

Réorganisation de l'expertise et du contrôle des activités nucléaires

L'analyse de la CRIIRAD

Version du 17/02/2023. En bleu : mise à jour du 27/02/2023. En vert : mise à jour du 8/03/2023

PREMIÈRE PARTIE

Une décision précipitée et risquée

Une décision soudaine, opaque et non étayée

Le 8 février 2023, un communiqué de presse de la ministre de la Transition énergétique a annoncé une « *évolution de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire* » décidée lors du Conseil de Politique Nucléaire (CPN) du 3 février. L'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) serait démantelé au profit de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), de CEA¹ et du DSND².

Soulignons tout d'abord que cette réorganisation ne figurait pas dans le projet de loi relatif à l'accélération des procédures en matière de nucléaire³ qui a été soumis au Sénat en novembre dernier alors qu'elle est censée « fluidifier » le processus d'instruction et de décision de l'ASN et qu'elle y avait donc toute sa place. De ce fait, elle n'a pas été prise en compte dans l'étude d'impact qui accompagne ce projet.

Le communiqué du 8 février indique que la décision de suppression de l'IRSN a été prise 5 jours plus tôt, lors du Conseil de Politique Nucléaire⁴. Il affirme que l'évolution annoncée va « *renforcer l'indépendance du contrôle en matière de sûreté nucléaire* », « *consolider, renforcer les compétences,* », garantir dans le temps « *l'excellence des équipes techniques et scientifiques* ». Autant d'affirmations gratuites puisque rien ne vient démontrer que la réorganisation annoncée aura ces effets : aucun diagnostic sur les dysfonctionnements, aucune précision sur leur traitement, aucune garantie sur leur efficacité. Aucun dossier n'est joint à ce communiqué qui se résume à une trentaine de lignes évasives et se termine sur l'injonction faite aux responsables de l'IRSN, d'ASN et du CEA de proposer sous 20 jours des mesures et une méthode de travail pour mettre en œuvre le projet.

Ajoutons que le communiqué de l'Élysée du 3 février, qui rend pourtant compte des décisions prises par le Conseil de Politique Nucléaire, ne fait pas la moindre allusion à la refonte du système de gouvernance nucléaire. Il ne traite que de la relance des activités nucléaires (prolongation à 60 ans, et plus, de la durée de vie des réacteurs en fonctionnement, construction de 6 EPR 2, développement des petits réacteurs modulaires dits SMR et des réacteurs nucléaires avancés dits AMR, création d'une délégation interministérielle dédiée). Le démantèlement de l'IRSN apparaît ainsi très secondaire, et clairement au service de l'accélération des projets.

La décision de réorganisation n'a été intégrée au projet de loi sur l'accélération des procédures que le 25 février par un simple amendement gouvernemental⁵, échappant ainsi à l'obligation d'évaluation préalable. L'Assemblée nationale doit débattre du projet de loi, amendement inclus, du 13 au 15 mars prochains.

Des inquiétudes légitimes

On peut craindre que le démantèlement de l'IRSN ait des effets inverses à ceux annoncés. En effet :

A/ Concernant la perte des missions de recherche (si elle est confirmée)

Les premières déclarations des parties prenantes faisaient état du transfert de l'ensemble des missions de recherche de l'IRSN au CEA, le communiqué de la ministre de la Transition énergétique du 8 février restant pour sa part très évasif.

¹ Commissariat à l'énergie atomique, devenu en 2010 le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

² Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la Défense.

³ Projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes. Présenté par la ministre de la Transition énergétique, ce texte a pour objet de « poser un cadre d'accélération des procédures administratives », en vue notamment de la construction des EPR2.

⁴ Le CPN « *définit les grandes orientations de la politique nucléaire et veille à leur mise en œuvre* ». Il est composé du Premier ministre, de 8 ministres (énergie, affaires étrangères, économie, industrie, commerce extérieur, recherche, défense et budget), du chef d'état-major des armées, du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et de l'administrateur général du CEA. Il a été institué par le décret n° 2008-378 du 21 avril 2008 (qui supprime le conseil de politique nucléaire extérieure créé en 1976).

⁵ L'amendement porte modification du code de l'environnement (notamment de l'article L592-1 relatif aux missions de l'ASN).

Il est difficile de considérer que la perte des missions de recherche en matière de sûreté et de radioprotection va « *consolider, renforcer les compétences* ». Recherche et expertise sont intimement liées et se nourrissent mutuellement. Conduire soi-même des recherches spécifiques sur la sûreté ou la radioprotection, élaborer des codes, des outils de modélisation... est évidemment plus enrichissant que sous-traiter le travail à un tiers, même si les résultats sont ensuite mis à disposition. Le niveau d'autonomie et de maîtrise n'est pas du tout le même. Il importe que l'expert officiel puisse renouveler ses connaissances et anticiper les évolutions pour ne pas être à la traîne des compétences des exploitants. Le Code de l'environnement précise d'ailleurs clairement que les activités d'expertise de l'IRSN sont « *soutenues* » par ses activités de recherche. Dans un courrier de 2020, récemment publié par Médiapart, Elisabeth Borne, alors ministre de l'Écologie, soulignait d'ailleurs « *la nécessité de ne pas découpler les missions d'expertise et de recherche concourant à l'évaluation du risque nucléaire et radiologique des sphères civiles et de défense* ».

Le transfert des missions de recherche au Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA) pourrait en outre conduire à une aggravation des conflits d'intérêt et à des restrictions d'accès aux informations. En effet, en dépit de son ouverture aux « *énergies alternatives* »⁶, le CEA reste un acteur majeur du développement des activités nucléaires aussi bien civiles que militaires. Ses recherches n'excluent pas la sûreté et la radioprotection mais elles s'inscrivent dans une logique de développement du nucléaire. Une situation d'ailleurs soulignée lors du CPN du 3/02/2023 qui précise que « *le rôle d'animation du CEA sera renforcé afin qu'il apporte son soutien et son appui au développement* » des programmes de nouveaux réacteurs (SMR et AMR)⁷.

Le CEA est d'ailleurs l'exploitant de toute une série d'installations nucléaires à risque, des réacteurs, en exploitation ou en cours de démantèlement, notamment à Marcoule, Cadarache et Valduc, et se trouve soumis à ce titre aux contrôles de l'ASN et aux évaluations de l'IRSN. L'article R.592-39 du Code de l'environnement prescrit en revanche que l'IRSN exerce des missions d'expertise et de recherche « *à l'exclusion de toute responsabilité d'exploitant d'installation nucléaire de base* »⁸.

Précisons enfin que la réorganisation décidée par le Gouvernement constituerait une régression historique. L'IRSN est en effet issu de l'Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire (IPSN)⁹ qui était à l'origine un simple département au sein du CEA. Il avait fallu plusieurs décennies pour sortir progressivement l'institut de son emprise¹⁰.

Dans ce contexte, on ne comprend pas pourquoi les missions de recherche en sûreté et radioprotection ne seraient pas maintenues au sein du nouveau « pôle de sûreté », sauf à vouloir l'affaiblir, et non pas le renforcer.

Mise à jour du 27/02/2023

Le communiqué du ministre de la transition écologique du 23 février affirme que « *les compétences en matière de recherche et d'expertise en sûreté nucléaire, en radioprotection, en protection et surveillance de l'environnement seront maintenues ensemble au sein de la future autorité de sûreté* ». Il faut toutefois rester vigilant car le diable peut se cacher dans les détails (le maintien de quelques missions circonscrites pourrait donner le change, l'essentiel des moyens allant au CEA). Le 27 février, Gérard Longuet, sénateur et vice-président de l'OPECST, a par exemple évoqué sur France Culture le transfert à l'ASN d'un tiers seulement du personnel de l'IRSN, ce qui n'est pas compatible avec le maintien des missions de recherche.

L'amendement gouvernemental entretient lui aussi l'incertitude : d'un côté, il indique que la nouvelle ASN exercera « *des missions d'expertise et de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* » ; de l'autre qu'il devra se contenter de formuler des « *propositions ou recommandations sur les besoins de recherche pour la sûreté nucléaire et la radioprotection* » qui seront « *communiquées aux ministres et aux organismes publics* ».

⁶ En 2010, le CEA est devenu, sans changement de sigle, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

⁷ Le CEA doit ainsi aider à « *la mise en place du nouveau programme nucléaire français passe aussi par le développement de programmes de petits réacteurs modulaires (SMR) et de réacteurs innovants (AMR), un des enjeux de France 2030* ». Le CPN a acté le 3 février de « *l'accélération de ces travaux, à la fois sur le projet NUWARD développé par EDF mais aussi par le soutien aux projets en développement de petits réacteurs nucléaires avancés afin de pouvoir disposer d'au moins une tête de série dans les années 2030* ». Le projet NUWARD (EDF) est une centrale nucléaire composée de 2 réacteurs de 170 MWe (SMR).

⁸ Même si les installations sont mises à sa disposition et qu'il peut lui-même générer des risques.

⁹ L'IRSN a été constitué par fusion de l'IPSN et d'une partie de l'Office de Protection contre les Rayonnements Ionisants (OPRI), lui-même issu du Service Central de Protection contre les Rayonnements Ionisants (SCPRI), en charge de la surveillance radiologique du territoire français lors de l'accident de Tchernobyl.

¹⁰ Le détachement n'a d'ailleurs jamais été complet, les décrets relatifs à l'IRSN (celui de 2002 comme celui de 2016) prescrivant que « *l'institut veille à la qualité de son expertise et de ses recherches notamment en assurant la mobilité des personnels entre l'établissement et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives* » (article R592-61 du code de l'environnement).

exerçant les missions de recherche concernées, afin qu'elles soient prises en compte dans les orientations et la définition des programmes de recherche et de développement d'intérêt pour la sûreté nucléaire ou la radioprotection ». Cette formulation laisse entendre que les recherches elles-mêmes seront « exercées » par d'autres organismes publics, et notamment par le CEA.

La ministre de la Transition énergétique avait demandé au Président de l'ASN, au Directeur général de l'IRSN et à l'Administrateur général du CEA de lui proposer, d'ici fin février, « *les premières mesures et une méthode de travail* » pour mettre en œuvre la réorganisation. Un plan d'actions a été remis dès le 20 février. Il préconise d'avancer « *sur la définition précise des modalités de mise en œuvre de la réforme* » et notamment sur le « **périmètre des transferts des différentes missions de l'IRSN** ». Le sujet ne semble donc pas vraiment tranché. Quelle que soit la décision finale, il faudra examiner de très près la répartition des missions et des moyens, autant en personnel qu'en financement.

B/ Concernant l'intégration de l'IRSN à l'ASN

Elle satisfait manifestement l'Autorité de Sûreté Nucléaire qui fait valoir 1/ que le modèle intégré associant évaluation et gestion des risques est très répandu à l'étranger ; 2/ qu'il permettra de gagner en efficacité en limitant les interfaces (et que cette évolution est essentielle pour la gestion des situations d'urgence radiologique) ; 3/ que l'intégration est déjà réalisée dans le cas des Équipements sous pression nucléaires (ESPN), les expertises étant réalisées en interne; 4/ que des groupes permanents d'experts¹¹, dont la composition est pluraliste¹² et les avis publics, ont été constitués pour préparer les décisions les plus importantes du collège de l'ASN. La réorganisation associerait donc efficacité, transparence et pluralisme.

Nous pourrions ajouter que l'IRSN est un EPIC¹³, placé sous la tutelle de 5 ministères¹⁴ et géré par un Conseil d'administration de 25 membres dont 9 représentants de l'État désignés par des ministres et 5 personnalités qualifiées également nommées sur décision ministérielle, alors que l'ASN est une autorité administrative indépendante et que « *les membres de son Collège exercent leurs fonctions en toute impartialité sans recevoir d'instruction ni du Gouvernement ni d'aucune autre personne ou institution* ». Le travail d'expertise de l'IRSN s'inscrirait ainsi dans un cadre juridique plus approprié.

L'intégration des moyens d'expertise de l'IRSN à l'ASN n'est pas pour autant sans risque.

De fait, même si ce n'est pas une condition suffisante, la séparation entre l'expert officiel et l'autorité décisionnaire apporte structurellement plus de garanties : 1/ en préservant l'évaluation scientifique et technique des risques des contraintes qui pèsent sur leur gestion ; 2/ en assurant au public une information qui distingue clairement les 2 étapes, l'expertise et les choix de gestion.

1/ Sur la préservation de l'expertise

Lorsque l'expertise est intégrée dans l'organisme en charge des arbitrages et des prises de position, les risques d'ajustement entre l'évaluation et la décision seront évidemment plus élevés, qu'il s'agisse d'allers-retours internes (informels et invisibles pour le citoyen), ou que les attentes et difficultés du « gendarme » soient simplement prises en compte en amont par les services en charge des expertises, que ce soit par anticipation délibérée ou inconsciemment (les biais cognitifs ne sont plus à démontrer), ce qui est très difficile à détecter ou prévenir. Jusqu'à ce jour, l'émulation entre IRSN et ASN a plutôt profité à la protection et à l'information de la population, garantissant la confrontation des idées entre 2 entités distinctes et une information claire à chacun des niveaux.

L'ASN peut trouver dérangeante la publication des avis de l'IRSN et préférer que les écarts éventuels entre sa décision et l'analyse des experts soient moins apparents. Bien qu'inconfortable, cette situation peut procurer une certaine protection contre les pressions, particulièrement fortes en France, où l'État est l'actionnaire majoritaire d'EDF et d'Orano. La préservation d'un système dual paraît également utile dans un contexte où les marges de manœuvre sont de plus en plus réduites entre sûreté nucléaire et sécurité du réseau, avec des arbitrages toujours plus difficiles. Une fois devenue la cible unique des exploitants et du Gouvernement, l'ASN pourrait regretter de ne plus pouvoir s'abriter derrière les conclusions d'une expertise sur laquelle elle peut légitimement revendiquer n'avoir aucune prise.

¹¹ GEP, par exemple sur les réacteurs nucléaires (GPR), les déchets (GPD), le démantèlement (GPDEM), les transports (GPT).

¹² Issus de la société civile, de laboratoires de recherche universitaires, de bureaux de contrôle, des institutions (ANCCLI, OPECST), d'organismes d'expertise, des exploitants concernés par les sujets traités et des Autorités de sûreté étrangères.

¹³ ÉPIC pour Établissement public à caractère industriel et commercial

¹⁴ Défense, Environnement, Industrie, Recherche et Santé.

À cet égard, des déclarations récentes éclairent sur les attentes de nombre d'acteurs. Elles évoquent ainsi 1/ la suppression bienvenue de l'IRSN, qui se prend pour une autorité alors qu'il n'est qu'un simple expert technique (qui veut noyer son chien ...) ; 2/ une Autorité de sûreté qui doit devenir plus réceptive au point de vue des exploitants (ce que pourrait permettre l'ajout de quelques membres bien choisis à son collège) ; 3/ la nécessité pour l'ASN de ne plus se focaliser sur « *la mise en œuvre de la réglementation* » qu'elle édicte car sa mission serait avant tout de « *fédérer les points de vue* » (au premier rang desquels ceux des industriels qui ont largement démontré leur compétence). Tout un programme !

2/ Sur la protection du droit à l'information

La CRIIRAD se heurte régulièrement aux limites de la transparence (cf. volet 2) mais, loin d'apporter des solutions, la réorganisation annoncée pourrait aggraver la situation.

Le président du collège de l'ASN a assuré que l'absorption de l'IRSN ne changerait rien aux habitudes de transparence de l'Autorité de sûreté (publication des avis, des lettres de suite d'inspection, des prises de position...) ¹⁵. Les avis des services en charge des expertises continueront d'être publiés comme l'étaient ceux de l'IRSN.

Conformément à l'article L592-47 du code de l'environnement, l'IRSN publie en effet, à certaines exceptions près ¹⁶, *les avis rendus sur saisine d'une autorité publique ou de l'Autorité de sûreté nucléaire, en concertation avec l'autorité concernée* ». Les avis présentent la problématique, le périmètre d'intervention de l'IRSN, la synthèse de l'évaluation des risques (en matière de sûreté ou de radioprotection) et d'éventuelles recommandations pour les maîtriser. Pour la plupart des avis (mais pas tous) la publication s'effectue dans les 15 jours qui suivent la rédaction, en accord avec l'ASN. L'information est généralement disponible avant que l'Autorité ne publie sa décision (d'imposer ou pas des réparations, d'autoriser ou non des reports, de mettre ou non l'installation à l'arrêt, etc.). D'aucuns considèrent que cette transparence pousse l'ASN à trop en faire et que plus de confidentialité avec des compromis en interne, avant la phase publique, permettraient une approche plus « raisonnable » des dossiers.

Dans son numéro du premier mars 2023, le Canard enchaîné indique qu'il « *s'agirait désormais de ne publier les avis que plusieurs mois, voire plus d'un an, après leur rédaction, et surtout une fois que les décisions finales auront été prises par l'Autorité de sûreté* ». En réponse à ses questions, le ministère aurait indiqué qu'« *il n'y a pas encore de décision prise sur la date de publication des avis* » et l'ASN qu'elle n'a pas de position sur la question. D'après l'article, la décision de « museler » l'IRSN serait déjà prise. La CRIIRAD ne dispose d'aucune information mais si la question est réellement à l'étude, c'est déjà très inquiétant.

Exiger des études préalables et des garanties

Les problèmes relationnels et structurels entre l'IRSN et l'ASN ont déjà été examinés dans le passé, les études concluant que les inconvénients l'emportaient sur les avantages. En 2014, la Cour des comptes avait ainsi jugé que la fusion des deux instances constituerait « *une réponse inappropriée et inefficace* », soulignant « *les difficultés de toute nature* » que cette réorganisation susciterait, considérant par ailleurs que « *l'organisation duale décideur-expert (...) offre de nombreuses garanties en dissociant les composantes qui participent aux décisions prises* ».

Dans ce contexte, étant donné les enjeux d'un accident nucléaire, le moins que l'on puisse attendre du Gouvernement c'est la production d'un dossier étayé, posant un diagnostic précis sur les dysfonctionnements et sur leurs causes, démontrant que les changements annoncés seront à même d'y remédier. **Or, le dossier est vide ! Les améliorations listées dans le communiqué ministériel relèvent plus de l'incantation que d'un raisonnement argumenté.**

La CRIIRAD a pour sa part identifié de nombreux dysfonctionnements dans la gouvernance du nucléaire (cf. partie 2) mais ils ne recourent pas du tout « l'analyse » du Gouvernement et n'appellent pas les mêmes solutions. Pour le Gouvernement, l'argument clef semble être le gain de temps. La ministre de la Transition énergétique affirme que la réorganisation aura pour effet de « *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* ». Or, les dossiers qu'a analysés la CRIIRAD ne pointent pas les relations ASN/IRSN comme la cause principale des ralentissements.

Lorsque l'on analyse par exemple le fiasco de l'EPR de Flamanville, on constate que des retards majeurs ont au contraire été provoqués par la précipitation de l'exploitant (et l'impuissance de l'ASN à s'y opposer). Pour gagner

¹⁵ La transparence est cependant loin très totale (aucun accès aux délibérations du collège de l'ASN, aux comptes rendus de réunion avec les exploitants, etc.).

¹⁶ Les avis qui relèvent de la Défense nationale ne sont pas publiés. De même les « *avis comportant des informations à caractère individuel ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité des installations* ».

du temps, la coulée des lingots pour les gros composants du circuit primaire a commencé avant même le lancement du débat public, 1 an avant l'enquête publique, 20 mois avant la signature du décret d'autorisation de création ! Plus grave encore, le forgeage de pièces essentielles a été réalisé avant même les qualifications techniques, sans intégration des prescriptions de l'arrêté de 2005 (que l'ASN peinait d'ailleurs à mettre en musique). Au final, « l'accélération des procédures » a conduit à des retards de plusieurs années et fait perdre des sommes colossales, mais le plus grave est que tous les défauts ne sont pas réparables et que l'installation sera mise en service avec des composants qui ne présentent pas le niveau de garantie attendu et qui requièrent la mise en œuvre de mesures compensatoires.

Il faut donc un état des lieux précis, identifiant les causes profondes et réelles des ralentissements, du côté de l'IRSN, mais aussi de l'ASN et des exploitants, sans oublier le Gouvernement et l'État (qui n'est pas le dernier à provoquer des retards, voire à ne pas remplir ses obligations réglementaires). Il faut aussi déterminer les risques associés aux mesures d'accélération, au fait de court-circuiter telle ou telle instance, de simplifier telle ou telle étude. À cet égard, le fait que le Gouvernement se dispense de toute étude d'impact sur sa décision de réorganisation augure très mal de la suite.

Pour l'instant, l'impréparation est manifeste (soudaineté, imprécisions, virements de bords...) alors qu'il importe de bien réfléchir aux avantages mais surtout aux inconvénients de chaque modèle d'organisation de façon à les assortir de mesures compensatoires qui en diminuent au maximum l'impact. Il est de la responsabilité des Parlementaires d'exiger un dossier bien étayé et des débats contradictoires. Une étude comparative des expertises conduites par l'IRSN et par la Direction des ESPN¹⁷ (service interne de l'ASN) sur des dossiers représentatifs serait certainement utile, tout comme l'analyse du traitement des divergences entre les 2 organismes.

Ajoutons pour conclure que les réformes, même justifiées, sont généralement énergivores et chronophages ce qui est particulièrement malvenu vu le niveau de sollicitations déjà élevé des services d'expertise, d'inspection et d'instruction. De plus, lorsque les motivations sont floues et que le diagnostic n'est pas partagé, elles peuvent déstabiliser et démotiver les équipes. Si le communiqué ministériel affirme que l'intégration de l'IRSN à l'ASN va « *accroître l'attractivité des métiers de la sûreté nucléaire en concentrant le budget et les moyens au sein de la nouvelle organisation* », cela ne semble pas être l'avis du personnel de l'IRSN : des centaines d'ingénieurs et de chercheurs se sont mis en grève les 20 et 28 février contre la décision du Gouvernement (un préavis a été déposé pour le 13 mars).

Par ailleurs, réuni le 6 mars 2023 en session extraordinaire, le Comité d'Orientation des Recherches (COR) de l'IRSN a alerté « *solennellement la puissance publique et la représentation nationale* » sur les conséquences du démantèlement de l'Institut, notamment sur « *les risques majeurs de perte de compétences dans des délais très brefs* » et sur « *les effets démobilisateurs d'une décision prise sans clarté sur ses motivations* »¹⁸. Une semaine plus tôt le conseil scientifique de l'IRSN avait mis en garde contre un « *risque de déstabilisation majeure des équilibres mis en place depuis la création de l'IRSN* ».

¹⁷ Équipements sous pression nucléaires

¹⁸ [Motion du COR](#) de l'IRSN contre le démantèlement programmé de l'IRSN