

Réforme de la sûreté nucléaire française : un projet risqué

Jacques Repussard

Président de l'Institut de Maîtrise des Risques

Le Gouvernement a introduit dans le projet de loi destiné à faciliter la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires (six EPR dans un premier temps) un amendement destiné à réformer en profondeur la gouvernance de la sûreté nucléaire. Il s'agirait d'intégrer l'essentiel des missions et moyens de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) au sein de l'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN), afin de confier à une institution unique, « puissante et indépendante » (du gouvernement comme de l'industrie nucléaire) la responsabilité du contrôle de la sûreté nucléaire.

L'IRSN et l'ASN ont été créés il y a une vingtaine d'années, à la suite d'importants travaux parlementaires initiés dans les années 1990 pour tirer les leçons de la crise de Tchernobyl et recréer un climat de confiance indispensable au maintien au long cours de l'acceptabilité sociétale de l'industrie nucléaire.

L'IRSN est un Etablissement public industriel et commercial chargé de développer les connaissances scientifiques en matière de sûreté et de protection contre les rayonnements ionisants, et de les mettre à disposition de l'Etat et des autres parties prenantes, notamment à travers des missions d'expertise, de surveillance radiologique, de formation, de préparation à la gestion de crise, etc. Il regroupe environ 1700 personnes, avec un budget de l'ordre de 300 Millions d'euros, permettant notamment le financement de ses laboratoires. L'IRSN est placé sous la tutelle conjointe de plusieurs ministres et compte deux membres du parlement et des représentants de la société civile dans son conseil d'administration.

L'ASN est une autorité administrative indépendante en charge du contrôle de la sûreté et de la radioprotection. Elle élabore la réglementation technique dans ce domaine, et en contrôle le respect, notamment en accordant (ou non) les autorisations d'exploiter les installations, en les inspectant, et en sanctionnant les exploitants le cas échéant. Elle dispose d'environ 600 personnes, avec un budget de l'ordre de 70 millions d'Euros. L'ASN est dirigée par un collège de cinq personnalités désignées par le Président de la République et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, pour un mandat de six ans non renouvelable. Les six Commissaires de l'ASN sont inamovibles.

Sans préjuger de la pertinence du problème posé (le système de sûreté nucléaire composé de l'ASN et de l'IRSN a-t-il ou non besoin d'être à nouveau réformé pour prendre en compte le futur programme de construction de réacteurs ?), l'analyse du processus engagé par le gouvernement et du projet soumis au parlement laisse sceptique sur ses chances de succès, pour trois grandes raisons, également soulignées par nombre d'observateurs avertis :

- S'agissant d'un amendement gouvernemental, le projet d'amendement législatif n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. Or, si le texte propose un concept relativement simple et paraissant relever du bon sens, une telle étude aurait mis en évidence que la fusion des deux structures va inévitablement conduire à la création d'un organisme plutôt baroque : l'ASN aura en même temps à assurer ses missions de contrôle en continuant à démontrer son indépendance totale, et à fournir à l'Etat l'appui technique dont les ministères ont besoin pour mener leurs missions, appui technique jusqu'ici réalisé par l'IRSN. Cette mission d'appui placera l'ASN en situation de fournisseur de services à l'Etat, dans le cadre de conventions fixant les obligations respectives des parties, générant ainsi une relation de dépendance. De même, les activités de recherche de l'IRSN sont par nature intégrées dans un univers

scientifique européen et international permettant des partenariats fructueux avec d'autres opérateurs de recherche, y compris ceux proches de l'industrie comme le CEA par exemple. Il est à prévoir que l'écriture du décret d'application prévu par le projet de loi ne sera pas une mince affaire, et pourrait prendre un temps considérable... Au-delà, les cinq Commissaires ASN, déjà accaparés par les missions actuelles, devront nécessairement allouer une part de leur temps de travail collégial pour traiter les problèmes de gouvernance associés à leurs nouvelles missions : priorités d'allocation de moyens, questions de doctrine, arbitrages de positions scientifiques, ... Il n'est donc pas assuré que les délais de décision seront raccourcis.

- Les agents de l'ASN (majoritairement fonctionnaires d'Etat) et les salariés de l'IRSN (majoritairement détenteurs de CDI de droit privé) n'ont pas été associés à l'élaboration du projet, et leurs syndicats ont clairement pris position contre son adoption, même si aujourd'hui de nombreuses inconnues demeurent sur les conditions de fonctionnement du futur nouvel ensemble, d'un point de vue statutaire, budgétaire et organisationnel. Que le projet aboutisse ou non, le procédé perçu comme empreint de mépris pour les membres des deux institutions laissera des traces profondes, affectant la qualité du dialogue et la confiance réciproque indispensable entre les deux corps sociaux aux compétences différentes et complémentaires. La réparation de ce dommage collatéral requerra en tout état de cause l'attention du collège des Commissaires ASN, réforme ou pas réforme...
- Enfin, et c'est sans doute le plus important, la sûreté nucléaire n'est pas qu'affaire de règlements, de procédures et moyens de contrôle. C'est aussi un contrat de confiance entre la société toute entière et les opérateurs industriels, notamment EDF, dont les agents se sentent investis pour assurer jour après jour le fonctionnement sûr de leurs installations. L'ASN et l'IRSN sont devenus en vingt ans les médiateurs crédibles de ce contrat de confiance, en partie du fait même de la séparation claire de leurs rôles respectifs. Cette séparation lisible entre l'analyse scientifique des risques (rôle de l'IRSN) et l'exercice de la prise de décision réglementaire (rôle de l'ASN) génère au fil du temps la confiance de la société pour deux raisons : la transparence associée à la séparation des missions oblige tous les acteurs à se préoccuper des risques au-delà du prisme réglementaire simplificateur, pour prendre des décisions correctement proportionnées et en rendre compte de manière compréhensible sur le fond. La seconde raison est qu'en cas de crise, toujours possible, la répartition des rôles d'analyse scientifique, d'appui technique et d'information pédagogique tournée vers la société (IRSN) et de décision (ASN mais aussi organismes de sécurité civile, préfets, gouvernement, ...) donne à l'ensemble une robustesse accrue dans la durée de la crise. En vingt ans, des crises ont effectivement eu lieu, démontrant à chaque fois la robustesse du système, et consolidant du même coup sa réputation dans l'opinion publique. Mais dans une future situation de crise, même mineure, lorsque le décideur ASN sera le détenteur principal de l'information scientifique nécessaire à la prise de décision, la tentation sera très forte de ne pas la divulguer, d'autant que cette information est par nature évolutive. Le risque croît alors que l'ASN, pendant ou après une future crise, ne devienne malgré elle objet de défiance, et à terme le nouveau fusible du système de sûreté nucléaire.

Que conclure de cette analyse ? Essentiellement qu'il serait sage d'interrompre ce processus législatif hâtif, pour entreprendre un peu plus tard une discussion apaisée sur le fond du problème soulevé par le gouvernement, dans le respect des principes de bonne gouvernance, et en faisant en sorte d'y associer toutes les parties prenantes. Cela pourrait prendre, par exemple, la forme d'une mission parlementaire, à l'instar des initiatives prises avec succès il y a trente ans.