

Rubrique **RECHERCHE & ACTION**

GOVERNANCE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE EN FRANCE : UN RECUL DÉMOCRATIQUE ?

Philippe LORINO

ESSEC Business School, Paris, Singapour et Rabat

Résumé

La gouvernance de la sûreté nucléaire en France est un exemple archétypique de politique publique pour laquelle la participation des citoyens est à la fois légitime et utile. C'est ainsi que l'ont compris les acteurs du secteur, qui ont engagé depuis 20 ans un processus d'ouverture croissante de cette gouvernance à la société civile. Une réforme majeure adoptée en 2024 par les décideurs politiques (gouvernement et majorité parlementaire) soulève des questions concernant notamment le devenir de cette politique d'ouverture et les priorités assignées à la gouvernance de la sûreté nucléaire : coût-délai versus sûreté.

Abstract

The governance of nuclear safety in France is an archetypal public policy for which citizen participation is both legitimate and useful: legitimate, because the safety of large sectors of the population is at stake; useful, because the citizen community can contribute to maintaining a high level of vigilance. That's why, over the past 20 years, industry players have embarked on a process of increasingly opening up governance to civil society. A major reform adopted by political leaders in 2024, involving the merger of the decision-making body and the body responsible for studies and expertise, raises questions about the future of this policy of openness to the public, as well as the priorities assigned to the governance of nuclear safety, between speed of decision-making and level of safety.

Mots-clés

Démocratie, démocratie participative, gouvernance, ouverture au public, risque majeur, sûreté nucléaire

Key words

Democracy, participative democracy, governance, public involvement, major risk, nuclear safety

1. La gouvernance des risques majeurs : un enjeu démocratique essentiel

Les activités qui mettent en jeu la vie ou la santé de larges secteurs de la population engagent nécessairement la responsabilité des dirigeants publics. Soit directement, en tant qu'opérateur public gérant des activités à risque (par exemple, EDF, la SNCF, le contrôle aérien à la Direction générale de l'aviation civile, la gestion de grandes infrastructures par les services de l'État), soit indirectement, en tant que contrôleur et régulateur (par exemple, dans la santé, l'aéronautique, l'énergie nucléaire, etc.), l'État assume des responsabilités essentielles en matière de gestion des risques majeurs, notamment les responsabilités de régulateur (définir normes et règles) et de contrôle (inspections, par exemple). Rien d'étonnant à cela : l'État doit définir un niveau d'exigence en matière de sécurité ou de sûreté¹ et engager les moyens de contrôle nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle des règles de prudence et de protection des populations

qu'il prétend imposer. Les scandales à répétition impliquant le groupe Boeing, dans les domaines aéronautique (catastrophes aériennes) et spatial (défaillances du vaisseau CST-100 Starliner), ne témoignent pas seulement des carences de l'entreprise, mais aussi de celles du contrôle et de l'encadrement réglementaire imputables à l'État fédéral américain, notamment à la « Federal Aviation Administration (FAA) » : lorsque les enquêteurs du Congrès commencèrent à chercher les causes des deux crashes du Boeing 737 Max 8 qui ont coûté la vie à 346 personnes, ils découvrirent, certes, une série de problèmes chez Boeing, mais aussi une proximité proche de la connivence entre l'entreprise et la FAA, ayant conduit à un contrôle très insuffisant de la part de la FAA, et à son acceptation au moins tacite de la priorité accordée par les dirigeants de l'entreprise au coût et à la rentabilité de l'activité au détriment de la fiabilité et de la sécurité.

La gestion publique des risques majeurs est ainsi un enjeu de sécurité et de santé des

¹ Les termes "sécurité" et "sûreté" font tous deux référence à la protection des biens et des personnes. Mais la différence réside dans l'intentionnalité des menaces. En général, les actes malveillants intentionnels relèvent de la sûreté alors que les accidents s'apparentent à la sécurité. Toutefois,

dans le domaine nucléaire, ces deux définitions sont inversées : la sûreté nucléaire vise à prévenir les accidents, tandis que la sécurité vise à empêcher les actes délibérés qui pourraient nuire à une installation.

populations, mais c'est aussi un enjeu démocratique. Les pratiques adoptées pour piloter le risque concernent au premier chef les groupes sociaux les plus exposés à ce risque, qui peuvent légitimement revendiquer une information complète et sincère, voire un rôle actif dans cette gouvernance. Comme nous le verrons, l'histoire du nucléaire en France se caractérise par la prise de conscience progressive de cet impératif démocratique et la recherche d'une participation de plus en plus active de la société civile à la gouvernance du risque nucléaire, jusqu'à une réforme récente qui fait courir le risque d'un retour en arrière significatif.

2. Une gouvernance publique qui a fait ses preuves

L'électricité nucléaire occupe une place prépondérante dans la politique énergétique de la France : 56 réacteurs répartis sur la plus grande partie du territoire ; le nucléaire fournit 72 % de l'électricité produite dans le pays, le plus haut pourcentage du monde (source : EDF, 2024). Par son poids dans le bilan énergétique et par les questions considérables de sûreté qu'elle soulève pour toute la population, l'industrie nucléaire constitue évidemment un enjeu de gouvernance publique. L'impératif économique et l'impératif de sûreté sont omniprésents et peuvent parfois entrer en conflit. Les dimensions sociétales et

sociales du pilotage de la performance publique sont en l'occurrence évidentes, les enjeux d'approvisionnement en électricité et les enjeux de sûreté nucléaire concernant toute la population, bien au-delà des professionnels du secteur. La production électronucléaire est d'ailleurs gérée par un groupe public, EDF, et contrôlée et régulée par l'État ou par des instances publiques indépendantes, telles que l'Autorité de Sûreté Nucléaire.

Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur la pertinence de la stratégie énergétique fondée sur l'option nucléaire, il est évident que le dispositif actuel de gouvernance publique de la sûreté a largement fait ses preuves : 20 ans de production par un vaste parc électronucléaire sans incident grave. Les problèmes inévitablement rencontrés au fil de ces deux décennies ont toujours été diagnostiqués et maîtrisés de manière satisfaisante. En application du vieil adage selon lequel « on ne change pas une équipe qui gagne », transposé ici en adage « on ne change pas un dispositif qui a fait ses preuves », on pourrait s'attendre à ce que les décideurs publics entretiennent soigneusement un système aussi éprouvé, ou ne le modifient qu'avec prudence, en s'entourant des avis des acteurs les plus expérimentés du domaine, et seulement pour des raisons majeures. Il n'en est pourtant rien : sur proposition du

gouvernement Attal, poursuivant en l'occurrence un mouvement engagé par le gouvernement Borne, et sous l'impulsion du Président Macron, l'Assemblée Nationale a adopté de justesse (260 voix « pour » et 259 voix « contre ») une réforme qui bouleverse le dispositif de gouvernance de la sûreté, contre l'avis d'une majorité d'experts, d'élus et de syndicalistes, sans que la raison de cette réorganisation profonde ait été clairement formulée et soumise au débat public. La réforme ainsi adoptée laisse notamment flotter un certain flou sur le devenir de la politique d'ouverture au public et de démocratisation de la gouvernance de la sûreté engagée dès 2001. C'est cette réforme votée en 2024 que l'on tentera d'analyser et de décrypter ici.

3. Le dispositif de gouvernance en place : trois piliers

Dans son état antérieur à 2001, le dispositif français de gouvernance de la sûreté se caractérisait par une véritable imbrication entre promotion, production, réglementation, contrôle et expertise, au risque de conflits d'intérêts multiformes et au prix d'une grande opacité vis-à-vis du public. Les polémiques suscitées en 1986-87 par le manque de transparence des pouvoirs publics dans l'affaire du « nuage de Tchernobyl » et de ses retombées sur le territoire français ont marqué un tournant dans les politiques publiques de

gouvernance du nucléaire. L'idée d'un système de régulation plus transparent, plus indépendant des industriels et réglementairement plus solide s'est alors affirmée et progressivement concrétisée. Notamment, la transparence et l'information du public sont progressivement devenues un axe stratégique de l'industrie électronucléaire. Les raisons de cette orientation sont multiples. Il s'agissait bien sûr de répondre à une exigence démocratique légitime. Mais les dirigeants du secteur nucléaire les plus clairvoyants s'étaient également rendu compte que le climat de méfiance des citoyens vis-à-vis du nucléaire engendré par l'opacité, voire la dissimulation, était contre-productif du point de vue même de la promotion de leur industrie : l'hostilité de la société civile ne manquait pas de se répercuter sur le comportement des élus et commençait à poser de réels problèmes sociaux, culturels et politiques au secteur.

C'est ainsi que, dans la décennie 2000, se mit en place un dispositif de gouvernance de la sûreté fondé sur trois piliers : les exploitants, notamment EDF, fortement responsabilisés sur les enjeux de sûreté ; une instance de contrôle et de réglementation, l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) ; et un établissement public de recherche et d'expertise, l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire

(IRSN). C'est ce dispositif triangulaire que la récente loi de mai 2024 remet en cause.

L'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), le « gendarme du nucléaire », est chargée du contrôle, de la réglementation, et de la décision (autorisations de mise en service, obligation d'arrêt, organisation des examens périodiques, etc.). Elle a aussi une mission d'information du public, notamment en situation de crise. Elle a été créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, qui lui a conféré un statut d'autorité administrative indépendante du gouvernement. Elle est dirigée par un directeur général, supervisé par un collège de cinq commissaires, dont trois sont nommés par le président de la République, un par le président du Sénat et un par le président de l'Assemblée nationale, avec un mandat de six ans non renouvelable.

L'institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) est l'expert public en matière de recherche, d'études et d'expertise sur les risques nucléaires et radiologiques. C'est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Son champ de compétences couvre l'ensemble des risques liés aux rayonnements ionisants. Il exerce notamment ses missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sûreté des

réacteurs électronucléaires, des usines, des laboratoires, des transports et des déchets.

Le système de gouvernance de la sûreté qui prévalait jusqu'à aujourd'hui était fondé sur quelques principes simples, notamment deux principes admis par les instances politiques, même s'ils n'ont jamais fait l'objet d'un consensus total : la séparation entre expertise et décision (IRSN / ASN) et le devoir de transparence à l'égard du public, pouvant conduire à terme à l'émergence d'un « quatrième pilier » de la gouvernance : le public, sensibilisé et formé aux enjeux de l'activité nucléaire.

4. Importance de la séparation entre expertise et décision

Le premier principe, la séparation entre expertise et décision, présente de nombreux avantages. Le décideur, aussi indépendant soit-il juridiquement de l'autorité politique, est évidemment soumis à de multiples tensions résultant de l'importance des enjeux économiques (l'arrêt d'un réacteur nucléaire de 1 000 MW coûte environ 1,2 million d'euros par jour) et des impératifs d'approvisionnement électrique du pays. L'expert chargé d'effectuer les études, s'il est dissocié du décideur, peut analyser et évaluer les risques éventuels dans une relative sérénité. Ses avis peuvent être particulièrement utiles au décideur pour contrebalancer les éventuelles pressions

économiques et politiques auxquelles il peut se trouver exposé. Par ailleurs, s'il peut se maintenir à quelque distance de la décision, l'expert peut plus aisément assumer un rôle moteur dans l'ouverture de la gouvernance au public. Les rapports d'expertise fournis par l'expert au décideur pour éclairer ses choix sont des documents inter-organisationnels (rapports de l'IRSN à l'ASN) faciles à mettre à la disposition du public.

5. L'histoire de l'ouverture démocratique au public

Le second principe, la politique d'ouverture au public, répond à plusieurs préoccupations. D'une part, il satisfait une exigence de démocratie sur des sujets, certes complexes, mais concernant la société dans son ensemble. D'un point de vue démocratique, il est essentiel que les citoyens accèdent à un niveau de compréhension des enjeux techniques, économiques et de sûreté qui leur permette de prendre part de manière éclairée au débat sur les options en présence. L'ouverture au public constitue aussi un levier puissant d'« accountability »², d'imputabilité, par l'obligation faite aux acteurs de rendre des comptes à la société civile sur leurs décisions et leurs actions. C'est aussi un instrument de développement pédagogique,

car les explications et les justifications fournies par les professionnels du secteur doivent être formulées dans un langage aussi accessible que possible à des citoyens ordinaires. Réciproquement, on peut espérer que des secteurs importants du public acquièrent progressivement un bagage technique et réglementaire minimum pour pouvoir dialoguer avec les acteurs du nucléaire.

Le processus d'ouverture au public est passé par plusieurs étapes historiques, caractérisées par une participation de plus en plus ouverte et active. Dans un premier temps, il s'est agi de simples obligations d'information à sens unique (information du public par les exploitants et les instances de contrôle). Puis, notamment avec la loi TSN (transparence et sécurité en matière nucléaire) votée en 2006, est acté le droit pour la société civile d'émettre des avis, puis, de manière plus active, des suggestions, jusqu'à la reconnaissance, encore balbutiante en 2024, d'un véritable impératif de concertation avec la société civile sur les choix majeurs.

Jusqu'en 2002, l'ancêtre de l'IRSN, l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaires (IPSN), était un département du Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA), lui-même opérateur nucléaire, ce qui faisait

² Nous traduirons « accountability » par « imputabilité », de préférence à

« responsabilité », « redevabilité », ou « obligation de rendre des comptes ».

courir le risque de conflits d'intérêts et ne permettait guère la publicité de l'expertise, peu compatible avec la culture de confidentialité du CEA. En 2002, l'IPSN fusionne avec l'Office pour la protection des rayonnements ionisants (OPRI), établissement public de l'État chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la radioprotection, et se transforme en Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) entièrement indépendant du CEA.

La loi 2006-686 du 13 juin 2006, significativement intitulée « relative à la *transparence* et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN) », reconnaît formellement le droit du public à une information fiable et accessible : « Toute personne a le droit d'être informée sur les risques liés aux activités nucléaires et leur impact sur la santé et la sécurité des personnes, ainsi que sur l'environnement et sur les rejets d'effluents des installations ». Cette même loi confère le statut d'autorité administrative indépendante à la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, direction du ministère de l'Industrie chargée de contrôler et réglementer le secteur nucléaire, qui devient l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

À partir de 2008, dans le souci d'améliorer la transparence, l'ASN rend publics les

documents, avis et recommandations relatifs aux réunions de ses Groupes Permanents d'Experts (GPE). Ces groupes avaient été créés par décision ministérielle en 1973. Ils s'ouvrirent progressivement à des chercheurs en sciences sociales et des représentants de la société civile. Ils sont composés de membres issus d'associations, des laboratoires de recherche universitaires, des bureaux de contrôle, des institutions représentant le public, des organismes d'expertise, des exploitants concernés par les sujets traités ainsi que des Autorités de sûreté étrangères. Ils sont consultés par le directeur général de l'ASN sur des thèmes de son choix.

Les Commissions Locales d'Information (CLI) ont été créées par la loi TSN de 2006 et renforcées par une loi de 2015. Le président du Conseil départemental a obligation de créer une CLI auprès de toute installation nucléaire située dans son département. Instances de débat et de vigilance, les CLI représentent les populations riveraines des installations nucléaires et rassemblent des élus locaux, des associations environnementales, des délégués syndicaux, des experts et des représentants du monde économique. Elles assurent une mission de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté, de radioprotection et d'impact des activités du site nucléaire sur les personnes

et l'environnement. La CLI peut notamment se saisir elle-même de tout sujet entrant dans le champ de ses compétences, faire réaliser des expertises et des études pour l'exercice de ses missions et faire procéder à toute mesure ou analyse dans l'environnement relative aux émissions ou rejets des installations du site. Elle doit être informée par l'exploitant de tout incident ou accident dans les meilleurs délais. Elle doit assurer une large diffusion des résultats de ses travaux sous une forme accessible au plus grand nombre de citoyens. Sur les territoires où les CLI se montrent le plus actives, elles ont réussi à esquisser une contre-expertise et une capacité d'investigation.

Enfin, également créé par la loi TSN de 2006, le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) a pour mission de garantir et de promouvoir la transparence et l'information du public sur la sécurité du nucléaire. C'est une instance indépendante et pluraliste où siègent tous les acteurs du monde nucléaire, dans toute leur diversité : exploitants d'installations nucléaires, Autorité de sûreté nucléaire, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, services de l'État, commissions locales d'information, associations, syndicats, parlementaires et personnalités qualifiées.

C'est sans doute l'IRSN qui est allé le plus loin en matière d'ouverture au public. Dès sa création en 2002, il s'est engagé dans une démarche volontariste « d'ouverture à la société ». Cette démarche a été retenue comme l'un des quatre axes stratégiques de son développement, formalisés dans le Contrat d'objectifs et de performance signé avec les tutelles de l'État, avec l'ambition de « contribuer à la transparence et au dialogue en matière de sûreté et de radioprotection ». Depuis mars 2016, les avis de l'IRSN répondant à une saisine d'une autorité publique ou de l'ASN, lorsqu'ils ne relèvent pas de la défense nationale, par exemple pour préparer une décision d'autorisation, sont publiés sur le site internet de l'IRSN. L'IRSN et les Commissions Locales d'Information (CLI) se sont engagés dans une démarche de dialogue, notamment en termes d'accès aux connaissances scientifiques et techniques de l'Institut. Au programme : des formations et une assistance aux CLI, des expertises pluralistes ou encore le partage d'informations sur les activités de l'IRSN. Un dossier, mis à jour régulièrement, présente les séminaires et journées d'informations organisées par l'IRSN et les CLI, et donne accès aux présentations et comptes rendus issus de ces travaux.

En avril 2009, l'IRSN a présenté sa « Charte d'ouverture à la société ». Par cette charte,

l'Institut prend des engagements précis et les partage publiquement avec tous les acteurs de la maîtrise des risques radiologiques et nucléaires, en premier lieu la société civile. Le pilotage interne à l'IRSN de la stratégie d'ouverture est assuré par une unité dédiée, rattachée à la Direction de la stratégie de l'Institut, qui devient en 2019 le Service des politiques d'ouverture à la société (SPOS). Lancé en 2006, le comité pour l'ouverture à la société, comité de direction spécifique placé auprès du Directeur général, assoit la dimension stratégique de l'ouverture à la société, évoque les actions en cours et valide les grandes orientations à suivre. On peut lire, sur le site de l'IRSN, que, « dans l'esprit du Grenelle de l'environnement, l'ouverture des travaux de l'Institut vise à construire avec les acteurs de la société, une compréhension partagée des enjeux complexes, des situations à risque et des alternatives permettant d'y faire face. »³.

L'ouverture à la société de la gouvernance de la sûreté a donc constitué un long processus d'environ 20 ans, progressif, permettant de créer des noyaux de compétences dans la société civile et d'enrichir progressivement le dialogue entre experts, décideurs et public.

6. La loi du 21 mai 2024

³ [Charte d'ouverture à la société de l'IRSN | IRSN](#)

Le 21 mai 2024, l'Assemblée Nationale adopte de justesse, par 260 voix contre 259, un projet de loi « relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire ». La principale mesure, déjà soumise à l'Assemblée en 2023 et alors rejetée par les députés, consiste à fusionner l'ASN et l'IRSN dans un organisme baptisé ASNR (Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection) à dater du 1^{er} janvier 2025. L'objectif affiché est d'améliorer « l'efficacité des procédures » en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection et de « fluidifier » les décisions pour faciliter la relance du nucléaire décidée quelques mois plus tôt. La réforme a fait l'objet d'une bataille parlementaire et d'une vive opposition, tant des syndicats que d'associations, inquiets de voir reculer l'information du public et la séparation entre expertise et décision.

En ce qui concerne la séparation entre expertise et décision, le législateur précise que « le règlement intérieur de l'ASNR devra définir des règles propres à assurer une séparation entre expertise et décision ». Ce qui était précédemment *de jure*, du fait de l'existence de deux entités juridiquement indépendantes, devient donc un enjeu

managérial interne au nouvel organisme, relevant de son règlement intérieur.

Quant à la transparence et l'ouverture au public, son principe est réaffirmé. Afin de garantir un niveau de transparence élevé, la loi précise, à l'initiative des parlementaires, que l'ASNR devra publier les résultats des expertises réalisées dans le cadre de ses instructions en même temps que les décisions auxquelles ils se rapportent, ainsi que les avis des groupes permanents d'experts. Mais la loi ajoute : « *sauf décision de l'Autorité, notamment au regard de la nature des dossiers concernés* », formulation dont le caractère vague peut inquiéter. Elle ajoute également qu'« *il reviendra, par la suite, au règlement intérieur de définir les conditions de mise en œuvre de ces publications* ». La marge d'interprétation par la direction de la nouvelle entité est donc importante, la publication des rapports ne relevant que du règlement intérieur de l'institution, et les exceptions relevant de son propre jugement. Cette impression est confortée par le passage de la loi indiquant que « l'ASNR participera à l'information du public et présentera à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et au Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) « *les sujets sur lesquels une association du public*

sera organisée ». Le pouvoir d'appréciation des dirigeants de l'ASNR est donc large. En outre, selon l'intersyndicale de l'IRSN, « le choix de rattacher le Service des politiques d'ouverture à la société de l'IRSN à la direction de la communication de l'ASNR va inmanquablement associer le travail mené avec les représentants de la société civile à des actions de communication institutionnelle » : ramener la politique d'ouverture au public à une politique de communication peut effectivement susciter quelques interrogations.

En résumé, faut-il s'inquiéter de l'indépendance future de l'expertise et du devenir de l'ouverture au public ? Exprimer de telles réserves ne relève-t-il pas du procès d'intention ? Le problème est qu'il ne s'agit précisément pas d'un débat *sur des intentions*. Supposons que les décideurs actuels soient de bonne foi et ne souhaitent, ni donner un coup de frein à l'ouverture au public, ni exercer des pressions inopportunes sur la réalisation de l'expertise. La question pourrait plutôt être formulée dans les termes suivants : des décideurs moins bien intentionnés trouveraient-ils, dans la nouvelle organisation, les moyens d'interférer avec les bonnes pratiques de gouvernance ? La réponse semble malheureusement positive, si l'on en juge par les possibilités d'internalisation des choix, de limitation de

la publicité et de concentration du pouvoir offertes par la nouvelle organisation à ses futurs dirigeants et à ses tutelles.

En outre, les décideurs gouvernementaux qui sont à l'origine de la loi de mai 2024 sont-ils si bien intentionnés ? Deux constats peuvent inspirer une certaine inquiétude à cet égard.

Le premier constat concerne le processus de décision suivi pour imposer la fusion ASN-IRSN. Il est de bonne pratique, dans le domaine nucléaire, de faire précéder toute réorganisation significative des opérations chez un exploitant (EDF, Orano⁴, CEA) par une étude d'impact de la réorganisation projetée sur la sûreté. Or, la fusion ASN-IRSN est manifestement une réorganisation majeure de l'ensemble du dispositif de gouvernance de la sûreté. Il est donc paradoxal que le gouvernement s'affranchisse des règles de management de la sûreté imposées aux opérateurs en faisant l'impasse sur une analyse d'impact approfondie d'une réorganisation qu'il a décidée lui-même. L'intersyndicale de l'IRSN s'était réjouie de l'annonce en avril 2024 de la nomination d'un « préfigurateur » à la future ASNR, « chargé de la mise en œuvre de la création » de la nouvelle autorité. Pour les

syndicats, c'était une mesure « indispensable afin d'arbitrer les désaccords qui existent sur plusieurs sujets entre l'IRSN et l'ASN ». Mais le processus a été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale de juin 2024. On aurait pu imaginer qu'un tel « préfigurateur » soit d'abord chargé d'étudier l'impact de la fusion sur le niveau de sûreté, en s'entourant de tous les avis et de toutes les expertises nécessaires, mais ce n'est pas la méthode qui a été retenue. La réforme a de fait été imposée après une faible concertation avec les acteurs concernés (syndicalistes des organismes, experts, CLI, associations) et un débat limité à quelques initiés, ce qui ne semble pas augurer d'une forte volonté politique de consolider et approfondir l'ouverture démocratique au public.

7. Les motifs de la réforme

Le deuxième constat source d'inquiétude concerne les raisons invoquées pour justifier la réforme. Le leitmotiv des responsables gouvernementaux et des parlementaires favorables au projet porte sur la nécessaire « fluidité » des processus d'instruction et de décision, à l'heure d'une relance volontariste du programme nucléaire, avec l'objectif de construire un

⁴ Le groupe Orano est un fournisseur de référence dans le soutien à l'exploitation des sites nucléaires : logistique de chantier, maintenance

spécialisée, sécurité radiologique.
(<https://www.orano.group/fr>)

nombre important de nouveaux réacteurs dans un délai contraint. La performance première du secteur est ainsi définie comme « fluidité », mais qu'entend-on par là ? Si l'on en croit les propos du ministre de l'Économie Bruno Le Maire et de son ministre délégué chargé de l'industrie et de l'énergie Roland Lescure, chargés de la tutelle du secteur électronucléaire, la fluidité correspond au couple « coût-délai ». Le 9 décembre 2022, le ministre de l'Économie Bruno Le Maire concrétise son autorité sur le secteur nucléaire en visitant la centrale nucléaire de Penly, l'un des trois sites retenus pour construire deux des six futurs réacteurs EPR2 annoncés par le président Macron en février 2022. Il confirme à cette occasion que la mise en service du premier réacteur EPR2 à Penly est prévue pour 2035. « Et si c'est 2034, c'est encore mieux », ajoute-t-il, exprimant ainsi clairement son souhait que le programme soit mis en œuvre avec rapidité.

Déjà, la loi du 22 juin 2023 était intitulée « relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ». Elle avait pour but de simplifier les procédures administratives relatives à la construction de nouveaux réacteurs nucléaires. Elle précisait notamment : « la construction des

bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde ne pourra être entreprise qu'après la délivrance de l'autorisation de création du réacteur électronucléaire. En revanche, les autres opérations liées à sa réalisation pourront, aux frais et aux risques de l'exploitant, être exécutées à compter de la date de délivrance de l'autorisation environnementale (art. 11). » Ce dispositif était de nature, selon l'étude d'impact du projet de loi, à « réduire d'un à deux ans la durée de construction d'un réacteur (...) en permettant un démarrage anticipé des travaux ». Compte tenu de l'importance des enjeux de décarbonation de la production d'énergie, ce gain de temps est évidemment bienvenu, à la seule condition que la réalisation ainsi anticipée de travaux ne contribue pas à accroître la pression sur la décision finale d'autorisation de création par l'ASNR, en créant un fait accompli du fait des dépenses déjà engagées.

Le 6 mars 2024, le ministre de l'Économie Bruno Le Maire déclare au journal Le Monde : « Je participerai au prochain comité exécutif d'EDF, fin mars, avec un message simple : EDF doit tenir ses délais et ses coûts [...] EDF doit apprendre à tenir ses coûts et son calendrier. Le président de la République a annoncé la réalisation de six nouveaux EPR, EDF doit relever ce défi

dans les délais et dans les coûts impartis. »⁵ Cette insistance sur la maîtrise des délais et des coûts est pertinente, compte tenu de l'importance des enjeux. Il s'agit là d'une exigence managériale légitime de la part de l'actionnaire public à l'égard d'une entreprise comme EDF. Toutefois, il va de soi que cette maîtrise ne doit pas être assurée au prix d'impasses sur la sûreté : le secteur nucléaire n'est pas un secteur industriel ordinaire. Or, les déclarations fermes de Bruno Le Maire ne se présentent pas sous une forme conditionnelle, du type : « sous réserve, bien sûr, du respect des impératifs de sûreté. » Les déclarations du pouvoir politique risquent donc de définir de fait des priorités en termes de performance et ce qui va sans dire irait peut-être encore mieux en le disant : la première des priorités pour EDF et tout le secteur nucléaire, c'est la sûreté !

Ajoutons qu'une ambiguïté majeure s'attache aux notions de « fluidité » et de « rapidité ». La fusion ASN-IRSN vise, dans les termes du gouvernement, à « fluidifier le secteur et à réduire les délais dans les processus d'expertise, d'autorisation et de contrôle ». Ainsi présentées, ces notions laissent à penser que les délais de décision dans le domaine nucléaire sont essentiellement liés à des

procédures bureaucratiques et au manque de coordination entre organismes. De tels délais existent, il serait vain de le nier. Mais pèsent-ils plus lourd que les délais a priori incompressibles d'instruction technique des dossiers ? Les études, la collecte de données, les essais en laboratoire prennent du temps, le temps de laisser les phénomènes analysés se dérouler et le temps de la prise de recul nécessaire. Si la volonté d'aller vite porte exclusivement sur la simplification des circuits administratifs ou la meilleure intégration des systèmes d'information, la sûreté ne peut qu'en bénéficier. Mais qui peut assurer que l'autorité politique ne sera jamais tentée d'exercer des pressions sur l'expertise pour pouvoir mener à bien un programme ambitieux sur lequel les gouvernants jouent leur crédibilité ?

Qu'advient-il si, d'aventure, dans l'avenir, se produisent des péripéties du type de celles rencontrées sur l'EPR de Flamanville, telles que des défauts dans la structure de l'acier de la cuve, des non-conformités constatées sur des soudures, des malfaçons sur le béton de l'enceinte, ou d'autres difficultés sur d'autres technologies clés du réacteur, comme l'informatique de conduite, les équipements électroniques, l'acier des générateurs de

⁵ Brèves AFP (2024). « Futurs EPR: Bruno Le Maire juge qu'EDF doit "tenir ses coûts" », 6 mars 2024. <https://www.connaissancedesenergies.org/afp/futu>

rs-epr-bruno-le-maire-juge-quedf-doit-tenir-ses-couts-240306

vapeur, dont la réparation fait perdre des mois à l'exploitation ? Certes, il est plus que souhaitable que de tels problèmes ne se produisent pas, et les dispositifs d'assurance-qualité et de contrôle doivent en éviter l'occurrence. Mais serait-il réaliste, sur des projets industriels de cette ampleur et de cette complexité, d'écarter toute possibilité de difficulté imprévue, et ce, d'autant plus qu'on se trouve dans un contexte de relative pénurie de compétences ?

Autre illustration des conflits potentiels d'objectifs et de performances : fin 2021, EDF a repéré des fissures sur des soudures des coudes des tuyauteries d'injection de sécurité du circuit primaire principal d'un réacteur de la centrale de Civaux. Il s'est avéré que ces fissures, résultant de phénomènes de corrosion sous contrainte, étaient présentes sur de nombreux réacteurs du parc. Seize réacteurs durent être arrêtés, ce qui entraîna la baisse de la production annuelle à 279 TW-h contre 380 TW-h en moyenne entre 2016 et 2019. Sous pression du gouvernement, EDF a fait alors du redressement de sa production nucléaire sa priorité. La production est remontée à 320 TWh en 2023 et vise 335 à 365 TWh en 2025, toujours assez largement en retrait par rapport aux niveaux d'avant crise. Le PDG de l'entreprise renationalisée Luc Rémont a fixé le cap d'une production de 400 TWh en

2030. Le gouvernement a fait savoir qu'il retiendrait cet objectif de 400 TWh pour notamment « juger la performance opérationnelle des dirigeants de la maison EDF », selon des propos tenus par la ministre de la Transition énergétique Agnès Pannier-Runacher en juillet 2023. Là encore, la définition de la performance pour le secteur par l'actionnaire public semble clairement privilégier la production et donc le coût moyen. La pression sur la disponibilité des réacteurs et le niveau de production qui en résulte est donc très forte. Dans de telles situations, qu'il s'agisse de mettre en service de nouvelles installations (EPR2) ou de maintenir en exploitation le parc existant (fissures dues à la corrosion sous contrainte), l'autorité politique ne sera-t-elle pas tentée de faire pression, directement sur EDF, et indirectement sur l'ASN, pour qu'on se maintienne « dans les délais et dans les coûts impartis » ?

C'est là, dans l'éventualité d'un tel scénario, que l'impératif de sûreté et l'impératif d'ouverture démocratique se rejoignent. Quels sont les garde-fous contre des dérives éventuelles ? Au premier chef, bien sûr, le professionnalisme et le sens de leurs responsabilités des acteurs. Mais un autre garde-fou efficace est sans conteste la transparence des décisions, notamment la publicité de l'expertise, pour impliquer les citoyens dans le contrôle, et le fait que les

dirigeants soient comptables de leurs décisions devant la société civile. En effet, quel décideur oserait afficher une quelconque négligence en ce qui concerne la sûreté et tenter de la justifier auprès de la communauté citoyenne au nom d'un impératif économique ou énergétique ?

Il est malheureusement à craindre que l'impératif de rapidité mis en avant par le gouvernement ne milite pas en faveur de l'approfondissement d'une gouvernance dans laquelle le public jouerait un rôle important : l'information et la consultation du public prennent du temps, et ce, d'autant plus qu'elles peuvent donner lieu à des contestations. Ce risque de ralentissement doit certes être nuancé. En effet, les délais requis pour informer et consulter le public doivent être mis en balance avec les délais a priori incompressibles d'instruction technique des dossiers : les études, la collecte de données, les essais en laboratoire prennent nécessairement du temps. De plus, la lenteur de décision n'est pas nécessairement un handicap, si elle favorise la prise de recul et le débat contradictoire, des pratiques plutôt saines dans des activités à haut risque telles que le nucléaire. Il n'en demeure pas moins que l'ouverture au public peut exiger, au moins dans un premier temps, de ralentir le processus de décision pour satisfaire les exigences de concertation avec la société

civile. La grande marge d'appréciation concédée aux dirigeants de la nouvelle Autorité permet-elle d'écarter tout scénario selon lequel un gouvernement, soucieux « d'accélérer et de fluidifier la décision », veuille éviter toute contestation par le public susceptible de ralentir le processus, et décide que « la nature du dossier concerné », selon les termes de la loi, justifie de décréter que le rapport d'expertise est confidentiel ?

8. Les acquis de la recherche internationale sur le management du risque

Lors du débat parlementaire du 21 mai 2024, pour répondre aux craintes pour la sûreté que la priorité ostensiblement mise sur la rapidité pourrait inspirer, le ministre de l'Industrie Roland Lescure observe qu'« il arrive parfois [...] qu'on doive prendre des décisions rapidement pour des raisons de sûreté ». Deux termes essentiels du débat sont ainsi clairement posés : la rapidité d'instruction des dossiers et la sûreté. Par sa déclaration à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Industrie affirme, non seulement la compatibilité de ces deux exigences, mais même leur vertueuse synergie : on peut être plus sûr si on sait aller plus vite.

Est-ce bien le cas ? La rapidité peut servir la sûreté en situation de crise, mais, même

dans une telle hypothèse, ce n'est pas toujours le cas. L'un des objectifs prioritaires de la gestion de crise est en effet de gagner du temps pour pouvoir mieux analyser la situation et mobiliser les moyens nécessaires. Mais, surtout, la gouvernance de la sûreté vise d'abord, et avant tout, à *éviter* les crises. À cette fin, il faut prendre des décisions qui privilégient la sûreté, par exemple des décisions de mise en service, de redémarrage, d'arrêt, de remplacement ou de réparation d'équipements, etc., qui ne soient pas susceptibles d'entraîner une prise de risque excessive. De telles décisions doivent être étayées par une connaissance aussi claire et fiable que possible des risques, des enjeux et des réponses disponibles, ce qui exige souvent des études de sensibilité, des simulations, des essais, des consultations et la confrontation de points de vue multiples.

La recherche de ces trente dernières années sur les catastrophes industrielles ou technologiques, notamment les recherches de Karl Weick (réflexion sur les organisations de haute fiabilité – HRO : High Reliability Organizations) (2000), de Diane Vaughan (analyse des accidents de la navette spatiale américaine) (1996), de Charles Perrow (étude des conditions organisationnelles spécifiques, notamment la concentration du pouvoir, qui peuvent rendre les désastres presque inéluctables

dans la durée) (1999) ou de Andrew Hopkins (catastrophe de la plateforme pétrolière DeepWater Horizon en 2010) (2012) montre sans ambiguïté que la pression temporelle a joué un rôle décisif dans la plupart de ces catastrophes. Ces recherches peuvent inspirer un commentaire qui serait l'antithèse de la remarque de Roland Lescure : « il arrive parfois [...] qu'on doive prendre son temps pour décider, pour des raisons de sûreté ».

Par exemple, Charles Perrow, l'un des meilleurs analystes de la gestion des risques technologiques majeurs, commente en ces termes le désastre de la navette spatiale Challenger en 1986, résultant d'une décision de lancement hasardeuse sous la pression politique et médiatique : « ce fut un cas de déploiement exceptionnel de pouvoir pour surmonter les objections des ingénieurs qui s'opposaient au lancement [...] Surpris des pressions qui s'exerçaient pour effectuer le lancement, les ingénieurs inquiets [...] élevèrent la voix, mais on leur ordonna de remplacer leur casquette d'ingénieur par une casquette de manager [...]. Il s'est bien agi de l'effet direct du pouvoir organisationnel », sensible aux effets d'image négatifs des reports successifs.

9. Le concept pragmatiste d'enquête et la démocratie comme processus

La production d'électricité nucléaire a longtemps été considérée comme une activité hautement contrôlable, analysée, normée, réglementée, et relativement peu exposée à des phénomènes imprévus, sauf les événements sismiques ou météorologiques exceptionnels. Cependant, la sûreté nucléaire est aujourd'hui confrontée à des phénomènes complexes, incertains, inédits et évolutifs, tels que le changement climatique, qui, par exemple, raréfie les ressources en eaux fluviales de refroidissement des centrales nucléaires ou augmente la probabilité d'événements météorologiques exceptionnels, le vieillissement des installations et des matériaux, la relève générationnelle des personnels, le démantèlement d'installations en fin de vie, le stockage de matériaux qui resteront radioactifs sur des centaines d'années. La gouvernance de la sûreté revêt donc une dimension exploratoire et expérimentale, au-delà, sans doute, de ce qui avait été imaginé historiquement. Aussi rigoureuses soient la surveillance et l'analyse des conditions d'exploitation, les surprises sont possibles, comme l'a montré l'exemple des fissures découvertes en 2021, à l'occasion de contrôles par ultrasons qui ne portaient pas particulièrement sur ces éléments de tuyauterie. La « sûreté réglée » doit donc être complétée par « la sûreté managée », voire la « sûreté explorée, expérimentée,

débatte », celle qui privilégie l'analyse de chaque situation en temps réel, pour faire la part de l'inédit et de l'improbable. Dans cette approche exploratoire, la diversité des points de vue est plus un atout qu'un obstacle : elle réduit le risque de « passer à côté » d'un élément important, tend à élargir le champ de vision de l'organisation et contribue à éviter « l'effet-tunnel » auquel sont exposés les experts, à savoir une attention fortement orientée par les modèles techniques qui ont fait leurs preuves dans le passé, mais ne sont pas nécessairement adaptés aux nouveaux états du monde.

Le concept d'enquête développé par les auteurs pragmatistes (Dewey, 1986/1938) répond précisément à cet impératif d'exploration des futurs possibles, dans des situations déconcertantes, de débat pluraliste entre interprétations multiples de la situation et d'expérimentation de nouvelles pratiques. Cette théorie se forge dans une situation assez similaire à celle que nous connaissons (guerre, migrations massives, bouleversements écologiques, urbanisation galopante, révolution technologique). La réflexion approfondie sur le lien entre épanouissement de l'être humain, efficacité de l'action collective et approfondissement de la vie démocratique conduite par les auteurs pragmatistes (Lorino, 2020a) est aujourd'hui une source d'inspiration particulièrement utile pour

nous. Dewey, notamment, prôna le recours à une mobilisation démocratique, participative et pluraliste, pour explorer continûment les problèmes nouveaux quand ils surgissent, en débattre et expérimenter de nouvelles solutions. Une gouvernance démocratique doit permettre une discussion très concrète, portant sur les pratiques organisationnelles et ouvrant sur l'expérimentation de nouvelles pratiques. Baker et Schaltegger (2015) déplorent le fait que, dans la conception qui prévaut de la gouvernance, les informations données aux parties prenantes prennent généralement la forme d'une communication à sens unique et ne s'intéressent pas à la manière dont les parties prenantes les liront, leur donneront un sens et les utiliseront pour reconstruire les pratiques.

Dewey ferrailla contre la théorie du gouvernement par les experts. Le débat qui se déroula entre 1922 et 1927 entre lui et Walter Lippmann, pionnier du néo-libéralisme, est d'une actualité brûlante. Lippmann recommandait d'instaurer un gouvernement d'experts, le public étant à son avis dans l'incapacité d'avoir un avis pertinent sur les sujets complexes le concernant. Dewey pensait au contraire qu'il y avait là une vision statique et que, dans une perspective plus processuelle, c'est par l'enquête démocratique et

pluraliste que les citoyens peuvent construire une compétence propre, répondre de façon créative aux grands défis sociétaux et transformer les pratiques. Nous avons déjà maints exemples dans lesquels l'expertise citoyenne a fait évoluer les politiques publiques, notamment dans le domaine de la santé, depuis les familles d'enfants atteints de myopathies qui fondèrent l'Association française contre les myopathies (AFM) et lancèrent l'AMF-Téléthon (Rabeharisoa et Callon, 1999), jusqu'aux associations de malades du Sida qui construisirent une contre-expertise et purent influencer les politiques de recherche et de prévention. Dewey s'opposait ainsi à la vision traditionnelle, qu'il jugeait réductrice, de la démocratie comme mécanisme politique, et nous conviait plutôt à tourner notre attention vers la démocratie comme mode de vie (Bidet et Gayet-Viaud, 2021) : « En premier lieu, la démocratie est beaucoup plus vaste qu'une forme politique particulière, qu'une méthode de gouvernement, qu'une manière de faire les lois et d'organiser l'administration du gouvernement par l'intermédiaire du vote et de l'élection des représentants. La démocratie consiste en cela, bien sûr, mais elle représente aussi quelque chose de plus large et de plus profond » (Dewey, 2018, p. 401-402), à savoir un processus d'expérience collective permettant aux groupes sociaux de

continûment renforcer leur implication dans leur propre devenir. Dewey précise que « non seulement l'État, mais aussi toute autre institution sociale, doit être organisé de manière démocratique, c'est-à-dire d'une manière qui rende possible le déploiement de la démocratie comme forme de vie en son sein. Tous ceux qui sont affectés par les institutions sociales doivent prendre part à leur production et à leur direction. » (Dewey, 2018, p. 402).

Pour lui, la définition des valeurs et des objectifs est un processus, le processus de *valuation*, intrinsèque au processus d'enquête et non surplombant (Dewey, 1986/1938) : il écarte toute vision transcendante et abstraite des valeurs, toute imposition d'un cadre dogmatique (Lorino, 2020a). Dewey insiste ainsi sur « la nécessaire participation de chaque être humain adulte à la *formation des valeurs* qui règlent la vie commune des hommes, participation nécessaire aussi bien au bien-être social général qu'à l'épanouissement des êtres humains en tant qu'individus » (Dewey, 2018, p. 402). Pas question, donc, pour lui, qu'un détenteur de pouvoir impose, de haut en bas, à la communauté concernée par la sûreté nucléaire une quelconque priorité, un quelconque objectif de performance qui serait indiscutable, qu'il s'agisse de rapidité, de coût ou de niveau de production ! C'est aux acteurs sociaux

concernés d'effectuer les arbitrages inévitables entre différents objectifs, parfois contradictoires : « aucun homme ni aucun petit groupe d'hommes n'est assez sage ou assez bon pour gouverner les autres sans leur consentement » (Dewey, 2018, p. 402).

On touche là à la limite de l'ouverture au public pratiquée à ce jour. Elle ouvre à la société civile la possibilité de dialoguer sur la sûreté avec les acteurs du secteur, mais séparément des dimensions économique et managériale (Kerveillant et Lorino, 2021), souvent considérées comme des sujets sur lesquels le public ne serait pas légitime, des prérogatives de l'entreprise, qu'il s'agisse d'EDF, d'Orano ou d'un autre opérateur. Dans la perspective pragmatiste, l'enquête porte sur l'activité et son devenir, dans son entièreté, et ne peut se satisfaire d'une vision segmentée (Lorino, 2020b), dans laquelle la sûreté serait abordée séparément du coût, du délai, ou du niveau de production. Il y a forcément, en permanence, des arbitrages, fussent-ils invisibles, entre ces différents types de performance. Si ces arbitrages restent partiellement occultes, l'ouverture au public demeure inaccomplie.

Une condition sine qua non de la réalisation féconde d'enquêtes dans la gouvernance des politiques publiques est la constitution du public en communautés d'enquête, telles que présentées par Dewey et analysées par

Lorino (2020a) et Shields (2003) : « La communauté d'enquête est une idée puissante développée par les pragmatistes classiques qui s'applique largement à de nombreux contextes au sein de l'administration publique. Toutes les communautés d'enquête ont en commun de se concentrer sur une situation problématique (...). En outre, la communauté est liée par la démocratie participative. (...) La communauté d'enquête permet de faire des erreurs et de progresser » (Shields, 2003, p. 511). Pour passer d'une simple association d'individus à une véritable communauté d'enquête, il faut que la puissance publique s'attache à développer la compétence des citoyens, à leur fournir une information pertinente et à légitimer l'ouverture de la gouvernance au dialogue contradictoire. Malheureusement, la loi de mai 2024 et les discours politiques qui l'ont accompagnée semblent aller dans une direction différente.

Pourtant, les acteurs du secteur nucléaire en France semblent partager le désir d'accroître l'imputabilité vis-à-vis du public et d'impliquer davantage le public dans la gouvernance de la sûreté, ce qui a abouti, par exemple, à l'institutionnalisation des CLI et à l'obligation faite aux exploitants de partager le retour d'information sur les incidents avec les membres des CLI. La participation effective du public à la

gouvernance des activités à haut risque peut conduire à des niveaux de sûreté plus élevés, lorsque les professionnels et les experts s'engagent dans un dialogue continu avec le public qui, par ses préoccupations propres, peut renouveler leur vision. On est, en quelque sorte, au milieu du gué : certains experts se plaignent de la charge de travail « supplémentaire » que leur impose la communication avec le public ; les régulateurs nucléaires tendent à considérer cet exercice comme une charge et n'en voient pas l'intérêt. Les membres des CLI sont souvent frustrés, car ils ne parviennent pas à mener leurs propres enquêtes de manière approfondie sur les incidents qui leur sont présentés et à se transformer en public informé, du fait du caractère souvent tronqué du débat, les entreprises exploitantes se montrant très réticentes à débattre de la dimension économique, organisationnelle et managériale des incidents. Sullivan (1987) aborde le lien entre l'expertise technique et une expertise plus démocratique, basée sur des raisonnements de bon sens : « Malgré toute sa sophistication et son prestige, l'expertise institutionnalisée est systématiquement antidémocratique. Sous l'hégémonie actuelle de l'expertise technique, les experts, par définition, sont les décideurs et les définisseurs de la réalité sociale... Cependant, au cours des trente dernières années, la fragilité des experts et leurs

défauts cachés sont devenus manifestes. Three Mile Island et Tchernobyl en sont des exemples... L'alternative à l'expertise technologique est une approche plus démocratisée, un ensemble d'outils conviviaux qui peuvent être utilisés par le commun des mortels, et pas seulement par les experts... (L'expertise demeurant comme) l'humble serviteur du sens commun... » (Sullivan, 1987, p. 231-232). Lorsque des collectifs tels que les CLI sont réellement représentatifs du public et constituent une partie prenante active dans le suivi social de l'activité, ils augmentent les chances de percevoir les signaux faibles, évitent à l'organisation de s'enfermer dans une culture du secret et réduisent le risque de spirale bureaucratique descendante qui pourrait conduire à une baisse de la vigilance.

Mais les principaux détenteurs de pouvoir en sont-ils convaincus ?

Conclusion

Les objectifs de performance et les indicateurs correspondants assignés aux organisations publiques reflètent une certaine conception de la démocratie, du rôle des citoyens dans la mise en œuvre des politiques publiques, et, dans le cas de la gouvernance de risques majeurs, une certaine vision des performances, des priorités et de la relation entre performance

technico-économique, sûreté et niveau d'ouverture au public. Cette vision est à la fois éthique (quelles menaces est-il acceptable de faire peser sur les citoyens ?) et épistémique (que comprend-on des facteurs de risques, notamment les facteurs humains, organisationnels et culturels ?) De manière croissante, comme l'ont montré des enquêtes sur les dérives de Boeing, les pouvoirs publics tendent à s'en remettre à la compétence et à la responsabilité des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, et à se contenter de contrôles externes parfois bureaucratisés et éloignés de la réalité des opérations (Boiral, 2013). Si, en première approche, les opérateurs peuvent se réjouir du relâchement des contrôles externes, qui allège le carcan normatif, réduit leur charge de travail administrative et accroît leurs marges de manœuvre, à moyen et long terme, comme le montre l'exemple de Boeing, ils peuvent payer très cher cette liberté apparente. La gouvernance démocratique du risque pourrait bien constituer, pour l'industrie nucléaire, sur la durée, une garantie plutôt qu'une contrainte. Il ne faudrait pas que la loi de 2024 en éloigne la possibilité.

Notice biographique

Philippe Lorino est ingénieur général des Mines, docteur en gestion, professeur émérite à ESSEC Business School, expert auprès de l'Autorité de Sûreté Nucléaire

française. Il s'appuie sur la philosophie pragmatiste pour étudier les organisations, non comme des structures stables, mais comme des processus continus d'adaptation de l'action collective et d'expérimentation de nouvelles pratiques. Il a publié des articles dans des revues internationales et des ouvrages, dont « Pragmatism and Organization Studies » (Oxford University Press), primé en 2019 par la société académique européenne EGOS (traduction : « Pragmatisme et étude des organisations », Economica, 2020).

Bibliographie

- BAKER, M. et SCHALTEGGER, S. (2015). Pragmatism and new directions in social and environmental accountability research, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 28, n° 2, p. 263-294.
- BIDET, A. et GAYET-VIAUD, C. (2021). Remettre la démocratie sur ses pieds : une ethnographie de la citoyenneté comme vie commune, *Pragmata : revue d'études pragmatistes. Éthique et politique selon John Dewey*, 3, p. 250-266.
- BOIRAL, O. (2013). Sustainability reports as simulacra? A counter-account of A and A+ GRI reports, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 26 n° 7, p. 1036-1071.
- DEWEY, J. (2018). *Écrits politiques*. (J.P. Cometti et J. Zask, ed. et trad.conjointe), Paris, Gallimard.
- DEWEY, J. (1986). « Logic: The theory of inquiry ». In J.A. BOYDSTON (Ed.), *The later works, 1925-1953*, Carbondale, Southern Illinois University Press. (Original work published 1938).
- EDF (2024). *Le nucléaire en chiffres*. Mise à jour le 19-09-2024. <https://www.edf.fr/groupe-edf/comprendre/production/nucleaire/nucleaire-en-chiffres>
- HOPKINS, A. (2012). *Disastrous Decisions. The Human and Organizational Causes of the Gulf of Mexico Blowout*, Sydney, CCH Australia.
- IRSN (2009). *Charte d'ouverture à la société de l'IRSN | IRSN* (accessible sur le site de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire).
- KERVEILLANT, M. et LORINO, P. (2021). Dialogical and situated accountability to the public. The reporting of nuclear incidents. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 34, n° 1, p. 111-136.
- LOI n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (1) - Légifrance.
- LOI n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (1) - Légifrance.
- LOI n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (1) - Légifrance.
- LORINO, P. (2020a) *Pragmatisme et étude des organisations*, Paris, Economica.
- LORINO, P. (2020b). « Trans-Action: A Processual and Relational Approach to Organizations », in C. Morgner, Christian (ed.), *John Dewey and the Notion of Trans-action : A Sociological Reply on*

Rethinking Relations and Social Processes., University of Leicester
Leicester, UK, Palgrave Studies in
Relational Sociology, chap. 4, p. 83-110.

PERROW, C. (1999). *Normal Accidents*.
Princeton, Princeton University Press.

RABEHARISOA, V. & CALLON, M.
(1999). *Le pouvoir des malades*.
*L'Association française contre les
myopathies et la recherche*, Paris, Presses
de l'Ecole des Mines.

SHIELDS, P. M. (2003). The community
of inquiry: Classical Pragmatism and
public administration. *Administration &
Society*, vol. 35, n° 5, p 510-538.

SULLIVAN, E. V. (1987). Common sense
from a critical-historical perspective. In
Van Holthoon, F. L., & Olson, D. R. (Eds.).
*Common sense: the foundations for social
science* (Vol. 6), University Press of
America, p. 217-234.

VAUGHAN, D. (1996). *The Challenger
Launch Decision*, Chicago, Chicago
University Press.

WEICK, K. E. (2000). *Making Sense of
the Organization*. Hoboken, Wiley-
Blackwel.