

Développement de l'énergie nucléaire

Société et énergie nucléaire

Études de cas sur des expériences pratiques de communication

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

L'AGENCE DE L'OCDE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OECE. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- 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 ; et
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales des politiques réalisées par l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France. Tél. (33-1) 44 07 47 70. Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La communication avec la société civile sur les risques et les bénéfices de l'énergie nucléaire est une question majeure pour les décideurs. L'étude publiée en 2002 sous l'égide du Comité de l'AEN chargé des études techniques et économiques sur le développement de l'énergie nucléaire et le cycle du combustible (NDC) passait en revue les questions que les décideurs doivent prendre en compte pour développer un processus consensuel de prise de décision dans le secteur nucléaire. Afin de tester la pertinence des enseignements et des conclusions de l'étude de 2002, le NDC décida d'inclure dans son programme de travail de 2003-2004 une deuxième étude centrée sur des études de cas portant sur des applications pratiques. Ce document résume les résultats principaux de cette seconde étude.

Treize études de cas ont été fournies par des experts de l'industrie ou d'agences gouvernementales de sept pays membres. Les études de cas décrivent des expériences concrètes de communication entre les parties prenantes sur des projets et questions liés à l'énergie nucléaire. L'analyse des études de cas conclut que l'étude théorique avait bien identifié les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la communication dans le domaine de l'énergie nucléaire et les rôles respectifs des décideurs et de la société civile. Elle souligne l'importance de réunir et de mettre à la disposition des utilisateurs éventuels le retour d'expérience dans différents pays et contextes pour servir de base de connaissance à l'usage des communicateurs.

Le rapport a été préparé par le Secrétariat avec l'aide d'un consultant. Il a bénéficié des commentaires du NDC mais ne reflète pas obligatoirement les points de vue des pouvoirs publics des pays membres. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	5
Contexte	5
Données de base.....	5
2. Résumé des études de cas	8
Décisions concernant la politique nucléaire nationale	8
Entreposage du combustible irradié.....	14
Redémarrage d'installations électronucléaires après un arrêt prolongé.....	15
Sûreté et sécurité	16
3. Généralités et spécificités de la communication et des consultations concernant l'énergie nucléaire	18
Observations générales et principaux messages.....	18
Principaux points particuliers.....	21
4. Comment les décideurs, les spécialistes et la société perçoivent les divers avantages et risques de l'énergie nucléaire : préoccupations spécifiques et différences.....	23
Avantages perçus de l'énergie nucléaire ou d'une installation particulière	23
Risques perçus de l'énergie nucléaire ou d'une installation spécifique.....	23
Préoccupations spécifiques et différences.....	24
Entreposage du combustible usé et des déchets radioactifs	25
Redémarrage d'installations nucléaires après un arrêt prolongé.....	26
Sûreté et sécurité	26
5. Structures de communication participatives	28
Processus de décision en matière de politique nationale d'énergie nucléaire	28
Entreposage des déchets.....	33
Redémarrage d'installations nucléaires après un arrêt prolongé.....	36
Sûreté et sécurité	39
6. Enseignements tirés des études de cas.....	42
Teneur des communications sur l'énergie nucléaire	42
Mise en réseau des défenseurs de l'énergie nucléaire et ceux qui sont prêts à les soutenir.....	43
Organisation de la communication.....	43
Cibles de la communication	44
Interface avec le monde politique	44
Dynamique sociale de la communication.....	44
7. Conclusions préliminaires, questions en suspens	47
Description des expériences de communication	47
Communication de crise.....	48
Décision politique	48
Propositions pour de futurs travaux	49
<i>Annexe I</i> Liste des principaux experts ayant contribué à l'étude	52

1. INTRODUCTION

Contexte

Dans le cadre de son programme de travail 2001-2002, le Comité chargé des études techniques et économiques sur le développement de l'énergie nucléaire et le cycle du combustible (NDC) a réalisé une étude théorique intitulée *Société et énergie nucléaire : vers une meilleure compréhension*.¹ Cette étude trouvait son origine dans la prise de conscience que le débat sur le nucléaire n'était plus réservé aux spécialistes et que les modes d'interaction entre les acteurs du nucléaire, les décideurs politiques et la société civile sont multiples. La communication sur les risques est l'un des moyens privilégiés de rapprocher les points de vue et, en particulier, de permettre aux diverses parties prenantes de dégager une conception rationnelle d'un sujet.

Le NDC a décidé en 2003-2004 de lancer une étude sur les pratiques de communication et de consultation de la société civile adoptées par les pays membres lors de décisions concernant l'énergie nucléaire. À cet effet, il a établi un questionnaire pour recueillir auprès de ces pays des informations sur ces expériences, assorties de détails, positifs mais aussi négatifs, ainsi que les enseignements qu'ils en ont tirés. Le présent document analyse les rapports ainsi transmis, en cherchant à en dégager des orientations pour de futures activités.

Pour délimiter le périmètre de l'analyse et établir la structure de ce document, plusieurs thèmes transversaux ont été sélectionnés a priori. Après une présentation succincte des rapports d'origine (chapitre 2), chaque thème transversal est abordé dans un chapitre particulier :

- L'identification des aspects généraux et particuliers de la communication et des consultations sur les problèmes liés à l'énergie nucléaire (chapitre 3).
- La façon dont les décideurs, les spécialistes et la société civile perçoivent les divers avantages et risques de l'énergie nucléaire en dégageant les divergences et points communs (chapitre 4).
- L'identification des cadres participatifs de communication entre les décideurs, les spécialistes et la société civile (chapitre 5).
- Les enseignements tirés par les auteurs des études de cas (chapitre 6).
- En conclusion, des propositions sont offertes pour organiser des travaux ultérieurs et aider les pays membres à définir leurs politiques de communication publique et à prendre des décisions dans le domaine de l'énergie nucléaire en s'inspirant des études de cas présentées.

Données de base

Le chapitre 2 résume les 13 études de cas communiquées par les pays membres. Ces dernières sont classées en fonction du type de situation, de l'événement ou de l'expérience considérés.

¹ OCDE/AEN (2002), *Société et énergie nucléaire : vers une meilleure compréhension*. ISBN, 92-64-28494-X. OCDE, Paris.

Processus décisionnels en matière de politique électronucléaire

Cinq rapports ont été fournis. Dans l'ensemble ce sont d'excellents révélateurs du contexte sociopolitique complexe dans lequel sont prises les décisions nationales car ils décrivent et analysent les différents points de vue d'un large éventail d'acteurs, de même que leurs intérêts et leurs stratégies.

- Un rapport finlandais décrit la communication concernant l'étude d'impact sur l'environnement et plus précisément, la décision de principe de construire une centrale nucléaire.
- Trois rapports provenant de Belgique décrivent de manière détaillée :
 - ⇒ L'expérience de la Commission AMPERE (une commission d'experts chargés d'analyser les modes de production d'électricité et le redéploiement du système énergétique).
 - ⇒ Les actions, l'attitude et l'impact des parties prenantes lors de la décision du Parlement concernant l'abandon de l'énergie nucléaire.
 - ⇒ Une consultation publique sur l'application des principes de développement durable.
- Un rapport des États-Unis sur une campagne de communication destinée à informer et à influencer les principaux acteurs avant le vote par le Congrès d'une décision concernant le dépôt de déchets fédéral de Yucca Mountain.

Entreposage du combustible irradié et des déchets radioactifs

Trois rapports sur des études de cas décrivent, dans des contextes très différents, les mesures prises pour sensibiliser et informer les parties intéressées sur l'entreposage à sec du combustible nucléaire irradié.

- Un rapport des États-Unis décrit la construction et la mise en service de l'installation indépendante d'entreposage de combustible irradié sur le site de la seule centrale nucléaire de l'État de l'Iowa. Cette démarche n'était pas exigée par la procédure d'autorisation fédérale et a été entreprise bien après le début de la construction.
- Un rapport venant de Hongrie retrace les efforts accomplis par la direction de la centrale nucléaire de Paks afin d'obtenir le soutien et le consentement de la municipalité pour construire un entreposage sur site.
- Un rapport en provenance d'Espagne dépeint la communication entre les différents organes de décision au moment où la centrale nucléaire de Trillo cherchait à obtenir l'approbation des collectivités locales et les autorisations réglementaires pour un entreposage sur site.

Redémarrage d'installations nucléaires après un arrêt prolongé

Deux rapports rendent compte des efforts considérables entrepris par des équipes spécialement constituées pour établir de bonnes relations bilatérales avec les collectivités vivant à proximité de l'installation nucléaire.

- Un rapport du Canada relate comment l'opérateur de la centrale nucléaire de Pickering A, dans l'Ontario, a opté pour la transparence et l'ouverture afin d'obtenir une attitude de l'opinion favorable à la demande de renouvellement de son permis d'exploitation.
- Un rapport du Japon décrit les efforts du *Japan Nuclear Cycle Development Institut* (JNC) pour regagner la confiance des habitants de Tokai, une condition imposée par la municipalité pour le redémarrage des installations après de graves manquements à la sûreté.

Sûreté et sécurité

Trois rapports venant d'Espagne décrivent des situations de crise et les relations avec les médias lors d'incidents très différents :

- Un incident radiologique survenu dans les aciéries d'Acertainer (non nucléaires) a eu d'importantes répercussions sur les médias et a mis à rude épreuve la capacité du *Consejo de Seguridad Nuclear* de communiquer sur les risques.
- Un incident non radiologique (pénétration d'eau) dans l'usine de fabrication des éléments combustibles de Juzbado. Une information rapide et objective des médias a permis de donner l'image d'une centrale dont la sûreté n'était à aucun moment compromise.
- La pénétration d'un site par un groupe d'écologistes a bénéficié d'une large couverture médiatique et donné une mauvaise image de l'installation que la direction de la centrale nucléaire de Zorita a eu beaucoup de mal à corriger.

2. RÉSUMÉ DES ÉTUDES DE CAS

Les treize rapports fournis par des experts des pays membres concernent quatre types de situations, d'expériences ou d'événements. Le lecteur trouvera ci-dessous un bref résumé des cas étudiés, classés en fonction de la situation considérée (processus de décision national, entreposage, redémarrage, et sûreté/sécurité).

Deux cas semblent particulièrement intéressants à comparer et d'ailleurs représentent les deux extrémités du spectre étudié. Il s'agit de la décision de principe de construire une tranche nucléaire en Finlande et du choix du Parlement belge d'abandonner l'énergie nucléaire. Ces deux cas seront présentés plus en détail.

Décisions concernant la politique nucléaire nationale

Finlande : « Décision de principe de construire une nouvelle tranche nucléaire en Finlande »

Rapport établi par TVO

En 1993, le Parlement finlandais a rejeté la décision de principe qui aurait ouvert la voie à la construction d'une tranche nucléaire en Finlande. Pourtant, dans les années qui ont suivi cette décision, la consommation d'électricité a augmenté au rythme de 2 à 2,5 % par an. Les importations nettes d'électricité ont atteint environ 15 % de la consommation, une proportion qu'il serait difficile de dépasser.

Dans son rapport sur la stratégie énergétique de 1997, le gouvernement finlandais a analysé la situation et en a conclu qu'il fallait se préparer à construire des installations. Les deux compagnies d'électricité exploitant des centrales nucléaires, à savoir TVO et Fortum, ont alors lancé une procédure d'étude d'impact sur l'environnement pour construire une tranche chacune sur son site nucléaire. Pendant l'étude d'impact sur l'environnement, la communication consistait pour l'essentiel à répondre aux besoins d'information de la population locale dans les communes hôtes éventuelles. Les rapports sur ces études d'impact, qui ont été présentés en 1999 ont été jugés conformes à la législation. Les deux entreprises sont alors convenues que TVO réaliserait le projet à condition qu'elle accorde la même importance aux deux sites potentiels, à savoir Olkiluoto et Loviisa.

En 1999, le nouveau gouvernement a publié une déclaration de politique énergétique qui était profondément marquée par le protocole de Kyoto et les engagements européens. En novembre 2000, TVO a présenté sa demande de décision de principe pour la construction d'une cinquième tranche nucléaire.

La campagne de communication a été planifiée en fonction du cadre juridique défini par les procédures d'étude d'impact et de la décision de principe. Le conseil municipal de la commune voisine devait donc accepter la construction d'une nouvelle installation nucléaire avant que le gouvernement ne puisse prendre une décision de principe allant dans ce sens. La municipalité locale intervient par ailleurs de façon décisive dans la délivrance d'autorisations classiques qui relèvent de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Pendant la phase de dépôt de la demande de décision de principe, la communication visait à faire de la nouvelle tranche un élément capital de la politique nationale concernant l'énergie et le climat, indispensable pour que le prix de l'électricité soit stable et prévisible et pour réduire la dépendance du pays à l'égard des importations d'électricité.

TVO a fait porter l'essentiel de son effort sur la procédure officielle. Le mécanisme de communication parallèle qui s'est instauré spontanément entre groupes d'intérêt, organisations, citoyens à titre individuel, hommes politiques et médias est analysé de manière approfondie dans le rapport sur l'étude de cas.

Deux champions de l'énergie nucléaire ont exercé une grande influence sur ce processus informel : les syndicats et la Confédération finlandaise de l'industrie par le biais de son bureau d'information économique (EIO). EIO a publié une brochure exposant les arguments fondamentaux en faveur de la construction d'une tranche nucléaire assortis de chiffres et de données factuelles. Cette brochure a été diffusée à l'échelle nationale et présentée lors de séminaires organisés dans le pays. Ces acteurs pro-nucléaires ont centré leur argumentation sur l'impact économique positif de cette cinquième tranche pour les affaires et l'investissement, et, par ricochet, sur les effets de cette activité économique sur le financement des services publics.

En janvier 2001, le gouvernement a voté la décision de principe par 10 voix contre 6 et 1 abstention. Le Parlement a ensuite débattu de cette question en trois occasions, et a commandité une étude d'un comité et plusieurs rapports. Le vote de mai 2002 confirmait la décision de principe à une faible majorité (107 voix, soit approximativement 54 % pour, et 92 voix contre).

Analyse

La stratégie unique adoptée par les différents intervenants constitue l'originalité du cas finlandais : « réseaux d'experts, de partis politiques, de syndicats, d'organisations professionnelles et d'organisations non gouvernementales ». La Confédération de l'industrie, en particulier, s'est très activement et ouvertement engagée aux côtés de la compagnie d'électricité dans la défense de la construction de la tranche nucléaire. D'après TVO, dans la phase nationale de la décision de principe, les objectifs de la communication « étaient de faire de la centrale nucléaire un élément capital de la politique nationale énergétique et climatique ». En plus de cet « argument politique », les partenaires industriels ont avancé des arguments démontrant la valeur économique de cette nouvelle source d'électricité, établissant un rapport direct avec le maintien du bien être public.

En Finlande, l'argumentation des adversaires de l'énergie nucléaire dans les débats publics consistait à tenter de démontrer que l'énergie nucléaire pouvait être entièrement remplacée par des sources d'énergie renouvelables. À l'inverse, la large coalition d'acteurs industriels et économiques insistait, dans son argumentation, sur le fait que *tant* l'énergie nucléaire que les énergies renouvelables étaient nécessaires et qu'elles devaient être développées simultanément. Pour appuyer cette thèse, l'industrie s'est engagée à construire des centrales utilisant à la biomasse, telle que les déchets de bois produit par la puissante industrie forestière nationale.

Cette vision énergétique d'ensemble allait dans le même sens que le programme du ministère du Commerce et de l'Industrie en faveur du développement des sources d'énergie renouvelables. En outre, elle était conforme à la déclaration de politique du gouvernement de 1999, elle-même profondément marquée par le protocole de Kyoto et les engagements européens : « Les nouveaux moyens de production doivent faire appel à des solutions moins polluantes. Il ne faut exclure aucune option qui soit techniquement, économiquement et écologiquement réalisable ».

Ainsi, la position stratégique de l'industrie finlandaise possédait au moins quatre qualités qui probablement ont séduit les autres intervenants et emporté leur conviction. Cette vision de la situation énergétique pouvait être qualifiée de sensée et de pragmatique. En prenant ouvertement parti pour l'alliance de l'énergie nucléaire et des énergies renouvelables, l'industrie a fait preuve :

- 1) d'un grand *sens politique* car elle confortait la politique nationale, donnant ainsi une impression d'harmonie tout en facilitant l'alignement éventuel du gouvernement et du parlement ;
- 2) d'un grand *sens écologique* car elle faisait la part belle à des solutions moins polluantes ;
- 3) de beaucoup *de bon sens* parce qu'elle a refusé de mettre « tous les œufs dans le même panier » et
- 4) d'un *sens aigu des affaires* parce qu'elle a opté pour l'énergie nucléaire pour des raisons économiques tout en exploitant des bioénergies telles que les résidus de bois.

La leçon à en tirer est la suivante : les différents partenaires doivent ensemble concevoir et faire connaître le rôle qui sera dévolu à l'énergie nucléaire en tant que composante d'un parc énergétique qui fait appel au bon sens et ne peut pas être taxé d'irrationalité, de partialité ou de sectarisme. À l'évidence, il ne s'agit pas simplement d'un plaidoyer en faveur d'une communication stratégique. Il s'agit plutôt du constat qu'un paysage énergétique diversifié fermement défendu par une gamme d'intervenants a de meilleures chances d'être accepté pour sa rationalité.

La décision de principe, cet instrument de définition de la politique nationale, constitue aussi un outil stratégique intéressant pour la communication avec le public sur le rôle d'une installation nucléaire. Cet instrument s'inscrit dans un processus de décision par étapes et consiste à déclarer que le projet *est jugé conforme au bien être global de la société*. Il s'agit d'un jugement très solennel laissant peu de place aux considérations partisans. Entre la décision d'un gouvernement ou d'un parlement de construire une installation énergétique particulière et le fait de juger qu'un projet va dans le sens du bien-être global de la société, il existe une grande différence symbolique. Ce concept réconfortant a trouvé un écho dans l'annonce par les acteurs économiques que cette nouvelle tranche permettra effectivement de préserver le niveau de vie de la société. Le capital de confiance dont bénéficie l'industrie nucléaire grâce à ses excellents résultats d'exploitation, selon TVO, a permis aux problèmes de sûreté de passer au second plan lors de cette décision dont l'enjeu est le bien-être de la société.

En dernière analyse, la communication au niveau national concernant la proposition de construction d'un réacteur en Finlande semblent avoir écarté toute possibilité de prendre une décision dans ce sens sur des bases trop faibles, c'est-à-dire des manœuvres partisans, un aveuglement en faveur de la solution nucléaire plus avancée et une vision énergétique incomplète. L'unité de tous les intervenants, faisant part de leur souci de préserver le bien-être de la société finlandaise grâce à une vision énergétique sensée, a fortement pesé en faveur de l'adhésion à la construction d'un réacteur par une légère, mais néanmoins suffisante, majorité de représentants politiques, puis, ultérieurement, de l'acceptation de cette décision par la population en général. On retiendra également le commentaire de TVO, à savoir que « le processus de communication doit être transparent et ouvert à tous les intervenants ».

Belgique : « AMPERE »

Rapport préparé par un consultant pour Belgonucléaire

Sur une initiative ministérielle une commission du nom d'AMPERE (Commission pour l'Analyse des Modes de Production de l'Électricité et le Redéploiement des Énergies) a été créée en avril 1999. Cette commission regroupait 16 spécialistes belges, pour la plupart professeurs d'université, et avait pour mission de formuler des recommandations concernant la production d'électricité future, d'évaluer les technologies utilisables et d'informer le public de ses principales conclusions.

En juillet 1999, le nouveau gouvernement belge a déclaré son intention d'abandonner l'énergie nucléaire lorsque les centrales nucléaires actuellement exploitées auraient atteint la fin de leur durée de vie

nominale. Le nouveau secrétaire d'État à l'énergie a demandé que l'on approfondisse la question de la sortie progressive du nucléaire.

En décembre 2000, la Commission a présenté son rapport dans lequel elle suggérait de maintenir l'option nucléaire ouverte et de mettre au point parallèlement des centrales éoliennes installées le long des côtes. Le secrétaire d'État à l'énergie a demandé un examen international de ce rapport qui a conclu à une légère surestimation des possibilités d'utiliser les sources d'énergie renouvelables.

Cet examen international a été largement exploité dans le débat sur les conclusions de la Commission AMPERE. Néanmoins, comme ce rapport avait été demandé par le gouvernement, il n'était pas prévu, dans le cadre du processus de décision, d'en communiquer les résultats au public. C'est pourquoi seul le parlement a été appelé à discuter de cet examen.

Les experts internationaux ont confirmé que la Commission avait joué son rôle scientifique et produit une analyse objective. Malgré cela, les décideurs politiques n'ont pour ainsi dire pas tenu compte des conclusions de la Commission. La seconde étude de cas fournie par la Belgique montre que ces décideurs étaient déterminés à abandonner l'énergie nucléaire.

Analyse

Parce que l'industrie nucléaire manquait de soutien politique, les décisions des pouvoirs publics ont été prises sans tenir compte des données scientifiques et sans associer largement le public. D'après les projections fournies par le rapport scientifique validé, ces considérations purement politiques risquent de se traduire à long terme par de fortes perturbations de l'approvisionnement énergétique.

Belgique : débat sur l'abandon de l'énergie nucléaire

Rapport établi par Electrabel

La Chambre des représentants et le Sénat belges ont adopté une loi aux termes de laquelle l'énergie nucléaire serait progressivement abandonnée dans le pays à la fin de la durée de vie nominale des tranches, c'est-à-dire de 2015 à 2025. Cette loi interdit la construction de nouveaux réacteurs. Toutefois, en cas de force majeure, il serait possible de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires actuellement en exploitation.

Au cours des campagnes de communication, deux groupes antagonistes se sont affrontés : les partisans et les adversaires de la sortie du nucléaire. Du côté des partisans de l'abandon, la campagne de communication était menée par le Secrétaire d'État à l'énergie et au développement durable, un ancien dirigeant de « Greenpeace Belgique », dont les positions *à priori* étaient un obstacle à l'exercice impartial de sa responsabilité et de sa mission.

De leur côté, les adversaires de l'abandon s'étaient fixé comme objectif de communication d'informer le public de manière objective sur la sécurité d'approvisionnement énergétique, la diversification des sources d'énergie et le respect des engagements du protocole de Kyoto.

Il a fallu près de 4 ans pour parvenir à une décision au niveau parlementaire le plus élevé, c'est-à-dire le Sénat. Seules les informations recueillies pendant l'activité de la Commission AMPERE ont été prises en compte, et le gouvernement n'a, à aucun moment, consulté le public.

L'argumentation de base des partisans de la sortie du nucléaire consistait à dire que l'énergie nucléaire est une technologie démodée à laquelle peuvent aujourd'hui se substituer une multitude de moyens de production d'électricité, que l'on n'a pas résolu la question de la gestion des déchets nucléaires,

que les conséquences des accidents nucléaires sont très graves et qu'il existe toujours un risque de prolifération des armes nucléaires.

Les principaux messages que tentaient de délivrer leurs adversaires visaient à convaincre le public qu'il n'y a aucune raison technique, écologique ou économique de fermer les centrales nucléaires à partir de 2015, que c'est grâce à l'énergie nucléaire que les prix de l'énergie sont peu élevés, ce dont bénéficie la compétitivité des entreprises belges, que l'énergie nucléaire est nécessaire pour remplir les engagements souscrits à Kyoto, et qu'il n'existe pas de solution de remplacement crédible à grande échelle et qui serait à la fois aussi sûre et aussi écologique. Le programme de communication adopté s'adressait à tous les groupes concernés, à savoir les partisans de l'abandon, le public par l'intermédiaire des médias et des décideurs à tous les niveaux.

Les partis verts et les médias ont joué un rôle important dans la communication tandis que les autres acteurs n'ont eu qu'un rôle limité. Le sujet n'étant pas populaire, la campagne de communication n'a pas vraiment touché le public ; en outre, le monde politique belge, en dehors des verts, n'était pas prêt à participer activement au débat.

Le programme de communication en faveur de l'énergie nucléaire a manqué ses objectifs, car il n'a réussi ni à convaincre le public ni à encourager les hommes politiques à étudier les problèmes de manière objective.

Analyse

À la différence de l'expérience finlandaise, le cas belge révèle une absence totale de participation du public. Susciter l'intérêt du public et faire intervenir tous les acteurs concernés dans le processus de décision relève du défi dans un environnement politique défavorable à l'énergie nucléaire. Inversement, le rapport sur le cas finlandais montre que c'est la rencontre des intérêts des différentes parties prenantes favorables à la poursuite de l'option nucléaire qui a emporté l'adhésion politique. Dans le rapport belge, au contraire, cette rencontre ne s'effectue qu'entre les intérêts des différents partis politiques.

La plupart des rapports révèlent l'intérêt de bien concevoir la stratégie de communication mais aussi de maintenir la communication pour ainsi dire en permanence. Dans le cas belge, seuls des débats ouverts avec le public auraient permis d'intégrer l'opinion des groupes pro-nucléaires à la décision. Faute d'un dialogue ainsi établi sur le long terme, les hommes politiques avaient toute latitude pour monopoliser la décision finale.

Le succès d'un programme de communication repose sur l'intensification de campagnes de communication préventives de manière à entretenir un dialogue continu avec les groupes cibles tout en faisant participer en parallèle tous les représentants du secteur de l'industrie nucléaire. Pour réussir, tout programme nucléaire a cruellement besoin d'un climat politique favorable.

De ce rapport on peut notamment conclure qu'il faut informer le public de manière plus objective et moins défensive, ce qui exigera éventuellement de remodeler l'image de l'énergie nucléaire et aussi de confier la coordination de la communication sur l'énergie nucléaire à une société du secteur.

Belgique : décision concernant la politique nationale en matière de développement durable

Rapport établi par SCK-CEN

En vertu d'une disposition juridique, le gouvernement belge, par l'intermédiaire de sa Commission interdépartementale du développement durable, a établi un plan fédéral de développement durable qui propose une vision à long terme de la politique énergétique, des questions d'eau, de formation, de transfert

de savoir-faire, d'égalité des sexes, de transport, etc. L'avant-projet, établi d'après ce plan, a été présenté pour commentaire au grand public. Ce genre d'initiative de grande envergure est exceptionnel dans un pays comme la Belgique, qui a peu expérimenté la consultation du public comme outil de décision.

On a compté au total 1 887 réactions valables (1 540 individuelles et 347 réactions de groupes d'intérêt) mais aussi 15 750 remarques sur des points particuliers du plan. Dans leur majorité, les personnes avaient appris l'existence de cette initiative dans les médias.

Analyse

L'étude théorique de l'OCDE-AEN (2002) intitulée *Société et énergie nucléaire : vers une meilleure compréhension* établit 7 niveaux différents de participation du public à la décision. Le cas belge se situe vers le haut de l'échelle dans la mesure où le public participe à l'évaluation des risques et à la formulation de solutions (voir Chapitre 5 du présent document). L'éventail des participants concernés, la possession de moyens de communication permettant d'atteindre le public et de recueillir ses commentaires, ainsi que l'ouverture du processus sont autant de conditions d'une décision démocratique au plus haut niveau. Le nombre de commentaires et d'observations témoigne du grand intérêt du public pour des décisions futures dans des domaines tels que la politique énergétique. Il s'agissait alors essentiellement de recueillir des observations et remarques mais non d'y répondre. Pourtant, la révision en 2004 de ce plan pourrait contribuer à affiner la conception que le pays se fait de son avenir.

États-Unis : décision concernant la politique nucléaire nationale et l'entreposage des déchets

Rapport établi par la Nuclear Management Company

Deux projets liés à la communication sont décrits. La première campagne de communication était destinée à informer et à influencer les parties concernées par le dépôt de déchets de Yucca Mountain. Le deuxième projet concernait la construction et la mise en service de l'*Independent Spent Fuel Installation Project* (le projet indépendant de stockage du combustible irradié) au *Duane Arnold Energy Center*, c'est-à-dire sur le site de la seule centrale nucléaire d'Iowa.

La démarche suivie dans ces deux cas était la même : informer dans un premier temps les élus et les autres acteurs importants, puis les médias, en employant diverses formes de communication. Les syndicats se sont également impliqués dans les actions de communication.

Ce rapport donne un aperçu de la façon de gérer la communication avec les décideurs au plus haut niveau et de les impliquer dans les échanges.

Analyse

Dans la plupart des cas, on perçoit une méconnaissance de l'industrie nucléaire que l'on peut néanmoins contourner par une campagne agressive en direction des faiseurs d'opinion et des médias. Les messages et les modes de communication doivent être revus. Lorsqu'on leur présente directement les activités qui se déroulent à l'intérieur d'une installation ou les avantages qu'une installation nucléaire apporte à l'économie nationale, ces parties prenantes peuvent en retirer une impression très positive et à leur tour la communiquer aux autres.

Entreposage du combustible irradié

Hongrie : entreposage du combustible irradié

Rapport établi par l'exploitant de la centrale nucléaire de Paks

Comme la réexpédition du combustible irradié au fabricant dans l'ex-Union Soviétique était interrompue depuis 1992, l'exploitant de la centrale nucléaire de Paks devait trouver une solution pour entreposer ce combustible sur le site. Il a donc lancé un programme de communication afin de convaincre le public du bien fondé d'un entreposage à sec et de la nécessité de construire l'installation. À cet effet 13 villages et hameaux dans un rayon de 12 km autour de la centrale se sont réunis en une Association de contrôle et d'information sociale (Társadalmi Ellenőrző és Információs Társulás, TEIT) pour diffuser toutes les informations pertinentes sur la sûreté, la sécurité et les effets environnementaux de l'installation. Des moyens très divers ont été utilisés pour intéresser les populations et les inciter à se forger une opinion.

En conclusion 57 % des habitants de la région se sont prononcés en faveur de l'installation, ouvrant la voie à sa construction.

Analyse

L'intérêt de ce programme de communication tient au fait que l'on a maintenu en place l'organisme ainsi créé pour collaborer au dialogue avec le public, si bien que la centrale nucléaire est aujourd'hui beaucoup mieux acceptée.

Espagne : entreposage à Trillo

Rapport préparé par le Foro de la Industria Nuclear Española

Étant donné qu'il n'existe pas de stockage centralisé du combustible irradié en Espagne, la centrale nucléaire de Trillo devait augmenter sa capacité d'entreposage avant que la piscine de stockage de ce combustible ne parvienne à saturation en 2002.

En août 1995, ENRESA a lancé la procédure de demande d'autorisation, mais les travaux de construction d'un entreposage à sec n'ont pu commencer avant 2000 en raison de la complexité du processus de décision et de la participation de groupes d'intérêts aux opinions très contradictoires.

Le processus de communication a permis, par différents moyens, d'informer le public de la nécessité de construire cette installation.

Analyse

De cette expérience on peut tirer la leçon suivante : un projet de construction d'une installation nucléaire ne peut être mené à terme sans soutien politique. Par conséquent, la communication doit servir à alerter, informer et faire participer les décideurs au plus haut niveau.

Redémarrage d'installations électronucléaires après un arrêt prolongé

Canada : remise en service de la centrale de Pickering A

Rapport établi par Ontario Power Generation

Après une rénovation complète de la centrale nucléaire de Pickering en 1997, une campagne de communication a été lancée en vue de sa remise en service pour analyser les résultats de l'évaluation environnementale et les recommandations concernant le redémarrage de la tranche et le renouvellement du permis d'exploitation du réacteur.

Il s'agissait de dissiper tous les mythes, malentendus et craintes subsistant à propos de la sûreté d'exploitation de la centrale de Pickering A par l'information, les relations publiques, des communications ouvertes et proactives et un comportement citoyen de l'entreprise. La nouvelle direction de la centrale s'est consacrée à la résolution des problèmes de gestion, des problèmes structurels et financiers tandis que les employés participaient activement à des démarches de communication avec les habitants de la région. En 2001, le taux d'acceptation de la centrale était parvenu à 72 % grâce à ce programme de communication à la fois bien conçu et bien organisé.

Analyse

De cette expérience, il ressort notamment que la confiance du public ne peut naître qu'à travers des communications pro-actives et cohérentes et le dialogue, sachant qu'il s'agit d'un processus qui doit être à la fois impartial et continu.

Japon

Rapport préparé par le Centre de recherches socio-économiques du CRIEPI (Central Research Institute of Electric Power Industry)

La nécessité d'une interaction et d'un dialogue entre les différents représentants des milieux nucléaires et du public est apparue au Japon dans les années 90 à la suite de plusieurs entorses graves à la sûreté. Après une fuite de sodium en 1995, les gouverneurs des trois préfectures où étaient situées les installations nucléaires se sont adressés directement au Premier ministre pour lui demander d'organiser un débat public sur le nucléaire. La Commission de l'énergie atomique a saisi cette occasion pour publier une déclaration de politique générale intitulée « Vers un consensus national ». Deux des mesures proposées ont été mises en œuvre à ce jour : une plus grande transparence de l'information ; et l'organisation de tables rondes sur l'énergie atomique animés par des non-spécialistes n'appartenant pas à l'industrie nucléaire. Les critiques de l'énergie nucléaire ont pu se faire entendre.

Bien que les processus de prise de décisions nationales aient aussi bénéficié de quelques apports du public, le soutien et la confiance des populations locales envers l'exploitation de l'énergie nucléaire n'ont pas progressé si l'on en croit les sondages d'opinion.

Ce rapport décrit la stratégie et le déroulement de la campagne de communication ainsi que les groupes y ayant participé avant et après l'accident de criticité de JCO dans le village de Tokai. Les autorités locales ont conditionné le redémarrage des installations au traitement de la communication sur le risque par le *Japan Nuclear Cycle Development Institute (JNC)*. Les objectifs du processus étaient accroître l'intérêt pour la communication à l'échelle locale sur les risques technologiques, d'aider le village et JNC à développer leurs capacités à communiquer sur les risques et à échanger à propos des risques nucléaires et des craintes qu'ils suscitent.

Analyse

Les auteurs ne tirent aucune leçon de cette étude de cas mais mettent l'accent sur le processus d'apprentissage en cours. Cependant, le rapport montre clairement que la campagne de communication a informé et a influencé les décisions locales de même que les relations entre les municipalités de la région et le gouvernement.

Sûreté et sécurité

Espagne : l'affaire d'Acerinox

Rapport présenté par le Foro de la Industria Nuclear Española

Une ferraille contenant une source radioactive de ^{137}Cs (Cesium 137) a été fondue dans les aciéries d'Acerinox à Los Barrios, en Espagne, le 30 mai 1998. Les aciéries ont signalé la contamination résultante et le Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) a inspecté l'installation. Les stations du réseau de surveillance radiologique atmosphérique du pays n'ont enregistré aucun rejet anormal (leur seuil de détection est fixé à un niveau proche de celui jugé préoccupant pour la santé publique). Cependant le CSN a été informé que du ^{137}Cs avait été détecté en France ainsi qu'en Italie et en Suisse. Les médias ont interprété cet événement comme un signe de l'inefficacité du CSN et diffusé des informations erronées concernant le moment et la méthode de détection de cette radioactivité. En juin et en juillet 1998, cette information dominait toutes les nouvelles concernant l'environnement. En réaction, l'autorité de sûreté nationale s'est efforcée de fournir au public des informations objectives et pertinentes pour restaurer son image de marque.

Cette affaire a débouché sur une proposition d'un nouveau texte européen concernant le contrôle et la gestion des sources scellées de haute activité, cela afin d'harmoniser les pratiques nationales en matière de prévention et de gestion de ces situations. La proposition de la Commission est le document COM(2002)0130, intitulé : « Proposition de directive du Conseil relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité ».

Analyse

Cet événement a donné aux spécialistes matière à réfléchir sur le rôle de la communication en cas d'incident dans le secteur nucléaire. Dans ce cas, le responsable de la communication doit décider de toute urgence s'il faut faire primer la rapidité de l'information ou sa parfaite exactitude lorsqu'il utilise les médias pour informer le public de l'événement. Il lui faut en effet savoir dans quelle mesure la transparence profitera à sa crédibilité. Plus le problème à expliquer sera spécialisé, plus il sera difficile de transmettre l'information au groupe concerné.

Espagne : infiltration d'eau dans l'usine de fabrication de Juzbado

Rapport établi par le Foro de la Industria Nuclear Española

Le 21 septembre 1998, l'usine de fabrication d'éléments combustibles de Juzbado a été inondée à la suite de pluies diluviennes. Le directeur de l'usine a mis sur pied l'organisation de crise et s'est chargé de gérer et de coordonner les activités. C'est donc lui qui a lancé le programme de communication et informé l'autorité nationale de sûreté nucléaire ainsi que l'organisation de la protection civile. De cette manière, il a été possible de communiquer rapidement avec le public et l'on a pu transmettre non seulement des informations correctes mais aussi la nouvelle que l'incident était maîtrisé.

Analyse

Le principal enseignement de cet événement est que l'existence d'une stratégie de communication bien définie et de voies de communication officielles parfaitement au point permet d'informer le public de manière objective et d'éviter une focalisation des médias sur l'événement.

Espagne : intrusion des écologistes à la centrale nucléaire de Zorita

Rapport établi par le Foro de la Industria Nuclear Española

En octobre 2002, le ministère de l'Industrie et de l'Énergie a accordé à la centrale de Zorita le deuxième renouvellement de son permis d'exploitation jusqu'en 2006. Le 25 avril 2003, un groupe d'activistes de Greenpeace a fait intrusion dans la zone de sécurité de la centrale. Six personnes ont escaladé l'enceinte de confinement et déroulé une banderole appelant à la fermeture immédiate de la centrale et à l'abandon de l'énergie nucléaire en Espagne. La cellule de crise de la centrale a décidé d'arrêter le réacteur pour plus de sûreté. Le *Consejo de Seguridad Nuclear* a proposé d'infliger la sanction maximale pour violation des mesures de protection.

Cette intrusion a eu de vastes répercussions dans tous les médias.

Analyse

Cet événement met en évidence la nécessité pour les directeurs de centrale de se tenir toujours prêts à communiquer avec les médias. Ces derniers s'emparant généralement très vite d'événements inhabituels et spectaculaires, la réaction doit être tout aussi rapide et rester néanmoins techniquement juste. Les exploitants de centrales nucléaires doivent donc être prêts à affronter des événements exceptionnels de ce type tout autant que des événements plus prévisibles.

3. GÉNÉRALITÉS ET SPÉCIFICITÉS DE LA COMMUNICATION ET DES CONSULTATIONS CONCERNANT L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

Les rapports, comme les contextes et situations qu'ils décrivent, ne sont pas homogènes. C'est pourquoi il n'est pas facile d'effectuer une analyse simple ni d'établir un tableau des similitudes ou des différences entre expériences de communication. On retiendra toutefois quelques messages essentiels.

Observations générales et principaux messages

L'énergie nucléaire est considérée comme partie intégrante du mix énergétique dans de nombreux pays

Ces études de cas démontrent de façon claire que réduire la contribution nationale à l'effet de serre compte parmi les objectifs sociaux majeurs. Dans de nombreux pays aujourd'hui, les engagements souscrits à Kyoto ont fait de la définition du mix énergétique et de la limitation des émissions de gaz à effet de serre une préoccupation stratégique de premier plan. Dans une majorité des pays membres de l'OCDE, la réflexion sur le protocole de Kyoto intègre l'énergie nucléaire. Seul un petit nombre de pays l'en ont exclue.

Les opinions sur la question de savoir si l'énergie nucléaire est bonne pour l'environnement ou s'intègre à une solution écologiquement plus douce sont beaucoup plus tranchées.

Les thèses favorables à l'énergie nucléaire la décrivent comme un moyen de stabiliser durablement le prix de l'électricité. Exploiter l'énergie nucléaire est également considéré comme un moyen de réduire la dépendance nationale à l'égard des importations d'électricité (dans certains cas, une dépendance vis-à-vis d'un fournisseur unique). Elle contribue à une meilleure sécurité d'approvisionnement en énergie.

Les acteurs de l'industrie du nucléaire doivent influencer sur la sphère politique et la société civile

Les rapports sur les études de cas décrivent des situations et des cadres de décision variables. Pourtant, les industriels du nucléaire se trouvent toujours dans l'obligation d'influencer les décideurs et la société civile, y compris la population susceptible d'être perturbée par une installation nucléaire.

Les experts techniques et les partenaires économiques prennent part aux discussions en politique énergétique nationales, mais la décision finale est politique. Les partis verts font partie du paysage. Il y a donc lieu de se préparer à affronter des groupes dont l'objectif est l'abandon du nucléaire.

Dans l'ensemble, les pays qui ont présenté des études de cas ont mis en place des procédures d'autorisation par étapes comportant différents niveaux de décision. De même, ils ont adopté l'étude d'impact sur l'environnement ainsi que d'autres instruments plus classiques d'aménagement du territoire. Ces instruments prévoient de faire participer les publics concernés. Pour cette participation, on emploie généralement certaines méthodes (brochures, enquêtes publiques), mais les rapports révèlent une grande variété de possibilités en la matière.

Les rapports sur la *politique nationale* mettent en évidence l'influence directe des groupes de pression sur les principaux décideurs politiques. Cette influence porte des fruits si elle s'appuie sur un réseau solide de partenaires sociaux unis pour défendre une opinion ou si un groupe d'intérêt a établi des relations privilégiées avec une autorité politique de premier plan. La société civile, de son côté, est sollicitée indirectement par l'intermédiaire des médias ou de supports d'information tels que des brochures ou des sites Web.

Si la décision doit être justifiée au niveau local, une campagne de sensibilisation avec participation des communautés locales s'impose. Parfois, il faut une autorisation expresse de ces collectivités pour pouvoir passer au niveau décisionnel supérieur. Dans certains pays tels l'Espagne, la Finlande, la Hongrie et le Japon, cette compétence des autorités locales équivaut à un pouvoir de veto officiel. L'auteur de la proposition doit alors non seulement donner toute satisfaction aux autorités municipales, mais sensibiliser la collectivité et obtenir son soutien comme étape préalable à l'adhésion politique. Par conséquent, si l'accord des collectivités locales n'est pas obligatoire, il est jugé bon cependant d'aller au devant du public et d'expliquer aux médias et aux intéressés ce que sera l'installation.

Les rapports sur le *redémarrage* d'une installation mettent en évidence la nécessité de conquérir et de cultiver l'estime des relais d'opinion locaux, des populations vivant à proximité des installations et de leurs représentants politiques. Cette démarche a des répercussions sur l'ensemble de l'organisation, car elle mobilise les employés à qui il est demandé de coopérer et de jouer le rôle d'ambassadeurs. D'autres rapports mettent l'accent sur la participation des syndicats en tant que canal de communication supplémentaire et moyen d'atteindre le public par l'intermédiaire de ceux à qui il accorde crédit.

Les études de cas relevant de la *sûreté et de la sécurité* décrivent des situations de crise. Elles démontrent que les acteurs de l'industrie nucléaire doivent être prêts à réunir rapidement des informations très détaillées et à faire tout leur possible pour les diffuser largement s'ils veulent donner l'impression de bien maîtriser la situation. S'il y a amplification sociale du risque, la réponse de l'autorité ou de l'organisation doit être proportionnellement amplifiée.

Tous les rapports tendent à montrer que les médias doivent être considérés comme un acteur majeur façonnant les perceptions sociales. Les événements, incidents, mais aussi les décisions concernant le nucléaire, quelle qu'en soit la nature, peuvent être largement médiatisés (très souvent de manière négative) parfois sur une courte période. Certaines études ont analysé l'intérêt d'aller au devant des médias avant qu'ils ne soient influencés par les groupes anti-nucléaires. Le cas de la Finlande montre que, lorsque le débat national se déroule sur une période de plusieurs mois et que tous les arguments pour et contre l'énergie nucléaire sont connus, les médias peuvent assurer un suivi continu et en donner un compte rendu équilibré. En Finlande, on a ainsi vu diminuer progressivement la couverture médiatique défavorable à la construction de la tranche nucléaire. Un an plus tard, la question nucléaire n'était plus à l'ordre du jour du débat électoral.

Les adversaires de l'énergie nucléaire sont parfaitement conscients de l'intérêt d'occuper le terrain, en diffusant des informations ou en exprimant leur point de vue ou encore en organisant des événements destinés à attirer l'attention des médias. Les autres acteurs sociaux, notamment les défenseurs du nucléaire, sont souvent pris au dépourvu par l'énorme impact que peut avoir ce type de stratégie et, en tout cas, sont incapables d'y répondre point par point. Les études de cas présentées démontrent que l'on obtient les réponses les plus efficaces lorsque plusieurs acteurs sociaux se regroupent en un réseau unique pour communiquer et défendre leur point de vue.

À coup sûr, le monde de l'énergie nucléaire s'ouvre

Les études de cas démontrent que les centrales nucléaires ne sont plus des zones interdites, qu'elles font au contraire partie d'une communauté à laquelle elles s'ouvrent plus en plus. Aujourd'hui le processus de décision dans le domaine de l'énergie nucléaire n'est plus confiné à l'intérieur de cercles fermés. Informer et communiquer exigent du temps, un effort constant, de plusieurs années, même pour des décisions spécifiques. Il faut y consacrer des ressources humaines et des infrastructures dédiées ainsi que des canaux multiples.

Les rapports font apparaître plusieurs degrés d'ouverture :

- L'ouverture des centrales nucléaires s'effectue à travers l'installation de centres de visiteurs et la diffusion d'informations aux communautés avoisinantes, dans des périodiques notamment.
- L'organisation de visites, guidées ou non, est un moyen couramment utilisé pour faire mieux comprendre au public comment fonctionne l'installation et obtenir son soutien.
- Ce sont les actions délibérées entreprises pour rencontrer les collectivités locales qui dénotent la plus grande ouverture. Dans les rapports du Canada, de la Hongrie et du Japon il ne s'agit pas seulement d'informer, mais d'inciter les partenaires locaux à réfléchir à l'énergie nucléaire.
- Les employés des sites nucléaires et les syndicats sont mobilisés pour partager avec leurs voisins et concitoyens leur vision du monde dans lequel ils travaillent, puis à la communiquer aux décideurs par l'intermédiaire de groupes de pression.
- On peut atteindre différentes générations ou groupes de population en mobilisant les retraités ou des organisations particulières (par exemple les Jeunes pour l'énergie nucléaire en Finlande ou les Femmes du nucléaire en Hongrie).
- Les consultations organisées dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement supposent que l'on atteigne tous les foyers susceptibles d'être touchés par la décision en question. Une information écrite peut donc être déposée dans chaque boîte aux lettres pour décrire non seulement l'installation proposée mais l'intégralité du processus décisionnel, et indiquer bien entendu comment et où il est possible de faire connaître son opinion. Lorsque la procédure d'évaluation est terminée, le public pourra être informé des résultats de manière détaillée.
- Certaines installations nucléaires sont dotées d'une instance permanente de dialogue, à savoir une commission locale de surveillance.
- Le processus sera plus transparent si un acteur du nucléaire, conscient de sa place privilégiée dans la communauté, prend la responsabilité de diffuser des informations concernant le site. On en trouve une illustration dans la politique adoptée à Pickering A, au Canada, pour rendre compte en temps réel aux autorités locales des incidents survenus.

Suivant leur degré d'ouverture, ces actions auront des répercussions plus ou moins fortes sur la culture organisationnelle et la culture de sûreté sur le site. Les directeurs de sites (au Canada) et les autorités de sûreté (au Japon) en sont pleinement conscients et en tiennent compte.

En général, toutes ces actions sont décrites comme des décisions industrielles : leur finalité est de faire en sorte que l'installation fonctionne et que la compagnie d'électricité puisse continuer à fournir un produit concurrentiel. De même, l'invitation faite au public de se documenter sur le fonctionnement d'une installation nucléaire procède d'attitudes de bon voisinage en tout genre : les exploitants convieront les parties prenantes à venir se renseigner sur les activités qui permettent de fournir un service apprécié (courant électrique), ou à leur faire confiance et à leur apporter leur soutien et à accepter l'exploitation.

Mais l'ouverture n'est pas le fait des seuls exploitants. Parallèlement, l'énergie nucléaire, ses avantages et ses risques sont au centre de vastes débats entre les responsables de la définition des politiques mais aussi dans les médias, où les spécialistes des différents aspects de la question interviennent pour dispenser informations et opinions.

Malgré ces initiatives, et bien que l'énergie nucléaire soit abordée dans des débats publics, le grand public est souvent mal informé ou peu au courant des questions liées à cette source d'énergie.

Principaux points particuliers

Certains points semblent être particuliers à un pays ou même à une étude de cas.

Questions d'espace et d'échelle

- Le fait que les territoires soient vastes et les populations dispersées ou bien au contraire que les pays soient plus petits et densément peuplés.
- Le nombre de personnes jugées être directement touchées par une installation (contexte rural ou urbain).
- La dépendance du pays vis-à-vis de l'énergie nucléaire :
 - ⇒ Pourcentage de l'électricité nucléaire dans la production d'énergie.
 - ⇒ Nombre de fournisseurs ou de tranches nucléaires.

Pour atteindre un seul objectif, la Finlande a lancé deux procédures d'implantation de tranches nucléaires sur le site des communes nucléaires (Olkiluoto et Loviisa). Si l'un des projets échouait à cause d'un refus local, il serait toujours possible de se rabattre sur le second. Au contraire, si les deux sites étaient approuvés, on pourrait envisager un développement ultérieur du programme nucléaire.

Cadres législatifs ou décisionnels

- Structures de décision fédérales ou centralisées.
- Existence de moyens d'expression officiels ou non officiels pour les experts qualifiés.
- Mécanisme de participation du public, domaines de participation active.

La décision de principe adoptée par la Finlande ouvre la voie à une enquête parlementaire de grande ampleur au cours de laquelle de nombreux intéressés pourront s'exprimer. La décision se place de ce fait parmi les décisions à prendre pour le bien de la société, par-delà les considérations partisans.

Politique énergétique

- Politique énergétique intégrée, plans de développement du système énergétique à court, moyen et long terme.
- Promotion de l'électricité verte.
- Fiscalité, mesures fiscales d'encouragement.
- Possibilité de démontrer la capacité de gérer les déchets radioactifs.

Rôles et responsabilités

- Quelles sont les instances qui exigent une autorisation ou l'acceptation de projets nucléaires ? Qui doit les obtenir ? Quels sont les autres intervenants dans le processus ?
- Degrés d'interdépendance entre les différents acteurs.
- Relations de coopération ou antagonisme.
- Relation hiérarchique entre les diverses parties prenantes (pouvoir de veto, circuit de décision, etc.).
- Quels sont les organes publics qui gèrent le secteur nucléaire ?

- Position sur les marchés des différents acteurs nucléaires (situation de quasi-monopole).
- Soutien apporté par les organisations pro-nucléaires, leur mise en réseau.
- Participation active et soutien des gouvernements.
- Le nouveau rôle des syndicats comme champions de l'extension des canaux de communication.
- Importance du débat : combien d'intervenants, pendant combien de temps et dans quel contexte ?
- Présence, statut et activité des instances locales de contrôle.

En fonction des rôles et responsabilités qui leurs sont attribués, les acteurs du nucléaire se trouvent placés dans des positions variables et contraints de prendre des initiatives différentes pour défendre leurs positions. Il semblerait qu'on ait plus souvent recours à l'information et à la communication qu'à des consultations ou à des formes de dialogue plus approfondies, voire à des décisions prises en commun.

Le contraste le plus marqué s'observe entre la centrale nucléaire de Paks, en Hongrie (où une compagnie d'électricité nationale vitale détient l'entière responsabilité d'obtenir les autorisations locales pour une installation essentielle) et la situation en Finlande (un réseau puissant et unifié d'industries partageant les mêmes intérêts économiques et valeurs sociales qui a contribué de manière déterminante à persuader les décideurs nationaux).

Édification d'une culture de l'analyse risques/bénéfices et d'une culture de sûreté

- Niveau de complexité et de connaissance dans la sphère décisionnelle pertinente et dans le public concerné ou la population en général.
- Volonté des acteurs, des spécialistes ou des décideurs nucléaires d'informer la société sur les risques et les avantages de l'énergie nucléaire et les questions de sûreté ou de l'y sensibiliser.
- Explications sur les factures d'énergie de chaque consommateur de façon à le sensibiliser à sa contribution personnelle.

4. COMMENT LES DÉCIDEURS, LES SPÉCIALISTES ET LA SOCIÉTÉ PERÇOIVENT LES DIVERS AVANTAGES ET RISQUES DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE : PRÉOCCUPATIONS SPÉCIFIQUES ET DIFFÉRENCES

Les rapports décrivent de manière sommaire un large éventail d'avantages et de risques évoqués dans les débats sur l'énergie nucléaire.

Un résumé de ces avantages et ces risques est présenté suivi d'une analyse des préoccupations spécifiques exprimées par les différentes catégories d'acteurs dans chaque étude de cas de façon à dégager ce qui les sépare.

Avantages perçus de l'énergie nucléaire ou d'une installation particulière

- Impact sur l'environnement
 - ⇒ Réduction des émissions de CO₂ (Kyoto).
 - ⇒ Production d'énergie ayant un impact acceptable sur l'environnement.
- Intérêt économique général
 - ⇒ Stabilité des prix et de l'approvisionnement.
 - ⇒ Autosuffisance énergétique et sécurité d'approvisionnement en énergie du pays.
 - ⇒ Technique jugée la plus rentable, tout en tenant compte du démantèlement et de la gestion des déchets.
 - ⇒ Option pour satisfaire la demande en base.
- Répercussions sur la qualité de vie grâce aux avantages économiques directs et indirects pour l'industrie et les communes d'accueil
 - ⇒ Favorise la production et les bénéfices de l'industrie.
 - ⇒ Favorise l'emploi dans tous les secteurs.
 - ⇒ Augmente l'assiette fiscale locale et, par voie de conséquence, les services.
 - ⇒ Permet de maintenir l'État providence.

Risques perçus de l'énergie nucléaire ou d'une installation spécifique

- Sûreté et sécurité
 - ⇒ Risques d'accidents majeurs (faible probabilité, larges conséquences).
 - ⇒ Aspects organisationnels de la sûreté des réacteurs (culture de sûreté).
 - ⇒ Risques radiologiques pour les travailleurs et le public.
 - ⇒ Vulnérabilité à un attentat terroriste.
 - ⇒ Armements nucléaires et risque de prolifération.
- Conséquences des décisions
 - ⇒ L'effet négatif sur le développement des autres options, par exemple des sources d'énergie renouvelables.
 - ⇒ Une solution provisoire (entreposage) ne résout pas le problème de l'évacuation définitive.
 - ⇒ L'entreposage impose une contrainte majeure pour l'exploitation des centrales nucléaires et l'industrie nucléaire (on remarquera que plusieurs études de cas reconnaissent expressément

ce risque ou handicap, tandis que les gestionnaires de déchets préfèrent insister sur l'existence d'une solution techniquement viable).

- Répercussions locales
 - ⇒ Impact sur l'environnement du déversement de l'eau de refroidissement.
 - ⇒ Augmentation de la circulation automobile.
 - ⇒ Stigmatisation.
 - ⇒ L'entrepôt serait ultérieurement converti en dépôt définitif ou serait appelé à devenir le site national ou international d'entreposage ou de stockage (effet cheval de Troie).
 - ⇒ Sentiment d'injustice : les communes plus éloignées ont le risque sans avoir les avantages directs.
- Risques liés à la non-réalisation des projets nucléaires
 - ⇒ Perte d'une source d'électricité bon marché.
 - ⇒ Pertes d'emplois massives directes ou indirectes.
- Une opinion publique défavorable est perçue comme un risque pour l'exploitation de l'énergie nucléaire.

Préoccupations spécifiques et différences

Les principales préoccupations exprimées par les différents intervenants ainsi que les principales divergences entre ces catégories seront présentées ci-dessous au cas par cas.

Décision concernant la politique nucléaire nationale

Finlande

Les décideurs se soucient de la politique climatique et du bien-être global de la société.

Les initiateurs du projet nucléaire souhaitent assurer un approvisionnement en électricité suffisant, stable, prévisible et concurrentiel du pays.

La société civile de son côté se préoccupe des dangers radiologiques mais elle manifeste également une grande confiance dans la sûreté des installations.

Cependant l'étude de cas met en évidence certaines divergences entre les initiateurs du projet et la société civile. La garantie d'une offre suffisante d'énergie pour pouvoir satisfaire la demande d'électricité n'est pas l'une des préoccupations principales de la société civile. L'opposition à l'énergie nucléaire semble relever d'une contestation de l'ordre établi, plutôt que d'une inquiétude vis-à-vis de la sûreté et il est donc impossible d'y répondre par un programme d'information technique. Un basculement en faveur d'une société moderne consommant peu d'énergie était souhaité par certains et dans cette perspective la construction d'une tranche nucléaire était considérée comme rétrograde.

Belgique

Les décideurs sont soucieux d'obtenir l'abandon de l'énergie nucléaire pendant que les Verts sont au pouvoir et s'inquiètent des possibilités de conflits entre partis au pouvoir en cas de désaccord sur la question nucléaire.

Les initiateurs du projet se préoccupent d'une éventuelle perte de compétitivité de l'économie nationale si le pays abandonne l'énergie nucléaire, du manque d'objectivité des décideurs, du besoin

d'informations sur les aspects scientifiques, techniques, économiques et sociaux de l'énergie nucléaire ainsi que de l'incapacité des autorités publiques d'informer le public et de le faire participer au débat.

La société civile s'inquiète du très faible intérêt manifesté par le grand public pour le débat sur l'abandon de l'énergie nucléaire.

Points de discordance entre les initiateurs du projet et la société civile :

- Il s'agit d'un sujet qui enflamme les opinions publiques ; il ne suffit pas d'être convaincu pour transmettre les informations.
- Le grand public semble croire qu'il serait possible de remplacer entièrement l'énergie nucléaire par des sources d'énergie renouvelables.
- Les partisans de l'énergie nucléaire sont peu intervenus, ne se sont pas fait voir et n'avaient pas de stratégie commune.
- « La politique a de toute évidence ses propres règles du jeu. »

États-Unis

Les décideurs se soucient de la valeur économique de l'industrie nucléaire pour l'État.

Les initiateurs du projet se soucient « de devancer la désinformation du public par les organisations anti-nucléaires, de la bonne gestion des déchets radioactifs et de la viabilité économique de l'industrie nucléaire. »

Les initiateurs du projet et la société civile se divisent au sujet de :

- La méconnaissance du public concernant la question des déchets nucléaires.
- Le fait que les organisations anti-nucléaires parviennent parfois à atteindre la société civile avant les défenseurs du nucléaire.

Entreposage du combustible usé et des déchets radioactifs

Hongrie

Les décideurs s'intéressent aux conditions, aux facteurs de coût et à la responsabilité de la gestion des centrales nucléaires et des déchets radioactifs ; ils se soucient d'obtenir des dédommagements pour compenser l'exposition aux risques, de mettre en place une surveillance locale des activités des installations nucléaires et de mieux informer les collectivités locales sur les questions nucléaires.

Les initiateurs du projet s'inquiètent de la saturation des installations d'entreposage du combustible irradié sur les sites de centrales après quoi il sera impossible de poursuivre l'exploitation des réacteurs, mais aussi du fait que la technologie nucléaire emploie un langage incompréhensible pour le public et de la participation d'organisations anti-nucléaires à la décision.

La société civile se préoccupe des risques supplémentaires auxquels la construction d'un nouveau stockage à sec expose les populations avoisinantes.

Les initiateurs du projet et la société civile se divisent sur les sujets suivants :

- L'inculture du public sur les questions nucléaires.
- Le fait que la logique est inopérante face à des émotions.

Espagne

Les initiateurs du projet se soucient de la répartition claire des rôles et responsabilités entre les différents intervenants dans le processus de décision ainsi que de l'efficacité de ce processus.

La société civile redoute de devoir accueillir le dépôt centralisé de stockage des déchets radioactifs de l'Espagne.

Les initiateurs du projet et la société civile se départagent au sujet de la quantité nécessaire d'informations sur la nouvelle installation, ses effets environnementaux et son rôle.

Redémarrage d'installations nucléaires après un arrêt prolongé

Canada

Les décideurs se soucient de la sûreté et de la sécurité de la centrale, de la fiabilité des directeurs de la centrale et de l'opacité des informations sur l'installation.

Les initiateurs du projet s'inquiètent de la persistance de l'image négative de la centrale dans le voisinage et de la disparition d'emplois au cas où il ne serait pas décidé de redémarrer la centrale.

La société civile s'inquiète de l'absence de directeurs assumant leurs responsabilités et de la sûreté et de la sécurité des installations.

Le fossé entre les initiateurs du projet et la société civile peut se décrire comme suit :

- La méfiance et l'opinion négative des habitants vis-à-vis de la centrale s'expliquent par l'opacité antérieure et par une stratégie de communication indolente et réactive.
- Les habitants redoutent pour leur santé et leur sécurité à cause d'informations négatives ou erronées dispensées par des groupes anti-nucléaires.

Japon

Les décideurs veillent à l'efficacité de la communication sur les risques et à l'existence d'un climat de tolérance mutuelle entre la ville et l'industrie nucléaire.

Les initiateurs du projet redoutent la répétition d'incidents graves qui minent la crédibilité de toute initiative nucléaire et souhaitent une cohabitation harmonieuse avec les habitants et les décideurs.

La société civile se préoccupe de la sûreté des installations nucléaires de Tokai et de sa propre attitude psychologique qui lui fait accepter des installations dangereuses dont dépend sa survie économique.

Le sujet qui sépare les initiateurs du projet et la société civile est le fait que certaines questions nucléaires soient des sujets tabous pour le public.

Sûreté et sécurité

Espagne

Les initiateurs du projet s'inquiètent de la montée des malentendus concernant l'incident (Acerinox), essaient de préserver leur image face à une stratégie malhonnête et de rétablir la vérité.

La société civile critique le manque d'information concernant l'incident radioactif (Acerinox) et se préoccupe de la sécurité des installations nucléaires (Zorita).

Les initiateurs du projet et la société civile se divisent à propos de :

- L'absence d'information sur l'origine de la source radioactive (Acerinox).
- Le fait que les premiers messages délivrés soient ceux qui frappent le plus l'opinion publique (Zorita).
- Personne dans la centrale nucléaire n'a assumé la responsabilité des communications au début de l'incident. Les communications avec les médias ont été établies par la compagnie d'électricité (Zorita).

5. STRUCTURES DE COMMUNICATION PARTICIPATIVES

Les études de cas réalisées dans le cadre de la présente étude donnent une image contrastée des programmes *d'information, de communication, de dialogue et de participation*. Comme le montre l'analyse présentée ci-dessous, ces concepts se rapportent, en effet, à des réalités très différentes suivant les contextes. La communication peut être très encadrée juridiquement, par contre des organisations lancent des campagnes d'information en dehors de tout cadre formel. En revanche, les parties qui s'affrontent sur la question nucléaire recourent parfois à des méthodes et stratégies similaires.

Dans l'étude sur la *Société et l'énergie nucléaire* (OCDE/AEN, 2002 ; p. 90), une « échelle de la participation du public » était mentionnée dont le premier échelon est « le droit du public à savoir ».² Si l'on gravit les échelons, on trouve l'information et le droit de refus du public, qui impliquent une participation encore limitée du public. Viennent ensuite la « participation du public à la définition des intérêts, des acteurs et de l'ordre du jour » puis, plus haut encore, « la participation du public à l'évaluation des risques et à la définition des solutions ». La « participation du public à la décision finale » occupe le sommet de l'échelle.

Aujourd'hui, on observe une forte demande du public pour participer aux décisions, notamment celles qui concernent les technologies ayant des répercussions sur la santé et l'environnement. Les analystes sont de plus en plus nombreux à penser que la participation du public améliore la décision. Cependant, comme le fait remarquer l'étude théorique, c'est la législation des différents pays qui déterminera jusqu'où peut aller la participation du public.

La plupart des études de cas présentées dans ce document ne décrivent pas des mécanismes de participation particulièrement développés. Il s'agit, le plus souvent, *de campagnes d'information et d'ouverture* qui consistent à demander aux parties prenantes et aux membres du public de définir leurs intérêts et qui visent surtout à influencer sur l'idée qu'ils se font de projets nucléaires. S'il est vrai que ces initiatives facilitent la décision, elles ne méritent pourtant pas d'être classées parmi les décisions participatives. Il n'est pas possible de dire dans tous les cas comment une participation plus poussée aurait pu modifier l'issue du processus.

Bien que certaines des pratiques décrites frisent l'excellence, il est difficile d'en tirer des recettes générales pour réussir une campagne de communication, établir un dialogue véritable ou instituer une participation efficace lorsqu'on est une organisation nucléaire. Malgré tout, ces rapports contiennent des enseignements sur les différentes méthodes et contextes et fournissent matière à réflexion.

Processus de décision en matière de politique nationale d'énergie nucléaire

Les cinq cas traitant du processus de décision national mettent en évidence des différences concernant les exigences, les types et les degrés de communication et de participation du public.

Le rapport belge sur la Commission AMPERE décrit une mobilisation intéressante des compétences pour formuler des recommandations concernant la politique énergétique nationale. En l'occurrence, un groupe de 16 scientifiques, pour la plupart professeurs d'université, a été constitué avec pour mission principale de présenter au gouvernement fédéral des données et une analyse objectives, rationnelles et scientifiques pour évaluer les possibilités des technologies existantes ou futures de production d'électricité.

² La plupart des pays qui ont présenté une étude de cas possèdent une législation instaurant le droit à l'information.

Cette mission a été définie alors que le gouvernement élu en 1999 était déterminé à sortir du nucléaire dans un délai de 40 ans. Il fallait donc évaluer les possibilités de mener à bien ce projet. La commission avait comme deuxième mandat d'informer la population des résultats de l'étude, et en particulier de donner aux responsables industriels et économiques les informations nécessaires pour qu'ils puissent se faire leur propre opinion et ensuite la communiquer.

La Commission AMPERE a organisé une audition publique pour réunir des informations sur les choix énergétiques. Près de 200 personnes, essentiellement des représentants de l'industrie et de l'université, y ont participé. La commission a également reçu des déclarations de divers représentants des milieux industriel et économique. Cette partie de son activité concerne donc principalement la communication entre spécialistes et partisans de diverses options énergétiques. En définitive, les conclusions de cette commission de spécialistes étaient très favorables à un parc énergétique comportant une forte composante nucléaire pour réduire les émissions de CO₂ et assurer un approvisionnement compétitif et stable en énergie.

La phase ultérieure du travail de la commission consistait à informer les décideurs et parties prenantes de toute sorte. Des sessions-débats ont donc été organisées pour présenter les opinions des spécialistes sur les choix énergétiques aux différents organes parlementaires et à la quasi-totalité des groupes politiques représentés au Parlement. La version intégrale du rapport a été placée sur les sites Internet des universités et des administrations concernées. Aussi, le rapport AMPERE était consultable par tous si bien qu'il a été cité dans de nombreuses communications et articles scientifiques. On notera à cet égard que si l'information a bel et bien été largement diffusée, la fidélité de la diffusion, paraît, elle, problématique. Des organisations, pour la plupart écologistes, ont disséminé sur l'Internet des informations fausses sur le rapport et ses conclusions. Greenpeace a publié un rapport contradictoire établi par une université allemande sur la base d'une traduction en anglais non officielle et, semble-t-il, incomplète des recommandations de la commission. Une note en bas de page du rapport allemand indique d'ailleurs que la logique de la commission n'a pas été analysée dans le détail. L'auteur de l'étude de cas se demande à ce propos si cette occasion manquée traduit un déficit de communication ou l'habileté politique du gouvernement.

La Commission AMPERE a pris très au sérieux sa mission d'informer les belges des conclusions de son enquête. En plus de l'enseignement dispensé à l'université, elle a organisé les présentations destinées à des relais d'opinion et des notables ainsi qu'à des groupes d'enseignants. Des débats ont été organisés avec des groupes d'étudiants en technologie âgés de 16 à 18 ans. L'auteur du rapport sur l'étude de cas note qu'il a été souvent demandé aux spécialistes de donner des conférences et de participer aux débats publics. Cette phase de l'activité de la commission comporte par conséquent l'organisation délibérée d'échanges dans les milieux de l'enseignement et de ce point de vue une composante participative. Cet effort d'enseignement a pris, pour les spécialistes, la forme d'un engagement personnel gratuit, puisqu'ils ne bénéficiaient d'aucun financement public ni d'aucune entreprise. En analysant les choix énergétiques, ils avaient acquis la conviction qu'inciter la population à consommer différemment l'énergie au jour le jour et à changer d'opinion sur les options énergétiques était une entreprise de longue haleine. Ces spécialistes considéraient également qu'il était de leur devoir de citoyen d'encourager ce type de réflexion. De ce point de vue, le travail de la Commission AMPERE révèle l'évolution intéressante d'une mission d'enquête qui se convertit en mission d'éducation citoyenne. Pourtant, comme les conclusions des spécialistes n'étaient pas conformes à la philosophie du parti au pouvoir, elles n'ont pas été correctement prises en compte dans la décision parlementaire ultérieure consacrant l'abandon de l'énergie nucléaire de même que rien n'a été fait pour en encourager la diffusion dans la société belge dans le cadre du processus de décision national.

Le cas finlandais, à savoir la construction d'une tranche nucléaire, présente un assortiment des pratiques adoptées par les initiateurs des propositions : l'organisation par la compagnie d'électricité de l'information et de la consultation des populations locales pour se conformer à des exigences nationales

(Etude d'impact sur l'environnement et décision de principe) ainsi que le lancement d'une campagne d'information dynamique menée dans tout le pays par des représentants du secteur économique.

La méthode employée pour informer ou consulter les populations locales paraît assez classique : des plaquettes sont livrées à tous les foyers dans un rayon donné, on organise des auditions publiques, dont les résultats sont communiqués tant aux autorités qu'au public. Associés à une information sur le Web et à des centres d'information locaux, ces moyens ont été utilisés principalement par la compagnie d'électricité qui proposait la construction d'une tranche.

Il est à noter que la première série de brochures et d'auditions publiques a servi à informer les habitants de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et à leur faire savoir notamment comment ils pouvaient y participer. Un questionnaire a été également établi par les compagnies d'électricité de façon à recueillir l'opinion du public sur ses besoins d'information et son point de vue sur le projet de construction de centrale. Le rapport n'indique pas combien de personnes ont rempli le questionnaire et ce qu'on pouvait conclure du sondage si ce n'est que la population redoutait une intensification du trafic automobile. Ce questionnaire, comme la première série d'auditions, devait permettre de prendre en compte les souhaits, les préoccupations et les opinions exprimés par les populations locales lorsque seraient rédigés les rapports de l'étude d'impact sur l'environnement. Une fois acceptés par l'autorité, ces rapports ont été résumés pour diffusion à la population, après quoi une deuxième série de réunions publiques a été organisée pour en faire connaître la teneur.

Lorsque, par la suite, TVO a déposé une demande de décision de principe, elle a établi une description générale de la nouvelle tranche nucléaire qui a été approuvée par le ministre du Commerce et de l'Industrie, puis de nouveau distribuée à tous les foyers vivant à proximité des deux sites pressentis. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a également organisé des auditions publiques. Les conseils municipaux étaient les destinataires privilégiés de l'information car c'est à eux qu'il revient d'accepter l'idée de la construction d'une installation nucléaire avant que le gouvernement national puisse prendre la décision de principe.

Somme toute, ces démarches, quelle que soit la méticulosité avec laquelle elles sont appliquées, étaient principalement entreprises pour répondre à une obligation, contrairement à la stratégie suivie par d'autres d'initiateurs de projets, la Confédération de l'industrie et d'autres organisations professionnelles, un démarchage systématique des localités du pays. On a ainsi mis en oeuvre un grand nombre de moyens pour expliquer au public les raisons pour lesquelles l'industrie (et les employés) étaient résolument favorables à la construction du réacteur. Cette campagne, financée par les intéressés, ne répondait à aucun impératif juridique, mais elle a révélé les convictions des acteurs économiques ainsi que leur solidarité avec le fournisseur d'énergie nucléaire.

Or ces deux modes opératoires - le respect d'un impératif juridique et le lobbying – étaient associés au cours des auditions particulièrement longues organisées par la sous-commission parlementaire. On a vu en effet d'innombrables acteurs, experts et ONG, tirer parti de « l'accès direct » aux décideurs qui leur était offert pour influencer sur les débats concernant la décision de principe.

L'étude de cas sur la communication à propos de Yucca Mountain est un exemple d'une organisation nucléaire qui a choisi une tactique reposant sur un travail d'influence et de marketing dans le cadre d'un processus de décision national, à ceci près qu'elle ne le fait pas pour se conformer à une exigence. La direction de l'entreprise exploitant le site de l'Iowa a jugé urgent de prendre des mesures pour obtenir un vote positif (au Congrès) en faveur du projet de dépôt fédéral de Yucca Mountain. Il est noté que : « Un vote négatif était susceptible de compromettre l'industrie nucléaire et, en fin de compte, l'installation nucléaire [du site de l'Iowa]. » La direction et le personnel ont ainsi entrepris d'impliquer directement la délégation au Congrès de l'État de l'Iowa en proposant à ses membres des présentations et visites

individuelles de sites. Par ailleurs, ils ont organisé des campagnes auprès des médias, échangé des informations avec les journalistes et rédacteurs, fait part de leur opinion dans le courrier des lecteurs et dans les tribunes des journaux locaux ou régionaux.

Ce rapport décrit donc un aspect, certes limité, mais néanmoins décisif d'un processus national de décision : comment influencer les élus qui participent au vote. La participation dans ce cas est indirecte et organisée par un acteur spécifique ayant un intérêt profond en la matière.

Cette stratégie d'information s'adressant aux principaux acteurs politiques a été couronnée de succès au sens où elle a effectivement permis d'exercer l'influence voulue. Cette réussite pourrait être attribuée à deux facteurs complémentaires. D'une part l'intéressé a plaidé, de manière compétente et avec persuasion, le dossier de l'énergie nucléaire, mettant en avant ses avantages et sa sûreté. De l'autre, les délégations au Congrès sont probablement plus accoutumées à prendre des décisions en fonction de ce qu'elles ont appris sur le sujet de la bouche d'acteurs économiques aux convictions bien enracinées, qu'à engager le dialogue et la réflexion avec leurs administrés.

On peut établir une manière de parallèle avec la décision de la Belgique de sortir du nucléaire. Malgré les différences de contexte, la décision politique l'a emporté, dans les deux cas, sur la participation et le débat publics. Les hommes politiques (membres des Verts au gouvernement fédéral ainsi que leurs alliés écologistes) ont organisé une campagne d'information tous azimuts destinée tant aux médias qu'à d'autres membres du gouvernement et au parlement pour obtenir un vote en faveur de l'abandon à courte échéance de la production nucléaire. Ils n'ont pas organisé de large débat public, ni facilité la diffusion fidèle des informations contenues dans le rapport de la Commission AMPERE. Bien que ce rapport ait plaidé en faveur de l'énergie nucléaire, les opposants à l'abandon de l'énergie nucléaire (c'est-à-dire l'industrie nucléaire) se sont trouvés sur la défensive sans même avoir constitué une alliance entre partenaires industriels (comme l'avaient fait les Finlandais). Les partisans de l'énergie nucléaire n'ont réussi ni à lancer une offensive médiatique comparable ni à réunir les soutiens nécessaires parmi les représentants élus.

On observe dans ce cas un renversement intéressant des positions traditionnelles. En effet, les partisans de l'énergie nucléaire – une catégorie sociale traditionnellement accusée de se moquer de l'opinion publique – reprochent au gouvernement son incapacité d'instaurer un débat public et d'organiser la participation. Le ministre Vert profite de sa position qui lui permet de s'enfermer dans une tour d'ivoire, une attitude jugée appartenir en propre aux technocrates et c'est le perdant dans cet affrontement qui réclame une intervention directe du public dans l'espoir que ce dernier fasse pencher la balance en sa faveur. Cette étude de cas fait bien ressortir le caractère essentiellement politique de la situation ainsi que les jeux de pouvoir au cœur du processus de décision.

Le rapport belge consacré au débat sur le développement durable offre un intéressant contraste. Plutôt qu'à une bataille rangée où chacun essaie de marquer un point décisif. On est dans le cas d'une décision nationale par étapes avec consultation directe du public. Des volontaires ont manifesté leur intérêt pour le développement durable et fait savoir qu'ils entendaient faire des commentaires précis et détaillés sur sa mise en œuvre et sur la formulation du document stratégique. Si cette consultation a été largement ouverte grâce à l'utilisation conjuguée des moyens électroniques et institutionnels, l'initiative a finalement échoué au dernier stade du processus, faute de moyens financiers pour procéder au dépouillement des contributions du public, à leur intégration et à leur communication, de sorte qu'au bout du compte l'influence du public sur cette étape a été très réduite.

Les cinq rapports consacrés à des décisions nationales fournissent matière à réflexion sur la question du pouvoir et de l'influence politique. Les exemples présentés ci-dessus montrent la primauté du pouvoir sur la simple analyse des faits. C'est la seule détention de l'information, et non son contenu objectif qui est

l'instrument du pouvoir. D'après ces études de cas, ceux qui sont en mesure d'occuper le terrain et d'imposer leurs informations ou points de vue ont davantage de chances de remporter la décision. Les groupes minoritaires réclament davantage de participation dans l'espoir de voir représentés leurs points de vue.

Quels que soient les protagonistes, l'exercice cynique du pouvoir révolte ceux qui en sont dépossédés. Les stratégies d'information adoptées par certains partisans de la sortie du nucléaire en Belgique ainsi que le refus du ministre d'associer le public au débat paraissent aussi injustes que les décisions sur l'énergie nucléaire prises jadis à huis clos dans bien des pays.

Analysant le débat sur la sortie du nucléaire, l'industrie nucléaire belge observe qu'elle aurait dû lancer une campagne d'information et de communication pour faire valoir son point de vue par l'intermédiaire d'un réseau plus dense. C'est, sous une autre forme, la tactique adoptée par les politiciens belges : les députés Verts se sont battus pour leur idée, à savoir éliminer l'énergie nucléaire, soutenus par d'autres politiciens qui voyaient là une possibilité d'obtenir en retour un vote de soutien sur des sujets plus proches de leurs propres intérêts. Des réseaux de coopération de ce type peuvent servir toutes sortes d'intérêts proches mais non identiques. Ce modèle semble également s'appliquer à la Finlande, au sens où l'on y a vu s'unir différentes industries pour défendre avec succès un même point de vue.

Ces exemples de décisions nationales témoigneraient de l'existence d'un pouvoir indépendant du contenu. Le ministre Vert n'a pas eu besoin de caution scientifique prouvant la faisabilité de l'abandon de l'énergie nucléaire : au contraire, il n'a pas été tenu compte des conclusions de la Commission AMPERE en faveur de l'énergie nucléaire. Pourtant ce pouvoir n'est pas absolu : le système démocratique est là pour le tempérer. D'ailleurs, la décision de sortie du nucléaire votée par le parlement n'a pas été aussi radicale que l'auraient espéré ses défenseurs, car elle contient une clause prévoyant la possibilité de maintenir l'énergie nucléaire en cas de nécessité. Dans un contexte radicalement différent, l'argumentation très forte employée par l'industrie n'a pourtant pas réussi à convaincre la totalité du parlement finlandais que la décision de construire un réacteur était bonne pour la société. C'est pourquoi, loin de recueillir un large consensus, cette décision de principe a été votée à une simple, mais courte, majorité. Dans les deux cas cités, par conséquent, le processus démocratique est venu adoucir la décision et a permis d'éviter qu'elle ne soit confisquée par des coalitions puissantes.

Ces deux exemples de décisions déterminant la politique nationale révèlent toute la difficulté de faire l'unanimité sur un seul point de vue. La démocratie, en d'autres termes l'expression et la confrontation de multiples points de vue, est par là-même un rempart contre les décisions totalitaires. S'il est vrai que les processus démocratiques ne protègent pas totalement de l'injustice, ils permettent du moins des compromis raisonnables.

Dans l'ensemble, ces exemples de décisions nationales ne correspondent pas à des mécanismes véritablement participatifs où le grand public est effectivement associé à la décision. Ils démontrent cependant l'intérêt de laisser davantage de place à des processus raisonnés, délibératifs et démocratiques pour mettre sur pied une politique de l'énergie nucléaire. Cette bonne gouvernance³ consistera pour partie à enrichir la base d'informations et à donner aux décideurs et au public un large accès à des informations diversifiées. Une base d'information riche et visible écarte le risque de manipulations, par quelque parti que ce soit, destinées à accélérer ou à interdire d'importantes décisions concernant l'énergie.

À cet égard, le rapport belge décrivant la consultation du public sur la question du développement durable est particulièrement instructif. Il démontre comment organiser des mécanismes participatifs pour

³ Dans l'étude théorique de *Société et énergie nucléaire* on trouve la définition suivante d'une bonne gouvernance : « lignes d'actions conçues sur la base de décisions raisonnables, qui font l'objet d'une communication satisfaisante et d'échanges de vues appropriés avec le public » (p. 38).

définir une politique : dans la plupart des cas, les citoyens sont non seulement intéressés mais capables de fournir une contribution valable. Cet exemple laisse entrevoir l'intérêt d'informer, de consulter et d'associer davantage de monde à la réflexion. De même, il révèle qu'il faut d'importants moyens pour consulter le public et intégrer sa contribution au processus. La consultation du public destinée à alimenter la réflexion des décideurs, élus ou non, peut être grandement améliorée. Les conférences de consensus mises en place notamment par le Teknologi-rådet (Conseil danois de la technologie) afin d'informer les parlementaires sont un exemple parmi bien d'autres de méthodes participatives susceptibles d'améliorer la conception des politiques.⁴

Le cas finlandais présente un intérêt particulier. Les résultats de sondages d'opinion montrent que si « le grand public n'est pas favorable à la construction de centrales nucléaires [...], il a accepté la décision démocratique (en faveur de la construction d'une tranche) prise par le parlement ». Les auteurs de l'étude de cas estiment donc que le débat objectif et le ton adopté par les médias au cours des mois ont rendu possible et tolérable la décision de principe pour le grand public. Ces observations sont révélatrices d'un changement de perspective : ce ne sont plus le contenu des décisions et le combat pour convaincre le public qui comptent, mais l'existence d'un processus de décision légitime et responsable, assorti d'une information complète, dont les résultats puissent être acceptés par le public.

Entreposage des déchets

Le cas américain décrit une campagne d'information spontanée lancée pour soutenir l'*Independent Spent Fuel Installation Project* au *Duane Arnold Energy Center* dans l'Iowa. À l'époque, la *Nuclear Regulatory Commission* avait entrepris d'examiner le projet d'entreposage à sec en fûts. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord des autorités locales ou de l'État, et le rapport ne mentionne aucune consultation du public qui aurait été organisée, par exemple, dans le cadre d'une étude d'impact sur l'environnement. Le programme de communication a été lancé bien après le début de la construction. Il s'agissait simplement de tenir informés les divers interlocuteurs et finalement le public de cette importante entreprise. « Nous aurions pu ne rien dire sur le projet, mais nous avons jugé bon de prendre l'initiative de communiquer plutôt que d'attendre d'y être contraints. » Il était prévu d'informer dans un premier temps les principales parties prenantes, dont les hommes politiques, puis les médias. Les responsables de l'installation redoutaient que les organisations anti-nucléaires ne soient les premières à toucher et à influencer les médias, après quoi il leur aurait été difficile d'obtenir que ces dernières présentent au grand public un point de vue équilibré sur la question des déchets. On redoutait également que des informations critiques, à savoir le calendrier des opérations de transport de combustible, ne parviennent aux adversaires de l'énergie nucléaire. C'est pourquoi les spécialistes de la communication ont travaillé d'arrache-pied pour s'assurer de la confidentialité de ces informations. Leur objectif était donc double, influencer sur l'opinion de cibles essentielles en divulguant des informations et, simultanément, en limiter la diffusion.

Ce programme de communication a consisté notamment à transmettre des notes d'information sur des sujets choisis aux élus et à d'autres acteurs intéressés puis à s'adresser aux médias, par l'intermédiaire des réunions du comité éditorial, par des lettres aux rédacteurs en chef, des visites des installations, la participation à des tribunes ainsi que toutes les formes classiques d'interaction avec les médias. Il a été créé un pool de conférenciers s'adressant aux entreprises et à des organisations municipales. De ce point de vue, le programme de communication n'avait rien de participatif à ceci près que l'on pouvait à titre individuel visiter le site, par exemple, et poser des questions. La présence sur place d'un spécialiste motivé, capable de fournir les informations demandées de manière convaincante était jugée comme un plus au même titre que l'expérience d'un spécialiste de la communication.

⁴ Voir par exemple NEA/RWM/FSC(2003)10 : *Stakeholder Involvement Tools, Criteria for Choice and Evaluation ; Proceedings of a Topical Session at the 4th meeting of the NEA Forum on Stakeholder Confidence on May, 22, 2003.*

Ce programme semble avoir effectivement réussi à démystifier l'installation d'entreposage aux yeux de ceux qui l'ont visitée. À en juger par la tonalité positive des articles et éditoriaux, la campagne menée auprès des médias a également été couronnée de succès. Peut-être parce qu'il n'était pas nécessaire de consulter le public ni d'obtenir son approbation pour construire l'installation, toujours est-il que le rapport ne donne aucune indication des effets ou attitudes dans le grand public. Il a suffi d'attirer l'attention des principaux acteurs du monde politique et des médias.

Le rapport sur la construction d'une installation d'entreposage sur le site de la centrale de Paks en Hongrie décrit un contexte très différent. La compagnie d'électricité avait l'entière responsabilité d'obtenir les autorisations locales nécessaires. Le groupe en charge de l'information a dû organiser des manifestations, mobiliser, informer et faire participer les populations pour obtenir une véritable adhésion au projet. Il s'est donné pour tâche de susciter dans la population l'intérêt et le soutien qui légitimeraient ensuite l'autorisation donnée par les élus. Les méthodes que le groupe de Paks a suivies faisaient appel à un sens de la participation et, ce qui est fort intéressant, tant à la capacité de réflexion qu'au goût du jeu.

Faute d'améliorer la capacité d'entreposage, la centrale nucléaire ne pouvait plus continuer de fonctionner indéfiniment. Cette installation était par conséquent vitale pour la fourniture d'électricité en Hongrie. Ce qui frappera le lecteur c'est que l'exploitant d'une installation aussi vitale soit laissé seul responsable de la défense du dossier alors qu'il s'agit d'un problème d'importance nationale. La direction de la centrale devait donc convaincre le public de la nécessité de construire cet entrepôt. Avant de passer à l'échelle nationale, il fallait obtenir l'approbation des autorités locales. D'après le rapport, le personnel de la centrale de Paks ne semble pas s'être trouvé en position difficile au départ vis-à-vis des responsables locaux, mais il est clair que leur approbation n'était pas gagnée d'avance. Une des raisons des tensions locales était que les municipalités environnantes estimaient partager les risques physiques sans recevoir de bénéfices concrets.

La TEIT (*Társadalmi Ellenőrző és Információs Társulás*) une association d'information et de surveillance, était composée de représentants de 13 communes situées dans un rayon de 12 km autour de la centrale. Cette association est prévue par la législation mais elle a été créée effectivement à la demande de l'exploitant de la centrale. Il s'agissait par là d'atténuer les tensions créées par les inégalités grâce à des compensations directes, de donner à la population une forme de contrôle sur les opérations et d'établir un climat de confiance.

Un programme assez important a été alors lancé de façon à encourager la participation du public et à l'informer sur l'entreposage. Des courriers expédiés en grand nombre aux ménages, la publication d'articles dans les médias locaux et régionaux et une exposition itinérante ont assuré une première information de base. Parmi les manifestations et activités organisées, on retiendra des séances d'information du public, des débats sur les chaînes de télévision locales ainsi que des tests de connaissances. Un concours s'adressait à 1 500 enfants de 13 à 14 ans, un autre à des adultes et à obtenu 5 000 réponses de personnes vivant dans un rayon de 5 km (les gagnants et les représentants des autorités locales ont été invités à visiter la centrale et l'entreposage de Wylfa au Royaume-Uni). La commune a accueilli la section de *Women in Nuclear* et le Club des retraités de Paks pour des entretiens avec des citoyens ou des groupes. Les entretiens individuels et le dialogue direct ont été jugés les outils les plus importants.

Cette vaste entreprise ne comportait pourtant que très peu de mécanismes de co-décision. Les personnes qui ont participé aux tests de connaissances, aux débats, voire même à l'information (employés et retraités) n'ont pas été, en revanche, consultées, et leurs opinions n'ont pas influé directement sur les décisions. Les méthodes adoptées avaient pour but de familiariser le public avec le sujet, mais surtout de l'inciter à s'identifier avec la centrale ou l'installation. Les intéressés sont devenus parties prenantes au

processus de décision simplement parce qu'il a été fait appel à leur intelligence et à leur sens de la compétition.

Comme dans le cas américain, il s'agissait d'une initiative qui n'était requise par aucune exigence officielle. Elle ne visait pas cette fois les relais d'opinion et les principaux acteurs concernés, mais cherchait au contraire à associer un large public. L'initiative de Paks semble avoir favorisé la divulgation et l'analyse des problèmes controversés ainsi que le dialogue et la compétition. Les entretiens n'ont pas eu lieu seulement sur le site mais aussi dans divers contextes locaux. La démarche faisait appel à l'intelligence et à la curiosité des citoyens ; les relations devaient s'établir non seulement avec les principaux décideurs mais aussi avec l'ensemble des personnes intéressées dans la région.

Un des rapports fournis par l'Espagne concerne la présentation d'un projet d'entreposage à sec sur site du combustible irradié produit par la centrale nucléaire de Trillo. La direction de la centrale devait demander une autorisation au conseil municipal de Trillo. Il fallait établir le dialogue avec les autorités non seulement locales et régionales, mais nationales.

Comme dans les cas précédents, l'exploitant de la centrale de Trillo a organisé des activités destinées à informer les principaux intervenants, et cela non pas parce qu'il y était officiellement obligé, mais parce que cela lui permettait d'atteindre un objectif. Cependant, le rapport ne décrit pas en détail les activités ainsi entreprises. Il comporte par contre une description des négociations entre les initiateurs de la demande et les différentes instances décisionnaires. Cette étude de cas fournit matière à réflexion sur la façon dont les décisions sont légitimées dans un certain contexte législatif. Une fois que le *Consejo de Seguridad Nuclear* eut approuvé la conception, la direction de la centrale a demandé une autorisation de travaux au conseil municipal de Trillo. Au bout d'un mois, le bureau du maire a renvoyé la demande au ministre de l'Industrie et de l'Energie. En effet, les arrêtés municipaux interdisaient expressément la construction d'une installation de ce type, mais le maire a jugé que la demande d'autorisation débordait les préoccupations purement municipales et qu'il revenait à une instance nationale de juger de l'urgence ou de l'intérêt public de la construction d'un entreposage.

Faute de recevoir une réponse, le conseil municipal a officiellement enterré le projet en attendant que le Conseil des ministres réponde. Un an après, l'exploitant de la centrale s'est directement adressé au ministre pour lui demander d'intervenir en application de la loi sur l'aménagement du territoire. Après un nouveau passage par le conseil municipal, qui refusa d'accorder l'autorisation, puis par la juridiction suprême régionale (*Tribunal Supremo*), qui rejeta l'appel de la décision par la direction de la centrale, le Conseil des ministres prit finalement la décision d'autoriser la construction de l'installation d'entreposage.

Ce cas met donc en évidence le cadre participatif de communication et de décision qu'offre le système juridique. Le rapport est avare en informations sur les moyens utilisés concrètement pour assurer cette participation mais il résume les différents points de vue et positions de négociation des acteurs de la scène politique (dont les divers partis représentés au conseil municipal) dans le processus de décision démocratique officiel. Ces divers points de vue sont résumés au Chapitre 4 du présent document. Le résultat semble indiquer que les sensibilités et points de vue locaux n'ont pas été trahis ce qui n'a pas empêché d'autoriser au niveau national une installation vitale.

Les trois exemples relatifs à des installations d'entreposage décrivent des situations dans lesquelles l'information et la participation de la collectivité ou des principaux acteurs, en dehors de l'exploitant de la centrale nucléaire, n'étaient pas nécessaires mais faisaient partie d'une stratégie.

Suivant la décision en jeu, mais aussi la culture des relations politiques, ces stratégies peuvent se nuancer.

Dans le cas des États-Unis, les initiateurs du projet ont visé les relais d'opinion et les médias, espérant par là convaincre et remplir un vide médiatique avant d'être devancés par les organisations anti-nucléaires. On notera à cet égard qu'en effet les médias semblent fonctionner comme un vide à combler plutôt que comme un forum où puissent se confronter des points de vue différents. La culture de l'information, dans cette optique, consisterait à occuper l'espace pour en écarter toute opinion contraire. La stratégie évoquée dans le rapport joue sur l'ignorance et le manque d'intérêt apparents du grand public. Elle ne cherche pas plus à encourager directement la population à une réflexion au problème qu'à l'inciter à participer directement.

En Hongrie, l'exploitant de la centrale de Paks ne pouvait pas adopter cette stratégie d'élimination de la concurrence. Il lui a donc fallu faire en sorte d'obtenir des soutiens actifs et l'engagement du public et résoudre les tensions créées par le sentiment d'inégalité dans l'exposition au risque. En s'efforçant de faire comprendre au public pourquoi l'installation d'entreposage était nécessaire, l'exploitant de la centrale a également construit la base de son argumentation pour obtenir l'autorisation. Le rapport parle aussi de confiance et, de fait, la confiance sociale en la matière implique que tous soient convaincus de la justification de l'activité industrielle en question.⁵

Le cas espagnol illustre donc la façon dont un cadre de décision à plusieurs niveaux permet d'engager un débat contradictoire. Chacun exprime son point de vue, il est enregistré, et l'autorité centrale prend la décision finale en fonction de l'intérêt public. Pourtant, le lecteur pourra s'interroger sur cette apparente répartition de la décision entre différents niveaux. Cet exemple démontre également que, dans une structure étagée de ce type, la décision ne peut avancer sans pilote.

Redémarrage d'installations nucléaires après un arrêt prolongé

L'exemple du Canada décrit la campagne multimédia agressive organisée par la centrale de Pickering A afin d'obtenir l'accord de la municipalité. Cette campagne était destinée à contrecarrer des informations négatives erronées qui s'étaient répandues à propos de la sûreté de la centrale et à faire entendre la voix de la direction de Pickering A. L'exploitant de la centrale semble avoir été déterminé, en l'espèce, à lever les tabous, à s'imposer, à favoriser le dialogue et à se construire une image positive dans la collectivité qui reflète l'intérêt que présente cette installation et son fonctionnement en toute sécurité.

Ce programme de communication s'apparente à une campagne de relations publiques, mais sur une base solide et profonde. Il ne s'agit pas de rafistolage, c'est-à-dire d'une campagne destinée à restaurer une image ternie, mais d'une action en profondeur de l'organisation pour mériter et diffuser une bonne image de marque.

Cet effort était fortement ciblé sur les principaux acteurs économiques et politiques ou sur les personnalités influentes de la collectivité voisine. Les habitants et employés eux-mêmes étaient aussi la cible de cette campagne de promotion d'une image de marque.

L'image de la centrale avait auparavant souffert d'une quasi-absence de communication avec son environnement, notamment sur les performances de sûreté, de sorte que les adversaires de l'énergie nucléaire n'avaient pas eu de mal à faire entendre leurs mises en garde. La réponse d'un conseiller municipal à un cadre de la centrale, « je ne crois pas un mot de ce que vous dites » donne la mesure de la méfiance qui régnait. Pour se faire de nouveau entendre, les responsables de Pickering A devaient informer en permanence et systématiquement. Les rapports d'incidents en temps réel qu'ils ont fournis aux autorités

⁵ Le réseau de recherche TRUSTNET qui bénéficie du soutien de la Commission européenne a étudié la relation positive entre la justification d'une activité et la confiance sociale. Le lecteur pourra consulter le modèle en question et les études de cas à l'adresse [<http://www.trustnetgovernance.com>].

locales, quelle que soit l'importance des incidents, ont apporté la preuve que l'exploitation de la centrale se faisait en toute transparence et que le niveau de sûreté était élevé.

Les responsables ont semble-t-il mis l'accent également sur l'analyse de la décision stratégique et compris l'importance d'être présent au bon moment. L'étude d'impact sur l'environnement est apparue ainsi comme une phase majeure sur la voie du redémarrage ; il a été demandé aux employés de rédiger des lettres pour approuver les résultats de l'étude d'impact et ses recommandations. Ainsi, pensait-on, les autorités auraient suffisamment d'opinions positives sur lesquelles s'appuyer pour approuver l'étude d'impact. Cette mesure a également apporté la preuve que les employés étaient au courant des résultats et des recommandations et qu'ils étaient déterminés à s'y conformer dans la pratique, c'est-à-dire au cours de l'exploitation future de la centrale.

Parmi les actions s'adressant aux entreprises et aux relais d'opinion, les responsables de la centrale ont créé un conseil consultatif (*Community Advisory Council*) - ce qui n'est pas une obligation réglementaire -, un partenariat du même type que la coopération instaurée entre la direction et les employés pour la campagne de soutien aux résultats de l'étude d'impact. Cette décision non seulement témoigne de la volonté de coopérer, mais met en place les mécanismes par lesquels la coopération pourra avoir lieu. Le conseil, composé de 15 membres dont le responsable des relations publiques de Pickering, s'est réuni tous les mois pendant plusieurs années pour identifier et résoudre les problèmes soulevés par la collectivité. Le rapport n'en donne pas d'exemple précis, mais indique que 160 problèmes ont été identifiés dont 40 ont été résolus au cours de l'année 2001, l'année cruciale de la décision. Sont également mentionnées les réunions de concertation qui auraient servi à recueillir des informations sur ces problèmes soulevés par la collectivité. Des représentants de la presse y assistaient.

Parmi les actions entreprises pour toucher les habitants, on a vu les employés eux-mêmes faire du porte à porte dans leur commune pour distribuer du matériel d'information à près de 24 000 ménages. Le cas échéant, ils répondaient aux questions concernant l'exploitation de la centrale mais aussi leur propre travail. Cette démarche a permis aux habitants de rencontrer les employés de la centrale, autrement dit de « mettre un visage » sur les opérations qui s'y déroulent. Là encore cette initiative ne répond à aucune obligation réglementaire, mais elle est révélatrice d'une intense motivation.

Ces rencontres avec le voisinage ne répondent cependant pas directement au besoin d'un instrument utilisable pour obtenir l'autorisation de redémarrage. Il ne s'agit pas d'une consultation officielle dans le contexte par exemple d'une évaluation des impacts sociaux. Néanmoins, elle s'apparente à une forme de communication participative qui ressemble fort aux relations sociales normales, aux communications ou au dialogue qui s'établissent naturellement entre membres d'une collectivité. Ces visites devaient établir une bonne image de la centrale afin d'obtenir l'adhésion de la population au redémarrage (les matériels vidéo ou supports écrits remis aux ménages sont conçus dans ce sens), mais elles ne relevaient pas d'une démarche purement intéressée.

Le dialogue d'homme à homme qui se crée ainsi repose sur une volonté mutuelle des représentants du site (employés) et des voisins. La formule est libre et l'issue, par essence, inconnue. Pourtant, ce cadre de communication n'offre pas au voisinage et aux bénéficiaires de la centrale de Pickering A un moyen direct de peser sur l'exploitation ou sur les décisions concernant la centrale. En revanche, on peut raisonnablement supposer que ces 24 000 conversations ont influé sur l'organisation et la culture de sûreté à l'intérieur de la centrale, dans la mesure où elles ont aiguë la sensibilité et le sens des responsabilités des employés vis-à-vis du bon fonctionnement de la centrale.

D'autres campagnes à destination des habitants de la commune visaient à leur faire mieux connaître l'installation. C'est ainsi qu'un publi-reportage (que l'on ne pourrait certainement pas assimiler à une

démarche participative) a réussi à attirer le public au centre de visiteurs de la centrale, où ce dernier a pu engager un dialogue direct avec le personnel.

À Tokai, au Japon, les conditions d'acceptation et d'approbation publiques indispensables au redémarrage des installations étaient plus strictes. Si le choix de rehausser l'image de marque de la centrale au sein de la collectivité peut être considéré, dans le cas de Pickering A, comme une bonne stratégie pour obtenir une adhésion symbolique du conseil municipal, la proposition de redémarrage de l'installation de JNC reposait littéralement sur le franchissement d'un seuil donné d'opinions favorables à mesurer par les autorités locales.

L'incendie, avec libération de radioactivité dans l'environnement, survenu à l'usine de retraitement de PNC à Tokai en 1997 a entraîné la fermeture de l'installation et une complète réorganisation, à la suite de quoi, les autorités sont devenues plus critiques à l'égard de la gestion de la sûreté. Pour obtenir l'accord des autorités locales en vue du redémarrage de l'usine, la nouvelle organisation, JNC, a lancé une campagne d'information locale, comportant notamment des opérations portes ouvertes sur le site de l'usine, des réunions publiques et des rencontres avec des habitants. Or, d'après le rapport, ces occasions de dialogue et d'information n'auraient pas permis de convaincre le public de la sûreté de l'usine.

Comme les activités de recherche et de développement nucléaires dominent l'économie du village de Tokai (1/3 de la population est employée dans le secteur), il existait des pressions politiques en faveur du redémarrage de l'usine de retraitement. Cependant, un événement totalement indépendant, l'accident de criticité survenu en 1999 sur le site de l'usine de JCO, est venu interrompre le compte à rebours avant le redémarrage de l'usine de JNC.

En mars 2000, trois ans après l'incendie et l'explosion avec relâchement de radioactivité, et après des vérifications et des améliorations de la gestion de la criticité, JNC a redéposé une demande pour redémarrer l'usine auprès des autorités locales. C'est alors qu'ont été exploités divers modes de communication interactive. Le maire de Tokai a organisé dans des locaux municipaux six réunions publiques consacrées à la politique de la commune. La municipalité de Tokai a sondé les habitants concernant le redémarrage de l'usine de retraitement par messagerie électronique, fac-similés et questionnaires postaux. Ces deux initiatives de la municipalité laissent penser que le maire avait décidé d'appuyer ses recommandations à la préfecture d'Ibaraki sur l'opinion de ses administrés.

En novembre 2000, le conseil municipal de Tokai a autorisé le redémarrage de l'usine, mais en lui imposant neuf conditions supplémentaires. L'une d'elles, la mise en place d'une communication sur le risque destinée à la commune, est à l'origine de la création de l'équipe d'étude de la communication sur le risque au sein de JNC-Tokai. Deux sortes d'initiatives ont été lancées. D'une part, un cycle de discussions amicales décrites comme un événement mondain et qui ont eu lieu dix fois, ont permis aux habitants de rencontrer des spécialistes, d'exprimer leurs points de vue et de se documenter sur l'usine. D'autre part, avec le soutien financier de la NISA (*Nuclear and Industrial Safety Agency*) un projet de communication sur le risque du nom de C³ (Communication et collaboration avec les collectivités) a vu le jour avec la participation, sur une base volontaire, des habitants, des fonctionnaires et employés de la commune et de spécialistes du nucléaire et des sciences sociales.

Le rapport sur cette étude de cas en dit peu sur le contenu de cet échange de communication. En revanche, on y trouve d'intéressantes observations sur l'évolution de la perception des risques dans la population de Tokai. En effet, les habitants ont une idée de la sûreté nucléaire qui est plus positive que celle de l'ensemble de la population du pays (bien qu'elle ait été ébranlée par les accidents survenus dans les installations locales). Pour expliquer leur attitude, on a employé l'expression de « dissonance cognitive » qui revient à dire que, pour pouvoir justifier le fait qu'ils habitent dans une zone nucléaire, les gens du pays ont besoin de croire que les installations sont relativement sûres. Comme les accidents

survenus à Tokai contredisent sérieusement ce type de conviction, il s'est créé « un environnement dans lequel les gens ne peuvent exprimer librement leur peur ou considèrent comme tabou de parler du nucléaire. » Le programme de communication sur le risque peut, de ce fait, être considéré comme une opération délicate car il s'attaque à des tabous et ouvre la voie à une remise en question de croyances bien ancrées dans la collectivité.

Dans les deux exemples de redémarrage d'une installation, il s'est agi de regagner la confiance des habitants et de les convaincre de donner leur aval pour une installation qui se trouve près de chez eux. Les employés, notamment au Canada, ont joué un grand rôle en quadrillant la commune pour faire savoir aux habitants qu'ils étaient convaincus des progrès de la sûreté.

Cette mobilisation des employés peut tout à la fois inspirer confiance à la collectivité ou, inversement, susciter le doute. Comme certains observateurs le feront remarquer, les employés peuvent se sentir obligés de manifester leur attachement à leur entreprise alors même qu'ils ne sont pas en mesure de mener les opérations en toute sécurité. Cette simple éventualité, voire le seul fait que le public l'envisage, peut neutraliser l'impact sur l'opinion publique d'une manifestation de soutien de la part des employés. Le rapport n'analyse pas cette possibilité. Doit-on en déduire que, dans les circonstances décrites, l'hypothèse de pressions exercées par la direction sur les employés n'a pas été envisagée ? Un soutien massif d'employés syndiqués doit-il être toujours perçu par le public comme une preuve indiscutable d'une exploitation sûre de l'installation ?

La réponse à cette question comporte vraisemblablement une forte dimension culturelle. Il serait intéressant d'approfondir l'analyse des cas où les employés (ou des retraités) sont montés en première ligne pour défendre une installation.

Les relations de confiance et de coopération entre la direction et les employés de la centrale dans les cas mentionnés constituent un autre aspect qui mériterait d'être exploré. Si les employés sont utilisés comme vecteurs de la confiance, quels sont donc les mécanismes par lesquels la direction de l'installation et ses employés sont eux-mêmes parvenus à se faire mutuellement confiance ? Ces mécanismes sont-ils exempts de tension ? Quels efforts spécifiques a-t-il fallu consentir ?

Sûreté et sécurité

Les trois études de cas espagnoles (Acerinox, Juzbado, et Zorita) sur des problèmes de sûreté et de sécurité décrivent différents types de communications destinées à faire passer dans les médias une image correcte de l'installation nucléaire. Les trois rapports correspondants font ressortir l'importance du facteur temps lorsque l'on souhaite établir un communiqué de presse sur un certain événement, qui soit à la fois techniquement exact et fondé et pouvoir en gérer la diffusion aux intéressés avant que les adversaires du nucléaire ou les médias ne s'emparent du sujet.

Dans le cas d'Acerinox, une source radioactive qui avait servi à des examens radiographiques a été fondue dans un four de l'une des plus importantes aciéries espagnoles à Cadix. Cet incident a été signalé au *Consejo de Seguridad Nuclear* (CSN) par l'aciérie elle-même. D'après les résultats des inspections réalisées sur place par la CSN, l'usine a été intérieurement contaminée, mais les 25 stations du réseau de surveillance atmosphérique automatique de la CNS de même que les 900 stations exploitées par la Direction générale de la défense civile n'ont pas révélé ni enregistré de valeurs anormales de contamination radioactive. Dans les jours qui suivirent, des laboratoires français, italiens et suisses détectèrent dans l'atmosphère de la radioactivité provenant des aciéries d'Acerinox.

En s'appuyant sur les informations techniques fournies par l'Institut espagnol de météorologie et son équivalent français, le CSN a pu chiffrer l'évolution hypothétique du rejet de radioactivité.

La communication a été amorcée par le CSN qui s'est évertué à dissiper deux idées fausses sur l'incident, à savoir que l'événement s'était produit quelques jours auparavant et que le CSN l'avait appris par l'intermédiaire de la France. Malgré le deuxième communiqué de presse, il a été reproché au CSN d'avoir minimisé l'incident.

Du rapport sur la pénétration d'eau dans l'usine de fabrication d'éléments combustibles de Juzbado, on peut tirer toute une série d'enseignements. Ce type d'incident pourrait en effet se produire dans n'importe quelle installation nucléaire. Il existe des procédures d'urgence très au point pour gérer ces situations. Il importe de vérifier que des procédures d'urgence existent pour des situations provoquées par des conditions climatiques exceptionnelles et de s'assurer qu'elles prévoient tous les besoins de communication, les messages et les moyens de communication nécessaires.

Un orage a provoqué des précipitations 2,5 fois plus fortes que le maximum historique, dépassant par conséquent la capacité des réseaux de gouttières et d'évacuation. De l'eau a donc pénétré dans le hall de l'usine tant par le toit que par le sol. Le directeur de la centrale a alors entrepris d'activer une cellule de crise qui a pris immédiatement des mesures pour évaluer la situation, préserver la sûreté de l'installation et établir des communications avec les organisations compétentes qui transmettent les informations pertinentes au public par l'intermédiaire des médias. Le réseau de communication a bien fonctionné de sorte que la couverture médiatique de l'incident a été objective et tempérée. Cet incident n'a pas eu d'impact sur la sûreté nucléaire ou radiologique.

Le cas de la centrale nucléaire de Zorita partage un point commun avec l'incident de Juzbado au sens où il révèle la nécessité d'être prêt à tout moment à un événement inattendu. L'événement cette fois-ci ne relevait pas d'une catastrophe naturelle mais plutôt d'initiatives exceptionnelles. La direction de la centrale avait en effet présenté une demande de prolongation du permis d'exploitation d'une durée de 5 ans. Pour protester, l'organisation Greenpeace a organisé une manifestation au cours de laquelle les manifestants franchirent la zone d'exclusion de la centrale. Détournant l'attention du personnel de sécurité de la centrale sur l'entrée principale, 12 activistes de Greenpeace sont passés par dessus la barrière de sécurité à l'autre bout du site, déclenchant un signal d'alarme. Les forces de sécurité de la centrale ont réussi à intercepter les intrus, et tiré en l'air à titre d'avertissement. Cependant, six manifestants ont rapidement escaladé le dôme de l'enceinte de confinement de la centrale où ils ont déroulé une banderole appelant à la fermeture immédiate de la centrale et à l'abandon de l'énergie nucléaire en Espagne.

Au cours de l'incident, le personnel d'exploitation de la centrale a suivi la procédure prescrite : il a activé le plan d'urgence et arrêté le réacteur. Par la suite, l'installation a été sanctionnée pour des infractions graves à la procédure plus tôt dans la journée, c'est-à-dire pour non respect des mesures de protection physique. Cette mesure a eu d'importantes répercussions dans tous les médias.

Les événements qui touchent à la sûreté et à la sécurité se caractérisent tant par leur urgence que par l'importance des moyens à appliquer et du contenu des communications. Qualitativement ce type de communication se distingue de la communication normale ; elle doit en permanence évoluer avec les risques réels. Les trois rapports insistent sur la précision et l'exactitude technique des communications, des impératifs qui vont à l'encontre du besoin simultané de livrer rapidement une information. Les décisions doivent être prises en un temps très court, et il faut tenir compte d'un large éventail de moyens de communication. Si les directeurs, les décideurs ou les personnes responsables de la communication sont dans l'impossibilité de remplir ces trois conditions simultanément (temps, précision et exactitude technique des données), l'image ou la réputation de l'exploitant d'une installation nucléaire peut être ternie.

L'une des leçons importantes de l'incident de l'aciérie Acerinox est qu'il n'y a pas de communication efficace sans données techniques fiables. En l'occurrence, si l'on avait pu disposer rapidement des mesures

des très faibles niveaux d'activité, la communication aurait été plus facile et l'on aurait évité que le public n'ait l'impression qu'on lui cache quelque chose.

Autre enseignement de ces études, l'information diffusée aux médias doit être simple et compréhensible. Elle doit être suffisamment complète pour que les vecteurs de l'information ne puissent pas l'interpréter de manière inexacte ou émettre à la place une opinion personnelle sur le sujet. Plus le sujet à expliquer est spécialisé et moins il est facile d'établir un communiqué de presse qui soit compréhensible.

Dans l'incident de l'usine de Juzbado, on s'aperçoit qu'une bonne image de marque est subordonnée à une information montrant une installation fonctionnant bien. Or cette image n'est pas seulement une question de communication. Une bonne image de marque suppose un fonctionnement correct et sûr qui traduise la recherche de l'excellence dans tous les secteurs du fonctionnement normal. L'histoire ne pardonne pas et, lorsqu'une organisation travaillant dans le domaine de l'énergie nucléaire s'est vue attribuer une étiquette, il a peu de chance qu'elle réussisse à s'en débarrasser. Les maillons faibles, humains ou matériels, du système de sécurité de la centrale nucléaire de Zorita, ont exigé une longue entreprise de réorganisation et de communication, car il était impossible d'en balayer le souvenir par une simple campagne de communication à court terme.

Des communications régulières avec les médias, même en l'absence d'incident ou d'accident, sont un moyen efficace d'établir de bonnes relations et un climat de confiance mutuel. Cela permet de s'assurer qu'en cas d'incident ou d'accident, l'information émanant des exploitants sera traitée sur le même pied que celle des groupes anti-nucléaires. Les trois rapports démontrent par ailleurs qu'il faut demander à un spécialiste de la communication de rencontrer un représentant d'un média (télévision, presse nationale ou régionale, médias locaux...) choisi en fonction de l'impact potentiel de ce média. L'impact médiatique de la télévision est considérable, et il faut en tenir compte.

6. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉTUDES DE CAS

Les principales réflexions ou enseignements que leurs expériences de la communication ont inspirés aux auteurs des études de cas sont résumés ci-dessous.

Teneur des communications sur l'énergie nucléaire

- Pour obtenir une adhésion politique à un projet de construction d'une tranche nucléaire, il ne suffit pas de lancer une campagne d'information. Il faut dans un premier temps que les centrales en service aient été bien gérées, c'est-à-dire qu'elles affichent une bonne disponibilité, aient éventuellement réussi leur modernisation et s'accompagnent de programmes fiables de gestion des déchets, de sorte que le public ait acquis vis-à-vis de l'énergie nucléaire un sentiment général de confiance. Dans le cas de la Finlande, ces conditions étaient réunies, ce qui a permis d'aborder d'autres sujets que la sûreté qui n'était plus au premier plan.
- Moins produire de dioxyde de carbone, dans certains pays pour respecter les engagements de Kyoto, fait évidemment partie des objectifs prioritaires de la société. Satisfaire la demande croissante d'électricité, le principal argument principal avancé par les défenseurs de l'énergie nucléaire, semblerait moins important.
- L'augmentation de la puissance nucléaire installée n'exclut pas l'exploitation en parallèle des sources d'énergie renouvelables. Par conséquent, dans les campagnes en faveur du développement de l'énergie nucléaire, il ne s'agit pas de discréditer les autres sources d'énergie. Il convient de reconnaître que l'énergie nucléaire et les sources d'énergie renouvelables contribuent à réduire des émissions de dioxyde de carbone. Une stratégie énergétique nationale peut d'ailleurs s'appuyer sur le développement simultané de l'énergie nucléaire et d'une énergie « verte » pour réduire le risque de changement climatique.
- Dans un proche avenir, les compagnies d'électricité proposant des énergies écologiques seront les grandes gagnantes car elles bénéficieront du soutien du public et aussi des pouvoirs publics.
- Les arguments avancés doivent être choisis en fonction des circonstances dans lesquelles se déroulent les débats. Au niveau local, on s'intéressera surtout aux points d'évacuation de l'eau de refroidissement et à la circulation des véhicules. Au niveau national, l'attention se portera surtout sur la sécurité d'approvisionnement en énergie et les quantités de dioxyde de carbone qui n'auront pas été rejetées. Des détails techniques tels que les systèmes de sûreté ou la conception particulière du réacteur n'intéressent qu'une poignée de gens. C'est pourquoi, il n'est pas possible de centrer le débat public sur la sûreté des réacteurs ou la perception des risques. La perception des risques et la conception des réacteurs sont des questions trop scientifiques pour le public. Certes il existe quelques scientifiques compétents intéressés par ce type de débat et capables d'intervenir lorsque l'occasion s'y prête, mais ces sujets ne doivent pas être les principaux thèmes abordés dans le cadre d'une campagne destinée au grand public.
- Les exploitants nucléaires doivent informer le public d'une manière plus objective et adopter dans leurs messages sur l'énergie nucléaire une tonalité moins défensive et plus objective.
- Pour être plus crédibles et séduisants, les intervenants du secteur nucléaire devraient envisager de remodeler leur image de marque.

- Le public étant friand d'informations spectaculaires, c'est ce type d'informations que recherchent les journalistes. Heureusement, les événements dramatiques sont rares dans l'industrie nucléaire. Alors comment cette dernière peut-elle mettre en scène de façon spectaculaire les progrès réalisés pour susciter la curiosité et l'intérêt ? Dans certains pays, la construction d'une centrale nucléaire constitue l'un des plus gros investissements industriels qui soient. Il s'agit là d'un événement suffisamment spectaculaire pour que les médias s'en emparent et en suivent de près l'évolution. C'est pourquoi les gestionnaires du projet seraient bien avisés d'établir régulièrement des contacts avec les médias.
- Face à l'énergie nucléaire, la réaction de la plupart des gens est très subjective. Or les responsables de la communication de l'industrie nucléaire traitent généralement le sujet de manière rationnelle. Doivent-ils s'adapter ? Jusqu'à présent, l'argumentation logique s'est révélée impuissante contre la subjectivité.

Mise en réseau des défenseurs de l'énergie nucléaire et ceux qui sont prêts à les soutenir

- Lorsque l'on prévoit de construire une installation nationale, il arrive que ce soit l'exploitant nucléaire lui-même qui lance les campagnes de communication dans le voisinage pour informer les populations de la nécessité de construire l'installation en question. Une meilleure coopération entre toutes les parties et la solidarité des autorités compétentes aideraient assurément les populations à s'approprier l'installation.
- Si le gouvernement n'est pas prêt à ouvrir le débat sur les questions énergétiques, les opposants à l'abandon de l'énergie nucléaire risquent de se sentir isolés.
- Il est très important de mettre en réseau tous les partisans potentiels du projet, à savoir les spécialistes, les partis politiques, les syndicats, les organisations professionnelles et les organisations non gouvernementales. Un front uni, présentant une argumentation diversifiée en faveur de l'énergie nucléaire, contribue à l'édification du socle sur lequel s'appuiera la décision politique.
- Les acteurs du nucléaire doivent mettre au point une plate-forme commune, un cadre et une approche robustes et cohérents pour communiquer avec le public. Pour ce faire, il sera éventuellement demandé à un organisme professionnel du secteur nucléaire d'assurer la coordination.

Organisation de la communication

- Informer, communiquer et mettre à jour les données n'est pas une tâche ponctuelle, c'est un travail de chaque instant.
- Il sera peut-être nécessaire de mettre en œuvre plusieurs stratégies de communication afin de déterminer celles qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas.
- Les campagnes de communication devront se poursuivre de sorte que le public ne puisse pas avoir l'impression que l'effort de communication s'est relâché une fois les objectifs atteints.
- Les professionnels de la communication doivent être prêts à prendre des risques, en particulier à innover dans leurs démarches et à partager l'information, et les hauts responsables doivent être facilement accessibles.

- Il est nécessaire de mettre en place un contrôle permanent par des dirigeants responsables qui soient en mesure d'assumer la communication d'urgence en cas d'événement important.
- Les gouvernements doivent définir clairement le rôle des autorités locales lors d'une consultation et bien informer les acteurs sociaux de la façon dont ils peuvent contribuer au processus et des résultats qu'ils peuvent en attendre.

Cibles de la communication

- Pour trouver le juste milieu entre les communication partisans, pour ou contre le nucléaire, le secteur nucléaire doit intensifier ses initiatives de communication et un dialogue continu avec des groupes ciblés (hommes politiques, journalistes, associations, médias, jeunes générations).
- La transparence étant un impératif dans les communications sur l'énergie nucléaire, il est très souhaitable de placer les documents sur un site Web et de recourir aux technologies de communication les plus modernes afin de cibler différents pans de la société.
- Il arrive parfois que les médias soient utilisés pour remplir un vide informationnel avant que ne s'y engouffrent des organisations anti-nucléaires. Bien que dans ce cas les médias n'aient pas pour habitude d'inviter leur public à analyser les problèmes de manière critique, cette attitude pourrait familiariser le public avec l'énergie nucléaire.
- Rencontrer le comité de rédaction d'un journal pour l'informer sur certains thèmes et inciter les diverses parties prenantes, les élus et les médias à visiter des installations nucléaires sont autant d'actions susceptibles de faciliter un débat plus riche.

Interface avec le monde politique

- On a besoin d'un climat politique positif pour obtenir une décision positive concernant l'énergie nucléaire. Si ce n'est pas le cas, l'intervention des spécialistes et les campagnes de communication auront peu d'effet.
- Une coopération efficace et concrète avec les municipalités du voisinage – communication d'informations et soutien financier – et, surtout, des rencontres et dialogues de personne à personne sont des moyens de développer la compréhension mutuelle et de gagner un soutien politique en faveur d'une installation nucléaire.
- Il n'est pas facile de prendre l'initiative de la communication avec les hommes politiques. Il faut souvent attendre longtemps avant que ces derniers ne consentent à se rendre sur les lieux d'une installation nucléaire ou à se documenter sur un projet nucléaire. Leur première priorité est de rester en phase avec les attentes de leurs électeurs.
- Le public a le droit d'être bien informé sur la politique énergétique avec des arguments objectifs. L'informer est un devoir de l'État.

Dynamique sociale de la communication

- Un contrat conclu avec les autorités locales dans l'intérêt des deux parties constitue une forme de garantie du contrôle exercé par la société civile, de la sûreté et de l'exploitation d'une installation nucléaire.

- Le dialogue avec les populations locales est très important.
- Le processus de communication doit être transparent et ouvert à tous les acteurs.
- La confiance ne s'acquiert que par des communications actives et cohérentes et par le dialogue.
- Lorsqu'un message ayant une orientation ou une finalité donnée est passé, il est difficile de faire machine arrière. L'histoire ne pardonne pas. En matière d'environnement ou d'énergie nucléaire, une organisation à qui a été attribuée une étiquette a peu de chances de la perdre.
- Le cas finlandais illustre la nécessité de mettre en place des mécanismes de décision légitimes et justifiables alimentés par une information complète de façon à produire des résultats auxquels le public puisse adhérer. Dans ce pays en effet, les sondages d'opinion nationaux ont montré que si « le grand public n'est pas favorable à la construction d'installations nucléaires [...], il s'est incliné devant la décision démocratique du parlement [en faveur de la construction d'une nouvelle tranche]. »
- Certaines organisations s'expriment en public davantage que d'autres, notamment Greenpeace ou des organisations de défense des consommateurs. Bien qu'elles soient parfois assez ignorantes sur le sujet, elles sont considérées comme des interlocuteurs neutres et objectifs par le public, probablement parce qu'elles sont souvent les premières à tirer la sonnette d'alarme. L'industrie nucléaire devrait apprendre à être moins timorée dans ses communications et à se faire plus entendre lorsque nécessaire, comme elle le fait (mais peut-être avec trop de prudence) lorsqu'elle fait valoir que l'énergie nucléaire ne produit pratiquement pas de CO₂.
- Il est vital d'engager le processus de communication et d'informer les divers intéressés avant que les groupes anti-nucléaires n'interviennent dans les médias. Par exemple, les adversaires de la construction de l'installation d'entreposage de Trillo ont prétendu que cette dernière risquait de devenir un entrepôt central recevant les déchets de toutes les centrales nucléaires espagnoles, un argument totalement infondé puisque cette possibilité n'a jamais été envisagée. Une information plus étoffée avant que le projet ne devienne urgent aurait facilité le processus.
- Les informations et données scientifiques ne suffisent pas à convaincre les hommes politiques ou le public. La décision d'arrêter une installation nucléaire ou d'abandonner l'énergie nucléaire peut se révéler purement politique.
- Tout scientifique a assurément des obligations vis-à-vis de la société. Il doit faire entendre largement son point de vue et continuer de jouer un rôle, en dehors de la sphère politique.
- En l'absence d'obligation légale, une véritable participation peut avoir du mal à s'instaurer. Généralement, les acteurs politiques au pouvoir ne faciliteront pas la participation s'ils ne sont pas assurés d'avance que ses résultats répondront à leurs attentes.
- Une conviction profonde ne garantit pas que l'on pourra faire passer le message. La question reste entière : que faut-il faire d'autre ?
- En matière d'information, la rapidité doit-elle primer sur la certitude ? Le paradoxe est le suivant : une information donnée immédiatement risque d'être incomplète et d'être modifiée par la suite. Tout retard dans la diffusion de l'information expose à l'accusation de dissimulation des faits.

- L'information que l'on pourra donner ne correspondra pas nécessairement à ce que le public veut entendre. Tous les efforts engagés pour informer ne permettent pas de se prémunir à coup sûr contre le reproche classique : « on n'a pas été informé ».
- La crédibilité est-elle liée à la transparence ? Plus le sujet à expliquer sera spécialisé et moins il y aura de chance que l'organisation concernée s'en sorte sans égratignure. Dans un domaine comme l'énergie nucléaire, la version officielle des événements sera supposée n'être jamais vraiment indépendante, crédible, complète ou transparente. Très souvent, le journaliste cesse d'être un simple vecteur d'information pour se convertir en vecteur d'opinion ne serait-ce que par la façon dont il insère les témoignages dans l'information fournie. En outre, ces témoignages sont très souvent tronqués car l'on part de l'hypothèse que la version officielle sera subjective et reflétera les intérêts en place.
- Il convient de ne pas ignorer la puissance de la télévision. Les images de la centrale nucléaire de Zorita en Espagne, dont le siège a été filmé par un groupe d'écologistes, ont été rapidement diffusées à toutes les chaînes de télévision du pays, et ont fortement marqué l'opinion publique. Sans ces images les informations n'auraient pas atteint les médias nationaux.

7. CONCLUSIONS PRÉLIMINAIRES, QUESTIONS EN SUSPENS

L'étude théorique du Comité de l'AEN chargé des études techniques et économiques sur le développement de l'énergie nucléaire et le cycle du combustible (NDC), intitulée « *Société et énergie nucléaire : vers une meilleure compréhension* » a permis de faire avancer considérablement l'analyse de la relation entre les décideurs et la société, car elle a déterminé les principales composantes de cette relation.

Cette étude avait défini six niveaux de participation du public allant du « droit du public de savoir », en bas de l'échelle, à la « participation du public à la décision finale » en haut. Aujourd'hui, le public exige davantage de participer aux décisions, en particulier celles qui concernent les technologies susceptibles d'avoir des effets sur la santé et l'environnement. Les analystes s'accordent à penser que la définition des politiques peut bénéficier d'une participation du public. Cependant, comme l'étude théorique l'a noté, c'est la législation des différents pays qui déterminera à quel niveau de l'échelle le public peut parvenir.

Le présent document analyse 13 études de cas présentées par des experts des pays membres de l'OCDE qui décrivent des expériences de communication entre les acteurs du secteur nucléaire, les décideurs et la société civile. Un des objectifs du projet était de tirer de l'analyse de cas concrets un retour d'expérience sur l'application des modes de communication décrits par la littérature, les documents de référence et l'étude théorique du NDC elle-même.

Cette analyse des études de cas a montré que, dans l'ensemble, l'étude théorique avait bien décrit les dimensions économiques, environnementales et sociales réelles de la communication. Les rôles et tâches des différents participants avaient également été définis correctement. Cependant, à certains égards, par exemple pour ce qui concerne les paramètres caractérisant la pertinence de la communication, il y aurait lieu de procéder à de nouvelles recherches ou de poursuivre les travaux. Étant donné la diversité des événements nucléaires exigeant une communication à grande échelle, qui transparaît de ces études de cas, il y aurait lieu d'approfondir l'analyse des axes de progrès envisageables. De plus, une nouvelle compilation d'expériences nationales permettrait d'enrichir la base de données dont disposent les spécialistes de la communication dans l'industrie nucléaire.

Le chapitre précédent était consacré aux enseignements qui ont été tirés des différentes études de cas ainsi qu'aux messages destinés à chaque acteur du nucléaire. Les principales conclusions de la lecture de ces études de cas, certaines sous la forme de questions, sont résumées ci-dessous. Ces questions pourraient être le point de départ de nouvelles réflexions.

Description des expériences de communication

- La plupart des études de cas concernent des campagnes d'information et d'ouverture. On y voit les parties prenantes et les membres du public invités à définir les enjeux d'une décision relative à une question nucléaire. Souvent, cependant, ces initiatives ont pour objectif premier d'influencer la perception des projets nucléaires qu'ont les différents acteurs. Ces initiatives viennent soutenir le processus de décision, mais elles ne témoignent pas d'un niveau élevé de participation à la décision elle-même.
- Il existe une grande diversité d'outils et de méthodes de communication qui, dans certaines situations, se sont révélés des moyens efficaces d'associer le public aux débats sur l'énergie nucléaire.

- Il importe d'informer la région de ce qui se passe, en général, dans une installation nucléaire ; toutefois les moyens de communication employés peuvent varier. Les exemples cités vont des visites de sites aux rapports d'incidents adressés en temps réel aux autorités locales.
- Les rapports sur les études de cas permettent de dégager des critères d'excellence en matière de communication, qui pourraient être diffusés entre exploitants nucléaires. On retiendra : la clarté et l'intelligibilité des messages, la transparence, le fait de s'attaquer aux tabous, la réactivité après un événement critique, l'existence d'un réseau coordonné de tous les participants favorables au nucléaire, une bonne connaissance des stratégies des groupes anti-nucléaires, le recours à des spécialistes de la communication, une volonté permanente d'améliorer la capacité des responsables de la communication de répondre aux questions, un engagement actif des diverses parties prenantes, un engagement des hommes politiques de haut niveau, le fait de devancer la production d'informations erronées et anti-nucléaires en diffusant des nouvelles objectives, une ample exploitation d'Internet pour de toucher les plus jeunes, le fait d'adapter la stratégie selon que l'on s'adresse au public en général ou aux populations locales, la participation de spécialistes (scientifiques) « indépendants » à l'instruction des jeunes générations avec parallèlement une amélioration des capacités d'apprentissage des groupes visés par les campagnes de communication.
- Le plus souvent, un programme de communication mobilise d'intenses moyens à toutes les phases de préparation, de mise en œuvre, de suivi ou d'évaluation.
- Dans leurs études de cas, certains auteurs ont souligné l'importance de réaliser des évaluations comparatives des risques, des coûts et avantages des différents moyens de production d'énergie. Cette évaluation pourrait constituer une bonne base de communication à condition que les problèmes environnementaux et les questions de sûreté soient bien compris et que les exploitants les aient pris en compte grâce à des réglementations basées sur ou intégrant le risque.
- Bien que les communications aient fonctionné entre les principaux intervenants – industrie nucléaire, gouvernement, public et spécialistes externes – on a pu identifier des lacunes dans le système de communication.

Communication de crise

- Il faut être conscient du fait que tout problème nucléaire sera amplifié par les médias.
- Certains rapports laissent penser que le fait de pouvoir mesurer de très faibles niveaux de radioactivité dans l'éventualité de rejets dans l'environnement facilite considérablement la communication. Il s'agit d'un problème qui relève tant des exploitants nucléaires que des régulateurs.
- Il faut mettre en place un système de surveillance permanente assuré par des cadres responsables capables d'assurer la communication d'urgence en cas d'événement important.

Décision politique

- Certaines décisions de politique nationale démontrent la difficulté de parvenir à un consensus unanime sur une question, quelle qu'elle soit. Les processus démocratiques ne sont certes pas un rempart parfait contre l'injustice, mais ils conduisent à des compromis raisonnables, dans la mesure où ils permettent l'expression et la confrontation de multiples points de vue.

- Un grand nombre d'acteurs, d'experts et d'ONG peuvent tirer parti de « l'accès direct » qui leur est offert lors des enquêtes publiques organisées par les autorités régionales ou nationales ou par des sous-commissions parlementaires.
- Dans l'un des rapports présentés, le fait que la question du stockage du combustible irradié ait été résolue a plaidé en faveur de la construction d'une nouvelle tranche nucléaire. Bien que s'appliquant explicitement aux réacteurs existants, la décision de principe en faveur du stockage a ainsi éliminé un important argument contre l'énergie nucléaire : le problème des déchets.

Propositions pour de futurs travaux

Informations supplémentaires

- Les rapports sur les études de cas concernaient des événements au cours desquels la communication a joué un rôle important. Des événements marquants ayant attiré l'attention du public sont survenus depuis la remise des questionnaires. Certains de ces événements ont fait l'objet d'une présentation à la conférence PIME 2004, ou à l'atelier NUCNET qui traitait également de la communication sur les risques. Cela souligne la pertinence de collecter de nouvelles informations.

Impact sur l'environnement

- Il peut être scientifiquement démontré que l'impact environnemental de la production électronucléaire compte parmi les plus faibles de tous les moyens de production d'électricité en base. On ignore encore si cela suffira à obtenir l'adhésion du public à l'énergie nucléaire.
- Les pays membres parviendront-ils à respecter les objectifs du protocole de Kyoto sans recourir à l'énergie nucléaire, notamment ceux qui ont pris la décision d'abandonner cette technologie ? Comment cette question va-t-elle se répercuter sur les politiques des gouvernements des pays membres et comment ces derniers vont-ils aborder le sujet dans leur communication avec le public ? Ces questions méritent un approfondissement.
- Certaines études de cas ont montré que les populations ne sont pas conscientes de la charge qu'elles représentent pour l'environnement. Chaque individu a un impact environnemental du fait qu'il consomme de l'énergie chez lui ou dans ses activités quotidiennes. L'intégration ou non de cet argument dans une stratégie de communication mérite délibération.

Sensibiliser davantage le public

- Il reste encore beaucoup à faire pour mieux informer les jeunes générations sur les politiques, stratégies et besoins énergétiques et renseigner davantage le grand public sur les différents aspects de l'énergie nucléaire. Les actions à entreprendre dans ce domaine méritent d'être approfondies.
- En matière de politique énergétique, les décisions sont complexes, fondées sur une analyse multicritères, sur des considérations politiques et une évaluation scientifique. Doit-on aborder ces problèmes dans la communication sur l'énergie nucléaire ?
- Comme l'étude théorique, les rapports sur les études de cas montrent que le public connaît mal les questions nucléaires. Les réponses au questionnaire suggèrent des méthodes et moyens utilisables pour améliorer à la fois ses connaissances et sa compréhension de ces questions. Pour

obtenir la participation du public sans quoi la société ne pourra comprendre correctement les arguments et données sur l'énergie nucléaire, on a besoin d'idées neuves et d'une présentation des pratiques qui ont réussi.

- Face à l'énergie nucléaire, la réaction de la plupart des gens est très subjective. Or les communicateurs de l'industrie nucléaire traitent généralement le sujet de manière rationnelle. Ces derniers doivent-ils s'adapter ?

Améliorer les facultés de communication

- Les communicateurs du secteur nucléaire doivent améliorer leurs performances. La plupart des enseignements énoncés au chapitre 6 sont pertinents à cet égard. Quelle est la stratégie de communication qui a le plus de chance de leur réussir ? Faut-il changer de stratégie de communication ? Quels sont les enseignements tirés des succès et des échecs ? Ces enseignements sont-ils d'application universelle ou spécifiques au contexte national ou local ?
- Il convient d'analyser les moyens de parvenir à un équilibre entre les quatre grands partenaires de la communication (l'industrie nucléaire, le gouvernement, le public et les spécialistes indépendants).
- Quand la communication sur le risque est une nécessité, à quelle vitesse et avec quel niveau de détail doit-on diffuser l'information ? La rapidité doit-elle l'emporter sur la certitude ? Quels sont les méthodes, canaux et organisations les plus pertinents pour la communication dans les situations d'urgence ? Comment se préparer aux situations de crise par des entraînements et des procédures d'exploitation normale dans les périodes où il ne se produit aucun événement majeur ?
- Le public a le goût du spectaculaire et c'est ce type d'information que recherchent les journalistes. Heureusement l'énergie nucléaire est pauvre en événements dramatiques. En revanche, cette industrie pourrait-elle « mettre en scène » les progrès qu'elle a accomplis de façon à susciter la curiosité et l'intérêt ? L'énergie nucléaire pourrait avoir des informations spectaculaires à communiquer. Le fait, par exemple, qu'elle permettrait d'aider à résoudre certains des plus graves problèmes mondiaux tels le réchauffement de la planète ou le manque d'eau potable.
- Une conviction profonde ne suffit pas à faire passer le message. La question reste entière : que faut-il faire de plus ?

Décision politique et énergie nucléaire

- La quasi-totalité des rapports mettent en évidence l'influence du climat politique sur le processus de communication publique. Que peut-on faire pour améliorer les communications entre le gouvernement, les hommes politiques et le secteur nucléaire ?
- Le contexte économique, social et politique varie suivant les pays au même titre que la participation du public et du gouvernement à la définition de la politique énergétique. Les rapports montrent que, placés devant des problèmes ayant la même base technique, les décideurs politiques de différents pays, proposeront des réponses divergentes (on comparera, par exemple, le cas de la Commission AMPERE, en Belgique, au cas finlandais). Comment est-ce possible ? Quels sont les facteurs de la décision, et la communication peut-elle améliorer le jugement des hommes politiques sur l'énergie nucléaire ?

Relations entre employeur et employés lors des campagnes de communication

- Les employés peuvent jouer un rôle important dans les actions de communication avec les localités. Leur participation est susceptible d'inspirer confiance à la collectivité ou, inversement, peut susciter le scepticisme. Le public, dans ce cas, jugera les employés subjectifs ou influencés par leur hiérarchie, voire même trop ignorants pour pouvoir donner une information complète. Il convient donc d'approfondir l'analyse de façon à déterminer quels sont les avantages et inconvénients de la participation des employés aux campagnes de communication.
- Plusieurs cas décrits révèlent des relations de confiance et de coopération entre la direction de la centrale et les employés. Comment s'instaurent ces relations de confiance, quels en sont exactement les avantages et est-il possible d'y apporter des améliorations ?

Annexe 1

LISTE DES PRINCIPAUX EXPERTS AYANT CONTRIBUÉ À L'ÉTUDE

Autriche

M. Manfred HEINDLER

Belgique

M. Gaston MESKENS

M. Alain MICHEL

Canada

Mme Donna MCFARLANE (**Chair**)

Espagne

M. Santiago SAN ANTONIO

États-Unis

Mme Patricia BRYANT

M. John F. LOHMAN

Finlande

M. Martti KÄTKÄ

France

Mme Fanny BAZILE

Hongrie

M. László LEMENES

Japon

M. Taketoshi TANIGUCHI

Commission Européenne

M. Odissefs PANOPOULOS

OCDE/Agence pour l'énergie nucléaire

Nuclear Development Division

M. Koichi SHIRAGA (Secretariat)

M. Pál KOVÁCS (Secretariat)