

LE COMITE ODISCÉ

Avis n°4 du comité ODISCÉ

Etat des lieux et propositions dans le cadre de la création de l'ASNR

(avis en auto saisine adopté lors de la séance du 22 novembre 2024)

EXPOSE DES MOTIFS :

Instauré afin de renforcer la politique d'ouverture à la société de l'IRSN et de proposer des voies d'amélioration du dialogue entre la société civile et l'Institut, le Comité ODISCÉ, « Ouverture et impulsion du dialogue avec la société civile sur l'expertise », a tenu sa séance d'installation le 27 janvier 2022.

Après 10 réunions plénières ayant permis d'élaborer trois avis du Comité, publiés sur le site de l'IRSN et remis à sa direction, il a estimé utile de produire un avis, en auto-saisine, portant sur deux thèmes liés entre eux :

- établir un premier bilan de fonctionnement du Comité après cette période de lancement,
- en tirer des enseignements pour envisager les missions futures du Comité au vu de la réforme institutionnelle conduisant à la création de l'ASNR à partir du 1^{er} janvier 2025.

Tel est l'objet du présent avis, adopté collégialement lors de la séance du 22 novembre 2024 du Comité ODISCÉ.

A. BILAN RAPIDE DE TROIS ANNEES DE FONCTIONNEMENT DU COMITE ODISCÉ

Le comité ODISCÉ a été créé au début de 2022 pour « favoriser les interactions science-société autour des risques nucléaires et radiologiques »¹. Il est constitué d'une vingtaine de personnes aux profils variés : experts de la participation, experts issus d'associations, représentants d'exploitants du secteur nucléaire et d'instituts signataires de la charte d'ouverture à la société.

Il a travaillé jusqu'ici sur trois avis, choisis d'un commun accord entre l'IRSN et les membres du Comité : la surveillance radiologique du territoire, l'ouverture à la société dans le domaine médical, et l'implication des jeunes dans les activités de l'IRSN.

¹ Communiqué de presse IRSN du 31/01/2022 sur la création du comité.



Dans les trois cas la méthode a été la même :

- présentation par les services de l'IRSN d'un dossier de saisine présentant le panorama de ses actions actuelles en matière d'ouverture à la société dans le domaine concerné, des éclairages complémentaires, et les questions posées au vu de cette situation,
- échanges entre les membres et la direction de l'IRSN sur les points sensibles justifiant des propositions,
- élaboration, discussion et vote de l'avis, paragraphe par paragraphe, par vote de tous les participants. Les avis incluent une liste de propositions d'actions à mener par l'IRSN et ses partenaires.

Le retour de la direction de l'IRSN sur les propositions et leur suite est un élément essentiel de la démarche. Un plan d'action est établi par l'IRSN et présenté au Comité après la publication de chaque avis, et le compte-rendu d'exécution de ce plan par les services est présenté dans un délai de l'ordre d'un an. Pour l'avis le plus ancien (surveillance radiologique du territoire) ce cycle complet a été réalisé. Il est en cours pour les deux suivants.

Une séance consacrée au bilan de fonctionnement du Comité a été organisée avec ses membres et les représentants de l'IRSN le 9 juillet 2024. Une synthèse des réponses aux questions posées lors de cette séance est jointe en annexe. Elle fait apparaître une satisfaction élevée des participants, notamment sur les méthodes d'élaboration collective des avis, malgré une difficulté souvent relevée à trouver le temps nécessaire pour la réflexion ouverte sur les sujets abordés. Cette satisfaction est partagée tant par les membres du Comité que par les représentants de l'IRSN qui y participent, au titre des projets d'avis élaborés. La synthèse souligne toutefois plusieurs points d'attention :

- le fait de maintenir et d'approfondir dans la durée l'évaluation du travail engagé, du fait de la mise en place récente du Comité ;
- la nécessité d'ouvrir le Comité vers d'autres publics moins institutionnels, et en particulier vers les jeunes : le Comité doit être un moyen d'élargir les « parties prenantes » avec lesquelles l'IRSN (ou demain l'ASNR) est en contact ;
- l'attention à porter à la complexité des sujets, et au lien nécessaire entre expertise et décisions.

Tous ces points pourront être précisés et pris en compte dans les prochains travaux du Comité, quel que soit le cadre général de ces travaux.

B. REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITE SUR SES MISSIONS FUTURES, EN LIEN AVEC L'OUVERTURE DE L'ASNR A LA SOCIETE

La création de l'ASNR, par fusion de l'ASN et de l'IRSN, conduit à s'interroger sur la démarche d'ouverture à la société de la nouvelle structure en fonction de ses missions de recherche, d'expertise et de décision, analogues à celles exercées respectivement jusqu'ici par l'IRSN et par l'ASN.

Cette démarche d'ouverture à la société vise à permettre à toute personne l'exercice de droits reconnus par la Constitution, la Convention d'Aarhus et le droit européen² : accéder aux informations, et participer à l'élaboration des décisions dans tous les domaines ayant un impact sur l'environnement, et donc dans tout le champ d'activité futur de l'ASNR.

² Charte constitutionnelle de l'environnement, article 7, Convention de Aarhus sur l'information environnementale, la participation du public et l'accès à la justice, directives européennes prises en application de la Convention

L'ouverture à la société donne aussi, pour l'institution ou l'organisation qui en prend l'initiative, la possibilité d'élargir sa démarche scientifique et de rendre plus robustes ses productions, expertises ou décisions, en les soumettant au dialogue et à la critique constructive des publics les plus divers. Dans le cadre actuel de l'IRSN, c'est ce double intérêt de la participation et de l'ouverture à la société, pour l'institution et pour la société, qui les ont fait considérer par le Comité lors de sa séance du 9 juillet comme un « bien commun », à préserver et développer.

Dans le cadre futur de l'ASNR, la démarche d'ouverture à la société constituera un élément de consolidation et de légitimité de ses décisions, au-delà du respect formel des règles applicables qui en assurent la légalité. La recherche de cohérence entre les expertises, les démarches d'ouverture à la société et les décisions devra conduire à examiner les modalités et les étapes du processus de décision.

Au vu de ces remarques, en s'appuyant sur son expérience de conseil auprès de la direction de l'IRSN et sans anticiper sur des décisions d'organisation futures relevant de la direction de l'ASNR, le Comité ODISCÉ formule deux recommandations destinées à renforcer les démarches d'ouverture à la société sur l'ensemble du processus de décision et le plus en amont possible :

1) Le Comité, attaché aux principes d'information du public et de sa participation réelle au processus de préparation des décisions, a observé combien la progression de la publication des avis d'expertise a contribué à la construction de la confiance de la société envers les décisions prises, et noté l'importance que ce sujet a pris dans les débats parlementaires précédant le vote de la loi créant l'ASNR. En ce sens, il recommande que les expertises produites soient publiées selon des échéances et des modalités permettant le respect de ces principes dans l'élaboration des décisions à prendre par l'ASNR.

2) Plus généralement, et afin d'assurer la cohérence entre les démarches d'ouverture à la société sur l'expertise et sur les décisions, le Comité recommande que son objet tel qu'il était défini lors de sa création en 2022 au sein de l'IRSN, à savoir « l'ouverture et l'impulsion du dialogue avec la société civile sur l'expertise », soit élargi à l'ensemble des missions de la nouvelle structure ASNR.

Conservant auprès de la direction de l'ASNR sa position actuelle d'instance consultative auprès de la direction de l'ASNR, le Comité verrait ainsi son champ d'intervention en matière de dialogue avec la société civile étendu à l'ensemble du processus de préparation des décisions de l'ASNR, et pas seulement à l'expertise. Son cadre et ses modalités d'intervention devront être définis en cohérence avec les autres instances consultatives qui seraient mises en place auprès de l'ASNR.

Annexe 1

Questions et synthèses des réponses de l'évaluation des travaux du comité ODISCÉ depuis 2022, réalisée lors de la séance du 9 juillet 2024

La personne :

Pour évaluer la possibilité offerte aux participants de s'exprimer sous l'angle de leurs différentes fonctions sociales



P1 : Selon vous, le comité ODISCÉ permet-il aux participants de s'exprimer au-delà du rôle que l'on attend d'eux, à partir d'expériences de vie ?

Synthèse des réponses : Pour la plupart, oui le comité le permet (ou ne l'empêche pas), de par la diversité des participants (et des communautés ou institutions dont ils sont issus) non assignés à un rôle de représentant ou à une posture, la diversité des expériences professionnelles ou de vie (de patient par exemple) ou de terrain près des installations. Ces expériences et points de vue permettent d'être force de proposition et de nourrir les avis, mais aussi les réflexions personnelles et peut les faire évoluer. Mais cela n'est pas forcément recherché, ni encouragé, et pour certains cela mériterait d'être dépassé. Certains soulignent d'ailleurs qu'il ne conduit pas nécessairement à ce que chacun s'exprime en dehors de son rôle institutionnel ou que l'« *autocensure est fréquente* ».

P2 : Le comité ODISCÉ permet-il une compréhension mutuelle des expressions ou approches différentes de la participation citoyenne aux activités de l'IRSN ?

Synthèse des réponses : Oui, le comité permet une meilleure compréhension mutuelle des approches et expériences différentes de la participation citoyenne, pour les membres du comité comme pour les personnels IRSN. Cela vient des discussions et suggestions faites, mais aussi du pluralisme et de la pluridisciplinarité des participants, ainsi que des expériences de vie (exemple du médical). Cependant cela n'est pas formellement capitalisé. Et cela demande du temps et sera à approfondir dans le dispositif de suivi des suites des avis (plan d'action et retour sur plan d'action). Reste à savoir si les citoyens auraient la même approche.

P3 : Les échanges au sein du comité ODISCÉ ont-t-il déjà provoqué des évolutions de votre conception de la participation ?

Synthèse des réponses : Pour certains, les échanges ont donné des idées (participation plus proche des attentes des citoyens, opportunités de faire plus de participation), permis le partage d'expériences de participation dans d'autres domaines permettant d'ouvrir d'autres horizons et une meilleure appropriation (exemple des rapports et des outils comme l'échelle de la participation), ou confirmé l'intérêt de la participation et son inscription dans le temps long. Il est noté que les propositions du comité ont permis d'étoffer le champ de la participation sur la surveillance et de le structurer avec les CLI et l'ANCCLI. Plusieurs participants notent que leur conception n'a pas évolué significativement, mais s'est enrichie, avec une meilleure compréhension des conceptions des autres, de la diversité des modalités et approches de la notion de participation et une organisation de sa propre réflexion sur le sujet.

La société :



Pour évaluer la façon dont les réunions du comité ODISCÉ impliquent les différents participants et les conduisent à « faire société » autour d'enjeux communs

SO1 : Les réunions et sujets abordés par le comité ODISCÉ donnent-ils lieu à une continuité des échanges au-delà des réunions ?

Synthèse des réponses : Les participants constatent (parfois regrettent) qu'il n'y a pas d'échanges entre eux entre les réunions, plus faute de disponibilité que de motivation, voire à cause d'une participation à distance qui ne permet pas de « faire société ». Mais la mise en œuvre est difficile (peu de retours aux mails, nécessiterait d'avoir plus de temps pour des échanges téléphoniques réguliers), même s'il est noté que les échanges par mails permettent d'affiner les avis. En revanche, il y a une continuité des échanges en interne des institutions représentées (avec des spécialistes de la participation, en interne IRSN pour construire un plan d'actions) ou avec les CLI et l'ANCCLI (séminaires sur la surveillance) ou d'autres acteurs, et cela alimente la réflexion sur des sujets communs dans d'autres instances.

SO2 : Avez-vous identifié, au cours des réunions ODISCÉ, des moments ou modalités d'organisation qui ont pu permettre une réflexion commune ?

Synthèse des réponses : Les réponses sont partagées. D'un côté, il est noté que les « échanges libres permettent une bonne réflexion commune » et la « grande préparation des débats est un point fort qui permet d'aboutir dans un temps court à des recommandations qui font consensus », avec les modalités de *brainstorming* et de *color vote*, avec « beaucoup d'innovations en termes d'ingénierie de la participation ». L'échelle de la participation est également présentée comme un « super exemple ». D'un autre côté, il est souligné un format et une densité de réunion qui ne sont pas toujours idéaux (idée de laisser un *brainstorming* libre d'1/4 d'heure ou plus après l'exposé de la problématique par l'IRSN) et « quelques temps spécifiques dédiés » en-deçà d'un « potentiel », même si « la démarche est vertueuse ! ».

SO3 : Les travaux du comité permettent-ils l'émergence d'enjeux partagés favorisant l'analyse des suites données par l'IRSN aux recommandations ?

Synthèse des réponses : Les réponses sont positives, avec les membres du comité qui *challengent* l'IRSN sur les suites données aux recommandations et les retours faits par les services qui les mettent en œuvre. Il est également souligné que les travaux du comité permettent de faire consensus sur certains enjeux et permettent de prioriser les recommandations. Les travaux ont fait également émerger les « enjeux de démocratie scientifique à préserver ». Toutefois, il est noté que cela est peu traçable par manque de formalisation et qu'il est un peu trop tôt pour voir aujourd'hui l'étendue du bénéfice des recommandations. Il faudra un suivi et une analyse dans le temps de leur mise en œuvre.

Le sens :

Pour évaluer la façon dont le comité ODISCÉ inscrit la participation dans ce qui lui donne du sens (territoire, histoire, vision du monde et de l'avenir)



SE1 : Les recommandations du comité ODISCÉ prennent-elles en compte les dimensions historiques et politiques dans les dispositifs de participation proposés ?

Synthèse des réponses : Plutôt non : le comité ODISCÉ fait des propositions de dispositifs généraux (pas localisés) donc formellement cette dimension ne fait pas l'objet d'échange. Cela étant, les propositions empruntent forcément aux savoirs expérientiels des membres et de ce fait elles s'inscrivent implicitement dans ces dimensions historiques et politiques. Pour certains, il serait intéressant d'aborder ouvertement ces dimensions (exemples : « *derrière des décisions socio-techniques se cachent toujours des considérations éthiques ou philosophiques* » et « *les temps longs dans lesquels s'inscrivent les travaux favorisent la mise en évidence de ces enjeux et leurs implications concrètes en particulier pour les générations dites futures* »).

SE2 : Les dispositifs de participation recommandés par le comité ODISCÉ prennent-ils en compte le territoire où est proposé leur mise en œuvre ?

Synthèse des réponses : Si la notion de territoire est bien prise en compte (exemple des prélèvements de La Hague), les travaux du comité ne vont pas dans la particularité de chacun. Reste qu'elle pourrait faire l'objet de réflexion notamment quand le territoire est international et présente des différences culturelles, institutionnelles fortes qui génèrent des perceptions et approches différentes. Plus généralement, la mise en œuvre locale pourrait se faire avec des personnes issues du territoire.

SE3 : Le comité ODISCÉ met-il en place dans son fonctionnement des dispositifs spécifiques vis-à-vis de cette question du sens (territoire, histoire, philosophie de la participation) ?

Synthèse des réponses : Pour beaucoup le sens de la participation, de l'ouverture à la société est au cœur des travaux d'ODISCÉ (exemples : « *travail préparatoire de l'IRSN* » « *souhait que cela serve aux travaux de l'IRSN* »), ce qui n'implique pas que des dispositifs spécifiques soient mis en place pour situer les propositions dans les dimensions de territoire, d'histoire ou de philosophie de la participation. Pour certains, cela pourrait être intéressant que les travaux abordent de façon plus explicite ces dimensions.

La complexité

Pour évaluer la capacité du comité ODISCÉ à partager le caractère « complexe » de la participation

COX 1 : Le comité ODISCÉ permet-il d'inscrire l'élaboration de situations de participation dans le champ de la décision, lequel dépasse le domaine d'activité de l'IRSN ?

Synthèse des réponses : De l'avis général l'articulation entre expertise (domaine d'activité de l'IRSN) et décision traverse les travaux du comité. Pour certains, cela limite le champ de réflexion du comité aux périmètres de légitimité de l'IRSN (« *on gagnerait à réfléchir plus librement avant d'intégrer ces contraintes* »), alors qu'il faudrait prendre en compte cette articulation dès la conception des recommandations pour mettre en lumière les interactions entre travaux d'expertise et processus de décision, pour répondre à l'attente du public. Le comité pourrait aller plus loin en aidant l'IRSN à porter ses recommandations vers les décideurs, pour éviter « *désillusion et perte d'attractivité* ».

COX 2 : Les travaux du comité ODISCÉ permettent-ils à l'IRSN de mieux prendre en compte la complexité de la participation ?

Synthèse des réponses : Oui, les travaux du comité s'y attachent et le pluralisme et la pluridisciplinarité des membres sont un atout. Reste qu'il est difficile pour le comité de se prononcer sur la façon dont l'ensemble des services de l'IRSN s'approprient et mettent pratiquement en œuvre ses recommandations (exemple du besoin de formation), lesquelles fixent des objectifs ambitieux sans aborder le « *comment* ». « *Le développement de l'échelle de la participation avec ces 5 dimensions va aussi clairement dans ce sens* ».

COX 3 : La prise en compte de la complexité de la participation permet-elle de créer une meilleure compréhension entre des approches différentes des enjeux et des objectifs de la participation ?

Synthèse des réponses : L'ensemble des réponses sont positives, mais soulignent qu'il est difficile de le montrer (sauf, selon une réponse quand le comité s'est penché sur l'approche « *one/shot* » versus « *dans la durée* » et sur le besoin de montée en compétence préalable). Proposition d'un séminaire pour « *une analyse plus approfondie et partager davantage les retours d'expériences* ».

L'enquête :

*Pour évaluer la place donnée par le comité ODISCÉ,
au pluralisme des acteurs impliqués, à la diversité des modalités d'échanges.*



E1 : Par ses débats et réflexions sur la participation, le comité ODISCÉ permet-il à l'IRSN d'élargir le cercle des acteurs concernés par ces actions ?

Synthèse des réponses : La question de l'élargissement du cercle des acteurs est vue par les participants comme un enjeu majeur du Comité ODISCÉ. De l'avis général, cet élargissement est globalement atteint (avec notamment des propositions dans les recommandations pour atteindre les acteurs dans les territoires). Toutefois cet élargissement semble à ce jour encore limité. Pour assurer cette ambition d'élargissement, il est proposé que le Comité aille plus loin pour rendre effective, l'implication « des vrais gens », public intéressé et non spécialiste dans la participation et également l'élargissement aux jeunes générations. Une attention particulière sur ce point de vigilance sera portée par le Comité dans le suivi des plans d'action et dans la mise en œuvre des recommandations.

E2 : Le comité ODISCÉ permet-il à ses participants de soumettre des propositions de sujets à investiguer ?

Synthèse des réponses : Même si, de façon générale, les réponses soulignent que le Comité permet à ses participants de soumettre des propositions de sujets, il est proposé par certains de développer la possibilité de développer les auto-saisines, à l'initiative des membres. Cela renforcerait la motivation des membres du Comité. Il est souligné qu'à ce jour, les propositions de sujets à investiguer sont davantage à l'initiative de l'IRSN : « *En pratique l'IRSN est plutôt apporteur et on co-construit* ».

E3 : Les modalités de travail du comité ODISCÉ permettent-elles aux membres de participer à l'élaboration des recommandations ?

Synthèse des réponses : La réponse est oui : les modalités de travail du Comité permettent aux membres de prendre part à l'élaboration des recommandations. Il est noté que les recommandations des avis sont élaborées de façon collective et que cette construction s'appuie sur le travail de synthèse préparé par l'IRSN. Ce travail de pré-rédaction est souligné et jugé très important, mais il est signalé qu'il est de nature à limiter une participation plus active et autonome des membres du Comité à la formulation des recommandations. Les échanges entre membres du Comité, au-delà des réunions, reste très limité, compte tenu des charges de travail respectives. Néanmoins, il est proposé de tester les autres modalités de travail du Comité permettant aux membres d'être plus autonomes dans l'élaboration des recommandations.

Le commun :



Pour évaluer les attachements à la participation citoyenne dans les activités de l'IRSN.

COM1 : Les réflexions du comité ODISCÉ favorisent-elles une mise en commun, entre les différents participants, des enjeux associés à la participation citoyenne dans les activités de l'IRSN ?

Synthèse des réponses : A la question qui demandait si les réflexions du Comité favorisaient une mise en commun entre les participants des enjeux associés à la participation citoyenne dans les activités de l'IRSN, la réponse oui est majoritaire. Une remarque générale encourage la mise en relation des réponses autour de la notion de bien commun avec les réponses autour de la notion de sens.

COM2 : Cette mise en commun est-elle susceptible d'engager une coopération des membres aux actions d'ouverture à la société issues de recommandations du comité ?

Synthèse des réponses : Les réponses montrent que cette mise en commun, via le Comité ODISCÉ, est susceptible d'engager une coopération des membres du Comité aux actions d'ouverture à la société issues des recommandations (exemple : membre facilitateur pour action La Hague, journée surveillance environnement, INCa pour le médical). Toutefois des regrets sont exprimés : ces coopérations sont restées à ce jour limitées aux membres directement concernés par la thématique des actions mises en œuvre. Enfin, il est noté l'importance d'aller plus loin dans les coopérations entre les acteurs, car celles-ci, stimulées par ODISCÉ, favorisent la confiance entre les acteurs et donc l'engagement dans les actions.

COM3 : Le comité ODISCÉ favorise-t-il l'émergence de la participation citoyenne aux actions de l'IRSN comme « un bien commun » à préserver et élargir ?

Synthèse des réponses : La réponse est oui, et les participants ajoutent qu'il est important que cela puisse s'inscrire dans la durée. Il est souhaité que ce bien commun autour de la participation citoyenne, qui commence à se construire au travers des premiers avis, dépasse les actions de l'IRSN et puisse aussi concerner les décisions. Il est également souhaité que le comité perdure : « *La nouvelle ASN aura besoin de cette émulation !* ». Si participation et ouverture à la société sont vues comme des « biens communs » à préserver, une réserve est émise quant à l'utilisation de la notion de « bien commun » quand on parle de participation. En effet, il est signalé que la participation est avant tout est un droit ouvert à tous par la Charte de l'environnement et que son émergence, destinée à permettre l'exercice de ce droit, est un objectif de politique publique plutôt qu'un bien commun.

Annexe 2

LISTE DES MEMBRES PRESENTS LORS DE LA SEANCE DU 22 NOVEMBRE 2024

Evelyne ALLAIN

Michel BADRÉ

Marc CLÉMENT

Sébastien FARIN

Yves LHEUREUX

Yves MARIGNAC

Maïté NOÉ

Christine NOIVILLE

Yannick ROUSSELET

Simon SCHRAUB

Barbara SERRANO, en représentation d'Alima MARIE-MALIKITÉ

Serge VIDAL