

Comment développer la transparence et la participation dans le domaine du nucléaire civil ?

Par Jean-Claude DELALONDE
Président de l'ANCCLI

Transparence, expertises pluralistes, participation aux décisions... où en sommes-nous dans l'application des textes réglementaires internationaux, européens et français ? La société civile a-t-elle su s'emparer de son droit d'accès à l'information et de participation aux décisions pour comprendre, participer et interagir dans le domaine du nucléaire ?

L'ANCCLI dresse un état des lieux des outils réglementaires créés à cet effet et s'interroge sur la manière dont la société civile et les acteurs du nucléaire se les sont appropriés ces dernières années, pour en faire de véritables outils d'action : quels sont les constats positifs qui en sont ressortis, les points de vigilance et les points d'amélioration ?

Entre l'urgence de trouver une solution qui est souvent mise en avant et la nécessité de prendre le temps de s'informer, de monter en compétence et de se concerter, la société civile est en attente de davantage de sincérité, voire d'humilité de la part des acteurs du nucléaire. Mais elle est aussi et surtout soucieuse que sa participation soit effectivement prise en compte dans la prise de décision.

Contexte

Rappelons-nous d'où l'on vient

De l'accident de Tchernobyl survenu en 1986, la France se souviendra de la défiance née autour du nucléaire, d'un combat entre experts reconnus et, particulièrement, d'un manque d'information de la société civile.

Le manque d'informations est l'argument très fréquemment évoqué et souligné par beaucoup de nos concitoyens. Pourtant des textes existent en la matière : ainsi, dès 1978, la France instaure un droit d'accès à l'information auprès des autorités publiques dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Par la suite, au niveau international comme communautaire, la déclaration de Rio en 1992, la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ou encore la directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2003 sont venus renforcer la législation en la matière en instituant, entre autres, pour toute personne physique ou morale, un droit d'accès du public à l'information relative à l'environnement et un droit à la participation aux décisions, et en adoptant des dispositions visant à rendre ces informations disponibles.

De même, en 2005, la Charte constitutionnelle de l'environnement et le Code de l'environnement sont venus renforcer et encadrer le droit d'accès en matière environnementale aux informations détenues par les autorités publiques et le droit à la participation aux décisions.

Enfin, en 2006, la France est précurseuse en matière nucléaire en inscrivant dans son corpus législatif, une loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, la loi TSN.

Comment avons-nous réussi à concilier transparence, participation du public sur des sujets très techniques et nécessité d'opposer le secret industriel et le secret Défense sans en abuser ?

La société civile a-t-elle pu, grâce à cet arsenal réglementaire français, européen et international, accéder aux informations dont elle souhaitait disposer et participer aux décisions prises dans le champ des activités nucléaires ?

Que s'est-il passé, en France, au cours des dix dernières années ?

Comme il est rappelé plus haut, la France promulgue, en 2006, la loi TSN et inscrit :

- le droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, lui-même décliné en trois droits ou obligations :
 - le rappel de l'obligation d'information du public par

l'État en matière d'informations relatives à l'environnement (articles 1, 4 et 18) ;

- l'institution du droit d'accès à l'information en matière nucléaire directement auprès des exploitants (articles 2 et 19) ;
- l'obligation, pour l'exploitant d'une installation nucléaire de base (INB), d'établir un rapport annuel sur l'état de sûreté de ses installations, de le transmettre à la commission locale d'information et de le mettre à disposition du public (article 21) ;
- la mise en place de Commissions locales d'information (CLI) auprès des INB (article 22), ainsi reconnues sur le plan institutionnel ; la reconnaissance de la fédération des CLI (l'ANCCLI, l'Association nationale des comités et commissions locales d'information) ;
- la création du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) (article 23). Cette instance a par ailleurs rédigé un rapport sur le thème « Transparence et secrets dans le domaine nucléaire » qui rappelle le contexte réglementaire dans lequel chaque citoyen peut trouver les outils lui permettant d'exercer son droit à l'information.

Quelques années plus tard, en 2015, la loi sur la Transition énergétique pour une croissance verte (loi TECV) vient renforcer la transparence et l'information du citoyen grâce :

- au renforcement et à l'extension des missions des CLI qui, depuis lors :
 - doivent organiser annuellement une réunion publique ouverte à tous ;
 - peuvent se saisir de tout sujet relevant de leurs compétences (suivi, information et concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et sur l'environnement) ;
 - peuvent demander à l'exploitant (qui ne peut refuser) d'organiser des visites des installations nucléaires ;
 - peuvent demander à l'exploitant (qui ne peut s'y opposer sous réserve de l'appréciation de la « restauration des conditions normales de sécurité ») d'organiser des visites d'installations « à froid » après un incident de niveau supérieur ou égal à 1 sur l'échelle INES ;
 - sont obligatoirement consultées sur les modifications des plans particuliers d'intervention (PPI) ;
 - sont obligatoirement consultées sur les actions d'information des personnes résidant dans le périmètre d'un PPI ;
 - dans le cas des sites localisés dans un département frontalier, doivent ouvrir la composition de la CLI à des membres des États voisins.
- au renforcement de certaines procédures d'information :
 - avec le principe de l'information régulière, au frais de l'exploitant, des personnes résidant dans le périmètre d'un PPI (informations portant sur la nature des risques d'accident et les conséquences envisagées, sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en application de ce plan) (article L. 125-16-1 du Code de l'environnement) ;
 - à travers la réalisation d'une enquête publique sur les dispositions proposées par l'exploitant lors du réexa-

men périodique des réacteurs électronucléaires au-delà de leur trente-cinquième année de fonctionnement (article L. 593-19 du Code de l'environnement).

Efficacité des mesures prises

Ce cadre législatif et réglementaire avait, notamment, pour objectif de faciliter l'accès du public aux informations relatives aux installations nucléaires de base, mais aussi celui d'associer le public, les associations et les travailleurs du secteur à l'élaboration des projets et à la prise de décision (exemples du débat public et des enquêtes publiques).

Qu'en est-il aujourd'hui ? Quels constats pouvons-nous faire ?

En 2008, un groupe de travail du Forum européen de l'énergie nucléaire (ENEF) se penche sur cette question, s'interrogeant sur la mise en œuvre des principes de la Convention d'Aarhus dans chaque pays européen. Cette démarche s'intitule Aarhus Convention and Nuclear (ACN).

En France, l'ANCCLI et le HCTISN conduisent conjointement la première phase du processus ACN France avec la mise en place de trois groupes de travail dans lesquels s'impliquent, notamment, l'IRSN, l'ASN et Greenpeace France. Cette première phase, ACN1 France, aboutira en 2012 à treize recommandations issues des travaux des trois groupes précités, qui mettent en lumière le rôle essentiel des CLI en tant que relais.

En 2016, la deuxième phase du processus (ACN2 France) s'intéresse notamment aux conditions de mise en œuvre pratique et concrète des recommandations issues d'ACN1. Dans ce cadre, une enquête est menée auprès des CLI afin de réaliser un état des lieux sur :

- les moyens dont elles disposent et de l'usage qu'elles en font ;
- les consultations auxquelles elles sont appelées à contribuer ;
- l'état de la participation du public dans le domaine du nucléaire.

Des conclusions de cette enquête, il ressort notamment que :

- les parties prenantes doivent monter en compétence ;
- la moitié des CLI sont dotées d'un chargé de mission, équivalent en moyenne à 0,4 ETP, ce qui est insuffisant ;
- l'accès à l'information est relativement bon, mais il n'est pas suffisamment pluraliste (au niveau local, les informations proviennent majoritairement de l'exploitant ou de la division territoriale de l'ASN, et dans une moindre mesure, de l'IRSN) ;
- les dialogues techniques apportent une réelle plus-value ;
- les temps des consultations sont trop courts.

Aujourd'hui encore, l'accès à l'information peut encore être délicat et compliqué. Cela a conduit plusieurs CLI à solliciter la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

LIVRE BLANC VI de l'ANCCLI

QUELLES CONDITIONS
POUR UNE **PARTICIPATION INFLUENTE**
DES CLI ET DE L'ANCCLI
AU SUIVI TERRITORIAL ET NATIONAL
DES CHANTIERS DE DÉMANTÈLEMENT ?

Janvier 2017



Photo © ANCCLI

Livre blanc VI de l'ANCCLI de janvier 2017 déterminant les conditions nécessaires à une participation influente des CLI et de l'ANCCLI dans le suivi des chantiers de démantèlement des installations nucléaires de base (<https://www.anccli.org/wp-content/uploads/2014/08/ANCCLI-2017-d%C3%A9mant%C3%A8lement-v2.pdf>).

« Pour les CLI et l'ANCCLI, l'expertise citoyenne participe au renforcement de la sûreté nucléaire, elle doit donc être reconnue comme telle. »

Comment faire de ces outils réglementaires de véritables outils d'action pour le citoyen ?

Depuis de nombreuses années, les CLI et l'ANCCLI œuvrent pour l'application de ces textes et pour la mise en pratique des droits qu'ils confèrent aux citoyens dans le domaine du nucléaire.

En premier lieu, même si de nombreuses étapes restent à franchir, nous ne pouvons que nous féliciter de l'évolution positive vers une connaissance partagée, une prise en compte de l'expertise citoyenne et une ouverture à la société.

En effet, lors des derniers grands débats nationaux (EPR de Flamanville, Cigéo, quatrième réexamen périodique des réacteurs de 900 MWe, Plan national de gestion de matières et déchets radioactifs (PNGMDR)), les différents acteurs ont, au fil du temps, pu agir pour faire évoluer la transparence en matière d'information notamment (fourniture de données techniques), mais aussi de participation.

La défiance persiste

Il n'en reste pas moins qu'une défiance persiste vis-à-vis du processus de participation du public et de la réelle prise en compte de sa contribution.

Comment obtenir la confiance du citoyen quand celui-ci ne dispose, en règle générale, que de quelques jours, voire au mieux que de quelques semaines pour donner son avis ?

Points d'amélioration

Développement d'une expertise citoyenne

Pour les CLI et l'ANCCLI, l'expertise citoyenne participe au renforcement de la sûreté nucléaire, elle doit donc être reconnue comme telle. Le développement d'une société civile avertie concourt à son implication dans les processus de participation. La confiance ne se décrète pas, elle se construit.

Ainsi, depuis 2003, le partenariat conclu entre l'ANCCLI et l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) s'inscrit dans cette quête de transparence et de pluralité d'expression pour une société civile qui ne cesse de monter en compétence. L'ANCCLI et l'IRSN œuvrent conjointement à des dialogues techniques, des temps de partage des connaissances, des temps de partage d'expertises pluralistes, qui :

- s'instaurent en parallèle des processus de concertation et de décision et les alimentent en donnant, entre autres, la capacité aux citoyens de s'investir en tant qu'acteurs éclairés sans pour autant prétendre être des experts ;
- ont toute leur place, en amont et en parallèle de processus réglementaires, dans la construction de la décision et dans un cadre de concertation élargi ;
- permettent la montée en compétence de la société civile sur des sujets techniques en construisant, dans le temps, un espace de dialogue, un espace de partage transparent des informations ;
- permettent l'expression d'une pluralité d'acteurs et d'experts portant une diversité de points de vue et permettant à tout un chacun de construire sa propre opinion.

L'ANCCLI développe également sa propre expertise au travers de ses livres blancs, ses groupes permanents et ses participations aux groupes de travail institutionnels.

Implication de la société civile sous certaines conditions

Plus que jamais, la gouvernance de la sûreté nucléaire doit s'appuyer sur l'implication d'une société vigilante. L'ANCCLI, en partenariat étroit avec les trente-quatre CLI, travaille en ce sens.

Comment surmonter la difficulté d'impliquer, sur le long terme, le citoyen sur des sujets aussi techniques et si éloignés de son quotidien ?

La question de la gestion des déchets est l'exemple même de la difficulté de dialoguer avec la population, avec les parties prenantes, avec la société civile, sur un sujet de long terme, transgénérationnel, qui a un caractère décisionnel national mais avec une sensibilité locale forte et des impacts territoriaux très importants, là où les installations d'entreposage, de stockage, de manutention des déchets radioactifs sont déjà installées ou le seront.

Le débat public est certes un outil qui a le mérite d'exister, mais il reste néanmoins un espace de dialogue concentré dans le temps. Il n'anticipe pas suffisamment les choix et décisions.

Ce manque de temps accordé à la participation, à l'expression de la contre-expertise grignote la crédibilité, la confiance et l'adhésion à la durabilité des solutions de gestion qui seront adoptées *in fine*.

Pour pallier ces difficultés, les temps de partage et de co-construction doivent suivre des règles essentielles pour être pertinents et reconnus par les parties prenantes. À ce titre, il est nécessaire de :

- développer le « concernement » : pour se sentir concerné, il faut comprendre pourquoi la solution envisagée est importante pour moi, mais également pour ma famille, mon territoire. Ce « concernement » se construit, le dialogue participe à cette construction.
- choisir le bon moment pour instaurer le débat : à Dunkerque, de janvier à la fin du mois de février, nous vivons, nous respirons « carnaval », c'est l'histoire de notre ville. Aussi, je vous déconseille d'engager une concertation, un dialogue, ou toutes autres actions qui nécessiteraient de mobiliser du public durant cette période... sauf si vous souhaitez faire de la concertation tout seul...
- déterminer la pertinence du périmètre : c'est probablement l'un des points les plus difficiles à identifier dans le dialogue avec la société civile. Sur quel périmètre ? Depuis des années, l'ANCCLI incite à prendre en compte la notion de bassins de vie (une notion propre à chaque territoire).
- adapter la forme du débat au territoire et au contexte : investir les lieux de vie des habitants et ceux qu'ils fréquentent : intervenir dans les associations, dans les réunions de clubs, aller sur les marchés, participer aux fêtes de la science, de la nature, aux fêtes locales...
- ne pas « rajouter » de manifestations, mais plutôt venir se « greffer » sur des manifestations existantes, qui fonctionnent (fête de la nature...).

- varier les formes pour toucher des publics différents : l'approche ne peut pas être la même pour tous les âges. C'est pour cette raison que la Commission nationale du débat public a mis en place des groupes miroir, un atelier de la relève, des débats lycéens à l'occasion du débat public sur le PNGMDR. Ce furent des expériences très enrichissantes et cela a contribué à ouvrir le débat aux jeunes et à un public de néophytes.

Conclusion

L'urgence d'une solution, souvent mise en avant par les porteurs de projets, n'est pas compatible avec l'échelle-temps d'une société qui a besoin d'apprendre, d'identifier, de comprendre les défis et les enjeux qui touchent son territoire.

Il ne faut pas oublier que la concertation et le débat public sont des outils mis en place pour que les citoyens exercent leur droit de participation. Ils ne peuvent pas restaurer une confiance perdue.

La société civile, ce n'est pas uniquement le citoyen. La société civile intègre également tous les acteurs de la vie

locale et économique (entreprises, éducation nationale, universités, vie associative...). La concertation ne sera réussie que si tous les acteurs se sentent impliqués et se mobilisent.

De plus en plus, la population et les membres des CLI veulent assumer leur fonction de vigilance citoyenne et, en conséquence, souhaitent disposer d'informations en toute transparence et exprimant une diversité de points de vue. Ils veulent être en capacité d'être entendus, et surtout, d'être assurés que leur implication sera prise en compte dans le processus décisionnel.

Aujourd'hui, on ne peut que se féliciter du fait que tous ces dispositifs de dialogue et d'échange existent, mais ils ont leurs limites. Les citoyens attendent aujourd'hui que leur participation ait un poids effectif sur les décisions.

Le dialogue avec la société civile est un long chemin qui nécessite patience, humilité, pragmatisme, sincérité, loyauté et transparence.