

Rennes, le 22 février 2023



Secrétariat permanent de la CnDaspe
1 place Carpeaux
92800 PUTEAUX

DANIEL SALMON

SÉNATEUR
D'ILLE-ET-VILAINE

MEMBRE DU GROUPE
ÉCOLOGISTE -
SOLIDARITÉ
&
TERRITOIRES

Objet : alerte sur le projet de fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de saisir votre Commission, en application de l'article 4 de la loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, en qualité de sénateur, s'agissant de l'annonce faite par le ministère de la Transition énergétique le 8 février 2023 concernant la fusion des organismes de contrôle et d'expertise nucléaires mentionnés en objet.

Dans son communiqué, le gouvernement a annoncé que cette décision avait été prise dans le cadre du Conseil de politique nucléaire (CPN) du 3 février dernier relatif à la question de la relance du nucléaire. Rien dans le communiqué de l'Élysée du 3 février ne laissait supposer qu'une telle refonte des instances de sûreté et de contrôle nucléaires avait été discutée. Aucune transparence n'a été faite sur les points précisément discutés lors de ce CPN alors que des décisions majeures semblent y avoir été prises par l'exécutif sans aucune concertation démocratique (**Annexe 1 : communiqué de presse de l'Élysée sur la réunion du CPN du 3 février 2023**¹).

Ce bouleversement des instances de contrôle et d'expertise nucléaire a été présenté par le gouvernement comme une simple « évolution de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire ». Le ministère de la Transition énergétique précise dans son communiqué du 8 février dernier² le cadre de cette refonte :

« Dans ce cadre, **il a été décidé** que les compétences techniques de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) seront réunies avec celles de l'ASN, en étant vigilant à prendre en compte les synergies, avec le Commissariat à l'énergie

¹ Communiqué de presse de l'Élysée du 3 février 2023 s'agissant de la réunion du Conseil de Politique Nucléaire : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/03/conseil-de-politique-nucleaire>

² Communiqué de presse du ministère de la transition du 8 février 2023 : <https://www.ecologie.gouv.fr/evolution-lorganisation-du-controle-et-recherche-en-radioprotection-et-surete-nucleaire>



atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la Défense (DSND).

Cette évolution conduira à :

- renforcer l'indépendance du contrôle en matière de sûreté nucléaire, au sein d'un pôle unique et indépendant de sûreté, afin de garantir un haut niveau d'exigences en matière de sûreté ;
- consolider, renforcer les compétences et fluidifier les processus d'examen technique et de prise de décision de l'ASN pour répondre au volume croissant d'activités lié à la relance de la filière nucléaire souhaitée par le Gouvernement ;
- augmenter les synergies en matière de recherche et développement dans le domaine nucléaire contribuant ainsi à la résilience et à l'anticipation des enjeux de long terme de la filière ;
- garantir dans le temps, au sein de la nouvelle organisation, l'excellence des équipes techniques et scientifiques au niveau national et international.

La Ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, a demandé aujourd'hui au Président de l'ASN, Bernard Doroszczyk, au Directeur général de l'IRSN, Jean-Christophe Niel, et à l'Administrateur général du CEA, François Jacq, de lui proposer, d'ici fin février, les premières mesures et une méthode de travail permettant de mettre en œuvre ces orientations, avant une feuille de route plus détaillée en vue de la loi de finances 2024. Ces orientations devront être mises en œuvre en préservant les conditions de travail et de rémunération des personnels de l'Institut d'une part et en maintenant des moyens correspondant à l'exercice de ses missions d'autre part. » (**Annexe 2 : communiqué de presse du ministère de la transition énergétique du 8 février 2023**)

Ce projet de refonte des activités de contrôle et d'expertise nucléaires devrait être discuté dans le cadre du projet de loi sur l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes dont l'examen en 1ère lecture a déjà eu lieu au Sénat et qui démarrera à l'Assemblée nationale le 13 mars 2023.

Lors des auditions diligentées par l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix scientifiques et Technologiques (OPECST) le 16 février dernier, M. Claude Birraux, ancien président de l'OPECST et membre du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire déclarait :

« L'organisation qui est prévue me paraît receler une méconnaissance grave de l'organisation de la sûreté nucléaire. La sûreté nucléaire, n'est pas un nirvana que l'ont atteint un jour. [...] C'est un combat de tous les jours » ainsi que : « La sûreté nucléaire se nourrit de la confrontation entre l'expertise, la recherche, l'autorité de sûreté nucléaire. [...] Elle se fonde et se nourrit de la recherche. Et aujourd'hui, si la recherche devait partir au CEA, ça me paraîtrait quelque chose d'extrêmement grave. Car on serait dans une sorte de confusion des genres. Car l'autorité de sûreté a aussi autorité sur les installations du CEA. Or comment juger de la sûreté d'une nouvelle installation, si la recherche sur laquelle s'appuiera son expertise, est faite au CEA ? Ça me paraît être une confusion des genres, qui est fortement préjudiciable à l'organisation même de la sûreté ».

Supprimer ce « système dual » issu de la loi 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la



transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN) – en fusionnant l’expertise et l’autorité de contrôle – paraît non seulement dangereux pour l’indépendance de l’expertise mais entraînera encore plus de défiance des citoyens dans ce secteur où chaque décision se fait à marche forcée et dans l’opacité par l’exécutif.

À une question posée sur l’indépendance de l’expertise en matière de sûreté nucléaire lors du débat public sur la Programmation Pluriannuelle de l’Energie (PPE) en 2018, la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) justifiait l’intérêt pour la sûreté nucléaire du système dual français :

« Le système dual français garantit donc l’indépendance de l’évaluation des risques et de leur gestion. Ce système permet aussi de découpler la recherche et l’expertise de la réglementation et de les intégrer au sein d’un même organisme. Cela permet à l’expertise de profiter plus rapidement des avancées de la recherche et inversement à la recherche de bénéficier plus rapidement du retour d’expérience issu de l’expertise. Ce système dual offre également une transparence plus grande en matière de sûreté nucléaire en explicitant les processus de décision et les allers et retours avec les expertises techniques sous-jacentes. Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, l’IRSN doit en effet publier les avis qu’il remet aux autorités (ASN) qui l’ont saisi lorsqu’ils ne relèvent pas de la défense nationale.

C’est pourquoi la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a conforté ce système dual du contrôle « à la française », c’est-à-dire la coexistence d’un expert public, l’IRSN, et d’un décideur, l’Autorité de sûreté nucléaire, indépendant de l’État. »³

Par ailleurs, cette fusion ne repose, comme le souligne M. Jean-Claude Delalonde, président de l’ANCCLI (Association nationale des comités et commissions locales d’information), lors de son audition par l’OPECST, sur aucune étude ou évaluation qui aurait remis en question les faiblesses du système dual actuel⁴.

Bien au contraire, les études sur le système ternaire « exploitant-expertise-autorité » paraissent démontrer son efficacité et alerter sur les risques d’une telle fusion.

Parmi les risques qui méritent d’être soulignés, le fait que l’ASN – autorité décisionnaire sur le secteur de la sûreté nucléaire – puisse être soumise à des pressions considérables. Les difficultés industrielles dans ce secteur s’accumulent et les décisions de l’ASN en matière de maintenance voire de suspension ou d’arrêt d’installations nucléaires peuvent impacter lourdement des orientations politiques et industrielles (par exemple cet hiver 2022 avec la moitié des réacteurs à l’arrêt).

Dans l’affaire des soudures du circuit secondaire de l’EPR de Flamanville, c’est grâce à l’intervention de l’IRSN que la décision a été prise de les faire réparer, l’ASN étant initialement prête à accepter leur maintien sous réserve de démonstration de sûreté

³ Question n°606 « Quelle indépendance pour l’Autorité de Sûreté Nucléaire » dans le cadre du débat public sur la programmation pluriannuelle de l’énergie du 19 mars au 30 juin 2018 : <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpdp-ppe/quelle-independance-lautorite-surete-nucleaire.html>

⁴ Public Sénat 16 février 2023 : « Rupture majeure », « confusion des genres » : la réforme de la sûreté nucléaire inquiète : <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/rupture-majeure-confusion-des-genres-la-reforme-de-la-surete-nucleaire>



supplémentaires⁵.

Les affaires de falsifications à l'usine Creusot-Forge, de la cuve de l'EPR ou encore de corrosion sous contrainte ont mis en exergue les risques du dual exploitant-ASN, cette dernière pouvant adopter une « posture conciliante ». Par ailleurs, pour rappel, l'arrêt d'une installation nucléaire ne peut être décidé que par l'exploitant lui-même ou par l'ASN, entre les mains de laquelle repose donc une pression considérable, *a fortiori* dans un contexte où l'exploitant souhaite prolonger jusqu'à 80 ans la durée de vie des centrales dont les problèmes de sûreté ne feront qu'empirer.

Dans un entretien du 25 novembre 2016, l'ancien président de l'ASN, M. Pierre-Franck Chevet alertait – entre les lignes – déjà sur ce point :

« Sylvestre Huet : Dans cette crise, l'ASN, certes indépendante du gouvernement puisque vous êtes irrévocable, a nécessairement entretenu des contacts avec lui. Avez-vous été soumis à des pressions ? »

Pierre-Franck Chevet : Le gouvernement n'a pas été passif. En revanche, je n'ai pas senti de pressions sur mon jugement concernant la sûreté et mes décisions. Même si j'ai bien sûr senti une certaine tension relative au passage de l'hiver pour l'approvisionnement en électricité. Ce qui est normal au regard des responsabilités du gouvernement. Notre métier de gendarme du nucléaire c'est aussi de savoir résister aux pressions, d'où qu'elles viennent. »

Dans un rapport de 2014 sur l'IRSN, la Cour des comptes jugeait une fusion inappropriée :

« La fusion de l'ASN et de l'IRSN, sur le modèle de la NRC (Nuclear Regulatory Commission) américaine, serait-elle de nature à développer des synergies durables tout en limitant l'impact des principaux obstacles liés à une telle démarche ? Les difficultés de toute nature que générerait la fusion de l'ASN et de l'IRSN ne doivent pas être sous-estimées. Il faudrait rapprocher deux organismes de nature différente, l'un, autorité indépendante, l'autre, ÉPIC. Une telle opération appellerait des modifications de la loi TSN et l'élaboration de plusieurs décrets ; elle impliquerait le rapprochement statutaire d'agents de la fonction publique et de salariés de droit privé ; elle supposerait la définition d'une nouvelle stratégie immobilière alors que les deux organismes viennent, ou sont en cours, de réaliser d'importantes opérations. En contrepartie, les synergies créées par la fusion et les gains en efficacité seraient probables mais dans des proportions limitées. Il est également probable que les problèmes de coordination aujourd'hui constatés en matière budgétaire, de recherche, de communication ou d'action internationale seraient résolus plus facilement. En synthèse, les arguments favorables à la consolidation du dispositif de sûreté nucléaire français l'emportent. L'organisation duale décideur-expert (ASN et DSND-IRSN) offre de nombreuses garanties en dissociant les composantes qui participent aux décisions prises. Et on ne saurait ignorer les conséquences à long terme qu'entraînerait la concentration de la quasi-totalité des moyens publics de

⁵ Communiqué et avis de l'IRSN du 11 avril 2019 : « Aussi, compte tenu de l'importance des écarts identifiés, l'IRSN a conclu qu'EDF devrait, plutôt que rechercher à justifier une acceptabilité en l'état, procéder à la remise en conformité des soudures concernées. » https://www.irsn.fr/FR/Actualites_presse/Actualites/Pages/20190411_EPR-Flamanville-tuyauteries-vapeur-principales-VVP.aspx



sûreté nucléaire sous la responsabilité d'une autorité indépendante dont les décisions sont souveraines. »

*Elle conclut en rappelant que « La fusion des deux organismes constituerait **une réponse inappropriée** par les multiples difficultés juridiques, sociales, budgétaires et matérielles qu'elle soulèverait. »⁶*

Dans une étude de 2021 sur la gestion de la négociation et du dialogue technique dans le secteur nucléaire, les auteurs concluent : « En revanche, **la nette séparation en trois entités autonomes [exploitant-autorité et expertise] entretenant des rapports de confrontation et de coalitions instables, mais reliées par des objectifs communs (sûreté et préservation du cadre leur permettant d'exister), est apparue comme de nature à favoriser de nombreuses négociations mais aussi d'en réguler les excès éventuels ou le risque de capture.** »⁷

La Commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN a exprimé, dans un communiqué du 15 février 2023, son inquiétude face à ce projet de fusion :

« La commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN exprime son profond désaccord avec le projet de démantèlement de l'IRSN dont les valeurs sont exprimées dans sa Charte d'éthique et de déontologie. Ces valeurs concourent à la confiance dans la radioprotection et la sûreté nucléaire qui repose sur deux caractéristiques offertes aujourd'hui par l'institut : le lien fort établi entre la recherche et l'expertise ainsi que la séparation entre l'expertise et la prise de décision. Le projet envisagé à ce stade conduirait irrémédiablement à la disparition de ces atouts. »

Cette Commission de l'IRSN a également rappelé que :

« Comme la compétence ou l'expertise, l'indépendance ne se décrète pas mais résulte d'une culture de l'organisation qui ne peut prospérer que dans un environnement institutionnel qui la favorise. L'expert de l'IRSN ne voit en effet pas son action gouvernée par son opinion sur l'intérêt de développer l'énergie nucléaire ou non. N'étant pas en situation de contribuer à la décision, il se concentre sur les risques. Son seul objectif est de les évaluer le plus précisément possible, en étant exhaustif et en s'appuyant sur des données précises et des faits avérés. Le principe de séparation de la décision et de l'expertise fonde la bonne gouvernance moderne telle qu'elle est mise en valeur par les agences intergouvernementales telles que l'OCDE, en éradiquant par construction les possibles conflits d'intérêt. » (Annexe 3 : communiqué IRSN)

Si l'ASN a déjà alerté sur son manque de moyens⁸ rogner sur l'indépendance de

⁶ Rapport de la Cour des comptes sur l'IRSN de 2014 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-de-radioprotection-et-de-surete-nucleaire>

⁷ « Faire face à la complexité par le dialogue technique et la négociation – Le cas de la sûreté dans l'industrie nucléaire », Arnaud Stimec, Benoît Journée, Revue française de gestion 2021/4 (N° 297), pages 123 à 140.

⁸ En ce sens, voir notamment : « L'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager »,

Hubert Delzangles, Dans Revue juridique de l'environnement 2013/1 (Volume 38), pages 7 à 30 « seule une dotation budgétaire conséquente pourrait permettre à l'ASN de disposer de moyens techniques indépendants et suffisants pour mener à bien ses propres investigations ». <https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2013-1-page-7.htm>



l'expertise nucléaire en plaçant l'expertise nucléaire sous la houlette de l'autorité décisionnaire nous paraît présenter des risques importants pour la sûreté nucléaire.

En conséquence, il ressort de ce qui précède que je souhaite que votre Commission, dont la mission est au cœur de la déontologie de l'expertise et de la prise en compte des alertes, se prononce en émettant des recommandations sur les risques de ce projet de fusion pour l'expertise scientifique et technique dans le secteur nucléaire.

Veillez croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération respectueuse.

Daniel SALMON
Sénateur d'Ille-et-Vilaine

Au nom du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires

Annexes jointes :

Annexe 1 CP du CPN du 3 février 2023

Annexe 2 CP du MTE du 8 février 2023

Annexe 3 CP de la Commission éthique de l'IRSN du 15 février 2023