine de mort mais nous



cache « ses vraies intentions », qu'il soit plus transparent ! Ce principe inquisiteur porte en germe la fin de nos libertés et se substitue à des arguments qui pourraient se justifier sans ce recours suprême et frauduleux. Evitons donc cet argument liberticide de la transparence qui s'insinue comme principe de façon subtile puisqu'il contrefait d'autres arguments justifiés pour les fonder en déraison. C'est d'ailleurs possible presque à chaque coup : pour les revenus des dirigeants, le problème est de savoir s'ils méritent ce qu'ils gagnent ou non et, à ce titre, c'est une question de gestion, et non de transparence ; pour la viande bovine, la traçabilité est une exigence d'hygiène et de santé, et non de transparence ; pour les partis politiques, ce qui compte, c'est la légalité de leur financement, et non la transparence. Et, si un homme public s'enrichit personnellement, ce n'est pas l'opacité qui est en cause. Point n'est besoin d'un principe de « transparence » dans tout cela. Oublions ce vilain mot, qui nous fait mépriser l'homme dont l'inconsistance nous faisait dire qu'il était transparent.

L'éloge rhétorique de son contraire, l'opacité, serait également faux, vain et pervers. Je pense néanmoins qu'il nous faut affirmer haut et fort le refus de la transparence. « L'homme est un misérable petit tas de secrets », écrivait Malraux. Secrets privés, secrets professionnels, petites cachotteries, omissions diplomatiques, dissimulations vertueuses, encoignures de liberté, jardins intimes, moments réappropriés, absences rassurantes, rideaux tirés, réollections vivifiantes, faiblesses discrètes, malaises furtifs, arrangement amiables, confidences pour confidences, etc.

A strictement parler, le principe de transparence est le fruit d'un accouplement méphitique entre le voyeur et l'exhibitionniste. L'un désire regarder par le trou de la serrure pour se rincer l'œil tandis que l'autre aime poser nu pour satisfaire le premier. Après tout, s'ils prennent leurs plaisirs ensemble sans les imposer aux autres, c'est leur affaire ! Mais leur prosélytisme abîme nos libertés dans la spirale d'un strip-tease forcé. L'Institut de l'entreprise avait conseillé dans les années 90

aux entreprises françaises de rédiger chartes ou codes éthiques qui tous commenceraient par l'affirmation du principe de transparence – autrement dit par un mensonge revendiqué sans vergogne dès la première ligne. Dans la guerre économique – comme dans toute guerre –, autant indiquer à l'ennemi le côté par lequel on l'attaque et le garantir de tout effet de surprise.

Dans la société française, l'exigence de transparence peut à la fois porter atteinte au secret professionnel, qui est l'âme de quelques métiers, et à la vie privée des hommes et des femmes, qui peinent déjà à se préserver de tous les pièges technologiques les repérant dans l'espace et le temps, comme dans leurs revenus, leurs dépenses et leurs comptes. Il faut aujourd'hui s'arc-bouter pour résister à cet argument et rétorquer que, sans la collusion du voyeur et de l'exhibitionniste, l'exigence de transparence reste une sorte de viol.

Au nom des libertés, au nom des vrais principes comme le principe de responsabilité, proscrivons de notre langage l'argument de transparence : sinon, dans quelques années, on reformera le Code pénal car le « manque de transparence » se substituera à tous crimes et délits : un assassin ne sera plus condamné pour le meurtre d'autrui, mais pour « manque de transparence » – et il est vrai qu'il aura probablement dissimulé son crime et peut-être même le cadavre.

Enfin, si l'on généralisait le principe de transparence, outre nos libertés, nous perdriions cette confiance essentielle qui étaye nos meilleures relations humaines en fondant notre certitude sur l'incertitude de ce qu'est l'autre.

La transparence ne fait pas foi. Dieu lui-même ne s'y est pas trompé avec son jeu de révélation-dissimulation sans lequel la foi n'aurait aucun sens ni aucun contenu : d'ailleurs, le Christ renonce à la tentation satanique de la transparence en refusant de se jeter du haut du temple pour exhiber sa nature divine. Derrière la transparence ne se cache-t-il pas un principe diabolique ?

Ce texte est paru dans Les Echos le mardi 7 novembre 2000.

## Un objectif paradoxal

par **Claude Jeandron** - délégué sûreté à EDF

Division production nucléaire

et **Sandrine Le Breton** - responsable de communication à EDF

Pôle industrie

Pour l'industrie nucléaire, délivrer une information fiable et de qualité sur la sûreté de l'exploitation est la condition nécessaire pour assurer son acceptation par l'opinion et son existence pérenne dans une société démocratique.

Pourtant, un tel objectif est à plusieurs titres paradoxal. Il l'est parce que la demande d'information du public porte bien plus sur les incidents qui surviennent dans les centrales que sur la sûreté elle-même.

La sûreté implique une culture de prévention permanente fondée sur des matériels redondants et une présence de l'homme particulièrement forte pour accomplir au quotidien les gestes professionnels requis. Elle engage également un ensemble de démarches de fond, sans rapport systématique avec l'actualité, à l'image des visites décennales, des renforcements de protections contre l'incendie ou des démarches qualité. Or l'intérêt des médias, leur fonctionnement, et surtout l'exigence de transparence aujourd'hui de plus en plus évoquée et réclamée par tous, conduisent davantage à parler des défaillances techniques et humaines - c'est-à-dire tout ce qui sort du fonctionnement normal - que de la sûreté elle-même, qui consiste à constituer des lignes de défense pour que ces défaillances ponctuelles restent sans conséquence.

Le choix du moment opportun pour informer est particulièrement complexe. Il faut avoir « quelque chose à dire », une information nouvelle, un angle à proposer aux médias. Or c'est souvent autour d'un incident ou d'une démarche de prévention suggérant fortement l'incident, comme les exercices de crise ou la distribution de comprimés d'iode, que l'on communique. Si l'occasion est ainsi offerte d'expliquer comment s'organise la prévention, ce message est ambivalent, car il suggère tout autant l'hypothèse d'une défaillance

grave toujours possible des mesures de prévention.

Quand bien même la décision est prise d'informer sur tel ou tel événement, il reste difficile d'atteindre tout à la fois les exigences de rapidité, de clarté, de fiabilité et d'exhaustivité de l'information. Il faut souvent arbitrer entre ces différentes exigences, compte tenu de la nécessité de disposer de temps pour mener les investigations nécessaires à un diagnostic sûr. Le « temps de l'ingénieur », temps d'analyse permettant d'émettre un diagnostic technique fiable, n'est pas le « temps des médias », qui est celui du temps réel.

Pourtant, en dépit de ces difficultés, il apparaît que l'industrie nucléaire, souvent accusée d'être secrète, informe à un niveau que n'atteignent probablement pas d'autres industries présentant des risques comparables pour l'environnement et les populations, comme par exemple la chimie ou les industries pétrolières.

EDF informe ainsi sur de très nombreux événements et incidents d'exploitation : plus de 300 communiqués sont publiés chaque année, sur un total d'environ 450 événements déclarés auprès de l'Autorité de sûreté. Le site Internet lancé l'an passé propose de plus en plus d'informations, non seulement pour ce qui concerne l'exploitation proprement dite (rubrique « actualités »), mais aussi sur les principes généraux de sûreté, les mesures de contrôle dans l'environnement, les modalités de démantèlement par le biais de dossiers de fond à vocation plus pédagogique. Il y permet aussi la consultation directe des rapports annuels de l'inspecteur général à la sûreté nucléaire ainsi que, depuis cette année, de la synthèse annuelle sûreté radioprotection du pôle industrie.

Un tel flux d'informations peut alors induire dans l'opinion l'idée qu'« il se passe toujours quelque chose dans le nucléaire », et que

l'idéal de sûreté affiché masque en réalité des dysfonctionnements quotidiens. L'information systématique sur les incidents aboutit alors à installer dans l'opinion un doute chaque jour plus fort sur la sûreté, alors même que le caractère systématique de cette information fournit précisément la preuve de l'existence d'une culture de sûreté forte et enracinée dans les comportements de l'exploitant.

### L'engagement d'EDF pour la transparence

De fait, une telle abondance des informations sur la sûreté des centrales est une conséquence naturelle du lien fort qu'entretiennent information et sûreté. Parce qu'elle est au cœur de cette « culture de sûreté » qui s'appuie en grande partie sur la pratique systématique de l'échange et de la transparence, l'information en est une composante essentielle et incontournable.

Sans transparence – interne en premier lieu, puis vis-à-vis de l'Autorité de sûreté et du public – pas de sûreté. C'est ce que souligne le président d'EDF lorsqu'il évoque à destination des agents la nécessité de « nous montrer à nos clients, au public et à ses représentants comme nous sommes. Tous, ainsi que notre personnel, doivent avoir accès à toutes les informations pertinentes relatives à la sûreté, à la santé, à la protection de l'environnement, et bénéficier d'une information réellement transparente, c'est-à-dire factuelle, claire et fiable sur tout événement ou inci-

dent qui les concerne ». La sûreté ne peut s'accommoder de dissimulation en interne, ou vis-à-vis du contrôleur qui dispose de moyens de sanction forts de nature à dissuader tout manque de transparence.

### Informer tous les publics avec le même souci de qualité

L'information sur la sûreté en direction de publics externes se doit de remplir certaines conditions, et, en premier lieu, la capacité à être entendue et comprise par tous.

Comme la plupart des sujets scientifiques, la sûreté nucléaire recourt à un vocabulaire technique, complexe et ésotérique. Cette difficulté sémantique se double de difficultés liées à la nature même de la radioactivité – invisible et inodore – mais aussi à l'idée de risque diffus et inconnu à laquelle elle est systématiquement associée. Tous ces éléments accroissent d'autant son caractère anxiogène pour le public et la difficulté pour l'exploitant à en parler sans éveiller méfiance ou incompréhension. Plutôt que du public, c'est d'ailleurs plutôt de publics dont il faudrait parler. C'est là une difficulté supplémentaire, car EDF s'adresse aussi bien à des relais d'opinion parfois très bien informés et familiers du domaine nucléaire – des journalistes, des scientifiques ou des opposants – qu'à des néophytes, peu au fait des réalités complexes de la production nucléaire, mais exigeant à juste titre une information complète et accessible.



Visite guidée de la centrale de Gravelines

Parce que le niveau de connaissance du public est hétérogène, il est essentiel qu'existent des repères communs avec l'opinion, tels qu'en offre l'échelle de communication INES.

INES a été créée en vue de faciliter la compréhension par le public du niveau de gravité des événements survenant dans le domaine nucléaire. EDF, ainsi que les autres exploitants français, en font une application parmi les plus extensives au niveau international.

Depuis sa création, l'échelle INES a bien rempli son rôle en donnant aux journalistes un repère facilitant la compréhension et la hiérarchisation des événements, même s'il arrive encore que certains événements, classés ou non, suscitent une émotion sans commune mesure avec leur gravité réelle.

L'échelle est un outil qui structure la communication d'EDF dans le domaine de la sûreté : il est rare qu'un écart classé au niveau 0 fasse l'objet d'une communication immédiate vers la presse. En revanche, un incident de niveau 1 donnera systématiquement lieu à une information auprès du public local de l'unité concernée ; un incident de niveau 2 fera quant à lui systématiquement l'objet d'une communication nationale.

A cet égard, il est de la responsabilité de l'exploitant, non seulement d'informer très largement sur les événements d'exploitation qui surviennent dans ses installations, mais aussi d'aider le journaliste à comprendre et hiérarchiser l'information en fonction de son importance au regard de la sûreté. Le choix d'un support approprié – communiqué de presse, bulletin d'information périodique, Internet – est dans ce domaine fondamental.

Un travail beaucoup plus poussé sur la dimension visuelle et pédagogique de l'information semble nécessaire.

Les opposants ont bien plus tôt que les exploitants, et souvent mieux, appréhendé cette dimension. Aujourd'hui EDF, comme d'autres exploitants nucléaires, explore ce registre en travaillant sur des visuels animés (comme par exemple le programme VISIT, visite virtuelle par ordinateur d'une centrale nucléaire, premier du genre dans le monde) ou en installant des webcams dans ses centrales.

### Informer pour débattre

Autre condition nécessaire, la pluralité d'expression constitue une garantie précieuse de la qualité et de la crédibilité de l'information délivrée en matière de sûreté nucléaire.

Il n'existe pas en France de monopole de l'information sur la sûreté. Cette information est partagée par l'exploitant, l'Autorité de sûreté, les Commissions locales d'information, les opposants, ce qui la crédibilise à l'externe en donnant aux médias l'occasion de recouper leurs sources.

Un accès plus large et plus complet à une information brute, même si elle est technique, doit par ailleurs être offert.

Le public veut en effet avoir un accès large à l'information pour pouvoir « se faire une opinion », alors même que s'observe une érosion progressive de la confiance qu'il manifeste à l'égard des institutions et des experts. Les Etats-Unis offrent un exemple intéressant d'accès large du public à des documents techniques de sûreté par le moyen de salles de consultation publique, ou encore par le caractère public de certains débats d'experts. A mesure que se développent les fonctionnements en réseaux via Internet, le public souhaite pouvoir débattre et échanger, en direct ou en utilisant les techniques de messagerie électronique. Pour répondre à cette exigence croissante d'interactivité, EDF a lancé son site Internet Infos Nucléaire, avec la volonté de répondre rapidement aux questions du public (moins de 48 heures) et de lancer des débats avec les internautes dans le cadre de forums de discussion. EDF étudie également la possibilité de mettre à la disposition du public via Internet un plus grand nombre de documents, y compris des documents techniques d'exploitant comme les lettres de réponse à l'Autorité de sûreté, ou les dossiers d'enquête publique, et diffuse d'ores et déjà sur le site des documents internes complets contenant une information riche à destination de publics « spécialistes » sur la sûreté de ses installations.

Enfin, il apparaît qu'il existe une attente forte du public concernant la réactivité de l'information, ainsi que la proximité et la confiance à l'égard des sources émettrices. Le public veut bénéficier d'une information rapide, et apprécie qu'existent des débats contradictoires mettant en présence différentes sensibilités et points de vue complé-

mentaires ou opposés, qu'ils proviennent d'élus, d'associations ou d'exploitants. Seules les Commissions locales d'information (CLI) sont en mesure d'offrir à l'échelle locale une telle richesse d'information et la possibilité de débat direct entre exploitants, experts et représentants de l'opinion. Certaines d'entre elles ont amélioré leur fonctionnement et se sont dotées des compétences nécessaires pour aller dans ce sens.

C'est une chance de pouvoir disposer de telles structures d'information de proximité, et EDF sensibilise ses unités à l'importance d'une diffusion toujours plus rapide et rigoureuse de l'information vers ces relais d'information essentiels.

### **Conclusion : sûreté et transparence au quotidien**

Alors que l'époque pionnière de la construction et du démarrage des centrales est révolue, EDF vit aujourd'hui à l'heure d'une

« exploitation au quotidien » sans exploit technique marquant, mais rythmée par une succession d'étapes essentielles dans la construction de la sûreté au quotidien, arrêts de tranche ou visites décennales.

Dans ce contexte qui évolue, et qui évoluera encore lorsque les centrales arriveront en fin de vie et qu'elles aborderont l'étape de la déconstruction, il faut sans cesse relancer le discours sur la sûreté, l'adapter à la réalité du terrain et le façonner avec les outils les plus modernes pour faire passer auprès de nos publics externes ce qui constitue la clé de l'activité des hommes des centrales et la meilleure garantie pour nos concitoyens : l'engagement et la vigilance au quotidien. C'est un défi majeur qu'EDF se doit de relever dans son travail de communication : non seulement informer avec transparence sur les événements qui surviennent dans ses installations, mais aussi, et surtout, donner à l'homme, artisan de la sûreté au quotidien, sa véritable place.



# COGEMA et la transparence : écouter, dialoguer, assumer

par Jacques-Emmanuel Saulnier - porte-parole du groupe  
COGEMA

La question nucléaire, pour qui s'en saisit, laisse rarement insensible. Et l'actualité qui la remet au goût du jour ne va pas manquer de raviver le débat. C'est tant mieux. La problématique de l'approvisionnement énergétique et celle de la lutte contre l'effet de serre sont ses deux atouts majeurs. Mais le caractère abstrait, invisible et impalpable de la radioactivité entretient les appréhensions suscitées par une technologie récente, mal connue du public, qui ne lui a pas été révélée par les travaux de Joliot-Curie, mais par Hiroshima et Tchernobyl. Et la question des déchets, qui n'est pas sans solution, reste un élément de controverse.

## **Le nucléaire, une industrie comme les autres**

Comme toute industrie, cette filière possède ses spécificités. Mais elle ne devrait pas être considérée comme fondamentalement différente des autres. L'actualité démontre chaque jour davantage que l'exigence de transparence envers les entreprises et les institutions tend en effet à devenir universelle.

Les risques sont au cœur des préoccupations contemporaines. Dans un monde perçu comme de plus en plus anxiogène, la sensibilité de l'opinion publique aux questions d'environnement et de santé est avivée. Les citoyens veulent mieux comprendre la société dans laquelle ils vivent, peser davantage sur les décisions. L'avènement des nouvelles technologies les y aide en permettant une circulation en temps réel de l'information.

Paradoxalement, le nucléaire est l'industrie la plus contrôlée, pionnière dans les démarches de qualité et de précaution. L'application de procédures d'autorisations multiples et à tous les niveaux est là pour en attester. Avec la création de l'échelle internationale INES et grâce à ses nombreux supports (rapports annuels, revues, site Internet...),

l'Autorité de sûreté nucléaire informe régulièrement et rend compte aux citoyens de l'état des installations nucléaires. Elle remplit ainsi son rôle d'autorité indépendante et participe à la transparence de ce secteur d'activité.

Pourtant le doute demeure et d'aucuns ont bien compris le bénéfice politique qu'ils pouvaient tirer de l'exploitation de ce sentiment.

Les entreprises du secteur nucléaire ont donc un très gros effort à fournir. Elles doivent le mesurer à l'aune de la chance que cela représente, que ce secteur ne soit plus considéré comme un sujet tabou. Pour cela, seule la plus grande transparence permettra de répondre aux questions que se posent les citoyens et ainsi de consolider leur confiance.

## **Une activité qui s'ouvre au débat**

En France, le recours à l'énergie nucléaire n'a pas donné lieu à débat lors du lancement du programme. On peut le regretter, mais l'exigence citoyenne était alors moindre, et les associations antinucléaires, largement concentrées sur l'aspect militaire de l'atome. Les chocs pétroliers successifs et la nécessité de préserver l'indépendance nationale firent alors le reste.

Mais l'accident de Tchernobyl, ses conséquences humaines en Russie, psychologiques dans le reste de l'Europe, ont semé le trouble. La gestion médiatique de la crise l'a renforcé et l'industrie nucléaire doit travailler pour restaurer son capital de confiance.

On exige d'elle plus que des autres. Certains en rajoutent, qui, par un mystère encore non élucidé, concentrent très professionnellement contre elle des attaques et des moyens disproportionnés au regard des intentions qui sont supposées les animer. Lors de l'incendie d'un funiculaire en Autriche, ils ne songèrent pas à réclamer la fin des remontées mécaniques, ni celles des avions de ligne

lors d'accidents aéronautiques. Au palmarès des rejets en mer, ils ne retiennent que l'usine de La Hague, pourtant très en deçà des normes européennes en vigueur.

Tout en y étant attentif et en sachant méthodiquement réfuter les arguments, il ne faut pourtant pas se laisser enfermer dans ce dialogue de sourds.

Aussi, les acteurs du nucléaire doivent tous aujourd'hui se tourner vers le grand public en faisant un véritable effort d'ouverture, s'ils veulent être au rendez-vous du mix énergétique de demain.

Déjà, l'instabilité des prix des énergies fossiles et le débat européen sur la sécurité d'approvisionnement leur donnent une fenêtre d'écoute dont ils doivent profiter.

Et, sur le fond, la problématique est toute simple : comment apporter de l'énergie à tous, en permanence, au moindre coût, sans renforcer les émissions de gaz à effet de serre ?

Il n'est pas de réponse unique, chaque type d'énergie présentant des avantages. Des inconvénients aussi, locaux ou globaux : le pétrole et le gaz, leurs rejets de CO<sub>2</sub>, le nucléaire, ses déchets, l'hydraulique, ses conséquences sur le milieu naturel terrestre et marin, l'éolien et le solaire, leur intermittence et leur coût. Faut-il pour autant en bannir un ? Ce serait renoncer à trouver le juste équilibre et la réponse adaptée à chaque situation géopolitique.

Il n'y a donc pas de certitude, si ce n'est celle de devoir associer les citoyens aux choix qui seront faits et de s'assurer que personne, politiques, industriels ou militants, ne kidnappe le débat.

### **L'ouverture et la transparence, une priorité du groupe COGEMA**

Pour sa part, COGEMA a choisi d'assumer son devoir en répondant à ceux qui s'interrogent et en invitant au dialogue.

Anne Lauvergeon a engagé, dès son arrivée à la tête du groupe, une innovante politique de transparence. L'industrie nucléaire doit apporter des réponses concrètes aux questions qu'elle suscite, et contribuer ainsi aux discussions nécessaires aux choix stratégiques qui devront être faits en matière d'énergie.

Notre entreprise, qui a très souvent été au centre des polémiques, a donc décidé d'ouvrir grandes ses portes et de se donner tous les moyens parmi les plus avancés technologiquement pour prouver qu'elle n'a rien à cacher de ses activités.

Cette volonté s'est concrétisée par une communication volontariste passant par de nouvelles méthodes :

- **Dialoguer plutôt qu'ignorer** : la mise en place d'un comité indépendant réunissant des experts internationaux, les autorités, des associations et COGEMA, afin de statuer sur l'impact sanitaire de l'usine de La Hague - qui a conduit de façon **rassurante** - est un modèle à suivre.

- **Ecouter plutôt que professer** : une attention particulière doit être accordée aux Commissions locales d'information dans lesquelles s'expriment les préoccupations des habitants proches des installations nucléaires. Il nous faut également apprendre à répondre, non pas seulement sur le plan technique et scientifique, mais en prenant en compte les inquiétudes spécifiques des personnes, leurs attentes et leurs opinions.

Cette politique s'appuie également sur de nouveaux moyens, plus adaptés et accessibles à tous :

- **Diffuser l'information au plus grand nombre** : grâce à Internet, COGEMA a été



pionnier en installant sur le site de son usine de La Hague des webcams (plus de 100 000 connexions en un an) et en diffusant en 2001 ses données de production et les programmes de transport. Nous poursuivons aujourd'hui cette démarche avec le lancement d'un nouveau site Internet plus convivial, davantage ouvert au dialogue et disposant de nouvelles webcams sur l'installation de MELOX.

- **Engager des partenariats avec les associations**, en réfléchissant notamment ensemble sur la mise en œuvre des notions de développement durable et de responsabilité sociale.

- **Susciter le débat** en soutenant des organismes de confrontations publiques.

- **Encourager les gens à venir nous voir** en développant toujours plus les visites de nos usines (25 000 visiteurs par an à ce jour, participation aux journées de l'énergie...).

Entre ceux qui ont vu et ceux qui ont su qu'il était possible de voir et de s'informer, je pense qu'il a été pris acte de notre volonté de faire différemment, et le harcèlement procédurier de certaines associations dont nous sommes parfois l'objet ne nous fera pas dévier de cette voie. Nos détracteurs doivent savoir que notre groupe a, pour sa part, pris le parti de ne rien cacher. Libre à eux de conserver des comportements d'un autre âge.

# L'expérience d'un « expert indépendant »

par **Raymond Sené** - Groupement de scientifiques  
pour l'information sur l'énergie nucléaire (GSIEN)

Il y a 12 ans nous avons titré un numéro de la Gazette Nucléaire « TRANSPARENCE : CETTE OBSCURE CLARTÉ QUI TOMBE DES MINISTÈRES ». Qu'en est-il aujourd'hui, au vu de l'expérience des expertises que nous avons menées ?

## La pluralité : gage d'indépendance ?

Les hommes politiques aiment bien prendre des décisions soi-disant motivées. C'est pourquoi on a souvent recours à des groupes d'experts, toujours présentés comme indépendants. Il suffit de faire un bon choix pour infléchir le rapport dans le sens voulu.

Mais il y a eu, il y a, il y aura toujours des rapports qui fâchent, qui osent faire le point sur une question.

Après des années de confiscation du savoir où les seuls experts reconnus étaient ceux travaillant dans le secteur, à l'exception de tout autre, l'évidence fut enfin admise qu'un regard extérieur « naïf » est à même de déceler certaines erreurs. Il n'est pas besoin d'être du sérail pour poser des questions et aider à maintenir un état de vigilance, bien au contraire. Depuis 1975 le GSIEN a œuvré pour ce type d'expertise. Si certains en reconnaissent le bien-fondé, d'autres bien sûr restent d'un avis contraire. C'est là que commencent les difficultés.

A notre avis, pour une sûreté et une radioprotection de qualité, il faut une expression pluraliste. C'est seulement avec des avis de toutes sensibilités que l'on bâtira une approche correcte. L'inconvénient est qu'il y a peu de pluralisme parmi les experts. Il y a ceux de l'administration, ceux des instances et quelques (fort peu) experts « indépendants ». Tout d'abord qu'est-ce qu'un expert « indépendant » ? « Indépendant » de qui, de quoi ?

Il semble évident que, s'il existe des liens professionnels entre l'expert et l'expertisé, avec

la meilleure volonté du monde il y aura, même en non-dit, une pression qui risque de faire dériver le contenu du rapport d'expertise. Mais il y a d'autres situations où un expert, indépendant cette fois de l'entreprise, appartient à une structure administrative où la « raison d'État » peut avoir un poids considérable, poids qui peut s'exprimer dans sa carrière, si bien que l'autocensure est la seule alternative au suicide professionnel.

Dans quel biotope faut-il aller chercher un expert indépendant ? Parmi les retraités ? Mais, pour qu'il n'ait pas gardé « l'esprit boutique », mieux vaut prospecter, dans le cas présent, hors de l'industrie nucléaire. Pour les gens encore en activité, il y a quelques « niches écologiques » où peuvent se trouver des individus qui sont prêts à s'investir dans ces tâches extraprofessionnelles, en général grâce à un « patron » aux idées aussi larges que le parapluie qu'il déploie.

Et, même dans ce cas, la personne choisie n'est pas indépendante de sa propre philosophie.

## La pêche aux documents

Ensuite, muni de son label d'« empêcheur de polluer tranquille », l'expert va avoir à rassembler la documentation technique lui permettant d'effectuer son travail d'expertise. Il est clair qu'une partie non négligeable de cette documentation lui est déjà parvenue par des voies détournées. Néanmoins, il est indispensable d'obtenir « officiellement » les documents techniques. Sinon, comment les utiliser sans mettre en danger les bienveillants informateurs ? Et encore, on n'obtiendra (et non sans difficultés) que les documents dont on connaît l'existence. Rares sont les occasions où l'exploitant vous fera part de ses problèmes sans un questionnement ciblé.

De plus il va falloir pouvoir se rendre sur les lieux... Un timing bien géré peut limiter l'ef-

efficacité de ces visites. Et malgré cela on arrivera à débusquer de nombreux loups !

Donc le point de passage obligé sera la rédaction et la signature d'une convention entre l'industriel, les experts, la Commission locale d'information si elle existe (et si sa composition lui donne l'envie de commettre un crime de lèse-exploitant), l'Autorité de sûreté qui seule a le pouvoir d'obliger l'industriel à se montrer coopératif et ceux qui commanditent l'expertise (Commission locale d'information, Mairie, Conseil général, Autorité de sûreté, etc.).

Puis vient le moment de préparer ladite expertise (visite décennale, suivi de mesures dans l'environnement, avis sur un dossier d'enquête publique, etc.). Il faut rencontrer les autorités, l'exploitant, demander des dossiers.

Tout ceci se réalise pendant la signature d'une convention multipartite.

L'expérience montre que ces phases (signature, première sélection de documents, réunions de mise en place) durent environ 1 an si ce n'est 18 mois. C'est pourquoi, en général, le malheureux rapport qui doit éclairer une CI sur la bonne marche d'une visite décennale arrive au mieux 1 à 2 mois APRÈS le redémarrage du réacteur, et le plus souvent 6 à 8 mois plus tard.

Sans importance me direz-vous, puisque c'est l'Administration qui seule a le pouvoir décisionnel, l'expert ne donnant qu'un avis. Avouez tout de même que cela fait désordre...

Mais il faut être pragmatique : sans convention, pas d'accès aux documents et pas de financement.

Ce que l'on gagne en efficacité se paye par une perte d'indépendance, car automatiquement vont apparaître des clauses de confidentialité basées sur la sacro-sainte propriété industrielle. Et les choses iront en se compliquant par le jeu des poupées russes. « Ce dessin ne nous appartient pas » dit EDF, « c'est à Framatome, donc vous pouvez le regarder mais nous ne vous en donnerons pas la photocopie ». Cette donnée, qui traîne dans tous les cours de technologie nucléaire ou dans le rapport annuel (tous publics) de la DSIN, est « top secret », donc vous ne pourrez pas la citer à cause de l'espionnage des... (mettez

ici au choix le nom de n'importe quel pays et ça marche).

Le meilleur exemple en fut au moment de l'explosion du réacteur de Tchernobyl. Le plan du RBMK, que nos officiels se gardaient jalousement sous le coude, figurait dans le cours de technologie des réacteurs publié, en français (!!!), aux éditions du MIR dans les années 60.

### Rigueur et transparence

Maîtres mots du discours officiel : rigueur et transparence. C'est fort séduisant et plein de bonnes intentions.

Mais, d'une part, il n'y a guère eu de changements de personnels (sauf le départ à la retraite de quelques protagonistes et un jeu de chaises musicales pour de nombreux autres conduisant à des permutations entre postes et quelques rares mises au placard) et ceux qui nous assurent être devenus transparents sont les mêmes, après quelques échanges de postes, qui nous cachaient tout hier. Il y a fort à parier qu'ils n'ont pas vraiment changé.

D'autre part, nous sommes toujours face à un monopole de l'information et, si la chape de plomb qui couvrait le nucléaire civil et militaire s'est un peu soulevée, elle a vite fait de redescendre sous prétexte de secret sinon défense du moins industriel.

Or ceux qui disposent d'un pouvoir de monopole ont toujours tendance à en abuser et à prendre de plus en plus de liberté avec les faits. Cette liberté devient très vite erreur.

L'erreur est un art qui se présente sous plusieurs modalités dont on peut citer les suivantes pour exemple.

### L'erreur par omission

Les hauts responsables d'EDF affirment avec conviction que les réacteurs dureront au moins 40 ans. Or, en l'état du dossier, ce n'est qu'une éventualité qui est fortement liée au suivi que l'on fait des cuves et des enceintes. A la suite des défauts découverts sur un réacteur du Tricastin, un examen en 2004 donnera les premiers éléments sur l'évolution de ces défauts sous irradiation. A Fessenheim, des défauts ont été relevés sur la cuve du réacteur 2. Dans l'état actuel du dossier, il



Centrale de Fessenheim

n'est pas envisagé de visite à 25 ans et vraisemblablement il le faudrait. On oublie toujours de préciser que le programme d'étude des défauts est en cours et que, dans ces conditions, il est impossible de statuer sur la durée de vie des réacteurs.

### L'erreur par commission

Dans le cadre des études de tenue sous irradiation des cuves de réacteurs, on nous affirme toujours que la courbe d'évolution des défauts est une formule bien établie par les Américains ; bien établie, peut-être, mais empirique sûrement. C'est la « one billion curve », mais ce coût n'en donne ni la validité ni les limites (le montant des sommes dilapidées dans la recherche sur les avions renifleurs ne fut pas non plus une garantie de sérieux) ; et surtout, pourquoi s'abriter derrière les Américains ? Après tout ils n'ont pas adopté la même façon de réaliser les cuves, les compositions des aciers sont différentes, les flux de neutrons aussi, alors ? A contrario, les métallurgistes américains glissent dans leur formule des termes d'incertitude sur cette composition. Mais, comme nous sommes les meilleurs, chez nous, fi des barres d'erreur.

Que les Américains semblent s'orienter vers une durée de 60 ans pour certains réacteurs n'autorise pas EDF à croire que c'est possible en France. L'ASN a fixé des règles, elles doivent être suivies.

### L'erreur par procuration

C'est la plus perverse, car elle consiste à donner une information tronquée à une personnalité (généralement un ministre ou un député). Cette personne haut placée se porte alors garante d'une affirmation.

Par exemple, faire dire par le niveau politique que l'accident est impossible ou que les rejets sont sans conséquences sur la santé des populations n'a jamais convaincu de la véracité de ces dires. Pour ces personnalités l'absence de risque est tellement évidente que nous ne les voyons jamais participer aux exercices de crise.

De même, se porter garant de l'innocuité de l'uranium appauvri (et le faire dire par l'écu qui n'en peut mais) n'est pas suffisant face aux malades qui demandent des explications. C'est abuser de son statut d'expert que de masquer une partie des problèmes. Ainsi,

pour les maladies de la thyroïde, mieux vaut se lancer dans des études, plutôt que de continuer à affirmer ou faire affirmer que, certes, leur nombre augmente mais que la cause en est uniquement un meilleur dépistage...

### **L'erreur par persuasion**

Insidieuse et difficile à déceler, elle est le fait des administrations (DRIRE, ministères...) ou des exploitants. Elle consiste à bloquer les initiatives d'une CU en lui affirmant qu'une expertise ne sert à rien parce que les compétences n'existent que dans le milieu en charge de cette industrie et que toutes les informations lui sont fournies et commentées. Dans le nucléaire, c'est facile : il n'y a qu'EDF, le CEA, COGEMA et quelques autres.

Ce blocage peut aussi provenir d'une volonté délibérée d'écarter certains experts.

Par exemple, dans le cas de l'ancienne mine de Saint-Priest-la-Prugne, pour obtenir des autorités préfectorales (vraisemblablement

conseillées par l'ancien exploitant) la signature de l'incontournable convention, trois ans ont été nécessaires. Le choix par la Mairie d'un laboratoire de mesure indépendant qui déplaisait semble pouvoir expliquer un tel délai.

### **Et pour conclure**

La nécessité d'une expertise extérieure aux exploitants commence à être reconnue. Il est indéniable que le regard porté par un expert hors système apporte beaucoup.

Ce fait admis, sa mise en œuvre n'a rien d'une évidence, tant elle heurte les « certitudes des ingénieurs » et les intérêts des exploitants. Il y a fort à parier qu'il faudra encore guerroyer de nombreuses années pour que la pratique de l'expertise plurielle devienne la règle. A ce moment-là, l'affirmation de la transparence n'aura plus d'objet, car ce sera la base de ces expertises.

On peut rêver... (même si c'est également une erreur !).

# Les relations avec le public : l'expérience de l'Autorité de sûreté finlandaise

par **Tero Varjoranda** - directeur du département des matériaux nucléaires au STUK - Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection - Finlande

Le stockage final des combustibles nucléaires irradiés dans le boudier granitique finlandais a été étudié de façon plus systématique depuis 1983. Ce travail, qui concerne le choix du site, la conception technique du stockage, ainsi que les analyses de sûreté et la recherche associée, a été basé sur une décision du Gouvernement finlandais (au niveau du « Conseil d'Etat »). La responsabilité, à la fois opérationnelle et financière, de la gestion des déchets<sup>(1)</sup>, y compris le stockage final, appartient aux producteurs de déchets, qui ont constitué une société commune de droit privé : Posiva Ltd, chargée de la gestion des déchets. Le STUK, Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, est l'organisme indépendant de contrôle de la sûreté nucléaire en Finlande.

L'autorisation d'une installation de stockage final de déchets radioactifs met en jeu, dans la législation de l'énergie nucléaire finlandaise, les trois étapes suivantes :

- la « décision de principe », prise par le Conseil d'Etat : avant que cette décision puisse être prise, trois conditions principales ont été réalisées : une « étude de l'impact sur l'environnement » a été réalisée et présentée, la municipalité d'Eurajoki s'est engagée de façon volontaire et formelle à accueillir une telle installation et le STUK a réalisé une évaluation préliminaire de la sûreté du projet de stockage. Le Conseil d'Etat a pris une décision favorable au projet de stockage et sa décision a été soumise à l'approbation du Parlement<sup>(2)</sup> ;
- le permis de construire ;

(1) Contrairement à la pratique française de retraitement des combustibles irradiés, les combustibles finlandais ne sont pas retraités, ils sont considérés comme des déchets.

(2) La législation finlandaise prévoit que la décision de principe soit approuvée par le Parlement.

- l'autorisation d'exploiter.

Posiva a engagé une vaste campagne de relations publiques avec pour objectif principal la promotion du projet de stockage. Pour le STUK, les relations avec le public sur ce projet ont une motivation et un objectif différents qui font l'objet de ce papier. Il y a environ six ans, le STUK s'est intéressé aux résultats de quelques études qui indiquaient que les connaissances du grand public sur les questions de sûreté étaient faibles et souvent inexactes.

## De bonnes raisons pour que le STUK s'engage dans un processus d'information du public

Le STUK avait deux raisons principales pour initier un processus d'information du public. Premièrement, la loi finlandaise sur l'énergie nucléaire donne aux municipalités un indiscutable droit de veto sur le choix du site d'une installation de stockage. En conséquence, il est de la plus haute importance que les décideurs locaux, élus démocratiquement, aient une connaissance adéquate, en particulier sur les questions de sûreté, pour leur permettre de prendre une décision de qualité sur un sujet aussi important que l'accueil d'une installation de stockage final. Deuxièmement, des études récentes ont montré le faible niveau de connaissance du grand public en Finlande sur les questions élémentaires de sûreté du stockage final. Ces études montrent que les connaissances du grand public finlandais sur les questions élémentaires de sûreté du stockage final sont faibles : les « croyances » étaient presque à l'opposé des conclusions scientifiques. En majorité, les membres du grand public croyaient qu'ils recevaient la plus grande par-



Centrale de Loviisa (Finlande)

tie de leur dose annuelle (naturelle) des déchets radioactifs, beaucoup pensaient que l'irradiation directe d'un stockage profond (à 500 m) présente un risque pour le public au niveau du sol et que les déchets radioactifs en Finlande présentent un risque d'irradiation supérieur à celui des réacteurs en fonctionnement. Presque la moitié des personnes pensaient qu'il était impossible de marcher, de pêcher ou de chasser au voisinage d'un site de stockage profond à cause de l'irradiation. Environ la moitié des Finlandais concernés par l'étude disaient qu'il était difficile d'obtenir des informations fiables sur le stockage final et plus de la moitié considéraient que l'information disponible était contradictoire. Mais clairement plus de la moitié considéraient le STUK et le ministère du commerce et de l'industrie comme des sources d'information fiables.

L'objectif était de comprendre quelles questions de sûreté inquiétaient le public et de comprendre pourquoi il percevait ces questions de cette manière-là. L'hypothèse sous-jacente était que l'approche du public sur les questions de sûreté et les risques pouvait différer de celle des experts.

A cause du rôle clé des municipalités dans le processus de décision, les principaux efforts

et moyens ont été concentrés au niveau municipal. Depuis le début, le STUK avait deux objectifs principaux : aider les décideurs locaux en améliorant leurs connaissances factuelles en matière de sûreté et gagner la confiance du public dans le processus de prise de décision. Le STUK n'avait pas pour objectif l'acceptation du public en tant que telle, ce qui pouvait être l'objectif principal de Posiva.

Il était également clair depuis le début que cette initiative n'était pas un projet mais un processus. Des études ont été confiées à l'Université d'Helsinki sur les sites de trois municipalités. A cause de la nature sensible de ces questions, une méthodologie basée sur des interviews thématiques approfondies a été utilisée. Le STUK a également décidé que, à partir des résultats de l'étude, la stratégie serait adaptée et un plan d'action serait préparé et mis en œuvre.

### **Les principales attentes des municipalités vis-à-vis du STUK**

Les municipalités avaient deux attentes principales qui apparaissent évidentes à partir de l'étude. Premièrement, les municipalités voulaient davantage d'informations sur les aspects quotidiens au niveau du sol et sur les

questions de sûreté de la période des 100 premières années. Pour les municipalités, les questions de sûreté à long terme sur lesquelles se concentre la communauté scientifique étaient également importantes, mais pas autant que les questions du court terme. Deuxièmement, les municipalités attendaient que la STUK joue un rôle actif et visible à leur niveau. Le rôle d'arbitre attendu de la part du STUK était exprimé fortement. Les municipalités n'étaient pas du tout satisfaites de l'information contradictoire, unilatérale, biaisée et non équilibrée qu'elles estimaient recevoir de la part des groupes environnementalistes et de l'industrie nucléaire ; le dialogue du type « oui - non » entre ces acteurs n'était pas considéré comme fructueux. Les municipalités attendaient que le STUK indique clairement quelle information était exacte et quelle information était fautive. Par ailleurs, les municipalités considéraient qu'il était très difficile d'avoir une vue globale sur la question du stockage.

Le manque de connaissance sur les faits élémentaires, incluant l'aspect sûreté, rendait difficiles la compréhension et la participation. Beaucoup d'informations existent, mais elles ne vont pas jusqu'aux municipalités. Les municipalités disaient qu'il était souvent fatigant de prendre du temps pour approfondir l'information par elles-mêmes.

### **La satisfaction des besoins des municipalités**

Sur la base des résultats de l'étude, le STUK décida de reconsidérer sa politique et sa stratégie d'information. Le principe de « donner seulement l'information exacte au public » a été infléchi en « donner à la demande et rapidement la meilleure information disponible ».

Un plan d'action a été établi et mis en œuvre pour satisfaire les attentes des municipalités vis-à-vis du STUK. Les principaux éléments en étaient les suivants :

- engagement et visibilité des plus hauts dirigeants du STUK dans les municipalités ;
- discuter seulement des questions techniques de sûreté (pas de participation aux questions de politique énergétique) ;
- découpler les questions sur l'énergie nucléaire (construction de nouvelles unités

de production nucléaire en Finlande) des questions sur les déchets nucléaires ;

- se concentrer sur le niveau municipal (beaucoup moins sur le niveau national ou international) ;
- agir au niveau des besoins des municipalités ;
- le STUK agit au côté des municipalités et promeut la confiance dans le processus (dans ce rôle le STUK ne promeut pas l'acceptation par le public en tant que telle) ;
- le STUK crée des contacts actifs avec les décideurs au niveau des municipalités et avec les groupes d'intérêt ;
- à la demande des municipalités et sur sa propre initiative, le STUK participe à des séminaires, des discussions, des tables rondes, et prépare le matériel pour ces participations ;
- souligner l'importance de la compétence nationale sur le processus du stockage final des combustibles irradiés et le fait que la sûreté sera mieux assurée si le processus suit son cours sans interruption ;
- adopter une attitude qui inspire la confiance et aide les médias (journaux, radios et télévisions) à réaliser de bons articles et de bonnes revues sur les questions du stockage final (à nouveau, en se concentrant sur le niveau local).

A la lumière de ce qui précède, le STUK a entrepris certaines actions pour satisfaire les attentes des municipalités, en particulier :

- Une visite spéciale des plus hauts dirigeants du STUK dans toutes les municipalités engagées dans la recherche d'un site de stockage : les dirigeants ont rencontré les décideurs locaux, les médias locaux et les groupes d'intérêt locaux pour leur expliquer l'initiative d'information de la part du STUK et pour discuter de tous les aspects de coopération mutuelle.
- La préparation de supports écrits, en mettant l'accent sur les questions qui se posent « au niveau du sol » et pendant les 100 premières années, selon le vœu des municipalités. La clarté était privilégiée par rapport à la rigueur scientifique, la langue utilisée pour rédiger les textes n'était pas le « latin des moines ».
- L'utilisation du site Internet du STUK pour présenter des informations appropriées et à jour sur le processus de stockage. Toutes les déclarations importantes ainsi que les positions préparées par le STUK pour le ministère

du commerce et de l'industrie ont été publiées sur le site Internet du STUK (par exemple les revues du STUK concernant l'étude d'impact réalisée par Posiva ainsi que le dossier de demande établi pour la décision de principe).

- La participation à des manifestations organisées par les municipalités : les municipalités ont organisé plusieurs séminaires, réunions de discussion et tables rondes dans lesquels le STUK a apporté une participation gratuite pour les municipalités. Avec les municipalités le STUK a organisé, dans des centres de formation pour adultes, une série de conférences sur les questions génériques de l'irradiation et du stockage final. A la demande des municipalités, le STUK a également participé à quelques réunions sur les études d'impact.

- Coopération avec les médias au niveau local et au niveau national : le STUK a organisé des séances d'information avec la presse,

la radio et la télévision, soit de façon périodique soit pour des étapes clés. Le STUK considère que les médias sont des acteurs très importants, simplement parce que les informations du STUK à destination des municipalités sont principalement délivrées par les médias, les ressources propres du STUK n'étant pas suffisantes pour diffuser des informations à une grande échelle. Grâce à sa position d'aide et de support, le STUK a été généralement bien perçu par les médias, ce que traduit le nombre de citations directes des documents et des déclarations du STUK. Le ton des articles et des interviews a également été dépassionné et professionnel.

- Rencontres avec les parlementaires : le STUK a eu deux rencontres avec des parlementaires, une fois à leur demande et une fois à sa demande. Lors de la dernière rencontre, il s'agissait principalement de créer un canal pour la future coopération entre le STUK et les conseillers spéciaux des parlementaires.

# La transparence dans la réglementation nucléaire

**Par Patricia G. Norry - directeur adjoint pour la gestion des services - US Nuclear Regulatory Commission (USNRC)**

Entrant de plain-pied dans le 21<sup>e</sup> siècle, la Commission de réglementation nucléaire des Etats-Unis d'Amérique a commencé à porter un regard nouveau sur les besoins de la communauté qu'elle réglemente ainsi que sur les besoins du public qu'elle sert. La maturité de l'industrie nucléaire, ses bons résultats dans le domaine de la sûreté des centrales et des équipements que nous réglementons, les progrès de la technologie, mais aussi les inévitables restrictions de ressources, ont amené de profonds changements dans la méthode de travail de la NRC. Une part importante de ces changements concerne la communication avec le public que nous servons.

Beaucoup d'agences de réglementation doivent faire face au scepticisme du public, mais la NRC a un défi impressionnant à relever : convaincre le public que notre Agence peut réglementer de façon sûre les matières nucléaires et l'énergie nucléaire. Après l'héritage de l'accident de Three Mile Island en 1979 aux Etats-Unis et de celui de Tchernobyl dans l'ancienne Union soviétique il y a 15 ans, notre tâche est redoutable. Si l'on y ajoute la nature technique et la complexité d'une grande part de l'information que nous donnons, la capacité à communiquer de manière efficace devient une tâche ambitieuse.

Nous avons constaté que la transparence doit être présente dans notre réglementation pour que la confiance du public existe. Ce dernier doit être capable de voir et de comprendre ce que nous faisons pour se convaincre que notre réglementation de l'industrie nucléaire commerciale est efficace.

Il y a plusieurs années, l'Agence a développé un plan stratégique définissant ses objectifs. Dans ce plan, construire et maintenir la confiance du public nous est apparu être un concept primordial. La communication est un élément critique de la confiance du public.

Sans communication efficace, celui-ci ne peut pas vraiment juger si nous faisons notre travail correctement. En fait, sa confiance sera probablement fortement réduite s'il a connaissance d'une information erronée ou trop tardive.

Notre besoin d'améliorer la confiance du public découle d'une série de fautes. Dans le passé, nous avons cru que le simple fait d'expliquer toutes nos actions au public suffirait à lui faire admettre que celles-ci tombaient sous le sens. Cependant, dans notre ardeur à lui communiquer les faits, nous avons laissé échapper un aspect de procédure crucial : faire participer le public dès le début du développement de nos actions.

Il y a plusieurs années, nous avons initié une règle baptisée « below regulatory concern » (au-dessous du champ réglementaire). L'objectif de cette règle était d'établir pour la Commission un cadre de travail lui permettant de décider d'actions réglementaires pour exempter de la réglementation de la NRC l'utilisation de petites quantités de matières radioactives. Ces matériaux comprenaient des biens de consommation, des résidus issus du démantèlement et des déchets ainsi que le recyclage de matériaux radioactifs.

Les commentaires du public ont été sollicités et recueillis, mais la plupart des personnes ne savaient pas si et comment leurs remarques avaient été prises en compte dans le texte final. Au lieu d'engager activement le public dès la phase initiale, nous avons commencé par préparer la règle, ensuite organisé des réunions dans tout le pays afin de recueillir les remarques du public et ses suggestions. Ceci a conduit à donner au public l'impression que la NRC avait d'abord arrêté sa position, puis développé la règle et demandait après coup, « pour la forme », les commentaires du public.

L'image que la NRC a donnée au public est que l'Agence avait délibérément ignoré ses préoccupations, d'où sa réaction négative à la proposition. Les accusations faites à l'Agence d'être « main dans la main » avec l'industrie et uniquement intéressée par les profits de l'industrie se sont accrues. Le message était clair : non seulement le public ne voulait pas de cette règle, mais il refusait dorénavant qu'on lui force la main.

Au cours de l'accident du réacteur n° 2 de Three Mile Island en 1979, l'information n'a pas été bien coordonnée. A l'époque, la NRC n'avait pas de plan centralisé et structuré pour communiquer des informations techniques à des groupes extérieurs à l'Agence. Les résidents près de la centrale ont reçu, dans un premier temps, très peu, voire aucune information. Puis, pendant le déroulement de l'accident, des informations incohérentes leur ont été données. Le résultat est que nous avons révisé nos exigences pour la préparation d'une situation de crise, afin d'augmenter le flux de l'information en cas d'événements dans les centrales. Nous évaluons aussi régulièrement nos procédures de communication dans notre centre opérationnel qui est maintenant gréé 24 heures sur 24. Exercices et plans de crises sont testés par les opérateurs plusieurs fois par an. Des agences locales et de l'Etat participent aux exercices avec l'Agence fédérale de gestion de crise (Federal Emergency Management Agency) et la NRC.

La culture de notre prédécesseur, la Commission de l'énergie atomique (AEC), était en grande partie un produit de la guerre froide : orientée vers l'armement, fermée et concentrée sur l'utilisation militaire de l'énergie nucléaire. De plus, il a été révélé plus tard que la Commission avait secrètement conduit des expériences d'irradiations humaines. Le public a aussi pris conscience que les essais atomiques conduisaient à des retombées radioactives. La NRC a largement hérité de cette culture et, par conséquent, de toute la défiance et du cynisme qui lui étaient attachés.

Ces expériences ont fait que nous avons posé un regard sans concession sur nos pratiques actuelles et procédé à des changements radicaux dans notre politique de communication avec le public. De plus, nous avons pris conscience que les attentes du public ont

changé. Notre personnel prépare maintenant des plans de communication sur des programmes d'activités importants, largement visibles, comme la proposition d'un site de stockage de déchets de haute activité et le programme révisé de surveillance des réacteurs. Ces plans décrivent les interactions du personnel avec les parties prenantes et donnent les messages clés à délivrer au public. Ils listent les outils et les techniques utilisables pour aider le public à s'informer au fur et à mesure de l'avancement des activités. Ils précisent aussi les noms des parties prenantes intéressées, les dates des événements marquants, les calendriers des réunions et les actions importantes.

Nous avons aussi entrepris de former notre personnel à tenir des réunions publiques qui soient bien menées et à rédiger des textes plus accessibles en utilisant un jargon moins technique. Nous avons même organisé un concours pendant plusieurs mois, pour récompenser la meilleure traduction d'un document technique dans un anglais courant. Notre site Internet, jugé par le public riche par le contenu mais d'utilisation pas assez conviviale, est en cours de modification.

Aujourd'hui, nous nous efforçons activement d'anticiper les besoins de communication du public. Nous essayons de communiquer rapidement nos décisions les plus importantes et d'exposer clairement le raisonnement qui les sous-tend. Beaucoup de nos activités sont régulièrement rendues publiques. Par exemple, nous publions des communiqués de presse quotidiens qui annoncent des propositions ou des nouvelles initiatives réglementaires, les règles, les actions réglementaires, les demandes au public pour commenter des documents. Nous disposons d'une salle de documentation publique située dans nos bureaux centraux, où toute personne du public peut venir, consulter des documents, et obtenir des copies pour un coût de reproduction minime. La plupart de nos documents sont publics, à l'exception de ceux qui contiennent des informations liées au contrôle des matières nucléaires ou à des investigations ou encore à la propriété industrielle. Notre site Internet contient des milliers de pages d'informations sur notre mission, notre structure organisationnelle, nos programmes et nos activités. Il contient aussi des fiches d'information et des brochures sur

certaines de nos activités les plus en vue, rédigées dans un langage clair et compréhensible. Alors que certaines de ces activités existent depuis de nombreuses années, aujourd'hui elles sont réexaminées avec la perspective de répondre aux attentes pour une information rapide, claire et franche.

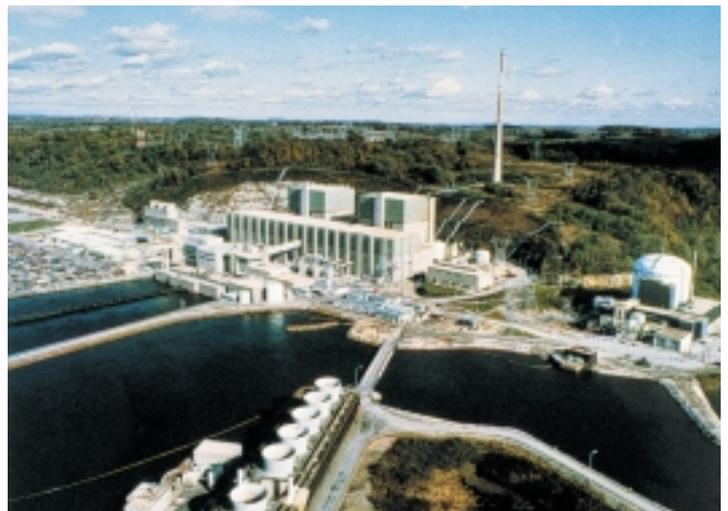
Nous nous efforçons aussi d'avoir des interactions plus fréquentes et plus rapides avec le public et de l'impliquer dans les publications avant même de proposer un projet. Comme part de nos efforts d'ouverture et d'aide au public, nous avons aussi encouragé nos inspecteurs résidents qui vivent à proximité des installations à rechercher les occasions pour s'adresser au public et à être plus visibles dans leurs communautés.

Un autre défi dans la communication avec le public est apparu avec le développement par la NRC d'une nouvelle philosophie qui concerne les programmes de sûreté. La NRC a entrepris un certain nombre d'actions pour éliminer des exigences réglementaires inutiles grâce aux techniques d'évaluation du risque qui nous permettent d'identifier les exigences réglementaires qui ne contribuent pas à la sûreté. Cependant, la communication de cette philosophie est difficile à expliquer au public. Certaines personnes voient dans l'élimination d'exigences réglementaires une réduction de nos normes de sûreté. De plus, le grand public ne comprend pas les formules mathématiques complexes ou le détail des études probabilistes de sûreté. Ils veulent d'abord savoir si la centrale nucléaire qui est située « à leur porte » est sûre. Le défi est ici de fournir une information en temps opportun, franche et factuelle, avec un contexte du risque approprié.

Bien que nous ayons déjà parcouru un long chemin, il reste encore des progrès à faire. Beaucoup de suggestions ont été apportées à la lumière d'une récente réunion publique dont l'objectif était de voir comment l'Agence peut améliorer son interaction avec le public. Le résultat est que nous recherchons comment rédiger nos documents techniques de façon plus claire et plus compréhensible et accroître la confiance que nous plaçons dans l'engagement des parties pre-

nantes pour rendre meilleur notre programme réglementaire. Nous devons améliorer la cohérence de nos réunions publiques et rechercher activement l'acquisition de données des parties prenantes par une variété de moyens, notamment les différentes formes de courrier (électronique, postal) et des relevés de décisions des réunions. Nous réfléchissons à l'enregistrement vidéo et audio de nos réunions publiques et rechercherons des interactions plus rapides et de meilleure qualité avec les parties intéressées.

Avec à l'horizon la possibilité de demandes de construction de nouveaux réacteurs nucléaires, un événement qui n'est pas arrivé aux Etats-Unis depuis plus de 20 ans, il est plus important que jamais d'améliorer notre capacité à communiquer avec le public. Il suffit seulement de se référer à une citation récente d'un sénateur américain, membre d'un des comités de surveillance de la NRC au Congrès, qui soulignait que « l'opinion publique » est l'obstacle le plus important pour toute nouvelle construction d'une centrale nucléaire aux Etats-Unis, pour apprécier pleinement l'importance de la confiance du public dans le processus de réglementation nucléaire. La NRC se doit de tenir le public informé étape par étape. Nous sommes persuadés qu'un processus réglementaire compétent et responsable ne peut pas réussir par une autre voie.



Centrale de Peach Bottom en Pennsylvanie

## L'accès aux documents officiels pour les citoyens en Suède

(Cet article a été rédigé par Alain Denys – sous-direction des relations internationales de la DSN – à partir de l'ouvrage : « Lois organiques de la Suède » publié en français par le Parlement suédois).

En 1766, la première ordonnance suédoise sur la liberté de la presse énonça les principes de cette liberté et de son corollaire : la publicité des documents officiels. Devenu loi (« sur la liberté de la presse ») et régulièrement amendé, ce texte constitue aujourd'hui une des trois lois organiques du royaume de Suède, les deux autres lois organiques étant la « Constitution » et la « Loi de succession au trône ».

Selon le chapitre 1<sup>er</sup> de cette loi, « Tout citoyen suédois doit être libre [...] d'exprimer sa pensée et ses opinions dans des imprimés, de publier des documents officiels et de communiquer des renseignements et des informations sur n'importe quel sujet ».

Le chapitre II : « De la publicité des documents officiels » présente les bases de la transparence des pouvoirs publics.

L'article 1<sup>er</sup> introduit le principe général : « Dans l'intérêt d'un libre échange des opinions et d'une information éclairant les différents aspects de la réalité, tout citoyen suédois aura le droit de prendre connaissance des documents officiels ».

L'article 2 définit les limites à l'application de ce principe « en considération :

1. de la sûreté du Pays ou de ses relations avec un autre Etat ou avec une organisation internationale,
2. de la politique nationale du Pays en matières financières, monétaires et cambiales,
3. de mesures officielles d'inspection, de contrôle ou de surveillance,
4. du besoin de prévenir ou de réprimer les infractions pénales,
5. des intérêts économiques de la chose publique,
6. de la protection de la situation économique des particuliers,
7. du besoin de sauvegarder les espèces animales et végétales ».

L'article 3 précise la notion de document officiel : « Le terme « document » désigne toute représentation littérale ou imagée et tout enregistrement pouvant être lu, écouté, ou perçu de quelque autre manière par simple recours à un appareillage technique. Est réputé officiel tout document conservé dans le cadre d'un service public ou réputé [...] y être parvenu ou y avoir été dressé ».

L'article 4 précise que : « Toute lettre missive ou autre communication adressée à titre personnel au détenteur d'une fonction auprès d'un service public sera réputée document officiel si elle se rapporte à une affaire ou à une autre question relevant dudit service et n'est pas adressée à cette personne en sa seule qualité de détenteur d'une autre fonction ».

L'article 5 précise les limites du « service public » ; il indique que : « le Riksdag (c'est-à-dire le Parlement), le Synode (assemblée qui représente l'Eglise de Suède) et toute assemblée communale et départementale seront assimilés dans ce chapitre à un service public ».

L'article 6 précise la notion de « réception par un service public ». Il est indiqué en particulier que les documents « remis sous plis scellés ne seront pas réputés avoir été reçus avant la date et l'heure fixées pour leur ouverture ».

L'article 7 présente ce qu'est un document dressé par un service public. « Tout document sera considéré comme dressé par un service public lorsqu'il aura été expédié. Un document non expédié sera considéré comme dressé lorsque l'affaire à laquelle il se rapporte aura été finalement traitée dans ce service ou, s'il ne se rapporte pas à une certaine affaire, lorsqu'il y aura été vérifié et approuvé, ou encore achevé d'une autre manière ».

Les articles 8, 9, 10 et 11 précisent, en particulier par des exemples, la notion de document officiel. Ainsi, « le projet ou le brouillon d'une décision ou d'une communication écrite à émettre par un service public ainsi que tout autre document similaire et n'ayant pas fait l'objet d'une

expédition ne sera pas réputé document officiel s'il n'a pas été pris en main en vue de son versement aux archives ».

L'article 12 présente les obligations des services publics, en particulier dans le cas où un document demandé contient des éléments non communicables. « Tout document officiel dont la communication est permise devra, sans délai ou dès que faire se pourra, être mis sur place à la disposition de quiconque désirera en prendre connaissance, de sorte qu'il puisse le lire, l'écouter ou le comprendre de quelque autre manière ainsi que le transcrire, le reproduire ou en disposer en vue de la transmission sonore. Si un document ne peut être communiqué sans que s'en trouve divulguée la partie non communicable, les autres parties en seront portées à la connaissance du requérant sous la forme d'une transcription ou d'une copie ».

L'article 13 précise le droit d'obtenir une copie, moyennant le versement d'une taxe réglementaire.

L'article 14 présente les conditions des demandes de communication d'un document officiel. En particulier, « un service public ne pourra pas, parce que quelqu'un demande à prendre connaissance d'un document officiel, rechercher qui est cette personne et quel est son but, davantage que cela est nécessaire pour que ledit service puisse examiner s'il y a un empêchement à ce que ledit document soit délivré ».

L'article 15 présente les possibilités de faire appel à la suite du rejet d'une demande de communication.

L'article 16 rappelle que les empêchements à la communication sont limités aux cas présentés dans l'article 2.

Les chapitres suivants de la loi ne concernent pas l'accès aux documents, mais la publication des informations contenues dans les documents officiels par les citoyens qui en ont pris connaissance.

En Suède, les pionniers qui ont vécu la révolution de la transparence des pouvoirs publics sont morts depuis plusieurs siècles et les fonctionnaires suédois actuels ont intégré depuis longtemps ce concept dans leur culture. Les fonctionnaires suédois considèrent que leur employeur représente les citoyens ; ils doivent pouvoir rendre des comptes à tout citoyen qui le demande. Ils pratiquent la transparence sans le savoir et sont bien étonnés lorsqu'on le leur fait remarquer.

# La transparence sur la sûreté nucléaire est-elle une réalité en France ?

**par Ann MacLachlan - journaliste à Nucleonics Week -  
vice-présidente du Conseil supérieur de la sécurité et de l'information  
nucléaires**

Tout d'abord, il faut savoir quel sens on donne au mot « transparence » dans ce contexte.

Curieusement, mon dictionnaire (de langue française pourtant) ne comporte pas de définition de la transparence dans le domaine de la sûreté nucléaire. Il faut donc chercher ailleurs, dans l'expérience.

Pour cela, faisons un petit jeu. Imaginons un pays qui a un important programme électro-nucléaire, des installations du cycle du combustible, des installations de recherche, des entreposages et stockages de déchets radioactifs, même des installations nucléaires travaillant pour la défense nationale. Dans ce pays il existe une Autorité de sûreté nucléaire forte, à l'image de l'industrie qu'elle contrôle. Elle dispose d'importants moyens d'évaluation et peut exiger des exploitants de fournir maints documents, de venir s'expliquer devant ses experts en sûreté, d'accomplir de lourds travaux de réparation et de modification ; elle peut bien entendu même arrêter une installation quand elle juge la poursuite de l'exploitation indésirable.

Jusque là, rien d'extraordinaire : ce pays pourrait être la France. Mais voyons un peu plus loin.

L'Autorité de sûreté de notre pays imaginaire tient régulièrement, et fréquemment, des réunions au cours desquelles des questions de philosophie ou d'action réglementaire sont discutées, sans ou avec des représentants des exploitants, en présence du public. En fait, les cinq membres de cette commission de sûreté - car c'est une Autorité indépendante à caractère collégial - n'ont même pas le droit de se réunir formellement sans que le public en soit avisé et invité. Quasiment tous les échanges écrits entre Autorité de contrôle et exploitants sont mis à

la disposition du public, soit en version papier soit sur Internet.

La commission dispose d'un important personnel technique, et les évaluations faites par ses experts sur des questions de fond comme les critères de sûreté, ainsi que des questions ponctuelles comme la politique à adopter vis-à-vis de tel problème dans une centrale, sont, elles aussi, à la disposition du public.

Ce n'est pas tout : les comités d'experts extérieurs qui conseillent la commission dans divers domaines ne comprennent pas de représentants d'exploitants ni de l'administration, et leurs réunions, elles aussi, sont ouvertes.

Vous l'aurez compris : ce pays, ce n'est pas la France ; ce sont les Etats-Unis, et cette commission, c'est la US Nuclear Regulatory Commission.

Ce n'est sûrement pas mon dessein d'idéaliser la NRC, ni de porter un jugement sur le fond de sa politique réglementaire. Mais, pour juger la transparence sur la sûreté nucléaire en France, la situation américaine fournit un modèle intéressant.

Certes, il y a eu un énorme progrès dans la transparence sur le nucléaire français. Lorsque je suis arrivée des Etats-Unis il y a tout juste 20 ans, il n'y avait pas d'Autorité de sûreté nucléaire visible pour le public. Le Service central de sûreté des installations nucléaires - ancêtre de la DSIN - venait d'être créé, et personne, à part ceux qui avaient affaire à lui, ne savait le nom de son chef. Pour le public, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire, alors un département à part entière du Commissariat à l'énergie atomique, jouait le rôle d'Autorité de sûreté - fort bien d'ailleurs. Rares étaient les journalistes qui connaissaient l'existence des Groupes permanents d'experts ou du Bureau

de contrôle des chaudières nucléaires. Bien que le chef du SCSIN, M. Christian de Torquat, fût disponible pour les journalistes, je n'ai jamais vu une lettre réglementaire émanant du SCSIN, et les premiers numéros de sa lettre d'information n'étaient pas diffusés.

Chez les exploitants, l'information sur la sûreté quotidienne des installations était rare. Parfois, il fallait compter sur les syndicats pour révéler les détails d'un problème de sûreté - mais comment se baser sur des informations provenant d'une source non officielle, une source qui pouvait à la limite tordre la vérité pour promouvoir ses propres intérêts ?

Certes, il y avait déjà un Conseil supérieur de la sûreté nucléaire, créé en 1973 par le gouvernement de Raymond Barre comme enceinte de discussion relativement libre entre divers protagonistes - exploitants, syndicalistes, journalistes, associatifs, responsables des administrations. Mais ce Conseil, qui ne se réunissait que quelques fois dans l'année, ne pouvait pas assurer une information continue sur toutes les questions de sûreté que les citoyens pouvaient se poser - surtout compte tenu que l'information dont disposait le Conseil en général était fournie par les exploitants sans aucune obligation juridique.

Par rapport à la situation d'il y a 20 ans, je considère que la transparence sur la sûreté nucléaire a progressé en France.

Je ne pense pas que ceci soit dû à l'avènement d'un gouvernement de gauche en 1981 ! En effet, je me souviens d'un décret publié en 1982 ou 1983, qui interdisait aux fonctionnaires du ministère de l'industrie - duquel dépendait le SCSIN à l'époque - de révéler quoi que ce soit au public, même après avoir quitté leurs fonctions. Je pense plutôt que l'ouverture de l'information sur la sûreté nucléaire correspond à une certaine évolution de la société, mais surtout que l'accident de Tchernobyl et ses conséquences sociologiques - un rejet brutal du nucléaire par une bonne part de la population française qui avait été considérée comme docile jusqu'alors - ont convaincu les pouvoirs publics de la nécessité de faire plus de lumière autour du sujet.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'échelle française de gravité des événements nucléaires - la première au monde, dévelop-

pée par le CSSN et devenue depuis l'échelle internationale INES - a été mise en application au lendemain de Tchernobyl, dans un contexte de sensibilisation extrême du public à n'importe quelle révélation d'incident nucléaire. On peut critiquer son manque de précision - on connaît les réticences des exploitants vis-à-vis d'INES - mais je considère que la transparence sur la sûreté nucléaire a fait un bond en avant avec la généralisation de cette échelle. Désormais, le public peut s'attendre à avoir des informations précises, dans un délai court, sur la plupart des événements importants pour la sûreté des installations nucléaires en France. La France est en avance sur la plupart des pays « nucléaires », y compris les USA, dans l'utilisation de l'échelle. Elle a été étendue cette année aux transports de matières nucléaires, une autre première mondiale. Même les installations secrètes y participent depuis peu - c'est un progrès notable.

Quant à l'Autorité de sûreté elle-même, la DSN d'aujourd'hui a un standing bien plus élevé comparé au SCSIN, et surtout une visibilité qui lui permet - je l'imagine au moins - de se libérer peu à peu des contraintes de l'administration française. Le directeur de la DSN est une personnalité connue du public grâce aux médias, auxquels la DSN est largement ouverte. En plus de sa revue mensuelle Contrôle, l'Autorité de sûreté diffuse des rapports annuels foisonnant de détails sur des problèmes (et parfois des solutions) de sûreté nucléaire en France.

Une nouvelle étape a été franchie l'année dernière quand la DSN a ouvert un site Internet, qui lui permet d'étendre peu à peu le champ des informations qu'elle met à la disposition du public. J'apprécie particulièrement la mise « en ligne » des prises de positions importantes de l'ASN : décisions, mises en demeure... Il paraît qu'auparavant ces documents étaient plus ou moins publics, mais il fallait savoir qu'ils existaient pour les demander ! Récemment, la DSN a annoncé son intention de publier les résultats des inspections - encore un progrès. D'une façon générale, l'ASN s'est ouverte beaucoup plus qu'avant aux demandes d'information, et ses responsables - régionaux comme nationaux - répondent très vite et avec précision.

Les exploitants, eux aussi, ont fait un effort. EDF a ouvert l'année dernière un site Internet

qui donne, entre autres, des informations sur tous les incidents classés sur l'échelle INES. Mais l'information est souvent trop lente – on cherche en vain la description de l'incident du jour, pourtant signalé par l'AFP – et pas toujours précise. Au CEA, les informations spontanées sur la sûreté sont sporadiques ; un rapport annuel, c'est bien, mais ça ne remplace pas une information continue. C'est apparemment la COGEMA qui a fait le plus gros effort, autour de ses installations à La Hague, à grands renforts de webcams et à l'aide d'un site Internet très fourni. Mais qu'en est-il de ses autres installations ? Par ailleurs, il a fallu un incident juridique cette année pour que la COGEMA (parallèlement à la DSIN) publie des documents administratifs concernant des importations de combustibles – documents qui, aux Etats-Unis, auraient été depuis l'origine dans le domaine public.

A mon sens, assurer la « transparence » sur la sûreté nucléaire implique que le public et les médias aient accès non seulement à des résumés ou des communiqués, mais aussi à des documents de base : les échanges de correspondance entre l'Autorité de sûreté et les exploitants, par exemple, ou les analyses établies par les supports techniques de la DSIN. J'aimerais pouvoir consulter les évaluations faites par l'IPSN pour le compte de la DSIN, mais on me dit qu'elles sont confidentielles. Pourquoi ? Je crois également que les travaux des Groupes permanents d'experts devraient être connus du public : soit que leurs réunions soient ouvertes, soit qu'au moins un compte rendu soit diffusé systématiquement et que leurs recommandations soient rendues publiques. Cela permettrait de mieux comprendre les décisions prises par l'ASN, et surtout d'éviter la diffusion d'infor-

mations erronées qui pourraient être répandues par des parties intéressées.

On peut penser que le public français ne s'intéresse pas à de tels détails. Je n'en sais rien, mais, à la limite, peu importe. Il a un droit à l'information sur une question de sûreté publique.

Aux Etats-Unis, outre les exploitants eux-mêmes, le public qui s'intéresse aux activités de la NRC se réduit essentiellement à des journalistes, quelques scientifiques critiques, et des opposants au nucléaire. Il faut avouer qu'avec toute l'information dont ils disposent ils ne sont toujours pas contents ! Leurs exigences sont cependant d'une tout autre nature que celles que pourraient formuler leurs homologues français : au lieu de demander la publication des documents, ils demandent qu'ils soient publiés plus vite. Plutôt que d'exiger que le public soit admis aux réunions entre regulators et licensees, ils demandent une place à la table de réunion, ou le droit de poser des questions en séance.

Je suis consciente que cette façon de voir les choses ne plaira pas à tout le monde en France. Sans doute existe-t-il une différence « culturelle », un goût pour la rétention ou tout au moins l'« habillage » de l'information, par rapport à la diffusion tous azimuts qui règne aux USA. Mais mon idée de la transparence sur la sûreté nucléaire a été forgée par l'expérience américaine et je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas aller plus loin dans cette voie en France. La loi sur la transparence nucléaire, promise par le Premier ministre il y a presque quatre ans, devait faciliter cette évolution ; en son absence, il faut trouver les moyens d'y arriver quand même.

# Quel enseignements pouvons-nous tirer de la « mission granite » pour le débat sur la transparence ?

par **Pierre Boisson** - ingénieur général des mines - membre de la commission collégiale « granite »

Cette mission collégiale de concertation a été mise en place par le Gouvernement fin 1999, conformément à la loi « Bataille » de décembre 1991 sur les déchets à haute activité et à vie longue. Elle s'est déroulée de janvier à juin 2000.

Pour apporter une modeste contribution aux interrogations portées sur le thème de la transparence par les différents articles de la revue « Contrôle », je reprendrai d'abord quelques-unes des conclusions et recommandations de notre mission ; j'exprimerai ensuite un point de vue plus personnel sur les enseignements que cette expérience peut nous apporter pour ce débat.

## La mission collégiale de concertation granite

Notre mission collégiale de concertation avait pour but d'informer les élus, les associations et la population d'un projet de laboratoire souterrain de recherche destiné à étudier la possibilité d'un stockage profond et réversible sur un des sites granitiques identifiés par les géologues.

### • Les difficultés rencontrées

L'objectif de la mission n'était pas de sélectionner des sites mais de conduire une concertation sur quinze sites concernant seize départements, afin de recueillir les réactions et avis qu'un tel projet pouvait susciter, les décisions ultérieures revenant au Gouvernement.

Les difficultés rencontrées ont mis en évidence :

- au départ, une forte réaction négative des populations fondée sur :
  - la crainte inspirée par le nucléaire en général et les déchets en particulier ; cette réaction s'inscrit dans un contexte de connais-

sances réduites sur la radioactivité, les déchets concernés, les risques qu'ils présentent et leur évolution à long terme,

- l'idée qu'un stockage pourrait être incompatible avec l'image de produits agricoles de qualité ou la vocation d'une région touristique,
- le refus de la fatalité qui pèserait sur les générations présentes et futures si la surveillance du stockage et la reprise éventuelle des déchets n'étaient pas possibles ;
- le scepticisme de la part de certains élus quant à l'intérêt voire la nécessité, de réaliser l'étude du stockage des déchets dans deux formations géologiques différentes. Nous constatons en effet que les apports de la loi de 1991 et les décisions prises par le Gouvernement en décembre 1998 ont été largement ignorées, notamment sur l'obligation de réversibilité et le fait qu'il s'agit de conduire des recherches aujourd'hui pour pouvoir faire des choix demain ;
- la forte mobilisation du mouvement anti-nucléaire sur les quinze sites considérés comme autant de terrains d'action, le mouvement militant contre l'option du stockage en formation géologique et pour l'arrêt du nucléaire.

Ces difficultés ne doivent pas occulter les réactions de nombreux interlocuteurs sur le thème : « Nous avons eu l'électricité, nous avons les déchets, c'est normal, nous n'allons pas les envoyer en Afrique et il faut trouver les meilleures solutions et les meilleurs endroits sur le sol national ».

### • Le rôle des élus

Ce constat a amené la mission à s'interroger sur les conditions préalables à une concertation en matière d'information, de données de base partagées, ainsi que sur le rôle déterminant des élus.

La concertation, de toute manière, est vouée à l'échec si au départ il n'y a pas une adhésion minimale et publique des élus à la politique poursuivie, telle qu'elle est définie par la loi de 1991. Ceux qui se sont exprimés publiquement ont majoritairement manifesté leur opposition à la voie de recherche du stockage profond, mettant souvent en avant notre responsabilité à l'égard des générations futures.

Ce point de vue traduit une profonde divergence de perception du problème, non seulement par rapport à la position prise par le Parlement en 1991, précisée par le Gouvernement en décembre 1998, mais aussi par rapport à celle adoptée par de nombreux pays. Dans son rapport de 1999 sur « L'évaluation internationale des projets récents en matière d'évacuation des déchets radioactifs en formation géologique », l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) conclut qu'il y a un large consensus technique sur le fait que : « de toutes les options envisagées, l'évacuation en formation géologique profonde est le mode de gestion à long terme le plus approprié pour les déchets radioactifs à vie longue ».

La question de notre responsabilité à l'égard des générations futures est au cœur de la réflexion éthique qui accompagne les recherches scientifiques sur la gestion des déchets. Ces réflexions sont largement engagées dans les enceintes internationales (AIEA <sup>(1)</sup>, AEN) ou nationales (Suède, Suisse) ; cette conception de la responsabilité est bien traduite dans la lettre de mission adressée par le Gouvernement suédois au conseiller spécial sur les questions relatives au stockage des déchets nucléaires <sup>(2)</sup> : « Une approche responsable en matière de gestion des déchets radioactifs ne peut pas se baser sur d'hypothétiques améliorations à venir. Pour le Gouvernement, il est important de rechercher la solution optimale dans l'état actuel des connaissances tout en poursuivant les efforts de recherche et de développement. La solution optimale qui sera choisie, à l'issue d'un processus d'évaluation détaillée de plusieurs alternatives, devra aussi se présenter comme une solution ouverte offrant une marge de manœuvre aux générations suivantes ».

Ainsi, il ne s'agit pas de vouloir traiter pour l'éternité ces problèmes, mais d'accepter de

tenir compte de l'autonomie de choix des prochaines générations.

### • Les principales interrogations

Au-delà des réactions négatives immédiates, la démarche de concertation engagée par le Gouvernement a provoqué une forte sensibilisation des populations et l'émergence d'un grand besoin d'information et de débats sur deux ensembles de questions :

- des questions à caractère plutôt scientifique ou technique sur les déchets à haute activité et à vie longue (HAVL) :
  - la radioactivité et ses effets sur la santé,
  - les risques et les moyens de s'en protéger,
  - l'état d'avancement dans les différentes voies de recherche prévues par la loi,
  - la situation dans les pays étrangers ;
- des questions relatives à l'impact que pourrait avoir un laboratoire souterrain sur l'image du territoire et sur les activités agricoles ou touristiques.

Nous devons insister sur quelques points :

- il y a un grand besoin d'information et de compréhension, toutes les personnes que nous avons rencontrées en témoignent ;
- il n'est pas nécessaire d'avoir une culture scientifique pour « poser des bonnes questions » ;
- il existe une attente forte pour une approche contradictoire permettant de mieux identifier les zones d'incertitude et, par conséquent, de mieux comprendre les objectifs et l'intérêt de recherches entreprises. Nos concitoyens savent bien qu'« on ne sait pas tout » ;
- on parle beaucoup de « transparence », mais il ne suffit pas de rendre accessibles les données des problèmes ; il faut aller au-delà en donnant des explications dans un langage compréhensible et en présentant des points de repère.

Lorsqu'une personnalité politique et scientifique affirme que « en 2020 on aura l'équivalent de 180 fois la radioactivité de Tchernobyl », cette présentation, abrupte et sans autre explication, évoque inévitablement l'idée d'une contamination sur une très large échelle comme celle qui peut être provoquée par un accident majeur de réacteur, ce qui est un cas de figure invraisemblable pour des déchets confinés.

On ne peut pas parler d'un risque lié à la radioactivité sans dire la manière dont on le mesure et celle dont on peut s'en protéger :

(1) Agence internationale de l'énergie atomique.

(2) Lettre de mission en date du 6.05.1999 du ministre de l'environnement au conseiller spécial.

c'est la radioprotection. Il faut également donner des repères, par exemple, en situant ce risque par rapport à celui lié à l'exposition à la radioactivité naturelle (suivant ainsi la démarche proposée par le président de la Commission internationale de protection radiologique, M. Clarke).

### • Le développement du débat

Tout ce qui précède montre l'intérêt d'arriver à débattre de ces questions. Diverses suggestions sont avancées par la mission.

### Quels enseignements pour l'application du principe de transparence ?

• Au début de notre mission, nous avons été placés dans une situation assez paradoxale : le réseau « sortir du nucléaire » a diffusé la carte des quinze sites granitiques sélectionnés par les géologues, carte reprise par certains journaux avec ce titre « voici les quinze poubelles nucléaires qu'on vous cache ».

Ainsi, dès le départ, le Gouvernement et la mission étaient accusés de ne pas être transparents, de cacher des informations alors que nous étions occupés à préparer le dossier de concertation, dossier comprenant évidemment la carte en question qui n'avait rien de secret. En effet, les sites granitiques résultaient d'un travail scientifique dont les objectifs avaient été officiellement définis par le Gouvernement en décembre 1998.

Il était de la responsabilité de la mission de ne pas diffuser ces informations sans dossier d'accompagnement afin de répondre, en partie au moins, aux nombreuses questions que pouvait susciter notre démarche. Pour des organismes chargés d'une mission publique, la transparence ne signifie pas la simple diffusion de données brutes.

• Lors de nos échanges, particulièrement avec les associations, il est apparu assez vite que, si la transparence est nécessaire, elle est loin d'être suffisante pour pouvoir débattre de ces questions.

Je reprends à mon compte le point de vue développé par le responsable d'une association : « Pour les questions qui concernent les déchets à haute activité et à vie longue, la transparence est relativement bien assurée : il existe un cadre législatif, les déchets sont

identifiés, leurs conditionnements et stockages peuvent être vérifiés... mais la transparence, c'est 10 % du travail ».

Il faut pouvoir répondre aux questions des populations concernées et leur permettre d'acquiescer des éléments de jugement.

Cela prend du temps, exige un effort des scientifiques et experts pour s'exprimer en termes compréhensibles, donner des repères avec la volonté d'être clair sur ce que l'on sait et sur ce qui est incertain.

Il ne faut pas se limiter aux aspects scientifiques des problèmes, mais prendre en compte les aspects sociaux et éthiques, en particulier la manière dont nous « passons le relais » aux générations suivantes.

Enfin, il est souhaité que le champ du débat ne se limite pas seulement aux déchets. Toute activité industrielle produit des richesses mais comporte des risques et génère des déchets qu'il faut évaluer et gérer. Si nous renonçons à l'électricité d'origine nucléaire, quels sont les solutions alternatives, les coûts et les risques correspondants ?

• En relisant les conclusions établies en décembre 1993 par le député et médiateur Christian Bataille, on ne peut qu'être frappé par l'actualité des recommandations qu'il formule pour que puisse être créé un consensus politique et social fondé sur une connaissance partagée des problèmes ; il décrit les actions de longue durée à engager pour cela. Force est de constater que le chantier reste assez largement à entreprendre.

La loi sur les déchets fixe bien des règles destinées à assurer l'information et la transparence, notamment par la création de la Commission nationale d'évaluation et l'imposition d'une procédure de concertation avant tous travaux sur le terrain. Nous devons constater que la bonne pratique de la concertation reste à trouver ; elle demande du temps et repose sur des acquis relevant d'autres démarches, celles en particulier recommandées par le député Bataille.

Dès 1993, apparaissait la nécessité de compléter le cadre législatif - la loi sur les déchets de décembre 1991 - par des actions d'une autre nature impliquant les élus et les populations et ayant pour but d'établir la confiance par le développement de l'information et du débat. Cela va bien au-delà de la simple application du principe de transparence.

## La CSPI, outil de transparence

par **Albert Collignon** - conseiller scientifique - Commission spéciale et permanente d'information de La Hague

« **Nucléaire : qu'est-ce que la transparence ?** », tel est le thème de la prochaine conférence-débat organisée par la Commission d'information près de l'établissement COGEMA de La Hague (CSPI) qui se tiendra à Beaumont-Hague le 8 juin 2001. En effet, malgré la collaboration soutenue apportée par l'exploitant aux travaux de la CSPI, la question de la transparence doit toujours faire l'objet d'une attention scrupuleuse, d'autant que la loi devant l'organiser n'est pas encore promulguée. Si la connaissance de l'impact sur l'environnement local et la santé des riverains a progressé notablement grâce aux travaux des épidémiologistes et du Groupe radioécologie Nord-Cotentin, des éclaircissements sont attendus concernant le site lui-même (bilan des matières radioactives entreposées en attente de retraitement ou de retour au producteur), mais aussi l'ensemble de la filière (gestion des déchets radioactifs ultimes).

De par sa mission, la CSPI est un instrument d'information des habitants du Nord-Cotentin. Mais, compte tenu du caractère non spontané de la transparence, cette mission n'a pu s'exercer efficacement qu'en organisant les conditions de son apparition, c'est-à-dire en développant des outils scientifiques et démocratiques de connaissance : groupes de travail pluridisciplinaires, questionnements pertinents, débats contradictoires. Il reste ensuite à trouver l'expression la plus juste pour traduire l'information de manière objective (en faisant état des divergences éventuelles) et dans une langue compréhensible par tous. L'impératif de transparence peut nécessiter de surcroît la mise en œuvre d'investigations techniques (intercomparaison standardisée entre laboratoires, surveillance radioécologique complémentaire) afin de vérifier des résultats discordants ou de rendre plus crédible l'information par l'intervention de laboratoires d'origines institutionnelles différentes.

**Cette mission répond-elle à une attente de la population ?** Sur la base de l'enquête d'opinion, réalisée en février 1999 auprès d'un échantillon de 900 personnes de 18 ans et plus interrogées dans la rue selon la technique des quotas, 78 % des sondés percevaient la CSPI comme utile ou très utile (en tant que moyen d'information et en raison de son indépendance). Une minorité (22 %) pense le contraire et invoque les raisons suivantes : manque d'objectivité, manque de visibilité de la Commission ou informations délivrées par d'autres organismes. La population n'est donc pas indifférente au travail de la Commission et ces opinions diverses traduisent la réalité des opinions sur l'industrie nucléaire, dont la CSPI est une « chambre d'écho » (pas seulement passive, mais volontaire et organisée).

**En effet, ouvertes aux médias depuis 1997, les réunions de la Commission sont également ouvertes aux personnes du public souhaitant y assister ;** ces personnes, physiques ou morales, invitées en qualité d'observateurs, peuvent s'exprimer sur les points de l'ordre du jour selon les conditions prévues au règlement intérieur. Ainsi, à la suite de la présentation de résultats d'investigations par les intervenants qualifiés au sujet d'événements ou de controverses en rapport avec le fonctionnement de l'usine de La Hague, des débats contradictoires ont permis l'expression des diverses opinions ; les thèmes traités concernent en particulier :

- l'épidémiologie et la radioécologie des leucémies dans le Nord-Cotentin, avec la participation de la ministre de l'environnement, du secrétaire d'Etat à la santé, du professeur Charles Souleau, de Madame Annie Sugier, du professeur Alfred Spira et de leurs collaborateurs ;
- la mesure de débits de dose élevés au contact de la canalisation de rejet en mer lors des grandes marées (300 microsieverts/heure pour un bruit de fond compris entre 0,10 et 0,15  $\mu\text{Sv/h}$ ), les incidents survenus ensuite au

cours des opérations de détartrage et l'impact radioécologique des travaux de reprofilage de cette conduite (avec des représentants de COGEMA, de Greenpeace, de la DSIN, de l'OPRI et de l'Association pour le contrôle de la radioactivité dans l'Ouest [ACRO]) ;

- la contamination surfacique des châteaux de combustibles usés et de certaines parties des wagons de transport, en présence des directions d'EDF et de COGEMA, de l'Autorité de sûreté et de ses appuis techniques, des représentants syndicaux de la SNCF, d'EDF et de COGEMA, des parlementaires et des élus locaux (réunion exceptionnelle à l'Assemblée nationale) ;

- l'impact sur l'environnement des rejets de krypton 85 et de carbone 14 par l'usine de retraitement de La Hague, avec les interventions de l'IPSN, de COGEMA et de Greenpeace ;

- les difficultés de consultation des dossiers d'enquêtes publiques relatives à l'établissement COGEMA et les initiatives prises par la CSPI pour en faciliter l'accès (mise à disposition des dossiers sous la forme de prêt pendant une semaine).

Par ailleurs, lors de ces réunions, de nombreux sujets liés à l'industrie nucléaire ont fait l'objet d'une information factuelle, également relayée par les médias :

- la loi sur la gestion des déchets radioactifs (loi Bataille du 30 décembre 1991) ;

- les enquêtes sur la consommation alimentaire et les habitudes de vie des habitants du Nord-Cotentin (CREDOC) dans le cadre des études d'impact de COGEMA et des travaux du Groupe radioécologie Nord-Cotentin ;

- le système français de radioprotection, de contrôle et de sécurité nucléaire, avec Monsieur Le Déaut à l'occasion de la publication du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques ;

- la préparation d'une enquête auprès de la population du Nord-Cotentin sur la perception des risques technologiques majeurs en collaboration avec le Laboratoire d'analyse sociologique et anthropologique du risque de l'Université de Caen.

**En dehors des réunions, de nouveaux outils de communication ont été développés par la CSPI afin d'aller à la rencontre du public :**

- invitation de l'exposition itinérante de l'IPSN et de l'ASN « La maîtrise du risque

nucléaire », tenue pendant une semaine dans les locaux de l'IUT de Cherbourg-Manche, et organisation dans ce cadre d'une conférence-débat sur « La veille sanitaire autour des sites nucléaires », avec la participation de M. Saint Raymond (DSIN), M. Pasquier (OPRI), le Dr Bard (IPSN) et le Pr Spira (Faculté de médecine Paris-Sud) ;

- depuis 1998, huit bulletins d'information, tirés à 75 000 exemplaires, ont été distribués aux habitants du Nord-Cotentin ; ils comprennent un dossier central, les rubriques « suivi de l'environnement » et « actualité du nucléaire » et les notices explicatives des termes techniques utilisés ;



- ouvert en septembre 2000, le site Internet de la CSPI propose des rubriques d'informations sur le fonctionnement de l'usine de retraitement de La Hague et son impact sur l'environnement ; outre les rapports d'activité de la CSPI et les bulletins d'information, deux bases de données sont consultables : l'une sur les incidents survenus à l'usine COGEMA de La Hague, l'autre sur les résultats de mesures de la radioactivité dans l'environnement.

L'ensemble de ces informations figure aussi bien sur le site propre de la CSPI ([www.commissionhague.org](http://www.commissionhague.org)) que sur le site commun des Commissions locales d'information créé au sein du site de l'Autorité de sûreté nucléaire ([www.asn.gouv.fr](http://www.asn.gouv.fr)) ;

- depuis novembre 2000, la CSPI organise un cycle de conférences-débats pour tous publics, au rythme d'environ trois par an, sur les questions de société liées à l'énergie nucléaire. Elles cherchent à intéresser les personnes qui ne participent pas aux réunions de la Commission. Après la première conférence-débat consacrée au thème « Nudéaire : le risque zéro existe-t-il ? » (dont il est rendu compte dans le Bulletin d'information n° 8), les séances prévues en 2001 aborderont des sujets suivants :

- Nudéaire : qu'est ce que la transparence ? (8 juin 2001),
- Les médias et l'industrie nucléaire (28 septembre 2001),
- Nudéaire et santé (30 novembre 2001).

### **Enfin, un certain nombre d'investigations techniques ont été pilotées par la CSPI en collaboration avec les laboratoires implantés localement :**

- une campagne d'intercomparaison entre laboratoires (ACRO, Laboratoire départemental d'analyses [LDA-50], Service de prévention et de radioprotection de l'exploitant [SPR-COGEMA]) a été réalisée en 1991 sur des prélèvements de sédiments de la rivière Sainte-Hélène après la constatation de divergences de résultats de mesure concernant l'activité en césium 137 de ces sédiments. Du fait de la standardisation des protocoles de prélèvement et de préparation des échantillons et de l'utilisation de techniques de laboratoire identiques, les résultats ont montré une bonne concordance entre laboratoires. La Commission est intervenue auprès de COGEMA afin que l'origine de cette pollution soit recherchée : elle provenait d'une ancienne conduite souterraine de rejet d'eaux pluviales de l'ANDRA, démantelée mais qui, du fait de sa porosité, avait contaminé le terrain auparavant. L'assainissement du secteur a ensuite été effectué par l'exploitant ;

- une campagne de mesures de la radioactivité dans l'environnement terrestre et maritime de l'usine COGEMA a été réalisée en 1997 à la demande du district de La Hague ; les échantillons, concernant plus particulièrement les produits alimentaires de production locale, ont été prélevés et analysés par

l'ACRO, le Laboratoire d'études radioécologiques de la façade atlantique [LERFA/IPSN], le LDA-50, l'Institut National des sciences et techniques de la mer [INTECHMER] et le SPR-COGEMA, après répartition selon leurs possibilités techniques ; les résultats, accompagnés de commentaires et d'une interprétation, ont fait l'objet d'un rapport de la Commission (décembre 1998), d'une synthèse publiée dans un numéro spécial du Bulletin d'information du district de La Hague (mars 1999) et d'un dossier paru dans le Bulletin d'information n° 4 de la CSPI (juin 1999) ;

- la CSPI a confié à l'ACRO, en 1999 et 2000, une surveillance complémentaire de l'éventuel impact radiologique dans l'anse des Moulins des travaux de reprofilage de la conduite de rejet en mer de l'usine de La Hague. En l'absence d'accroissement significatif des niveaux de radioactivité gamma existants, aucune contribution liée au chantier n'a été mise en évidence à distance de ce dernier ; dans la zone du chantier, hormis la confirmation d'une contamination ancienne en césium 137 et américium 241, seule une augmentation transitoire de la concentration d'activité en tritium dans l'eau de mer a été constatée lors d'une opération de déconnexion/reconnexion de la conduite (rapport disponible sur le site Internet de la CSPI).

**En conclusion, la CSPI expérimente avec ses partenaires des méthodes et des outils favorisant la transparence de l'information, laquelle nécessite des compétences scientifiques et de communication ainsi que des moyens pour réaliser des investigations indépendantes ; le cadre réglementaire attendu est indispensable pour les développer et en renforcer la légitimité. L'enjeu en est l'information complète du citoyen, préalable indispensable à l'exercice de la démocratie. En effet, la justification de la transparence est le fonctionnement démocratique de la société et non les stratégies de communication des protagonistes ; le fait que les efforts de transparence réalisés par l'exploitant ne soient pas toujours « payants » en termes d'image le prouve.**

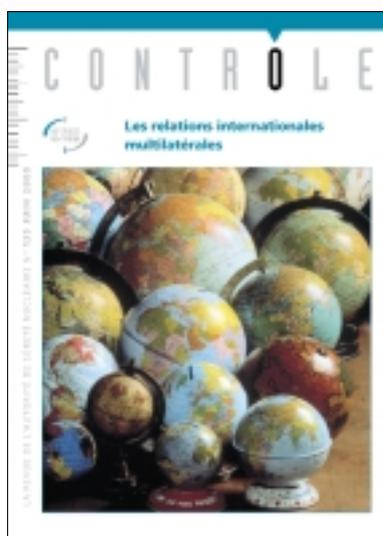
# La politique de transparence de l'Autorité de sûreté nucléaire : d'une mission d'information à la diffusion de documents bruts et à l'organisation du débat public

par Jérôme Goellner - directeur-adjoint - Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN)

## De l'information du public à la transparence

L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) s'est vu confier, dès sa naissance en 1973, une mission

d'information du public qui présente aujourd'hui une importance tout à fait considérable. Ainsi, tous les incidents de niveau 1 ou plus sur l'échelle INES, au nombre de 150 par an environ, font l'objet d'une information



diffusée sur le magazine télématique MAGNUC et désormais sur Internet. Chaque année, à la mi-mars, l'ASN édite un volumineux rapport sur l'ensemble des événements de l'année précédente. Au niveau local, les Divisions nucléaires des DRIRE, représentants locaux de l'ASN, présentent également l'état de la sûreté nucléaire dans leur région. Tous les deux mois, l'actualité de la sûreté est présentée dans la revue « Contrôle ».

Même si toute cette information peut certainement être encore améliorée, notamment en termes de délais, de hiérarchisation ou de périmètre de diffusion, les observateurs s'accordent, je crois, pour en reconnaître la qualité.

Mais ces actions d'information sont-elles suffisantes pour assurer la transparence sur l'action de l'Autorité de sûreté nucléaire ? Il est

apparu progressivement que la réponse à cette question est négative. En effet, toutes ces informations, quelle que soit leur qualité, sont toujours écrites spécifiquement pour être rendues publiques. Elles ne sont pas de nature à répondre à l'aspiration d'une partie du public à pouvoir accéder facilement et directement aux documents originaux dans la forme même où ils sont produits, sans aucune transformation ou réécriture.

L'ASN considère aujourd'hui que, compte tenu des responsabilités qui sont les siennes, il est de son devoir de rendre compte au public de son action et de répondre à cette attente en rendant spontanément publiques ses prises de position dans leur forme originale.

Le réseau Internet constitue à l'évidence un moyen particulièrement bien adapté pour

The screenshot shows the website of the Autorité de sûreté nucléaire (ASN) in a Netscape browser window. The address bar shows 'http://asn.gov.fr/'. The page header includes the ASN logo and the text 'Bienvenue sur le site web de l'Autorité de sûreté nucléaire'. Below the header is a navigation menu with links: 'Présentation', 'Domaines', 'Textes', 'Régions', 'International', 'Publications', and 'Actualité'. The main content area is organized into several sections:

- COMMUNIQUÉ DE PRESSE**
  - Rapport WENRA**: Publication du rapport WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association) sur la sûreté nucléaire dans les pays candidats à l'Union Européenne.
  - Mission internationale OSART d'audit de la centrale nucléaire de Belleville (Cher)**: Le 26 octobre, M. Lacoste a participé à la réunion de clôture de la mission OSART qui s'est déroulée du 9 au 26 octobre à Belleville.
  - Centrale de Tricastin**: L'Autorité de sûreté nucléaire classe au niveau 2 de l'échelle INES la succession d'incidents survenus sur le réacteur 3.
- COMMUNIQUÉ ET DOSSIER DE PRESSE**
  - Centrale de Dampierre**: Intervention de M. Lacoste, directeur de la sûreté des installations nucléaires, à recadré l'ensemble du personnel de la centrale nucléaire de Dampierre (Loiret) pour les informer que celle-ci est désormais "sous surveillance renforcée".
- ENQUÊTES PUBLIQUES**
  - La Hague**: Conclusion des enquêtes publiques conjointes menées à la Hague.
- ORGANISATION**
  - Décisions et mises en demeure**: L'autorité de sûreté nucléaire rend publique ses décisions et mises en demeure.

On the right side of the page, there is a graphic with the text: 'QUE FAIRE EN CAS DE CRISE' and 'LES RÉPONSES AUX QUESTIONS PRATIQUES QUE VOUS POSEZ'. Below this graphic are two buttons labeled 'CSSIN' and 'CLI'. The footer of the page reads 'Site réalisé par SynaSoft'.

rendre ainsi disponibles de tels documents. L'ouverture du site [asn.gouv.fr](http://asn.gouv.fr) en mai 2000 constitue donc une étape majeure dans la politique de transparence de l'ASN.

C'est ainsi que, depuis l'année 2000, l'ASN rend publiques ses prises de position les plus importantes en mettant en ligne les décisions qu'elle impose aux industriels du nucléaire ainsi que les mises en demeure qu'elle est parfois amenée à formuler pour leur rappeler solennellement leurs obligations. Pour les incidents les plus importants, l'ASN a également décidé de faire connaître les actions qu'elle mène pour que les industriels en tirent les leçons et préviennent leur renouvellement. C'est ainsi par exemple qu'un dossier complet sur l'inondation de la centrale du Blayais en décembre 1999 et ses suites est régulièrement tenu à jour.

L'ASN entend poursuivre dans la même voie et se prépare actuellement, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2002, à diffuser systématiquement les résultats de toutes ses inspections, au nombre de 650 par an, en mettant en ligne les lettres adressées aux exploitants à l'issue de chaque inspection.

Il en sera de même en 2002 pour les décisions d'autorisation de redémarrage délivrées par l'ASN à EDF après chaque arrêt pour maintenance d'un réacteur électronucléaire, de façon à rendre compte de l'action de contrôle de l'ASN pendant ces arrêts.

### **Les conditions de la transparence**

Pour être réellement efficace, la diffusion de documents bruts par l'ASN nécessite des actions d'accompagnement.

En particulier, il faut faire en sorte que la multiplication de l'information brute, c'est-à-dire de documents à fort contenu technique peu compréhensibles par des non-spécialistes, ne constitue pas, paradoxalement, un obstacle à une information de qualité. Pour cela, il faut prendre soin d'une part d'assurer une hiérarchisation claire de l'importance de chaque document afin de ne pas « noyer » le public sous une cascade d'informations, d'autre part d'accompagner chacun de ces documents « bruts » d'explications permettant à chacun d'en comprendre le contexte et d'en saisir la portée.

Le contenu de certains documents doit lui-même être réétudié. Ainsi, par exemple, quand il a été envisagé de rendre publiques les lettres de suite d'inspection, il a été rapidement observé que ces lettres, dans leur état actuel, pouvaient donner une image faussée de la réalité. Ces lettres, en fait, ne mentionnent jusqu'à présent que les non-conformités relevées ou suspectées par les inspecteurs. Au mieux, si la situation est parfaite (ça peut arriver !), la lettre est très courte. De même, la hiérarchisation dans l'importance des différents points abordés n'apparaissait pas explicitement. Une démarche est donc actuellement en cours pour réviser la forme de ces lettres de suite d'inspection ; les documents qui seront rendus publics en 2002 contiendront systématiquement une appréciation globale de la situation examinée par l'ASN et une hiérarchisation de l'importance pour la sûreté des écarts observés. On observera au passage que la transparence a aussi des vertus en matière d'efficacité de l'action de l'ASN...

Il faut dire aussi que la décision de diffuser de manière systématique des documents bruts ne s'est pas faite sans un débat interne animé au sein de l'ASN. Jusqu'à présent, la relation de l'ASN avec le public et les médias passait uniquement par des porte-parole clairement identifiés. Les autres cadres étaient habitués à travailler « à l'abri » de l'opinion : pour eux, la perspective de voir directement rendues publiques les prises de position qu'ils préparent peut être déstabilisant et ne va pas sans susciter certaines interrogations. En fait, c'est la culture même de l'Autorité de sûreté nucléaire qui devait évoluer pour que la transparence apparaisse au rang des valeurs partagées par tous au même titre que la compétence, la rigueur et l'indépendance.

### **Les limites de la politique de transparence de l'ASN**

L'engagement de l'Autorité de sûreté nucléaire en faveur de la transparence est aujourd'hui pleinement acquis : il ne permettra pas pour autant, à lui seul, de répondre complètement à la demande de nos concitoyens.

En premier lieu, il faut rappeler que l'ASN est en charge du contrôle de la sûreté nucléaire mais n'est pas en charge de contrôler « tout »

le nucléaire. En dehors du champ de la sûreté nucléaire, l'Etat intervient aussi en tant que tutelle des entreprises publiques, pour définir la politique énergétique de la France, pour approuver les contrats de retraitement des combustibles usés, pour contrôler la sécurité des matières nucléaires et notamment pour autoriser chaque opération de transport... Sur tous ces sujets, l'Autorité de sûreté nucléaire n'intervient pas. Le développement de la transparence dans ces domaines (faut-il diffuser les itinéraires précis de transport des combustibles usés? Faut-il rendre publics les contrats de retraitement de ces combustibles?) est assurément un sujet fort intéressant, mais n'est pas celui de l'ASN.

Une deuxième limite à l'action de l'ASN provient du fait que la communication des documents bruts concerne uniquement ceux de l'ASN et pas ceux des exploitants. L'ASN a bien évidemment connaissance, pour l'exercice de ses missions, de nombreux documents des industriels du nucléaire. Mais il ne revient à l'ASN ni de les faire connaître au public, ni de contrôler la validité de l'information qui serait faite sur ces documents par les exploitants. Il est bien qu'il en soit ainsi, et ce serait mettre l'ASN dans une position tout à fait ambiguë que de lui conférer aussi peu que ce soit le rôle de « porte-parole » des industriels du nucléaire. Il est au contraire primordial qu'il puisse subsister une complète indépendance entre les différentes sources d'information pour que chacun puisse librement recouper ses sources.

La préparation par le Gouvernement d'un projet de loi sur la transparence dans le nucléaire prend ici tout son sens. En application de cette future loi, les exploitants nucléaires seraient soumis à des obligations nouvelles en matière d'information du public sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, et le contrôle de ces obligations serait assuré, non pas par l'organisation en charge du contrôle de la sûreté nucléaire, mais par une instance particulière à créer : le Haut comité de la transparence sur la sécurité nucléaire.

### **Les mécanismes de décision de l'ASN et la transparence**

L'ASN assure, au nom de l'Etat, le contrôle de la sûreté nucléaire en France. L'ASN doit de ce fait pouvoir, après avoir rassemblé tous les

éléments (dossiers techniques, constatations sur place, avis d'experts...), prendre ses positions, décisions ou de sanctions, de manière autonome, sans pressions ni contraintes.

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 au sein de l'ASN 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 des 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'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), ainsi que de tous les citoyens intéressés.

### **Le nécessaire développement du débat public**

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, 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.

Au niveau national en revanche, force est de constater qu'il y a aujourd'hui peu d'occasions pour la société civile d'intervenir sur la politique générale en matière de sûreté nucléaire.

Prenons un exemple : l'ASN vient, en mai 2001, après un processus long et complexe de discussion avec des experts et une mise en

application probatoire, de décider d'adopter de nouvelles règles pour le dimensionnement au séisme des installations nucléaires. C'est un fait que cette décision n'a fait l'objet d'aucune consultation du public. Je le regrette aujourd'hui. Certes, il s'agit d'un sujet très technique et il y a peu de personnes « capables » d'en apprécier toutes les finesses. Il s'agit pourtant, finalement, de définir quel est le niveau de risque tolérable : posé ainsi, en termes d'acceptabilité d'un risque résiduel, un débat aurait été possible et utile. Je suis persuadé que la décision en aurait été meilleure, peut-être pas sur le plan technique, mais sûrement du point de vue de son acceptabilité sociale.

Sur beaucoup de sujets et notamment sur les projets de réglementation, il serait ainsi possible de procéder à des consultations beaucoup plus larges et d'offrir à chacun la possibilité de faire part de ses interrogations ou de ses observations avant de prendre une décision.



Je crois donc qu'un nouveau progrès pour l'ASN vers plus de transparence devra dans les prochaines années passer par une capacité à organiser, le cas échéant avec d'autres organismes tels que le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires ou la Commission nationale du débat public, sur de grands sujets de politique générale, de telles consultations ou des débats largement ouverts à tous avant la prise de position ou la décision. Là encore, c'est une véritable évolution culturelle qui sera nécessaire au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire.

L'Autorité de sûreté nucléaire est aujourd'hui résolument engagée dans le développement d'une démarche de transparence. Une telle démarche ne peut réussir que si elle est menée par étapes : la première a été de développer les outils d'information du public, la seconde est aujourd'hui de rendre spontanément disponibles les documents bruts émanant de l'Autorité de sûreté ; je crois que la troisième devra être de développer une capacité d'organiser le débat avant la prise de décision.

## La réforme du débat public

**par Pierre Zémor - conseiller d'Etat et président de l'association « Communication publique » - président de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

La demande sociale de concertation et de participation aux décisions publiques procède d'un mouvement profond de la démocratie qui ne respire vraiment que dans la transparence de l'action publique.

On peut ainsi faire remonter l'origine des enquêtes publiques à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, reprise au préambule de la constitution, qui stipule, dans son article 15, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. ». Le droit s'est ensuite enrichi avec l'adoption de principes garantissant l'information du citoyen sur les décisions qui le concernent : publicité des textes, depuis le décret du 5 novembre 1870, consacrant la naissance du « Journal officiel », accès aux documents administratifs et motivation des actes administratifs en 1979.

L'enquête pour déclarer l'utilité publique relève de textes souvent anciens, comme les lois sur les travaux publics et les travaux d'intérêt général de 1807 et 1892. Sa démocratisation a été établie par la loi du 12 juillet 1983, dite « loi Bouchardeau », relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, qui généralise l'enquête publique à la quasi-totalité des opérations nécessitant une étude d'impact, renforce le rôle du commissaire-enquêteur, fixe les règles nouvelles de l'information du public et met l'enquête à la charge des maîtres d'ouvrage. Certains d'entre eux, EDF, la SNCF, nombre de Directions départementales de l'équipement, font preuve de pédagogie et développent actions de communication et consultations.

Plus récemment, des réflexions sur les difficultés des processus de décision des grandes opérations ont amené sur la place publique de grands débats comme ceux relatifs à la transformation du ministère des postes et télécommunications en 1989, à la démarche

de « renouveau du service public », ou le débat national sur les transports en 1992.

A la suite des difficultés rencontrées pour le TGV Méditerranée, deux missions, confiées respectivement à Max Querrien et au préfet Gilbert Carrère, ont amené à la rédaction de la circulaire dite « Bianco » du 15 décembre 1992. Celle-ci prévoit la mise en œuvre d'une procédure de concertation et de débat public en amont des études de tracé des grandes infrastructures, dès la conception du projet ; la procédure repose sur la constitution d'une commission indépendante, désignée par le préfet, qui reste en charge de l'organisation du débat.

La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, a institué l'indépendance du débat public avec la création de la Commission nationale du débat public (CNDP). L'information et la participation du public sont désormais assurées par un débat en amont de la réalisation des projets d'aménagement, d'équipement, de travaux, susceptibles par leurs impacts territoriaux d'affecter le cadre de vie et l'environnement.

Par « débat » il ne faut pas entendre un échange de quelques heures ou la simple confrontation plus ou moins médiatisée de points de vue opposés. En effet, la revendication d'un espace de débat public exprimée dans la contestation des grands projets d'équipement montre que la légitimité de l'action publique est d'autant mieux établie que les citoyens en ont aussi été les acteurs. Pour les décideurs, une période de débat permet de vérifier que l'utilité sociale est perçue par l'opinion.

Pour les grandes opérations d'aménagement de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements remplissant une mission d'intérêt général, le débat consiste à en mettre sur la place publique et y discuter les objectifs et les caractéristiques, à évaluer les fonctions économiques et sociales, les avantages atten-

des pour l'aménagement du cadre de vie ou du territoire, les coûts pour la collectivité, à apprécier les atteintes portées aux intérêts particuliers ou collectifs, notamment en termes de nuisances ou de menaces pour l'environnement.

Le décret du 10 mai 1996, préparé par Corinne Lepage, a prévu que les débats se font au vu d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage selon les souhaits exprimés par la commission particulière de la CNDP qui conduit les actions de concertation.

Installée le 4 septembre 1997 par M<sup>me</sup> Voynet, la CNDP a, sous la présidence du préfet Hubert Blanc, conseiller d'Etat, conduit quatre « débats », chacun durant de 4 à 6 mois, pour les projets de la réalisation d'un port en eau profonde au Havre (Port 2000), l'implantation d'une ligne à très haute tension entre Boutre et Carros (Bouches-du-Rhône), l'autoroute A32 Metz-Nancy, la branche sud du TGV Rhin-Rhône.

La CNDP a suscité à ces occasions une importante participation du public, des médias, notamment régionaux, autour d'une forte implication des acteurs concernés qu'ils soient favorables ou non aux projets. Le maître d'ouvrage a pu être éclairé par les apports de chacun. A la demande de la CNDP, il a été amené à financer des études complémentaires ou des « cahiers d'acteurs » détaillant des solutions alternatives ou des variantes.

D'autres débats ont été décidés en 2001, concernant le contournement autoroutier de Lyon, l'extension du port de Nice et la construction du barrage de Charlas.

La CNDP a également été saisie d'une demande de débat sur le projet de conditionnement, d'entreposage des déchets et de radioprotection à l'établissement de Cadarache du Commissariat à l'énergie atomique qui, selon la CNDP, devrait être examiné à la lumière d'une politique globale de stockage des déchets.

Parallèlement aux activités en rapide développement de la Commission, le président chargé de mener un débat public sur la nouvelle plate-forme aéroportuaire a proposé une « démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international » (DUCSAI) dont les modalités permettront une importante expérimentation pour l'évolution ultérieure de la CNDP.

En effet, le Gouvernement ouvre la voie au législateur en envisageant que la CNDP puisse être saisie plus largement, tant en ce qui concerne le moment du débat que son déroulement, et mettre en application la convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, pour amener les États à mieux jouer le jeu de l'information et de la participation du public.

Dans ce but, le Premier ministre avait demandé, fin 1998, au Conseil d'Etat, un rapport sur les procédures devenues complexes de l'utilité publique. Il en est ressorti que le débat public devait s'instaurer bien en amont des déclarations d'utilité publique, dès la conception des projets pour aider à en apprécier l'opportunité, et se dérouler, en fait, tout au long de la vie d'un projet. Il doit pouvoir porter sur des problématiques d'ensemble ou des programmes sur lesquels le Gouvernement, ainsi que le Parlement d'ailleurs, peuvent être éclairés.

Un bon débat public consiste d'abord à élucider les mécanismes de décision, en incitant les acteurs les plus impliqués à exposer complètement leurs intentions et leurs raisons.

Ensuite, au cours d'une période qu'il convient de bien choisir pour contribuer à la maturation du projet, mais qui ne doit pas être trop longue pour que l'intérêt de la concertation ne se dissipe pas et que se soutienne la qualité de l'échange, il s'agit de solliciter les opinions locale, régionale et nationale sur les hypothèses, les solutions, les objectifs, les contraintes, les expertises et les arguments de toutes les parties intéressées, d'instruire le dialogue, de s'assurer qu'il est répondu aux questions posées. Il est ainsi permis de parvenir à ce que les pouvoirs et services publics, ou tout autre maître d'ouvrage, se trouvent bien éclairés, et, sans motifs occultés, en état de progresser dans le choix d'une solution d'équipement, d'un parti d'aménagement, de la localisation d'une réalisation projetée.

Le maître d'ouvrage, de son côté, adapte, voire modifie, un projet et doit répondre de manière publiquement satisfaisante aux objections soulevées.

Le garant du débat public, pour sa part, n'a pas à prendre position sur le fond. Il lui revient de veiller au caractère complet des échanges, à ce que soient examinés tous les cas de figure utiles pour que le décideur qui

fait appel à cette concertation puisse désamorcer, dans la mesure du possible, des « bombes à retardement »...

Enfin, la richesse des éléments tirés de la participation du public mérite d'être conservée pour entretenir une mémoire collective de la décision en préparation. Son affichage permettra la mise à jour rapide du processus de décision dans le cas d'une modification des circonstances ou des hypothèses antérieurement retenues. Les raisons d'un tel changement peuvent être expliquées à l'opinion. Elles ne sont inavouables que si des motifs de choix ont pu être occultés ou que le souvenir d'une enquête ou d'un rapport précédent doit être refoulé.

La foi que le public accorde à ce que lui disent les pouvoirs et services publics dépend

de la relation de confiance qui s'établit et de cette mémoire collective, qui s'enrichit en prenant en considération l'expression des personnes, fragilisées et pas seulement confortées par les décisions en préparation.

Plus les processus de décision s'avèrent complexes, plus les acteurs légitimes ne peuvent se contenter de mettre en œuvre un intérêt général dont les motivations sont peu apparentes. Pour maintenir la qualité du lien social et assurer l'efficacité de leurs missions, les décideurs sont donc conduits à construire progressivement l'intérêt collectif par une confrontation de tous les points de vue.

La démocratie représentative trouve un intérêt certain dans cette démarche de communication qu'offre le débat public, dans ces temps forts de démocratie participative.