

La communication des autorités de sûreté : 10 ans de progrès

J. Gauvain, A. Jörle, L. Chaniel*

L'AEN a pour mission d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Dans ce cadre, le Comité sur les activités nucléaires réglementaires (CANR) de l'AEN est le forum où des représentants de haut niveau des autorités de sûreté échangent informations et expérience sur les politiques et pratiques réglementaires des pays membres de l'AEN dans le domaine de l'énergie nucléaire, et où ils analysent les évolutions qui pourraient avoir des répercussions sur les exigences réglementaires.

La confiance du public dans le gouvernement et dans les structures de gestion des risques est importante pour tous les pays développés ayant une société ouverte. L'utilisation de l'énergie nucléaire dans une démocratie est établie sur une certaine confiance dans le système politique et dans les autorités nationales. Pour stimuler et maintenir

une telle confiance dans une période d'examen plus minutieux des activités nucléaires par le public, un certain nombre d'autorités de sûreté nucléaire lancent divers processus pour informer proactivement le public au sujet de leur surveillance et de leur contrôle des activités nucléaires, ou le cas échéant pour faire participer le public dans la prise de décision.

En 1998, il est apparu au CANR que la confiance que le public accordait à l'autorité de sûreté pouvait varier considérablement d'un pays à l'autre, incitant les pays membres à entreprendre une activité afin de bénéficier de l'expérience des autres et de tirer des enseignements de pratiques exemplaires en matière de communication avec leur public. L'AEN a ainsi organisé trois ateliers et un Groupe de travail sur la communication des autorités de sûreté nucléaire avec le public a été créé en 2001. Les principaux résultats sont résumés ci-dessous.

Attentes de la société actuelle en matière d'information sur l'énergie nucléaire

L'inquiétude du public concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire a longtemps été présente, probablement en raison de son utilisation première dans des contextes militaires. Cependant, l'accident de Three Mile Island 2 en 1979 est vu dans beaucoup de pays comme un tournant dans l'opinion publique. La demande du public pour des informations sur des activités nucléaires et l'assurance de leur gestion appropriée s'est développée à partir de ce moment-là.

Dans les sociétés modernes, le public est enclin à exiger des justifications des décisions prises par le gouvernement, mais les constitutions de la plupart des pays lui assurent des garanties plutôt vagues à cet égard. C'est pourquoi, nombreux sont les pays

* M. Anders Jörle (anders.jorle@foreign.ministry.se), actuellement Chargé de l'information au ministère des Affaires étrangères de la Suède a, en qualité de Chef de l'information de l'Autorité de sûreté nucléaire suédoise, présidé les travaux du CANR sur la communication depuis leur origine jusqu'au début de l'année 2008. Depuis, cette fonction est assurée par M. Luc Chaniel (luc.chaniel@asn.fr), Chargé de la communication de l'Autorité de sûreté nucléaire française. M. Jean Gauvain (jean.gauvain@oecd.org) travaille dans la Division de la sûreté nucléaire de l'AEN.

qui ont adopté des lois spécifiquement consacrées à la liberté de l'information qui garantissent l'accès du public à toute information ou archive officielle que détiennent des instances publiques. Les restrictions sont rares et varient d'ailleurs suivant le pays. La plus ancienne de ces lois remonte à 1766 (la loi sur la liberté de la presse en Suède). La seconde a été adoptée en 1966 seulement, par les États-Unis, et l'on ne comptait que cinq pays membres de l'OCDE dotés de ce type de loi avant que ne se produise l'accident de Tchernobyl en 1986. Ce problème de l'accès de tout citoyen aux documents publics a donné lieu à des discussions prolongées dans de nombreux pays, et il a fallu attendre 2006 (avec l'Allemagne et la Suisse) pour que tous les pays de l'OCDE aient une loi sur la liberté de l'information en vigueur.

De plus, dans certains pays des lois ou réglementations donnent au public le droit d'accéder à tout type d'information archivée quels que soient la nationalité ou la situation géographique de la personne qui en fait la demande, ou l'ancienneté de l'information. En tant qu'instance publique, l'autorité de sûreté nucléaire doit faire savoir à toute personne qui le demande si oui ou non elle détient l'information. Si c'est le cas, elle est tenue de la lui communiquer à moins que cette information ne fasse l'objet de l'une des exemptions prévues dans la loi ou la réglementation en question.

Principales observations tirées des trois ateliers sur la communication des autorités de sûreté nucléaire

Trois ateliers internationaux ont été organisés par le CANR depuis 2000 pour soutenir l'échange de réflexion et le retour d'expérience, les autorités de sûreté nucléaire portant de plus en plus leur attention sur les activités destinées à informer et à impliquer le public :

- Investir dans la confiance : les autorités de sûreté nucléaire et le public, Paris, décembre 2000.
- Constuire, mesurer et améliorer la confiance du public, Ottawa, mai 2004.
- La transparence des activités des autorités de sûreté nucléaire, Tokyo, mai 2007.

La forte participation de hauts responsables et membres des autorités de sûreté lors du premier atelier a bien montré l'importance accordée à ces sujets. Malgré la diversité des approches de la communication, il est apparu que les pays participants ont beaucoup à gagner d'un approfondissement des échanges. C'est pourquoi, en 2001, le CANR a créé le Groupe de travail sur la communication des autorités de sûreté nucléaire avec le public (WGPC) qui a abordé divers aspects

de la communication, mis en place un système d'échange rapide d'informations et publié des pratiques de communication recommandables.

Une première observation d'ordre général découlant des ateliers est que des lois relatives à la liberté de l'information en vigueur dans les pays de l'OCDE ont des impacts sur l'activité de réglementation et que, dans certains pays, elles sont venues compléter des lois spécifiques qui soulignent l'importance de la transparence nucléaire et prévoient sa mise en œuvre.

Une autre observation générale annexe est que les attentes du public à l'égard des autorités de sûreté se sont nettement accentuées dans tous les pays au cours des vingt dernières années et ces dernières ont dû, à leur tour, développer considérablement leurs activités dans le but d'informer le public.

Les conclusions des ateliers et des discussions au sein du WGPC ont démontré la nécessité de la démarche participative en sûreté nucléaire pour améliorer la sûreté mais aussi renforcer la confiance du public. Des mécanismes et outils de communication doivent alors être mis en place pour permettre le dialogue entre les parties intéressées et les décideurs. De plus, la politique en la matière ne saurait être efficace sans que l'on y consacre des moyens particuliers.

Internet a profondément modifié le lectorat des documents et articles originaux puisqu'il est désormais possible d'y accéder directement. À cet égard, la création des sites internet des autorités de sûreté, qui se sont considérablement améliorés au cours des dix dernières années, permet de ne pas laisser aux seuls médias le soin d'interpréter et de transmettre des décisions et documents techniques au public. De ce point de vue, il s'agit d'un changement radical des possibilités de communiquer en direct avec le public et de créer un climat de confiance.

Les ateliers et les activités courantes du groupe de travail ont progressivement démontré que l'opinion dominante qui voulait que la communication dépende fortement du contexte culturel et que le retour d'expérience était difficilement transposable d'un pays à l'autre, vaut de moins en moins. Les échanges et études du CANR/WGPC montrent de plus en plus que des principes et des pratiques identiques pour leur communication avec le public sur les activités nucléaires réglementaires sont désormais partagés dans les pays de l'OCDE. Et le groupe de travail de l'AEN a contribué directement à ce mouvement. La communication des autorités de sûreté nucléaire est sans conteste un domaine où l'expérience des plus avancés a été exploitée avec profit pour aider les autres.

Contribution du CANR au rapprochement des pratiques de communication

Il est difficile de mesurer l'impact des activités du WGPC dans les divers pays et parmi les autorités de sûreté participantes. Cependant, le groupe de travail s'est avéré être un forum utile pour discuter des difficultés et des défis mutuels, comme pour comparer les différentes solutions trouvées. Les initiatives comme la plateforme « *Flashnews* » mentionnée ci-dessous apportent une contribution directe à la promptitude de communication.

Cette activité du CANR a révélé que la plupart des autorités de sûreté des pays de l'OCDE sont désormais dotées d'un service de communication ou du moins d'attachés de presse. D'où l'on peut conclure que la communication avec le public fait désormais partie intégrante de leur mission. À cet effet, elles ont souvent établi des plans de communication définissant la mission de l'autorité, sa stratégie de communication ainsi que ses objectifs en la matière.

Si les pratiques de communication sont fortement marquées par le contexte culturel national, les autorités de sûreté reconnaissent pourtant qu'elles ont tiré bien des leçons de l'expérience des autres pays. Dans le village mondial qui est le nôtre, le public s'intéresse à ce qui se passe ailleurs et a les moyens de le savoir. Il est donc primordial que les responsables de la communication des autorités de sûreté nucléaire restent en contact étroit s'ils veulent s'assurer d'être la principale source d'information du public sur la sûreté nucléaire. Le réseau qu'ils ont établi (avec la plateforme électronique « *Flashnews* ») est devenu un élément essentiel d'une information cohérente du public. Au cas où se produirait un incident dans un pays, les autorités de sûreté seraient désormais informées avant les médias et pourraient donc communiquer avec le public de manière plus cohérente et plus fiable au niveau international.

Problèmes non résolus dans la communication avec le public

Il reste toutefois quelques problèmes que doivent résoudre les autorités de sûreté, et notamment comment mettre au point une communication à la fois efficace et opportune avec le public en cas de crise, par exemple s'il devait survenir un incident dans une installation nucléaire. Par ailleurs, il faudra trouver le juste équilibre entre la recherche de la transparence et les limites qui pourraient être imposées pour des raisons de sécurité à la divulgation de certaines informations. Enfin, on aura besoin de moyens de mesurer la confiance qu'accorde le public aux autorités de sûreté si l'on veut que ces dernières puissent continuer d'améliorer leur communication.

En résumé, depuis que leurs principes et pratiques de communication se sont rapprochés, les autorités de sûreté nucléaire des pays membres de l'OCDE voient s'ouvrir devant elles de nouveaux domaines d'intérêt pratique. Il faut veiller à continuer de renforcer la confiance du public dans la façon dont les autorités de sûreté s'acquittent de leurs responsabilités de contrôle de la sûreté nucléaire et de protection de la santé publique et de l'environnement.

Depuis qu'il a vu le jour, le WGPC a déjà traité de nombreux sujets et bien avancé. Toutefois, il reste du travail à accomplir pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de la communication avec le public et faire en sorte que le public accorde une grande confiance aux autorités de sûreté de tous les pays membres de l'OCDE. Le WGPC a démontré que les échanges actuels entre pays, où les autorités de sûreté se communiquent de bonnes pratiques qu'elles ont appliquées (ou envisagent d'appliquer), sont utiles et doivent bénéficier de la plus grande visibilité. Non content d'assurer le fonctionnement d'un réseau d'information sur des événements qui intéressent les médias, le WGPC a retenu, parmi les principaux sujets relevant de la communication, l'information du public local, la mesure des perceptions du public, la transparence des activités des autorités de sûreté et la communication de crise. Il a entrepris de structurer ces activités sous forme d'un plan intégré afin de continuer d'accompagner les progrès des autorités de sûreté dans leur communication avec le public. ■

Références

1. AEN (2001), *Investing in Trust: Nuclear Regulators and the Public*, Actes d'un atelier, Paris, France, 29 novembre-1^{er} décembre 2000, OCDE, Paris.
2. AEN (2006), *Building, Measuring and Improving Public Confidence in the Nuclear Regulator*, Actes d'un atelier, Ottawa, Canada, 18-20 mai 2004, OCDE, Paris.
3. AEN (2007), *Transparency of Nuclear Regulatory Activities*, Actes d'un atelier, Tokyo et Tokai-Mura, Japon, 22-24 mai 2007, OCDE, Paris.