

## **La préparation à la résilience dans les situations post-accidentelles : un travail aux frontières institutionnelles**

**LAOUNI Mohamed Ayoub**

**Ecole Navale**

**mohamed.laouni@ecole-navale.fr**

**JOURNE Benoit**

**Université de Nantes, IEMN-IAE**

**benoit.journe@univ-nantes.fr**

**TILLEMENT Stéphanie**

**Institut Mines Telecom Atlantique**

**stephanie.tillement@imt-atlantique.fr**

### **Résumé :**

La catastrophe de Fukushima a montré les diverses problématiques causées par les retombées d'un accident nucléaire sur les territoires, et notamment la place grandissante des acteurs locaux dans la gestion de leurs conséquences à long terme. Cependant, ces acteurs sont restés démunis face à ces événements, où le rôle de l'Etat a persisté sans articuler son intervention avec les besoins réels des populations. En outre, la gestion post-accidentelle de la catastrophe de Fukushima a montré le manque de préparation de ces acteurs, appelant à leur résilience post-catastrophique sans leur avoir procurer les capacités nécessaires en amont de la crise (Revet, 2019). La résilience face aux catastrophes nécessite alors d'être pensé dans sa dimension inter-organisationnelle comme un attribut stratégique à construire sur le temps long. Elle répond à des situations où la collaboration entre diverses organisations devient nécessaire pour faire face à des environnements de plus en plus risqués. Elle dévoile enfin l'intérêt de construire des capacités de collaboration dès la phase de préparation afin d'assurer les conditions de participation des multiples parties prenantes.

Cette question a autant un intérêt empirique que théorique en raison du manque de travaux sur la préparation au rétablissement post-catastrophique. Ce manque se manifeste par une focalisation des travaux sur la préparation à la phase d'urgence, délaissant une réflexion sur la gestion des conséquences à long terme, et donc des acteurs locaux qui en prennent souvent la charge (Perry & Lindell, 2001). Ceci renforce l'intérêt d'une réflexion sur les conditions qui leur permettent de participer efficacement dans la définition des stratégies de réhabilitation à

travers l'étude des éléments contextuels de la résilience (Lengnick-Hall et al., 2011) qui peuvent être un atout pour la construction d'une résilience inter-organisationnelle.

Cette communication cherche à analyser en profondeur un travail engagé dans le cadre français pour se préparer au post-accident avec une inclusion d'acteurs de la société civile dans les réflexions. Ce travail se réalise aux « frontières » (Lamont et Molnar, 2002) entre diverses institutions, où chacune nourrit un rapport différent à la frontière qui la sépare des autres. Nous partons du principe qu'un « travail aux frontières » (Gieryn, 1983) est engagé par ces institutions afin de créer les conditions d'inclusion de la société civile dans la préparation nationale au post-accident. A travers une étude de cas qualitative, l'objectif est d'identifier plus particulièrement les conditions et leviers de leur participation en considérant leur construction sur le temps long. Ceux-ci se manifestent en trois lieux : la structuration et montée en compétence de l'Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCCLI), composante représentant la société civile ; l'ouverture de l'expertise institutionnelle engagée par l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN) ; et l'inclusion de membres de l'ANCCLI dans le Comité Directeur pour la gestion de la phase post-accidentelle (CODIRPA).

En identifiant ces leviers, il apparaît que la préparation au post-accident repose en partie sur la capacité à s'engager dans une « discussion aux frontières » afin de créer un « réseau transfrontalier de collaboration ». Si l'implication de acteurs locaux et leur articulation avec les niveaux étatiques sont essentielles pour mener à bien la gestion post-accidentelle, l'identification de ces leviers permet de définir le contexte où se construisent les capacités de résilience du système d'organisations engagées dans la préparation au post-accident.

**Mots-clés :** Gestion post-accidentelle ; Préparation ; Résilience ; Travail aux frontières

---

# **La préparation à la résilience dans les situations post-accidentelles : un travail aux frontières institutionnelles**

## **1. INTRODUCTION**

Les retours d'expérience de Fukushima ont dévoilé le manque de préparation des acteurs locaux pour faire face aux conséquences d'un accident nucléaire : des maires ont dû gérer l'événement sans connaissances sur la décontamination des territoires et les instruments de mesure (Magazine Repère N°24, 2015<sup>1</sup>) ; des élus locaux étaient démunis face à l'événement, pris entre leur obligation à suivre les ordres étatiques et la réponse aux préoccupations de leurs administrés (Fassert & Hasegawa, 2019) ; le gouvernement Japonais et ses experts ont favorisé une communication de crise « rassurante », ne laissant pas les citoyens dupes et menant à leur structuration pour porter leurs revendications (ACRO, 2012). Alors que ces exemples ne peuvent prendre toute la mesure de la gestion post-accidentelle, ils dévoilent un ensemble de frontières entre acteurs distribués et confirment la nature « *transfrontalière* » (Boin, 2009) d'une crise nucléaire. Ils montrent le rôle des territoires et de leur collaboration avec l'Etat et ses administrations afin de développer des stratégies de rétablissement qui répondent aux besoins réels des populations. Si cette collaboration est nécessaire en phase post-accidentelle afin d'assurer la résilience post-catastrophique des territoires, l'enjeu réside dans le développement des capacités qui la soutiennent dès la phase de préparation.

Cette communication vise à explorer la préparation au post-accident en France à travers un travail collaboratif entre acteurs institutionnels et territoriaux et se centre sur la participation de la société civile dans ce travail. Celle-ci se manifeste par une inclusion de membres de la société civile dans les réflexions sur le rôle des territoires en phase post-accidentelle. L'objectif de cette communication n'est pas de présenter leur travail en tant que tel, mais plutôt les leviers qui ont favorisé leur inclusion. Elle vise à discuter la dualité entre préparation et résilience (Revet, 2019) en prônant que les capacités qui permettent à un système d'être résilient se construisent dès la phase de préparation (Williams et al., 2017). Nous entamons cette réflexion à l'aide de la notion de « frontière », en considérant que plusieurs « frontières » séparent les parties prenantes qui composent ce système, et que les conditions de leur collaboration reposent sur la capacité à engager un travail à ces frontières.

---

<sup>1</sup> [https://www.irsn.fr/FR/IRSN/Publications/Magazine-Reperes/archives/Pages/Magazine\\_Reperes\\_24.aspx](https://www.irsn.fr/FR/IRSN/Publications/Magazine-Reperes/archives/Pages/Magazine_Reperes_24.aspx)

## 2. CADRAGE THEORIQUE

### 2.1. LA PREPARATION AU POST-ACCIDENT : UN IMPENSE DE LA LITTERATURE DE CRISE

Parmi les quatre temporalités du cycle de crise (prévention, préparation, urgence, rétablissement), la gestion post-accidentelle succède à la phase d'urgence dans l'objectif de rétablir les conditions de vie sur un territoire impacté par une catastrophe. Les problématiques liées à sa gestion ont été étudiées dans un sous-courant des « *disaster studies* » qui s'intéresse au « *disaster recovery* », soit « la gestion du rétablissement ». Cette littérature a dévoilé la nature multidimensionnelle et non linéaire de la gestion de crise en montrant que le rétablissement d'un territoire ne peut être atteint ni de manière uniforme par l'ensemble des membres de la communauté, ni suivant une trajectoire préalablement définie (Berke et al., 1993 ; Smith & Wenger, 2007). Alors que les premiers travaux se focalisaient sur le processus de reconstruction des infrastructures endommagées, les travaux suivants ont cerné les multiples problématiques qui se posent, souvent d'ordre sociale, économique, urbaine, institutionnelle ou politique. Ce faisant, ils ont mis en avant la complexité de la gestion du rétablissement, qui s'inscrit sur des temps longs et dépend non seulement de la gestion performante de l'urgence, mais aussi de capacités construites en amont de la catastrophe. Le rétablissement apparaît alors comme « *un processus différentiel de restauration, reconstruction et remodelage de l'environnement physique, économique et naturel à travers une planification pré-événement et des actions post-événement* » (Smith & Wenger, 2007).

Outre cette nature multidimensionnelle et non linéaire, la phase de rétablissement se caractérise par l'hétérogénéité de ses parties prenantes et par la plus grande responsabilité des acteurs locaux dans sa gestion. Ces derniers sont multiples et incluent les gouvernements locaux, les associations, les commerces, les leaders politiques, les groupes émergents et les citoyens (Smith & Birkland, 2012). Cette pluralité riche en compétences disparates mais complémentaires incombe la collaboration de plusieurs systèmes d'acteurs, chacun porté par ses priorités et impératifs, ce qui peut être un frein à leur collaboration (Ansell et al., 2010).

Ce problème ne se pose pas seulement au niveau territorial, mais aussi entre niveau national et local : dès la fin de l'urgence, l'Etat et la sécurité civile se retirent pour laisser la main aux élus locaux (Rubin, 2009). De nombreux chercheurs considèrent ce glissement comme un défi gestionnaire majeur qui nécessite le dépassement d'une gestion de crise top-down et technocratique en faveur d'une coordination verticale pour développer des stratégies inclusives qui incorporent les capacités et savoirs locaux (Smith & Birkland, 2012). Ceci est

le cas de chercheurs qui mettent en avant, à travers des études empiriques, le rôle des relations et liens intra et extra-communautaires dans le rétablissement ainsi que des mécanismes tels l'intégration horizontale et verticale (Berke et al., 1993) ou le capital social « *relationnel* » et « *instrumental* » (Aldrich, 2012 ; 2016).

En orientant notre réflexion sur les conditions de collaboration entre ces acteurs distribués, nous explorons la préparation à la gestion post-accidentelle dans sa dimension relationnelle, où divers acteurs interagissent aux frontières pour construire leurs « *ressources relationnelles* » (Williams et al., 2017) en amont des crises. Ces ressources s'apparentent aux « *éléments contextuels* » de la résilience, telle la possession d'un « *fort capital social* » ou la capacité à mobiliser un « *large réseau de ressources* » (Lengnick-Hall et al., 2011).

Une approche de la résilience pré-catastrophique avec une focale sur les relations entre les acteurs étatiques et locaux vient en réponse au peu de travaux s'étant intéressés à la préparation des acteurs locaux aux conséquences à long terme d'une crise. Cet impensé peut s'expliquer par la manière dont on la définit : si une crise est considérée comme concentrée temporellement et spatialement en la phase d'urgence, la préparation ne concerne que cette phase et pense peu ses conséquences à long terme (Perry & Lindell, 2001). Cette focalisation oriente les stratégies de préparation vers les acteurs ayant un rôle lors de la réponse aux crises, à savoir la planification et les exercices (ibid.). Cette approche, dominante dans les travaux sur la gestion de crise, poussent Boin et al. (2018) à voir l'utilisation du mot « *crise* » comme, « *de manière étrange, profondément optimiste car suggère que la menace peut encore être évitée si les individus, communautés, institutions, leaders ou systèmes se montrent à la hauteur du défi* ». Une telle approche risque de laisser les acteurs locaux démunis face à ses répercussions à long terme. Ceci nous pousse à explorer les mécanismes qui façonnent leurs ressources relationnelles en phase de préparation en les considérant comme des éléments contextuels de leur résilience post-catastrophique (Williams et al., 2017).

Penser la préparation au post-accident comme une construction des capacités de dialogue entre acteurs nationaux et locaux vient aussi en réponse à une critique des travaux sur la résilience post-catastrophique. Outre ses critiques théoriques, telles sa polysémie (Reghezza-Zitt et al., 2012), son « *moment* » (Boin et al., 2010) ou la prolifération de son utilisation au point de le rendre « *inopérant* » (Manyena, 2006), certaines études s'attaquent aux dérives de son instrumentalisation politique (Reghezza-Zitt et al., 2012 ; Revet, 2019). Celle-ci se traduit par une « *injonction à la résilience* » par les politiques publiques qui visent à transférer une part importante de la gestion de la catastrophe aux populations (Reghezza-Zitt et al., 2012).

Ceci peut mener à une stigmatisation des acteurs locaux « *non résilients* » sans chercher à comprendre les causes de leur non-participation. Face à ces critiques, une question posée par Boin et Lodge (2016) prend sens : « *Existent-ils des moyens pour concevoir la résilience ou est ce qu'elle n'est que le résultat d'une adaptation aléatoire et hautement contextualisée ?* ». Une réponse émerge à travers une vision processuelle de la résilience qui admet son existence en amont de la catastrophe, telle celle de Williams et al. (2017) : « *un processus par lequel un acteur (individu, organisation ou communauté) construit et utilise ses capacités pour interagir avec son environnement de manière à s'adapter positivement et à maintenir son fonctionnement avant, pendant et après la menace* ».

Suivant cette perspective, la préparation des acteurs locaux au post-accident, ou leur résilience pré-catastrophique, apparaît comme la capacité à « *semer* » les conditions de leur participation en amont afin de favoriser une gestion post-accidentelle « *par le bas* » : si la résilience peut être conçue, elle ne peut l'être que sur des temps longs ; si les acteurs locaux sont les acteurs clés de la gestion post-accidentelle, ils ne peuvent l'être que par leur implication dès la phase de préparation ; et si la gestion post-accidentelle bottom-up est nécessaire pour répondre aux besoins réelles des populations, alors la construction des capacités collaboratives entre acteurs nationaux et locaux est primordiale. De ce fait, nous voyons la résilience comme un « processus » dont les facteurs structurants émergent avant la catastrophe (Williams et al., 2017), et nous focalisons sur les liens horizontaux et verticaux que construisent les acteurs locaux en phase de préparation. Ceci nous mène à formuler la problématique suivante : Quels leviers pour favoriser la construction de capacités collaboratives en phase de préparation qui soutiennent la résilience post-catastrophique des acteurs locaux ? Afin d'explorer cette construction, nous nous orientons vers les concepts de frontières et de travail aux frontières.

## **2.2. FRONTIERES ET TRAVAIL AUX FRONTIERES**

Les « *frontières* » se définissent comme « *des mécanismes qui raréfient ou régulent les flux entre deux espaces hétérogènes et les rendent visibles* » (Dumez et Jeunemaitre, 2010) et permettent de capturer un processus social fondamental qu'est le relationnel (Lamont et Molnar, 2002). Notre utilisation de cette notion ne vise pas à délimiter des séparations entre des espaces mais plutôt de les voir comme des intersections entre entités sociales où des individus, organisations ou groupes d'acteurs interagissent et s'influencent mutuellement. Au-delà de faire transparaître les flux échangés entre des entités, les frontières sont aussi des lieux de controverses qui mènent à la redéfinition des rôles des entités en interaction (Dumez et

Jeunemaitre, 2010). L'intérêt à explorer des interactions aux frontières est multiple, telle l'identification des flux échangés et bloqués ; des identités propres, leur constitution et leur impact sur la coordination ; des stratégies de démarcation et de collaboration ; des lieux de communication ou de circulation des savoirs. Ces interactions sont en soi dépendantes des stratégies que chaque entité adopte face à l'autre, et donc de leur « *travail aux frontières* ».

Le travail aux frontières (*boundary work*) a été introduit par Gieryn (1983) pour décrire les stratégies adoptées par les scientifiques pour démarquer leur profession face à d'autres. Son approche considère ce travail comme une tentative d'édification de barrières servant à renforcer le contraste face aux rivaux, les exclure ou se décharger de la responsabilité, toutes des stratégies pouvant être un frein à la collaboration. Nous nous éloignons de cette posture pour favoriser la vision de Susan Leigh Star et ses co-auteurs qui voient les frontières non comme des divisions mais comme des moyens de communication et production de connaissances. Dans ce cas, le travail aux frontières oriente les entités vers la création de liens qui soutiennent leur résilience et leur permettent de fonctionner malgré les perturbations (Quick & Feldman, 2014). Leur collaboration dérive de leur capacité à aller au-delà de leurs différences en faveur de l'intérêt commun. Une telle approche renvoie aux travaux d'Abbott (1995), qui considère que la résilience structurelle de toute entité sociale en interaction avec son environnement dépend de son endurance, mais aussi de son autorité causale : alors que la première se réalise par la protection face aux autres entités, la deuxième nécessite une capacité à les influencer et à profiter des ressources qu'elles lui procurent. Suivant cette approche, toute tentative de cloisonnement à la frontière peut être une source de vulnérabilité à long terme, ou en reprenant les termes d'Abbott (1995) : « *L'ouverture procure la force, (...) la rigidité procure une sécurité à court terme mais une vulnérabilité à long terme* ».

Cette vision du travail aux frontières nous offre une lunette pour étudier le travail engagé par les parties prenantes de la gestion post-accidentelle en phase de préparation. Elle nous sert à étudier la manière dont « *les organisations peuvent cultiver leur résilience pré-catastrophique en renforçant des mesures préventives tel le développement de réseaux et de techniques de coordination intra et inter-organisationnelle* » (Williams et al., 2017). Nous cherchons à identifier comment ce travail peut être soutenu à l'aide de trois dispositifs : les « *objets-frontières* » (Star & Griesemer, 1989), soit des dispositifs conçus et utilisés à la frontière de mondes sociaux qui soutiennent le travail aux frontières ; les « *agents-frontières* » (Williams, 2002), soit des acteurs qui participent à divers réseaux organisationnels et facilitent leur coopération et coordination; et les « *organisations-frontières* » (Guston, 1999), que sont des

espaces où des agents soumis à des autorités distinctes et portant des intérêts divergents rentrent en interaction, utilisent des objets-frontières et négocient le déplacement ou la stabilisation des frontières de leurs entités d'appartenance.

### **3. TERRAIN ET METHODE D'ENQUETE**

La gestion post-accidentelle de la catastrophe de Fukushima s'est illustrée par la participation d'un large éventail de parties prenantes, notamment des acteurs locaux et la société civile. Leur responsabilisation progressive et non anticipée s'est accompagnée par de fortes revendications face au manque de transparence de la part des autorités et experts étatiques ayant favorisé des stratégies de réassurance. L'appel du gouvernement japonais à la résilience visait à pousser les populations à revenir sur les territoires contaminés (Revet, 2019), ce qui a mené à des structurations citoyennes afin de légitimer leur voix dans les stratégies de rétablissement. Ceci a mené dans certains cas à l'élaboration de projets locaux plus inclusifs qui font participer les acteurs locaux dans la prise de décision (ACRO, 2012). Alors que ces situations de collaboration aux frontières ont dû être conçues après la catastrophe, elles montrent l'intérêt d'anticiper les conditions de leur émergence dès la phase de préparation. Ceci s'apparente à de l'empowerment au sens du « *du pouvoir d'agir* » (Rich et al., 1995) qui montre que les acteurs locaux peuvent réussir à influencer les stratégies de réhabilitation de leur territoire si les conditions de leur participation sont assurées. Cependant, il est nécessaire que cette participation ne soit pas un vecteur de déresponsabilisation de l'Etat, comme certains auteurs ont pu l'observer dans le contexte post-Tchernobyl (Topçu, 2018).

Dans notre étude, nous nous intéressons à un travail collaboratif engagé en France qui peut être un vecteur de construction de ces capacités de participation, et donc de développement de ressources relationnelles. Celui-ci se fait aux frontières de quatre institutions, chacune engageant des efforts différents pour assurer la collaboration à la frontière qui la sépare des autres. Nous portons l'attention sur l'ANCCLI, entité représentative des acteurs locaux et de la société civile. L'objectif est d'explorer les leviers qui lui ont permis de préparer ses membres au post-accident et de contribuer à la définition des modalités de préparation des acteurs locaux à la gestion post-accidentelle. Pour commencer, nous présentons brièvement ces quatre institutions et la méthodologie adoptée avant de passer aux résultats.

#### **3.1. TERRAIN D'ENQUETE**

##### **3.1.1. Les Commissions Locales d'Information (CLI)**

Les CLI sont des structures instituées auprès de toute Installation Nucléaire de Base (INB) française avec une « *mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et l'environnement* » (Art. 22, Loi TSN 2006<sup>2</sup>). Chacune regroupe différentes parties prenantes du territoire représentées dans quatre collèges avec des proportions différentes : les élus à 50% à minima, puis les associations de protection de l'environnement, les syndicats et les personnes qualifiées, chacune représentée à 10% à minima. Toutes évoluent au sein du périmètre du Plan Particulier d'Intervention (PPI), initialement défini par un rayon de 10 km autour de l'INB et qui a évolué récemment à 20 km, ce qui délimite également le périmètre d'action de leur CLI. Chacune est présidée par le président du Conseil départemental où se situe l'INB, qui peut aussi déléguer cette mission à l'un des membres de la commission.

Chaque CLI occupe une double fonction dans son territoire : d'un côté, elle se place comme la porte-parole des populations auprès des autorités et de l'exploitant ; de l'autre, elle relaie des informations sur les activités de l'INB et accompagne ses membres dans leur montée en compétence sur les sujets nucléaires. Nous nous intéressons ici à leur rôle en phase post-accidentelle, peu défini lors de notre enquête, et à leur relation avec leur association nationale.

### **3.1.2. L'Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCCLI)**

L'ANCCLI est l'entité fédératrice des CLI. Créée en 2000, cette association est « *chargée de représenter les CLI auprès des autorités nationales et européennes et d'apporter une assistance aux commissions pour les questions d'intérêt commun* » (Loi TSN, 2006). Son bureau se compose de représentants des mêmes quatre collèges que les CLI mais cette fois répartis à part égal (25%) et issus des différents territoires engagés dans l'association. Contrairement aux CLI, la présidence du bureau n'est pas forcément occupée par un élu, et le président est assisté par quatre vice-présidents, chacun issu d'un des collèges. L'ANCCLI intègre aussi des « *experts citoyens* », représentés dans le collège des personnes qualifiées.

L'ANCCLI se place comme une passerelle entre les niveaux national et local. D'un côté, elle se positionne comme accompagnatrice des CLI, qui gardent une indépendance envers l'entité fédératrice : elle écoute leurs préoccupations et participe à leur montée en compétence à l'aide de groupes permanents qu'elle crée selon les sujets d'actualité. De l'autre, elle porte leurs revendications auprès de ses collaborateurs nationaux, dont les ministères chargés de la sûreté nucléaire, l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) ou l'Institut de Radioprotection et de Sûreté

---

<sup>2</sup> Article 22 de la loi du 13 juin 2006 relative à la Transparence en matière de Sûreté Nucléaire

Nucléaire (IRSN). Par-delà ces missions, nous cherchons à explorer l'histoire de sa structuration et comment celle-ci lui a permis d'engager un travail aux frontières pour influencer la définition du rôle des acteurs locaux dans la gestion post-accidentelle.

### **3.1.3. L'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN)**

En France, l'IRSN est l'expert public en matière de recherche et d'expertise sur les risques nucléaires. Depuis sa création en 2002, cet institut apporte un appui technique à l'ASN et aux services de l'Etat. Nous nous intéressons à sa mission d'expert au service des populations, affirmée par sa Charte d'Ouverture à la Société de 2009. Celle-ci l'engage à « *accompagner les acteurs de la société dans l'acquisition des compétences nécessaires à leur implication et à construire avec eux l'évaluation des risques* » ainsi qu'à « *renforcer la capacité de son personnel à dialoguer avec les acteurs de la société civile* ». Nous nous centrons ici sur son Service d'Ouverture à la Société (SDOS), interface entre la société civile et l'Institut.

### **3.1.4. Le Comité Directeur pour la gestion de la phase Post-Accidentelle (CODIRPA)**

Le CODIRPA est un groupe de travail créé en 2005 par l'ASN dans le cadre de la directive interministérielle du 7 avril 2005 qui la charge, « *en relation avec les départements ministériels concernés, d'établir le cadre, de définir, de préparer et de mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour répondre à la situation post-accidentelle* ». Un premier mandat de 7 ans a permis de mener des travaux qui ont abouti en 2012 à la publication de la première doctrine nationale qui pose le cadre référentiel de la gestion de conséquences à court, moyen et long terme d'un accident nucléaire de moyenne ampleur<sup>3</sup>. En 2014, un deuxième mandat a pris effet et lui a permis de continuer ses travaux, encore en cours lors de notre étude.

Nous étudions ici le CODIRPA en sa qualité d' « *organisation-frontière* » (Guston, 1999). L'élaboration de la doctrine s'est faite suivant une « *démarche de co-construction (...) associant les administrations nationales et déconcentrées, les organismes d'expertise (...), les exploitants mais aussi des élus et des experts de la société civile* » (Avis n° 2012-AV-0169). Par son adhésion à la convention d'Aarhus<sup>4</sup>, le CODIRPA a inclus des acteurs de la société civile représentés par les membres de l'ANCCLI. Nous mettons la focale sur leur inclusion au sein de ce Comité pour explorer les leviers de leur participation dans la définition de la doctrine.

---

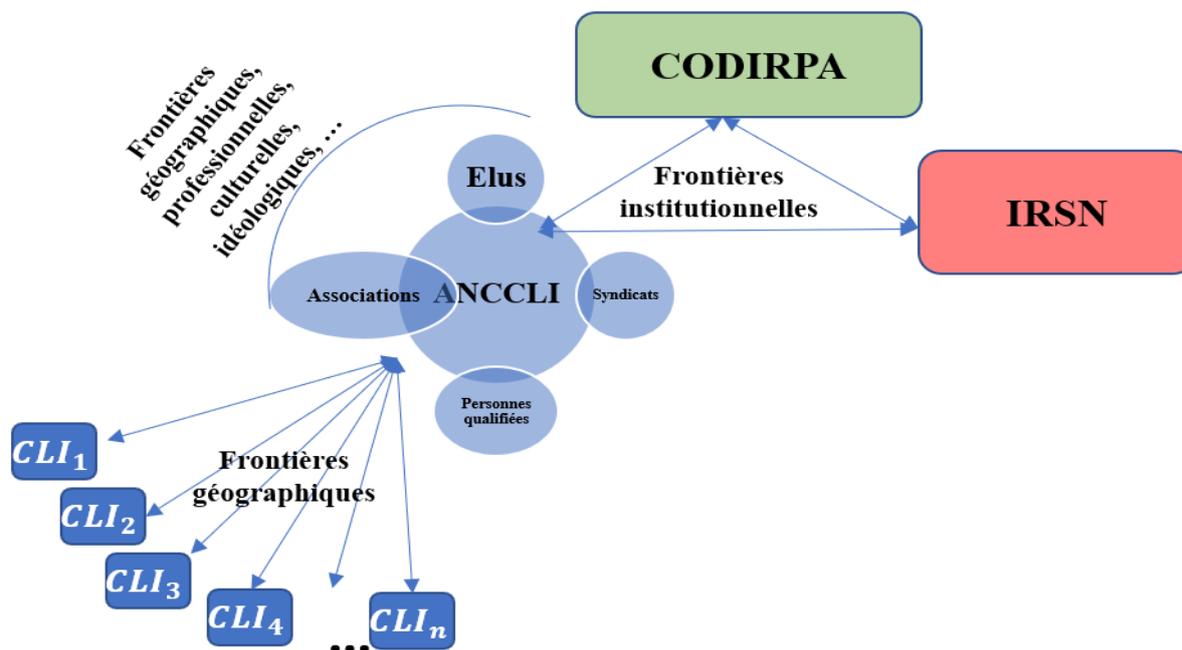
<sup>3</sup> Dont la durée des rejets radioactifs est inférieure à 24h

<sup>4</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 et mise en application en France par le décret 2002-1187

### 3.2. COLLECTE ET ANALYSE DE DONNEES

Dans notre démarche d'enquête, nous avons opté pour une approche qualitative. Celle-ci cherche à comprendre le contexte où, et la manière dont, les acteurs « *pensent, parlent et agissent* » (Dumez, 2011) afin d'accéder à leurs interprétations du phénomène étudié. Ceci nous a orienté vers une étude de cas (Yin, 2014) en collectant des données où « *l'on voit les acteurs penser, parler, agir et interagir, coopérer ou s'affronter* » (Dumez, 2011). Le cas étudié est délimité par le système composé des quatre institutions présentées auparavant, où diverses frontières apparaissent aux chercheurs (Figure 1). La collecte de données a été réalisée de 2015 à 2017 suivant une approche « *opportuniste et méthodique* » (Girin, 1989) : l'enjeu étant de saisir les opportunités d'accès à ces institutions par les « portes » qui s'offraient à nous tout en assurant une rigueur dans le dispositif de recherche, les outils utilisés, le choix des personnes à interroger et une constante remise en question nécessaire à tout chercheur s'engageant dans une étude de cas (Yin, 2014).

**Figure 1. Cas d'étude**



Les données collectées consistaient en des entretiens semi-directifs avec des acteurs « *ciblés et pertinents* » (Yin, 2014), soit des « *agents hautement informés qui voient le phénomène focal de diverses perspectives* » (Eisenhardt & Graebner, 2007). Notre démarche a permis de réaliser 23 entretiens d'une durée d'une à quatre heures (Tableau 1), tous enregistrés et guidés par une grille de questions qui a évolué tout au long de l'enquête. Cette évolution s'est faite à

travers l'affinement de notre cadrage théorique et par la prise en compte des nouvelles évidences qui émergeaient progressivement. Ces données ont été enrichies par d'autres sources documentaires (Rapports, comptes rendus) quand celles-ci étaient disponibles.

**Tableau 1. Données collectées**

<b>23 ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS</b>
15 membres CLI et ANCCLI
5 membres IRSN
1 membre ASN
2 « autres »

Les données ont ensuite été analysées suivant une « *rigueur qualitative* » (Gioia et al., 2013) avec une visée interprétative. L'objectif était d'explorer les conditions qui ont mené à leur collaboration autour de la préparation au post-accident, des conditions qui diffèrent selon la frontière où nous mettons la focale. L'analyse a commencé par la retranscription de l'ensemble des données. Les unités d'analyse étaient codées par des codes « *top-down* » (i.e. issus du cadrage théorique) et « *bottom-up* » (i.e. issus du terrain) (Point et Voynnet-Fourboul, 2006) auxquels nous ajoutons des « *mémos* », soit des « *modes de conservation et de progression des pensées du chercheur* » (ibid.). Ceci a permis d'identifier un ensemble de facteurs structurant de chaque côté des frontières ainsi que les éléments qui les traversent, telle la présence d'acteurs à plusieurs lieux ainsi que certains canaux et dispositifs qui soutiennent le développement des ressources relationnelles. Cette stratégie analytique a abouti au dévoilement d'un ensemble de « leviers de collaboration » grâce à l'exploration du travail aux frontières à trois niveaux : la structuration de l'ANCCLI, l'ouverture de l'IRSN et l'inclusion de l'ANCCLI au sein du CODIRPA.

## **4. RESULTATS**

### **4.1. L'EMPOWERMENT CITOYEN : CAS DE L'ANCCLI**

La structuration de l'ANCCLI correspond à la première condition d'un « travail aux frontières institutionnelles » pour préparer les acteurs locaux au post-accident. Celle-ci apparaît comme une condition à cause des divers travaux qu'elle engage auprès de l'IRSN et de sa place unique au sein du CODIRPA en tant que porteuse des revendications citoyennes. Ceci nous a poussé à explorer ses travaux dans un cadre plus global que la préparation au post-accident afin d'identifier les leviers qui lui permettent d'y participer.

L'histoire de l'ANCCLI a commencé en 2000 lorsque 9 présidents de CLI ont initié la création d'une association nationale. A cette époque, le statut des CLI était peu défini car c'est la loi TSN 2006 qui a officialisé l'obligation de les instituer autour des INB. Sa création apparaît comme un cas d'empowerment (Rich et al., 1995) car elle provient d'initiatives d'acteurs dispersés sur le territoire qui se sont structurés afin de porter leur voix auprès des instances nationales. Sa genèse a émané par le bas et s'est développée sur des temporalités longues à l'aide de moyens limités grâce à leur engagement autour d'une problématique commune : obtenir l'information et réclamer plus de transparence de la part des exploitants :

*« L'ANCCLI, elle existe par la force, à la base du local où les gens ont demandé à avoir des infos sur le nucléaire, d'où la création des CLI. On parlait des CLI, et on en arrive là, les échanges avec l'ASN que l'on n'avait pas à l'époque (...). Et maintenant on ouvre à tout le monde en disant 'Il y a une obligation de transparence et de communication d'information'. Mais tout ça émane du local ! (...) Après il y a eu l'ANCCLI qui regroupe, qui fait force auprès de l'Etat. Nous, à notre niveau, on fait notre boulot parce qu'on doit le faire, mais on ne sent pas qu'on est vraiment des petites fourmis qui amènent un peu la pierre à l'édifice et qui fait qu'on est arrivé où on en est, et ça continuera à évoluer ! » (Membre élu ANCCLI).*

A travers notre enquête, plusieurs éléments apparaissent comme des leviers de participation de l'ANCCLI dans la préparation au post-accident à travers un « travail aux frontières institutionnelles ». Le premier correspond à la légitimation juridique de leur participation. Celle-ci s'est faite à travers leur contribution à la définition de la loi qui leur confère le droit à l'information, soit la loi TSN 2006. En participant à sa définition, les membres de l'ANCCLI ont négocié l'hétérogénéité de la composition des CLI afin d'assurer la pluralité des voix au sein des commissions. Cette pluralité est jugée nécessaire afin de garantir la représentativité des divers intérêts du territoire et d'assurer leur mise en discussion :

*« La première chose qu'on a faite c'est de dire la gouvernance actuelle, 9 présidents, ce n'est pas suffisant. Et donc on a imaginé tout ça, avec quatre collègues représentatifs, et c'est comme ça qu'on a travaillé sur le projet de loi et que la composition des CLI s'est appuyée sur ce que nous avons mis en place (...). Sur l'article 22 [NDA : de la loi TSN], on s'est battu sur les pourcentages parce qu'ils voulaient 60% d'élus et le reste serait réparti sur les trois autres collègues. On a réussi à les faire descendre à 50%, mais ils voulaient absolument garder une majorité pour les élus. Et on a réussi à faire mettre en place un minima de 10% pour les autres collègues parce qu'on savait pertinemment qu'il y a des élus qui ne voulaient*

*pas aller dans la confrontation et donc il y a des commissions où on n'aurait pas eu de représentants des associations de défense de l'environnement » (Administrateur ANCCLI).*

Cette légitimation juridique est considérée comme un tournant pour les CLI et l'ANCCLI puisque sa promulgation a facilité leur confrontation avec les institutions nucléaires : Alors qu'aucune loi ne les obligeait à communiquer des informations au public, la loi TSN 2006 a offert un cadre législatif qui donne aux CLI le plein droit de demander l'information et de revendiquer une plus grande transparence envers la société civile et les populations :

*« C'est vrai que ça a ouvert les portes (...). Je pense que la seule différence qu'on a par rapport à avant c'est qu'aujourd'hui on peut en parler plus facilement. Avant 2006 l'entreprise n'est pas obligée de dire des choses. Maintenant (...) elle est obligée de dire, (...) et en même temps on peut râler si elle ne le fait pas. Pour l'ASN c'est pareil, les rapports de l'ASN on a eu du mal à les avoir, maintenant ça va un peu mieux » (Membre Asso ANCCLI).*

Le deuxième levier est l'inscription de longue date de la préparation au post-accident dans l'agenda des CLI. Leur conscience de l'impact d'un accident sur le territoire, du manque de transparence de l'Etat et de leurs rôles dans sa gestion ont émergé dès les accidents de Three Miles Island et Tchernobyl. Leurs réflexions étaient dispersées sur les territoires, et leur regroupement au niveau de l'ANCCLI les a cristallisées. Ceci a permis de faire remonter des réflexions localisées et de construire une première définition des problématiques locales en phase post-accidentelle. Ceci était le cas des membres d'une CLI, dont une volonté à aller au-delà de la préparation à l'urgence les a poussés à identifier un ensemble de questionnements, qui ont ensuite alimenté les premiers travaux de l'ANCCLI au sein du CODIRPA :

*« Un jour il m'a dit une question en me disant on parle beaucoup de la crise, mais après la crise ? On ne peut pas en rester là ! Surtout moi qui est sur le point zéro, je sais que s'il arrive un accident grave, on ne restera pas sur la commune. Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on devient ? Que deviennent nos propriétés ? Qui va nous indemniser ? Qui est ce qui a de l'argent pour nous indemniser ? Comment ça va fonctionner ? J'ai commencé à poser ces questions, et ces fameuses questions sont devenues le fameux CODIRPA (...). Je ne veux pas en porter la paternité, mais ce sont des réflexions qui ont eu lieu déjà au départ sur la CLI et qui ont évolué. Donc on était vraiment en amont » (Membre élu ANCCLI).*

Le troisième levier est sa capacité à fédérer les 37 CLI françaises dans sa structure nationale où tous leurs membres (environ 3000 personnes) sont représentés. Afin de mobiliser ce large éventail d'acteurs, qui peuvent avoir des positionnements différents vis-à-vis du nucléaire, l'ANCCLI évite de prendre position et joue sur leur mise en commun autour d'un intérêt

global. Ceci permet de mettre en suspens leurs divergences d'opinion pro- ou anti-nucléaire et d'utiliser leur hétérogénéité comme une richesse en passant outre cette frontière idéologique :

*« On n'est pas du tout dans une philosophie anti ou pro. On est dans l'idée de on a un pays nucléarisé, on ne va pas se voiler la face. Est-ce qu'il faut fermer ou continuer les centrales, à la limite ce n'est pas que je m'en fous mais ce n'est pas mon problème. Moi ce que je me dis, c'est on décide de les garder, ok, mais on me donne les garanties que le maximum de sûreté est mis en place pour que demain si ça pète je n'ai pas ou peu d'impact sur moi. Et surtout, on me donne des garanties que ça ne va pas péter à cause de la vieillesse. On décide de les arrêter parce qu'on a trouvé d'autres filières, parce qu'on trouve que c'est plus rassurant, je n'ai pas de souci avec ça. (...) Nous on est plus dans l'idée on donne aux gens les bonnes informations critiques. Le but du jeu ce n'est pas d'envoyer les gens vers une seule idée, mais de leur dire : 'Il y a des gens qui disent ça, des gens qui disent ça, voilà les infos qu'on connaît, voilà ce qui existe dans le milieu scientifique' » (Chargé de mission ANCCLI).*

Cette capacité à fédérer les CLI vient pallier leur indépendance vis-à-vis de leur association nationale, où aucun lien d'autorité n'existe. En les fédérant, l'ANCCLI communique les travaux engagés par certaines CLI à d'autres, ce qui peut les inciter indirectement à s'engager dans la même dynamique. Même en l'absence de lien d'autorité, son positionnement central procure un canal de transmission d'information qui était inexistant auparavant. Par exemple, si une CLI engage une action de sensibilisation de ses membres sur les problématiques post-accidentelles, l'ANCCLI peut en informer les autres. Ceci devient un moyen pour les inciter à s'y préparer alors qu'aucune loi ne les y oblige. Ainsi, cette capacité à fédérer les CLI lui permet de réaliser trois fonctions pour préparer les CLI au post-accident : centralisation de leurs travaux, convergence vers un but commun, et diffusion des expériences localisées :

*« Le président [de l'ANCCLI] n'a pas envie de dire aux CLI ce qu'ils ont à faire. Alors nous on râle un peu parce qu'on aimerait dire faites une information. Ce qui est peut-être un petit peu mieux à l'ANCCLI, c'est de faire savoir qu'il y a des choses qui se font ailleurs, par exemple 'Je vous fais savoir que la CLI [X] a fait telle action', sous-entendu que celles qui ne font pas ce n'est pas très bien. C'est une bonne façon de faire ! » (Membre Asso ANCCLI).*

Le quatrième levier correspond à sa capacité à dialoguer avec les instances nationales. En se positionnant comme représentante de la société civile en matière de sûreté nucléaire, l'ANCCLI tisse des partenariats avec les institutions et devient un canal d'intégration de ses membres dans des groupes de travail institutionnels en tant qu'experts citoyens. Sa capacité à faciliter leur intégration, à porter une voix alternative face aux institutions et à se positionner

comme leur interlocutrice officielle dévoile son travail institutionnel de « *promotion* » (Lawrence & Suddaby, 2006). Celui-ci lui permet de promouvoir une nouvelle forme d'expertise, i.e. une expertise citoyenne :

*« Le grand changement depuis quelques années, c'est toutes les consultations qui existent, sur les nouveaux textes, sur la loi de transition énergétique, sur les projets de décision de l'ASN, etc., sur lesquels on essaie de donner des avis. Les auditions parlementaires, ça c'est quelque chose de nouveau depuis deux ans, l'ANCCLI est vraiment considérée comme un acteur à part entière. Les parlementaires qui ont en charge les questions nucléaires (...) nous auditionnent comme ils auditionnent EDF, AREVA, l'ASN et l'IRSN. Donc c'est une vraie reconnaissance de notre rôle dans le paysage nucléaire »* (Chargé de mission ANCCLI).

Enfin, la participation repose aussi sur la capacité à structurer son action et à monter en expertise pour se faire entendre par les institutions, dernier levier identifié. L'ANCCLI a monté cinq groupes permanents qui se spécialisent dans diverses thématiques (i.e. « Matières et déchets radioactifs » ; « Sûreté » ; « Démantèlement » ; « Santé » ; et « Post-accident et territoires »). Grâce aux membres experts du collège des « personnes qualifiées », ces groupes développent des recommandations basées sur les savoirs scientifiques de ces experts et les connaissances contextualisées des autres membres. Ses partenariats avec les institutions lui procurent d'autres sources d'informations pour monter en expertise, à l'exemple de travaux engagés avec l'IRSN pour sensibiliser les CLI au post-accident. Leur montée en compétence est aussi facilitée par une capacité à se procurer des ressources financières pour réaliser des contre-expertises. Ces dernières leur permettent de forger leur propre opinion avec des études alternatives qui peuvent servir d'arguments une fois en confrontation :

*« Il y a une enquête intéressante qui a été faite par l'ANCCLI en 2014. C'est un sondage d'opinion et l'une des questions qui était assez originale, ils ont interrogé je ne sais combien de personnes en disant où est ce que vous souhaiteriez habiter par rapport à la question du nucléaire. Et c'est assez surprenant parce que tout le monde pensait, moi le premier, que plus on était proche de la centrale, plus on était concerné par l'économie de la centrale et donc on n'était pas hostile. C'est exactement le contraire ! Les gens qui veulent habiter le plus loin c'est ceux qui sont tout près de la centrale (...) Mais on était tous [étonnés] dans cette affaire-là ! Même nous, pensions que comme il y a beaucoup de gens qui y travaillaient, qui étaient plus informés, qui ont l'habitude de vivre à côté, finalement ils étaient confiants, mais c'est ceux qui voudraient être le plus loin. Donc c'est très intéressant parce que ça va à l'encontre de tout ce qu'on pouvait penser »* (Membre Asso ANCCLI).

Ainsi, ces cinq leviers montrent que la capacité de l'ANCCLI à engager un dialogue avec les institutions pour préparer ses membres provient d'un processus préalable de structuration et de montée en compétence afin de légitimer sa place dans le champ institutionnel. Ce processus commence par la création d'une entité qui fédère les CLI à l'aide d'un travail aux frontières internes, pouvant être géographiques, professionnelles, culturelles ou idéologiques. Ce travail met en suspens leurs différences en termes de positionnements anti- et pro-nucléaire et d'appartenance à différents métiers et territoires. De leur regroupement émerge une expertise alternative basée sur leurs différents points de vue, alliant les savoirs scientifiques de ses membres experts et les savoirs contextuels de ses membres élus et associatifs. Ceux-ci se retrouvent au niveau national, se confrontent et produisent un discours qu'ils prônent face aux institutions. Leurs partenariats avec ces dernières leur permettent de le promouvoir, de défendre leur expertise et de drainer les ressources nécessaires pour cultiver leurs compétences. Son positionnement central permet également de faire descendre aux CLI les leçons tirées de leur participation dans les groupes de travail institutionnels, mais aussi de leurs travaux internes pour monter en compétence sur diverses thématiques d'intérêt commun. Cependant, créer une entité structurée et compétente pour faire participer la société civile dans la préparation au post-accident n'est pas une condition suffisante car nécessite une capacité des institutions à les intégrer dans le travail de préparation. A travers notre enquête, Cette intégration apparaît suivant deux processus : l'ouverture des experts institutionnels à la société civile et l'inclusion dans une « *organisation-frontière* » (Guston, 1999).

#### **4.2. LE SDOS, OU L'OUVERTURE DE L'EXPERTISE INSTITUTIONNELLE :**

L'IRSN a adopté depuis quelques années une stratégie dont l'ouverture à la société se veut partie intégrante. Cette stratégie se matérialise par la création d'un service dédié, qui est passé par plusieurs étapes avant de prendre l'appellation « Service d'Ouverture à la Société » (SDOS). La volonté d'ouverture de l'IRSN remonte à 1997 grâce aux travaux du « Groupe Radioécologie Nord-Cotentin ». Ce dernier est l'un des premiers groupes de travail de l'IRSN impliquant des membres de la société civile. Sa création était motivée par l'étude controversée d'un expert citoyen sur le potentiel lien entre l'augmentation de leucémie infantile dans les cantons de la Hague et la proximité à la centrale. L'IRSN a alors engagé un dialogue avec les citoyens afin de mieux utiliser les dispositifs de surveillance présents sur le territoire, dévoilant l'intérêt d'une collaboration avec les acteurs locaux.

Afin d'assurer cette capacité de dialogue, l'IRSN a constitué en 2002 une unité dans sa direction de la stratégie nommée « Mission Parties Prenantes », ancêtre du SDOS. Celui-ci se présente aujourd'hui comme l'interface entre l'IRSN et la société civile. Ses premiers membres avaient, selon une analyse interne, une « *double culture scientifique/militante* ». Leur position intermédiaire leur incombe la mission de dialoguer des deux côtés de la frontière séparant expertise institutionnelle et société civile, l'un supposant une capacité à être reconnu scientifiquement en interne et l'autre à écouter et comprendre les revendications citoyennes. Ceci montre que le travail aux frontières institutionnelles nécessite des capacités de dialogue bilatérales, et la création d'une telle interface en est un levier :

*« Il y a quelque chose que je peux dire, ce n'est pas un secret, mais ce n'est pas un hasard. La cheffe de l'ouverture à la société qui m'a précédé, on avait fait l'analyse qu'elle avait réussi parce qu'elle avait à la fois une culture scientifique et une culture militante (...), et que cette double culture aidait à faire la médiation. Et moi de manière symétrique, j'ai une compétence scientifique, j'ai été reconnu dans la maison, parler d'égal à égal avec un chef de service. Par contre, je suis aussi militant CFDT depuis des années (...), donc j'étais dans les maillages, je connaissais les acteurs. J'en parle parce que ce n'est pas complètement neutre dans qui je suis et pourquoi on fait ça. (...). Il faut être crédible des deux côtés, surtout quand on lançait l'action. Je pense que maintenant à la limite quelqu'un avec un profil plus classique c'est moins grave puisque l'IRSN a assis sa crédibilité en termes d'ouverture à la société, mais au départ ce n'était pas aussi évident » (Directeur SDOS).*

Depuis, le SDOS intervient auprès de l'ANCCLI pour lui apporter son expertise. Un comité de suivi a été mis en place afin de décider collaborativement des projets à entamer. Ceci leur permet d'orienter leur stratégie à travers une définition conjointe des besoins et d'apprendre à se confronter et répondre à leurs revendications. C'est dans ce cadre que des actions visant la préparation des acteurs locaux à la gestion post-accidentelle ont été conçues. Ces actions permettent à l'ANCCLI de profiter de l'expertise de l'IRSN et d'en drainer des ressources. Réciproquement, l'IRSN s'en sert pour former ses membres au « dialogue citoyen » et construire en interne les capacités de collaboration avec les acteurs de l'ANCCLI :

*« Ça faisait un moment qu'ils nous disaient on voudrait travailler avec vous sur le post-accident. On ne savait pas comment s'y prendre et puis un moment, la sauce a pris, ils sont venus visiter le centre de crise, ils nous ont invité à leur réunion, on a entraîné les opérationnels. Parce que finalement le boulot de l'ouverture à la société c'est un boulot de*

*médiateur, mais pas seulement avec l'extérieur ! c'est aussi un boulot de médiateur avec l'interne : il faut que chacun y trouve son intérêt.* » (Directeur SDOS).

Ainsi, du côté institutionnel, nous considérons que l'ouverture de l'IRSN, matérialisée par les travaux du SDOS, favorise la création des conditions de collaboration pour préparer les acteurs locaux au post-accident. Elle permet de créer une interface qui facilite le travail aux frontières institutionnelles en accordant un cadre où des flux s'échangent aux frontières et redéfinissent les rôles de chacune des parties. Ceci se manifeste par le développement d'outils pour préparer les acteurs locaux ou par la participation des membres de l'IRSN dans les GT de l'ANCCLI pour les informer et les accompagner dans leur montée en compétence.

### **4.3. LE CODIRPA : L'INCLUSION DANS UNE « ORGANISATION-FRONTIERE »**

Le deuxième processus d'intégration correspond à la participation de l'ANCCLI aux travaux du CODIRPA. Celle-ci s'est faite dès ses débuts et s'inscrit dans la démarche d'ouverture de l'ASN afin d'assurer une pluralité des voix. Leur inclusion fait du CODIRPA un cas unique de préparation au niveau national avec une prise en compte de revendications citoyennes, un cas considéré comme une « *spécificité française* ». Même si les membres de l'ANCCLI n'arrivent pas à qualifier l'impact réelle de leur inclusion, ils estiment que leur participation est bénéfique :

*« [Chargé Mission ANCCLI] : Le CODIRPA, on est le seul pays au monde à avoir lancé une réflexion sur le post-accident. Et dès le début la société civile a été impliquée, c'est-à-dire qu'il y a eu de représentants de CLI et de l'ANCCLI. Je pense qu'on n'a pas grand-chose à dire là-dessus si ce n'est que c'est une démarche très ouverte, très pluraliste, et que tout le monde a pu s'exprimer, a participé, a mis sa pierre dans l'édifice de la doctrine.*

*[Chercheur] : C'est-à-dire que la société civile a eu un rôle majeur dans la réflexion sur le post-accident ?*

*[Chargé Mission ANCCLI] : Je ne sais pas si c'est majeur, mais en tout cas elle a eu un rôle, elle a participé dès le début. Ça aussi c'est une spécificité française »*

Pour qualifier cet impact, nous identifions trois leviers qui participe dans la capacité des membres de l'ANCCLI à travailler aux frontières institutionnelles : sa création du « GPPA », leur élaboration et promotion d'un « livre blanc » et leur copilotage du « GTPP ».

#### **4.3.1. Le GPPA : un groupe de travail pour monter en compétence en interne**

Afin de mieux participer dans les travaux du CODIRPA, l'ANCCLI a monté en 2008 le Groupe Permanent « Post-Accident et territoires » (GPPA). Celui-ci regroupe des membres de

CLI intéressés ou ayant déjà entamé une réflexion locale sur le rôle des territoires en situation post-accidentelle afin de les mutualiser. Leur implication dans le CODIRPA a servi de « *détonateur* » (Admin ANCCLI) car a mené à une prise de conscience de la place importante mais peu pensée des acteurs locaux dans la gestion post-accidentelle. De ce fait, la création du GPPA apparaît comme une conséquence de l'accès de l'ANCCLI au CODIRPA :

*« Le GPPA (...), il y a eu le gouvernement qui a demandé à l'ASN de travailler sur la thématique de l'accident et du post-accident, donc le CODIRPA. Et à travers le CODIRPA, il y a eu une implication des commissions locales, et on s'est vite aperçu que s'il y avait un accident, ce n'était pas si évident que ça à gérer, quels auraient été les rôles des CLI, des collectivités, quels auraient été les problèmes à gérer, etc. Et comme ça intéressait beaucoup de CLI, on a décidé de mettre en place un groupe permanent qui s'est penché sur ces problématiques. Donc c'était essentiellement s'appuyer sur le CODIRPA et travailler à partir de l'expérience des territoires. »* (Admin ANCCLI)

En créant un groupe interne pour monter en compétence face aux institutions présentes au CODIRPA, le GPPA apparaît comme un facteur préalable au travail aux frontières institutionnelles. Celui-ci regroupe des acteurs dispersés sur le territoire français, leur apporte un cadre pour discuter de leurs diverses expériences locales et leur permet de construire les arguments nécessaires pour assurer leur légitimité face aux institutions nationales.

#### **4.3.2. Livre Blanc V de l'ANCCLI : objet-frontière pour structurer les revendications**

Dans cet objectif de légitimation, le livre blanc V exemplifie une forme de travail interne pour promouvoir le rôle des CLI dans la préparation. Ce livre établi par le GPPA spécifie 14 recommandations à destination des autorités nationales et collectivités locales qui appellent à une concertation avec les CLI sur quatre thématiques : la planification de gestion de crise, la planification de la gestion post-accidentelle, la gestion des déchets et le rôle des CLI dans la planification de la gestion de crise et du post-accident. Plusieurs acteurs ont participé à l'élaboration de ce livre en essayant de prendre en compte leurs avis et de ne publier les recommandations qu'après consensus global. On y trouve des contributions de ses membres associatifs, de son comité scientifique, ou d'associations telles que l'ARCICEN<sup>5</sup> représentant les maires et « Ma zone contrôlée » représentant les syndicats. Le livre inclut aussi des leçons tirées de leur participation au CODIRPA et de leurs travaux avec l'IRSN et l'ASN.

---

<sup>5</sup> Association des Représentants des Communes d'Implantation de Centrales et d'Etablissements Nucléaires

En présentant ces recommandations au CODIRPA, le livre blanc V devient un moyen pour l'ANCCLI de structurer ses revendications, d'y formuler ses questionnements et de proposer des solutions. Celles-ci se basent sur les problématiques locales identifiées, les leçons tirées de Tchernobyl et Fukushima et les sujets abordés au CODIRPA qui nécessitent plus d'approfondissement. Par exemple, une préoccupation majeure est l'absence de définition du rôle des CLI dans le post-accident, un rôle abordé tacitement par le CODIRPA sans en définir légalement les modalités. Les revendications du livre blanc viennent autant demander sa définition que la mettre en discussion avec les autres parties prenantes :

*« La seule question que se pose l'ANCCLI, alors je reviens là [NDA : le livre blanc], c'est quel sera le rôle des CLI dans la planification et la gestion post-accidentelle (...). On dit les CLI s'occupent de ça, mais s'il y a post-accident, est ce que c'est elles qui informent ? Est-ce que c'est elles qui conseillent les préfets et l'ASN pour prendre des précautions ? C'est pareil pour les déchets, c'est pareil pour la décontamination des territoires (...). Donc je ne peux pas t'y répondre, puisque ce sont des interrogations qui restent (...). On a bien l'impression qu'on serait sollicité pour faire de l'information, mais quelle information ? (...) Donc ça je te confirme que ce sont des discussions, ça fait partie du CODIRPA » (Pilote GPPA).*

Ainsi, le livre Blanc V se présente comme un « objet-frontière » (Star & Griesemer, 1989), où acteurs appartenant à divers mondes sociaux participent à son élaboration et construisent un consensus malgré leurs différents positionnements manifestes de la composition hétéroclite de l'ANCCLI. En traduisant leur intérêt commun, à savoir la structuration de leurs revendications, le livre blanc fait preuve de leur montée en compétence et participe à leur légitimité à engager un travail aux frontières avec les autres membres du CODIRPA.

#### **4.3.3. Le GTPP : montée en responsabilité et création de « zones de chevauchement »**

Le dernier levier identifié correspond au Groupe de Travail « Parties Prenantes » (GTPP) du CODIRPA. Celui-ci s'est constitué en 2014 lors de son deuxième mandat afin d'entamer une plus forte réflexion sur le rôle des territoires et sur les modalités de leur préparation au post-accident. Son copilotage a été attribué au CEPN<sup>6</sup> et à l'ANCCLI, gage de sa montée en responsabilité au sein du CODIRPA. Ceci fait que la définition des modalités de préparation des acteurs locaux se fait par des acteurs issus eux-mêmes de la société civile. Ils rentrent en confrontation avec les autres parties prenantes et les poussent à reconnaître leurs différences

---

<sup>6</sup> Centre d'Etude sur l'évaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire

et à les utiliser comme base de collaboration. Le travail aux frontières se fait à ce niveau, où l'ANCCLI appelle au dépassement des approches technocratiques et à la convergence des compétences expertes et citoyennes afin d'identifier les actions adéquates pour préparer les acteurs locaux. Ceci s'illustre par les revendications de l'ANCCLI pour définir le rôle des CLI en post-accident, une définition nécessaire pour leur participation :

*« [Pilote GPPA] : Le problème c'est que (...) on est pourvu en France de tous les experts. Ce n'est pas péjoratif quand je dis experts, ce sont des gens qui connaissent bien le nucléaire (...). Sauf que les experts, au départ ils sont partis d'un problème d'experts : 'Comment se déroule un accident, comment on fait tout pour arrêter l'accident'. Oui, mais il n'y a pas que ça ! Donc après ils se sont aperçus que dès qu'on s'éloigne du site il faut prendre l'avis de...*

*[Chercheur] : de la population*

*[Pilote GPPA] : Voilà. C'est pour ça que les CLI jouent un rôle là-dedans. Après l'accident, quel sera le rôle de la société civile ou des CLI, tout ça va faire l'objet d'une réflexion ! (...)*

*[Chercheur] : Mais à votre avis c'est quelque chose qui doit être défini en amont ?*

*[Pilote GPPA] : On ne va pas attendre l'accident pour ! L'argument numéro 1 c'est faisons tout ce qui est possible pour préparer avant, comme le recensement de l'activité économique, le recensement des populations. Le rôle des CLI ça peut être défini bien avant qu'il y ait un accident. Et même en souhaitant qu'il n'y en ait pas, ça doit être évoqué en période de paix ».*

Ainsi, au-delà du GPPA et du livre blanc V, le GTPP offre plusieurs avantages à l'ANCCLI. Alors que le GPPA a été créé en interne pour monter en compétence, le GTPP est inclus dans le CODIRPA et permet une plus grande interaction avec ses autres membres. Les deux groupes font participer les mêmes acteurs, à l'exemple du pilote du GPPA qui pilote aussi le GTPP, ce qui crée des canaux d'échange. Par exemple, les projets réalisés par le GTPP en collaboration avec l'ASN et l'IRSN sont souvent communiqués aux autres membres de l'ANCCLI lors des réunions du GPPA. Inversement, le GPPA fait participer un plus grand éventail d'acteurs de l'ANCCLI et transmet leurs préoccupations vers le GTPP, et donc le CODIRPA. Les discussions avec les membres de ce dernier deviennent aussi des occasions pour les inviter à discuter avec les autres membres de l'ANCCLI. En somme, grâce aux synergies entre ces différents groupes, où agents-frontières (Williams, 2002) et objets-frontières (Star & Griesemer, 1989) circulent et sont mis en discussion, des « zones de chevauchement » se créent aux frontières institutionnelles. Celles-ci leur permettent de monter en compétence grâce à leur interaction avec les membres des autres organisations, de se renforcer en interne, de légitimer leur parole et de promouvoir leurs revendications.

## 5. DISCUSSION

Dans cette communication, nous nous inscrivons dans une conception de la résilience qui se construit en amont des crises par le développement de capacités de collaboration entre les parties prenantes du post-accident dès la phase de préparation. Elle repose sur la littérature du « *disaster recovery* » qui montre l'intérêt d'inclure les acteurs locaux dans les stratégies de rétablissement, à l'exemple de l'intégration horizontale et verticale (Berke et al., 1993) ou le développement du « *pouvoir d'agir* » (Rich et al., 1995) ou du capital social (Aldrich, 2012 ; 2016). Ce faisant, la préparation au post-accident repose sur un travail collaboratif entre acteurs étatiques et locaux que nous nommons la « discussion aux frontières ». Celle-ci suppose une capacité à se coordonner, à négocier, à se connaître, soit à nourrir un « réseau transfrontalier de collaboration ». Etudier ce travail nécessite de voir la frontière comme une jonction, ou pour reprendre la métaphore de Georg Simmel (1988), comme un « *pont et une porte* » : le pont symbolise le lieu où interagissent les parties prenantes, et la porte représente leur capacité à s'engager dans cette interaction. C'est par ce travail que des ressources relationnelles se construisent au-delà des frontières, dévoilant les logiques institutionnelles, sociétales, professionnelles ou économiques en jeu. Une approche par les frontières suppose que, tout comme la résilience organisationnelle ne peut être le composite additif de résiliences individuelles (Lengnick-Hall et al., 2011), la résilience inter-organisationnelle ne repose pas seulement sur la résilience organisationnelle des différentes parties, appelant à explorer ce qui se produit aux frontières. La capacité à se retrouver sur le pont et ouvrir les portes nécessite ainsi un ensemble de leviers, ce que nous avons essayé de présenter dans nos résultats.

Du côté de l'ANCCLI, la capacité à s'engager dans la discussion aux frontières passe par sa structuration et montée en compétence. Elle se fonde sur sa capacité à fédérer l'ensemble des CLI, à structurer leurs revendications et à profiter de leurs savoirs pour construire une « expertise citoyenne », ce qui participe au développement de leur « *pouvoir d'agir* » (Rich et al., 1995). En créant une entité orientée par un objectif commun, elle s'engage dans un travail promotion (Lawrence & Suddaby, 2006) pour acquérir la légitimité nécessaire pour se faire « entendre » par les institutions nationales et orienter l'effort collaboratif vers la définition de leur place dans le post-accident. En fédérant l'ensemble des CLI, elle se positionne comme une « *méta-organisation* » (Dumez, 2008) qui, malgré l'absence de liens d'autorité, traitent les informations collectées et les fait circuler entre ses membres. Les recommandations qu'elle construit, réunies dans des objets-frontières (Star & Griesmer, 1989) à l'exemple du

livre blanc V, servent autant leur travail de promotion auprès des institutions que de montée en compétence de ses membres. En outre, certains membres de l'ANCCLI peuvent développer les caractéristiques d'« *agents-frontières* » (Williams, 2002) grâce à leur évolution dans diverses sphères, dont leur CLI d'origine, l'association nationale et les groupes de travail institutionnels, ce qui favorise la transmission des recommandations et le portage des actions au sein de leur CLI. Ces acteurs deviennent ainsi des ressources relationnelles supplémentaires pour leur territoire d'origine grâce leur proximité des institutions nationales. Même si les recommandations de l'ANCCLI ne sont pas reprises par l'ensemble des commissions locales, certaines le font, ce qui participe au mouvement de descente de la préparation au post-accident vers les territoires.

Du côté institutionnel, la discussion aux frontières est favorisée par l'ouverture des experts institutionnels, qui se traduit par les travaux du SDOS avec l'ANCCLI. En étant l'interface entre l'IRSN et la société civile, ses membres se positionnent comme des « *marginal-sécants* » (Jamous, 1969) qui développent des capacités de dialogue avec les acteurs locaux et les transmettent aux autres membres de l'IRSN. Développer ces capacités s'apparente à une forme de « *préparation comportementale* » (Lengnick-Hall et al., 2011) car leur permet d'entretenir en temps de paix la capacité à vulgariser leur langage expert, à apprendre à se mettre à l'écoute des préoccupations citoyennes et à s'enrichir de « l'expertise citoyenne » de l'ANCCLI. Cette forme de préparation peut être une source de résilience pour l'IRSN si sa confrontation avec « l'expertise citoyenne » questionne des recommandations émises sur la seule base de critères en radioprotection en faveur de dimensions sociales et psychologiques, et donc d'allier confiance et prudence pour atteindre une « *attitude de sagesse* » (Weick, 1993). Les relations construites avec la société civile peuvent aussi nourrir sa résilience si elles amoindrissent le risque de décredibilisation des pouvoirs institutionnels en cas de crise.

Enfin, la création d'une « *organisation-frontière* » (Guston, 1999) qui fait participer la société civile dans les processus décisionnels est essentielle pour le développement de la discussion aux frontières et du réseau transfrontalier de collaboration. L'intégration de l'ANCCLI dans le CODRIPA favorise la promotion de son expertise tout en l'articulant avec les impératifs institutionnels. Elle permet la création de « zones de chevauchement » qui participent à la circulation des savoirs entre acteurs institutionnels et membres de la société civile en leur offrant un cadre de rencontre propice. Les liens tissés leur permettent ainsi d'accéder à des informations tacites qui enrichissent leur capital intellectuel (Lengnick-Hall et al., 2011). Cependant, alors que l'inclusion de l'ANCCLI permet au CODRIPA d'asseoir sa crédibilité

en termes d'ouverture à la société, celle-ci reste limitée. Elle laisse aux marges des acteurs plus dissidents, telles des associations anti-nucléaires, montrant une certaine limite dans son ouverture. Les caractéristiques de l'ANCCLI dévoilent alors les conditions de l'inclusion de la société civile dans les dialogues institutionnels, soit une capacité à s'engager dans un discours intelligible pour les institutions. Dans ce cas, les « *critères d'ouverture* » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) du CODIRPA sont assurés par la diversité et l'indépendance des membres de l'ANCCLI et la représentativité de ses porte-paroles. Sans pour autant prendre la forme de « *forum hybride* » (ibid.), le CODIRPA décroïsonne en partie les frontières et permet aux acteurs locaux de coconstruire leur rôle en situation post-accidentelle.

Notre approche dans cette communication comporte néanmoins certaines limites qui appellent à des travaux futurs. D'abord, notre étude s'est focalisée sur l'identification des leviers de collaboration en phase de préparation mais a peu réfléchi aux freins potentiels. Ensuite, notre attention s'est plus portée sur des situations consensuelles que conflictuelles, ce qui appelle à une réflexion sur le rôle des jeux de pouvoir, tensions et rapports de domination sur la construction de ressources relationnelles viables. Une autre limite méthodologique réside dans notre focalisation sur un système fermé, où l'ANCCLI est la seule porteuse de revendications citoyennes. Il serait intéressant d'explorer l'impact sur la résilience pré-catastrophique, et sur les ressources relationnelles, de travaux avec des groupes plus dissidents envers le nucléaire. Ceci questionne aussi si le décroïsonnement des frontières avec l'ANCCLI ne mène pas au renforcement d'autres et comment cela peut influencer la résilience post-catastrophique. Une dernière limite est que, même si ces éléments contextuels sont des sources de résilience pré-catastrophique, il est difficile de juger de leur influence réelle sur la gestion post-accidentelle, et donc sur la résilience post-catastrophique des populations.

Pour conclure, nous voyons la discussion aux frontières et la construction du réseau transfrontalier de collaboration comme un vecteur de développement des capacités de résilience inter-organisationnelle. Comme le soulignent Boin & Lodge (2016) : « *Les sociétés ne peuvent être résilientes que si elles ont des institutions légitimes* ». Ainsi, les leviers de participation de la société civile et d'ouverture des institutions conçus en phase de préparation leur permet d'aller au-delà de leurs différences pour construire des ressources relationnelles. Chaque partie tire profit de la collaboration pour renforcer sa légitimité interne et influencer son environnement (Abbott, 1995). L'approche par les frontières s'inscrit dans une vision de la résilience comme un processus long et nourrit les travaux sur les éléments contextuels qui la fondent (Lengnick-Hall et al., 2011). C'est à travers ce processus qu'une résilience inter-

organisationnelle se construit par des rapports qui reçoivent les frontières organisationnelles. Elle appelle enfin à une vision ingénierique de la résilience (Hollnagel, Journé et Laroche, 2009) afin de questionner la dualité entre préparation et résilience.

## 6. REFERENCES

- Abbott, A. (1995). Things of Boundaries. *Social Research*, 62 : 4, 857-882.
- ACRO. (2012). *Initiatives citoyennes au Japon suite à la catastrophe de Fukushima*. Consulté sur <https://www.acro.eu.org/>
- Aldrich, D. P. (2012). Social, not physical, infrastructure: The critical role of civil society after the 1923 Tokyo earthquake. *Disasters*, 36(3), 398–419.
- Aldrich, D. P. (2016). It'S Who You Know: Factors Driving Recovery From Japan's 11 March 2011 Disaster. *Public Administration*, 94(2), 399–413.
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of contingencies and crisis management*, 18 : 4, 195-207.
- Berke, P. R., Kartez, J., & Wenger, D. (1993). Recovery after disaster: achieving sustainable development, mitigation and equity. *Disasters*, 17 : 2, 93-109.
- Boin, A. (2009). The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research. *Review of Policy research*, 26 : 4, 367-377.
- Boin, A., Comfort, L. K., & Demchak, C. C. (2010). The rise of resilience. In *Designing resilience: Preparing for extreme events*, Pittsburgh University Press
- Boin, A., & Lodge, M. (2016). Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*, 94 : 2, 289-298.
- Boin, A., & Kuipers, S. (2018). The crisis approach. In *Handbook of disaster research*. Springer, Cham, 23-38
- Callon, M., Lascoumes, P., & Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Seuil.
- Dumez, H. (2008). Les méta-organisations. *Libellio d'AEGIS*, 4 : 3, 31-36.
- Dumez, H. (2011). Qu'est-ce que la recherche qualitative?. *Libellio d'AEGIS*, 7 : 4, 47-58.
- Dumez, H., & Jeunemaitre, A. (2010). The management of organizational boundaries: A case study. *M@ n@ gement*, 13: 3, 152-171.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of management journal*, 50 :1, 25-32.
- Fassert, C., & Hasegawa, R. (2019). *Shinrai research Project: The 3/11 accident and its social consequences*. Consulté sur <https://www.irsn.fr/FR/connaissances/>
- Gieryn, T. F. (1983). Boundary-work and the demarcation of science from non-science: Strains and interests in professional ideologies of scientists. *American sociological review*, 48: 6, 781-795.
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16 : 1, 15-31.
- Girin, J. (1989). L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations. *Communication à la journée d'étude la recherche action en action et en question, AFCET, collège de systémique, Ecole centrale de Paris*.
- Guston, D. H. (1999). Stabilizing the boundary between US politics and science: The role of the Office of Technology Transfer as a boundary organization. *Social studies of science*, 29 : 1, 87-111.

- Hollnagel, E., Journé, B., & Laroche, H. (2009). La fiabilité et la résilience comme dimensions de la performance organisationnelle. *M@n@gement*, 12 : 4, 224-229.
- Jamous, H. (1969). *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*. Paris : C.N.R.S. Editions.
- Lamont, M., & Molnár, V. (2002). The study of boundaries in the social sciences. *Annual review of sociology*, 28 : 1, 167-195.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. *The Sage handbook of organization studies*, 215-254.
- Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E., & Lengnick-Hall, M. L. (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 21(3), 243–255.
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. *Disasters*, 30 : 4, 434-450.
- Perry, R. W., Lindell, M. K., & Tierney, K. J. (Eds.). (2001). *Facing the unexpected: Disaster preparedness and response in the United States*. Joseph Henry Press.
- Point, S., & Voynnet-Fourboul, C. (2006). Le codage à visée théorique. *Recherche et Applications en Marketing*, 21 : 4, 61-78.
- Quick, K. S., & Feldman, M. S. (2014). Boundaries as junctures: Collaborative boundary work for building efficient resilience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 : 3, 673-695.
- Reghezza-Zitt, M., Rufat, S., Djament-Tran, G., Le Blanc, A., & Lhomme, S. (2012). What resilience is not: uses and abuses. *Cybergeo: European Journal of Geography*, [En ligne].
- Revet, S. (2019). *Les coulisses du monde des catastrophes «naturelles»*. Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Rich, R. C., Edelstein, M., Hallman, W. K., & Wandersman, A. H. (1995). Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards. *American Journal of Community Psychology*, 23: 5, 657-676.
- Rubin, C. B. (2009). Long term recovery from disasters--The neglected component of emergency management. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6 : 1.
- Simmel, G. (1988). Pont et porte. *La tragédie de la culture et autres essais*, Rivages, 161-168.
- Smith, G. P., & Wenger, D. (2007). Sustainable disaster recovery: Operationalizing an existing agenda. In *Handbook of disaster research* (pp. 234-257). Springer, New York, NY.
- Smith, G., & Birkland, T. (2012). Building a Theory of Recovery: Institutional Dimensions. *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 30 : 2.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39. *Social Studies of Science*, 19 : 3, 387-420.
- Topçu, S. (2018). Chernobyl Empowerment? Exporting 'Participatory Governance' to Contaminated Territories. *Toxicants, Health and Regulation since 1945, January 2013*, 135–158.
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Williams, T. A., Gruber, D. A., Sutcliffe, K. M., Shepherd, D. A., & Zhao, E. Y. (2017). Organizational response to adversity: Fusing crisis management and resilience research streams. *Academy of Management Annals*, 11(2), 733–769.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods (applied social research methods)*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.