



...le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

ADAPTER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE AUX ENJEUX DE NOTRE DÉCENNIE ET CELLES À VENIR

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examiné, le 31 janvier 2024, le **projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, et le **projet de loi organique conjoint**, sur le **rapport de Pascal Martin**.

Pour l'examen de ces textes, la commission s'est fixé une **priorité** essentielle : **maintenir notre sûreté nucléaire au niveau d'exigence le plus élevé possible, en l'adaptant aux enjeux de notre décennie et de celles à venir**. Elle a considéré qu'un **système de sûreté irréprochable** et une **transparence préservée, voire accrue**, étaient des **conditions sine qua non de l'acceptabilité sociale du nucléaire**, sans laquelle la relance de la filière ne pourrait pas se faire.

Estimant que le **projet du gouvernement de fusion** entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection de sûreté nucléaire (IRSN) peut permettre de **renforcer le système de sûreté français dans un contexte « hors normes » marqué par la relance de la filière nucléaire**, la commission a toutefois considéré que le texte qui lui était soumis présentait, en l'état, certains **risques appelant à des ajustements de plusieurs ordres**. Elle a ainsi adopté, principalement sur la proposition du rapporteur et du rapporteur pour avis, 51 amendements pour :

- **préserver la distinction entre expertise et décision**, tout en **renforçant l'expertise tierce et plurielle** par la consécration des groupes permanents d'experts ;
- **garantir un niveau de transparence élevé** ;
- **prévenir les conflits d'intérêts**, notamment pour préserver les capacités de recherche ;
- **mieux associer le Parlement et la société civile**.

1. UN TEXTE PRÉSENTANT DES AVANTAGES CERTAINS DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA RELANCE DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

A. UN PROJET DE LOI VISANT À RENFORCER LE SYSTÈME DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE FRANÇAIS POUR ACCOMPAGNER UN CHANTIER D'UNE AMPLÉUR INÉDITE



Une sûreté nucléaire française duale actuellement structurée autour de l'ASN et de l'IRSN

En France, la **sûreté nucléaire**¹, assurée à titre principal par l'exploitant, est **contrôlée par deux acteurs distincts** :

- l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**, une autorité administrative indépendante (AAI) chargée de prendre les **décisions individuelles et réglementaires** ;

¹ La sûreté nucléaire désigne les mesures prises en vue de prévenir les accidents nucléaires ou d'en limiter les effets.

- l'**Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui exerce des **missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sûreté**, mais aussi de la **sécurité des installations** (prévention et lutte contre la malveillance) et de la **radioprotection** (prévention contre les effets néfastes que peuvent provoquer les rayonnements ionisants).

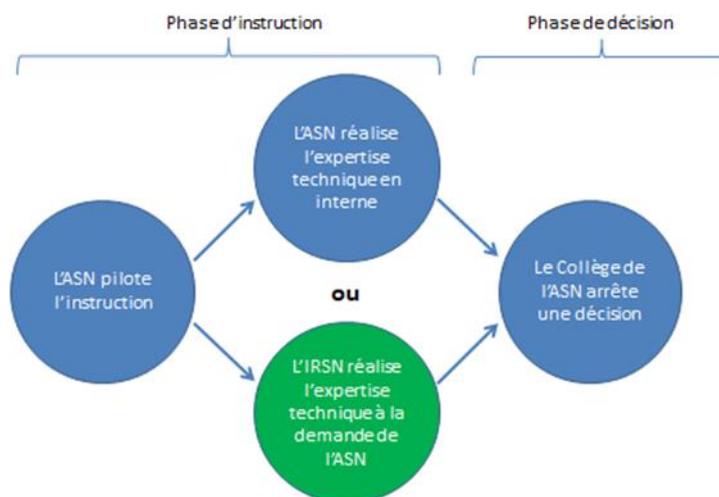
Les quatre piliers de la sûreté nucléaire



Il existe une **séparation fonctionnelle claire entre les deux entités**. L'ASN est chargée de la décision ; pour la plupart des dossiers nécessitant une expertise (environ 300 par an), **elle s'appuie sur l'IRSN qui dispose de l'essentiel de l'expertise, soutenue par ses activités de recherche**. Cette séparation fonctionnelle **n'empêche pas une concertation permanente** entre expertise et décision.

Fruit d'une longue histoire, ce **système est internationalement reconnu** pour sa **qualité technique**, son **indépendance** et sa **capacité à rendre compte** au public de manière transparente.

Processus de décision classique de l'ASN



Un projet visant à adapter la gouvernance de la sûreté pour faire face à une charge de travail inédite

À la surprise générale, la **fusion** entre l'ASN et l'IRSN avait été **proposée par le Gouvernement** dans le cadre de [l'examen du projet de loi « accélération du nucléaire » à l'Assemblée nationale](#), début 2023. Cette **proposition avait été rejetée par les députés**. Malmené, le Parlement avait réagi le 25 avril 2023 par une **saisine de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst)**. Les conclusions du [rapport](#) de l'Office, publié en juillet dernier, ont alimenté le projet de loi déposé par le Gouvernement en décembre 2023.

Ce projet de loi prévoit le **démantèlement de l'IRSN, à compter du 1^{er} janvier 2025**. L'essentiel de ses **missions et salariés** (1 600 environ) serait transféré vers l'**ASN**, qui **deviendrait l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**, gardant le **statut d'AAI**. L'ASNR emploierait des **salariés de droit privé** issus de l'IRSN et des **fonctionnaires et contractuels** issus de l'ASN.

Dosimètre à lecture différée



Source : IRSN

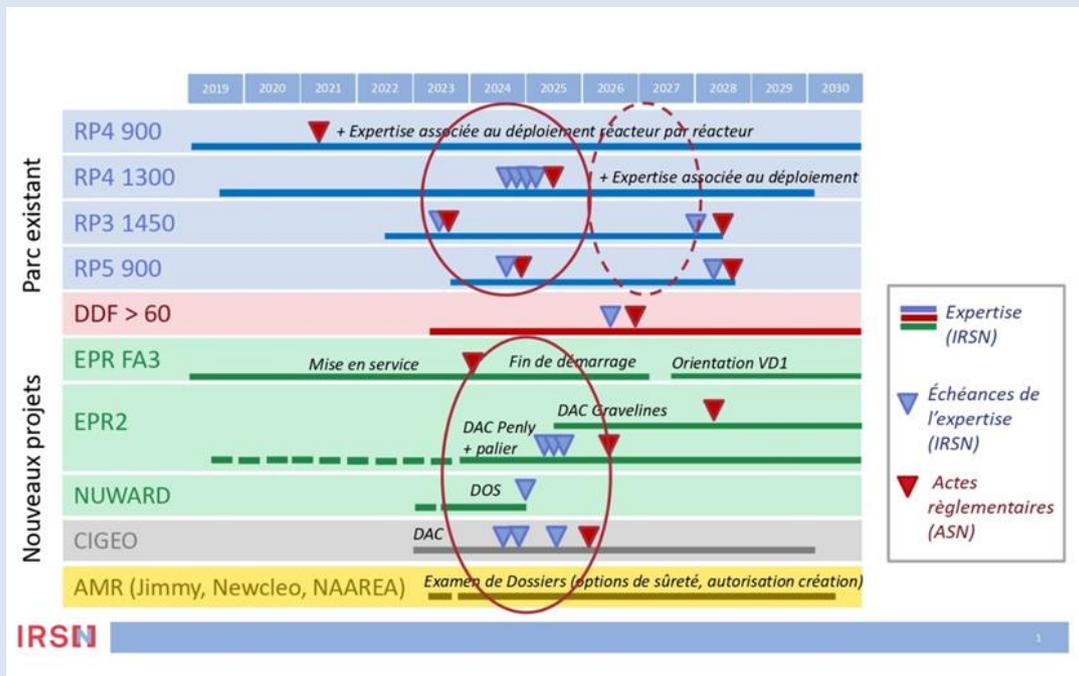
Les activités commerciales relatives aux **dosimètres passifs** seraient transférées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (environ 40 salariés) ; quant à l'expertise en matière de **sûreté des installations de défense et de sécurité des installations civiles**, elles seraient exercées par le **ministère des Armées** (environ 140 salariés).

L'objectif de la réforme affiché par le Gouvernement est d'**adapter le système de sûreté à un contexte « hors normes », inédit dans l'histoire du nucléaire français**.

Notre système de sûreté fait face au chantier inédit du programme nucléaire gouvernemental

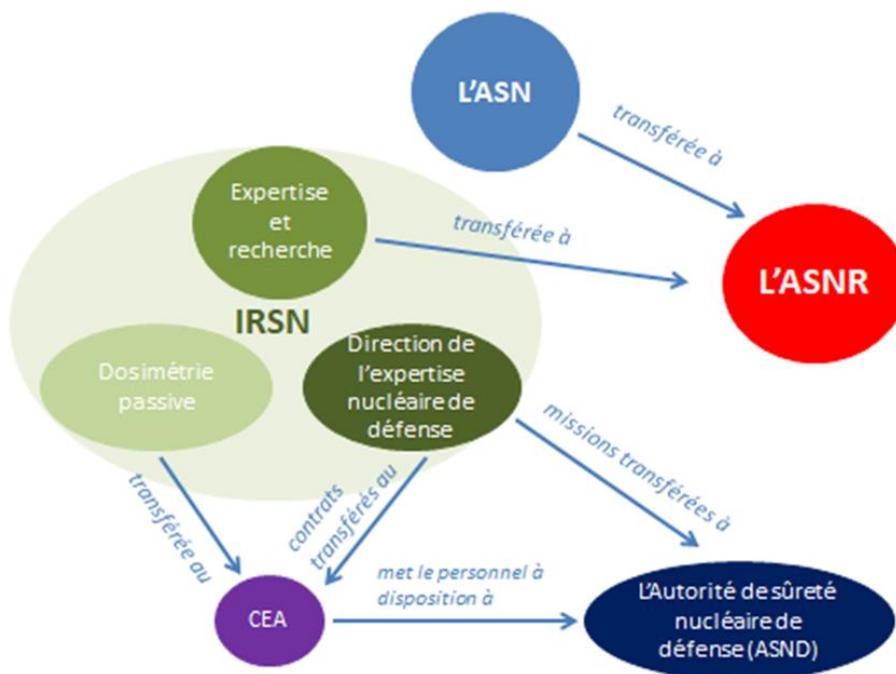
- poursuite de l'exploitation du parc nucléaire existant au-delà de 50 ans voire de 60 ans ;
- lancement d'un programme de construction de trois paires de réacteurs EPR2 et mise à l'étude de huit réacteurs supplémentaires ;
- soutien à la recherche et à l'innovation dans les technologies nucléaires (notamment les petits réacteurs modulaires (SMR)) ;
- projet Cigéo (stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde) et projet de piscine d'entreposage centralisé d'EDF ;
- prévention des risques liés notamment au changement climatique.

Prochaines échéances d'expertise et de décision pour l'ASN et l'IRSN



Source : IRSN

Schéma de répartition globale proposée par le projet de loi des activités de l'ASN et de l'IRSN



B. LES AVANTAGES ATTENDUS DE LA RÉFORME

Dans le cadre des consultations engagées, le rapporteur a souhaité effectuer une **instruction**, « à charge et à décharge », qui l'a conduit à identifier **plusieurs avantages à la refonte proposée**.



Une efficacité accrue des procédures, dans un environnement caractérisé par une pénurie des compétences et dans un contexte industriel inédit

Les frictions dans les échanges entre l'ASN et l'IRSN et les différences de priorisation entre les deux instances génèrent aujourd'hui des **délais supplémentaires dans la prise de décision**. L'organisation actuelle pourrait donc **limiter la capacité à faire face aux flux de demandes**. Sans réforme, le **maintien de notre système de sûreté nucléaire au niveau exemplaire qui est actuellement le sien ne serait donc pas garanti**.

Dans un contexte de tension sur les ressources humaines, la nouvelle organisation va permettre d'**éviter la dispersion des compétences techniques et scientifiques rares**, ce que des mesures budgétaires et salariales ne pourront pas faire seules.



Une adaptation aux enjeux contemporains de la sûreté nucléaire

Un foisonnement technologique inédit dans l'histoire de la filière : les *start-ups* françaises devront être accompagnées pour **élaborer les référentiels de sûreté des petits réacteurs (SMR) et espérer remporter la course technologique** engagée contre les autres puissances nucléaires. La fusion des deux entités contribuera à la rationalisation des compétences critiques et simplifiera la relation avec les *start-ups* (interlocuteur unique). Enfin, une Autorité unifiée disposera d'un **plus grand pouvoir d'influence dans les instances internationales** pour défendre une vision française de la sûreté et offrir, par là même, un avantage compétitif à la filière nationale par rapport aux rivales étrangères.

Les menaces induites par le réchauffement climatique : le **grand défi du siècle**, en matière de sûreté nucléaire, sera **l'adaptation des parcs existants et à venir au réchauffement climatique**. Regrouper l'ensemble des savoir-faire nécessaires, actuellement dispersés au sein de l'ASN et de l'IRSN, contribuera à **armer notre pays face à ce défi**.



Une amélioration de la lisibilité et de l'opérationnalité de la réponse en cas de crise

Pour assurer leurs missions en cas de crise, l'IRSN et l'ASN disposent chacun d'un **centre de crise**, d'une organisation spécifique et de moyens propres. **Deux principaux bénéfices** peuvent être attendus de la fusion à cet égard :

- la mise en place d'un **interlocuteur unique**, identifié par les services de l'État comme expert dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ;
- la **fluidification des échanges entre les équipes** en charge de l'expertise et celles chargées de proposer des actions de protection de la population aux autorités.



Une clarification de la communication

Émanant de deux institutions différentes, la communication a pu donner lieu, par le passé, à des **confusions préjudiciables**. La réforme permettra à la nouvelle Autorité de **parler d'une « voix commune »** et partant, facilitera l'identification par le public de l'autorité décisionnaire.



Un renforcement potentiel de l'attractivité des instances de sûreté nucléaire

Possibilité d'être **recruté sous différents statuts**, d'en changer, avec par exemple la mise en place d'un concours réservé ; renforcement des opportunités de mobilité professionnelle, y compris géographique, au sein de l'Autorité : les paramètres retenus par le Gouvernement constitueront des **opportunités pour rendre la future Autorité plus attractive**.

Toutefois, les incertitudes causées par le projet de loi ont malheureusement d'ores et déjà provoqué des départs. Des **réponses doivent donc être rapidement apportées aux salariés**, ainsi qu'aux **agents de l'ASN**, pour leur permettre de **se projeter dans la nouvelle organisation**.

En tout état de cause, une part de la réaction face au déficit d'attractivité des instances de sûreté réside dans **l'augmentation des rémunérations et des moyens humains**, sujet à inscrire dans la durée que le Gouvernement n'a pas, à ce jour, voulu prendre suffisamment au sérieux, en dépit des nombreuses alertes parlementaires.

La relance de la filière et la prolongation de la durée de vie du parc actuel conduisent déjà à accroître la charge de travail des instances de sûreté : il serait donc tentant de renoncer à la réforme, pour ne pas déstabiliser le système. Mais la pression continuera de s'amplifier dans les années à venir et il sera alors trop tard pour bénéficier des avantages attendus de la réforme. Comme l'a noté le rapport précité de l'Opecst, au regard du calendrier de travail, une **fenêtre d'opportunité s'offre au législateur**, mais pourrait rapidement se refermer : **s'il faut agir, il faut le faire dès à présent**.

2. DISTINCTION EXPERTISE-DÉCISION, TRANSPARENCE, MAINTIEN DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE, ASSOCIATION DU PARLEMENT : DES CRAINTES QUI APPELLENT DES AJUSTEMENTS

Estimant que le projet de fusion entre l'ASN et l'IRSN pourrait permettre de renforcer le système de sûreté français dans un contexte « hors normes », la commission a toutefois considéré que le projet de loi présentait, en l'état, certains **risques appelant à des ajustements de plusieurs ordres**.

A. DISTINCTION EXPERTISE-DÉCISION : UN RISQUE DE REcul NÉCESSITANT UN AJUSTEMENT DU TEXTE



Distinction expertise-décision : un recul affaiblissant le système de sûreté

La **distinction expertise-décision** est au **cœur de la qualité et de la crédibilité** du système de sûreté :

- d'une part, car une **séparation insuffisante risque de placer l'expertise sous l'influence de la décision** – les conclusions de l'expertise seraient orientées dans le sens de la décision – **ou inversement** – la décision, censée tenir compte de l'expertise mais également d'enjeux extrinsèques comme l'approvisionnement en électricité du pays, pourrait ne pas s'autonomiser suffisamment des avis scientifiques qui lui sont présentés.
- D'autre part, car **démontrer la sûreté, c'est confronter le doute** : ce n'est pas l'affirmation de certitudes qui rassure le public sur l'état de la sûreté nucléaire, mais la **transparence** sur les débats internes au système de sécurité nucléaire.

À cet égard, le projet de loi présente le risque, en l'état d'un **recul, d'abord sur la méthode**, en renvoyant le sujet au règlement intérieur de la future Autorité, **et surtout sur le fond**, en prévoyant une **distinction des « processus »** d'expertise et de décision uniquement dans le cas d'une prise de **décision par le collège** (soit 30 dossiers par an, contre 300 dossiers aujourd'hui).



Une distinction préservée, ainsi qu'une expertise tierce et plurielle renforcée par la consécration des groupes permanents d'experts

La commission a donc adopté un **amendement COM-11 rééquilibrant le projet**, tout en **préservant la fluidité permise par la fusion des deux entités**. Cet amendement :

- **étend le champ de la distinction à l'ensemble des dossiers faisant l'objet d'une expertise**, soit environ **300 dossiers par an** (y compris le redémarrage des centrales nucléaires, qui auraient été exclues du champ d'application dans le texte initial) ;
- propose une **distinction des « responsabilités », plutôt que des « processus »** : la personne responsable de l'expertise devra être distincte de la personne ou des personnes responsables de l'élaboration de la décision et de la prise de décision. Les modalités organisationnelles de distinction et d'interaction des personnels en charge de l'expertise et de la décision seront fixées par le règlement intérieur.

La commission a également souhaité **donner aux groupes permanents d'experts (GPE) une assise juridique forte** (amendements [COM-5](#) et [COM-85](#)), afin de **renforcer leur rôle dans la future ASNR**. Ces groupes sont constitués de **spécialistes nommés en raison de leurs compétences** et de leur **expérience** professionnelle. Ils contribuent au processus d'expertise en apportant un regard critique et des compétences spécialisées : ce croisement d'expertises garantit une **évaluation impartiale** ainsi qu'une prise de décision fondée sur les meilleures pratiques et les connaissances les plus récentes. Le développement d'une expertise tierce et plurielle par la constitution de **comités consultatifs** constitue au demeurant **une tendance partagée par d'autres modèles étrangers** (États-Unis, Finlande et Royaume-Uni) examinés par l'étude de législation comparée du Sénat, réalisée à la demande du rapporteur.

B. TRANSPARENCE DE LA NOUVELLE AUTORITÉ : UNE EXIGENCE À MAINTENIR

Transparence de la nouvelle Autorité : un manque de garanties qui interpelle

Depuis l'accident nucléaire de Tchernobyl, les crises sanitaires des années 1990 et, plus récemment, la pandémie de Covid-19, la **reddition des comptes** concernant l'expertise scientifique mise à disposition des autorités politiques et administratives est **essentielle** ; elle conditionne la confiance du public envers les institutions chargées d'assurer leur protection et celle de leur environnement. La crédibilité du système de sûreté nucléaire repose également sur cette exigence de transparence, qui apparaît indispensable pour assurer l'acceptabilité de la relance de l'atome dans notre pays.

En **renvoyant au règlement intérieur** les modalités de publication des résultats des activités d'expertise de la nouvelle ASNR, le projet de loi présente pourtant des **risques de recul en la matière**, puisqu'il n'est pas certain que le degré d'exigence publication sera conservé, et encore moins qu'il sera renforcé.

Un niveau exigeant de transparence garanti

La commission a adopté un amendement [COM-4](#) intégrant à la loi le **principe de publication des résultats d'expertise de l'ASNR**. Cette publication concernera également les **avis des GPE**, comme le veut la pratique actuelle. La consécration législative du principe de publication de l'expertise conduira à maintenir un niveau de transparence équivalent à celui atteint par le système actuel.

C. ACTIVITÉS DE RECHERCHE : DES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS À PRÉVENIR POUR MAINTENIR LES CAPACITÉS DE LA FUTURE AUTORITÉ

Activités de recherche : un risque d'affaiblissement de la future Autorité ?

Le projet de loi comporte des risques pour la conduite des activités de recherche de la future ASNR, activités qui sont le socle de l'expertise en matière de sûreté et de radioprotection. Les acquis de l'IRSN – sa notoriété et sa visibilité dans le monde de la recherche – devront être préservés. En particulier, l'ASNR devra poursuivre la collaboration engagée par l'IRSN avec les industriels du secteur nucléaire, indispensable à la recherche en sûreté nucléaire. Ce n'est pas chose évidente car l'Autorité sera également en charge de contrôler ces exploitants...



Prévenir les conflits d'intérêts pour préserver les capacités de recherche

Pour prévenir ces conflits d'intérêts, et préserver la capacité de la future Autorité à **conclure les partenariats** indispensables à la bonne conduite des activités de recherche, la commission a adopté un amendement [COM-13](#) permettant à son président, membre du collège décisionnaire, de donner **délégation de pouvoirs** aux services de l'Autorité pour la signature de conventions, afin de faciliter son départ sur les conventions signées avec les industriels.

Des amendements [COM-25](#), [COM-32 rect.](#), et [COM-78](#) prévoient par ailleurs la création d'une **commission de déontologie** : elle sera chargée de **prévenir ces conflits d'intérêts**, ainsi que ceux pouvant découler du rapatriement d'activités commerciales au sein de l'ASNR. La commission de déontologie veillera également au respect du principe de distinction expertise/décision et à la transparence des publications (voir *supra*).

D. ASSOCIER LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

De **nombreux sujets majeurs seraient renvoyés au règlement intérieur** de la future Autorité. Ce choix du gouvernement est justifié par la **nécessité d'assurer une plus grande souplesse** dans le fonctionnement de l'Autorité, qui doit disposer d'une autonomie dans l'organisation de ses services. Une **reddition des comptes** sera cependant **nécessaire**, pour assurer que la lettre du règlement soit conforme à l'intention du législateur.

C'est l'objectif des amendements [COM-17](#) et [COM-83](#) qui prévoient que le **projet de règlement intérieur sera présenté et que les projets de modification seront transmis** à l'Opecst, qui dispose d'une expertise reconnue dans le domaine de la sûreté nucléaire, au Haut Comité pour la transparence et la sécurité nucléaire (HCTISN), qui rassemble l'ensemble des parties prenantes du nucléaire, et à l'Anccli, l'association nationale des comités et commissions locales d'information, qui a pour mission d'assurer l'information du public et la concertation en matière nucléaire.

POUR EN SAVOIR +

Le [dossier législatif](#) de la loi relative 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

Le [rapport d'information](#) de l'Opecst sur les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection

L'[avis](#) présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi de finances 2024 – Tome III ENVIRONNEMENT



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Pascal Martin

Rapporteur

Sénateur de la Seine-Maritime
(Union centriste)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-229.html>

