

Les présentes conclusions ont été adoptées par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques lors de sa réunion du 28 février 2023. Leur texte sera intégré dans un rapport parlementaire qui inclura le compte rendu de l'audition du 16 février 2023 ainsi que le compte rendu de la délibération du 28 février.

CONCLUSIONS DE L'AUDITION PUBLIQUE DU 16 FÉVRIER 2023 SUR LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DU CONTRÔLE ET DE LA RECHERCHE EN SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET EN RADIOPROTECTION

Le 8 février dernier, le ministère de la Transition énergétique a publié un communiqué annonçant une « *évolution de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire* ». Ce communiqué indique 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 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)* ».

Pour clarifier les enjeux de la réorganisation annoncée, expliciter les conditions de sa bonne mise en œuvre et éclairer les conséquences possibles, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a décidé d'organiser dans les plus brefs délais une audition publique pour réunir les principales parties prenantes à cette réorganisation, en particulier l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), représentée par son président M. Bernard Doroszczuk et son directeur général M. Olivier Gupta, l'IRSN, représenté par son directeur général M. Jean-Christophe Niel et sa directrice générale adjointe chargée du Pôle sûreté nucléaire Mme Karine Herviou, le CEA, représenté par son administrateur général M. François Jacq, le groupe EDF, représenté par son directeur recherche et développement et directeur technique groupe M. Bernard Salha, enfin le groupe Orano, représenté par sa directrice sûreté, santé, sécurité et environnement, Mme Laurence Gazagnes.

L'Office a également tenu à entendre des représentants de deux acteurs institutionnels ayant pour mission d'œuvrer pour la transparence et la participation de la société civile : M. Claude Birraux, ancien député et président de l'Office, membre du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), ainsi que MM. Jean-Claude Delalonde, président, et Yves Lheureux, directeur de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI).

Enfin, l'Office a jugé nécessaire d'apporter au débat l'éclairage des sciences humaines et sociales, en sollicitant M. Michaël Mangeon, historien du nucléaire et chercheur associé au laboratoire Environnement Ville et Société (EVS) de l'Université de Lyon.

A. Continuité et opportunités

Lors de l'audition du 16 février, plusieurs intervenants ont identifié diverses opportunités liées à la réforme de l'organisation du contrôle et de la recherche en sûreté nucléaire et en radioprotection annoncée par le Gouvernement.

En ouverture de l'audition, M. Bernard Doroszczuk a souligné que les évolutions structurantes du système de contrôle de la sûreté et de la radioprotection ont accompagné les décisions majeures prises par les pouvoirs publics sur le développement de la filière nucléaire. Il a placé la réforme envisagée dans cette perspective.

M. Doroszczuk a contesté l'idée que la réforme affaiblirait l'indispensable séparation entre décision et expertise. Il a en effet noté, d'une part, que le dispositif actuel d'expertise est pluriel, car l'ASN dispose déjà d'une expertise interne pour les équipements sous pression nucléaires ainsi que de groupes permanents d'experts sollicités sur les sujets les plus sensibles pour émettre un avis avant la prise de décision, et d'autre part, que la décision est le seul fait du collège de l'ASN, organe totalement séparé des services impliqués dans le processus d'expertise.

Pour le président de l'ASN, la réforme n'aura pas de conséquences négatives sur la transparence en matière de sûreté nucléaire. En effet, l'ASN et l'IRSN ont toujours travaillé en contact étroit avec le réseau des CLI, l'ANCCLI, le HCTISN ainsi que les associations environnementales. La communication avec le public et les échanges techniques seraient en tout état de cause préservés, voire renforcés.

Interrogé sur les avantages de l'organisation envisagée par rapport à la situation actuelle, le président de l'ASN a mis en avant la meilleure réactivité en situation de crise que permettrait le rapprochement de la décision et de l'expertise au sein d'une même instance.

M. François Jacq a rappelé que la sûreté « *vient de la connaissance acquise, des éléments de recherche qui permettent de fonder les évaluations* » et que la recherche en sûreté ne peut exister sans l'apport de la recherche en physique, chimie, etc. réalisée dans les universités, au CEA et au CNRS. En conséquence, le CEA souhaite contribuer à l'amélioration du système de contrôle de la sûreté, en assumant, dans une dynamique internationale, la mission de recherche qu'il porte en tant qu'établissement public.

Après avoir relevé, comme M. François Jacq, qu'il ne revenait pas aux organismes assujettis au contrôle de se prononcer sur son évolution, M. Bernard Salha a indiqué qu'EDF souhaite que le dialogue technique puisse se poursuivre avec une autorité de contrôle disposant de moyens d'expertise propres et exerçant le rôle de maître d'ouvrage des recherches à mener pour son compte en matière de sûreté nucléaire, celles-ci étant préférentiellement réalisées par le CEA, qui devra veiller à les séparer des activités de recherche et développement conduites pour le compte des exploitants. Il a par ailleurs souhaité qu'une nouvelle organisation permette de faire face aux nombreux travaux en cours ou à venir sur le parc électronucléaire et intègre plus aisément les innovations, notamment en matière de règles et techniques de contrôle avancées.

Mme Laurence Gazagnes a rappelé le principe fondamental de la responsabilité de l'exploitant en termes de sûreté et de radioprotection. Celui-ci doit donc être en ordre de marche pour assumer cette responsabilité, quel que soit le schéma retenu pour l'organisation du dispositif de contrôle mis en place par les pouvoirs publics.

B. Interrogations et inquiétudes

Plusieurs intervenants ont formulé des points de vigilance qu'appellerait la mise en œuvre du projet de réforme, ou exprimé les interrogations, voire les inquiétudes, que celui-ci suscite à leurs yeux.

M. Jean-Christophe Niel a indiqué que l'appui technique à l'autorité de sûreté nucléaire ne représente que 25 % de l'activité de l'IRSN. Celui-ci met aussi ses compétences au service de nombreuses autorités et opérateurs, et la réforme devrait donc veiller à garantir la continuité du service qui leur est rendu.

M. Niel a insisté sur l'absolue nécessité de maintenir une séparation claire entre expertise et décision dans la nouvelle organisation et a souligné qu'une telle séparation est mise en œuvre au sein de l'autorité de sûreté américaine. Il a jugé tout aussi indispensable de conserver le principe de la publication des avis techniques actuellement inscrit dans la loi.

Le directeur général de l'IRSN a aussi souligné la complexité d'une séparation des activités d'expertise et de recherche, parfois assumées par les mêmes personnes, et la nécessité de veiller à ce que les crédits consacrés à la recherche en sûreté nucléaire et en radioprotection continuent d'être pilotés en soutien de l'expertise.

Enfin, il a fait part des inquiétudes des salariés de l'Institut et a exprimé sa crainte que, dans un marché de l'emploi tendu, la réforme fasse peser sur le dispositif public de contrôle de la sûreté nucléaire le risque d'une perte de compétences.

S'appuyant sur l'histoire du nucléaire français, Michaël Mangeon s'est interrogé sur plusieurs autres risques susceptibles de découler du projet de réforme : il est délicat de scinder recherche et expertise, car l'acquisition de connaissances dans un cadre propre à l'expert est facteur de sûreté ; la séparation entre expertise et décision ne doit pas être remise en cause, il s'agit d'une « bonne pratique internationalement reconnue » qui est elle aussi gage de sûreté ; engager la filière dans un nouveau programme nucléaire alors que le système de contrôle vit une transition majeure peut placer les acteurs, exploitants comme autorité de sûreté, dans un cadre incertain ; s'il est insuffisamment justifié, le projet de réforme risque d'affaiblir la légitimité du système de sûreté auprès des citoyens.

L'ancien président de l'Office Claude Birraux a estimé que l'organisation prévue traduit « une méconnaissance grave de l'organisation de la sûreté », qui « se nourrit de la confrontation entre l'expertise, la recherche et l'autorité de sûreté nucléaire ». Le système actuel « fonctionne bien, avec fluidité », en changer serait un retour en arrière de 30 ans. M. Birraux a appelé à ne pas rompre brutalement la confiance qui, au fil du temps, s'est nouée sur l'organisation actuelle.

M. Jean-Claude Delalonde s'est interrogé sur le risque de « fermeture de l'accès aux informations pour la société civile » qui résulterait d'un transfert de la recherche en sûreté nucléaire au CEA. Comme Claude Birraux, il a considéré que « l'ouverture de l'IRSN à la société civile est un axe majeur pour renforcer la cohésion des acteurs et co-construire les décisions ». Il a également indiqué que « l'ANCCLI craint la fragilisation du socle d'une sûreté nucléaire de qualité, indépendante et robuste, qui est notre bien commun. » Il a posé ce que devrait être aux yeux de l'ANCCLI, la méthode à suivre pour une éventuelle réforme : « si une évolution doit se faire, elle doit se faire sereinement, en posant les arguments positifs »

et négatifs, et en examinant toutes les conséquences d'un changement, et ceci sous le contrôle du Parlement ».

Les questions posées dans la suite de l'audition ont montré que ces interrogations et inquiétudes exprimées par les intervenants étaient largement partagées par les parlementaires présents, membres ou non de l'Office, et par la quasi-totalité des internautes s'étant exprimés sur la plateforme informatique ouverte à cet effet, ce qui n'est pas habituel.

C. Conclusion et recommandations

La réforme annoncée de la gouvernance du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection se donne des objectifs ambitieux, dont fait état le communiqué de presse du ministère de la Transition énergétique du 8 février dernier.

Elle suppose des ajustements législatifs que le Gouvernement a proposés par amendement au projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires, en instance à l'Assemblée nationale. En ayant permis aux parties prenantes de s'exprimer publiquement, l'Office a assumé sa mission d'information du Parlement sur les conséquences des choix en matière scientifique et technologique. Peut-être même a-t-il contribué, ce faisant, à faire émerger plus clairement les trois grands principes qui doivent désormais guider la poursuite du projet.

À la lumière de l'audition publique du 16 février 2023, l'Office formule les recommandations suivantes :

1. l'Office insiste sur les trois grands principes que sont le maintien des compétences dans la structure unifiée proposée, la séparation entre les « rôles exécutifs » du contrôle et de l'expertise et les rôles de décision et de pilotage stratégique, et les garanties sur l'information, la transparence et le dialogue technique avec la société ; il considère que ces principes répondent de façon appropriée à diverses interrogations et inquiétudes exprimées lors de l'audition publique ; il estime que la réforme ne peut pas faire l'économie de la plus grande transparence quant aux forces et aux faiblesses du système de contrôle actuel ; faute d'un diagnostic préalable complet, rigoureux et rapidement rendu public, le risque est de faire apparaître ce projet, au mieux comme un simple « meccano administratif », au pire comme un moyen de ne pas faire obstacle aux objectifs fixés à la filière pour le renouveau du programme électronucléaire national ;
2. l'Office souhaite que les ajustements juridiques nécessaires à la mise en œuvre du projet de réforme se conforment rigoureusement aux trois principes précités, notamment pour garantir l'autonomie de l'expertise par rapport à la décision ; il propose qu'un contrôle du Parlement, en particulier de l'Office, soit effectif lors de la mise en place de la réforme ;
3. l'Office estime que, puisque le projet de réforme vise à mettre en place un système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection intégrant l'expertise, celui-ci doit être organisé en tirant tous les enseignements possibles des systèmes « intégrés » étrangers et en retenant les « meilleures pratiques » disponibles ;

4. L'Office attire l'attention sur la nécessité de ne pas dégrader le fonctionnement du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pendant la phase de transition entre le dispositif actuel et le dispositif annoncé ; il estime que le maintien « en bloc » des compétences en matière de recherche et d'expertise au sein de l'autorité de sûreté dans sa possible future configuration est susceptible de contribuer à cet objectif ;
5. L'Office considère que l'intégration dans l'ASN des compétences d'expertise présentes au sein de l'IRSN ne doit pas conduire à créer au profit de l'autorité de sûreté un monopole de l'expertise nucléaire ; les pouvoirs publics et l'Autorité de sûreté, dans le respect du principe d'indépendance applicable à cette dernière, doivent ainsi veiller à développer dans d'autres organismes – y compris non institutionnels – les compétences nécessaires au fonctionnement d'un système de contrôle ouvert et transparent ;
6. L'Office estime indispensable qu'une telle réforme s'inscrive dans une vision plus large et permette d'anticiper les évolutions futures, notamment celle d'un monde où les acteurs de la filière nucléaire deviendraient plus nombreux et diversifiés qu'aujourd'hui et celle d'un accroissement de la complexité du contrôle qui nécessiterait une parfaite coordination s'appuyant sur les capacités de la recherche.