

## Organisation de la transparence dans le travail de l'IRSN

Une politique nationale de la transparence dans le domaine de la gestion des risques nucléaires et radiologiques implique que l'organisme de recherche et d'expertise public soit d'avantage à l'écoute des demandes de la société civile et améliore l'accessibilité de ses travaux.

Une telle ouverture constitue l'un des quatre axes stratégiques de l'IRSN.

Une table ronde sur la transparence a été organisée le 19 novembre 2004 avec des intervenants extérieurs à l'Institut, d'origines diverses (journalistes, membres de commissions locales d'information, experts du débat public, associatifs). L'IRSN a présenté différents modes de partage de l'expertise (lien vers fiche 1) allant de la « transparence passive » jusqu'à la constitution de groupes d'expertise pluraliste (lien vers fiche 2). Les discussions qui ont suivi ont permis de mettre en évidence les attentes fortes des intervenants à l'égard de l'organisme d'expertise public (lien vers fiche 3). Cependant, des réserves importantes ont été formulées par les participants concernant l'indépendance et la transparence de l'IRSN.

La réflexion prospective de l'IRSN va se poursuivre au cours des prochains mois en prenant en compte les éléments des débats et les contributions éventuelles qui lui seront adressées.

### Grandes questions et contributions majeures émergeant de la table ronde sur la transparence :

- L'organisme d'expertise public qu'est l'IRSN, dispose de moyens importants au service de la sûreté nucléaire mais a peu de visibilité. Sa position autant que sa contribution ne sont pas aujourd'hui des outils dont la société pourrait faire usage, soit parce qu'elle les méconnaît, soit parce qu'ils ne lui paraissent pas utilisables à son niveau.
- Une clarification sur le rôle de l'expertise, son accessibilité et son fonctionnement pour le compte des CLI ou des associations s'impose si on doit aller plus loin dans ce sens, en acceptant de soulever les questions lourdes de conflits d'intérêt ou de juge et partie en certaines situations.
- La mise à disposition des acteurs de la société de moyens, d'une reconnaissance, d'une ouverture à plusieurs expertises, d'une capacité pédagogique est évidemment une condition de progrès largement souhaitée si on doit améliorer la transparence. Les CLI ont leurs propres conditions d'efficacité à régler également.
- De façon plus générale, au-delà des méthodes proposées, des efforts de mise à niveau qui sont à faire, c'est la question de la gouvernance même du système qui est posée et du rôle que l'information du public peut y jouer et donc de la façon dont on la facilite ; le Gouvernement, le Parlement, les opérateurs sont tous interpellés par la façon très insatisfaisante dont le système fonctionne aux yeux des acteurs de la société civile.

*Extraits de la table ronde du 19/11/04,  
réalisée avec le soutien de la société ecodurable*

## Différentes formes de partage de l'expertise

Pour choisir de façon raisonnée les meilleures façons de maîtriser les risques technologiques ou naturels, il faut se baser sur une évaluation de ces risques : quelles personnes sont exposées, à quels dangers, à la suite de quelles défaillances possibles, par quelles voies d'exposition, etc.

La généralisation au fil des années, du recours à une expertise d'une qualité scientifique accrue, constitue ainsi une amélioration incontestée. L'accès à ces expertises demeure encore un sujet controversé.

### 1. Partage de l'expertise : émergence d'un besoin

---

Sur des sujets sensibles, les évaluations des opérateurs et de l'administration peuvent être controversées voire discréditées. Dans de telles situations, les populations concernées se méfient tant des informations apportées, que de ceux qui les leur présentent.

Un partage de l'expertise est alors nécessaire.

Son objectif est de contribuer à restaurer la confiance en permettant aux parties prenantes de se forger leur propre opinion sur le contenu et les conclusions de l'évaluation. L'accès à l'expertise répond à une demande forte des populations concernées. Il répond aussi une nouvelle éthique de la gouvernance. En outre, et bien que cela soit souvent méconnu, il est une bonne garantie de qualité du processus d'évaluation et de décision.

Une telle appropriation de l'expertise s'obtient difficilement. Ainsi, l'idée simple d'un recours à une « autre expertise réellement indépendante » échoue souvent, faute de confiance dans la compétence et l'indépendance du « contre expert ». Elle peut aussi échouer quand les personnes concernées n'arrivent plus à suivre la controverse expertise/contre-expertise. La tentative s'achève par un empilement d'études contradictoires.

Plusieurs approches ont été appliquées pour améliorer partage et diffusion de l'expertise. Elles sont décrites ci-après, l'accent étant mis sur le risque radiologique et nucléaire.

### 2. Les expertises : objets, acteurs et lieux

---

Les « expertises » évoquées ici sont en fait des études et des avis sur des risques, et non des expertises comme les expertises judiciaires. Plusieurs distinctions sont à faire.

Ainsi, l'expertise peut viser simplement **l'évaluation d'une situation** (impact sanitaire d'une installation, d'une pollution, bilan d'un accident).

Elle peut venir en support d'un **processus décisionnel**. Des cas typiques sont associés à **une étape de la vie d'une installation** (autorisation d'une installation, mise en service, autorisation de rejet) ou à l'opportunité d'actions de décontamination sur un site. La **vigilance** sur le fonctionnement d'une installation ou d'une filière technique dans son ensemble, est un autre cas typique (audits, mise en place et analyse de retour d'expérience, veille scientifique et technique).

Dans la dynamique du suivi d'une activité dangereuse, peuvent se succéder :

- Une **expertise**, évaluant un risque, décrivant éventuellement les moyens de s'en prémunir, voire démontrant que la solution proposée est la meilleure ; C'est sous cette forme que se présente le dossier de demande de l'exploitant soumis aux autorités.

- Une expertise **critique**<sup>1</sup>, analysant de façon critique la démarche précédente ; c'est en général le travail de l'organisme public d'analyser le dossier de l'exploitant à l'appui d'une demande d'autorisation.
- Une **appréciation** portée sur une démarche d'évaluation. Il peut s'agir d'un débat au sein d'un groupe d'experts appréciant le travail d'analyse critique réalisé par l'organisme d'expertise publique.
- Une expertise **alternative**, refaisant de façon indépendante l'expertise initiale.
- Une **décision des autorités**, explicitée et parfois motivée en référence aux processus précédents.

Les acteurs de ce processus sont d'abord les autorités, les exploitants industriels et les organismes d'expertise « institutionnels » (INERIS<sup>2</sup>, IRSN<sup>3</sup>, AFSSA<sup>4</sup>, IFREMER<sup>5</sup>, InVS<sup>6</sup> par exemple). Ce sont aussi des producteurs d'expertise, nationaux, publics ou privés, au sein desquels se rangent les experts du milieu associatif. Ce sont enfin les personnes concernées (en tant que riverains, usagers, victimes, travailleurs), avec leurs représentations associatives, et le public au sens large (cf. les procédures d'enquête publique), avec les représentations institutionnelles et politiques.

L'inventaire de toutes les instances conçues pour la circulation de l'information mérite un travail spécifique, d'autant plus poussé que l'on cherche à savoir si un réel débat peut s'y instaurer. Dans le domaine nucléaire, on peut citer des **instances nationales** : les « groupes permanents d'experts », constitués d'experts nommés à titre individuel (ils rendent un avis aux autorités, sur exposé de l'expertise et de l'expertise critique sur le sujet traité). Il faut citer également la section radioprotection du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France, ou encore le CSSIN (Conseil Supérieur de la Sûreté et de l'Information Nucléaire). Une **instance locale pérenne** est la CLI (Commission Locale d'Information), sous des formes qui peuvent différer (CSPI : Commission Spéciale Permanente d'Information, CLS : Commission Locale de Surveillance ...) ; elle s'inspire des dispositions décrites dans la circulaire du Premier Ministre du 15 décembre 1981.

Des **instances ad hoc** peuvent être créées à partir d'un sujet précis, comme l'a été le GRNC (Groupe Radioécologie Nord-Cotentin).

Entre les secteurs nucléaire et non-nucléaire, des similitudes et des décalages existent. Ainsi pour les activités dangereuses non nucléaires, des commissions locales existent, et les SPPPI (Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles) jouent un rôle important. Autour de sites pollués, on retrouve des instances ad hoc (par exemple le « Comité de Suivi et le Comité Scientifique de l'ancien site Kodak à Vincennes »). *In fine*, la convergence la plus forte provient de la simultanéité des réflexions en cours, avec un projet de loi sur les risques nucléaires et une loi sur les risques naturels et technologiques<sup>7</sup>.

### 3. Les modalités de partage de l'expertise

---

#### La « transparence passive »

Permettre l'accès des personnes concernées aux documents d'expertise, est le premier niveau de partage de l'expertise. Cette transparence a ses limites, car les personnes concernées peuvent avoir du mal à s'approprier le sujet, elles peuvent douter des méthodes des experts, et plus particulièrement du bien fondé de l'exclusion de tel ou tel aspect. Ainsi, alors que les carences

<sup>1</sup> Le terme de contre-expertise, plus usité, a l'inconvénient de désigner tantôt la critique d'une première expertise, tantôt la réalisation d'une nouvelle expertise.

<sup>2</sup> Institut National de l'Environnement Industriel et des RISques

<sup>3</sup> Institut de Radioprotection et de sûreté nucléaire

<sup>4</sup> Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments

<sup>5</sup> Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.

<sup>6</sup> Institut de Veille Sanitaire

<sup>7</sup> Projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, déposé au Sénat le 18 juin 2002 par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques (M. Yves Cochet le 14 février 2002).

dans l'application de la transparence détruisent la confiance, le simple exercice d'une transparence « passive » ne suffit probablement pas à garantir la confiance.

### **Le « droit de visite »**

Les parties prenantes peuvent être associées en amont du processus, plus particulièrement lors de la définition du cahier des charges d'une expertise, ou lors de la phase de confrontation entre industriel et autorité ou expert institutionnel. Les CLI dynamiques peuvent ainsi influencer sur le déroulement d'expertises. L'« accompagnement » d'une instruction s'est déroulé à Fessenheim. Des précédents satisfaisants ont donc eu lieu, sous la condition que les parties prenantes aient eu compétence et disponibilité suffisantes pour s'investir.

Enquête publique et « débats locaux » pilotés par la Commission Nationale du Débat Public -voir par exemple l'expérience de l'installation CEDRA sur le Centre de Cadarache - relèvent de la transparence passive ou du droit de visite.

### **La capacité de mobiliser une expertise critique ou une expertise alternative**

Cette capacité de mobiliser une telle expertise relève aussi bien de l'organisme d'expertise public national, d'homologues étrangers ou encore d'experts associatifs. Les parties prenantes peuvent lancer cette expertise souvent appelée contre-expertise lorsqu'elle intervient dans un contexte polémique ou quand l'expertise initiale est absente, inaccessible ou discréditée. Elles peuvent le faire aussi dans un contexte de transparence, avec des financements accessibles dans des cadres prévus. Les Commissions Locales d'Information peuvent ainsi commanditer des études, ainsi que les Collectivités Territoriales. Dans ces cas, quand le dialogue entre expert et « contre-expert », s'établit, et les conclusions qui en résultent sont suivies, cette solution peut contribuer à un réel partage et à une restauration de la confiance.

Un obstacle peut être l'absence d'une expertise alternative. Les instituts publics d'expertise à l'étranger peuvent être un recours. Il est important de développer ce type de lien, notamment dans le cadre européen.

Droit de visite et mobilisation d'une contre-expertise ne sont pas exclusifs, bien au contraire.

### **L'« expertise pluraliste »**

Le mode de partage de l'expertise le plus élaboré est l'expertise pluraliste. Spécialistes de toutes les disciplines impliquées et représentants des parties prenantes procèdent étape par étape à l'évaluation du risque. Le consensus scientifique est souhaité, mais la controverse est admise. La démarche est bien adaptée à l'évaluation du risque. Elle atténue la méfiance des acteurs les uns envers les autres, augmente la qualité des évaluations, assure aussi la diffusion des connaissances, et l'appropriation de l'expertise par les parties prenantes. C'est la démarche que s'est donnée le Groupe Radioécologie Nord Cotentin (GRNC).

L'expertise pluraliste a aussi sa place dans une logique d'« appréciation », quand des groupes, comme les « groupes permanents d'experts » ou le « conseil supérieur d'hygiène publique de France<sup>8</sup> », sans construire l'évaluation<sup>9</sup> doivent apprécier les expertises et contre-expertises qui leur sont présentées.

Dans un cas comme dans l'autre, la pluralité du groupe requiert la représentation des disciplines scientifiques comme celle des parties prenantes et des métiers. Le fonctionnement doit être rigoureux pour que circulation de l'information, expression des doutes et bien sûr avancée de l'évaluation, soient efficaces. Les moyens doivent être adaptés sur le plan du soutien scientifique (avec un rôle important des instituts d'expertise), mais aussi logistique. Garantir la disponibilité des individus est une nécessité. Enfin, le mandat du groupe doit être compatible avec une démarche

<sup>8</sup> La rénovation de la section radioprotection doit faire l'objet d'un arrêté à très court terme

<sup>9</sup> Le CSSIN (Conseil Supérieur de la Sécurité et de l'Information Nucléaires) est dans un rôle intermédiaire.

d'évaluation, en évitant la confusion des genres avec une conférence de consensus ou un jugement en termes d'acceptabilité sociale.

Le frein à la généralisation de cette approche tient à l'importance des ressources à mobiliser. Gêne certaine pour les institutions, cet aspect peut être un obstacle infranchissable pour des associations qui doivent se professionnaliser, et pour celles qui le sont déjà, trouver des financements pour construire une réelle participation.

#### **4. Adapter les modes de partage aux besoins**

---

Pour répondre à un besoin de partage de l'expertise, tout particulièrement quand un déficit de transparence a détruit la confiance, l'expertise pluraliste est la solution la mieux adaptée. Groupes *ad hoc* et structures pérennes peuvent la mettre en œuvre.

Cette approche n'est pas infaillible ; elle peut échouer si le processus, trop lourd, s'enlise. Elle peut échouer si les partenaires se désolidarisent et critiquent une « opération de cautionnement ». Des règles rigoureuses doivent donc être suivies, et le pilotage des groupes doit être professionnalisé.

Ces règles font qu'une expertise réellement pluraliste reste un processus qui ne peut être universel. D'autres approches, moins achevées mais plus légères, doivent être mises en œuvre, comme l'intégration des parties prenantes dans les processus (le droit de visite), ou le recours à un « contre-expert » (capacité de mobilisation). Ces approches peuvent être assez facilement multipliées.

La vigilance s'impose sur l'exercice de la transparence. Prise en défaut, elle suscite une méfiance qui oblige à mettre en œuvre les processus participatifs les plus complexes.

## **Modalités de mise en œuvre d'un Groupe d'Expertise Pluraliste (GEP)**

*Le GEP est un lieu de dialogue technique permettant à des experts scientifiques d'origine variée (institutionnels, industriels, associatifs, français et étrangers), d'émettre des avis à l'intention des pouvoirs publics nationaux, des commissions locales d'information ou tout autre structure de concertation locale concernée par son avis ou encore de collectivités locales territoriales. Les réflexions contenues dans la présente note, s'inspirent de l'expérience acquise dans le cadre du groupe radioécologie Nord-Cotentin (GRNC) mis en place en 1997 par les Ministres de la Santé et de l'Environnement suite à la polémique scientifique suscitée par l'observation d'une incidence élevée de leucémies autour de l'usine de retraitement de COGEMA La Hague.*

### **1. Insertion d'un GEP dans un processus de décision réglementaire**

---

Certaines situations nécessitant d'évaluer les risques associés à une activité industrielle projetée, existante ou passée présentent une complexité particulière du fait de leur caractère potentiellement litigieux ou encore parce que les processus classiques de décision sont bloqués. Ces situations peuvent justifier que soit adoptée une approche mobilisant les principales parties prenantes concernées au sein d'un GEP.

Ainsi, un GEP est susceptible d'intervenir, comme ce fût le cas pour la première mission du GRNC (Groupe Radioécologie Nord Cotentin) lorsqu'il y a polémique scientifique sur l'impact d'une installation pouvant conduire à la remise en cause des autorisations de celle-ci.

L'intervention d'un GEP, tout comme celle d'un groupe permanent sûreté, peut aussi se situer dans un processus de décision réglementaire, répondant par exemple à une demande d'autorisation formulée par un exploitant pour son installation qu'il s'agisse d'un projet ou demande de modification d'une installation existante (c'est également le cas du GRNC dans la nouvelle mission que vient de lui être confiée conformément aux termes de l'arrêté rejets de l'usine COGEMA La Hague).

Cette intervention peut également se situer dans un processus d'analyse de l'impact d'installations en cours de délaissement ou de démantèlement.

### **2. Contenu et origine de la saisine**

---

Dans tous les cas, le dossier de base servant à l'élaboration de l'avis d'un GEP est fourni par l'exploitant.

La question posée, qui justifie la mise en place d'un GEP doit être clairement définie.

La saisine peut être faite par :

- les ministres concernés,
- les autorités administratives,
- la ou les CLI (ou tout autre structure de concertation locale équivalente).

Les questions provenant du public ou d'associations concernées pourront également être traitées dès lors qu'elles auront été reprises à son compte par la CLI concernée (ou à tout autre structure de concertation locale équivalente) et soumises au GEP.

Les délais fixés par la saisine font l'objet d'une concertation visant à prendre en compte les moyens disponibles.

### **3. Constitution d'un GEP, composition et présidence**

---

Le GEP est en général mis en place au niveau national car les questions posées ont souvent un caractère générique et les experts mobilisés peuvent avoir à traiter des saisines multiples qui concernent plusieurs thèmes ou plusieurs sites. Le GEP doit cependant construire une relation forte avec la CLI concernée (ou toute autre structure locale équivalente) dans la mesure où l'installation considérée a une localisation géographique définie. Il doit donc rendre compte à cette structure de concertation.

La composition du GEP est choisie en tenant compte des disciplines susceptibles d'éclairer la question faisant l'objet de la saisine et de l'implication des acteurs locaux et nationaux concernés.

Selon la complexité des thèmes à traiter, des sous-groupes de travail spécialisés pluralistes à l'image du groupe plénier, seront constitués afin de rapporter à ce dernier, qui a une approche plus généraliste.

La présidence d'un GEP est assurée par une personnalité dont l'expertise scientifique est unanimement reconnue et ayant une bonne expérience d'implication des parties prenantes. Sa nomination doit faire l'objet d'une lettre de mission (comme ce fut le cas pour le GRNC). Ceci à la différence des présidents de Groupes permanents qui n'ont pas de lettre de missions. Ils sont nommés par décision ou arrêté des Ministres. Les missions du Groupe Permanent sont décrites dans un décret.

### **4. Rôle particulier de l'organisme d'expertise public**

---

L'IRSN, en tant qu'organisme d'expertise public chargé de réaliser l'analyse critique des dossiers des opérateurs pour les autorités, joue le rôle de secrétaire scientifique du GEP et des sous-groupes spécialisés du GEP.

Dans les cas où l'IRSN n'apparaît pas comme le plus compétent sur un aspect de la question posée, il pourra faire appel à l'expertise d'un autre organisme, en France ou à l'étranger. Ce fut le cas par exemple pour le GRNC sur la question des rejets chimiques, où un sous-groupe chimique a été créé avec l'appui notamment des experts de l'INERIS ; ce fut aussi le cas sur certaines questions ponctuelles où l'IRSN a fait appel au NRPB britannique.

Le travail se fait par étapes, de telle sorte que les différents membres des groupes pléniers et des sous-groupes spécialisés participeront activement au travail du GEP et que soient rendus accessibles leur documentation, leurs experts, leurs outils et leur analyse, et que les autres membres du GEP puissent s'approprier leurs outils d'analyse et qu'ils soient en mesure de justifier leurs points de désaccord éventuels.

### **5. Financement d'un GEP**

---

Le financement d'un GEP est assuré par les instances qui le sollicitent. Les modalités de financement devront être précisées dès le lancement du GEP, un principe souhaitable étant un co-financement par les principales parties concernées (pouvoirs publics et les organismes rattachés, collectivités locales, CLI, entreprises).

Il convient d'inclure dans les dépenses relatives à un GEP :

- les dépenses correspondant au travail de l'organisme d'expertise public,
- les frais de transport et d'hébergement des membres du GEP ainsi qu'un forfait correspondant au temps de préparation des séances de travail et à la participation aux réunions,
- les dépenses correspondant à la réalisation d'expertises complémentaires.

## 6. Règles de fonctionnement

Elles sont conformes à celles qui ont caractérisé le fonctionnement du GRNC.

- Transparence à tout moment du fonctionnement du GEP ;
- Approche de l'évaluation des risques aussi exhaustive et critique que possible (lorsque nécessaire mise en place de sous groupes de travail spécialisés pluralistes à l'image du GEP) ;
- L'organisme d'expertise public ne remet pas au GEP un rapport d'analyse finalisé pour examen, mais construit son travail par étapes, en intégrant les critiques et propositions du GEP. Le rapport final devient un rapport collectif du GEP.
- Le consensus n'est pas recherché systématiquement, le rapport collectif produit par le GEP doit expliciter les divergences de vue éventuelles et leurs justifications;
- Le GEP rend compte régulièrement auprès de la structure de concertation locale concernée (en général CLI) et périodiquement aux autorités administratives compétentes qui l'ont saisi.

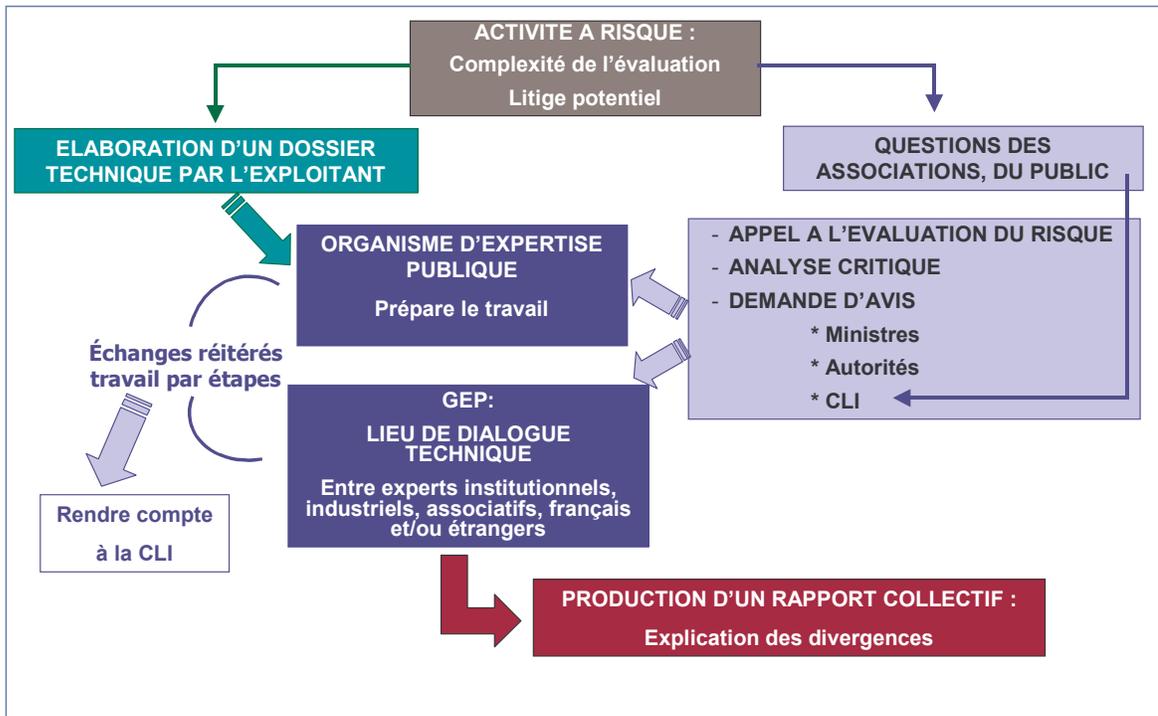
## 7. Résultat des travaux d'un GEP

Un rapport du GEP est remis à l'instance qui l'a saisi d'une demande d'avis et à la structure de concertation locale concernée. L'analyse collective du GEP peut être accompagnée de recommandations.

Suite à l'avis du GEP, des expertises complémentaires pourront être commandées sur la totalité ou une partie du travail réalisé dans le cadre du GEP sur demande des instances citées plus haut.



## Le GEP : un processus à construire



## Ce qu'attendent les « parties prenantes » en matière de transparence et d'expertise dans le nucléaire civil ?

Restitution du dialogue conduit avec des représentants de la société civile en novembre 2004, à l'initiative de la mission parties prenantes de l'IRSN<sup>10</sup>

*En tant qu'organisme d'expertise public sur la radioprotection et la sûreté nucléaire, l'IRSN ressent le besoin de comprendre les attentes de la société. Il s'agit de mieux intégrer ses réactions dans la maîtrise générale du risque auquel l'Institut contribue par ses recherches et ses avis. C'est dans le cadre de cette démarche d'analyse et d'écoute sociétale qu'a été conduite une session dialogue en novembre 2004. Elle pourra permettre de définir des propositions de progrès dans les relations entre l'organisme d'expertise public et les parties prenantes, dans un contexte caractérisé par le souhait des pouvoirs publics de faire progresser la transparence nucléaire en France.*

### 1. Rappel des conditions d'organisation de ce « dialogue sociétal »

---

Sous la conduite de Madame Annie Sugier qui dirige la « Mission parties prenantes » au sein de l'IRSN, un dialogue a été organisé avec une douzaine de représentants de la société civile sur le thème de la transparence dans le nucléaire et de la place spécifique de l'expert, attendue dans le processus d'information.

Une douzaine de personnes - journalistes, membres de CLI, experts du débat public et représentants d'associations environnementalistes - toutes impliquées et spécialistes à des titres divers dans le champ des risques associés aux activités du nucléaire civil, ont fait part de leur expérience, de leur analyse concernant les difficultés rencontrées et de leur appréciation de ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer la relation de confiance entre émetteurs et récepteurs d'information.

Préparé et conduit selon des règles du jeu précisées en amont, assurant la neutralité du débat et le respect des positions de chacun, sans a priori ni finalité autre que le recueil des perceptions et des propositions, cet échange a permis aux participants de discuter à la fois de l'accès à l'expertise, de l'intelligibilité de cette expertise, de ses conditions d'utilisation, et de la communication auprès du public des données et des avis émis concernant l'analyse des risques en matière de sûreté et de radioprotection nucléaire.

*On trouvera ci-après le compte-rendu de cet échange ; les verbatim ont été reclassés par thème et on a pris soin de distinguer les observations des propositions.*

### 2. Les avis des parties prenantes sur la transparence et l'expertise dans le nucléaire civil

*Extraits du verbatim des interventions classées selon les thèmes abordés*

---

- La confiance dans le système d'information ne semble pas avoir progressé

En dépit du fait qu'en France aucun accident grave ne se soit produit de nature à remettre en cause l'opinion selon laquelle « la sûreté du parc de centrales nucléaires a globalement fait ses preuves », les rapports de force dans l'opinion sur la question du nucléaire ne semblent pas avoir évolué depuis trente ans, ce qui soulève une vraie question : si l'opinion ne se repositionne pas par rapport à ce retour d'expérience, c'est bien qu'il existe une crise de confiance à l'égard des acteurs institutionnels.

---

<sup>10</sup> La table ronde sur la transparence a été organisée avec l'appui d'écodurable Un service de M A N - C O M C O N S U L T I N G 9, rue de Villersexel - 75007 Paris • Tél. 01 45 48 21 11 • Fax 01 45 48 21 48 Email : [consulting@ecodurable.com](mailto:consulting@ecodurable.com) • Site : [www.ecodurable.com](http://www.ecodurable.com)

De plus, la préoccupation s'est déplacée de la question du fonctionnement vers celle des déchets ; l'opinion n'a pas le sentiment qu'une solution existe en ce domaine ou soit vraiment satisfaisante. Alors que cette question des déchets n'émergeait pas dans le passé, elle devient un élément de plus en plus structurant dans la relation au nucléaire civil et c'est paradoxalement là dessus qu'on en sait le moins aujourd'hui.

- La configuration du système ne contribue pas à poser l'indépendance des régulateurs et à favoriser le dialogue réel

Contrairement aux questions de santé publique qui ont vu le système s'organiser, avec l'affirmation d'une Autorité indépendante et d'experts reconnus, dans une relation nouvelle au politique, le nucléaire semble toujours suspendu au discours gouvernemental ; ceci met le doigt sur la perception d'une problématique française, celle d'une « non indépendance » des pouvoirs publics en la matière, c'est à dire la quasi-impossibilité pour l'Etat à se poser en acteur impartial sur le sujet. Sur ce point, la question de « l'expert indépendant » est une question de fond ; est-ce le statut qui rend indépendant, est-ce la personne qui l'est ? L'expérience du GRNC (Groupe Radioécologie Nord Cotentin présidé par Annie Sugier) a montré que la clarté du mandat pouvait être une façon de poser cette « indépendance » attendue .

Dans ce dispositif, le besoin d'une expression forte des CLI est ressentie comme nécessaire ; la constitution d'une fédération, d'une parole nationale des CLI est indispensable à leur prise en compte dans le débat public. La construction d'une autre « source d'information » requiert cette représentation globale.

La logique de décision en matière nucléaire est toujours - et partout - celle de la consultation a posteriori mais jamais a priori, s'agissant de la population en tout cas. On a le sentiment que les consultations sont organisées après les décisions, pour les avaliser.

On voit bien qu'il y a une vraie difficulté de dialogue sur ce sujet entre le public et les autorités, pourquoi ? Parce qu'on oppose toujours « la compétence » aux interrogations de base. Et la concertation, telle qu'elle est pratiquée jusqu'ici, soulève toujours des questions sur son organisation ; elle est le plus souvent « fausse », « justificatrice » des décisions déjà prises....

- L'intelligibilité du discours nucléaire, notamment technique, est le problème posé au citoyen

La transparence se joue d'abord dans le langage qui n'est pas appréhendable par le public ; c'est vrai des unités de mesure, incompréhensibles pour le citoyen, de l'échelle de temps, décalée par rapport à nos repères et du choix des débats qui est souvent imposé. De fait, les autorités décident de ce qu'on dit et ce n'est pas l'expert ou les représentants de l'opinion qui peuvent parvenir à organiser le questionnement. Enfin, la dimension économique du débat reste largement occultée et on ne voit pas assez clair sur les flux financiers et les modes de calcul dans le domaine nucléaire.

La spécialisation excessive des experts les prive souvent d'une remise des avis dans leur contexte. On laisse le citoyen refaire le puzzle à partir de toutes les pièces récoltées. De plus, il y a la question des documents publiés en anglais qu'on ne prend pas la peine de traduire et sur lesquels on ne dispose pas de veille complète. L'IRSN, dans ses missions sur les inondations en Camargue et dans le Gard, fournissait des expertises difficilement exploitables en soi.

L'expert devrait travailler dans une démarche pédagogique et pas seulement technique afin de donner du sens et de la perspective à ses analyses.

- La circulation de l'information ne semble pas une préoccupation majeure du système

L'explication historique de l'opacité existante est bien connue, c'est la trop grande confusion des rôles. Mais se justifie-t-elle encore alors que partout, dans les entreprises et dans les démocraties en général, on cherche à établir des « murs de chine » entre les acteurs qui opèrent et ceux qui contrôlent ; ce débat de « nouvelle gouvernance » s'applique-t-il enfin au nucléaire ?

Dans le cas de Fessenheim, la CLIS ne parvient pas à obtenir les réponses qu'elle demande à l'opérateur ; du coup, lors de la révision décennale, elle finance sa propre expertise ; mais entre deux révisions, elle n'a pas les moyens d'aller plus loin par elle-même. La faiblesse intrinsèque des associations, reposant sur le bénévolat, n'est pas prise en compte sérieusement.

Dans le débat, l'organisme d'expertise public s'est toujours situé, soit dans la réserve, soit dans la complexité technique ; peut-il maintenant élargir son regard ? Concernant les mesures effectuées (cf.

fonction OPRI), on cherche l'information sur le réseau : bilans, comparaisons, évolutions, positions et propositions ? Et justement, la mesure ne devrait-elle pas être « indépendante » ?

Concernant la fonction de recherche de l'IRSN, s'agissant d'une recherche publique, de la veille scientifique générale et de sa visibilité, comment est-elle orientée, au regard des attentes externes notamment ?

De façon générale, il y a une problématique de circulation de l'information, dans les CLI et entre les CLI, entre les experts et avec les experts, etc. La fragmentation serait-elle organisée et délibérée ? Sur ce point, la convention entre l'ANCLI et l'IRSN contribue à améliorer la réflexion collective. Mais elle devrait contribuer à faciliter la mise en réseau des données utiles.

- De la gestion des débats publics et des conflits d'intérêt

- D'où vient la transparence, sinon du pluralisme des experts ? L'expertise ne rend-elle pas nécessaire la contre-expertise, si on veut y voir clair dans les débats ?
- La transparence pose d'abord la question des moyens donnés aux CLI et une réponse à leurs besoins. Elle interroge sur l'échec du Conseil Supérieur de l'Information nucléaire, voire du récent débat sur l'énergie auquel beaucoup d'associations n'ont pas voulu participer.
- Si on prend le cas des autorisations de rejet, quid des normes, de leur connaissance et de leur évolution mais surtout quid de l'impact réel. Il y a là une information objective, une pédagogie qui reste à faire, mais par qui ? Cela soulève la question de la hiérarchie des besoins d'expertise.
- La question de l'organisme d'expertise public soulève la question de « la saisine publique » de l'expert, lequel étant financé par la puissance publique en dépend ; à la différence du cas américain où c'est le Congrès qui finance l'Etat du Nevada dans le débat qui l'oppose au niveau fédéral sur la construction du site de stockage de Yucca Montain.
- Le statut « national » de l'IRSN pose la question de la position de l'expertise au regard de l'Etat. La transparence n'est-elle pas mieux assurée par le privé ?

Il faut accepter de regarder les conflits d'intérêt et de lever les ambiguïtés autour de l'expertise ; ceci pose la question des « clients privés » de l'organisme d'expertise public ; c'est aussi la question de fond du « mélange des genres » : l'organisme d'expertise public peut-il travailler pour tout le monde ou doit-il définir pour qui et pour quoi il peut travailler en même temps ? A qui appartiennent les études ? Comment établir des limites au secret ?

- L'accessibilité à l'expertise est une question de gouvernance du système

Dans le schéma de gouvernance, on oublie ou on situe mal la place spécifique des medias qui est une « partie prenante » à part, au sein de la société, ayant sa propre indépendance ; ce qui soulève la question de l'information mise à sa disposition, plus particulièrement, c'est-à-dire de la satisfaction de son exigence de transparence, supérieure aux autres ! On observera le comportement des scandinaves à ce sujet qui font tout pour « aider » la presse à suivre ces questions difficiles.

La transparence nécessite de poser aussi ses limites claires : comment l'information de l'expert est-elle véritablement accessible à tout public, spontanément (Internet) ou sur demande ? La question récente du classement/déclassement des informations sur le transport en secret défense fut une illustration de cet « arbitraire ».

On notera que la loi de 1978 s'applique toujours en droit français. Toutefois, il convient de prendre également en compte, à la fois la Convention d'Aarhus de 1998 désormais applicable en France puisque signée et ratifiée et les diverses directives communautaires en la matière. Leur transposition ne saurait tarder du fait de la condamnation de la France sur ce terrain.

- Il y a une problématique générale de confiance dans l'information sur le nucléaire

Progresser dans la transparence supposerait aussi que l'Etat reconnaisse un certain nombre d'erreurs faites en la matière ; le récent Débat national sur les énergies a laissé un goût amer à de nombreux acteurs qui ont trouvé qu'on ne « jouait pas le jeu ».

Dans le cas de l'implantation de l'EPR, il y aura un rendez-vous d'information important puisque la CNDP a été saisie et qu'elle devra organiser le débat public sur ce sujet, lequel ne portera pas seulement sur les conditions d'implantation mais sur sa justification (pouvoir discuter de l'opportunité du sujet posé). Ce débat devra trouver des formes « équitables » pour être crédible.

Le décalage entre l'organisme d'expertise public et associations existe ; sur le plan de la disponibilité évidemment, sur celui de la rémunération aussi ; le fait que de nombreux retraités qualifiés s'engagent dans les associations modifie le jeu mais ne réduit pas encore cet écart.

Pour faciliter la compréhension, il faudra réviser l'échelle de risques et d'accidents (dite Ines) car tous les incidents sont mis en catégorie 1 et on ne perçoit plus les différences et les niveaux de dangerosité dans ce mécanisme.

Dans le cas du laboratoire de Bure, quelle est la place de l'IRSN et comment met-elle éventuellement ses connaissances (laboratoire de Tournemire) à disposition des associations qui veulent comprendre ?

- La place de l'expert auprès de la société fait bien partie des questions de gouvernance du système qui sont nombreuses

L'organisme d'expertise public n'a-t-il pas un devoir de formation, à l'égard des associations, des élus, des médias et de façon générale du public qui s'interroge, afin de rendre lisible les enjeux et de rendre accessibles les propositions, dans un cadre à définir ?

On devrait étudier à ce sujet la formule hollandaise intéressante des « science shops » qui permet d'accéder à des explications et des informations scientifiques dans de bonnes conditions d'indépendance ; elle permet d'instruire des doléances et d'approfondir des questionnements.

On voit par exemple avec la question des pectines que sur des points controversés la conduite d'une recherche indépendante permettrait à la société d'y voir plus clair sans dépendre des producteurs concernés. Le fait de croiser cette étude théorique avec l'étude économique serait là aussi un service attendu ; il y a aujourd'hui un décalage entre la complexité des données sur ces sujets et leur « utilité sociale » si on veut aller au devant des interrogations réelles du public que ressentent bien les associations.

Certes, la gestion du dialogue sociétal dépend d'une « compétition » (regrettable) qui peut exister entre les élus et le monde associatif ; elle se vit au sein des CLI où les élus sont plus souvent proches des opérateurs et des pouvoirs publics ; elle se vit à plus haut niveau couramment ; certains experts indépendants les effraient (cf. Crirad !) ; « la peur réside dans les têtes » mais c'est souvent un frein en matière de transparence. Dans ce jeu, l'IRSN apparaît rarement comme un tiers expert indépendant.

La question de l'impartialité - à ne pas confondre avec une pseudo-vérité scientifique qui n'existe pas - est centrale et ne peut se résoudre que par la confrontation des points de vue et l'acceptation du pluralisme des sources.

Le Parlement pourrait contribuer à cet équilibre mais dans le schéma français (cf. V° République) il ne donne pas le sentiment de rechercher à faire valoir le point de vue de la société (cf. compétition ressentie avec les associations) et il est perçu le plus souvent aux côtés des « pouvoirs publics ». L'étude du Cevipof (Fondation des Sciences Politiques) sur le décalage de sensibilité important entre les députés et la population sur les enjeux d'environnement explicite cette réalité (cf. enquête publique sur l'augmentation de la production de Melox sur laquelle rien n'a été diffusé ; la presse locale est restée la seule source).

Il faut donc approfondir en matière de gouvernance publique utile à la transparence cette place du Parlement et celle des collectivités au regard de celle de l'exécutif et des opérateurs si on veut progresser fondamentalement.

- La transparence doit trouver de nouvelles voies et méthodes pour être crédible

Une des solutions de progrès (cf. méthode des GEP suggérée par l'IRSN) est de bien intégrer dans les processus d'expertise la contribution d'autres experts, en prenant en charge leur coût et en respectant leur liberté d'approche, c'est à dire l'occurrence de conflits et de désaccords qu'on doit expliciter (cf. expérience du Groupe Radioécologie Nord Cotentin). L'expert n'a pas à arbitrer mais à évaluer. Il doit pouvoir être confronté à d'autres expertises.

Au-delà de la recherche de transparence sur des enjeux ponctuels, conflictuels, il y a la question du suivi en longue durée d'enjeux de fonctionnement qui appellent aussi une méthode d'observation et de dialogue pluraliste (cf. travail des CLI).

Il existe d'évidence un besoin d'espace de dialogue, accessible, autour de l'expertise ; est-ce dans le cadre des CLI, est-ce à travers l'IRSN, est-ce dans des groupes ad hoc ? Les formules ne doivent pas être fermées mais gérées en fonction des situations et des problématiques, des moyens disponibles aussi. Il apparaît que l'organisme d'expertise public peut aussi avoir pour rôle de faire émerger les positions, les dissensions, de les approfondir et de les éclairer ; dans ce cas, il est moins dans un rôle de pur sachant que de garant de la méthode d'élaboration des positions.

La proposition des Groupes d'Expertise Pluralistes a son intérêt pour de grandes interrogations mais peut-elle se généraliser, compte de tenu de l'exigence de temps et de moyens qu'elle requiert ? Cette méthode expérimentée est-elle applicable pour autant au suivi des situations à risque ?

### **3. Les grandes questions et les contributions majeures qui émergent de ce dialogue**

---

- L'organisme d'expertise public (IRSN) a des moyens au service de la sûreté nucléaire mais peu de visibilité. Sa position autant que sa contribution ne sont pas aujourd'hui des outils dont la société pourrait faire usage, soit parce qu'elle les méconnaît, soit parce qu'ils ne lui paraissent pas utilisables à son niveau.
- Une clarification sur le rôle de l'expertise, son accessibilité et son fonctionnement pour le compte des CLI ou des associations s'impose si on doit aller plus loin dans ce sens, en acceptant de soulever les questions lourdes de conflits d'intérêt ou de juge et partie en certaines situations.
- La mise à disposition des acteurs de la société de moyens, d'une reconnaissance, d'une ouverture à plusieurs expertises, d'une capacité pédagogique est évidemment une condition de progrès largement souhaitée si on doit améliorer la transparence. Les CLI ont leur propres conditions d'efficacité à régler également.
- De façon plus générale, au-delà des méthodes proposées, des efforts de mise à niveau qui sont à faire, c'est la question de la gouvernance même du système qui est posée et du rôle que l'information du public peut y jouer et donc de la façon dont on la facilite ; gouvernement, Parlement, opérateurs sont tous interpellés par la façon très insatisfaisante dont le système fonctionne aux yeux des acteurs de la société civile.

**En conclusion**, la session dialogue a révélé une estime relative pour le travail qui est fait par l'organisme d'expertise public, tout en ne cachant pas la limite extrême ressentie autour de son indépendance et de sa transparence. Il n'échappe à personne que le dispositif en vigueur, à la veille d'une relance d'un cycle d'investissement dans le nucléaire, soulève de nombreuses questions de fond sur la gestion de l'information dans ce domaine et que les attentes sont très fortes, tant pour fluidifier et moderniser le système d'information que pour l'insérer dans un cadre institutionnel qui apporte plus de garanties fondamentales aux acteurs de la société.