

Paris, le 31 mai 2023

Synthèse du rapport d'information sur l'Évaluation du système dual en matière de sûreté nucléaire, garanti par l'indépendance entre la fonction de régulateur assurée par l'ASN et celle d'expertise assurée par l'IRSN

présenté par **Mme Alma Dufour** et **M. Sébastien Rome**
rapporteurs spéciaux des politiques de l'écologie et de la prévention des risques

en application de l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale

Le 8 février 2023, la ministre de la transition énergétique annonçait dans un communiqué de presse le **transfert des compétences d'expertise et de recherche de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers l'autorité de sûreté nucléaire (ASN)**. Le 25 février 2023, moins d'un mois après l'annonce de ce chantier d'ampleur, le Gouvernement a déposé, lors de l'examen du projet de loi de relance du nucléaire par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, **deux amendements fusionnant ces compétences**.

Au-delà de la question de la méthode employée par le Gouvernement, consistant à faire passer sa réforme par voie d'amendement sans consultation préalable des différentes parties concernées et des parlementaires, ce qui n'est pas de nature à renforcer la confiance, pourtant essentielle, de nos concitoyens dans le système de contrôle de la sûreté de nos installations nucléaires, **cette fusion pose de véritables questions de fond**.

En effet, suite à l'annonce de la relance du nucléaire civil en France et face aux nombreux enjeux du parc nucléaire, **un tel chantier mobilisera des énergies et des moyens considérables alors que ceux-ci pourraient être employés sur les activités de contrôle et d'expertise, ayant vocation à augmenter considérablement dans les années à venir**.

Si ce projet de fusion a finalement été écarté par le Parlement au terme de l'examen du projet de loi de relance du nucléaire, le ministère de la transition énergétique a indiqué que le Gouvernement entendait poursuivre ses travaux sur ce projet de fusion.

Aussi, les rapporteurs spéciaux ont souhaité évaluer le contrôle de la sûreté nucléaire en France, et plus spécifiquement la répartition des missions entre l'ASN et l'IRSN.

1/ LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE REPOSE SUR LA SÉPARATION ENTRE UNE AUTORITÉ DE CONTRÔLE ET UN ORGANISME PRINCIPAL D'EXPERTISE, DONT LES MISSIONS SONT CLAIREMENT RÉPARTIES

➤ L'ASN est l'autorité décisionnaire en matière de contrôle de la sûreté nucléaire

Fruit d'une évolution historique accompagnant le développement de l'industrie nucléaire en France, l'ASN, **autorité administrative indépendante (AAI)**, a été créée en 2006 afin de contrôler les activités nucléaires civiles et la radioprotection.

Dotée d'environ **450 agents** de droit public répartis entre le siège parisien et onze divisions territoriales, l'ASN exerce cinq missions principales : la **règlementation** ; la **délivrance de décisions individuelles** concernant les installations nucléaires et le nucléaire de proximité (création, démantèlement, etc.) ; le **contrôle** du respect des règles auxquels sont soumises ces installations, sous la responsabilité première de l'exploitant ; l'**information du public** ; et l'**assistance au Gouvernement en cas de crise**.

Pour l'exercice de ses missions de contrôle et de décision, l'ASN peut avoir recours à ses propres capacités d'expertise, notamment s'agissant des équipements sous pression et des questions environnementales. **Pour les dossiers les plus complexes en revanche, l'ASN a principalement recours aux services de l'IRSN.** Cette assistance peut prendre différentes formes, principalement des avis, des rapports ou des notes techniques, la participation à des groupes de travail organisés par l'ASN ou encore des formations destinées à son personnel. En 2022, l'IRSN a adressé à l'ASN **489 livrables**, dont 239 avis techniques.

➤ L'IRSN est le principal organisme d'appui technique en matière de sûreté nucléaire, exerçant des missions d'expertise et de recherche

Créé en 2001, l'IRSN est un **établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)**, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'environnement, de la défense, de l'énergie, de la recherche et de la santé. Il emploie **1 770 agents**, quasi exclusivement des salariés de droit privé, répartis entre le siège et huit sites en région.

L'IRSN exerce quatre grandes missions : l'**expertise de sûreté, de surveillance radiologique et en radioprotection** (réalisation d'analyses, de dosages, d'examens en laboratoire, etc.) ; la **recherche**, « orientée » car elle a pour objectif de développer les connaissances et techniques au service de l'expertise et qui s'élève à 40 % du budget de l'Institut ; l'**assistance aux pouvoirs publics en cas d'accident ou d'incident impliquant des sources de rayonnement ionisant** ; et l'**information du public**.

L'ASN est le commanditaire principal de l'expertise de l'IRSN, avec **82,70 M€ consacrés à l'Autorité** sur les 110,30 M€ de dépenses d'appui technique de l'Institut aux autorités de l'État en 2022. Cet appui à l'ASN représente environ **25 % des activités de l'IRSN.**

Son statut d'EPIC permet également à l'IRSN de **réaliser certains actes commerciaux**, comme la vente de prestations en dosimétrie ou encore de licences de codes de calculs à des exploitants d'installations nucléaires.

2/ LE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE EST AUJOURD'HUI UN PROCESSUS BIEN ORGANISÉ ET EFFICACE, MÊME S'IL CONNAÎT CERTAINES COMPLEXITÉS BUDGÉTAIRES ET ADMINISTRATIVES

- **L'ASN et l'IRSN entretiennent un dialogue constant à toutes les étapes de l'inspection des installations nucléaires**

Une **convention cadre pluriannuelle** conclue entre l'ASN et l'IRSN règle les modalités de l'appui technique de l'Institut à l'Autorité. Cette convention est déclinée chaque année dans des **protocoles d'application** qui définissent le programme de travail des deux entités ainsi que les moyens mis en œuvre pour sa réalisation.

Lors de la réalisation d'une inspection de l'ASN qui nécessite l'expertise de l'IRSN, ce dernier est associé à toutes les étapes de la procédure : sollicité dès la préparation de l'inspection, l'IRSN reçoit la saisine et définit une stratégie d'expertise en sollicitant les différents spécialistes concernés puis en centralisant leurs contributions ; il informe l'ASN de l'avancement de l'expertise, en lien avec l'exploitant ; puis rédige un rapport d'expertise avec des recommandations adressées à l'exploitant, qui sera ensuite transmis à l'ASN.

Le dialogue est constant entre l'ASN et l'IRSN et s'accomplit dans de bonnes conditions. Notre système de contrôle ne repose pas sur une séparation hermétique entre le décideur et l'expert, mais sur une organisation qui permet d'assurer un **véritable continuum entre expertise et prise de décision**, tout en assurant une **répartition claire des responsabilités de chacun et en évitant toute confusion**.

- **Le contrôle de la sûreté nucléaire présente des complexités budgétaires et administratives, qu'il est parfaitement possible de corriger**

Le financement de la sûreté nucléaire est assuré par de multiples canaux, ce qui affaiblit sa lisibilité et *in fine* son contrôle démocratique.

Ainsi, le budget de l'ASN, de **68,30 M€ en 2022**, repose sur quatre programmes (principalement le 181 pour les emplois et dépenses de personnel, mais aussi les programmes supports 217, 218 et 354) complétés par des fonds de concours et l'attribution de produits.

Le budget de l'IRSN, quant à lui, d'un total de **276,40 M€ en 2022**, est alimenté par deux programmes (le 190 pour le civil et le 212 pour la défense), le produit d'une taxe affectée acquittée par les exploitants des installations nucléaires de base (INB), et des ressources propres (notamment des cofinancements de recherche et le produit de prestations commerciales).

Aussi, **la connaissance du montant global du budget consacré à la sûreté nucléaire en France est un exercice complexe**, en raison notamment de l'absence d'un périmètre de référence (nucléaire civil et/ou militaires, inclure ou non la radioprotection, etc.) et du caractère mutualisé de certains programmes. Les rapporteurs spéciaux proposent donc de **créer une annexe au projet de loi de finances retraçant l'ensemble de l'effort financier consacré à la sûreté nucléaire**.

Le contrôle de la sûreté nucléaire fait également face à certaines rigidités administratives, notamment en cas de crise comme le soulignent les différents exercices menés avec l'ASN et l'IRSN.

Les rapporteurs proposent ainsi une **meilleure clarification des compétences** entre les deux organismes, ainsi que la **mise en place d'un centre de crise commun**.

3/ FACE AUX NOMBREUX ENJEUX AUXQUELS DEVRA FAIRE FACE NOTRE PARC NUCLÉAIRE, IL FAUT RENFORCER LES MOYENS DE L'ASN ET DE L'IRSN SANS BOULEVERSER L'ORGANISATION DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ

- **Il est urgent de renforcer les moyens de l'ASN et de l'IRSN pour leur permettre d'absorber la forte charge de travail à venir**

Face aux enjeux liés à la relance du nucléaire civil, au vieillissement du parc français ainsi qu'à son adaptation au changement climatique, **la charge d'activité en matière de contrôle et d'expertise de la sûreté nucléaire est appelée à augmenter fortement dans les années à venir**.

Aussi, **il est urgent de renforcer des moyens financiers et humains de l'ASN et de l'IRSN** : les rapporteurs spéciaux proposent donc d'augmenter les ressources de l'IRSN par une hausse de la dotation du programme 190 et de la taxe affectée par les exploitants des INB, ainsi que de poursuivre la hausse des ETP pour l'Autorité et l'Institut.

Un effort d'attractivité de leurs métiers doit également être engagé, en particulier s'agissant de la rémunération des agents, **dans un contexte de forte concurrence de la part des industriels privés sur le marché du travail**. Les rapporteurs sont d'avis d'augmenter la rémunération des agents de l'ASN et de l'IRSN et de l'aligner sur celle pratiquée dans le secteur privé, afin d'attirer des profils dont les compétences sont par définition rares.

- **Face aux menaces qu'il fait planer sur un système de contrôle ayant fait ses preuves, le projet de fusion du Gouvernement doit être abandonné**

Le projet du Gouvernement de transférer les compétences d'expertise et de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection de l'ASN et de l'IRSN et sa mise en œuvre par voie d'amendement **a pris l'ensemble des acteurs de la sûreté nucléaire ainsi que les parlementaires par surprise**.

Au-delà de la brutalité de la méthode employée, **ce projet présente plusieurs problèmes de fond**, qui militent pour son abandon.

Tout d'abord, **ce projet désorganisera sur plusieurs années le fonctionnement de deux organismes qui ont appris au fil des années à travailler en bonne intelligence** et dont la qualité des échanges entre les équipes a été soulignée par l'ensemble des personnes auditionnées.

Ensuite, **cette fusion privera la recherche en sûreté nucléaire des financements issus des partenariats, permis par le statut d'EPIC de l'IRSN**. Ces partenariats sont essentiels afin d'alimenter la recherche, qui elle-même servira ensuite à l'expertise. Si la recherche devait être centralisée auprès de l'ASN, son statut d'AAI rendra la conclusion de ces partenariats beaucoup plus complexes, voire impossible pour certains.

Enfin, **ce projet risque de menacer l'attractivité des métiers du contrôle et de l'expertise de la sûreté nucléaire sur un marché du travail déjà très concurrentiel**, en créant de l'incertitude et un

manque de visibilité sur les parcours professionnels chez de potentiels futurs agents. S’agissant spécifiquement de l’IRSN, ce projet privera les agents de la souplesse permise par le statut d’EPIC, notamment en matière de recrutement et de rémunération.

Aussi, les rapporteurs spéciaux recommandent vivement **l’abandon de ce projet, afin de concentrer les forces en présence sur l’importante charge de travail dans les années à venir plutôt que sur la mise en place d’une nouvelle architecture incertaine du contrôle de la sûreté nucléaire.**

Les principales recommandations du rapport :

- Créer une annexe au projet de loi de finances retraçant l’ensemble de l’effort financier consacré à la sûreté nucléaire en France ;
- Clarifier la répartition des compétences en matière de gestion de crise entre l’ASN et l’IRSN, et étudier la mise en place d’un centre de crise commun entre les deux organismes. Les modalités d’organisation de ce centre devront faire l’objet d’échanges entre le Gouvernement, l’ASN et l’IRSN afin de disposer de la structure la plus efficace pour clarifier la chaîne de réponse en cas de situation d’urgence ;
- Évaluer le dispositif de l’ASN permettant de signaler des irrégularités rencontrées dans les installations nucléaires, afin de s’assurer de sa connaissance par les agents et salariés du secteur et connaître les suites concrètes données à ces signalements. À la lumière des résultats de cette évaluation, la création d’un régime juridique spécifique aux lanceurs d’alerte dans le domaine du nucléaire pourrait être souhaitable ;
- Augmenter les ressources de l’IRSN pour garantir sa soutenabilité sur le long terme, par une hausse de la subvention portée par le programme 190 ainsi qu’une hausse du produit de la taxe affectée acquittée par les exploitants des INB ;
- Poursuivre l’effort d’augmentation des moyens humains pour l’ASN et l’IRSN afin de leur permettre de disposer de suffisamment d’agents face à la hausse de la charge de travail dans les années à venir ;
- Augmenter la rémunération des agents de l’ASN et de l’IRSN et l’aligner sur celle pratiquée dans le secteur privé, afin de garantir l’attractivité de leurs métiers dans un contexte de forte concurrence sur le marché du travail ;
- Abandonner le projet de transfert des compétences d’expertise et de recherche de l’IRSN vers l’ASN, afin de concentrer les forces en présence sur l’importante charge de travail dans les années à venir plutôt que sur la mise en place d’une nouvelle architecture incertaine du contrôle de la sûreté nucléaire.