



Fusionner l'Expert des risques nucléaires et l'Autorité de sûreté : un projet dangereux

Alors que le projet de fusionner l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a été rejeté par le parlement au printemps 2023, le gouvernement revient à la charge avec la préparation d'un nouveau projet de loi qui sera examiné par le Sénat prochainement.

A l'invitation de plusieurs députés, l'intersyndicale de l'IRSN a organisé le 14 novembre à l'Assemblée nationale une table ronde avec plusieurs experts du domaine de la sûreté. Ce document présente une synthèse des principaux messages issus de cette table ronde¹.



On ne peut pas dire que la fusion IRSN – ASN améliorerait la régulation des risques nucléaires et radiologiques, alors que les difficultés rencontrées par le système de régulation actuel n'ont toujours pas été identifiées.

M. De Boeck fait part de sa surprise lorsqu'il a pris connaissance du projet de fusion : « j'ai, été assez surpris effectivement qu'on amène la solution sans avoir identifié quels sont les problèmes actuels [...] dire : « On met l'ASN et l'IRSN ensemble et ça va aller mieux qu'avant », ça me paraît à ce stade plutôt un vœu pieux que le résultat d'une analyse et d'une démonstration ».

¹ Président : Gérard Leseul, député PS, vice-président de l'OPECST

Participants : Benoît De Boeck, ancien Directeur général de Bel V, support technique belge ; Jean-Claude Delalonde, Président de l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI) ; Jacques Devos, ancien collaborateur de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) ; Benoit Journé, Professeur en Sciences de gestion à l'Université de Nantes, François Jeffroy et Nevena Latil-Querrec, intersyndicale de l'IRSN.

La France, mais aussi la Belgique, ont déjà envisagé et écarté un projet de fusion de l'expert technique et de l'autorité.

En 2024, la cour des comptes concluait que la fusion des deux organismes constituerait une réponse inappropriée

M. Delalonde rappelle que dans son rapport de 2014, la Cour des comptes a conclu sans ambiguïté : « *La fusion des deux organismes constituerait une réponse inappropriée par les multiples difficultés juridiques, sociales, budgétaires et matérielles qu'elle soulèverait* ». Je m'étonne que par un coup de baguette magique, quelques années plus tard, on demande au Parlement de voter l'inverse, alors que la Cour des comptes, depuis 2014 n'a pas changé d'avis ».

En Belgique, un certain nombre de personnes se sont demandé « pourquoi maintenir deux entités distinctes ? », on s'est rendu compte que ce n'était pas une bonne idée

M. De Boeck partage l'expérience Belge : « *L'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) est devenue opérationnelle en 2001. À cette date-là, l'appui technique, c'était AVN, puis à partir de 2008 Bel V a pris la suite en étant sous la tutelle de l'AFCN, par le fait que le Conseil d'administration de Bel V est composé majoritairement de membres du Conseil d'administration de l'AFCN. Du coup, un certain nombre de gens se sont dit : « Pourquoi maintenir deux entités distinctes ? ». Mais effectivement, on s'en est rendu compte à temps, que le processus d'intégration allait être très compliqué, entre autres à cause des statuts des personnels qui étaient très différents. Il y avait également la crainte que l'on perde la motivation d'une partie du personnel ; ou qu'une partie du personnel dise : « Non, non, nous ne voulons pas aller dans quelque chose qui est trop proche de l'État ». Il y a eu une crainte finalement d'avoir une forme de dégradation de la qualité du contrôle nucléaire. Par ailleurs, on a aussi réfléchi et identifié les avantages d'avoir deux entités distinctes. La séparation joue un rôle d'aiguillon pour Bel V, qui doit toujours améliorer la qualité de l'expertise pour prouver sa valeur ajoutée. Si on était intégré, on serait presque des fonctionnaires. En tout cas, en Belgique, c'est comme ça que ça a été perçu. Et donc, peut-être moins portés à montrer notre valeur ajoutée. D'autre part, il y avait une complémentarité entre l'autorité, solide, qui fixe les règles et punit les contrevenants, et d'autre part l'appui technique plus souple, plus orienté technique et qui peut réagir plus vite en cas de besoin. Ces arguments l'ont finalement emporté et le projet n'a jamais abouti. Il n'est jamais monté au niveau politique. C'était une volonté de certains à l'AFCN de « mettre le grappin sur Bel V », mais on s'est rendu compte que ce n'était pas une bonne idée ».*

Un agent de l'ASN confirme les propos de M. De Boeck : « *Effectivement, les agents de l'ASN ont des inquiétudes. Il faut savoir qu'au sein de l'ASN, nous sommes à 80 % fonctionnaires, 20 % contractuels. On se pose la question de comment va-t-on faire vivre un conglomérat de salariés de droit privé, de fonctionnaires et de salariés publics ? Quelle va être la place – en particulier, les collègues fonctionnaires ont des inquiétudes – dans l'inspection qui est un domaine assez régalien ? Quelle va être leur place ? La hiérarchie ?* ».

Ce que fait également un salarié de l'IRSN : « *On fait à la fois de la recherche et de l'expertise. Pour faire ça, il y a quelque chose qui est magnifique, c'est le statut d'EPIC de l'IRSN. Grâce à ce statut, on peut faire des partenariats avec des exploitants, on peut faire des partenariats avec des universités, on peut faire parfois un peu de prestations pour les exploitants qui nous enrichissent aussi. On peut fabriquer des dosimètres.... Tout ça, ça fait une richesse de l'institut qui nous nourrit en permanence. Si on n'a plus ce statut d'EPIC, ce qui est clair, c'est que tout sera plus compliqué. On nous dit : « Ce n'est pas grave. La recherche, on va la mettre dans l'ASNR ». Mais ce ne sera plus un EPIC et plein de choses seront très compliquées à faire. Je n'arrive pas à comprendre ce qu'on va gagner en fluidité en sachant que tout sera plus compliqué ».*

Aujourd'hui, la précaution irait plutôt dans le sens du maintien d'un système qu'on connaît, qu'on fait monter en capacité par des budgets renforcés

M. Journé indique que si l'on veut monter en capacité pour permettre au système de régulation de faire face à la relance du nucléaire, il y a deux stratégies : « *Soit, on pense qu'un nouveau système va dès le*

départ être en capacité d'absorber plus de volumes et de faire aussi bien que l'ancien. Soit, on se dit que l'on fait monter l'ancien système, que l'on connaît bien, en capacité. Aujourd'hui, la précaution irait plutôt dans le sens du maintien d'un système qu'on connaît, qu'on fait monter en capacité par des budgets renforcés ».

La fluidité du système de régulation actuel a déjà été améliorée et pourrait l'être encore sans qu'il soit nécessaire de fusionner l'IRSN et l'ASN.

On travaille main dans la main, avec l'ASN, il n'y a aucun souci

M. Devos indique d'emblée que : « *L'IRSN et l'ASN sont deux organismes qui se connaissent et travaillent ensemble depuis très longtemps. Ils ont des processus de travail dont ils discutent régulièrement pour les améliorer. Il reste sûrement des améliorations possibles, mais rien ne va automatiquement résulter de leur fusion* ».

Un salarié de l'IRSN témoigne de la fluidité de la coopération entre l'IRSN et l'ASN : « *On se coordonne, on se parle, il n'y a aucun souci de ce côté-là. Je suis très surpris d'entendre qu'il y a des problèmes à ce niveau. Ce n'est pas mon vécu de tous les jours. On travaille main dans la main, avec l'ASN, il n'y a aucun souci* ».

Ce qui encombre le processus d'instruction ne relève pas de la structure de l'organisation

M. Devos complète le propos sur la question de l'amélioration de la fluidité en identifiant plusieurs pistes : « *Ce qui m'avait frappé lorsque je travaillais à l'ASN, c'est que le processus d'instruction était encombré de dossiers qui étaient d'importance mineure, parce qu'EDF tenait à avoir sur les changements qu'il faisait une bénédiction de l'ASN. C'était très lourd. Je crois que ça a été allégé depuis, mais c'est un des éléments qui mériterait d'être regardé. [...] Deuxième élément de lourdeur, c'est ce que j'appelle « le sur-mesure », c'est-à-dire qu'EDF qui a de gros moyens d'ingénierie, n'hésitait pas à bâtir des démonstrations très savantes, qui étaient parfois au service du maintien en état de matériels qu'il aurait mieux valu remplacer. Tout le monde aurait gagné à dire : « Ce matériel qui présente quelques défauts, des faiblesses, pourquoi ne le remettez-vous pas en conformité plutôt que de montrer avec des démonstrations très compliquées qu'il peut encore assurer son service ? » C'est un gros facteur d'encombrement. Là-dessus, je pense qu'il y a déjà eu de gros progrès. Les déclarations récentes de responsables d'EDF montrent qu'ils entendent aller dans ce sens-là, mais c'était une des grosses sources d'encombrement* ».

Le souci, c'est la quantité des dossiers et l'ajustement des moyens alloués chez l'exploitant, à l'IRSN et à l'ASN pour les traiter

Un salarié de l'IRSN aborde la question des ressources : « *Le souci, c'est la quantité des dossiers et l'ajustement des moyens alloués chez l'exploitant, à l'IRSN et à l'ASN pour les traiter. Les délais sont notamment dans la capacité de l'exploitant à répondre aux questionnements formulés par l'IRSN sur des bases techniques et scientifiques. Souvent, l'exploitant se rend compte que nos questions sont pertinentes et comme elles sont pertinentes, il ne peut pas les balayer d'un revers de main. Il lui faut du temps pour y répondre. Dans ces cas-là, l'IRSN attend et pendant ce temps d'attente, on ne peut pas conclure et donc évidemment, l'autorité ne peut pas prendre position. Quand vous avez ça sur un dossier, ça va. Mais quand vous multipliez par trois, par quatre, par cinq, par dix ...* ».

M. Journé considère que le projet devrait poser la question de la fluidité des processus en intégrant mieux le point de vue des gens du terrain : « *Il me semble que l'enjeu, c'est que les gens du terrain puissent faire un bon travail, un bon travail d'expert, un bon travail de chercheurs, un travail, chacun à leur niveau, pour la sûreté nucléaire. Or, il me semble que la discussion porte sur des enjeux de rapidité et de fluidité tels que posés par les Directions générales. Prenons l'idée qu'il faut un interlocuteur unique face à l'exploitant pour améliorer le système, le fluidifier. Je pense que cette approche n'a pas forcément de sens pour tous les gens qui œuvrent au quotidien pour la sûreté... Enfin, elle n'a pas le même sens selon les niveaux hiérarchiques. Un projet qui peut avoir beaucoup de sens à un certain niveau hiérarchique, peut ne pas en avoir ou en avoir beaucoup moins au niveau opérationnel. Je reviens vraiment sur cette idée que*

l'opérationnel est essentiel à la sûreté nucléaire pour permettre à chacun de faire un bon travail à son niveau ».

M. Devos appelle à « résister à la tentation de simplement dire aux gens : « Courez plus vite » pour améliorer l'efficacité. C'est le réflexe primaire. Je l'ai vécu, ça ne marche pas. Il est important dans ces cas-là de remettre en cause certaines pratiques existantes, aussi bien chez les trois acteurs du trio. Il y a des pratiques de l'exploitant qui sont à remettre en cause, il y a des pratiques de l'autorité qu'il faut remettre en cause, il y a des pratiques de l'expertise qu'il faut remettre en cause. Il faut non seulement faire cela, mais il faut s'y investir intellectuellement, par exemple en examinant la réglementation. La réglementation apporte normalement des outils de simplification, mais elle génère peut-être un travail inutile, il faut peut-être la simplifier, il faut peut-être enlever des choses. Il faut sans doute l'éclairer par un certain nombre de guides. Un travail est en cours, mais, à mon avis, l'effort actuel est en retrait par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays. J'ai été amené à dire, à noter dans une réunion internationale comme une bonne pratique, le fait que certaines autorités étrangères révisaient ou relisaient leur réglementation tous les 5 ans. Je ne sais pas si actuellement on relit, on révisé, on réexamine notre réglementation tous les 5 ans ».

Un salarié de l'IRSN souligne que « l'injonction à l'accélération portée par le projet de fusion rappelle furieusement des études d'accidents et notamment l'accident de la navette Challenger avec le mot d'ordre de la NASA : faster, better, cheaper et au bout l'explosion de la navette. Cela prend plusieurs années, il y a un délai d'incubation, mais je suis vraiment préoccupé, ma crainte est la désorganisation annoncée prépare un problème ».

EDF, l'IRSN et l'ASN ont déjà défini des stratégies d'expertise pour l'EPR2 et les SMR et la fusion n'apportera pas de réponse aux problèmes de ressources et de compétences qui ont été identifiés.

On a défini une stratégie d'expertise qui couvre la période jusqu'à fin 2025, c'est une chose qu'on a anticipée, qui ne me semble pas être un frein à la relance

Un salarié de l'IRSN indique : « On travaille déjà sur l'EPR2. On a anticipé l'expertise de certains dossiers, à la demande d'EDF qui avait besoin de sécuriser son projet. Depuis 2021, on est dans un programme d'expertise anticipée des référentiels, c'est-à-dire la manière dont on fait les études sur un certain nombre de sujets, sur l'EPR. Quelques mois avant l'annonce du projet de fusion en février 2023, on a travaillé avec l'ASN sur un programme d'expertise de la demande d'autorisation de création de l'EPR2. On a défini une stratégie d'expertise qui couvre la période jusqu'à fin 2025, avec un planning très détaillé sur les sujets à expertiser, le cadencement, le calendrier d'expertise. C'est donc une chose qu'on a anticipée, qui ne me semble pas être un frein à la relance ».

On n'a pas la compétence et il n'y a pas la compétence sur le marché. Ce n'est pas la fusion qui va aider

Un salarié de l'IRSN : « Sur les SMR, c'est un sujet sur lequel l'IRSN se prépare depuis plusieurs années maintenant. On constate que le gouvernement a donné beaucoup de moyens aux concepteurs des SMR. Ce qu'on a un petit peu oublié dans le montage, c'est qu'il faut aussi mettre de l'argent pour pouvoir les expertiser, et aussi bien côté ASN que côté IRSN. Ça n'a pas forcément été pris en compte. [...] On discute actuellement avec différents porteurs de projets. Certains ne sont pas forcément habitués à discuter avec une autorité de sûreté ou son appui technique. On met en place avec l'ASN des processus adaptés d'échanges avec ces porteurs de projets, pour à la fois les acculturer à la sûreté, à notre vision de la sûreté et les alerter sur les choses importantes. [...] Il faut nous préparer, parce qu'une partie de ces SMR sont des réacteurs avec des technologies connues que globalement on maîtrise. Mais il y a aussi des projets de réacteurs de 4^{ème} génération sur lesquels on va avoir un manque de compétences dans les années à venir. C'est assez surprenant, certains porteurs de projets nous disent : « Il vous faut combien ? Quels sont les moyens qu'il vous faut pour expertiser le dossier ? » Je dirais que ce n'est pas une question de moyens. Ils nous donneraient des millions d'euros, on n'a pas la compétence et il n'y a pas la compétence sur le marché. Les compétences sont peut-être au CEA en partie. Et encore, ils n'ont pas réussi sur toutes les filières. Il y en a un petit peu en interne et ensuite, les écoles n'ont pas investi sur ces sujets-là. Elles ont

investi un petit peu sur les REP parce qu'il y a EDF, Framatome qui ont poussé, mais sur ces nouvelles technologies, on n'a pas vraiment investi. Ce n'est pas la fusion qui va aider ».

Alors que notre charge de travail augmente, le projet de fusion va désorganiser le système actuel, donc au plus mauvais moment

Un salarié de l'IRSN souligne que l'on n'a pas le temps pour gérer une transition entre deux systèmes : *« Selon le gouvernement, les nouveaux projets vont démarrer dans les 5 ou 10 années à venir. Mais le temps du chantier n'est pas le temps de l'évaluation de sûreté ou de sécurité de ces projets qui commence en amont même de poser le dossier d'autorisation de création. Quand on parle de l'EPR2 de Penly, pour nous, ce n'est pas le futur. On est déjà dans les expertises de l'EPR2 de Penly, expertises qui seront en partie communes aux six EPR2 car leur conception en termes de sûreté ne va pas différer. On nous parle des futurs SMR qui vont arriver. Or, hier, j'étais en présentation du dossier de l'option de sûreté du SMR Maine-Loire d'EDF. Ce n'est pas dans 5 ans, c'est dès maintenant. On l'instruit là maintenant. C'est la même chose pour le projet Cigéo, le dossier d'autorisation de création est en cours. Et alors que notre charge de travail augmente, le projet de fusion va désorganiser le système actuel, donc au plus mauvais moment. Je ne comprends pas. En tant qu'experte, ça me dépasse ».*

Selon les recherches en organisation et management, 80 % des fusions sont des échecs au regard des objectifs fixés au départ, que ce soit dans le secteur privé ou public.

Faire travailler ensemble des gens qui ont une histoire et des pratiques différentes, ça nécessite énormément de temps

M. Journé précise que *« derrière ces raisons des échecs des fusions, il y a la sous-estimation de la complexité à faire travailler ensemble, de façon fluide et efficace des structures qui ont acquis dans le temps des manières de faire, des pratiques, et surtout une certaine représentation de ce qui constitue la sûreté d'une installation. Tous ces éléments forment une culture propre à chaque organisation. Faire travailler ensemble des gens qui ont une histoire et des pratiques différentes, ça nécessite énormément de temps et un accompagnement organisationnel et managérial qui aujourd'hui n'est pas vraiment défini. Cette difficulté n'est pas mentionnée, c'est un point qui est absent. [...] De plus, la transition entre la phase actuelle et le résultat de la fusion ne me semble pas non plus définie, pas plus que le point d'arrivée de la fusion. »*

Le risque du « silence organisationnel »

M. Journé ajoute que *« les promoteurs du projet de fusion partent du principe que dès lors qu'il y a la volonté politique d'aller vers la fusion, l'intendance suivrait. Or, là, l'intendance est sans doute l'élément majeur qui constitue la capacité du système à faire face aux enjeux, y compris les enjeux de l'avenir, c'est-à-dire cette relance du nucléaire ».* Il conclut : *« Si la fusion, d'un point de vue très opérationnel, pose des difficultés, les tensions qui existaient entre les deux acteurs vont désormais se jouer à l'intérieur d'un même ensemble, elles ne vont pas nécessairement disparaître. Elles vont même parfois se renforcer tout en restant plus « invisibles », en tout cas, non mises en discussion. Ce qui risque de se produire, c'est ce qu'on appelle un « silence organisationnel ». C'est-à-dire qu'on sait qu'il y a des difficultés, il y a des problèmes, mais sans que l'on arrive à s'en saisir véritablement dans le cadre d'une structure unifiée, là où l'existence de deux structures différentes, facilite la mise en discussion des problèmes ».*

Le projet de fusion IRSN-ASN dégraderait la robustesse du système actuel qui repose sur la mise en discussion de la complexité technique entre trois acteurs : Exploitant, IRSN, ASN.

Le traitement de la complexité du nucléaire ne réside pas uniquement dans la réalisation d'études et de démonstrations, mais elle passe par un dialogue

Selon M. Journé, *« Le terme de « dualité » masque trop, pour moi, le fait que c'est un jeu à trois dans lequel l'exploitant porte la responsabilité de la sûreté. Quand on dit que c'est un système dual, on a l'impression que c'est juste entre l'ASN et l'IRSN. Or, on a vraiment un système à trois et le projet actuel*

n'interroge pas ce qui serait perdu en passant à un système à deux... C'est mentionné dans le rapport, mais il semble que cela n'interroge pas en profondeur les risques de modification de ce que l'on entend par responsabilité de l'exploitant, avec l'introduction d'interprétations qui n'ont pas été clairement clarifiées et débattues [...] L'intérêt du système de gouvernance à trois est que chacun a son identité, son rôle qui est stabilisé. Ces trois acteurs ont en gestion la sûreté nucléaire qui recouvre des problèmes complexes. Le traitement de la complexité du nucléaire ne réside pas uniquement dans la réalisation d'études et de démonstrations, mais elle passe par un dialogue. C'est dans le dialogue qu'on prend la mesure de la complexité des problèmes, et qu'on va trouver ensemble des solutions qui parfois ne préexistent pas ».

Le jeu à trois permet toutes sortes de négociations et de souplesse tout en réduisant les risques de collusion

M. Journé souligne que, « si le système mobilise trois acteurs, les échanges ne sont pas des trilogues, mais ce sont des dialogues à deux sous le regard du troisième : c'est un dialogue ASN-IRSN sous le regard de l'exploitant, un dialogue exploitant-IRSN sous le regard de l'Autorité de sûreté, et c'est un dialogue exploitant-ASN sous le regard de l'IRSN. L'intérêt de ce jeu à trois, c'est que cela permet toutes sortes de négociations et de souplesse, d'exploration de la complexité, tout en ayant un ressort de rappel sur des risques de collusion. En effet, à partir du moment où deux acteurs feraient trop de négociations, le troisième serait un élément de rappel. Il y a donc une forme de régulation par le dialogue qui existe aujourd'hui, qui est certes complexe, mais qui correspond bien à l'histoire du système français et à la culture de la sûreté nucléaire en général ».

Le dialogue à trois organise la confrontation entre connaissances certaines, incertaines et ignorances pour aboutir à une évaluation fiable du niveau de sûreté d'une installation ce qui prend du temps

M. Journé plaide pour le respect de la temporalité bien spécifique du nucléaire : « La sûreté, repose sur la connaissance. La gouvernance de la sûreté repose sur la mise en discussion de connaissances déjà existantes et sur la production de nouvelles. Or, produire de la connaissance, la diffuser, faire en sorte que les gens se les approprient véritablement, ça prend du temps. Je dirais que l'argument qui consiste à dire qu'il faut aller plus vite, on peut le comprendre, mais en même temps, cela heurte en partie la nature même de ce sur quoi la sûreté repose. C'est vraiment cette notion d'économie de la connaissance qui est au cœur. Le dialogue à trois, entre l'exploitant, l'IRSN et l'ASN organise la confrontation entre connaissances certaines, incertaines et ignorances pour aboutir à une évaluation fiable du niveau de sûreté d'une installation. Tout cela prend du temps ».

M. Devos complète ce propos en insistant sur l'intérêt de protéger la liberté de l'expert : « ça peut être inconfortable. Je l'ai vécu, je sais de quoi je parle, mais c'est indispensable. C'est une des choses qui peut nous éviter tous de penser la même chose. Beaucoup de gens dans ce milieu sont issus un peu du même monde, ils ont été un peu chez les exploitants, un peu à l'IRSN, etc. Il y a un grand risque de tous penser la même chose et de ne pas savoir évoquer quelque chose d'imprévu. Le fait que l'expert soit libre, de temps en temps, c'est bénéfique ».

Le projet de fusion IRSN-ASN dégraderait la fluidité des processus de prise de décision en positionnant les compétences d'expertise en sûreté et sécurité de l'IRSN dans deux entités distinctes (l'ASNR pour la sûreté, le Minarm pour la sécurité).

Il y a contradiction à intégrer IRSN et ASN pour fluidifier le processus, tout en séparant expertise de défense et expertise civile

Ce point est abordé par M. Delalande : « Pour nous, en séparant l'expertise relative à la sécurité et en ne transférant pas la Direction de l'expertise nucléaire de défense de l'IRSN à l'ASNR, il y a une contradiction. C'est flagrant, il y a séparation, alors qu'on nous dit que c'est en intégrant que l'on va fluidifier. [...] Je pense que les parlementaires devront dire comment ils gèrent cette contradiction : accepter la séparation dans un cas, et la refuser dans l'autre ».

Confier l'expertise de la sûreté et de la sécurité des installations du CEA à des salariés du CEA pose un problème de déontologie

M. Delalonde ajoute que le projet prévoit que la mission d'expertise de défense soit transférée au Minarm, mais que les salariés IRSN soient transférés au CEA et deviennent donc des salariés CEA : « *Pour moi, cela va poser un problème de déontologie, parce que cela voudrait dire que ces salariés vont devoir expertiser la robustesse sécuritaire de leurs propres installations. C'est quand même problématique* ».

Les experts en sécurité ont besoin de l'expertise des personnes qui travaillent en sûreté pour bénéficier de leurs connaissances sur le fonctionnement des installations nucléaires

Un salarié de l'IRSN détaille les conséquences négatives de la séparation entre expertise de sûreté et expertise de sécurité qui serait induite par le projet de fusion IRSN-ASN : « *On a une forte dépendance dans le travail qui est réalisé par les experts IRSN en sûreté et sécurité. Les experts en sécurité ont besoin de l'expertise des personnes qui travaillent en sûreté pour bénéficier de leurs connaissances sur le fonctionnement des installations nucléaires. Il faut bien voir que la sécurité des installations a pour but, en bonne partie, d'empêcher une compromission de la sûreté des réacteurs nucléaires. D'ailleurs, on voit que l'expertise commune, si je puis dire, intéresse également l'exploitant. Dans le cadre de l'EPR2, EDF a par exemple manifesté un fort intérêt que, pour le contrôle commande, les sujets de la sûreté et de la sécurité soient expertisés de manière conjointe.* ».

Le besoin d'intégration de la sûreté et de la sécurité croît fortement

Un salarié de l'IRSN complète le propos : « *La protection contre les actes de malveillance n'existait pas de manière aussi poussée quand on a construit le parc nucléaire, quand il y a eu le plan Messmer. On est aujourd'hui dans un contexte géopolitique qui nous conduit à la prendre en compte de façon beaucoup plus forte. C'est un sujet grave et important à prendre en compte dans les années à venir. On doit aussi prendre en compte les développements des usages de l'informatique et l'augmentation du risque cyber. La cybersécurité, ça n'existait pas en 1970, ça existe maintenant. Pour les petits réacteurs modulables (SMR), le problème, c'est que la sécurité doit être intégrée dès la conception de l'installation, parce que si on veut un SMR à côté de zones industrielles et urbanisées, ce ne sera pas sur un périmètre ultra sécurisé. Pour développer cette sécurité intrinsèque à l'installation, il faut que les experts de la sécurité et de la sûreté travaillent en étroite relation. Et on ne va pas fluidifier le système puisque la sécurité sera prise en charge par des personnes qui seront transférées au CEA, mises à disposition du MINARM, et qui travailleront pour le HFDS... Mais ces gens-là ont besoin de travailler avec les experts en sûreté nucléaire qui seront à l'ASNR !* ».

Un salarié de l'IRSN précise : « *Pour les SMR, il y a une nécessité d'intégrer la sécurité à la conception de ces installations, parce qu'effectivement, potentiellement, on est plus près des populations, mais on est aussi plus près du réacteur lui-même. Ça veut donc dire prendre en compte les aspects sécuritaires des designs des installations. C'est compliqué à prendre en compte sur des grosses installations comme un REP, mais différentes barrières physiques peuvent être interposées. Sur certains concepts de SMR, potentiellement, l'aspect sécuritaire peut tuer le concept* ».

La NRC américaine et l'AFCN belge traitent de la sécurité et de la sûreté, parce qu'il semble important de bien gérer l'interface

Un salarié de l'IRSN souligne que la NRC, qui est brandie par les promoteurs du projet de fusion comme un modèle, est une autorité de sûreté et une autorité de sécurité, ce qui ne serait pas le cas en France avec le projet de loi qui est proposé, qui maintiendrait la séparation des autorités en charge de la sécurité (HFDS du MTE) et de la sûreté (ASNR) et amplifierait en séparant également les expertises de sûreté et de sécurité. Sur ce point, M. De Boeck ajoute : « *En Belgique, l'AFCN et son appui technique traitent tous les deux de la sécurité et de la sûreté, parce qu'il nous semble important de bien gérer l'interface. Les exigences de sécurité ne sont pas nécessairement compatibles avec les exigences de sûreté. Quand c'est traité par des organismes qui sont vraiment disjoints, c'est beaucoup plus compliqué* ».

Le transfert de la DEND au MINARM, va desserrer les liens entre sécurité et sûreté et dégrader notre capacité de gestion de crise

Un salarié de l'IRSN souligne que l'expertise en sécurité des installations est aussi mobilisée dans le cadre de la gestion de crise : « *Quand un événement survient sur une installation, par exemple la rupture d'un tuyau, il est nécessaire de déterminer si son origine est accidentelle ou malveillante. Les conséquences d'un accident comme la rupture d'une tuyauterie sont définies dans la démonstration de sûreté. Pour autant, les conséquences et la cinétique d'un accident relevant d'un acte de malveillance ne sont pas forcément les mêmes. Dans le centre technique de crise actuel de l'IRSN, les experts de la sécurité sont d'astreinte et interviennent en même temps que les experts de la sûreté. Le transfert de la DEND au MINARM, va desserrer les liens entre sécurité et sûreté et dégrader notre capacité de gestion de crise* ».

Le projet de fusion IRSN-ASN dégraderait la qualité du soutien technique apporté actuellement dans le domaine des risques radiologiques par l'IRSN à plusieurs directions centrales de l'administration.

Un salarié de l'IRSN explique : « *On a beaucoup parlé sûreté, c'est bien normal car c'est ce qui a amené ce projet de réforme. Mais il y a pas mal d'autres activités à l'IRSN, sur lesquelles je voudrais insister, celles au profit des Directions générales : Direction générale du travail, Direction générale de la santé, Direction générale de la prévention des risques, etc. L'IRSN leur apporte essentiellement un soutien par rapport à des politiques publiques. Il s'agit d'appuyer avec des éléments purement techniques la faisabilité, la pertinence de certains dispositifs pour protéger les concitoyens d'expositions liées par exemple au médical, à certaines expositions à des radioéléments naturels. Je prendrai l'exemple récent d'une demande concernant le niveau de protection des masques contre le radon. Pour répondre, il faut avoir des installations pour tester des masques. Ces demandes d'appui technique sont faites par des Directions générales de Ministères qui demandent uniquement un appui technique. Avec le projet de fusion, elles s'adresseraient à une Autorité administrative indépendante, ce qui pose clairement la question de la séparation expertise-décision, alors que le projet n'apporte aucune garantie à ce sujet* ».

Le projet de fusion IRSN-ASN dégraderait la transparence de la régulation qui repose aujourd'hui sur une véritable association du public aux expertises, avec un retour à une simple information comme il y a 30 ans.

M. Delalonde interpelle les parlementaires en leur demandant de garantir « *que tout ce que l'on fait depuis 40 ans sera maintenu, et que non seulement on continuera d'être informés, mais aussi de monter en compétences, en transparence pour bien vivre avec le nucléaire* ». Selon lui, « *Cette montée en compétence de l'ensemble de nos membres ne vise pas l'acceptation du nucléaire, c'est un mot que je bannis. Elle vise l'adhésion à un projet. On peut être contre le nucléaire mais adhérer à un projet si on nous assure que la sûreté sera maintenue* ».

Il rappelle que les Commissions locales d'information (CLI) existent depuis 1981 mais qu'elles n'ont été inscrites dans la loi qu'en 2006. Il souligne qu'il a fallu une dizaine d'années pour passer de CLI lieux d'information du public, à des CLI, lieux de véritables dialogues techniques, grâce à l'ASN et à l'IRSN. C'est cette association du public aux processus de régulation, fruit d'un long travail de construction qui risque d'être remise en cause. Or, ça marche : « *L'Anccli, c'est un mouvement où il y a un quart d'élus politiques, un quart de syndicalistes qui travaillent dans les Installations nucléaires, un quart de personnes qualifiées – des experts, des représentants du monde économique – et un quart de représentants des associations de défense de l'environnement, principalement antinucléaires. Depuis la création de l'ANCCLI, toutes nos orientations ont été prises à l'unanimité, avec Greenpeace, avec Sortir du nucléaire, parce que ce qui nous préoccupe, c'est la sûreté. C'est de tout faire pour que la sûreté soit là, qu'elle se développe. Si les enquêtes montrent que les Français ont de plus en plus confiance dans le nucléaire, c'est notamment parce qu'ils considèrent qu'ils ont des exploitants responsables, parfaitement contrôlés par une autorité indépendante, avec le soutien de l'IRSN, l'expert public français reconnu internationalement. C'est aussi parce que le réseau des CLI et l'Anccli ont réussi ces 17 dernières années à passer de*

l'information à une montée en compétences de la population par notre intermédiaire, ce qui a permis de ne pas simplement rester dans : « Je suis pour ou je suis contre le nucléaire ».

M. Delalonde met en garde les parlementaires : *« Que le gouvernement décide de réorganiser le système actuel, je ne vois pas du tout d'objection. Je pense même, en tant qu'ancien chef d'entreprise, que c'est normal, mais pas dans n'importe quelles conditions, pas n'importe comment, et pas aussi rapidement dans un domaine aussi complexe que le nucléaire. En tant que parlementaires, excusez-moi, je suis un peu provocateur, mais prenez garde en essayant d'aller vite, trop vite, ... Notre organisation est robuste, on a mis 50 ans pour y arriver. Avec ce projet de fusion, le risque est grand, la chute risque d'être très lourde ».*

S'il devait être maintenu, le projet de fusion IRSN-ASN devrait d'abord être abordé comme un projet de réorganisation de l'Autorité de sûreté nucléaire.

M. Journé fait référence aux recherches qu'il a dirigées au sein de la Chaire de l'Institut Mine Telecom Atlantique sur les relations de sous-traitance : *« L'une des leçons tirées de nos recherches, c'est que lorsqu'un donneur d'ordre décide de confier une activité à faire à un sous-traitant, la réussite du projet est liée au fait de le considérer comme étant d'abord un projet de réorganisation du donneur d'ordre. Ce n'est pas le donneur d'ordre qui se soulage d'un problème en donnant quelque chose à faire à quelqu'un qui serait miraculeusement en capacité de faire, et de s'articuler finement et sans problème de fluidité attendue avec l'organisation du donneur d'ordre. On n'est pas sur un modèle de Lego dans lequel on retire une brique du Lego qu'on donnerait au sous-traitant. Quand on fait ça, l'enjeu principal, c'est la réorganisation du donneur d'ordre lui-même, de façon qu'il continue à maîtriser ce que fait son sous-traitant et qu'il reste pleinement responsable. Cette responsabilité ne migre pas. Il me semble que ce schéma d'analyse peut s'appliquer au projet de fusion ASN-IRSN. Une des conditions de réussite de la fusion réside dans la manière dont l'ASN vit ce projet. Le comprend-elle comme étant d'abord un enjeu de réorganisation et de remise en question d'elle-même, pour pouvoir éventuellement bien fonctionner avec l'IRSN absorbé ? C'est-à-dire que pour que ça fonctionne, les premiers qui doivent se remettre en question, ce sont ceux qui absorbent. Je ne suis pas sûr que ce soit compris comme ça. Aujourd'hui, c'est peu explicite dans le projet de loi ».*