

AVIS DE L'ANCCLI SUR LE PROJET DE LOI RELATIVE À LA RÉORGANISATION DE LA SÛRETÉ DANS LE CADRE DE LA RELANCE NUCLÉAIRE

NOVEMBRE 2023

PRÉAMBULE

Depuis le Conseil de Politique Nucléaire de février 2023 et l'annonce d'une possible réorganisation de la sûreté nucléaire, l'ANCCLI a été attentive et a participé à de nombreux échanges avec le Parlement, l'OPECST, le Gouvernement et les acteurs du nucléaire et elle les en remercie.

Bien qu'elle considère l'annonce comme abrupte et la décision forte de conséquences, dans une période où les enjeux à venir nécessitent stabilité et confiance, **l'ANCCLI prend acte et souhaite participer à la construction de ce nouveau cadre réglementaire pour la sûreté nucléaire, si le Parlement donne suite à ce projet gouvernemental.**

L'ANCCLI prend note que ce projet de loi s'inscrit dans un contexte nucléaire inédit qui engagera la France dans une relance du nucléaire pour plusieurs décennies avec :

- La construction de 3 paires d'EPR *et potentiellement de 4 paires supplémentaires* ;
- La prolongation d'exploitation des réacteurs existants « à 60 ans voire au-delà » avec la prise en compte de deux points particuliers : l'adaptation au changement climatique et l'augmentation de puissance d'une partie des réacteurs français ;
- L'arrivée annoncée de plusieurs Small Modular Reactor (SMR) et Advanced Modular Reactor (AMR) ainsi que de nouvelles installations de recherche, telle que le réacteur de recherche Jules Horowitz du CEA ;
- Le maintien et le renforcement d'une filière souveraine sur l'ensemble du « cycle du combustible ».

L'ANCCLI note aussi que pour la première fois, un texte réglementaire parle d'une prolongation d'exploitation de réacteurs, au-delà de 60 ans.

Au regard de cette relance sans précédent, vouloir **repenser l'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire** peut s'entendre mais **constitue un défi sans aucune mesure qui nécessite des bases solides, construites avec tous les acteurs du nucléaire.**

L'ANCCLI pense que la réorganisation doit aussi être l'occasion d'inscrire dans la loi les acquis et progrès qui ont été développés ces 20 dernières années, en termes de transparence et de participation du public. Elle ne doit pas être un retour en arrière, notamment sur la séparation, prévue dans le projet de loi, du domaine de la sûreté et de la sécurité.



Retour à l'article

L'ANCCLI et son réseau de 35 CLI constituent, à ce titre, une organisation unique, neutre, indépendante et représentant la société civile sur les questions nucléaires et apportent le point de vue des territoires concernés. Elles favorisent depuis plusieurs décennies la démocratisation des questions nucléaires et permettent un débat paisible et constructif autour des enjeux de sûreté, de radioprotection et environnementaux mais aussi d'enjeux, plus larges, de la place du nucléaire dans le mix énergétique.

Bien que l'étude d'impact souligne à plusieurs reprises le rôle et l'importance des CLI/ANCCLI et des dispositifs de dialogue, l'ANCCLI considère, à ce stade, que le projet de loi n'est pas assez engageant sur ce point.

RECOMMANDATION 1

Au regard de tous ces enjeux, l'ANCCLI demande que soient enfin confirmés concrètement dans la nouvelle loi les moyens financiers et humains à allouer aux CLI et à l'ANCCLI pour fonctionner et répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.



Retour à l'article

ÉTUDE D'IMPACT

L'ANCCLI considère toujours que ce dossier de **la réorganisation de la sûreté nucléaire aurait mérité, avant toute décision, un rapport exhaustif des forces et faiblesses du système actuel.**

L'étude d'impact du présent projet reprend des éléments du rapport de la **Cour** des Comptes de 2014 (qui analysait le système dual dans ses débuts, années 2007-2012) **mais omet d'en reprendre les conclusions :**

- *la fusion était inappropriée,*
- *la recherche d'une meilleure synergie entre les deux institutions (ASN et IRSN) doit-être approfondie,*
- *il est nécessaire de renforcer la coopération entre les deux organismes pivots et complémentaires de la sûreté*

Ces conclusions ont été mises en œuvre depuis 2014 et jamais remises en cause. La Cour des comptes, dans ces rapports ultérieurs, après 2014, a d'ailleurs noté, avec satisfaction, cette évolution positive respectée par les deux organismes.

NOTION D'ACCEPTABILITÉ

L'ANCCLI note, dans l'exposé des motifs, l'utilisation du mot « acceptabilité ». Dans une période où l'on prône la démocratie participative, l'ANCCLI rappelle que nous travaillons tous, à une meilleure compréhension des enjeux nucléaires pour que, les populations, en connaissance de cause, adhèrent aux décisions prises, en en comprenant le sens, la raison et partagent le choix du renouveau nucléaire et de sa place dans le mix énergétique de demain.

L'ANCCLI rappelle 2 définitions du dictionnaire Larousse :

- Acceptabilité : caractère de quelque chose qui est plus ou moins tolérable
- Adhésion : approbation, ralliement à une idée

Nous avons la chance, en France, d'avoir un large arsenal de dispositifs pour dialoguer avec le public. Nous avons des CLI, nous avons l'autorité de contrôle indépendante, l'expert public, le HCTISN, la CNDP, des exploitants responsables qui ont su et dû évoluer vers plus de transparence dans cette organisation, aujourd'hui remise en cause.

Utilisons cet arsenal pour construire le nucléaire de demain, **avec nos citoyens et non dans un processus d'acceptabilité, de contrainte, de rapidité et d'accélération des procédures qui ne peuvent qu'entacher la sûreté et la confiance des citoyens.**

Le succès de la relance nucléaire passe par une adhésion et non une acceptabilité.



Retour à l'article

TRANSPARENCE, PARTICIPATION ET GOUVERNANCE

Les Français souhaitent, de plus en plus, non seulement être informés mais aussi participer au processus de décisions qui affectent leur territoire, notamment sur les questions environnementales et sanitaires. Le nucléaire n'échappe pas à ce constat.

Débats publics, enquêtes publiques, dialogues techniques, partages des connaissances, conférences citoyennes, ateliers citoyens... : ces dernières années, les modes d'interaction avec le grand public n'ont eu cesse de se multiplier, avec, parfois, une réussite toute relative, car il considère qu'on l'invite à s'engager alors que les décisions sont déjà prises.

Néanmoins, les résultats sont là, dans le contexte géopolitique « actuel » les Français sont de plus en plus nombreux à voir, d'un œil plutôt positif, l'énergie nucléaire et sa part dans le mix énergétique de demain. **Ce renforcement récent de l'image du nucléaire est aussi le fruit d'une collaboration pertinente, depuis plus de 20 ans, de tous les acteurs, pour une organisation de la sûreté robuste, indépendante et transparente.**

Dans le respect de l'Article 7¹ de la Charte de l'Environnement, le projet de loi se doit d'apporter plus de précisions sur les modalités de mise en œuvre de la transparence et de la participation du public.

À ce stade, si le projet de loi indique vouloir maintenir et même progresser en matière d'information et de transparence, l'ANCCLI note que ce sujet serait relégué dans le règlement intérieur de l'ASNR. **Il serait pour le moins logique que ces acquis et progrès indéniables, et reconnus comme participant au renforcement de la sûreté, soient intégrés dans la loi.**

Par ailleurs, il conviendrait que l'élaboration du règlement intérieur, ne se fasse pas à huis clos, mais bien en concertation avec tous les acteurs du nucléaire.

 **Retour à l'article**

¹ Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

RECOMMANDATION 2

L'ANCCLI propose ainsi que la loi prévoit la création d'une commission « **Transparence & gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** », placée sous l'égide de l'POPECST et du HCTISN, qui aurait, notamment, pour mission :

- de s'assurer que le contenu du règlement intérieur de l'ASNR réponde aux principes de transparence tels que précisés dans la charte de l'environnement et poursuive le travail engagé ces 20 dernières années dans le domaine d'ouverture à la société tant pour le processus d'expertise que pour l'élaboration de la décision,
- d'auditionner régulièrement les différents acteurs de la filière nucléaire, et notamment la société civile avec les CLI et l'ANCCLI, afin de recueillir leurs points de vue sur l'état de la sûreté nucléaire en France et sur les conditions de la transparence et de la participation du public.

Dans ce cadre du renforcement du rôle de l'POPECST dans la réorganisation de la sûreté nucléaire, il conviendrait de donner les moyens à l'POPECST pour assurer cette mission renforcée.

GESTION DE CRISE

Bien que la gestion de crise soit de la responsabilité des pouvoirs publics, l'ASN et l'IRSN ont un rôle majeur de conseil auprès des pouvoirs publics.

L'étude d'impact précise que le rapprochement des organisations de crises de l'IRSN et de l'ASN aura pour bénéfices :

- **P'institution d'un interlocuteur unique**, identifié par les services de l'État comme expert dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, **renforcera la lisibilité de l'organisation de crise nucléaire actuelle**,
- En second lieu, **le regroupement des centres d'urgence actuels de l'IRSN et de l'ASN permettra une fluidification des échanges** entre les équipes d'expert et celles chargées de proposer des actions de protection de la population aux autorités.

L'ANCCLI ne conteste pas ces éventuelles améliorations, mais rappelle que l'IRSN dispose de nombreux moyens de calculs et de modélisation dont des laboratoires et moyens mobiles de crise ainsi que l'accès, en temps réel, à de nombreuses données de certains exploitants.

Ces capacités indispensables à la bonne gestion de crise devront être confortées et renforcées dans la nouvelle autorité.

Ce sujet de la gestion de crise n'est pas abordé dans la loi, il le sera peut-être dans le règlement intérieur mais, pour l'ANCCLI, il est absolument nécessaire d'apporter une information précise sur la nouvelle organisation de gestion de crise de l'ASNR.

Clic !

Retour à l'article

ARTICLE 1

L'ANCCLI confirme sa satisfaction à ce que la nouvelle autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection conserve le statut d'autorité indépendante.

L'ANCCLI prend acte que toutes les références relatives à l'ASN et à l'IRSN dans la loi TSN et de la loi TECV, aujourd'hui codifiées, seront remplacées par l'ASNR. L'ANCCLI comprend que cela constitue une garantie sur les acquis en matière de transparence et de participation du public.

Néanmoins, l'ANCCLI restera attentive notamment à la publication des avis d'expertise.

A ce titre et pour illustration, l'ANCCLI souhaite des précisions concernant la modification de l'Article L592-47 du Code de l'Environnement qui dit : « *L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire contribue à l'information du public. Lorsqu'ils ne relèvent pas de la défense nationale, l'institut publie les avis rendus sur saisine d'une autorité publique ou de l'Autorité de sûreté nucléaire, en concertation avec l'autorité concernée, et organise la publicité des données scientifiques résultant des programmes de recherche dont il a l'initiative.* » Cela veut-il bien dire que l'ASNR publiera l'ensemble de ses avis ?

ARTICLE 2

L'absence de la sécurité dans l'ASNR

L'ANCCLI regrette que le domaine de l'expertise relative à la sécurité ne soit pas transféré à la future autorité. L'ANCCLI rappelle que l'intégration dans une même entité des domaines de la sûreté et de la sécurité participe à une approche intrinsèque et à un renforcement réciproque.

La séparation de ces deux approches est, à l'évidence, en contradiction avec l'exposé des motifs qui justifie la réorganisation de la gouvernance de la sûreté dans un objectif « *de fluidifier les processus d'instruction, d'assurer un meilleur alignement des priorités et de renforcer le partage des informations et des données au sein des différentes étapes des processus d'instruction et vis-à-vis des parties prenantes externes, exploitants nucléaires comme société civile.* »

D'ailleurs, les autorités de sûreté à travers le monde couvrent plutôt ces 2 volets, comme l'autorité de contrôle des États-Unis citée comme l'exemple à suivre dans l'exposé des motifs, et Pierre-Franck CHEVET, ancien Président de l'ASN, avait d'ailleurs indiqué combien il fallait ce double regard sur les installations nucléaires.

Cette dichotomie est d'autant plus délicate pour les futurs SMR dont la dimension sécurité doit être intégrée intrinsèquement dans le design du réacteur.



Retour à l'article

La déontologie des services rendus

L'ANCCLI s'interroge sur la notion de service rendu, sur les bénéficiaires et sur le principe même de la rémunération de l'ASNR, organisme indépendant, de contrôle et de décision.

Ce sujet est, lui-aussi, renvoyé au règlement intérieur. C'est la première fois que l'autorité de sûreté française pourra percevoir des rémunérations, pour l'ANCCLI le sujet est suffisamment important pour qu'il soit particulièrement bien encadré et détaillé dans la loi.

A ce jour, il existe au sein de l'ASN, un référent déontologue et au sein de l'IRSN une commission d'éthique et de déontologie (instance consultative indépendante prévue dans le Décret N°2016-283 du 10 mars 2016).

L'ANCCLI propose alors que la loi prévoit également une commission équivalente au sein de l'ASNR.

ARTICLE 3

L'ANCCLI s'interroge des conséquences pour les autres autorités administratives indépendantes de disposer de moyens de recherche.

L'ANCCLI note, qu'à sa connaissance, c'est la première fois qu'une autorité de contrôle dispose de moyens de recherche aussi développés.

L'ANCCLI s'interroge sur le champ de cette recherche au sein de l'ASNR et sur les liens avec la société civile. Ces dernières années, l'IRSN avait ouvert cette recherche à la société civile (Comité d'Orientation de la Recherche) afin notamment de s'assurer que la recherche réponde, aussi, aux questions de la société. L'ANCCLI était d'ailleurs auditionnée, tous les ans, par le Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement supérieur (HCERES).

Le statut même de l'IRSN (EPIC) facilite les partenariats indispensables en termes de recherche notamment avec les universités, les exploitants... qu'en sera-t-il demain ?

RECOMMANDATION 3

L'ANCCLI demande que la loi et le règlement intérieur de la future ASNR apportent des précisions indispensables sur ce maillon de la recherche, son champ d'action, ses interactions avec la société civile.

ARTICLES 4 ET 5

L'ANCCLI note que le règlement intérieur de l'ASNR doit prévoir une séparation entre, d'une part, les processus d'instruction, d'expertise et de recherche et, d'autre part, la prise de décision par le collège de l'autorité.

Clic !

Retour à l'article

Ce point soulève plusieurs commentaires :

- Cet article ne parle que des avis donnés et décisions prises par le collège de l'ASNR. **Qu'en est-il des autres décisions, et elles sont nombreuses, non soumises au collège ?** Pour rappel, aujourd'hui, sur les 2500 décisions prises par l'ASN, 40 relèvent du collège.
- Ces 20 dernières années, **le renforcement du dialogue** entre l'expert et l'autorité de contrôle, l'autorité et les exploitants, entre l'expert et les exploitants et aussi entre l'expert et la société civile (prise en compte des interrogations du public dans l'expertise) a contribué à la qualité de l'expertise, au renforcement de la décision sans la contraindre, à la crédibilité et à la confiance du public en levant les doutes. **Un principe vertueux qui a fait ses preuves et participe au renforcement de la sûreté.**

L'ANCCLI rappelle que la **transparence et la participation du public à la décision** sont des **principes fondamentaux inscrits dans la Convention d'Aarhus (ratifiée par la France en 1998) et dans la Charte de l'Environnement (inscrite dans notre Constitution).**

Pour l'ANCCLI, rendre public l'expertise renforce la sûreté et le projet de réorganisation de la gouvernance de la sûreté doit examiner une relation expertise-décision au regard des enjeux actuels et à venir, tout en garantissant **la transparence et la participation** et ce, tout au long du processus de l'expertise à la prise de décision. **L'objectif doit rester une sûreté sans cesse challengée, stimulée et renforcée.**

RECOMMANDATION 4 :

Pour l'ANCCLI, la loi devrait intégrer les éléments suivants, et préciser que le règlement intérieur devra confirmer ces acquis :

- Les lettres de suites d'inspections doivent être publiées dans leur intégralité,**
- Toutes les expertises, quel que soit leur forme (rapport, avis...) doivent être publiées,**
- La consultation de la société civile sur un projet de décision doit être accompagnée, en amont, d'un accès à l'expertise et aux avis des groupes permanents d'experts,**
- Les questionnements de la société civile doivent pouvoir trouver réponses dans les projets de recherche, en poursuivant les interactions entre l'ANCCLI et les CLI et le comité d'orientation de la recherche,**
- La participation de la société civile à l'élaboration de la saisine pour l'expertise doit être officialisée (à l'instar de ce qui a été fait pour la demande d'autorisation de création de Cigéo),**
- Les interactions avec les CLI et l'ANCCLI doivent se faire sur l'ensemble du processus d'expertise tant sur les questions de sûreté, d'environnement que de radioprotection (à l'instar des dialogues techniques),**
- Les groupes de travail suivants, qui existent, doivent être confirmés ainsi que la participation des CLI et de l'ANCCLI à ces GT : COFSOH, CODIRPA, RNM, PNGMDR, SMR.**

Au-delà de ces acquis, l'ANCCLI considère que la réorganisation de la sûreté nucléaire doit être l'occasion de conforter certains dispositifs de participation de la société civile.



Retour à l'article

Ainsi, les propositions suivantes devraient être intégrées dans la loi, pour être précisées ensuite, dans le règlement intérieur :

- Le collège prend les décisions et avis sur les sujets les plus sensibles ou à plus forts enjeux. La liste des exemples donnés dans l'exposé des motifs montre des sujets uniquement à caractère de sûreté. Qu'en est-il pour ceux de santé, d'environnement, de radioprotection, de facteurs organisationnels et humains ? et de sécurité ?
- L'article 4 ne modifie pas les Groupes permanents d'experts. L'ANCCLI considère qu'au contraire, la création de la nouvelle autorité doit aussi être l'occasion d'élargir et renforcer le cadre de la sûreté.

RECOMMANDATION 5

L'ANCCLI propose :

- de renforcer le dispositif de consultation existant en allongeant, à minima à 3 mois, le délai de consultation des CLI et de l'ANCCLI sur les projets de décisions à fort enjeux (sûreté, environnement, radioprotection),**
- d'instaurer, à minima, la présence de 2 membres des CLI et/ou de l'ANCCLI au sein des groupes permanents d'experts,**
- de créer un groupe permanent d'experts dédié à l'environnement,**
- de créer un groupe permanent d'expert dédié au changement climatique (impact sur l'environnement et la sûreté),**
- d'instaurer une audition annuelle de l'ANCCLI et du HCTISN par la nouvelle autorité afin de recueillir leur point de vue, sur l'accès à l'information, la transparence et la participation de la société civile.**

Sur les dossiers à forts enjeux, l'ASNR rendra compte à l'OPECST et au HCTISN des dispositifs d'association du public.



RECOMMANDATION 6 :

L'ANCCLI prend note, que dans l'exposé des motifs, elle sera associée à ces travaux. Néanmoins, l'ANCCLI demande que l'article 5 L. 592-27 du code de l'environnement soit complété comme suit : « [...] « L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection présente à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire et à l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information les sujets sur lesquels une association du public est organisée ainsi que les modalités associées et leur rend compte de la mise en œuvre. » [...]»

ARTICLES 6, 7, 8, 9 ET 10

Concernant la Direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND), l'ANCCLI note que les contrats de travail des experts de l'IRSN seront transférés au CEA qui mettra les salariés concernés à disposition du ministère de la Défense. **La complexité de ce dispositif paraît en contradiction avec les objectifs de recherche de fluidité du projet de Loi.**

L'ANCCLI rappelle que les sujets de défense sont au cœur de nombreuses préoccupations, notamment au regard des contextes géopolitiques tendus. **La partialité des futurs salariés qui vont expertiser la robustesse sécuritaire de leurs propres installations pose un problème de déontologie et de sécurité.**

L'ANCCLI note les efforts engagés pour assurer une cohérence dans la diversité des statuts représentés aujourd'hui au sein des salariés de l'ASN et de l'IRSN et la capacité pour la future ASNR d'employer et de recruter des agents sous différents statuts (fonctionnaires, contractuels, droit public et privé, chercheurs, doctorants, post-doctorants...).

L'ANCCLI laisse le soin aux organisations syndicales de s'assurer du bien-fondé de ces articles afin que les salariés de la future ASNR soient dans des conditions optimales de travail et puissent pleinement s'épanouir dans ce nouveau cadre qui leur est proposé.

L'Article 8 – IV donne l'opportunité, pendant 6 ans, d'accéder aux corps de fonctionnaire de l'État par voie de recrutements réservés exceptionnels valorisant les acquis de l'expérience professionnelle. **Ce délai peut sembler un peu court au regard du temps de mise en œuvre de la Loi et de toutes ses nouvelles activités au sein de l'ASNR.** Les salariés auront peut-être besoin d'un temps d'adaptation assez long avant de décider de profiter de l'opportunité d'accéder aux corps de fonctionnaire de l'État.

Tant le contrôle que l'expertise doivent disposer de moyens humains et financiers pérennes, à la hauteur des enjeux nucléaires à venir notamment pour conserver dans le giron du contrôle et de l'expertise les talents et compétences formés tant à l'ASN qu'à l'IRSN.

Clic !

Retour à l'article

CONCLUSION

En pleine crise énergétique où le nucléaire est sur le devant de la scène, **la transparence, la participation au processus de décision et l'accès aux données qui ont conditionné la décision (dont l'expertise), restent un triptyque indissociable.**

Contribuer au développement de la compréhension des enjeux nucléaires devient inéluctable et un atout à confirmer dans ce renouveau du nucléaire.

La transparence ne consiste pas simplement à mettre à disposition une information, un avis, une étude... sur Internet.

Pour l'ANCCLI, l'explication du cheminement d'une décision, la justification de la prise en compte des recommandations d'une expertise et la participation de la société civile doivent être le socle de la future organisation de la sûreté nucléaire.

Ces principes mériteraient d'être rappelés dans la loi, pour être transcrits et développés, ensuite, avec précision dans le règlement intérieur.

L'ANCCLI souligne que l'analyse des fusions, quelles qu'elles soient, montrent la difficulté à atteindre les objectifs qui ont justifié la fusion et à une sous-estimation du temps nécessaire à bien faire travailler 2 structures auparavant séparées.

Une fusion c'est avant tout du temps et de l'accompagnement alors même que les enjeux nucléaires actuels demandent aujourd'hui et immédiatement, efficacité et performance.

Par ailleurs, le dialogue à 3 (exploitant, expert, autorité) est bon pour la culture de sûreté en la stimulant, en évitant les collusions, en facilitant une exploration ensemble et croisée mais de manière indépendante de sujets complexes.

Pour conclure, l'ANCCLI rappelle que les 4 piliers de la sûreté nucléaire sont :

- un exploitant responsable**
- une autorité de contrôle indépendante**
- un expert indépendant et *nourri* par la recherche**
- une société civile *partie prenante et avertie***

Dans son écriture actuelle, la loi fait très peu cas de la société civile alors, qu'à l'aulne d'une relance du nucléaire, c'est le moment de lui donner une place, de lui montrer qu'elle est considérée et partie prenante de cette relance historique.

[Clic ! Retour à l'article](#)