

Table Ronde Aarhus Convention and Nuclear
“Préparation et réponse aux situations accidentelles et post-accidentelles nucléaires”

29-30 novembre 2016 - Luxembourg Congrès
Session 2

Information & participation de la société civile et accès à l’expertise dans le contexte
accidentel
et post-accidentel nucléaire, retours d’expérience de Tchernobyl et Fukushima

***Accès à l’information et participation
de la population dans le contexte
d’un accident nucléaire***

Gilles Hériard-Dubreuil, Stéphane Baudé (Mutadis), Yves Marignac (WISE-Paris)

- Cette présentation est fondée sur différentes activités conduites dans le champ de la préparation et de la réponse aux situations issues d’un accident nucléaire par Mutadis, pour une partie d’entre elles avec WISE-Paris
- L’analyse s’appuie notamment sur les résultats du projet de recherche européen **PREPARE - “Innovative integrative tools and platforms to be prepared for radiological emergencies and post-accident response in Europe”**

Le projet PREPARE a reçu un financement du 7^{ème} programme-cadre de recherche européen [FP7/2007-2011] [FP7/2012-2013] sous l’accord de financement n° 323287



Préambule

- L'accident nucléaire majeur constitue, dans le paysage des risques auxquels nous sommes confrontés, un objet tout à fait singulier qui suscite des “positions” de principe
- Il y a dans ces débats une dimension éthique concernant le bien fondé d'une société qui envisage d'exposer des populations au risque d'un accident nucléaire majeur
- Ce débat éthique est légitime et nécessaire, dans la mesure où il ne conduit pas à un déni de la réalité des situations d'accident nucléaire ou de la nécessité de leur gestion
- Nous ne nous situons pas ici dans le champ de ce débat éthique mais dans le champ concret de l'analyse de situations :
 - qui existent après les catastrophes de Tchernobyl en 1986 et Fukushima en 2011
 - qui ont affecté et affectent toujours un nombre considérable de personnes
 - et qui sont susceptibles, sans préjuger de l'avenir de cette industrie, de se reproduire autour de plus de 400 réacteurs nucléaires en service dans le monde

Des visions opposées de l'accident nucléaire qui se rejoignent

Les tenants de la “normalisation” :

- Un retour à la normale est possible
- Des seuils radiologiques permettent de déterminer les situations a priori acceptables
- Sous ces seuils, les populations doivent reprendre une vie normale
- Toute contestation est renvoyée à une “peur” (phobie) des radiations

Le rejet de toute “acceptation” :

- La situation n'est par principe pas acceptable
- Toute contamination radioactive entraîne une exposition dangereuse
- La seule solution préconisée : la fuite et le relogement définitif
- Toute perspective de vie dans un territoire contaminé est une forme d'aliénation

Deux visions fortement opposées qui masquent symétriquement :

- La réalité complexe et diverse de la situation des populations affectées,
- La dimension politique et démocratique de la situation créée par l'accident nucléaire,
- La légitimité et la dignité des personnes à accéder à l'information et participer aux décisions

Deux visions qui conduisent à des impasses (irresponsabilité face aux risques)

Angle d’analyse : l’apport de la Convention d’Aarhus

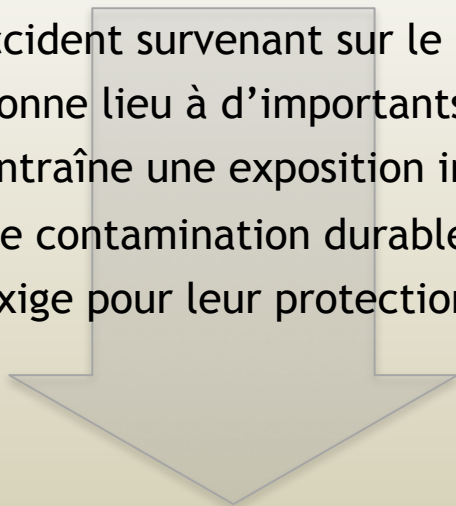
- Notre angle spécifique d’analyse : **examiner les enjeux de la Convention d’Aarhus dans les contextes accidentels et post-accidentels nucléaires**
- La phase de l’accident nucléaire et du post-accident sont deux étapes distinctes, des contextes très différents mais fortement liés, mettant en jeu la protection des populations et leur capacité d’auto-détermination
- Notre hypothèse : **la capacité d’action et d’autonomie des personnes et des communautés locales est essentielle** dans ce double contexte
 - L’accès du public à une information pertinente et qu’il peut considérer fiable, dans un contexte d’extrême perturbation des flots d’information, est un enjeu fort
 - La participation du public est cruciale à la fois pour assurer sa protection et pour permettre la construction d’une vie digne après l’accident
 - Les conditions pratiques d’exercice de ces droits méritent donc d’être examinées

La situation considérée : l'accident nucléaire majeur

- un accident survenant sur le site d'une installation nucléaire
- qui donne lieu à d'importants rejets liquides de radioactivité
- qui entraîne une exposition immédiate des populations
- et une contamination durable de leur milieu de vie
- qui exige pour leur protection des restrictions d'accès, etc.

Tentative de “lecture” de l’accident nucléaire majeur

- un accident survenant sur le site d’une installation nucléaire
- qui donne lieu à d’importants rejets liquides de radioactivité
- qui entraîne une exposition immédiate des populations
- et une contamination durable de leur milieu de vie
- qui exige pour leur protection des restrictions d’accès, etc.



Lecture technique, “radiocentrée” :

- Point de vue centré sur le fait accidentel
 - Analyse de l’exposition radiologique
 - Traitement de la situation par des seuils

Tentative de "lecture" de l'accident nucléaire majeur

- un accident survenant sur le site d'une installation nucléaire
- qui donne lieu à d'importants rejets liquides de radioactivité
- qui entraîne une exposition immédiate des populations
- et une contamination durable de leur milieu de vie
- qui exige pour leur protection des restrictions d'accès, etc.
- **il n'existe pas pour les populations de choix non pénalisant**

avec un impact humain, social et économique

Quelle prise en compte ?

Lecture technique, "radiocentrée" :

- Point de vue centré sur le fait accidentel
 - Analyse de l'exposition radiologique
 - Traitement de la situation par des seuils

Tentative de “lecture” de l’accident nucléaire majeur

- un accident survenant sur le site d’une installation nucléaire
- qui donne lieu à d’importants rejets liquides de radioactivité
- qui entraîne une exposition immédiate des populations
- et une contamination durable de leur milieu de vie
- qui exige pour leur protection des restrictions d’accès, etc.
- **il n’existe pas pour les populations de choix non pénalisant**

avec un impact humain, social et économique

Lecture technique, “radiocentrée” :

- Point de vue centré sur le fait accidentel
 - Analyse de l’exposition radiologique
 - Traitement de la situation par des seuils

Lecture pratique, “sociocentrée” :

- Point de vue centré sur les populations
 - Analyse de la disruption sociétale
 - Traitement par une gouvernance adaptée

Reconnaître la complexité ^{nucléaires} accidentelle et post-accidentelle

- La dimension radiologique et les enjeux de radioprotection sont caractéristiques de la situation d'accident nucléaire et de post-accident
- Toutefois l'analyse de cette situation et sa gestion ne peuvent réduire à cette dimension unique une réalité beaucoup plus complexe par nature
- L'accident nucléaire majeur est une situation irrémédiablement disruptive pour les populations concernées, tant du point de vue des individus que des communautés, qui affecte toutes les dimensions de leur vie (sanitaire, économique, sociale, environnementale, humaine...)
- La gestion de la situation, dans le respect du droit à l'information et de la participation aux décisions des populations, met en œuvre des choix politiques qui vont bien au-delà de l'application technique de principes de radioprotection

La phase accidentelle : des conditions d’information perturbées

- Une phase caractérisée par l’urgence face au risque de rejet puis au rejet
- L’article 5.1.c de la Convention d’Aarhus exige une diffusion sans délai aux populations affectées de toute information détenue par les pouvoirs publics susceptible de contribuer à leur protection
- L’information est soumise à de fortes tensions : désir immédiat de se protéger et de protéger les siens, incertitudes sur la situation, confiance relative selon les sources, circuits institutionnels potentiellement défaillants et circuits informels potentiellement soumis à la rumeur, tentation de rétention, etc.
- Les conditions d’élaboration, de diffusion et de réception de l’information dépendent fortement de l’état de préparation des acteurs institutionnels, non institutionnels et des populations concernées à la situation d’accident nucléaire

La phase accidentelle : une participation à préparer

- La participation des populations concernées à leur protection dans la phase accidentelle n’est envisageable que si elle a été préparée par :
 - l’information en amont des parties prenantes et la concertation pour la vérification de la pertinence et de l’applicabilité des dispositions du plan de crise
 - la bonne connaissance préalable et la compréhension par l’ensemble de la population des dispositions prévues pour assurer sa protection
- La mise en œuvre dans la phase accidentelle de la Convention d’Aarhus va bien au-delà du cadre de l’information institutionnelle
- La population elle-même constitue aussi une source d’information Les autorités doivent se préparer à accueillir cette information citoyenne

La situation post-accidentelle : principes directeurs

Convention d’Aarhus : accès à l’information, accès à la participation, accès à la justice

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l’intérieur de leur propre pays (Nations-Unies, septembre 2005)

- C’est aux autorités compétentes qu’incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices pour les personnes déplacées (en leur fournissant les moyens nécessaires), respectueuses de leur sécurité et de leur dignité :
 - au retour librement consenti à l’intérieur de leur propre pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel,
 - ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays
- Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration

L’importance du cadre politique et juridique

- Les pouvoirs publics ont la responsabilité de créer un cadre politique et juridique établissant les conditions de gestion d’une situation post-accidentelle
- Ce cadre doit aussi largement que possible être élaboré dans un processus de préparation à l’éventualité de cette situation
- Sur le plan du risque radiologique, la collectivité doit notamment décider :
 - ce qu’elle refuse (au-delà d’un certain niveau de contamination)
 - ce qu’elle laisse à la décision de ceux qui habitaient avant dans les zones affectées
 - là où elle n’entend rien faire de particulier (en deçà d’un certain niveau de contamination)
- La Convention d’Aarhus s’applique à toutes ces décisions
- L’examen de la justification des activités nucléaires au regard du risque

La phase post-accidentelle : droit des personnes

- Il n’y a pas de retour à la normale après un accident nucléaire de grande ampleur, ni au niveau des individus ni au niveau des communautés locales affectées, que l’on s’inscrive dans la perspective de rester, de partir ou de revenir
- L’affirmation du droit des personnes à participer aux choix de vie à long terme s’exprime à trois niveaux :
 - une participation des acteurs locaux à la **définition du cadre global de gestion de la situation post-accidentelle** (notamment en phase de préparation)
 - la création d’**espaces de subsidiarité** permettant aux acteurs locaux de **faire leurs propres choix de vie** dans le cadre des limites fixées par les pouvoirs publics
 - Et pour ceux qui font dans ce cadre le **choix de rester ou revenir** en territoire contaminé, dans la possibilité de contribuer, dans leur vie et dans leur activités quotidiennes à la **maîtrise de leur protection radiologique**

La phase post-accidentelle : rôle de l’information

- Les restrictions de vie associées à la protection radiologique sont à l’origine d’une vie contrainte et “rétrécie”. Dans ce contexte, la liberté et la qualité de la vie ne peuvent se conquérir que dans le cadre d’un nouveau projet de vie, à l’échelle individuelle et communautaire
- La participation active des populations est donc un enjeu clé du processus de réhabilitation des conditions de vie
- L’accès à l’information est essentiel, et doit permettre en particulier :
 - l’accès direct à la mesure radiologique et la mise à disposition des populations d’informations pertinentes, appropriables et jugées de confiance sur l’état radiologique
 - une contextualisation de ces informations par rapport à des normes utilisées comme valeur d’indicateur, et une compréhension des enjeux associés à différentes pratiques
 - la mise en place d’un suivi épidémiologique est à ce titre une condition de l’information du public sur le long terme

La phase post-accidentelle : rôle de l’expertise

- L’accès à une information pertinente et fiable ne peut se construire que dans la pluralité des sources d’expertises et de leur capacité à interagir pour faire émerger des éléments contextualisés d’appréciation de la situation et des enjeux
- Les experts , par leur extrême diversité disciplinaire, statutaire et d’opinion, ne constituent pas une communauté sociale homogène, mais partagent la responsabilité collective de contribuer à la “protection éclairée” des populations
- La préparation des experts à remplir collectivement cette fonction suppose :
 - Une meilleure compréhension, par les experts et par l’ensemble des parties prenantes, de la diversité des sollicitations auxquelles ils sont confrontés, et de l’adéquation ou non de ces sollicitations avec les limites de leur situation statutaire ou de leurs compétences
 - Une meilleure reconnaissance entre eux de la diversité des experts, et la mise en place de pratiques plus poussées et plus inclusives d’échanges

La phase post-accidentelle : responsabilité des pouvoirs publics

- Les pouvoirs publics ont a responsabilité de créer les conditions d'engagement des personnes et des communautés dans le cadre préalablement posé :
 - protéger les personnes tout en créant les conditions pour une réhabilitation des conditions de vie (pour ceux qui partent comme pour ceux qui restent) qui ne peut être décrétée d'en haut, qui passe par un chemin viable de réhabilitation qui implique la participation active des personnes et des communautés concernées
 - soutenir les personnes et les communautés affectées quels que soient leurs choix, dans les limites de la politique publique
- Leur responsabilité est également de créer les conditions d'une solidarité à l'échelle de la société à l'égard des communautés et des personnes affectées

Conclusions

- La Convention d’Aarhus définit un cadre d’information et de participation structurant pour la gestion accidentelle et post-accidentelle
- Cette approche est centrée sur les personnes humaines et sur la réalité complexe de ce que vivent les populations confrontées à un accident nucléaire majeur
- Son plein exercice suppose, sous la responsabilité des pouvoirs publics et dans le respect des parties prenantes, l’existence d’un cadre de politique publique qui :
 - pose des principes de protection,
 - établit les conditions de la solidarité nationale,
 - respecte et soutient équitablement les choix des personnes dans les limites posées

L'accès à l'information

- Un cadre démocratique de protection des populations suppose une mise en commun des connaissances, des incertitudes et des lacunes concernant la situation, en particulier sur le risque radiologique et la connaissance des expositions réelles dans les situations accidentelles et post-accidentelles rencontrées

La participation

- La mise en œuvre de la Convention d'Aarhus dans l'hypothèse d'un accident nucléaire comporte trois niveaux de participation :
 - La concertation autour des cadres successifs de politique publique (dans les phases de préparation et de gestion d'un accident et des ses conséquences),
 - L'ouverture d'espaces de subsidiarité dans la situation post-accidentelle pour permettre aux personnes de choisir leur cadre de vie dans des conditions de liberté et de sécurité
 - La participation directe des personnes à la protection radiologique dans le cadre de la conduite de leur projet de vie dans le contexte post-accidentel

*Merci de votre attention
et à votre disposition pour les questions*



Gilles Hériard-Dubreuil
MUTADIS
g.heriard-dubreuil@mutadis.fr



Stéphane Baudé
MUTADIS
stephane.baude@mutadis.fr



Yves Marignac
WISE-Paris
yves.marignac@wise-paris.org