

Concertation autour des sites industriels
Synthèse d'une démarche de réflexion de l'IRSN

Annie SUGIER*, Gilles HERIARD DUBREUIL**, Serge GADBOIS**,
Thierry SCHNEIDER***, André OUDIZ*

* IRSN, ** MUTADIS, *** CEPN

Décembre 2003

AVANT PROPOS

Le présent rapport rend compte des résultats d'un travail de recherche sur “les enjeux de la concertation autour du suivi des installations industrielles nucléaires et non nucléaires“ et des conclusions d'un séminaire, sur ce même sujet, qui a eu lieu à Ville d'Avray du 21 au 22 janvier 2003. Ce séminaire a rassemblé différents acteurs (administration, experts institutionnels, représentants associatifs et syndicaux, industriels) concernés par la concertation autour de ces installations.

Le travail de recherche, l'organisation du séminaire de Ville d'Avray, l'analyse des observations faites au cours de ce séminaire ont été réalisés par un groupe d'experts pluridisciplinaire (gouvernance des activités à risque, radioprotection, droit de l'environnement) mis en place en 2000 par Annie SUGIER, actuellement Chef de la Mission Parties Prenantes à l'IRSN. Ce groupe a eu pour objectif de dégager les enseignements de l'expérience française et internationale en matière de concertation autour des sites industriels nucléaires et non nucléaires.

Sommaire

1. OBJECTIF ET DEROULEMENT DE LA RECHERCHE	4
2. PREMIERES CONCLUSIONS.....	5
Qu'est-ce que la concertation ?	5
Analyse des retours d'expérience sur la concertation en France	8
ANNEXE	
A.1. BNFL Stakeholder Dialogue.....	16
A.2. Le Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) Côte d'Opale Flandres.....	18
A.3. Demande d'autorisation de rejets du CNPE de Saint-Alban : analyse des griefs de la CRII-RAD	20
A.4. Le processus de concertation autour de la révision du décret d'autorisation de l'usine COGEMA La Hague	21
A.5. La concertation autour du site METALEUROP Nord de Noyelles-Godault.....	23
A.6. La Commission Locale de Surveillance de la centrale de Fessenheim.....	24
A.7. Enquête auprès des associations : la participation des associations à la concertation autour des sites industriels en France	26
A.8. Contribution juridique	30

1. OBJECTIF ET DEROULEMENT DE LA RECHERCHE

L'objectif du travail de recherche initié par l'IRSN sur la concertation autour des sites industriels est d'analyser l'expérience française et internationale dans ce domaine et d'engager une réflexion sur les dispositifs de concertation existants en France autour du contrôle des installations nucléaires (enquête publique, commission locale, expertise pluraliste), pour en identifier les acquis et formuler des propositions en vue d'améliorer le suivi des installations du point de vue des populations locales.

Les enquêtes et analyses suivantes ont été réalisées :

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

La première étape s'est déroulée de fin avril 2000 à septembre 2000. Elle a été menée par Mutadis et comportait : la réalisation de l'étude des évolutions internationales et l'enquête menée en France auprès des associations. La phase de recherche documentaire et l'enquête ont été achevées durant l'été 2000. Le rapport final a été diffusé par l'IRSN en avril 2001¹.

La seconde étape s'est déroulée de septembre 2000 à juin 2001. Elle a été menée par un groupe de travail interdisciplinaire composé de participants IRSN et d'un groupe de participants extérieurs (gouvernance des activités à risques, radioprotection, droit de l'environnement). L'objectif de la seconde étape était de réaliser quelques études de cas détaillées concernant la concertation autour de sites industriels et d'étudier leur contexte juridique. Cette étape a donné lieu d'une part à des études préparatoires réalisées par différents membres du groupe de travail et d'autre part un travail collectif d'analyse par le groupe de septembre 2000 à juin 2001.

La troisième étape a démarré en septembre 2001 avec l'objectif de formuler des propositions pour améliorer, du point de vue des populations locales, le fonctionnement des dispositifs existants, en suggérant si nécessaire des adaptations du dispositif réglementaire dans la perspective d'un approfondissement de la concertation autour des installations nucléaires. Cette étape s'est conclue en janvier 2003 par un séminaire de deux jours, qui s'est tenu à Ville d'Avray, durant lequel les analyses et les conclusions du groupe de travail ont servi de support à une discussion élargie avec des représentants de l'administration, des experts institutionnels, des représentants associatifs et syndicaux, et des industriels.

Le présent rapport s'appuie sur ces différents éléments ainsi que sur le verbatim des sessions plénières du séminaire pour proposer des pistes de réflexion.

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

2. PREMIERES CONCLUSIONS

2.1. Qu'est-ce que la concertation ?

A quoi sert la concertation : rassurer le public ou améliorer la qualité du suivi ?

L'intérêt suscité par la notion de concertation s'accompagne d'une interrogation critique sur sa signification et sa portée. Certains craignent que la concertation ne vise qu'à rassurer le public et à pacifier le débat en évitant d'aborder les divergences de vue sur le fond. D'autres redoutent qu'elle ne mène à une remise en cause de leur compétence décisionnelle ou de leur activité, ou qu'elle puisse servir à bloquer des décisions. On observe plusieurs types d'attentes à l'égard de la concertation :

- La concertation en tant que moyen de gérer les conflits d'intérêt par un processus dynamique d'échange et de partage de points de vue. Elle a alors pour objet, en présence d'une opposition au projet, de faciliter la conduite d'un processus de décision, sans chercher à masquer les divergences de vue.
- La concertation en tant que moyen plus substantiel d'amélioration du suivi. Ainsi par exemple, l'analyse des dossiers dans un cadre pluraliste permet de soulever des questions nouvelles qui prennent en compte une diversité de points de vue. Le suivi de l'installation gagne alors en pertinence et en efficacité.

La concertation peut-elle être un facteur de progrès ? Un changement des mentalités semble requis pour surmonter les appréhensions des différents acteurs. Il s'agit de dépasser une vision radicalisée de la concertation où celle-ci est perçue tantôt comme un outil au service exclusif d'un décideur (administration ou exploitant) ou au contraire comme un moyen utilisé par certains pour déstabiliser ce décideur.

Les enjeux économiques invalident-ils la concertation ?

De nombreux acteurs soulignent la façon dont les questions économiques pèsent sur les exercices de concertation concernant le suivi d'installations industrielles qui sont contributrices d'emploi et de ressources à l'échelle locale. La vigilance de certains acteurs semble parfois entravée par l'existence d'enjeux économiques.

Confrontés aux exigences contradictoires des problématiques de sécurité, d'emploi et de développement local, de nombreux acteurs (syndicats, élus, administration) participant aux instances de concertation écartent certaines questions parce qu'elles menacent un équilibre économique parfois précaire, ceci d'autant plus qu'une perte de compétitivité sur le plan économique est susceptible d'entraîner également une détérioration de la qualité de l'exploitation elle-même. Les acteurs qui s'efforceront de poser publiquement les questions qui dérangent seront parfois considérés comme des gêneurs.

Comment favoriser une prise en compte plus explicite des enjeux économiques et sociaux dans les exercices de concertation sur la sécurité et l'environnement ? Le rôle des instances territoriales de concertation devrait être de chercher des solutions appropriées qui tiennent compte explicitement des différentes dimensions de l'exploitation de l'installation, notamment des enjeux économiques dans le contexte local.

La concertation : un dialogue en amont des décisions ou un aménagement de la politique du fait accompli ?

De nombreux processus de concertation sont présentés comme se situant en amont de la décision tandis qu'en réalité tout est joué d'avance. Les parties prenantes sont alors placées devant le fait accompli.

Ce sentiment résulte par exemple de la fragmentation des processus de décision qui conduit à l'ouverture de fenêtres de concertation de courte durée uniquement à des moments précis de la vie de l'installation et sur des sujets limités. Les acteurs locaux se trouvent dès lors privés d'une évaluation globale et complète des enjeux liés au suivi de l'installation. Ainsi, les procédures de déclaration d'utilité publique sont dissociées des autorisations de création. Celles-ci sont elles-mêmes disjointes des autorisations de rejets. Les instances sollicitées pour donner un avis lors de la procédure d'enquête publique comme le Comité Départemental d'Hygiène (CDH) ne sont pas toujours informées des discussions qui se tiennent dans les structures de suivi comme les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) ou les Commissions Locales d'Information (CLI). L'annonce d'une enquête publique s'effectue, par exemple, largement en aval de la préparation des projets. L'enquête publique annonce la conclusion de la procédure réglementaire.

Ainsi, si l'on ne veut pas que la concertation semble intervenir la plupart du temps alors que "les jeux sont déjà faits", il convient de rendre plus compréhensibles les étapes du suivi des installations.

Quelle est la nature de la contribution des acteurs locaux ?

Quelle est la place des acteurs locaux dans des processus de décision fondés sur la représentation démocratique ? Doit-on considérer ces personnes comme illégitimes et comme un facteur de désordre ou au contraire comme une ressource à mobiliser pour améliorer la qualité du suivi ainsi que la perception de cette qualité par la population ? Cette pluralité est-elle un facteur de perte de lisibilité et de maîtrise du processus de décision ? Introduit-elle une confusion dans les rôles, ou au contraire contribue-t-elle à différencier les positions des acteurs et à faire ressortir la diversité des positions et des préoccupations ?

Pour certains acteurs, la concertation est considérée comme un outil au service des pouvoirs publics qui conduisent un processus de décision dont il s'agira essentiellement de rendre public le résultat. Dès lors, la traçabilité des contributions des différents acteurs au processus de décision peut apparaître comme une source d'incompréhension et de confusion pour le public. D'autres acteurs soulignent au contraire le mythe bien français "d'un *État papa* au-dessus de tous qui tranche dans l'impartialité". La traçabilité devient alors un facteur de confiance sociale pour les observateurs qui peuvent ainsi voir se forger progressivement à travers des itérations successives un point de vue commun dans la pluralité (pluralité interne et externe à l'administration). Cette pluralité devient une source d'assurance que la position finale n'exprime pas la position unique fondée sur des idées préconçues.

De la même manière que les scientifiques regroupent des compétences pluridisciplinaires pour comprendre collectivement un problème, la pluralité des acteurs dans la concertation et la traçabilité du processus permettent de mieux prendre en charge une question complexe par une complémentarité de points de vue.

Au-delà de la question du suivi des installations, la concertation doit-elle porter sur leur justification ?

Parmi les interrogations sur les enjeux de la concertation figure la question de la justification des installations industrielles (dans son contexte territorial ou d'une façon plus générale).

Pour certains acteurs, cette question se trouve résolument en dehors du champ de la concertation et se situe dans le champ de compétence des pouvoirs publics. Pour d'autres au contraire, une véritable concertation ne saurait laisser de côté un débat sur la justification des installations. Pour d'autres encore, l'enjeu de la concertation est d'améliorer une situation associée à l'existence d'une installation quelle que soit la position des acteurs impliqués sur la justification de l'installation dans cette concertation (pour ou contre l'existence de l'installation). Pour d'autres enfin, examiner la contribution de la concertation au débat sur la justification permet de cerner comment la concertation s'articule à d'autres notions comme celle de cogestion.

En tout état de cause, il faut noter que si la question de la justification n'a pas été abordée en amont de la création d'une installation, la concertation pourra être perçue (par certains acteurs locaux) comme un moyen de "pacifier", voire noyer une contestation locale. A l'inverse, elle pourra être perçue (par l'exploitant ou l'administration) comme un levier visant à relever indéfiniment le niveau d'exigence (en termes de sécurité, d'environnement) pour affaiblir la compétitivité de l'installation qui disparaîtra alors pour des raisons économiques sans que la question du développement de la région n'ait été discutée. Dans un cas comme dans l'autre, la concertation (dys)fonctionne par défaut d'un débat qui n'a pas eu lieu. La concertation devient alors une source de méfiance de part et d'autre.

La discussion sur la justification se pose d'autant plus souvent que les dimensions locales et nationales sont associées, mais à quel niveau doit-elle être traitée ? Pour certains, l'Etat est garant de l'intérêt général. Il est en mesure de mettre cet intérêt en regard des préoccupations et des intérêts territoriaux. Pour d'autres, parce que la justification comporte toujours des dilemmes, elle doit se construire dans la délibération. En effet, cette question intègre à la fois des enjeux nationaux ou internationaux, et des enjeux territoriaux. De même, elle ne peut pas faire abstraction des caractéristiques de l'activité (rejets, technologies utilisées, impact local, marchés...).

Suivant la nature des enjeux, la concertation se place à différents niveaux géographiques et à différents stades de la décision : le choix d'une stratégie énergétique justifie une concertation d'envergure nationale (dans le sens de général et non de central). Les choix d'aménagement du territoire et de décision d'implantation relèvent plutôt des échelons régionaux et locaux. Toutefois, les acteurs locaux ne doivent-ils pas avoir la possibilité d'intervenir et de faire entendre leurs problématiques locales sur des sujets de niveau national, voire international ?

La justification de certaines activités est problématique pour certains acteurs aussi bien au plan local qu'au plan national ou international. On peut notamment souligner ici les attentes fortes suscitées par le débat national sur la politique énergétique. L'écueil d'une concertation en amont serait néanmoins qu'il n'en soit pas tenu compte dans la décision. C'est le risque des débats sur des grands choix de société, où l'ampleur du sujet et la durée du processus de décision laissent craindre que la prise en compte des arguments soit finalement diluée et sans effets sur les décisions territoriales.

Se pose également la question difficile des installations anciennes dans un environnement qui s'est progressivement modifié. Pour certains, la justification d'une installation ne peut jamais être établie ou invalidée d'une façon définitive et monolithique. L'apparition de nouvelles techniques alternatives, des améliorations permettant de limiter les impacts de technologies existantes, la modification du contexte territorial d'une installation, une évolution de ses marchés, sont autant de raisons qui font que la justification territoriale, sociale, économique devrait, pour certains, pouvoir être rediscutée avec les acteurs concernés à des moments clés de la vie de l'installation.

On observe que, dans certaines situations, une activité industrielle justifiée au plan national reste problématique au plan territorial compte tenu des risques et des nuisances qui lui sont associés. La position des élus est souvent délicate entre justification nationale et justification territoriale. Comment

articuler la contribution d'une activité au bien être général et les impacts territoriaux qui lui sont associés ?

Une application stricte d'un principe d'intérêt général semble de plus en plus questionnée. Là où cela est possible, il apparaît souhaitable de privilégier une implication pluraliste des acteurs du territoire aussi bien au plan national qu'au plan local dans la construction d'un projet tenant compte des attentes sociales et des spécificités et des qualités du territoire.

Quelles limites pour le développement économique ?

Au-delà de la question de la justification ponctuelle de telle ou telle installation industrielle, des témoignages d'acteurs locaux mettent en évidence un questionnement social plus profond sur le sens du développement économique dans les contextes dans lesquels est posée la question de la concertation : "On se demande de plus en plus à quoi servent toutes les choses qui sont produites dans ces usines et si l'on en a vraiment besoin. Il y a aussi la question de tous les déchets. Le développement durable signifie aussi ne pas brader, ne pas faire n'importe quoi". Pour reprendre les mots d'un intervenant au cours d'un récent colloque² : "S'agit-il de penser ou de panser le développement économique ?".

L'exemple de pollutions graves ou étendues autour d'installations anciennes pose également la question des conditions du développement économique. Comment les installations porteuses d'impacts sanitaires ou environnementaux peuvent-elles s'inscrire dans le développement durable d'un territoire ? La situation des pollutions historiques autour d'installations à risques pose aussi la question du suivi sur la longue durée avec les problèmes de mémoire et de responsabilité, notamment lorsque l'exploitant change ou disparaît. De quelle manière et avec quelles ressources gère-t-on les conséquences à long terme des activités industrielles lorsqu'elles ont disparu ?

La question des limites du développement économique apparaît dans de nombreux contextes territoriaux marqués par une forte concentration d'activités industrielles et par la conjugaison d'une multiplicité d'impacts environnementaux et de risques sur un même espace habité. Les représentants associatifs soulignent l'impact de ces situations sur la qualité de vie et sur l'environnement de populations souvent fragilisées qui n'ont d'autre choix que de vivre là : "L'engagement associatif témoigne du fait que, dans cet environnement, la vie sans quiétude tient de la survie plus que de la vie et que cette situation appelle une mobilisation pour rappeler que tout développement a des limites. Derrière les comportements à risque (tabac, alcool, etc), il faut chercher les causes. Survivre c'est épuisant et c'est une des raisons de notre engagement".

En conclusion, il faut être conscient des limites des exercices de concertation sur la sécurité et sur l'environnement autour du suivi des installations lorsque les questions se posent en termes de qualité de vie (sanitaire, économique, environnementale, sociale et culturelle) des populations, mais aussi du caractère généralement fragmenté et spécialisé des consultations qui ne permet pas de promouvoir une approche globale de la situation.

2.2. Analyse des retours d'expérience sur la concertation en France

Le deuxième thème de débat concerne les enseignements des expériences de concertation analysées. Une évaluation pluraliste des différents cadres formels de concertation qui existent actuellement (enquête publique, commissions locales, SPPPI, etc) a été menée. Des pistes de réflexion intéressantes ont été mises en évidence, méritant d'être approfondies dans la perspective de la transparence et du développement durable. Comment articuler la notion d'activité à risque et celle de développement

² Frédéric Ogé, CNRS, dans le colloque "Activités à risque et démocratie, vers de nouvelles formes de gouvernance ?" 17-19 mars 2003, Paris

durable ? S'agit-il d'assurer le développement durable des activités à risque ? Ou s'agit-il d'inscrire les activités à risque dans le développement durable ou encore de conduire un développement durable avec des risques acceptables ?

Enquête publique : un déficit de confiance

Noyau de la concertation dans les procédures réglementaires d'autorisation, l'enquête publique soulève de nombreuses critiques, notamment :

- le fait que l'enquête intervient tardivement après des négociations souvent opaques en amont de la procédure d'enquête,
- la difficulté d'accès au dossier qui décourage le peu d'acteurs locaux qui souhaitent s'impliquer,
- la contestation du mode de désignation des commissaires enquêteurs,
- l'absence d'explication des décisions prises par les autorités suite à l'enquête,
- un impact perçu comme insignifiant sur les décisions.

Toutes ces remarques soulignent l'insatisfaction profonde des acteurs face à cette procédure. Le nombre croissant de recours devant les tribunaux administratifs confirme, si besoin était, que l'outil n'est pas à la mesure des attentes des différents acteurs.

Il est néanmoins admis que cette procédure reste actuellement le seul moyen existant pour engager une concertation dans un cadre réglementaire. Il est remarqué que cette procédure a l'avantage d'être ouverte à l'ensemble du public, alors que les outils de concertation comme les commissions locales ou les SPPPI touchent un public beaucoup moins large. Les divergences portent sur la nature des changements à apporter plus que sur leur opportunité : faut-il réformer la procédure d'enquête ou la « dynamiser », selon l'expression d'un participant au séminaire de Ville d'Avray, pour créer un cadre réglementaire de concertation plus satisfaisant ?

Une concertation ponctuelle ou continue ?

La participation renforcée d'un groupe d'acteurs locaux est-elle un élément de solution aux problèmes rencontrés ?

La concertation renforcée peut être envisagée dans une dynamique de processus complémentaire de concertation caractérisé par des temporalités et un périmètre différent.

- Le premier qui est qualifié de "concertation en continu" se situe dans la continuité du suivi de l'installation. Il implique un nombre limité d'acteurs locaux qui sont prêts à s'investir d'une façon conséquente dans le suivi de l'installation, dans un apprentissage du contexte technique, dans la construction de relations d'échange et de dialogue avec les autres acteurs impliqués.
- Le second qui est qualifié de "démocratie citoyenne" intervient à des moments spécifiques de la vie de l'installation pour une décision importante pour l'avenir de l'installation, notamment lors des modifications importantes et en particulier lorsqu'une enquête publique est nécessaire. Ce second registre de la concertation concerne au contraire un public élargi et revêt un caractère plus ponctuel.

La notion de continuité de la concertation intègre le suivi de l'installation de l'amont à l'aval avec des rendez-vous aux étapes clés de la vie de l'installation qui ne se limitent pas aux exploitants et à l'administration et incluent les parties prenantes. Cette concertation revêt un caractère itératif et on voit ainsi : "un flux continu avec des possibilités d'auto-saisine". L'amont signifie pouvoir discuter de l'utilité sociale du projet, de sa légitimité. L'aval signifie discuter de tous les aspects d'accompagnement (technique, sécurité, etc.), puis discuter la décision et la motivation par le décideur de la non-prise en compte de certaines remarques émanant des participants à la concertation.

Un dialogue continu est une opportunité pour les parties prenantes de mettre à l'ordre du jour des problèmes qui ne sont pas pris en charge par la réglementation, mais qui du fait de la spécificité du territoire ou du type d'installations sont considérés comme importants localement. Ceci peut conduire le ou les exploitants à prendre des engagements volontaires. Quelle est la nature de ces engagements ? S'agit-il d'objectifs en termes de moyens ou de résultats ? Doivent-ils être transformés en contrainte réglementaire sur le moyen terme ? Peuvent-ils l'être sans que leur nature en soit changée ? Cette transformation ne risque-t-elle pas d'être un frein aux initiatives des exploitants dans le cadre de structures de concertation ouvertes à la négociation ? Cependant n'est-il pas de la responsabilité de l'administration d'acter officiellement une amélioration en l'intégrant à la réglementation ? Comment transformer en réglementation spécifique à une installation un engagement pris par une collectivité d'exploitants ?

D'une façon générale, historiquement la concertation est souvent le processus obligé succédant à un incident, une polémique, une crainte concernant la santé. Il serait préférable qu'elle soit instaurée en amont, dès l'origine d'un processus de décision.

Les structures locales de concertation : au-delà du mythe de l'agora permanente

La perspective d'une concertation véritablement démocratique conduit à rechercher une implication aussi large que possible d'acteurs. Pour autant, la concertation suppose-t-elle un contact direct et permanent entre la population, les responsables de l'exploitation et du contrôle et les experts ? Est-ce souhaitable ? Est-ce possible ? De nombreux acteurs s'accordent à constater une impossibilité pratique et soulignent l'intérêt des entités intermédiaires que constituent les structures locales de concertation. Au-delà du mythe de l'agora permanente, ces structures procurent un ensemble très riche d'expériences concrètes de démarches de concertation dans le contexte des installations industrielles. Une réelle diversité est observée selon les contextes territoriaux, selon les types d'installation et selon l'histoire de chaque entité.

Entités permanentes et pluralistes, les structures de concertation locale permettent d'établir un lien continu entre l'exploitant, l'administration et la population par l'intermédiaire d'élus et de représentants de la société civile. Les CLI et les SPPPI semblent en mesure de structurer la concertation tout au long de la vie des installations. Des statuts et des moyens adéquats devraient leur permettre de mieux organiser le débat au niveau local et de faciliter l'accès des acteurs à la connaissance des avantages et des inconvénients d'une installation. De ce fait, leur implication apparaît également pertinente et utile dans l'accès aux dossiers et dans le déroulement des enquêtes publiques. Le mode de fonctionnement et de décision au sein de ces structures locales reste un sujet de débat. On peut souligner ici la complémentarité des CLI attachées à un seul site industriel et des SPPPI qui apportent une vision plus globale et plus intégrée du suivi industriel et des questions environnementales à l'échelle d'un bassin d'activité.

Les acteurs locaux ne sont pas uniquement représentés par des associations de protection de l'environnement, même si celles-ci jouent un rôle souvent moteur dans ces instances. Selon certains, pour que les CLI fonctionnent bien, une dynamique doit s'instaurer entre les représentants de l'exploitant, de l'administration, les associations de défense de l'environnement, mais aussi les organisations syndicales territoriales, des scientifiques et des spécialistes de l'information comme les journalistes. La vigueur de ces instances locales tient aussi à leur dimension territoriale et à leur lien avec un pouvoir exécutif local. Certaines commissions locales ont ainsi été créées dans une situation de confiance sociale perturbée vis-à-vis du nucléaire et également suite à une contestation d'une trop grande lourdeur tutélaire de l'Etat sur les collectivités locales. L'implication des Conseils Généraux dans les CLI est significative, comme celle des communautés locales dans les SPPPI.

Ces structures permettent aux parties prenantes (représentants de l'administration, exploitants, élus, associations...) de se rencontrer dans un lieu dédié pour s'écouter, poser des questions et faire des propositions, s'expliquer, se former, orienter le suivi de l'installation, et favoriser parfois des mesures hors réglementation. Indépendamment des actions qui peuvent être menées par les uns et les autres en marge de ces instances et des désaccords qui peuvent persister entre elles, les parties peuvent y construire un dialogue tout en gardant leur identité. Ces structures n'épuisent pas les sujets de conflit. Tout en étant nécessaires, elles n'ont pas pour objectif de répondre à toutes les attentes, ne serait-ce que parce qu'elles ne dépendent pas d'un acteur en particulier et répondent à des objectifs composites.

Il n'est pas trivial de s'interroger sur le partage du pouvoir qui s'effectue au sein de ces instances, et sur les modalités des prises de décision, notamment quant aux orientations du suivi. Selon que la présidence sera occupée par un élu, une association ou un expert, les orientations du suivi ne seront pas les mêmes. Le rôle de l'Etat dans les SPPPI pose plus particulièrement question. Ceux-ci sont souvent présidés par le Préfet, mais l'administration reconnaît elle-même ne pas toujours disposer du recul nécessaire pour assurer cette mission, et se trouver en situation, délicate, de porter plusieurs "casquettes" à la fois. Toutefois, la présidence ne détermine pas à elle seule l'orientation du travail d'une commission locale ou d'un SPPPI. Si l'objectif d'une structure de concertation est de donner aux citoyens les moyens d'influer sur les décisions, une des conditions pour le succès de la concertation est d'abord l'équité dans la représentation des parties prenantes.

Alors que de nouvelles structures sont envisagées dans les projets de loi relatifs aux installations industrielles³ et aux Installations Nucléaires de Base (INB), le souci des parties prenantes est d'éviter de remettre en cause la dynamique de concertation là où elle a déjà été patiemment construite localement et d'éviter de produire des lieux de dialogue redondants. La contribution des structures locales dans les procédures réglementaires (notamment dans l'enquête publique) nécessite d'être reconnue et mieux structurée.

Traçabilité, visibilité, transparence de l'information, des règles, des procédures et des rôles des différents acteurs

L'importance de la traçabilité est souvent soulignée comme facteur de confiance sociale dans des procédures de concertation et de décision qui sont nécessairement itératifs. Il s'agirait en quelque sorte de rendre visible et compréhensible un processus de décision impliquant différents acteurs et intégrant des éléments d'information d'origines différentes.

Comme l'exprime un participant du séminaire de Ville d'Avray : "Avoir connaissance de tout ce qui a permis l'établissement du dossier, de toutes les remarques déjà formulées sur ce dossier serait une condition pour que tous les acteurs aient des références et une compréhension commune des questions en jeu. L'origine des documents produits et discutés (exploitant, administration, expert institutionnel, autre) devrait être alors clairement identifiée et connue des parties prenantes au débat."

Cette traçabilité devrait permettre aux acteurs qui le souhaitent de suivre le déroulement de la procédure, de comprendre la position des différentes administrations, des acteurs extérieurs, des exploitants et d'identifier leur contribution. Elle devrait enfin leur permettre de comprendre comment la décision finale a été prise, par qui, ainsi que la façon dont le décideur justifie sa position au regard des éléments recueillis dans la phase de préparation de la décision. Cette vision très ambitieuse pour ne pas dire idéale se heurte dans la réalité à de nombreux obstacles. Certains acteurs expriment d'ailleurs des inquiétudes quant aux conséquences d'une telle transparence. Il n'en reste pas moins que

³ Depuis, la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages a été votée, et prévoit la constitution de Comités Locaux d'Information et de Concertation sur les Risques autour des sites industriels.

les procédures réglementaires s'efforcent dans une certaine mesure de créer de la visibilité au moins durant les périodes de concertation qui sont prévus dans la réglementation ou dans la loi.

Pour autant, certains acteurs s'accordent à constater que dans plusieurs circonstances, il a fallu l'intervention de parties prenantes, le plus souvent d'associations, pour que soient référencés et accessibles durant l'enquête des documents essentiels à la compréhension du dossier d'enquête publique ou pour que soient portés à l'attention du public des points litigieux dans la rédaction du dossier par l'exploitant. En revanche, les structures locales de concertation contribuent ou peuvent contribuer à la traçabilité de l'information. Elles sont souvent mobilisées par les parties prenantes pour avoir accès aux informations. D'une façon générale, les acteurs de la concertation soulignent le morcellement et le flou des textes réglementaires qui sont à l'origine de nombreux recours administratifs et constituent un obstacle à la visibilité. Dans le domaine nucléaire, l'édifice réglementaire constitue pour des raisons historiques une source de complexité importante qui porte préjudice à la transparence des procédures et du rôle de l'administration.

La perception de beaucoup d'acteurs locaux est que les acteurs traditionnels (exploitant, administration de contrôle, expert institutionnel) ont généralement des points de vue convergents. Cette perception contribue à affaiblir la légitimité des intervenants publics et suscite la méfiance des parties prenantes locales. L'implication de nouveaux acteurs originellement extérieurs au suivi devrait constituer une source d'exigences nouvelles pour les acteurs traditionnels permettant une plus grande lisibilité de leur propre action. Encore faut-il que les différences qui existent soient explicitées. Ainsi, l'un des apports de l'expérience du Groupe Radioécologie Nord Cotentin (GRNC) est d'avoir contribué à faire émerger au plan local une vision plus nette de la position des différents acteurs du suivi et notamment à différencier aux yeux des acteurs locaux la position de l'exploitant et celle de l'expert public.

On peut voir cependant dans l'expression de la pluralité des positions au sein de l'administration une source de vulnérabilité pour les décisions finales dont le contenu prêterait dès lors d'autant plus facilement à contestation. L'expression publique des débats qui peuvent exister entre, par exemple, l'administration et l'expert public est-elle contributrice de confusion ou au contraire de confiance sociale ? On rejoint là les débats sur les modalités de mise en œuvre de la transparence dans le contexte démocratique.

Légitimité, représentativité, responsabilité des acteurs dans la concertation et dans la décision

Ainsi que cela a été souligné précédemment (section 2.1.), l'influence des parties prenantes sur la décision conduit souvent à interroger leur légitimité ou leur représentativité sur le plan démocratique. La représentativité des associations ne peut être décidée a priori, mais elle est à considérer dans le cadre du processus de concertation.

La participation des acteurs locaux à la concertation est souvent supposée "aller dans le bon sens" sans que les motifs ne soient clairement explicités. Pour autant, les associations peuvent-elles se prévaloir d'une forme de délégation de la part de la population ? Celle-ci se considère-t-elle comme représentée par ces acteurs ? La notion d'acteurs relais dans la concertation est proposée pour caractériser la participation de ces acteurs locaux. Comment définir cette notion ? Chacun peut-il prétendre à être un acteur relais ? Comment cette notion s'articule-t-elle avec la légitimité économique de l'exploitant, avec la légitimité administrative de l'autorité et avec la légitimité technique de l'expert ? La pérennité de l'engagement des acteurs associatifs, leur appartenance territoriale, leur autonomie et leur liberté vis-à-vis de certaines contraintes, leur connaissance des spécificités locales ne sont-ils pas des éléments à considérer ?

Le fait est que ces acteurs sont souvent investis de formes de confiance sociale par la population. Cela a-t-il pour autant à voir avec la notion de représentation démocratique ? Une enquête sociologique réalisée dans le Nord Cotentin souligne que les acteurs associatifs bénéficient d'un capital de confiance élevé (supérieur à celui de l'exploitant ou des autorités). Pour autant, il ne leur est reconnu aucune légitimité pour participer à la prise de décision. De leur côté, les membres associatifs soulignent que leur contribution doit bien être comprise dans cette perspective. Cette question est liée de manière plus large à l'articulation entre concertation et décision. Tout en souhaitant que leur point de vue soit pris en compte, les participants à la concertation n'ont pas prétention à décider à la place des élus ou des administrations compétentes.

La confusion ne provient-elle pas du fait que la concertation est tantôt interprétée comme un moment de préparation de la décision, tantôt comme un processus itératif qui englobe le dialogue et la décision ? Ces hésitations invitent à mieux penser l'articulation entre concertation et décision, entre la phase de dialogue et la phase de la décision.

Les experts ayant participé à des contre-expertises soulignent également la nécessité de distinguer la responsabilité de l'expert institutionnel et celle d'expert extérieur. L'expert institutionnel est un spécialiste de son domaine d'expertise, il produit une expertise sur les dossiers fournis par l'exploitant. L'expert extérieur analyse également les dossiers de l'exploitant en s'appuyant sur ses connaissances et produit, en fonction des ressources dont il dispose, une nouvelle investigation, complémentaire ou différente de celle de l'expert institutionnel. Ainsi que l'exprime un expert associatif : "Il faut être très clair sur les limites de la concertation et de la contre-expertise. L'expert associatif lit et analyse les dossiers. Il ne les produit pas. Il faut voir les limites de ce rôle. Nous pouvons faire un rapport mais l'administration doit prendre ses responsabilités."

Accès à l'expertise et formation des parties prenantes : rôle des structures locales, des experts publics et des experts non institutionnels

Le suivi des installations nucléaires et non nucléaires constitue un domaine complexe où, de plus, les opérateurs et l'administration étant directement impliqués dans le processus de décision, l'éclairage apporté par les experts est essentiel pour contribuer à informer les parties prenantes et leur donner les moyens de se forger leur propre opinion.

Il est intéressant de mentionner ici que le Comité de la Précaution et de la Prévention (CPP)⁴ a été saisi en mars 2002 par le Ministre chargé de l'environnement d'une série de questions relatives à l'exercice de l'expertise dans le domaine du risque industriel accidentel. Dans son avis, le CPP a considéré comme indispensable qu'une expertise scientifique de qualité sur les risques et les moyens de prévention soit largement disponible, tant pour assurer la clarté du processus de décision que pour obtenir un niveau de sécurité le meilleur possible. Le CPP a également estimé que la qualité de l'expertise exige l'ouverture du processus d'expertise non seulement entre pairs, entre nationalités, entre spécialités, entre métiers mais aussi aux parties prenantes.

Pour les acteurs locaux, l'accès à l'expertise produite par les experts publics ou des experts non institutionnels est essentiel. Cet accès passe par toute une série de conditions et suppose des structures, des moyens et des procédures appropriés. L'objectif n'est pas de faire des acteurs locaux des experts, même s'ils sont souvent porteurs d'une connaissance pratique du territoire et des impacts de l'installation. L'objectif est plutôt de faire de l'expertise non pas la propriété des experts mais une ressource au service de toutes les catégories d'acteurs engagées dans le processus de concertation. Le pluralisme souvent invoqué dans l'expertise n'est pas recherché pour transformer la concertation en controverse scientifique entre experts des différentes parties. Le pluralisme est recherché pour sa contribution à la fiabilité de l'expertise aux yeux des parties prenantes. Il est également recherché car

⁴ Comité d'experts indépendants placés auprès de la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable

la confrontation des expertises est un moyen d'identifier les enjeux sociaux, politiques, éthiques qui se situent au cœur des constructions de l'expertise.

Certaines instances locales de concertation se sont ainsi dotées d'une mission de contre-expertise qui se situe au cœur de la dynamique de concertation. La contribution des instances locales n'est pas seulement de créer les conditions matérielles de la contre-expertise, mais également de créer les conditions d'un dialogue structuré et bien informé entre les parties prenantes. Il s'agit de créer des passerelles entre le public, le militant associatif, l'expert associatif, l'expert institutionnel, l'exploitant et l'administration afin de constituer une "chaîne de compréhension".

L'accès à l'expertise et la formation des acteurs locaux constituent des éléments essentiels de la qualité de la concertation. Dans cette perspective, il convient de souligner la possibilité pour des instituts d'expertise publique d'apporter une contribution spécifique.

Mise en oeuvre de la concertation : compétence, ressources, éthique

D'une façon générale, la concertation reste un exercice difficile qui mobilise des savoirs faire de médiation (qui n'existent pas toujours), s'inscrit dans le long terme, suppose des ressources dédiées (lesquelles ne sont le plus souvent pas prises en compte) et enfin nécessite un cadre éthique qui devrait être mieux explicité. Dans cette perspective, la fonction de médiation dans la concertation apparaît cruciale et nécessite des compétences spécifiques.

La question du financement de la concertation reste peu prise en compte. L'une des premières préoccupations concerne le financement de la participation des parties prenantes aux processus de concertation. De quelle nature doit être la prise en charge des acteurs non institutionnels : frais de déplacement, moyens matériels pour préparer les réunions, financement d'expertise, émoluments... ? Quelles règles devrait-on édicter ? Comment conserver une certaine souplesse au cadre de la concertation ? Comment assurer une prise en charge sans remettre en cause un engagement civique ? Un statut de représentant non institutionnel, s'inspirant sur certains aspects du statut de l'élu syndical ou politique, est évoqué. Certains acteurs de la concertation évoquent le risque d'une institutionnalisation de l'engagement civique qui lui ferait perdre son sens.

La conduite d'une démarche de concertation suppose en préalable que soit mis en place un dispositif de médiation et des processus qui suscitent la confiance. Dans certaines situations, l'exploitant mènera directement la concertation autour de son installation, un acteur administratif prendra en charge l'animation d'une consultation, la préparation des propositions et la décision finale. La concertation n'admet pas la précipitation ni la confusion des rôles. Il apparaît généralement préférable de confier à un tiers extérieur la conduite d'un exercice de concertation. C'est notamment le rôle d'une institution comme la Commission Nationale du Débat Public.

Enfin, il convient de souligner la nécessité d'un cadre éthique pour les acteurs de la concertation et la nécessité d'une honnêteté intellectuelle. Cette préoccupation reflète d'ailleurs assez bien la distinction opérée par le philosophe allemand Habermas qui distingue la communication stratégique ou tactique de la véritable communication. La finalité de la communication tactique est de permettre un projet. Au contraire, la finalité de la véritable communication se situe d'abord dans la relation, dans la compréhension mutuelle et dans la reconnaissance réciproque des identités. Cette préoccupation des acteurs de la concertation est souvent le reflet de leur expérience d'avoir été instrumentalisés dans des contextes tactiques où l'on s'est servi d'eux pour faire passer un projet. De la part des acteurs qui s'y engagent, le dialogue s'inscrit dans la durée, dans le respect mutuel et dans la qualité des relations.

Cette demande éthique révèle plusieurs inquiétudes sur la nature des réponses apportées dans le cadre de la concertation. Face à des questions qui touchent à la qualité de vie, des réponses données en

termes de normes ou de périmètre réglementaire apparaissent parfois tactiques ou dérisoires. Elles suscitent la méfiance et font douter de l'honnêteté de leurs promoteurs. De manière similaire, les solutions apportées pour traiter les effets d'une pollution seront interprétées comme un refus de s'attaquer aux causes du problème. Enfin, la réalisation d'études accueillies comme le signe d'une attention sérieuse à des préoccupations locales peut devenir le motif de déception, voire de défiance si elles se multiplient sans que l'on ne réponde pratiquement aux questions posées par la population locale.

ANNEXE

Résumés des études de cas, des enquêtes sur la concertation et de la contribution juridique

A.1. BNFL Stakeholder Dialogue

En 1985, compte tenu des débats suscités par des publications évoquant une possible relation entre les excès de leucémies observés autour des installations de Sellafield en Grande Bretagne et les rejets de ces installations, le Gouvernement britannique a mis en place une commission (COMARE - Committee on Medical Aspects of Radiation in the Environment) ayant pour objet d'évaluer les effets liés à ces rejets et plus largement aux rejets des différentes installations nucléaires. Cette commission composée d'experts scientifiques indépendants publie régulièrement les résultats de ses évaluations.

Il faut rappeler en outre l'existence de la convention dénommée OSPAR, signée en 1992 et concernant la protection de l'environnement marin de l'Atlantique Nord-Est. Pour marquer son entrée en vigueur, la conférence ministérielle, qui s'est tenue à Sintra en juillet 1998, a adopté les principaux axes de sa stratégie à long terme. Pour les substances radioactives, cette stratégie vise à *"parvenir (d'ici 2020) à des teneurs ambiantes (dans les mers européennes) dans le cas des substances radioactives présentes à l'état naturel, et proches de zéro dans le cas des substances radioactives de synthèse."* Des négociations sont en cours entre les pays de l'Europe du Nord sur les niveaux des rejets chimiques et radioactifs dans les mers européennes de l'Atlantique Nord Est et leurs évolutions.

Dans ce contexte, en septembre 1998, BNFL, l'exploitant des usines de retraitement de Sellafield, s'est engagé de sa propre initiative dans une démarche de concertation avec des acteurs locaux et nationaux. Cette démarche, dénommée "BNFL National Stakeholder Dialogue", avait pour but de fournir à BNFL des *« conseils et recommandations afin d'améliorer sa politique et sa stratégie environnementales »*. La démarche mise en œuvre est ouverte à toute personne ou organisation se considérant concernée par le sujet.

Pour mettre en place cette démarche, BNFL a mandaté un organisme indépendant "The Environment Council", spécialisé dans les processus de concertation et de dialogue sur les questions d'environnement. Suite à une première réunion en septembre 1998, impliquant environ une centaine de personnes, le dialogue a été organisé sur la base de quatre groupes de travail autour d'un groupe plénier, les thèmes retenus étant : la gestion des rejets de l'installation de Sellafield, la gestion des déchets "solides" (principalement liée à l'installation de Sellafield), la gestion du combustible irradié (retraitement versus stockage direct) et le devenir des stocks de plutonium. Les règles de fonctionnement des groupes ont été proposées par Environment Council et discutées et adoptées par les participants. De plus, le processus est clairement délimité dans le temps.

Le premier groupe de travail a pris en considération l'ensemble des rejets de l'installation à partir de l'année 2000 et l'analyse de ce groupe a porté sur les différentes implications des stratégies d'amélioration permettant de réduire les rejets à l'horizon de 2020. Les données utilisées et les calculs en termes de doses ont été fournies directement par l'exploitant BNFL. Ces informations ont été revues par le groupe de travail et ont été considérées comme suffisantes pour le fonctionnement du groupe. De plus, les membres du groupe de travail s'accordent pour reconnaître que compte tenu des niveaux déjà atteints, les impacts radiologiques (en termes de doses) ne constituent pas le principal élément moteur pour la poursuite de la réduction des rejets de l'installation. La question de l'acceptabilité politique des rejets a été discutée et est considérée comme un élément essentiel pour la réduction des rejets. Pour le groupe, cette acceptabilité doit prendre en compte : la perception du public, le développement durable et le principe de précaution.

Les discussions du groupe de travail ont essentiellement porté sur la construction de scénarios pour les activités futures du site de Sellafield. Un consensus s'est établi pour analyser les scénarios comprenant la fermeture de certaines installations dans un horizon plus ou moins éloigné. Le groupe reconnaît que les propositions faites par BNFL montrent une volonté de réduire les rejets, mais demande que BNFL s'engage plus clairement sur l'échéancier de la mise en œuvre des propositions de réduction des rejets et de la fermeture des installations.

Au-delà de cette discussion sur les scénarios prospectifs, il faut souligner que, compte tenu des différences de sensibilité des participants du groupe de travail, aucun consensus n'a pu être obtenu quant à l'interprétation de la stratégie à long terme adoptée lors de la conférence ministérielle de Sintra de la convention OSPAR. Par ailleurs, le groupe plénier a décidé de lancer une étude socio-économique sur la région West-Cumbria visant à évaluer les impacts de divers scénarios quant à l'exploitation des installations de Sellafield. BNFL poursuit son processus de dialogue et a proposé une ré-évaluation des scénarios un an après la sortie du premier rapport. Ainsi, une nouvelle réunion du groupe de travail a eu lieu en janvier 2002.

Parallèlement, les autorités britanniques (Environment Agency) ont engagé un processus de consultation dans le cadre de la révision des autorisations de rejets des installations de Sellafield. Au Royaume-Uni, Environment Agency est l'organisme chargé de préparer les autorisations de rejets des installations nucléaires et non nucléaires et de les soumettre aux Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. En 1994, lors du processus d'autorisation de création d'une nouvelle installation de retraitement à Sellafield, les Ministères de l'Environnement et de l'Agriculture ont demandé qu'une procédure soit mise en place pour permettre un ré-examen tous les trois ans de l'ensemble des autorisations de rejets des installations nucléaires. Environment Agency a entamé une réflexion dans ce sens et, en février 2000, a soumis pour commentaires un document, spécifiquement dédié aux installations de Sellafield, qui décrit la méthodologie qu'il souhaitait utiliser pour évaluer les impacts des rejets et définir les autorisations de rejets en tenant compte des stratégies de réduction des rejets possibles. Ce document a été envoyé directement pour consultation aux élus locaux de la région de Sellafield, aux administrations locales et nationales, aux ONG, aux acteurs économiques de la région... Par ailleurs, le document était accessible directement sur le site WEB d'Environment Agency, ainsi que dans des lieux de consultation locaux. Cette consultation a duré 8 semaines. Au total, 42 commentaires écrits ont été adressés à Environment Agency. En août 2000, Environment Agency a publié un rapport reprenant chaque commentaire numéroté et présentant sa réponse. Parmi les items qui ont donné lieu à discussion, on peut noter : la justification de l'installation, la sécurité à long terme (100-1000 ans), la définition de l'objectif "proche de zéro" dans la convention OSPAR, la nécessité d'intensifier les contrôles indépendants, le développement des recherches sur les impacts à la flore et à la faune et les enjeux économiques pour la région. A la fin de l'année 2003, le projet d'arrêté de rejets pour l'installation BNFL de Sellafield, soumis au Gouvernement Britannique, était toujours en attente d'une décision.

A.2 Le Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI) Côte d'Opale Flandres

Comptant parmi les principaux ports français, le site industriel de Dunkerque comprend une centrale nucléaire et une quinzaine de sites SEVESO principalement dans le domaine de la métallurgie mais aussi de la chimie lourde (raffinerie pétrolière). En 1989 après une longue période de conflit avec l'industrie, les élus prennent acte de la crise économique majeure qui touche la région et s'engagent dans une réflexion pour relancer le développement économique en prenant en compte le passé d'industrie lourde de leur ville. Il est décidé de rester fidèle à cette vocation, et de favoriser l'implantation de nouvelles industries en s'assurant que les nouveaux projets seront visés par les acteurs locaux et que les effets sur l'environnement seront correctement maîtrisés et surveillés. Pour répondre à ces objectifs un Secrétariat Permanent de Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI)⁵ est créé. Son conseil d'orientation réunit sous la présidence du Préfet des représentants : de la Chambre de Commerce et d'Industrie, du patronat, de 18 municipalités (rassemblées en une Communauté Urbaine), de 15 associations locales (rassemblées en Fédération) et des services déconcentrés de l'Etat.

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

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

Au cours du séminaire de Ville d'Avray, les activités du SPPPI ont été présentées par M. Thierry Dubuis (animateur du SPPPI, de la DRIRE), M. Jean Sename (président de l'ADELFA, fédération des

⁵ Le SPPPI est une structure collégiale réunissant l'ensemble des acteurs locaux (services de l'Etat, collectivités locales, industriels, associations pour la protection de l'environnement, médias, experts,...) ayant un intérêt commun pour les questions d'environnement industriel. Ses missions et sa composition sont définies par un arrêté préfectoral, sans fixer pour autant une structure juridique. Il existe actuellement 11 SPPPI en France dont les principales missions s'articulent autour des trois axes suivants : 1) orienter et lancer des études en vue de réduire les pollutions et les risques industriels ou en évaluer les effets ; 2) définir et décider collégialement des objectifs et des mesures à prendre afin de lutter contre les pollutions et minimiser les risques, sans pour autant interférer avec l'application des réglementations ; 3) assurer l'information du public sur les questions liées à l'environnement industriel.

associations de l'agglomération dunkerquoise), Mme Marie-Paule Hoquet (CLCV, membre de l'ADELFA) et M. Patrick Gheerardyn (MEDEF Côte d'Opale). Tous ont confirmé que le SPPPI était un outil indispensable pour dialoguer en transparence et sans esprit de conflit sur les problèmes souvent complexes que soulèvent les activités à risques de l'agglomération. Le SPPPI est un lieu d'information vers le public mais c'est également un lieu de rencontre et de débat où les partenaires sont à l'écoute les uns des autres, et chacun est reconnu comme un partenaire à part entière malgré les divergences. C'est en ce sens à la fois un outil de compréhension et un endroit où chacun garde sa personnalité et joue son rôle. Les différents partenaires mesurent leur évolution dans ce dialogue. Pour les associations, le Secrétariat a abouti à une « désacralisation » du spécialiste : les représentants associatifs ont pu se former et l'ouverture des ingénieurs a été particulièrement appréciée. Les industriels comme l'administration, de leur côté, reconnaissent avoir pris l'habitude de parler et de dialoguer avec le public. Le rôle de l'administration, qui intervient dans le SPPPI comme animateur, mais aussi comme agent de contrôle des activités industrielles, ou comme promoteur de l'industrie, est un sujet d'interrogation.

Le SPPPI a pour ambition d'aller plus loin que la réglementation. Cela tient notamment au fait qu'il couvre un large territoire et peut prendre en compte les problèmes spécifiques qui se posent à cette échelle alors que la réglementation des installations classées travaille par installation, par unité. Les industriels et l'administration expliquent ce qu'ils font. Les élus et les associations expriment leurs attentes. Dans ce dialogue émergent des priorités spécifiques au site qui ne peuvent souvent pas être prises en charge dans le cadre réglementaire.

Toutefois le SPPPI n'est pas habilité à prendre de décision. Cela pose question pour les associatifs qui redoutent que les décisions soient prises avant la consultation ou que les débats au SPPPI soient insuffisamment pris en compte par les décideurs. La réception tardive des documents discutés en réunions, leur densité, leur difficile accessibilité, le manque de temps pour le débat font craindre que cette instance cache une fonction d'exutoire pour la critique. Enfin, une interrogation persiste parmi les associations sur la capacité du SPPPI à apporter des réponses à une tension jugée insoluble entre développement et qualité de vie. Pour les exploitants, le SPPPI est une opportunité pour engager un dialogue sur l'industrie avec la population, et pour prendre des mesures volontaires qui puissent répondre aux attentes locales.

En conclusion, les différentes parties sont positives sur leur appréciation du SPPPI qui tend à élargir la participation aux représentants syndicaux, et se prépare à aborder la question de la santé et de ses liens avec l'environnement industriel.

A.3. Demande d'autorisation de rejets du CNPE de Saint-Alban : analyse des griefs de la CRII-RAD

Par un Mémoire du 5 février 1999, adressé aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et de l'industrie, la CRII-RAD a sollicité l'annulation de la procédure d'enquête publique concernant le renouvellement des autorisations de rejets de la centrale nucléaire de Saint-Alban. La CRII-RAD, estimant que le dossier de demande d'autorisation présentait des inexactitudes et des lacunes, demandait l'interruption de la procédure d'enquête publique et le réexamen du dossier par l'autorité de sûreté nucléaire. Les critiques portaient plus particulièrement sur le résumé non technique du dossier et la synthèse des bilans radioécologiques.

Le résumé figurant dans le dossier de l'enquête publique de la centrale de Saint-Alban contient des indications que la CRII-RAD considère comme étant de l'ordre du plaidoyer. Ainsi, il est écrit dans le résumé : *« Les médecins de la CIPR ont déterminé des limites acceptables, sans risque pour la santé. Elles ont été reprises par l'Union européenne, par la législation française et dans celle des autres Etats membres. »*

En ce qui concerne le bilan radioécologique, la CRII-RAD a émis des critiques portant sur son caractère incomplet *« pour démontrer la quasi-absence d'impact de ses rejets sur l'environnement, EDF s'appuie entièrement sur le bilan décennal qu'elle a commandité à l'IRSN... cette étude constitue près du tiers du dossier et prétend rendre compte de l'état radiologique de l'environnement de la centrale. La lecture attentive de ce document révèle des lacunes inadmissibles dans un dossier réglementaire ... »*

Le contrôle du dossier qu'évoque la CRII-RAD renvoie à la notion d'examen préliminaire du dossier, encore appelé « examen de recevabilité ». En pratique, l'autorité de sûreté nucléaire s'appuie sur les avis de divers services et experts, dont généralement l'IRSN, pour juger de la recevabilité du dossier. L'argumentation de la CRII-RAD en faveur d'un examen plutôt « engageant » pour les pouvoirs publics soulève une première interrogation : dans le cas où les Pouvoirs Publics s'engagent, qui porte alors la responsabilité du dossier soumis à instruction et enquête publique ? . Deuxième interrogation : dans le cas d'un examen préliminaire relativement approfondi, le dossier doit-il se limiter aux pièces du dossier cité dans le décret du 5 mai 1995 ou convient-il d'examiner aussi les pièces additionnelles qui sont précisément celles visées par la plainte de la CRII-RAD ? La troisième interrogation est celle du type d'information sur lequel l'IRSN se base pour expertiser l'étude d'incidence ou l'étude d'impact de l'installation. Il faut souligner que la méthodologie d'évaluation de l'impact des rejets sur les populations que l'IRSN appliquait habituellement consistait à apprécier cet impact à partir de la modélisation des transferts des rejets jusqu'à des groupes de population susceptibles d'être les plus exposés. L'évaluation de l'impact ne reposait pas sur les mesures réalisées dans l'environnement. Enfin, une dernière interrogation concerne l'inclusion par l'exploitant, dans le dossier soumis à enquête, des études radioécologiques réalisées par l'IRSN. L'IRSN serait juge et partie. On notera toutefois, tout d'abord que le service chargé de l'expertise n'est pas le même que celui qui réalise les mesures. De même, le service qui réalise les mesures de surveillance pour l'autorité n'est pas celui qui réalise des mesures dans le cadre de contrats avec l'exploitant. Enfin, et surtout, les mesures sont des informations objectives encadrées par des procédures donnant lieu à des intercomparaisons. Par contre, c'est à l'exploitant d'interpréter ces mesures. Une enquête réalisée au plan européen par l'IRSN (juillet 2000) confirme que telle est la pratique générale au plan européen.

A.4. Le processus de concertation autour de la révision du décret d'autorisation de l'usine COGEMA La Hague

En 1995 et 1997, le Professeur Viel et son équipe publient les résultats d'études épidémiologiques analysant l'évolution de l'incidence des leucémies notamment chez les jeunes du canton de Beaumont-Hague et interrogeant le lien entre les rejets de l'installation COGEMA et l'occurrence de leucémies parmi ces jeunes. La polémique suscitée par ces publications a conduit les pouvoirs publics à décider la mise en place début 1997 d'une Commission Scientifique présidée par le professeur Souleau⁶ chargée de réaliser une nouvelle étude épidémiologique. Après la remise du rapport d'étape de cette Commission en juillet de la même année, deux nouvelles personnalités ont été chargées de poursuivre le travail engagé : Annie Sugier, Directrice de la Protection à l'IRSN et le professeur Alfred Spira, Directeur de recherche à l'INSERM. La première a été chargée en tant que Présidente du Groupe Radioécologie Nord-Cotentin (GRNC), de reconstituer les doses reçues par les populations concernées et d'évaluer les risques de leucémies liés aux rejets de l'installation de COGEMA La Hague ainsi qu'aux rejets des autres installations nucléaires de la région ; le professeur Spira étant chargé d'approfondir les études épidémiologiques. Le GRNC, composé d'experts de diverses origines, a contribué de façon significative au processus de concertation associé aux installations COGEMA La Hague.

Parallèlement, un dialogue était engagé depuis 1994 entre COGEMA et l'autorité de sûreté nucléaire en vue de modifier les décrets d'autorisation de création de l'établissement de La Hague et de réexaminer les autorisations de rejets radioactifs. Suite au dépôt par COGEMA d'un projet de dossier de demande de modifications de ses autorisations de création (DAC), l'autorité de sûreté nucléaire réunit, en septembre 1998, un groupe d'experts pluraliste sous la présidence d'Annie Sugier, en tant que Présidente du GRNC, pour donner un avis sur la recevabilité des études d'impact et de dangers fournis dans le projet de dossier. Un avis était demandé parallèlement à l'IRSN.

Pendant cette période, des discussions se sont instaurées aux différents niveaux de l'administration quant au périmètre de la demande de COGEMA : devait-elle être limitée à une demande de modification des décrets d'autorisation de création ou pouvait-elle inclure également une demande de modification des autorisations de rejets ?

La première analyse des dossiers, tant par le groupe d'experts que par l'IRSN, a conduit à l'automne 1998 à un avis de refus de la recevabilité en l'état du projet de dossier de COGEMA et à la demande de compléments d'informations. Suite aux compléments apportés par COGEMA, l'autorité de sûreté nucléaire a saisi à nouveau le groupe d'experts qui a rendu un avis favorable début 1999, tout en émettant des critiques explicites notamment sur la faiblesse de l'étude d'impact des rejets chimiques et sur la justification du niveau de rejet maximum annoncé.

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

S'agissant des autorisations de rejets, la dernière étude du processus est celle de la fixation des nouvelles autorisations Cette étude a été engagée en mai 2000 par l'autorité de sûreté nucléaire qui a demandé à l'IRSN de lui faire part de son avis "sur les bases techniques à retenir pour la fixation des limites relatives à la composante radioactive des rejets". Dans sa réponse, en septembre 2000, l'IRSN a

⁶ Doyen de l'Université de Pharmacie de Châtenay-Malabry

présenté "une analyse du domaine de fonctionnement demandé par COGEMA sans évolution des procédés actuellement mis en œuvre et a examiné des voies d'amélioration à court terme ou à plus long terme, susceptibles de réduire encore les niveaux de rejets radioactifs". L'IRSN a donc bien joué ainsi son rôle d'expert proposant des alternatives, la décision finale appartenant aux autorités.

Parallèlement, le GRNC a poursuivi ses travaux propres. En particulier, en juillet 2000, une nouvelle mission a été confiée au GRNC portant sur l'analyse des incertitudes associées à l'évaluation de l'impact radiologique et sur l'étude de l'impact des rejets chimiques.

Cette étude illustre d'une façon particulièrement explicite tout d'abord la difficulté pour les acteurs qui se situent à l'extérieur du cercle formé par l'exploitant, l'administration et ses appuis techniques et plus particulièrement pour les acteurs locaux d'avoir une vision complète du processus d'autorisations dans le contexte d'une INB. Mais elle met également en évidence des avancées importantes qui ont été introduites dans le processus de concertation. Ainsi, l'étude met en évidence l'existence d'un processus informel de dialogue entre l'administration et l'exploitant en amont du dépôt officiel de la demande et donc de l'enquête publique. Ce fonctionnement, du fait qu'il n'est pas connu, brouille la lisibilité du processus et la distinction des rôles entre l'exploitant et l'administration qui est une condition de la crédibilité du dispositif de contrôle.

Quant à la consultation opérée à travers l'enquête publique, elle reste un outil au service de l'administration dans son processus de décision mais n'éclaire pas nécessairement les motivations de la décision finale, une partie des arguments techniques qui la sous-entendent n'étant pas rendus publics. Ainsi, les questions des intervenants, dans le cadre de l'enquête publique, ne donneront pas lieu à un dialogue avec l'exploitant dans la mesure où les réponses ne seront pas diffusées ni discutées publiquement. Elles seront remises au commissaire enquêteur après la clôture de la consultation publique. De même, les prescriptions retenues par l'administration et inscrites dans l'arrêté d'autorisation de rejets du 10 janvier 2003 ne sont pas soumises à débat ou consultation (au contraire de l'étude de cas anglaise – voir BNFL). Il faut souligner cependant que cet arrêté prévoit une révision de ces autorisations dans un délai de 4 années ainsi que l'appréciation annuelle par le GRNC de l'évaluation de l'impact dosimétrique de ces rejets.

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

A.5. La concertation autour du site METALEUROP Nord de Noyelles-Godault

Le site Metaleurop Nord de Noyelles-Godault date de 1894 et comprend deux fonderies produisant du plomb et du zinc. Ce site est confronté à une urbanisation relativement importante à proximité. Au moment du séminaire de Ville d'Avray, les actionnaires de l'usine venaient d'annoncer qu'ils se retiraient, laissant le site dans une situation économique grave et remettant en cause les actions engagées en matière de concertation par rapport à la pollution.

Compte tenu des rejets atmosphériques de cette installation depuis de nombreuses décennies, la pollution des sols est très importante. L'Etat avait déjà engagé des démarches dans ce contexte, il y a plus de vingt ans. Il avait demandé à Metaleurop de faire des investigations dans les sols à proximité de son site. Des études sanitaires ont été réalisées à l'initiative de l'Etat à partir de 1985. Cependant, une des difficultés majeures rencontrées notamment par l'association EDA (Environnement et Développement Alternatif) est la propension des populations locales à subir les effets de la pollution sur leur santé afin de conserver une activité économique dans la région. Ainsi, à Noyelles-Godault, les riverains sont aussi les salariés de l'entreprise qui pollue.

Bien que des actions aient été initiées par les Pouvoirs Publics dès le début des années 1980, l'exemple de Metaleurop met en évidence les difficultés qu'ont les acteurs locaux (élus et administration locale) à utiliser les travaux des scientifiques pour mettre en place leur plan d'actions. EDA souligne ainsi l'absence d'outil pertinent permettant une prise en compte globale des problèmes liés à l'ensemble du territoire et de la vie des habitants.

EDA s'était engagée, en concertation avec des salariés de l'usine, dans une réflexion sur de nouveaux modes de production dans une perspective de développement durable, notamment à travers la mise en place d'une unité de recyclage des batteries automobiles pour pallier la disparition de la filière Zinc. Parmi les actions engagées par cette association, il convient également de souligner la signature d'une convention avec le Conseil Régional, puis avec Metaleurop, visant à mettre en place un laboratoire de recherche pour le traitement des sols pollués. Ceci a donné lieu à la publication d'un guide des « phytotechnologies » susceptibles d'être valorisées dans différents contextes de pollution des sols.

L'Etat a également instauré des restrictions d'urbanisme, avec la mise en œuvre d'un Projet d'Intérêt Général (PIG), validé par un arrêté préfectoral du Préfet du Pas de Calais du 20 janvier 1999. Après la mise en œuvre du PIG, d'autres outils étaient en train de se mettre en place dont une Commission Locale d'Information et de Surveillance prévue par le code de l'environnement.

Malheureusement, l'ensemble des acteurs impliqués dans cette démarche de concertation, tant industriels, que riverains, associatifs, élus locaux ou encore les pouvoirs publics regrettent que l'annonce de la fermeture pure et simple de l'entreprise intervienne au moment où cette dynamique initiée pour améliorer la protection de la santé des ouvriers et des riverains ainsi que l'environnement commence à porter ses fruits. Il existe une volonté de ces divers acteurs de demander au groupe Metaleurop de faire face à ses responsabilités et de trouver des solutions aux problèmes économiques, sanitaires et environnementaux pour la région.

A.6. La Commission Locale de Surveillance de la centrale de Fessenheim

La Commission Locale de Surveillance de Fessenheim est la première Commission Locale créée en France autour d'un site nucléaire. Elle voit le jour en 1977 suite à un vif débat sur le projet nucléaire dans la plaine du Rhin, qui a donné lieu à un recours devant le Conseil d'Etat, mais aussi à une grève de la faim. D'autres Commissions Locales ont été créées à partir de 1979, encadrées depuis 1981 par la circulaire Mauroy « tendant à faciliter la création de commissions locales autour de tous les grands équipements énergétiques », les centrales nucléaires en premier lieu, et donnant un pouvoir d'initiative aux Conseils Généraux.

Un des enjeux principaux pour la Commission de Fessenheim a été de trouver sa place dans le suivi de la centrale nucléaire, dominé par une relation de contrôle bien établie entre l'exploitant et l'administration. Par rapport à EDF, la CLS a eu du mal à dépasser le rôle de simple relais d'information. Vis-à-vis de l'administration, elle a rencontré des difficultés pour accéder à des documents et à exprimer un point de vue autonome sur les décisions qui étaient prises par la Préfecture. Cela s'est traduit de manière assez forte en 1983 par le boycott de la Commission Locale par les conseillers généraux.

En 1989 à l'occasion de la première visite décennale de la centrale, la Commission Locale a commandité deux contre-expertises, l'une sur le volet sûreté au GSIEN⁷, l'autre sur les aspects radioécologiques à la CRII-RAD⁸. Cette affirmation du rôle de surveillance par le recours à l'expertise autonome a été inscrite dans les nouveaux statuts de la commission en 1994 : « *La Commission a pour but de faciliter, à la population du Haut-Rhin en particulier, l'accès à l'information sur le fonctionnement de la centrale nucléaire de Fessenheim. Elle peut être le lieu d'expertise concernant les points particuliers relatifs à ce fonctionnement. (...) La Commission Locale de Surveillance à la majorité de ses membres peut proposer au Conseil Général le recours à des expertises portant sur des sujets particuliers présentés par l'exploitant de la centrale, la DSIN⁹, la DRIRE¹⁰ ou tout autre organisme* ».

Pour mener à bien cette mission, plusieurs facteurs ont été déterminants. La Commission compte un nombre limité de membres ce qui favorise le travail en sous-commission, le suivi et l'analyse des expertises. La CLS dispose d'un secrétariat à temps complet et des services du pôle Environnement et Cadre de vie du Conseil Général, d'une ligne spécifique pour son fonctionnement dans le budget du Conseil Général et d'un budget d'environ 15 000 Euros par an pour les expertises (généralement complété à hauteur de 100% par la DRIRE). EDF, invité permanent de la Commission, participe activement à ses travaux par sa collaboration, notamment en offrant un accès aux documents, et en répondant aux questions de ses membres. Contrairement aux orientations de la circulaire Mauroy, le Conseil Général n'a pas souhaité que la CLS soit co-financée par l'exploitant.

Les expertises commanditées au GSIEN et à la CRII-RAD sont encadrées par une convention signée par la Commission Locale, l'expert indépendant, la DRIRE et l'exploitant EDF, et sont prises en charge financièrement par le Conseil Général du Rhin et la DRIRE. Elles sont suivies par un comité de pilotage pluraliste avec un représentant administratif de la Commission Locale, un élu local, une association et un représentant de la DRIRE.

⁷ Groupe de Scientifiques pour l'Information sur l'Energie Nucléaire

⁸ Commission de Recherche et d'Information Indépendantes sur la Radioactivité

⁹ Direction de la Sûreté des Installations Nucléaires

¹⁰ Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

La seconde visite décennale a permis de mesurer l'évolution de la situation du CNPE, mais plus encore de normer et hiérarchiser les questions, et d'identifier les acteurs pertinents pour traiter chacune d'elle. Ce travail a également été l'occasion de mesurer les points de consensus et de débat. Pour la CLS, cela a été une étape importante pour définir sa mission spécifique de suivi dans la durée, et se positionner comme un acteur local de suivi et de médiation, cependant que le débat sur l'étendue et la portée du rôle de « surveillance » de la Commission reste ouvert.

A.7. Enquête auprès des associations : la participation des associations à la concertation autour des sites industriels en France

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

Les réflexions internationales en matière de concertation autour des sites industriels sont généralement parties du constat que les démarches d'information des populations restent insuffisantes pour instaurer un climat de confiance autour des installations à risques. Aux Etats-Unis comme en Europe, les démarches de communication visant à "rassurer" le public sur la capacité des industriels à maîtriser les activités à risques et la capacité des autorités publiques à contrôler ces derniers se sont soldées par un échec. Celui-ci est attribué le plus souvent à un écart entre la perception des risques par les experts et les "profanes". Loin de combler cet écart, ces initiatives de communication ont cristallisé un clivage entre industriels, administrations et public n'ayant pas favorisé l'émergence de perspectives de résolution commune des problèmes de risques, et n'ont pas réussi à entamer un déficit de confiance durable.

Depuis de nombreuses recherches ont été menées pour analyser la question de la confiance, les conditions de sa robustesse et de sa vulnérabilité. On peut conventionnellement distinguer trois pôles dans la confiance : vigilance, confiance sociale et quiétude. Un des fondements de la confiance réside dans le fait qu'une vigilance et un contrôle sont exercés sur un site ou une activité industrielle par des acteurs au niveau local, national, international qui, de par leur savoir technique, leur statut réglementaire ou leur simple proximité au site en tant que riverain ont compétence pour ce faire. Cependant, il est nécessaire que ces acteurs s'inscrivent dans un mécanisme de confiance sociale, c'est-à-dire que leur capacité à exercer cette vigilance et à améliorer le suivi du site soit éprouvée et reconnue par un cercle large d'acteurs. Il faut donc que ces acteurs de vigilance développent des relations interpersonnelles avec leur environnement social. Enfin, au-delà c'est un mécanisme de quiétude qui peut se mettre en place : de la même manière que nous ne remettons pas en question les attitudes de routine que nous adoptons dans la vie quotidienne (quand par exemple nous mettons une lettre à la poste, ou encore lorsque nous allons au restaurant), la présence d'acteurs vigilants est en soi un facteur de quiétude. Sans encourager la vigilance, la quiétude est utile en ce qu'elle nous permet de consacrer notre temps à d'autres activités. Vigilance, confiance sociale et quiétude sont des pôles qui sont liés les uns aux autres et peuvent alterner dans le temps.

La concertation : entre lutte et dialogue

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

Si la démarche de concertation marque en soi une volonté de dialogue et de coopération, elle ne doit pas nécessairement viser le consensus. La mission d'information revendiquée par la plupart des instances de concertation est souvent rejetée par les associations qui ne souhaitent pas devenir le relais de la communication unilatérale de l'exploitant ou de l'administration. En revanche le réseau associatif désire influencer les décisions qui ont un impact local en laissant à l'exploitant et à

l'administration la responsabilité entière des choix. De cette manière, les associations ont l'ambition de contribuer au fonctionnement « sûr » des installations, même si par ailleurs elles peuvent contester la justification de leur implantation et/ou de leur activité.

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

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

Les conditions de l'action associative

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

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

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

Tout l'enjeu pour les associations locales est d'accéder à des informations stratégiques ou de les produire. En d'autres termes, il s'agit de faire émerger des renseignements sur les équipements techniques et les risques qui posent réellement question en termes de protection de l'environnement, de santé des populations ou de sécurité. Par là même, les associations souhaitent soulever des interrogations sur les aspects techniques et réglementaires de l'exploitation mais également sur des aspects éthiques. La possession de cette information stratégique permet aux associations de forcer l'attention dans le jeu institutionnel en amenant l'exploitant et l'administration à s'expliquer, à écouter ce qu'elles-mêmes ont à dire, pour finalement initier un dialogue. Les sources de cette information sont diverses depuis les données de l'exploitant et de l'administration jusqu'à l'expertise pluraliste.

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

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

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

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

Néanmoins, il semble toujours exister une tension au sein des associations et collectifs, parfois même parmi leurs membres, entre le souci de contribuer au suivi de l'installation et la crainte de servir de caution à l'exploitant et/ou à l'administration. La politique de la chaise vide est parfois pratiquée.

Les instances formelles de concertation représentent des structures lourdes qui ne favorisent pas le dialogue direct entre les parties en présence dans la mesure où l'intérêt pour la concertation est diversement partagé entre elles. Les associations souhaitent avant tout pouvoir interroger et écouter l'exploitant. Dès lors qu'il existe entre exploitants et associations une volonté commune de progresser dans le dialogue et de dépasser la stricte application de la réglementation, la mise en place de structures informelles où les associations et l'exploitant constituent les principales parties crée les conditions d'une discussion plus ouverte et équilibrée. Pour les associations, ces échanges informels sont une garantie d'un lien continu entre l'exploitant et son environnement social proche. Pour l'industriel, du moins tel que le relayent les associations rencontrées, il y a souvent un enjeu pour la durabilité de son implantation locale.

Par ailleurs, plusieurs associations de niveau départemental ou régional s'investissent de manière inédite dans les processus informels de concertation en jouant les médiateurs entre l'exploitant, l'administration et les associations locales. En revanche, elles s'interrogent sur les difficultés pour l'administration à situer son propre rôle dans ces formes non officielles de dialogue par rapport à sa mission de contrôle.

Conclusion

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

En définitive, les associations sont à la fois conscientes des limites des dispositifs de concertation existants et des opportunités qu'offrent des structures plus informelles de dialogue. Tout en étant modestes, leurs ambitions en matière de concertation sont pragmatiques. Elles visent à imposer non pas un avis, mais un dialogue pour soumettre l'exploitant à l'épreuve du regard extérieur de citoyens locaux concernés, et d'une certaine manière pour le contraindre – tout comme l'administration – à donner le meilleur de lui-même. Jouant parfois les trouble-fêtes, les acteurs associatifs font prendre en

compte dans le suivi d'une installation industrielle un ensemble de critères non techniques et non réglementaires qui peuvent apporter une contribution réelle à la sécurité de l'installation. Ils font également expliciter les présupposés des solutions techniques et évaluent leur cohérence avec l'environnement social local.

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

A.8. Contribution juridique

Cette contribution juridique présente quelques moments clefs de la vie d'une installation en explicitant et comparant le cadre légal d'autorisation et de fonctionnement des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) et des Installations Nucléaires de Base (INB).

Trois textes de base servent de référence constante :

- **L'autorisation de création**
 - Pour les ICPE, elle est régie par la Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (J.O. du 20 juillet 1976), dite Loi Installations Classées, codifiée *aujourd'hui au Livre Cinquième, titre I du Code de l'environnement (cf. art. L511-1 et suivants) et par le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour son application* .
 - Dans le domaine nucléaire l'équivalent est le décret n°63-1228 du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires (J.O. du 14 décembre 1963).

- **L'autorisation de rejets ou de prélèvements d'eau ou d'effluents atmosphériques**
 - Dans le domaine des ICPE : loi du 19 juillet 1976 précitée et décret du 21 septembre précité pris pour son application. Conformément au principe d'indépendance de la police des installations classées au regard de la police de l'eau (cf. article 10-I de la loi n°92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 dans sa rédaction issue de l'article 69-II de la loi « Barnier » n°95-101 du 2 février 1995, par ailleurs codifié à l'article L214-1 du Code de l'Environnement), les dispositions de la loi sur l'eau précitée ne s'appliquent pas aux rejets ICPE. .
 - Dans le domaine nucléaire : décret 95-540 du 4 mai 1995, relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base (J.O. du 6 mai 1995).

1. L'autorisation : indépendance des procédures

Face à la multiplicité des procédures, le principe d'indépendance des procédures mérite d'abord attention. Ce principe signifie d'une part, que chaque autorisation, spécifique, ne vaut pas pour un autre domaine que celui pour lequel elle a été accordée et, d'autre part, que les irrégularités affectant une autorisation ne vicent pas les autres autorisations accordées à propos du même projet. Ainsi, l'autorisation de création d'une installation nucléaire est juridiquement distincte d'une déclaration d'utilité publique (DUP), soumise à des règles différentes. En conséquence les vices affectant la DUP ne peuvent être invoqués à l'encontre du décret d'autorisation d'une centrale nucléaire (*Conseil d'Etat 28 février 1975, Herr et autres*) et inversement.

Par ailleurs, en application du principe d'indépendance des législations et réglementations ICPE et INB (*cf. décret du 24 octobre 1967 et Conseil d'Etat 27 mai 1991, Ville de Genève et autres*), les exploitants des installations nucléaires de base ne sont pas soumis à la procédure d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement et ne sont pas tenus de procéder à l'étude de dangers dont le contenu est régi par le décret installations classées du 21 septembre 1977 (*Conseil d'Etat 27 mai 1991, ville de Genève précité*). Cependant, une étude de danger prévue par l'article 3.I du décret du 11 décembre 1963 demeure requise.

1.1. Recevabilité, bien-fondé, acceptabilité

Dans un procès, avant de rechercher si une demande est fondée, le juge doit au préalable examiner si elle est recevable. Une fois seulement cette première étape franchie, il peut entrer dans le vif du sujet, instruire et examiner le bien-fondé de la demande.

En matière d'autorisation de création d'une installation classée (et de rejet des effluents liquides et des prélèvements d'eau qui y sont associés): le dossier une fois constitué et complet, le Préfet (cf. art.5 du décret du 21 septembre 1977) déclenche l'enquête publique et les demandes d'avis requises par le décret; s'étant ainsi forgé son opinion sur l'acceptabilité de la demande, il prend l'arrêté décisif (art.11 §2 du même décret).

En matière nucléaire, le dossier de demande d'autorisation de création (DAC) comprend l'ensemble des informations utiles, sur la forme comme sur le fond (cf. art.3-III du décret du 11 décembre 1963précité) et l'ouverture de l'enquête publique demeure subordonnée au caractère complet du dossier (cf. art. 3--III précité).

Quant aux demandes d'autorisation de rejets et de prélèvement d'eau (DARPE) des installations nucléaires, le décret 95-540 du 4 mai 1995 s'inspirant notamment du décret 93-742 du 29 mars 1993 (pris en application des articles 10-I et suivants de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, tels que codifiés aux articles L214-1 et suivants du Code de l'Environnement), exige un dossier « régulier et complet », donc un examen de recevabilité qui, en pratique, va bien au-delà de la vérification formelle.

1.2. *Renouvellement de l'autorisation*

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

§1- Durée des autorisations

Création d'installation

En principe, en matière d'INB et d'ICPE, les autorisations de création sont délivrées pour une durée illimitée. L'article L512-4 du Code de l'Environnement prévoit toutefois le cas des ICPE dont l'autorisation doit fixer la durée maximale d'exploitation, compte tenu de leurs dangers ou inconvénients pour l'environnement.

Rejets d'effluents

En matière d'INB, dans le cadre des anciennes dispositions antérieures du 4 mai 1995 précité, les autorisations de rejet des effluents radioactifs liquides et gazeux sont délivrées pour une durée indéterminée, alors que les autorisations de rejet des effluents chimiques liquides sont délivrées pour une durée déterminée. Le nouveau régime, issu du décret du 4 mai 1995 relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des INB, prévoit désormais une autorisation unique applicable à l'ensemble des rejets et prélèvements, délivrée pour une durée indéterminée, pour chaque INB, ou le cas échéant pour un site nucléaire. Cela implique, pour chaque renouvellement, de vérifier les conditions de l'exploitation au regard des prescriptions légales, et de procéder à nouveau à une étude d'incidence (ou d'impact) et d'engager une nouvelle procédure d'enquête publique. Dans cette perspective, un renouvellement de l'ensemble des autorisations de rejets et de prélèvements d'eau des centrales nucléaires est en cours.

§2 Changement notable

Il est aujourd'hui admis en jurisprudence que tout changement notable ou modification substantielle des conditions d'exploitation entraînant une aggravation des nuisances d'environnement appelle une nouvelle demande d'autorisation, donc une nouvelle étude

d'impact (ou document d'incidence) et, le cas échéant, une nouvelle enquête publique. Cruciale, la notion de changement notable ou de modifications substantielles nourrit un contentieux d'autant plus abondant qu'il n'en existe aucune définition précise.

Pour les INB, l'article 6 du décret du 11 décembre 1963 énumère les hypothèses où une nouvelle autorisation est requise : ajout d'une autre INB ; changement d'exploitant, changement d'emplacement ; arrêt (ou destruction) de l'INB pendant plus de deux ans à la suite d'un accident ; modification du périmètre de l'INB ; modification de nature à entraîner l'inobservation des prescriptions précédemment imposées, correspondant à un changement notable.

Pour les rejets d'effluents et prélèvements d'eau des INB, toute modification notable de nature à entraîner des dangers ou inconvénients pour l'environnement peut conduire les ministres intéressés à exiger le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation, appelant donc une nouvelle procédure d'enquête publique (art.13 al.2 du décret du 4 mai 1995). En l'absence de conséquences notables pour l'environnement, une mise à jour de l'arrêté d'autorisation peut suffire.

2. Etudes associées aux demandes d'autorisation

2.1. Etude d'impact en amont de la demande d'autorisation de création

« Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences » (art.2 de la Loi modifiée n°76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature (J.O. du 13 juillet) – codifié à l'article L122-1 du Code de l'Environnement.).

Les installations concourant à l'activité nucléaire, ne bénéficient d'aucune dispense, et y sont donc soumises à l'image des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation (cf. annexe III du décret du 12 octobre 1977 précité pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976).

2.2. Document d'incidences associé à la demande d'autorisation de rejets

En ce qui concerne les rejets d'effluents liquides et gazeux des INB, le document requis n'est pas une étude d'impact, mais un « document d'incidences », *indiquant, compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux...* (art.8-4° du décret du 4 mai 1995 précité). Diminutif de l'étude d'impact, ce document d'incidences n'est pas tenu de comporter une analyse de l'état initial du site et n'a pas davantage à présenter les raisons pour lesquelles le projet présenté a été choisi. En ce qui concerne les ICPE, les conditions dans lesquelles s'opèrent leurs rejets sont déterminées par l'autorisation de création (cf. ci-dessus), laquelle est subordonnée à la production d'une étude d'impact conformément au décret du 12 octobre 1977 susvisé.

2.3. Résumé non technique associé à la demande d'autorisation de création

Afin de faciliter la compréhension de l'étude d'impact par le public, celle-ci doit comporter un résumé non technique (art. 2-5° décret du 12 octobre 1977 précité). Cette exigence vaut pour la création d'une installation classée, comme pour la création d'une installation nucléaire de base, cette dernière se

trouvant soumise à étude d'impact dans les termes du droit commun. En revanche, en matière de rejets d'INB, le document d'incidences n'est pas tenu de comporter un tel résumé .

3. L'enquête publique

En matière nucléaire, l'enquête publique se trouve en principe soumise au droit commun (décret n°85453 du 23 avril 1985), pour les demandes de création d'installations (art.3-II du décret du 11 décembre 1963) – avec par ailleurs la prise en compte de certaines dispositions spécifiques (durée maximale de trois mois et demi) - comme pour les demandes d'autorisation de rejets (art.10 al.4 du décret du 4 mai 1995).

Toutefois, la création d'une INB échappe à l'enquête publique a) pour une installation ayant déjà fait l'objet d'une enquête préalable à une déclaration d'utilité publique ou b) en cas de modification d'une installation ou d'un projet ayant déjà fait l'objet d'une enquête publique, si l'installation est conforme au projet soumis à cette enquête ou si les modifications apportées « *n'affectent pas de façon substantielle l'importance ou la destination et n'augmentent pas les risques de l'installation* » (art.3-II a et b du décret du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires, et *Conseil d'Etat, 4 mai 1979, Département de Savoie et à propos de Creys-Malville, Conseil d'Etat sec, 28 février 1997, WWF-Genève*). Conformément à l'article 6 précité du décret du 11 décembre 1963, relatif aux installations nucléaires certaines modifications requièrent cependant une nouvelle autorisation, donc une nouvelle enquête publique : : ajout d'une nouvelle installation, changement d'exploitant, transfert de l'installation sur un autre site, arrêt de l'exploitation d'une durée supérieure à deux ans par suite d'un accident, modifications « *de nature à entraîner l'inobservation des prescriptions imposées* ».

En matière de rejets et prélèvements d'INB, des modifications induisant des conséquences notables pour l'environnement justifient le dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation dans les conditions exposées ci-dessus, et donc l'engagement d'une nouvelle procédure d'enquête publique.