

Le 30 mars 2023

Avis relatif au renforcement de l'organisation, du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire,

délibéré le 29 mars 2023 en réunion plénière

La Commission nationale de déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement (cnDAspe) a été saisie (le texte de la saisine figure dans l'annexe A) par M. Daniel Salmon, sénateur d'Ille-et-Vilaine, le 22 février 2023, en vertu de l'article 4 de la loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, « s'agissant de l'annonce faite par le ministère de la Transition énergétique, le 9 février 2023, concernant la fusion des organismes de contrôle et d'expertise nucléaires », en l'occurrence le projet de dévolution à l'ASN des fonctions exercées par l'IRSN.

Plus précisément, le requérant souhaite que la cnDAspe « se prononce en émettant des recommandations sur les risques de ce projet de fusion pour l'expertise scientifique et technique dans le secteur nucléaire ».

On rappellera que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)¹ est une autorité administrative indépendante chargée du contrôle des activités nucléaires civiles en France, créée par la loi. Elle assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour protéger les personnes et l'environnement.

Ses missions sont plurielles : contribuer à l'élaboration de la réglementation ; instruire l'ensemble des demandes d'autorisation individuelles des installations nucléaires, à l'exception des autorisations majeures des installations nucléaires de base, ainsi que l'instruction des autorisations prévues par le code de la santé publique pour le nucléaire de proximité ; vérifier le respect des règles et des prescriptions auxquelles sont soumises les installations et activités entrant dans son champ de compétence, en disposant de pouvoirs de coercition et de sanction gradués ; rendre compte de son activité auprès du Parlement, des parties prenantes et du public.

La politique générale de l'ASN est définie par le collège de cinq commissaires dont le président de l'autorité (trois désignés par le Président de la République ; un par le Président du Sénat ; un par le Président de l'Assemblée nationale), exerçant leur mandat à temps plein pendant six ans, non renouvelable et non révocable.

Pour prendre ses décisions, l'ASN s'appuie sur des expertises techniques extérieures, notamment celles de l'IRSN. L'ASN sollicite également les avis et recommandations de huit

¹ L'ensemble des informations portant sur l'ASN est consultable sur le site de l'autorité (<https://www.asn.fr>).

groupes permanents d'experts placés auprès de l'autorité², dont l'activité s'inscrit dans la « mission expertise et animation ».

Le respect des règles déontologiques est indispensable pour garantir la qualité des expertises et maintenir une relation de confiance avec les publics. Pour garantir l'indépendance et prévenir les conflits d'intérêts, l'ASN s'appuie sur l'obligation pour les responsables (ainsi que pour certains experts) de remplir des déclarations d'intérêts et a mis en place des règles de gestion des liens et de prévention des conflits d'intérêts, retranscrites notamment dans la charte de déontologie annexée au règlement intérieur³. Un référent déontologue⁴ auprès de l'ASN est nommé par le président de l'ASN.

L'IRSN est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial qui exerce, à l'exclusion de toute responsabilité d'exploitant nucléaire, des missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement⁵. Plus précisément, il a pour mission d'assurer des missions d'expertise et de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire, la sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, la protection et le contrôle des matières nucléaires et la protection des installations nucléaires et des transports de matières radioactives et fissiles contre les actes de malveillance. Il est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement, de la défense, de l'énergie, de la recherche et de la santé.

Son Conseil d'administration délibère notamment sur les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, la stratégie et les programmes de l'institut. La direction générale est composée du directeur général, de quatre directeurs généraux adjoints en charge respectivement des missions relevant de la Défense, du pôle patrimoine et territoires, de la sûreté nucléaire et de la santé et de l'environnement, ainsi que de différents directeurs délégués. Le Comité d'orientation des recherches en sûreté nucléaire et en radioprotection est une instance consultative placée auprès du Conseil d'administration qui développe une approche globale de l'orientation de la recherche. Le Conseil scientifique de l'IRSN donne un avis sur les programmes de recherche et évalue leurs résultats. Par ailleurs, le Comité ouverture et impulsion du dialogue avec la société civile sur l'expertise (ODISCÉ) favorise les interactions sciences-société autour de l'expertise des risques nucléaires et radiologiques⁶.

Les priorités en matière de recherche s'organisent autour de quatre axes: la santé environnementale; la lutte contre le cancer; le nucléaire face aux enjeux de la transition

² L'ASN dispose de services centraux organisés par thématiques, ainsi que de onze divisions territoriales qui assurent l'essentiel du contrôle de terrain, contribuent à l'information du public et assistent, dans les situations d'urgence, le préfet de département.

³ Une charte de l'expertise externe réalisée à la demande de l'ASN est également annexée au règlement intérieur de l'ASN. Elle concerne en particulier les travaux réalisés par l'IRSN, dans les conditions prévues par l'article L. 592-14 du code de l'environnement ou par les conventions passées entre les deux organismes.

⁴ Il exerce en outre les fonctions de référent « laïcité » et de référent pour les lanceurs d'alerte.

⁵ L'ensemble des informations portant sur l'IRSN est consultable sur le site de l'institut (<https://www.irsn.fr>).

⁶ On notera aussi que l'Anses, le BRGM, l'IFREMER, l'INERIS, l'INRAE, l'IRSN, l'Université Gustave Eiffel et Santé publique France ont signé en 2008 une charte de l'ouverture à la société, dernièrement actualisée en 2020.

énergétique ; la réponse aux crises et aux menaces nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques.

Le rapport d'évaluation de l'IRSN établi par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres), en date du 7 février 2023, indique que « *l'IRSN assume au meilleur niveau ses missions en liaison avec l'État dans un secteur stratégique pour la France et dans un contexte géopolitique en mutation. Son modèle couple expertise⁷ et recherche, ce qui lui a permis d'acquérir des compétences reconnues aux niveaux français, européen et international. Pour être performant, ce modèle s'appuie sur une forte composante scientifique et technique qui doit rester à la hauteur des enjeux des applications nucléaires, qu'elles relèvent d'activités industrielles, de santé, de défense ou de recherche.* »

Les activités d'expertise de l'IRSN en appui de l'ASN représentent 25 % de l'ensemble de ses activités⁸. Les 75 % restants des activités de l'institut consistent à répondre aux saisines et demandes d'expertises présentées par de nombreuses autorités administratives et ministérielles, mais aussi par le secteur de la Défense nationale et par divers acteurs privés commerciaux.

L'activité d'expertise de l'IRSN couvre ainsi un large spectre de thématiques et répond aux sollicitations d'interlocuteurs issus de secteurs très différents : secteur de la santé, secteur commercial, secteur de la Défense nationale, société civile, animations de programmes d'enseignement et de recherche nationaux et européens, collaborations scientifiques de haut niveau recherche industrielle et travaux d'expertise et de recherche à l'échelle internationale. En particulier, l'institut conduit un dialogue permanent avec l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI), notamment en co-organisant des séminaires et en produisant des ressources visant à outiller les riverains des installations nucléaires et le grand public afin de mieux appréhender les risques.

En matière de déontologie, l'IRSN dispose d'une commission d'éthique et de déontologie, placée auprès du Conseil d'administration, composée de membres extérieurs à l'institut, reconnus et expérimentés sur l'éthique et la déontologie dans le domaine de la gestion des risques et en charge notamment de la rédaction des chartes de déontologie et du suivi de leur application. Une charte d'éthique et de déontologie a été produite en regard des différentes activités de l'établissement et révisée en décembre 2022⁹. La direction des risques et de la performance promeut la mise en œuvre des bonnes pratiques relatives au respect des principes déontologiques et analyse les déclarations de liens d'intérêts produites par les responsables et les experts¹⁰. Au sein du Contrat d'objectif et de performance 2019-2023,

⁷ L'expertise de l'IRSN est une expertise institutionnelle au sens de la norme NF X 50-110, réalisée par des experts habilités par l'institut et appliquant le processus de réalisation des expertises satisfaisant aux exigences qualité de la norme ISO 9001.

⁸ Audition de Jean-Christophe Niel, Patrice Bueso et Patrice Deschamps par la formation spécifique, le 15 mars 2023.

⁹ Par ailleurs, un guide d'analyse des liens d'intérêts en application de la charte de l'expertise sanitaire a été produit en 2020.

¹⁰ Courrier en date du 13 janvier 2022 du directeur général de l'IRSN au président de la cnDAspe, à la suite de la publication de la note de synthèse « Diagnostic et partage des bonnes pratiques en matière de déontologie », adoptée le 18 novembre 2021.

l'IRSN a inscrit l'objectif 36 : mettre à jour les référentiels utilisés pour répondre aux exigences éthiques et déontologiques. L'IRSN ne dispose pas, à ce jour, de déontologie.

Le fonctionnement entre l'ASN et l'IRSN est régi par une convention pluriannuelle déclinée en protocoles annuels d'application. Par ailleurs, les deux établissements sont notamment membres de deux instances : le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), instance indépendante et pluraliste où siègent tous les acteurs du monde du nucléaire avec pour mission de garantir et de promouvoir la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire ; le Comité d'animation du système d'agences qui réunit les responsables de neuf agences, en application de l'article R. 1411-58-1 du code de la santé publique, et présidé par le directeur général de la santé.

I- La déontologie de l'expertise publique est au cœur des compétences et des missions de la cnDAspe

La cnDAspe a été instituée avec pour mission de « *veiller aux règles déontologiques s'appliquant à l'expertise scientifique et technique et aux procédures d'enregistrement des alertes en matière de santé publique et d'environnement* » (art. 2 de la loi susmentionnée consolidée). À cette fin, elle émet « *des recommandations générales sur les principes déontologiques propres à l'expertise scientifique et technique dans les domaines de la santé et de l'environnement et procède à leur diffusion* », ainsi que « *des recommandations concernant les dispositifs de dialogue entre les organismes scientifiques et la société civile sur les procédures d'expertise scientifique et les règles de déontologie qui s'y rapportent.* » Le rapport annuel de la commission comporte, en tant que de besoin, des recommandations sur les réformes qu'il conviendrait d'engager pour améliorer le fonctionnement de l'expertise scientifique et technique.

La commission peut se saisir d'office, ou être saisie par certaines personnes, en particulier les parlementaires (art 4 de la loi).

Ainsi qu'il a été dit, le sénateur auteur de la saisine demande à la Commission d'émettre des recommandations sur les risques du projet de fusion ASN-IRSN pour l'expertise scientifique et technique dans le secteur nucléaire. On notera que l'IRSN fait partie des établissements suivis par la commission, dont la liste est fixée par le décret n° 2014-1628 du 26 décembre 2014. La commission est consultée sur leur code de déontologie, a accès au registre des alertes et est destinataire du rapport annuel de leur comité de déontologie.

Il ne revient pas à la cnDAspe de s'exprimer sur l'organisation des institutions chargées de proposer la réglementation et d'assurer le contrôle des opérateurs, de produire l'expertise et de conduire la recherche en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, comme dans tout autre domaine.

En revanche, la question de l'incidence des différents types d'organisation sur la mise en œuvre des règles déontologiques applicables à l'expertise scientifique, et la définition des conditions à respecter pour assurer leur respect, s'agissant qui plus est d'un établissement qu'elle est

chargée plus particulièrement de suivre sur le plan déontologique, relève des compétences de la Commission.

Les questions posées à la cnDAspe dans la saisine, ainsi que les spécificités des deux établissements, rappelées ci-dessus, soulignent que **leur interaction principale porte sur l'activité d'expertise**. Il appartient donc à la cnDAspe de s'interroger notamment sur le respect des principes déontologiques afférents à cette activité et à son évolution dans l'éventualité d'une organisation différente de l'ASN et de l'IRSN.

Au préalable, on rappellera les principes déontologiques qui prévalent dans la conduite d'expertises, comme décrits plus largement dans l'annexe C.

L'expertise¹¹, selon la norme NF X 50-110, est « *un ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un commanditaire, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations, accompagnés d'un jugement professionnel* ».

Les entités publiques ayant pour mission de réaliser des expertises scientifiques ou techniques en appui à la prise de décision par les autorités en charge de la gestion du risque doivent être en capacité de fixer librement leurs objectifs scientifiques et de choisir les méthodes de travail appropriées. **L'impartialité et l'excellence scientifique de leurs travaux** conditionnent la pertinence et la qualité de l'appui apporté. Cette indépendance entretient un esprit critique qui permet notamment de déceler des problèmes à l'état de signaux faibles. **Cette indépendance doit être consolidée par une action résolue pour prévenir les situations de conflits d'intérêts**. En effet, des liens d'intérêts mal gérés affectent l'impartialité de l'expertise, et donc sa qualité et sa crédibilité.

Par ailleurs, la pratique de l'expertise exige **l'entretien continu d'un haut niveau de compétences scientifiques et techniques**, d'autant que les connaissances correspondantes évoluent rapidement. Aussi, **l'articulation entre la fonction d'expertise scientifique et les activités de recherche** que pratiquent ces experts ou auxquelles ils ont un accès proche **est essentielle**. Enfin, pour la construction et l'entretien de la confiance de la société dans la fiabilité et l'impartialité de l'expertise, **l'exigence de transparence vise à garantir le droit du public à une information fiable et compréhensible**, et concrétiser la mission d'intérêt général que représente l'activité d'expertise.

La cnDAspe a publié plusieurs avis dans ce domaine consultables sur son site¹².

¹¹ Comme rappelé dans le rapport de Didier Truchet en décembre 2019: « L'expertise publique », Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, 76 p.

¹² <http://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr> Ainsi, l'avis concernant la déontologie des procédures d'expertise au sein des agences de l'Union européenne (janvier 2019), l'avis sur les conditions de confiance des citoyens vis-à-vis du processus d'évaluation du renouvellement de l'autorisation du glyphosate en Europe, l'avis sur l'harmonisation des dispositifs de gestion des liens d'intérêts au sein des autorités d'expertise nationales compétentes en matière d'évaluation des risques et d'autorisation de la mise sur le marché des pesticides au sein de l'Union européenne.

II- L'organisation du travail de la cnDAspe pour répondre à la saisine

La cnDAspe, dans un délai contraint, a constitué un groupe d'experts, appelé « formation spécifique », chargé de conduire la réflexion et de préparer sa réponse sous la forme d'un avis (Annexe B). Elle s'est assurée à cet effet de l'absence de conflit d'intérêts des membres de ce groupe sur l'objet de la saisine et a veillé à gérer les liens d'intérêts de ses membres pendant toute l'instruction de cette saisine conformément à ses propres procédures (voir note 12 pour l'accès aux documents correspondants).

Ce groupe d'experts a défini le cadre déontologique de la saisine en s'appuyant sur les références réglementaires, normatives et différentes sources d'information exposées notamment au point III, ainsi que les documents (annexe D) relatifs à l'organisation de la sûreté nucléaire produits par l'Agence internationale de l'énergie atomique et la Directive 2014/87/EURATOM du 8 juillet 2014 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.

Ce référentiel a été décliné à travers les questions posées à toutes les personnalités auditionnées qui leur ont été transmises avec la lettre d'invitation (annexe E).

Vingt-et-une personnalités ont été sollicitées pour des auditions dont dix-sept d'entre elles ont accepté l'invitation et ont été auditionnées entre le 13 et le 23 mars 2023 (voir la liste dans l'annexe F).

Toutefois, la cnDAspe regrette que madame la ministre de la Transition énergétique, ainsi que les responsables de l'ASN n'aient pas donné suite à sa sollicitation.

III- Les considérants ayant présidé à l'analyse du sujet par la cnDAspe

- Les éléments essentiels de la déontologie de l'expertise publique sur lesquels se fonde la cnDAspe dans l'exercice de sa mission (annexe C).
- Les documents relatifs à l'organisation de la sûreté nucléaire produits par l'Agence Internationale de l'énergie atomique (AIEA), et notamment (Annexes D-1 et D-2) :
 - Prescriptions générales de sûreté. Partie 1: Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté (2016), dans sa « Prescription 20: Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui » (voir en annexe D-1 les éléments de ce document en lien direct avec l'objet de la saisine).
 - AIEA TECDOC 1835 (2018). Organismes d'appui technique et scientifique aux fonctions réglementaires, notamment son chapitre 3: Caractéristiques et gestion de l'appui technique et scientifique (conditions d'efficacité de l'appui

technique et scientifique), sous-section 3.1.3. Indépendance (voir en annexe D-2 les éléments de ce document en lien direct avec l'objet de la saisine).

- La Directive 2014/87/EURATOM du 8 Juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires qui, en son considérant 8 fait explicitement référence à la partie 1 des « prescriptions générales de sûreté » de l'AIEA.
- Les rapports d'évaluation de l'IRSN par le Hcéres, en 2018 et 2023.
- Les informations apportées en réponse aux questions posées par les personnalités auditionnées entre le 13 et le 23 mars 2023.
- La part importante des activités de l'IRSN concernant d'autres acteurs que l'ASN (notamment des départements ministériels, dont la Défense nationale, des opérateurs publics et privés du domaine nucléaire, des organismes représentant les riverains et le public...).
- L'analyse faite par le Conseil scientifique de l'Anses des facteurs influençant « La crédibilité de l'expertise », à partir du retour d'expérience sur les effets de l'intégration au sein de cette agence d'expertise, à partir de 2015, d'une mission de gestion des produits phytosanitaires, avec la charge de la délivrance de leurs Autorisations de Mise sur le Marché (AMM) par délégation du Ministère de l'agriculture.
- D'autres sources d'information pertinentes (annexe G).

IV- Sur la base de ces informations et de son analyse des enjeux déontologiques, la cnDAspe souligne que :

1) Une expertise d'excellence requiert une forte articulation avec la recherche.

La recherche et l'expertise constituent deux éléments indissociables. L'expertise de l'IRSN se nourrit des travaux de recherche menés en son sein et dans les communautés scientifiques pertinentes. La compétence des experts est assurée et maintenue par leur implication dans la recherche. Inversement, les demandes d'expertise reçues de l'ASN ou des ministères aident l'Institut à maintenir une recherche pertinente, souvent pluridisciplinaire, pour la mise en œuvre de la sûreté en conditions réelles. Il est donc important que la recherche et l'expertise soient conservées au sein du même établissement, qu'elles soient correctement articulées l'une avec l'autre et que les spécificités et exigences propres à chacune d'elles soient prises en compte.

Même finalisées – orientées vers la sûreté nucléaire et la radioprotection – les recherches menées à l'IRSN doivent bénéficier des conditions nécessaires à toute recherche de qualité,

notamment en termes de liberté académique, d'intégrité scientifique, de transparence et de gestion des conflits d'intérêt, de règles de signature des publications scientifiques.

L'évolution des technologies et des connaissances scientifiques en matière de nucléaire est rapide. Cela appelle une solide insertion de la fonction de recherche de la future entité au sein de l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche national et communautaire (évaluation périodique par le Hcéres, accueil de doctorants et de post-doctorants ...) afin de promouvoir son attractivité pour les meilleurs chercheurs et le plus haut niveau d'excellence.

L'expertise en sûreté nucléaire et radioprotection doit pouvoir s'appuyer sur les résultats de la recherche la plus avancée. **La qualité de l'expertise réalisée par l'IRSN est largement reconnue.** Celle-ci est notamment renforcée par le fait qu'existe une concertation en amont sur la mission et le calendrier de l'expertise entre le commanditaire et l'opérateur d'expertise. De même, cette expertise est d'autant plus pertinente qu'elle s'appuie sur et prend en compte l'expertise présente au sein de la société civile représentée par les parties prenantes (ANCCLI, associations ...). La crédibilité de l'expertise de l'IRSN est assurée par plusieurs facteurs supplémentaires, qu'il conviendra de conserver quelle que soit la configuration institutionnelle future : la transparence des avis techniques, leur publication immédiate sans attendre la décision qu'ils viennent éclairer, leur caractère collectif.

La qualité de l'expertise bénéficie aussi de l'éclairage qu'apporte la commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN, qui contribue à diffuser une culture déontologique au sein de l'établissement, parmi les agents et la gouvernance.

2) L'indépendance de l'expertise scientifique et technique en appui à la gestion des risques doit s'appuyer sur un statut juridique solide.

La mise en œuvre de la déontologie de l'expertise et de la recherche ne se conçoit pas indépendamment du statut juridique des principaux acteurs impliqués. Alors que l'ASN est une autorité administrative indépendante, l'IRSN constitue un établissement public industriel et commercial (EPIC). Sur le plan juridique, ces deux situations contrastent fortement. Alors que les membres du collège de l'ASN sont irrévocables¹³, il peut être mis fin au mandat du directeur général de l'IRSN par décret. Le choix fait en 2006 d'établir l'IRSN sous forme d'un EPIC¹⁴ ne semble cependant pas avoir affecté son indépendance.

Le scénario privilégié par le gouvernement consiste à intégrer dans l'ASN les missions d'appui technique et d'expertise actuellement assumées par l'IRSN. Cette hypothèse **revient à renoncer au système dual** qui prévaut depuis 2006, consistant à confier à deux entités distinctes, d'une part, la recherche et l'expertise et, d'autre part, la gestion des risques. La cnDAspe relève que cette situation expose à ce que les fonctions de gestion confiées à l'entité pèsent sur l'expertise et la recherche, au risque d'en affecter la qualité, et *in fine* de dégrader

¹³ Art. 6 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017.

¹⁴ Art L. 592-45 C. envir.

la sûreté. Pour cette raison, la **cnDAspe considère que la déontologie de l'expertise exige une très ferme séparation de ces différentes fonctions.**

La vigueur de cette séparation est susceptible de degrés. A minima, établir au sein d'une organisation intégrée, une direction fonctionnelle chargée de l'expertise et de la recherche, distincte des autres directions de l'établissement serait nécessaire.

L'hypothèse d'une telle direction fonctionnelle interne présente cependant des limites, tant il est à craindre que la culture commune qui se développerait au sein d'un établissement unique puisse, malgré les vertus que l'on peut lui reconnaître par ailleurs, diffuser jusqu'aux agents chargés de la recherche et de l'expertise les contraintes de gestion pesant sur l'établissement. En outre, une telle direction risquerait de ne pas disposer des ressources lui permettant de conduire, en son nom propre, les actions de communication et de dialogue avec la société civile, qui aurait alors du mal à faire la part, au sein de l'autorité intégrée, entre ce qui relève de l'expertise et ce qui relève de la mise en œuvre de la politique de gestion des risques.

D'autres configurations institutionnelles pourraient assurer l'autonomie des fonctions de recherche et d'expertise. Les exemples abondent en effet d'entités autonomes établies, selon des modalités diverses, au sein d'autorités indépendantes ou de services d'inspection (par ex. le Comité de règlement des différends et des sanctions au sein de la Commission de régulation de l'énergie¹⁵, la Commission des sanctions au sein de l'Autorité des marchés financiers¹⁶, l'ANRS au sein de l'Inserm¹⁷, l'Agence ITER-France au sein du CEA¹⁸, l'Autorité environnementale au sein de l'IGEDD¹⁹, l'Agence nationale du médicament vétérinaire au sein de l'Anses²⁰). Cependant, ces entités autonomes ne disposent en général pas de la personnalité morale, ce qui peut présenter des inconvénients au vu des activités qu'exerce aujourd'hui l'IRSN, notamment ses activités de nature commerciale.

Aussi, il est souhaitable de conférer la personnalité morale à l'entité chargée de la recherche et de l'expertise. Pour cela, **la cnDAspe estime qu'il conviendrait de réfléchir à d'autres solutions novatrices**, comme par exemple, conférer à l'IRSN la qualité d'autorité publique indépendante (API)²¹ ou un statut s'en inspirant.

Dans le cadre d'une organisation intégrée, l'emboîtement d'une API au sein d'une AAI constituerait un schéma organisationnel novateur, propre à organiser l'indépendance des activités de recherche et d'expertise ; à ce titre, il mérite pleine considération.

¹⁵ Art L. 132-1 C. énergie.

¹⁶ Art L. 621-2 C. mon. et fin.

¹⁷ Décret n° 83-975 du 10 nov. 1983, art. 10-3.

¹⁸ Décret n° 2006-752 du 29 juin 2006.

¹⁹ Art. R. 122-6 C. envir. et décret n° 2022-1165 du 20 août 2022.

²⁰ Art. L. 5145-1 du code de la santé publique.

²¹ Loi n° 2017-55 du 20 janv. 2017 et Loi organique n° 2017-54 du 20 janv. 2017.

3) La transparence et l'ouverture à la société civile sont des conditions de la confiance de la société dans les institutions en charge de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

En matière de sûreté et de risques pour la santé ou pour l'environnement en règle générale, et en particulier lorsque sont en jeu des rayonnements ionisants, **la société civile exprime une forte demande d'ouverture de la part des organismes publics impliqués**²². Les principales attentes incluent :

- **Un engagement de transparence, afin de pouvoir exercer un rôle de vigilance citoyenne** contribuant à la démarche de maîtrise des risques. Cette transparence favorise la « confiance dans ce qui se montre digne de confiance »²³ ;
- **Un accès dans des termes compréhensibles aux connaissances, et un besoin d'acquisition de compétences**, afin de pouvoir mieux s'approprier les sujets à forts enjeux citoyens ;
- **Une participation active aux évaluations des risques**, contribuant à éclairer aux mieux les décideurs publics.

En matière d'ouverture à la société et de dialogue avec les différentes parties prenantes impliquées, **l'IRSN est reconnu pour sa politique volontariste**, développée depuis environ 20 ans, et qui est inscrite dans son contrat d'objectifs et de performance²⁴.

L'ASN s'est également fixée un engagement en matière de droit à l'information, de participation du public et de transparence²⁵.

4) Des tensions entre la fonction d'expertise et la fonction de gestion du risque résultent naturellement de leurs missions propres et du contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Ces tensions concernent le calendrier très contraint de la décision, et celui de la procédure balisée de l'expertise collective ; elles concernent aussi les attentes de lisibilité au long cours et de décisions claires des opérateurs visés, et le caractère évolutif et parfois incertain des connaissances sur lesquelles se fonde l'expertise. Ce constat vaut dans le domaine du nucléaire comme dans maints autres champs des politiques publiques, particulièrement lorsque sont en jeu des risques pour la santé ou pour l'environnement.

²² Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Baromètre IRSN : La perception des risques et de la sécurité par les Français. 2022. <http://barometre.irsn.fr/>

²³ Hosking, GA. *Trust: A History*. Oxford University Press, 2014.

²⁴ Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Contrat d'objectifs et de performance 2019-2023 entre l'État et l'IRSN. 2019.

²⁵ Rapport de l'ASN sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2021 (2022). Chapitre 05 - L'information des publics.

Les tensions entre ces points de vue apparaissent donc inévitables jusqu'à un certain point. Pour les atténuer et pour éclairer au mieux les décisions à prendre par l'autorité chargée de la gestion du risque, elles exigent **l'instauration de règles explicites et d'un cadre contractuel solide** garantissant à la fois, l'indépendance des organismes d'appui technique et scientifique, ainsi que cela est prescrit par l'AIEA et le respect par ces organismes de règles de nature à assurer l'exploitabilité de leur avis pour le décisionnaire.

5) Les choix organisationnels et humains ont une incidence sur la déontologie de l'expertise.

Les audits ont mis en évidence un réel sentiment d'appartenance et de fierté des salariés de l'IRSN à l'égard de leur organisme. La fonction d'« expert public » donne du sens à leur engagement professionnel.

Les experts et scientifiques de l'IRSN se sentent à l'abri d'éventuelles pressions extérieures et libres d'assurer leur activité dans un cadre déontologique défini et affiché (Charte d'éthique et de déontologie réactualisée 2022, Groupes de travail, collaborations avec l'ANCCLI, Guide des bonnes pratiques, vigilance sur les liens d'intérêt, recours aux avis des groupes permanents d'experts agissant comme des conseils de sages...). Il en découle une adhésion aux objectifs de l'Institut et un esprit d'entreprise bénéfiques à l'efficacité de la structure.

Le projet de fusion des deux instances IRSN/ASN pourrait être contre-productif en matière de ressources humaines, de compétences et de motivations. Cela d'autant plus à un moment où ce marché du travail technique qualifié est en tension (pénurie de compétences spécialisées) et qu'est relancée l'énergie nucléaire. Cette situation pourrait entraîner un départ d'agents de l'IRSN vers des opérateurs externes publics ou privés, privant la recherche et l'expertise en appui à l'ASN de compétences précieuses, avec de possibles conséquences sur la sûreté.

6) Le choix du modèle de gouvernance doit prendre en considération la culture des organisations.

L'AIEA n'impose pas de modèle organisationnel type en matière de gouvernance pour la sûreté du nucléaire.

La France a fait le choix du modèle dual, avec deux instances autonomes et séparées, l'une assurant une expertise à caractère public (IRSN), l'autre la responsabilité de la décision (ASN). En fait de dualité, on pourrait plutôt parler d'organisation tripartite, experts, décideur, opérateurs.

Les Etats-Unis d'Amérique, où les exploitants sont multiples, ont privilégié un **modèle intégré**, expertise et décision relevant du même organisme (le National Research Council), l'indépendance des deux entités étant garantie par des formalités internes extrêmement

rigoureuses et semble-t-il strictement respectées. Ce modèle est également celui du Royaume-Uni, du Canada et de la Suède.

Il n'y a pas a priori de modèle idéal ni de modèle universel ; chaque pays a son propre parc, sa propre histoire et sa propre culture des organisations. Il convient donc d'appréhender les organisations globalement et dans leur ensemble. Quel que soit le mode d'organisation retenu, l'AIEA exige cependant le respect du principe d'indépendance de l'expertise et la transparence vis-à-vis de la société civile.

7) Les choix organisationnels et institutionnels ont une incidence sur la confiance accordée à l'expertise.

La communication soutenue, systématique et transparente de l'IRSN sur ses avis et ses processus de décision, ainsi que sa volonté affichée de partager ses connaissances avec les représentants de la société civile participe activement au climat actuel de confiance des Français vis-à-vis de l'activité nucléaire de leur pays.

Une remise en question du statut de l'instance d'expertise et de recherche risque de réactiver la défiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et de réveiller les soupçons d'ingérence du politique sur le scientifique. L'impartialité de l'expertise et de l'information pourrait être à nouveau contestée et le climat social se dégrader, au moment où l'accélération de la politique nucléaire récemment votée exige un effort accru de transparence et de dialogue.

Par ailleurs, si les crises sanitaires traversées par le pays au cours des 40 dernières années ont affecté la crédibilité de la parole scientifique, elles ont cependant permis l'émergence des principes déontologiques applicables à l'expertise, notamment la nécessité d'une séparation entre l'expertise et la gestion. Si, ainsi que mentionné plus haut, le respect de ce principe peut être compatible avec une organisation intégrée, c'est avec plus de difficultés que lorsque ces missions sont attribuées à des personnes morales différentes. Ainsi, une autre grande agence publique d'expertise française, l'Anses, qui fonctionne sur le modèle d'une organisation intégrée, singulièrement s'agissant des pesticides, fait l'objet de critiques de la part même de ses instances scientifiques, lesquelles soulignent les indéniables difficultés que font naître l'affaiblissement du principe de séparation entre l'expertise et la décision.

8) Il faut tirer les leçons de l'expérience disponible, notamment en France : retour sur le système intégré au sein de l'Anses.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), établissement public à caractère administratif, sous la tutelle des ministères de la santé, de l'environnement, de l'agriculture, du travail et de la consommation, a été créée dans une démarche mettant en œuvre le principe de séparation entre l'évaluation et la gestion des

risques, notamment afin de garantir l'indépendance de l'expertise. Cette démarche, s'appuyant notamment sur les recommandations issues du Livre Rouge²⁶, s'est concrétisée à la suite de plusieurs crises sanitaires pendant les années 1990 : « vache folle » (encéphalopathie spongiforme bovine), sang contaminé, hormones de croissance, etc.

En 2014²⁷, l'Anses s'est vu confier la gestion des pesticides (produits phytopharmaceutiques puis biocides - autorisations, encadrements des usages, retraits, etc.), en complément de l'évaluation préalable des risques associés. Dans ce contexte, afin de respecter au mieux le principe de séparation entre évaluation et gestion des risques, l'Anses a pris des dispositions pour mettre en place une structure et des procédures visant à assurer une séparation fonctionnelle, à défaut de pouvoir assurer une séparation institutionnelle. **Le cas de l'Anses peut donc être vu comme un exemple intégré cumulant l'expertise et la gestion.** Bien que se trouvant dans un contexte différent, avec un appui au gouvernement pour l'Anses et un appui à une autorité administrative indépendante (ASN) pour l'IRSN, cet exemple peut indirectement éclairer le cas d'une potentielle fusion entre ASN et IRSN et donc un passage d'un système dit dual à un système dit intégré.

Dans ce cadre, différentes instances ont formulé les constats suivants à propos de l'application de ces dispositions :

- Le comité scientifique de l'Anses a souligné ²⁸ que **cette organisation contribue à « l'érosion » de la crédibilité de l'Agence, et que la traduction actuelle des avis d'expertise en mesures de gestion manque de transparence.** On peut y voir un risque d'assujettissement préoccupant de l'évaluation des produits réglementés aux enjeux décisionnels.
- **Le regroupement** de la direction de l'évaluation des produits et de la direction des autorisations de mise sur le marché dans une même direction des produits réglementés **nuît à cette lisibilité**, car l'ensemble des comités d'évaluation des autres domaines sont rattachés à une direction distincte des sciences de l'expertise ;
- **Cette fusion, non-souhaitée par l'Anses, a dégradé les conditions de travail des agents en charge de l'évaluation des produits concernés**, soumis à un accroissement de pressions et de critiques diverses ;
- **Aucune évaluation formelle de l'organisation fusionnée** n'a été réalisée après sa mise en place ;
- Plusieurs parties prenantes et experts participants aux comités de l'Anses ont souligné le **manque actuel de visibilité des modalités de séparation entre évaluation et expertise.**

²⁶ National Regulatory Commission (NRC) - Committee on the institutional means for assessment of risks to public health. Risk assessment in the Federal government: managing the process. *The National Academies Press*, 1983. <https://nap.nationalacademies.org/catalog/366/risk-assessment-in-the-federal-government-managing-the-process>

²⁷Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029573022>

²⁸ Conseil scientifique de l'Agence de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Avis relatif au rapport du GT « Crédibilité de l'expertise scientifique » issu du Conseil scientifique. 2023.

V- En conclusion, la cnDAspe formule les recommandations suivantes :

1- La séparation et l'indépendance des fonctions de gestion et d'expertise doivent être garanties.

Une ferme séparation institutionnelle doit être assurée entre les activités de gestion des risques, d'une part, et l'activité de recherche et d'expertise, de l'autre. Plusieurs moyens permettent d'atteindre ce résultat. Les expériences internationales enseignent qu'il existe une grande variété de configurations institutionnelles, qui ne sont pas nécessairement transposables sans précaution d'un pays à l'autre.

Le moyen le plus sûr d'assurer la séparation de la gestion d'avec la recherche et l'expertise en appui à cette fonction de gestion consiste à **maintenir ces missions au sein de personnes morales différentes, en renforçant l'indépendance juridique accordée à l'IRSN.**

A défaut, et si le choix était fait de transférer à l'ASN les missions actuellement exercées par l'IRSN, il serait nécessaire d'assurer **une autonomie fonctionnelle de la recherche et de l'expertise au sein de l'ASN.** Une solution novatrice pourrait être de s'inspirer pour l'entité interne reprenant les fonctions de l'IRSN du statut d'autorité publique indépendante.

Une autre possibilité serait d'établir **au sein de l'ASN une direction fonctionnelle** chargée de l'expertise et de la recherche, distincte des autres directions de l'établissement. La mise en œuvre d'une direction fonctionnelle propre suppose de :

- Veiller à ce que l'indépendance de cette direction soit établie par voie législative ou réglementaire, et non par le règlement intérieur de l'agence.
- Confier à son directeur le rang de membre du collège de l'ASN dans les conditions prévues à l'article L. 592-2 du Code de l'environnement et de vice-président de l'agence.
- Garantir que la direction en charge de la recherche et de l'expertise puisse définir librement ses orientations scientifiques et dispose des moyens et de l'autonomie nécessaires pour conduire par elle-même ses actions de communication au grand public et ses interactions avec la société civile.
- Organiser au sein de l'agence la formation de tous les personnels à la déontologie de l'expertise.
- Organiser un canal interne de signalement des manquements à l'indépendance de l'expertise et des manquements à l'intégrité scientifique ; assurer la protection des auteurs de signalements contre toute mesure de rétorsion dans le cadre de la législation en vigueur ; veiller à l'information de tous les agents, fournisseurs et sous-traitants sur leur droit de formuler des signalements par le biais de ce canal interne.
- Établir au sein de l'agence un comité d'éthique et de déontologie, compétent pour l'ensemble des missions de l'agence.

2- L'excellence de l'expertise publique en radioprotection et sûreté nucléaire doit être consolidée.

- Veiller à ce que les contours et le calendrier des missions d'expertise soient discutés en amont entre leur commanditaire et l'organisme chargé de les réaliser ; le commanditaire de l'expertise conserve le dernier mot.
- Assurer la transparence des procédures d'élaboration des avis techniques et rendre publiques les données sur lesquelles ils s'appuient.
- Veiller à ce que l'expertise soit réalisée collectivement, avec un renouvellement régulier des experts.
- Rendre publics les rapports d'expertise, immédiatement après leur validation par la structure d'expertise. Les raisons qui pourraient éventuellement justifier un report ou une absence de publication d'un rapport (secret défense, donnée à caractère personnel) doivent être explicitées et les décisions prises au cas par cas doivent être justifiées par rapport à ces références.
- Veiller à ce que les experts participant à la production d'un rapport d'expertise renseignent une déclaration publique d'intérêt, accessible au public.
- Veiller à ce que la composition des groupes d'experts reflète une variété de points de vue et de perspectives scientifiques (l'avis n° 2022-3 du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt de l'Anses constitue un exemple de méthodologie).
- Etablir des règles portant sur le traitement des conflits d'intérêt découlant de la circulation des experts, au cours de leur carrière professionnelle, entre l'exploitant, l'autorité de contrôle et l'entité chargée de la recherche et de l'expertise. Un organisme dédié doit être chargé d'émettre un avis public sur ces situations.

3- Le couplage expertise-recherche doit être préservé.

- Assurer la liaison de la recherche et de l'expertise, quelle que soit l'organisation retenue.
- S'appuyer sur une recherche de qualité, respectant le Code de la recherche et la Charte de déontologie des métiers de la recherche.
- Maintenir l'indépendance de la recherche, qui se traduit par la possibilité de définir et de prioriser une partie significative des sujets de recherche, tout en tenant compte des finalités propres de l'établissement.
- Etablir des règles claires et connues de tous concernant les cas dans lesquels la publication des résultats de recherche peut faire l'objet d'une restriction de publication (par exemple, en vue du dépôt de brevet).
- Etablir des règles déontologiques pour la mise en place de partenariats industriels, en particulier lorsque l'activité de ces partenaires est soumise au contrôle de l'ASN.
- Associer les parties prenantes à la définition des orientations scientifiques et, le cas échéant, au pilotage de projets de recherche.

- Maintenir le couplage expertise-recherche et le respect des règles déontologiques pour l'ensemble des activités de l'IRSN, y compris celles qui ne sont pas destinées à l'ASN.

4- La transparence et la politique d'ouverture aux parties prenantes et à la société civile doivent être renforcées.

- Faire un bilan des pratiques en termes de transparence et d'ouverture à la société civile actuellement mises en œuvre par l'IRSN et l'ASN
- Inscrire les bonnes pratiques de transparence et d'ouverture à la société civile dans les règles de fonctionnement des entités concernées.
- Veiller non seulement à ce que l'expertise soit effectivement indépendante de la décision, mais aussi à ce que cela soit clairement lisible et compréhensible pour le public et les parties prenantes.

5- Les conséquences des changements opérés en matière de gouvernance de l'organisation, du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire doivent être évaluées.

- Faire précéder tout changement de l'organisation de la sûreté nucléaire d'une étude d'impact approfondie²⁹.
- Mettre en place un comité de suivi des engagements de déontologie et d'indépendance, incluant des parties prenantes extérieures.
- Réaliser des audits réguliers sur les aspects de déontologie et d'indépendance, par une structure externe indépendante, dont les rapports seront notamment envoyés à l'OPECST et à la cnDAspe pour avis.

Au vu de l'ensemble des informations réunies, la cnDAspe estime que l'organisation duale actuelle répond aux exigences de déontologie qui s'imposent à l'expertise scientifique et technique (sous réserve des renforcements proposés ci-dessus).

En tout état de cause, tout projet de réforme nécessite une concertation préalable avec toutes les parties prenantes, une évaluation du fonctionnement des entités et la réalisation d'une étude d'impact.

²⁹ À notre connaissance, trois instances au sein de l'IRSN ont exprimé publiquement leur défiance vis-à-vis de l'éventuelle fusion entre l'ASN et l'IRSN : il s'agit de la commission d'éthique et de déontologie, du conseil scientifique et du Comité d'orientation des recherches en sûreté nucléaire et en radioprotection.

ANNEXES

Annexe A : Lettre de saisine du sénateur Salmon

Annexe B : Composition de la formation spécifique

Annexe C : Eléments essentiels de la déontologie de l'expertise publique sur lesquels se fonde la cnDAspe dans l'exercice de sa mission

Annexe D : Extraits de documents de l'AIEA relatifs à la gouvernance de la sûreté et aux organismes d'appui technique et scientifique

Annexe E : Lettre d'invitation standard et questions posées aux personnalités auditionnées

Annexe F : Liste des personnalités invitées et dates des auditions

Annexe G : Sources d'information complémentaire

Rennes, le 22 février 2023

Secrétariat permanent de la CnDAspe
1 place Carpeaux
92800 PUTEAUX



DANIEL SALMON

SÉNATEUR
D'ILLE-ET-VILAINE

MEMBRE DU GROUPE
ÉCOLOGISTE -
SOLIDARITÉ
&
TERRITOIRES

Objet : alerte sur le projet de fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de saisir votre Commission, en application de l'article 4 de la loi n°2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, en qualité de sénateur, s'agissant de l'annonce faite par le ministère de la Transition énergétique le 8 février 2023 concernant la fusion des organismes de contrôle et d'expertise nucléaires mentionnés en objet.

Dans son communiqué, le gouvernement a annoncé que cette décision avait été prise dans le cadre du Conseil de politique nucléaire (CPN) du 3 février dernier relatif à la question de la relance du nucléaire. Rien dans le communiqué de l'Élysée du 3 février ne laissait supposer qu'une telle refonte des instances de sûreté et de contrôle nucléaires avait été discutée. Aucune transparence n'a été faite sur les points précisément discutés lors de ce CPN alors que des décisions majeures semblent y avoir été prises par l'exécutif sans aucune concertation démocratique (**Annexe 1 : communiqué de presse de l'Élysée sur la réunion du CPN du 3 février 2023¹**).

Ce bouleversement des instances de contrôle et d'expertise nucléaire a été présenté par le gouvernement comme une simple « évolution de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire ». Le ministère de la Transition énergétique précise dans son communiqué du 8 février dernier² le cadre de cette refonte :

« Dans ce cadre, **il a été décidé** 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

¹ Communiqué de presse de l'Élysée du 3 février 2023 s'agissant de la réunion du Conseil de Politique Nucléaire : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/03/conseil-de-politique-nucleaire>

² Communiqué de presse du ministère de la transition du 8 février 2023 : <https://www.ecologie.gouv.fr/evolution-lorganisation-du-controle-et-recherche-en-radioprotection-et-surete-nucleaire>



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).

Cette évolution conduira à :

- renforcer l'indépendance du contrôle en matière de sûreté nucléaire, au sein d'un pôle unique et indépendant de sûreté, afin de garantir un haut niveau d'exigences en matière de sûreté ;
- consolider, renforcer les compétences et 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 souhaitée par le Gouvernement ;
- augmenter les synergies en matière de recherche et développement dans le domaine nucléaire contribuant ainsi à la résilience et à l'anticipation des enjeux de long terme de la filière ;
- garantir dans le temps, au sein de la nouvelle organisation, l'excellence des équipes techniques et scientifiques au niveau national et international.

La Ministre de la Transition énergétique, Agnès Pannier-Runacher, a demandé aujourd'hui au Président de l'ASN, Bernard Doroszczuk, au Directeur général de l'IRSN, Jean-Christophe Niel, et à l'Administrateur général du CEA, François Jacq, de lui proposer, d'ici fin février, les premières mesures et une méthode de travail permettant de mettre en œuvre ces orientations, avant une feuille de route plus détaillée en vue de la loi de finances 2024. Ces orientations devront être mises en œuvre en préservant les conditions de travail et de rémunération des personnels de l'Institut d'une part et en maintenant des moyens correspondant à l'exercice de ses missions d'autre part. » (**Annexe 2 : communiqué de presse du ministère de la transition énergétique du 8 février 2023**)

Ce projet de refonte des activités de contrôle et d'expertise nucléaires devrait être discuté dans le cadre du projet de loi sur l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes dont l'examen en 1ère lecture a déjà eu lieu au Sénat et qui démarrera à l'Assemblée nationale le 13 mars 2023.

Lors des auditions diligentées par l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix scientifiques et Technologiques (OPECST) le 16 février dernier, M. Claude Birraux, ancien président de l'OPECST et membre du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire déclarait :

« L'organisation qui est prévue me paraît receler une méconnaissance grave de l'organisation de la sûreté nucléaire. La sûreté nucléaire, n'est pas un nirvana que l'ont atteint un jour. [...] C'est un combat de tous les jours » ainsi que : « La sûreté nucléaire se nourrit de la confrontation entre l'expertise, la recherche, l'autorité de sûreté nucléaire. [...] Elle se fonde et se nourrit de la recherche. Et aujourd'hui, si la recherche devait partir au CEA, ça me paraîtrait quelque chose d'extrêmement grave. Car on serait dans une sorte de confusion des genres. Car l'autorité de sûreté a aussi autorité sur les installations du CEA. Or comment juger de la sûreté d'une nouvelle installation, si la recherche sur laquelle s'appuiera son expertise, est faite au CEA ? Ça me paraît être une confusion des genres, qui est fortement préjudiciable à l'organisation même de la sûreté ».

Supprimer ce « système dual » issu de la loi 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la



transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN) – en fusionnant l’expertise et l’autorité de contrôle – paraît non seulement dangereux pour l’indépendance de l’expertise mais entraînera encore plus de défiance des citoyens dans ce secteur où chaque décision se fait à marche forcée et dans l’opacité par l’exécutif.

À une question posée sur l’indépendance de l’expertise en matière de sûreté nucléaire lors du débat public sur la Programmation Pluriannuelle de l’Energie (PPE) en 2018, la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) justifiait l’intérêt pour la sûreté nucléaire du système dual français :

« Le système dual français garantit donc l’indépendance de l’évaluation des risques et de leur gestion. Ce système permet aussi de découpler la recherche et l’expertise de la réglementation et de les intégrer au sein d’un même organisme. Cela permet à l’expertise de profiter plus rapidement des avancées de la recherche et inversement à la recherche de bénéficier plus rapidement du retour d’expérience issu de l’expertise. Ce système dual offre également une transparence plus grande en matière de sûreté nucléaire en explicitant les processus de décision et les allers et retours avec les expertises techniques sous-jacentes. Depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, l’IRSN doit en effet publier les avis qu’il remet aux autorités (ASN) qui l’ont saisi lorsqu’ils ne relèvent pas de la défense nationale.

C’est pourquoi la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a conforté ce système dual du contrôle « à la française », c’est-à-dire la coexistence d’un expert public, l’IRSN, et d’un décideur, l’Autorité de sûreté nucléaire, indépendant de l’État. »³

Par ailleurs, cette fusion ne repose, comme le souligne M. Jean-Claude Delalonde, président de l’ANCCLI (Association nationale des comités et commissions locales d’information), lors de son audition par l’OPECST, sur aucune étude ou évaluation qui aurait remis en question les faiblesses du système dual actuel⁴.

Bien au contraire, les études sur le système ternaire « exploitant-expertise-autorité » paraissent démontrer son efficacité et alerter sur les risques d’une telle fusion.

Parmi les risques qui méritent d’être soulignés, le fait que l’ASN – autorité décisionnaire sur le secteur de la sûreté nucléaire – puisse être soumise à des pressions considérables. Les difficultés industrielles dans ce secteur s’accumulent et les décisions de l’ASN en matière de maintenance voire de suspension ou d’arrêt d’installations nucléaires peuvent impacter lourdement des orientations politiques et industrielles (par exemple cet hiver 2022 avec la moitié des réacteurs à l’arrêt).

Dans l’affaire des soudures du circuit secondaire de l’EPR de Flamanville, c’est grâce à l’intervention de l’IRSN que la décision a été prise de les faire réparer, l’ASN étant initialement prête à accepter leur maintien sous réserve de démonstration de sûreté

³ Question n°606 « Quelle indépendance pour l’Autorité de Sûreté Nucléaire » dans le cadre du débat public sur la programmation pluriannuelle de l’énergie du 19 mars au 30 juin 2018 : <https://cpdp.debatpublic.fr/cdpdp-ppe/quelle-independance-lautorite-surete-nucleaire.html>

⁴ Public Sénat 16 février 2023 : « Rupture majeure », « confusion des genres » : la réforme de la sûreté nucléaire inquiète : <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/rupture-majeure-confusion-des-genres-la-reforme-de-la-surete-nucleaire>



supplémentaires⁵.

Les affaires de falsifications à l'usine Creusot-Forge, de la cuve de l'EPR ou encore de corrosion sous contrainte ont mis en exergue les risques du dual exploitant-ASN, cette dernière pouvant adopter une « posture conciliante ». Par ailleurs, pour rappel, l'arrêt d'une installation nucléaire ne peut être décidé que par l'exploitant lui-même ou par l'ASN, entre les mains de laquelle repose donc une pression considérable, *a fortiori* dans un contexte où l'exploitant souhaite prolonger jusqu'à 80 ans la durée de vie des centrales dont les problèmes de sûreté ne feront qu'empirer.

Dans un entretien du 25 novembre 2016, l'ancien président de l'ASN, M. Pierre-Franck Chevet alertait – entre les lignes – déjà sur ce point :

« Sylvestre Huet : Dans cette crise, l'ASN, certes indépendante du gouvernement puisque vous êtes irrévocable, a nécessairement entretenu des contacts avec lui. Avez-vous été soumis à des pressions ? »

Pierre-Franck Chevet : Le gouvernement n'a pas été passif. En revanche, je n'ai pas senti de pressions sur mon jugement concernant la sûreté et mes décisions. Même si j'ai bien sûr senti une certaine tension relative au passage de l'hiver pour l'approvisionnement en électricité. Ce qui est normal au regard des responsabilités du gouvernement. Notre métier de gendarme du nucléaire c'est aussi de savoir résister aux pressions, d'où qu'elles viennent. »

Dans un rapport de 2014 sur l'IRSN, la Cour des comptes jugeait une fusion inappropriée :

« La fusion de l'ASN et de l'IRSN, sur le modèle de la NRC (Nuclear Regulatory Commission) américaine, serait-elle de nature à développer des synergies durables tout en limitant l'impact des principaux obstacles liés à une telle démarche ? Les difficultés de toute nature que générerait la fusion de l'ASN et de l'IRSN ne doivent pas être sous-estimées. Il faudrait rapprocher deux organismes de nature différente, l'un, autorité indépendante, l'autre, ÉPIC. Une telle opération appellerait des modifications de la loi TSN et l'élaboration de plusieurs décrets ; elle impliquerait le rapprochement statutaire d'agents de la fonction publique et de salariés de droit privé ; elle supposerait la définition d'une nouvelle stratégie immobilière alors que les deux organismes viennent, ou sont en cours, de réaliser d'importantes opérations. En contrepartie, les synergies créées par la fusion et les gains en efficacité seraient probables mais dans des proportions limitées. Il est également probable que les problèmes de coordination aujourd'hui constatés en matière budgétaire, de recherche, de communication ou d'action internationale seraient résolus plus facilement. En synthèse, les arguments favorables à la consolidation du dispositif de sûreté nucléaire français l'emportent. L'organisation duale décideur-expert (ASN et DSND-IRSN) offre de nombreuses garanties en dissociant les composantes qui participent aux décisions prises. Et on ne saurait ignorer les conséquences à long terme qu'entraînerait la concentration de la quasi-totalité des moyens publics de

⁵ Communiqué et avis de l'IRSN du 11 avril 2019 : « Aussi, compte tenu de l'importance des écarts identifiés, l'IRSN a conclu qu'EDF devrait, plutôt que rechercher à justifier une acceptabilité en l'état, procéder à la remise en conformité des soudures concernées. » https://www.irsn.fr/FR/Actualites_presse/Actualites/Pages/20190411_EPR-Flamanville-tuyauteries-vapeur-principales-VVP.aspx



sûreté nucléaire sous la responsabilité d'une autorité indépendante dont les décisions sont souveraines. »

*Elle conclut en rappelant que « La fusion des deux organismes constituerait **une réponse inappropriée** par les multiples difficultés juridiques, sociales, budgétaires et matérielles qu'elle soulèverait. »⁶*

Dans une étude de 2021 sur la gestion de la négociation et du dialogue technique dans le secteur nucléaire, les auteurs concluent : « En revanche, **la nette séparation en trois entités autonomes [exploitant-autorité et expertise] entretenant des rapports de confrontation et de coalitions instables, mais reliées par des objectifs communs (sûreté et préservation du cadre leur permettant d'exister), est apparue comme de nature à favoriser de nombreuses négociations mais aussi d'en réguler les excès éventuels ou le risque de capture.** »⁷

La Commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN a exprimé, dans un communiqué du 15 février 2023, son inquiétude face à ce projet de fusion :

« La commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN exprime son profond désaccord avec le projet de démantèlement de l'IRSN dont les valeurs sont exprimées dans sa Charte d'éthique et de déontologie. Ces valeurs concourent à la confiance dans la radioprotection et la sûreté nucléaire qui repose sur deux caractéristiques offertes aujourd'hui par l'institut : le lien fort établi entre la recherche et l'expertise ainsi que la séparation entre l'expertise et la prise de décision. Le projet envisagé à ce stade conduirait irrémédiablement à la disparition de ces atouts. »

Cette Commission de l'IRSN a également rappelé que :

« Comme la compétence ou l'expertise, l'indépendance ne se décrète pas mais résulte d'une culture de l'organisation qui ne peut prospérer que dans un environnement institutionnel qui la favorise. L'expert de l'IRSN ne voit en effet pas son action gouvernée par son opinion sur l'intérêt de développer l'énergie nucléaire ou non. N'étant pas en situation de contribuer à la décision, il se concentre sur les risques. Son seul objectif est de les évaluer le plus précisément possible, en étant exhaustif et en s'appuyant sur des données précises et des faits avérés. Le principe de séparation de la décision et de l'expertise fonde la bonne gouvernance moderne telle qu'elle est mise en valeur par les agences intergouvernementales telles que l'OCDE, en éradiquant par construction les possibles conflits d'intérêt. » (Annexe 3 : communiqué IRSN)

Si l'ASN a déjà alerté sur son manque de moyens⁸ rogner sur l'indépendance de

⁶ Rapport de la Cour des comptes sur l'IRSN de 2014 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linstitut-de-radioprotection-et-de-surete-nucleaire>

⁷ « Faire face à la complexité par le dialogue technique et la négociation – Le cas de la sûreté dans l'industrie nucléaire », Arnaud Stimec, Benoît Journée, Revue française de gestion 2021/4 (N° 297), pages 123 à 140.

⁸ En ce sens, voir notamment : « L'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire, des progrès à envisager »,

Hubert Delzangles, Dans Revue juridique de l'environnement 2013/1 (Volume 38), pages 7 à 30 « seule une dotation budgétaire conséquente pourrait permettre à l'ASN de disposer de moyens techniques indépendants et suffisants pour mener à bien ses propres investigations ». <https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2013-1-page-7.htm>



l'expertise nucléaire en plaçant l'expertise nucléaire sous la houlette de l'autorité décisionnaire nous paraît présenter des risques importants pour la sûreté nucléaire.

En conséquence, il ressort de ce qui précède que je souhaite que votre Commission, dont la mission est au cœur de la déontologie de l'expertise et de la prise en compte des alertes, se prononce en émettant des recommandations sur les risques de ce projet de fusion pour l'expertise scientifique et technique dans le secteur nucléaire.

Veillez croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération respectueuse.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Daniel Salmon".

Daniel SALMON
Sénateur d'Ille-et-Vilaine

Au nom du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires

Annexes jointes :

Annexe 1 CP du CPN du 3 février 2023

Annexe 2 CP du MTE du 8 février 2023

Annexe 3 CP de la Commission éthique de l'IRSN du 15 février 2023

Annexe B : Composition de la formation spécifique

- Elisabeth Toutut-Picard, députée honoraire et ancienne membre de la cnDAspe
- Pierre-Henri Duée, membre de la cnDAspe
- Guillaume Karr, expert en santé environnementale
- Olivier Leclerc, membre de la cnDAspe
- Viviane Moquay, membre de la cnDAspe

Les déclarations publiques d'intérêts des membres de la formation spécifique sont accessibles sur le site internet de la cnDAspe.

(www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr)

Annexe C : Eléments essentiels de la déontologie de l'expertise publique sur lesquels se fonde la cnDAspe dans l'exercice de sa mission (note délibérée le 29 mars 2023 en réunion plénière)

Cette note rassemble les dispositions recommandées par la cnDAspe, dans son domaine de compétences, aux établissements et entités d'expertise publique quel que soit leur statut. Ces dispositions « essentielles » sont inspirées de la [Charte nationale de déontologie des métiers de la recherche](#), de la [Charte nationale de l'expertise scientifique et technique](#), de la [Charte de l'expertise sanitaire](#), de la [Charte de l'ouverture à la société des établissements publics de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux](#), ainsi que des observations faites par la cnDAspe sur les meilleures pratiques des établissements et organismes listés au *décret 2014-1628 du 26 décembre 2014*.

Indépendance

Les entités publiques ayant pour mission de réaliser des expertises scientifiques ou techniques en appui à la prise de décision par les autorités en charge de la gestion du risque doivent être en capacité de fixer librement leurs objectifs scientifiques et de choisir leurs méthodes de travail. L'impartialité et l'excellence scientifique (voir plus loin) de leurs travaux conditionnent en effet la pertinence et la qualité de l'appui apporté aux autorités de gestion du risque. Cette indépendance entretient un esprit critique qui permet de déceler des problèmes à l'état de signaux faibles, et d'adopter les mesures de nature à éviter qu'ils ne s'aggravent. Elle permet aussi d'explorer des sujets neufs qui ne sont pas encore sur l'agenda du gestionnaire du risque, ce qui est précieux dans un environnement scientifique et technologique rapidement évolutif.

Cette exigence d'indépendance implique :

- La claire définition des besoins d'expertise scientifiques ou techniques par les autorités de gestion du risque, y compris en termes de délais raisonnables de réponse, sans aucune forme de pression pour exprimer ou obtenir une réponse attendue (sans exclure des saisines d'urgence dûment justifiées).
- Une direction et des moyens en propre de l'entité dédiée à l'expertise, qu'elle soit interne à un établissement englobant à la fois des fonctions de gestion du risque et d'expertise, ou externe dans un établissement distinct. En cas d'entité interne, cette direction propre dédiée à l'expertise doit disposer d'une forte capacité de décision conférée par la loi et par son statut au sein de l'établissement englobant à la fois des fonctions de gestion du risque et d'expertise (voir plus loin la section Excellence pour l'articulation de l'expertise et de la recherche). L'entité dédiée à l'expertise doit pouvoir librement se saisir d'office.

- Cette direction peut s'appuyer, pour la détermination de ses méthodes de travail et l'évaluation globale de son activité scientifique et technique, sur un conseil scientifique constitué de personnalités extérieures reconnues pour leur compétence dans le domaine visé.
- Cette direction est seule responsable de la répartition des moyens financiers et humains entre les composantes de l'entité d'expertise, le cas échéant dans l'enveloppe qui est consacrée à cette fonction d'expertise si cette entité appartient à un établissement englobant à la fois des fonctions de gestion du risque et d'expertise. Cette direction est également seule responsable de l'évaluation des agents qui servent l'entité d'expertise.
- Une ouverture à des représentants de parties prenantes dans le domaine considéré, porteurs d'intérêts différents, est également un élément favorable à l'indépendance de l'expertise. Elle apporte un regard extérieur vigilant sur de possibles dysfonctionnements et peut alerter sur ce sujet en interne et le cas échéant en externe. Cette ouverture peut porter notamment sur la définition des priorités d'expertise et de recherche ainsi que sur la formulation des questions d'expertise.
Hors de cette procédure transparente d'ouverture aux parties prenantes, et des questions posées via ses circuits officiels, l'entité doit veiller à ce qu'aucune organisation extérieure ne parvienne à influencer de manière indue son fonctionnement et l'impartialité de ses activités d'expertise, pour éviter toute forme de capture de ses missions.

Prévention des conflits d'intérêts

Cette indépendance doit être consolidée par une action résolue pour prévenir les situations de conflits d'intérêts. Des liens d'intérêts³⁰ mal gérés affectent l'impartialité de l'expertise, et donc sa qualité et sa crédibilité. Ils produisent une information biaisée pour le régulateur et pour la société dans son ensemble. Cette exigence concerne aussi bien les agents des organismes chargés de l'expertise que les personnes extérieures auxquelles ces derniers feraient appel pour réaliser une expertise particulière sur un sujet en rapport avec leurs compétences

Cette exigence relative à la prévention de conflits d'intérêts implique :

- La production par chaque agent d'une déclaration d'intérêts en regard des missions de l'entité d'expertise, qui est actualisée au moins annuellement et chaque fois que ces

³⁰ Cf la grille élaborée par la cnDAspe dans sa Procédure de gestion des conflits d'intérêt (en date du 20/08/2021), tenant compte de la diversité de liens d'intérêt et de leur temporalité.

liens d'intérêts changent. Le règlement intérieur de l'entité précise les catégories d'agents dont la déclaration d'intérêts est publique, la nature des liens d'intérêt qui doivent être déclarés et la durée à prendre en compte.

- La publication interne et externe de la grille d'analyse des liens d'intérêts qui permettra au management de décider le départ d'un expert ne pouvant être impliqué sur un sujet pour lequel il présente des liens d'intérêts majeurs, ou de décider que l'expert doit informer les autres personnes impliquées sur un sujet pour lequel il présente des liens d'intérêts mineurs. La composition de l'instance en charge d'analyser les liens d'intérêts est publique.
- Si l'entité d'expertise est distincte de celle en charge de la gestion du risque, la convention entre elles prévoit les dispositions qui seront prises pour éviter que l'entité d'expertise apporte ses compétences à une partie (établissement public ou opérateur privé) sur un sujet pour lequel elle peut être également amenée à répondre à une demande d'expertise par le gestionnaire du risque. Doivent être publiées les règles destinées à éviter que les agents apportant leurs compétences à des parties soient mis, sur le même objet ou un objet proche, en situation de conflit d'intérêt en cas de contribution à une demande faite par le régulateur.

Excellence scientifique et technique

La pratique de l'expertise exige l'entretien continu d'un haut niveau de compétence scientifique et technique, d'autant que les connaissances scientifiques et les technologies évoluent rapidement. Aussi, l'articulation entre la fonction d'expertise scientifique et les activités de recherche que pratiquent ces experts ou auxquels ils ont un accès proche est essentielle. S'agissant des expertises à caractère principalement technique, le lien est moins étroit mais reste cependant pertinent. En France, coexistent deux formes d'articulation entre la fonction d'expertise scientifique et les activités de recherche : (i) une forme où les entités en charge de l'expertise en appui au régulateur disposent en interne de laboratoires où se déroulent des activités de recherche sur une part plus ou moins importante du spectre des besoins de recherche associés à leur fonction d'expertise ; (ii) une forme où ces activités de recherche sont intégralement conduites par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La première situation est celle qui garantit la plus grande fluidité entre les fonctions d'expertise et de recherche, qui confère à l'entité d'expertise une meilleure attractivité pour des scientifiques à haut potentiel, ainsi que de la plus grande capacité à percevoir les évolutions des connaissances, donc à anticiper les questions futures.

Dans tous les cas, les entités d'expertise doivent disposer des capacités juridiques, financières et fonctionnelles leur permettant de mobiliser des compétences extérieures, que ce soit sous

forme de conventions cadres de collaboration, de conseils scientifiques et/ou de groupes d'experts thématiques spécialisés.

Cette exigence relative à l'excellence scientifique et technique implique :

- une insertion dans « l'écosystème » de la recherche et de l'enseignement supérieur, avec notamment l'accueil de doctorants, de post-doctorants et, dans la première situation décrite en introduction de la section, l'évaluation périodique des laboratoires par le HCERES qui met en œuvre pour cela les standards de l'espace européen de l'enseignement supérieur.
- la capacité à prendre appui et à contribuer à l'ensemble de la littérature scientifique, dans le respect de la liberté académique, sans que la publication d'articles soit soumise à autorisation préalable ou puisse faire l'objet de demandes de modifications.
- Une attention portée à la constitution de groupes chargés des expertises qui disposent des compétences pertinentes, de l'équipement adéquat et de regards variés sur les sujets considérés, afin d'assurer un caractère pluriel et contradictoire à l'expertise.
- Le strict respect, pour ce qui concerne les activités de recherche, des règles de l'intégrité scientifique.

Transparence

Elle vise à garantir le droit du public à accéder à une information fiable et compréhensible. Il s'agit d'un élément essentiel pour la construction et l'entretien de la confiance de la société dans la fiabilité et l'impartialité de l'expertise.

Cette exigence relative à la transparence implique :

- La publication dans un délai bref de tous les avis rendus (notamment dans le cas d'un avis préalable à une décision, sans attendre la publication de celle-ci), ainsi que les résultats des activités de recherche conduites au titre de la mission d'expertise publique, après avoir été transmis aux entités concernées par l'avis. Les limites sur la transparence concernent les activités relevant de la défense nationale, le secret industriel et les données de santé individuelles. La composition des groupes d'experts auteurs des avis et des rapports de recherche est rendue publique au plus tard en même temps que ceux-ci, ainsi que les liens d'intérêts de ces experts. Les éléments à l'appui des conclusions de ces avis et travaux sont clairement explicités ainsi que toutes les sources d'information utilisées pour atteindre ces conclusions.
- La mise en place de dispositions assurant la participation dans les instances de gouvernance de l'entité d'expertise de représentants des parties prenantes à son

domaine de compétence, dans leur diversité. Cette participation permet d'introduire un regard extérieur et critique qui renforce la vigilance de l'entité sur ses possibles dysfonctionnements ou écarts par rapport à ses missions ou ses règles de bonnes pratiques ; elle peut déboucher sur des alertes internes ou le cas échéant externes. Les critères de sélection des parties prenantes associées à ces instances de gouvernance doivent être publiquement explicités.

- La publication systématique d'éventuels avis divergents exprimés par des participants à une expertise ou à un travail de recherche, ou à une instance de gouvernance de l'entité, avec l'identité de leurs auteurs.

Les conditions pour satisfaire ces exigences

Le statut juridique de l'institution et/ou de l'établissement en charge de ces missions, et s'il y a lieu de ses composantes, doit garantir le respect de ces dispositions essentielles.

Le niveau de financement et la dotation en ressources humaines de l'institution et/ou de l'établissement en charge de ces missions, et s'il y a lieu de ses composantes, doit garantir sa ou leur capacité à accomplir pleinement ces missions.

Annexe D : Extraits de documents de l'AIEA relatifs à la gouvernance de la sûreté et aux organismes d'appui technique et scientifique

Annexe D-1. « Prescriptions générales de sûreté. Partie 1 : Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté », **Prescription 20 : Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui :**

- 4.18. L'organisme de réglementation peut décider de donner un caractère officiel aux processus par lesquels il obtient des opinions et des avis spécialisés. S'il est jugé nécessaire de créer des organes consultatifs, à titre temporaire ou permanent, il est essentiel que ceux-ci donnent des avis indépendants, qu'ils soient à caractère technique ou non.
- 4.19. Des avis ou des services à caractère technique ou spécialisé peuvent être fournis par différents biais par des experts extérieurs à l'organisme de réglementation. L'organisme de réglementation peut décider de créer un organisme d'appui dédié, auquel cas des limites claires sont fixées pour déterminer le degré de contrôle et de direction qu'il exercera sur les travaux de cet organisme. D'autres formes d'appui externe nécessiteraient la conclusion d'un contrat officiel entre lui et l'expert-conseil ou le prestataire de services.
- 4.20. Des dispositions sont prises pour faire en sorte qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêts entre les organismes qui conseillent l'organisme de réglementation ou lui fournissent des services. Si cela est impossible à l'échelle nationale, l'organisme de réglementation sollicite les conseils ou l'assistance d'organismes d'autres États ou, lorsque cela est approprié, d'organisations internationales qui ne connaissent pas de tels conflits d'intérêts.

Annexe D-2. TECDOC 1835 (2018). « **Organismes d'appui technique et scientifique aux fonctions réglementaire** ».

- L'indépendance des organismes de réglementation est au cœur des conventions internationales et des orientations internationales sur la sûreté nucléaire et radiologique, puisque c'est l'un des dix principes fondamentaux des normes de sûreté de l'AIEA. C'est donc un pilier de la sûreté. L'indépendance est essentielle aussi pour que les TSO puissent s'acquitter au mieux de leur mission, qui est de fournir un appui technique et scientifique aux organismes de réglementation.
- L'indépendance des TSO s'impose en raison de deux impératifs : d'une part, permettre aux TSO de suivre librement une approche scientifique sans aucune influence et, d'autre part, éviter les conflits d'intérêts. Des considérations générales sur l'indépendance des TSO et les situations de conflits d'intérêts, analysées sous le point de vue des organismes de réglementation, sont fournies dans la publication GSG-4 [7].

Gestion indépendante

- Il est important que les TSO soient gérés comme des structures indépendantes, plutôt que d'être placés entièrement sous le contrôle d'un organisme de réglementation. Cette

Secrétariat permanent de la cnDAspe
Ministère de la Transition écologique, CGDD/SRI
Tour Sequoia – 92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

contact@cndaspe.fr
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr

indépendance permet aux TSO de se comporter comme des entités scientifiques, libres de se fixer leurs objectifs et de choisir leurs méthodes, leurs formations et leurs recherches pour entretenir leur excellence scientifique. L'indépendance incite aussi les TSO à explorer des pistes de recherche-développement et à déceler des problèmes naissants. Il est bon que les TSO s'emploient activement à enrichir les connaissances en matière de sûreté pour pérenniser la qualité et la pertinence de leur appui aux activités de réglementation.

- Les TSO sont des organismes techniques et scientifiques dont la mission consiste à aider les organismes de réglementation à jouer leur rôle d'experts objectifs et à leur fournir des informations impartiales pour étayer leur processus de prise de décisions. Garantir l'intégrité scientifique et entretenir les capacités de fournir des services hautement spécialisés et de faire des recherches sont des objectifs plus faciles à atteindre lorsque les organismes qui les poursuivent n'ont pratiquement pas d'autres préoccupations.

- Le manque d'indépendance scientifique peut être associé à un manque d'impartialité et à un manque de crédibilité.

Annexe E : Lettre d'invitation standard et questions posées aux personnalités auditionnées.



Paris, le

Elisabeth Toutut-Picard,
Présidente de la Formation Spécifique
créée par la cnDAspe
en vue de l'instruction de la saisine

Réf : CNDA/XX/2023-xx

A M. ...

Objet : Auditions dans le cadre de la saisine relative au renforcement de l'organisation, du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire

M.,

La Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement a été saisie par Monsieur le Sénateur Daniel Salmon pour exprimer son avis, s'agissant de ses implications en matière d'expertise scientifique et technique, sur le projet du Gouvernement de renforcer l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire, conformément à l'article 4 de la loi 2013-316 (voir la lettre de saisine en annexe).

Comme elle le fait depuis son installation en 2017, la cnDAspe instruira ce dossier avec toute l'indépendance et l'impartialité requises.

J'ai l'honneur de solliciter votre audition par la Formation Spécifique que la cnDAspe a mise en place à cet effet. Les dates proposées pour cette audition sont laissées à votre choix, entre le ... et le ... aux créneaux indiqués en annexe 1.

Pour votre pleine information, vous trouverez en annexe 2 les questions que ce groupe de travail va poser aux différentes personnalités auditionnées.

En vous remerciant par avance de votre réponse à cette invitation, je vous assure, M., de ma haute considération.

Elisabeth Toutut-Picard,

Présidente de la Formation Spécifique,
Ex députée (2017-2022) et membre de la cnDAspe, et ex présidente du Groupe Santé-Environnement
installé par les ministères en charge de l'Ecologie et de la Santé

PS : Afin de garantir la sérénité et l'indépendance des travaux de la commission, toute personne auditionnée ou collaborant aux travaux de la commission, s'engage à une obligation de réserve générale, à une confidentialité absolue à l'égard de tous les faits dont elle pourrait prendre connaissance concernant les travaux, la composition et le fonctionnement de la commission jusqu'à la publication de ses travaux.

Cette obligation de confidentialité joue à l'égard du tiers mais aussi à l'égard des membres de la commission et de son secrétariat permanent

Annexe 1: dates et créneaux proposés pour la tenue des auditions (sans objet pour cette annexe)

Annexe 2: Les questions posées aux personnalités auditionnées.

- Quelle forme conventionnelle prennent actuellement les relations entre l'ASN et l'IRSN ? En quoi, selon vous, ces relations souffrent des lourdeurs ou des insuffisances qui motivent la réorganisation souhaitée par le gouvernement ?
- Considérant le TECDOC 1835 de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique '*Organismes d'appui technique et scientifique aux fonctions réglementaires*' (2018), qui stipule que " *Il est important que les TSO soient gérés comme des structures indépendantes, plutôt que d'être placés entièrement sous le contrôle d'un organisme de réglementation. Cette indépendance permet aux TSO de se comporter comme des entités scientifiques, libres de se fixer leurs objectifs et de choisir leurs méthodes, leurs formations et leurs recherches pour entretenir leur excellence scientifique. L'indépendance incite aussi les TSO à explorer des pistes de recherche-développement et à déceler des problèmes naissants.* », cette nécessaire indépendance est-elle mieux assurée, selon vous, dans le dispositif "dual" qui s'est progressivement développé entre l'IRSN et l'ASN depuis 2006 ou dans l'intégration de l'IRSN au sein de l'ASN souhaitée par le gouvernement ?
- Sous l'hypothèse que la réorganisation souhaitée par le gouvernement serait effectivement mise en œuvre, quelles sont, selon vous, les dispositions « claires » qui permettraient de répondre aux « exigences » définies par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (*'Prescription n°20: Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui*) dans son document *Prescriptions générales de sûreté – Partie 1* (2016)³¹, sous-section 4.19 : « *Des avis ou des services à caractère technique ou spécialisé peuvent être fournis par différents biais par des experts extérieurs à l'organisme de réglementation. L'organisme de réglementation peut décider de créer un organisme d'appui dédié, auquel cas des limites claires sont fixées pour déterminer le degré de contrôle et de direction qu'il exercera sur les travaux de cet organisme.* »
- L'indépendance de l'IRSN, établissement public à caractère industriel et commercial sous la tutelle de plusieurs ministères (respectivement chargés de la **Transition**

³¹ General Safety Requirements, Part 1: Governmental, legal and regulatory framework for safety. IAEA, Vienne, 2016.

écologique et de la cohésion du territoire, de l'Energie, des Armées, de la Santé et de l'Enseignement supérieur et de la recherche) est-elle, selon vous, totalement garantie pour ce qui a trait à l'accomplissement de ses missions en matière d'expertise et de recherche, et s'agissant de la transparence vis-à-vis du public sur les produits de ces activités (publication des rapports d'expertise, sources de des projets de recherche ...)³² ?

Que deviendra cette fonction d'expertise (et son indépendance) s'agissant du nucléaire de Défense ?

- Le communiqué du MTECT du 8 février indique que l'évolution décidée par le gouvernement conduira en particulier à « *Garantir dans le temps, au sein de la nouvelle organisation, l'excellence des équipes techniques et scientifiques au niveau national et international* ». Cette garantie d'excellence implique une forte insertion dans « l'écosystème » de la recherche et de l'enseignement supérieur, avec notamment l'accueil de doctorants, de post-doctorants et l'évaluation périodique des laboratoires des établissements par le Hcéres qui met en œuvre pour cela les standards de l'espace européen de l'enseignement supérieur. L'ASN en tant qu'Autorité administrative indépendante ne peut avoir une tutelle du ministère de l'enseignement supérieur. Sous l'hypothèse que la réorganisation souhaitée par le gouvernement serait effectivement mise en œuvre, quelles futures dispositions, selon vous, pourraient être envisagées pour formaliser de solides relations entre l'ASN et cet « écosystème » français et européen de la recherche et de l'enseignement supérieur ?
- Questions posées aux personnalités auditionnées membres d'autorités et d'établissements publics :
 - o Quelles sont les démarches engagées dans votre établissement relatives à l'ouverture de son expertise scientifique et technique à la société civile ?
 - o Quelles sont les procédures et instances mises en place dans votre établissement relatives à l'ouverture à la société civile, à l'échelle de sa gouvernance et des réflexions stratégiques sur ses domaines de compétences ou ses activités ?
 - o Quels dispositifs votre établissement a-t-il mis en place pour la publication proactive d'informations et de documents et leur divulgation sur demande ?
 - o Quelles sont les procédures mis à la disposition de l'ensemble des collaborateurs, cocontractants et intermédiaires de votre établissement pour la prévention des conflits d'intérêts ? Quels sont les modes de diffusion et de communication interne et externe sur ces dispositifs ?

³² Sous réserve des travaux couverts par le secret Défense, le secret des données personnelles, notamment médicales, et le secret industriel

Annexe F. Liste des personnalités invitées et dates des auditions

Personnalités invitées, Institution/organisme (classées par ordre alphabétique du premier nom)	Date de l'audition
Michel Badré , ancien président de l'Autorité Environnementale, membre de la Commission particulière de Débat Public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs	16/3
Gabrielle Bouleau , INRAE, Présidente du comité de déontologie de l'Anses	13/3
Catherine Dargemont , Directrice de recherche au CNRS Montpellier et Pierre-Benoit Joly , Directeur de recherche, Président du Centre de recherche INRAE Occitanie-Toulouse, Délégué régional pour l'Occitanie, membres du groupe de travail "Crédibilité de l'expertise" du comité scientifique de l'Anses	20/3
Bernard Doroszczuk , Président de l'ASN	N'a pas donné suite à la demande d'audition
Jean-Claude Delalonde , Président de l'ANCCLI et Yves Lheureux , Directeur	17/3
Lydie Evrad , Cheffe du département de la sûreté et de la sécurité nucléaire, AIEA	Indisponible sur les créneaux proposés
Olivier Gupta , Directeur général de l'ASN	N'a pas donné suite à la demande d'audition
Marie-Angèle Hermitte , Directrice de recherche honoraire, CNRS	20/3
Benoit Lesaffre , membre du comité de suivi de la charte de déontologie de l'INERIS	16/3
Jean-Christophe Niel , Directeur général de l'IRSN, Patrice Bueso (directeur de la stratégie) et Patrice Deschamps (adjoint au directeur de la stratégie)	15/3
Christine Noiville , Directrice de recherche au CNRS, Paris, Présidente du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire	23/3
Agnès Pannier-Runacher , Ministre de la Transition énergétique	N'a pas donné suite à la demande d'audition
Thomas Perroud , Professeur, Université Paris Panthéon-Assas	13/3
Françoise Roure , Présidente de la Commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN et Lionel Bourdon , membre de la Commission	22/3
Daniel Salmon , Sénateur d'Ille-et-Vilaine, auteur de la saisine de la cnDAspe	23/3
Mathieu Schuler , Directeur général adjoint de l'Anses	22/3

Annexe G : Sources d'information complémentaire

Communication du gouvernement

- [Communiqué](#) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires du 8 février 2023 sur l'évolution de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire
- [Communiqué](#) du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires du 23 février 2023 sur le renforcement de l'organisation du contrôle et de la recherche en radioprotection et sûreté nucléaire

Documents sur la sûreté

- [Prescriptions générales de sûreté, partie 1](#) : Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté. N° GSR Part 1 (Rev.1). AIEA, Vienne, 2016 (extraits pertinents en annexe B)
- [AIEA TECDOC 1835](#) (2018). Organismes d'appui technique et scientifique aux fonctions réglementaires (extraits pertinents en annexe C)
- [Directive 2014/87/EURATOM](#) du 8 Juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires

Autres documents en lien avec le sujet

- Rapport du Conseil scientifique de l'IRSN, février 2023 : [Réflexion sur les modèles d'établissements pratiquant recherche et expertise](#).
- Rapports [d'évaluation de l'IRSN par le Hcéres, 2018](#), et [2023](#)
- Avis relatif au rapport du groupe de travail « [Crédibilité de l'expertise scientifique](#) » issu du Conseil scientifique de l'Anses, et rapport, 2023.
- Benoît Journée, Arnaud Stimec (2019). Haute fiabilité et négociation : le cas du nucléaire français., *Négociations*, n° 2, 2019, pp. 103-120.
- Arnaud Stimec, Benoît Journée, Faire face à la complexité par le dialogue technique et la négociation, *Revue Française de Gestion*, n° 4, 2021, pp. 123-140.
- [Rapport d'information n° 634 \(2013-2014\)](#) de M. Michel BERTON, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le financement public de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire.
- Rapport de la Cour des comptes, L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), juin 2021 [et réponse](#) du Premier ministre, oct. 2021.

Prises de position sur le projet de fusion

- [Communication](#) de la commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN du 15 février 2023.
- [Communiqué](#) du Conseil scientifique de l'IRSN du 24 février 2023.

Débats

- [OPECST](#) : audition de l'ASN, l'IRSN, le CEA, EDF et l'Anccli, 16 février 2023
- France Culture, émission Le temps des débats: *Sûreté nucléaire: comment maintenir la confiance?* Lundi 27 février 2023, avec Cédric Villani et Gérard Longuet <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-temps-du-debat/surete-nucleaire-comment-maintenir-la-confiance-1736650>