

Apports de la réunion des compétences ASN-IRSN

Thématique	Enjeu de la réunion des compétences ASN-IRSN par rapport à cette thématique
Créer un grand bloc d'expertise en réunissant celles de l'ASN et de l'IRSN.	<p>L'expertise de l'IRSN n'est pas la seule mobilisée par l'ASN pour préparer ses décisions.</p> <p>L'ASN a en effet déjà une mission d'expertise, et des compétences dédiées. C'est notamment le cas de l'expertise sur les parties très essentielles de la sûreté (cuve notamment), à l'instar de son équipe sur les équipements sous pression nucléaire (environ 90% des dossiers d'évaluation de conformité des équipements neufs sont analysés en interne à l'ASN). C'est également le cas de l'expertise propre de l'ASN pour les questions d'environnement.</p> <p>L'ASN instruit également, dans l'immense majorité des cas sans appui de l'IRSN, toutes les autorisations dans le nucléaire médical.</p> <p>L'ASN prend environ 2500 décisions par an quand l'IRSN émet 350 avis d'expertise.</p> <p>L'IRSN expertise quant à elle les dossiers de sûreté nucléaire présentant une complexité technique prononcée dans la plupart des autres domaines.</p> <p>Même dans ces domaines, l'ASN internalise l'expertise d'un nombre important de dossiers. Ainsi, dans le domaine des installations de recherche ou de gestion des déchets, des usines du cycle du combustible, ou du démantèlement, l'instruction de 74% des 40 réexamens en cours est internalisée à l'ASN.</p> <p>Le rassemblement de ces compétences d'expertise en une entité, qui sera l'une des mieux dotées du monde, permet à la fois de donner à l'autorité en charge de la sûreté nucléaire des compétences transversales, et permet également une meilleure articulation entre ces compétences d'expertise. Ce principe, était d'ailleurs à l'origine même de la création de l'IRSN en 2002 qui a permis de réunir des compétences d'expertise dans le domaine de la sûreté et de la radioprotection.</p>
Rapprocher le contrôle dans un seul bloc	<p>L'IRSN accompagne déjà l'ASN dans des missions d'appui au contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection. Ce contrôle est exercé par les divisions territoriales de l'ASN. L'IRSN ne dispose pas d'implantations territoriales.</p> <p>L'externalisation de ces prestations de contrôle est peu efficace, d'autant qu'elle est récurrente, et il est plus opportun de réunir les compétences de contrôle dans une seule institution.</p>
Comparaison avec les autres pays	<p>De même que l'indique l'exposé des motifs de la loi instituant l'ASN « Cette exigence d'indépendance est clairement affirmée dans les instances internationales compétentes en matière nucléaire », l'intégration de compétences d'expertises au sein de l'autorité de sûreté est clairement affirmée dans les instances internationales compétentes en matière nucléaire.</p> <p>C'est d'ailleurs ce qui explique largement pourquoi l'autorité de sûreté nucléaire française ne compte que 519 personnes pour 56 réacteurs, contre</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - USA : 2600 personnes pour 93 réacteurs ; - Canada : 950 personnes pour 19 réacteurs ; - Royaume-Uni : 620 personnes pour 12 réacteurs ; - Finlande : 300 personnes pour 6 réacteurs ; - Suède : 300 personnes pour 9 réacteurs. <p>Cet écart, ne résulte pas d'une différence de nombre d'inspecteurs par réacteur mais principalement du fait que l'ASN n'a que peu de moyens d'expertise et de recherche propres.</p> <p>La Belgique et l'Allemagne font partie des rares pays à avoir des organismes séparées, mais en Belgique, l'équivalent de l'IRSN belge est sous tutelle de l'équivalent d'ASN.</p>
<p>Meilleure articulation entre expertise et contrôle</p>	<p>Le rapprochement de l'ASN et de l'IRSN renforcerait notablement la capacité de l'autorité à piloter les expertises techniques dont elle est aujourd'hui le commanditaire externe.</p> <p>L'ASN a régulièrement mis en avant, dans ses propres avis sur le budget alloué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, la nécessité d'améliorer ce pilotage pour pouvoir gérer les priorités et les aléas.</p> <p>L'ASN saisit l'IRSN pour expertiser de nombreux dossiers soumis par les exploitants.</p> <p>L'importante charge de travail attendue dans les années à venir nécessitera une capacité accrue à prioriser les dossiers en fonction des enjeux et des aléas d'instruction (retards de la part des exploitants, faits nouveaux).</p> <p>Aujourd'hui, cette priorisation est réalisée de part et d'autre et partagée lors de réunions de coordination entre l'ASN et l'IRSN. Le rapprochement des deux organismes supprimerait cette interface et faciliterait l'adaptation des priorités en fonction de l'actualité et des nouveaux enjeux.</p> <p>La séparation expertise/contrôle ne fait pas partie des standards internationaux utilisés lors des revues par les pairs. Les standards internationaux insistent plutôt sur l'indépendance de l'autorité de sûreté des exploitants et des pressions politiques, et sur les compétences et les moyens fournis à l'autorité pour assumer ses responsabilités comme en témoignent les extraits de rapports de l'AIEA infra. D'ailleurs, en pratique, dans l'organisation actuelle, il existe un continuum entre expertise et contrôle, pour préparer une décision. Il n'existe pas de muraille de Chine entre expertise et contrôle. Un dialogue technique étroit est mené entre l'ASN et l'IRSN d'une part, et l'exploitant d'autre part. Dans de nombreux dossiers, l'expertise est internalisée à l'ASN.</p>

Extraits de rapports de l'AIEA sur l'organisation de la gouvernance en matière de sûreté nucléaire

Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety

“Requirement 3: Establishment of a regulatory body

The government, through the legal system, shall establish and maintain a regulatory body, and shall confer on it the legal authority and provide it with the competence and the resources necessary to fulfil its statutory obligation for the regulatory control of facilities and activities.”

⇒ Il est important que l'autorité **dispose des compétences en interne lui permettant d'assumer ses responsabilités**

“Requirement 20: Liaison with advisory bodies and support organizations : The regulatory body shall obtain technical or other expert professional advice or services as necessary in support of its regulatory functions, but this shall not relieve the regulatory body of its assigned responsibilities. »

⇒ Si besoin, l'autorité doit avoir accès à l'expertise externe nécessaire à l'accomplissement de ses missions, sans que cela ne décharge l'autorité des responsabilités qui lui sont assignées

General Safety Guide 12 - Organization, management and staffing of the regulatory body for safety

*“4.58. Irrespective of the organizational structure selected, attention should be paid to the distribution of expertise and required competences in organizational units and to the **integration** and interaction of the technical and administrative units involved in implementing the core functions and supporting functions. However, the regulatory body should use an interdisciplinary approach to the oversight concept, enabling a systemic approach in which all aspects relevant to safety are adequately considered with respect to human, technical and organizational factors and their interactions”*

⇒ Au-delà du choix d'organisation retenu par un pays (expertise intégrée ou non), il est important de susciter des interactions entre les différents acteurs du contrôle **pour favoriser une approche intégrée du contrôle**

“I.18. The provider of external expert support should be able to form and express a technical judgement that is based on safety related criteria, and takes into account the latest scientific and technical knowledge and experience, and should be impartial and free from commercial, financial and other pressures from interested parties. The provider of external expert support should not be bound to directives from any other organization regarding the results of its work. Moreover, the experts' judgement should be based solely on technical knowledge, on results of analyses and on applicable regulatory requirements and guidance and should in no case

	<p><i>be biased by political opinion. Technical competence and the safety culture of the provider of external expert support contribute to the impartiality of the technical advice”</i></p> <p>la qualité de l’expertise, qui repose sur des données scientifiques, et son indépendance des considérations économiques, industrielles, politiques, sont essentielles. De ce point de vue, le statut d’AAI fournit à l’expertise la garantie d’indépendance la plus élevée. L’enjeu d’indépendance de l’expert est pointé par l’AIEA lorsque cet expert est précisément non déjà intégré à l’autorité.</p>
<p>Attractivité et diversité de parcours pour les agents</p>	<p>La future entité sera autorisée à employer des salariés de droit public et des salariés de droit privé, ce qui sera gage d'attractivité, pour permettre de s'adapter aux préférences de chacun des talents. Et la possibilité de passer d'un contrat privé, pour commencer, à un corps de fonctionnaire si l'attrait pour la puissance publique se confirme. Un amendement a d'ailleurs été déposé en ce sens pour l'examen de la séance publique.</p> <p>La future autorité aura par ailleurs une taille plus importante avec une diversité de métiers plus importante, permettant de faciliter de nouveaux parcours croisés.</p> <p>Elle disposera par ailleurs du maillage territorial actuel de l’ASN et de l’IRSN et pourra offrir des mobilités géographiques accrues.</p>
<p>Renforcer de l’indépendance de l’autorité de sûreté</p>	<p>L'IRSN est un EPIC, sous tutelle ministérielle (qui a droit de veto sur les décisions du CA) et dont les dirigeants sont nommés et renouvelés (ou pas) par les ministres.</p> <p>L'ASN est une AAI, qui a sa pleine indépendance dans toutes ses décisions. Le président (comme l’ensemble du collège) est nommé pour une durée 6 ans, sans possibilité d’être renouvelé, ce qui le laisse ici aussi en totale indépendance pour ses décisions. C'est le statut d’indépendance le plus élevé permis par le droit français.</p> <p>La réforme renforce donc l'indépendance de notre système de sûreté nucléaire en réunissant deux services publics concourant aux mêmes objectifs sur le plus haut niveau d’indépendance offert par le statut d’AAI.</p>
<p>Efficiencia et meilleur pilotage des moyens de contrôle, d’expertise et de recherche</p>	<p>La Cour des comptes rappelle dans son rapport de 2014</p> <p><i>"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."</i></p> <p><i>"Bien que des efforts aient été accomplis par l’ASN et l’IRSN ces dernières années pour développer leur coopération, des tensions récurrentes subsistent. La dispersion des ressources budgétaires, les actions de communication non concertées, l’absence d’orientations communes dans le domaine de la recherche, réduisent les marges de progression de la sûreté nucléaire et de la radioprotection."</i></p>

	<p><i>"Les coûts complets par action nourrissent un conflit latent entre l'ASN et l'IRSN. [...] L'ASN dont l'avis est sollicité chaque année sur le montant de [la] subvention [perçue par l'IRSN], demande à ce que l'IRSN lui rende compte précisément de l'emploi de ces crédits. Sa demande n'est que partiellement satisfaite"</i></p> <p><i>"Les relations entre ASN et IRSN sont difficiles et nourrissent une tension permanente. Tous les rapports de la Cour de ces dernières années, IRSN en 2007, sûreté nucléaire en 2010, ASN en 2012, ont mis en exergue cette tension jusqu'à considérer qu'il serait utile de rechercher des voies pour améliorer la collaboration des deux organismes.</i></p> <p><i>[...] Toute la bonne volonté déployée n'a pas empêché ces dernières années des actions de communication autonomes de l'IRSN qui posent des problèmes de principe."</i></p> <p>La réforme permettra de renforcer largement le pilotage stratégique des moyens et ressources de contrôle, d'expertise, de recherche et de communication au service des besoins de la sûreté nucléaire. Ce renforcement est nécessaire dans le contexte de relance qui se traduira par un volume accru d'activités en sûreté nucléaire. Elle permettra également de remédier aux manques de coordination dans l'information constatés par la Cour des comptes nuisant à l'information du public, à la crédibilité de la gouvernance de la sûreté.</p> <p>On peut ajouter que l'ASN a régulièrement alerté, dans ses avis sur le budget alloué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, la nécessité de renforcer ce pilotage.</p>
Gestion de crise / situation d'urgence	<p>L'ASN dispose d'une direction des situations d'urgence et d'un centre de crise. L'article L. 592-32 du CE prévoit que l'autorité est associée aux situations d'urgence, apporte son concours technique aux autorités compétentes, assiste le Gouvernement pendant les situations de crise, adresse ses recommandations sur les décisions à prendre (plan médical et sanitaire, sécurité civile), informe le public de l'état de l'installation à l'origine de la situation d'urgence et des éventuels rejets dans l'environnement.</p> <p>L'IRSN dispose d'un centre de crise très performant (mieux équipé que celui de l'ASN), dispose d'un lien informatique avec les salles de commande de nombreux opérateurs nucléaires pour accéder en même temps que les exploitants aux paramètres de fonctionnement d'un site qui serait confronté à une situation de crise. Il dispose des informations revenant de son réseau de surveillance radiologique du territoire (Teleray). Il est chargé de proposer aux autorités de sûreté, en cas d'accident des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical. Il est une source d'information technique et scientifique.</p> <p>On voit bien que ces missions se recoupent, et que cette séparation est en pratique source de confusion ou tensions, en cas d'accident nécessitant des informations et décisions rapides. Ceci remonte des retours d'expérience qui ont été organisés. Avoir une seule entité</p>

	<p>qui analyse la situation, apporte les informations (y compris au public) et émet des recommandations au Gouvernement apporte les meilleures garanties, dans une période de crise, où il faut réactivité, clarté et fluidité.</p>
International	<p>L'ASN et l'IRSN ont chacun des relations avec leurs homologues, qui sont souvent les mêmes, dans le cas des pays où l'autorité détient aussi les compétences d'expertise.</p> <p>Le système actuel conduit parfois à dupliquer les actions internationales, à les disperser, et nécessite une coordination entre l'ASN et l'IRSN.</p> <p>Le passage à un organisme unique rendrait plus audibles les messages portés par la France, ce qui permettrait de peser davantage sur les standards internationaux et serait un atout dans la perspective de projets d'exportation portés par les entreprises françaises. Au moment où de nombreux pays non nucléarisés se tournent vers le nucléaire pour remplacer les énergies fossiles face aux risques liés au changement climatique, la réforme permettrait à la France de peser davantage encore au niveau international où la dualité du dispositif français est parfois mal comprise. Le pouvoir d'influence de la France dans le monde des régulateurs serait renforcé en termes d'appui aux régulateurs non expérimentés.</p>
Transparence, communication	<p>L'ASN et l'IRSN sont deux acteurs clés de la transparence et de l'information du public. Pour l'ASN, cette mission est prévue dans le code de l'environnement (article L592-1 « <i>[L'ASN] participe à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence</i> »).</p> <p>L'ASN est en contact étroit avec les CLI, grâce à sa présence en région avec les divisions territoriales, et la qualité des interactions de cette dernière est saluée par l'ANCCLI (cf. extrait infra du bilan annuel 2019 de l'ANCCLI).</p> <hr/> <p style="text-align: center;">ASN</p> <hr/> <p>Afin d'apporter le point de vue de la société civile, l'ANCCLI participe activement à différents groupes de travail et programmes mis en place par l'ASN (PNGMDR, CODIRPA, conférence annuelle des CLI, COFSOH, GP déchets, réseau RNM, GPE ...). La réunion annuelle d'échanges entre le Bureau de l'ANCCLI et le Président et les Commissaires de l'ASN est un moment clé du partenariat ANCCLI/ASN.</p> <p>Parallèlement, l'ASN est régulièrement invitée à participer à différentes réunions de l'ANCCLI. Ainsi, un représentant de l'ASN est présent lors de notre Assemblée Générale.</p> <p>Ces divers échanges ont permis, au fil du temps, de nouer de solides relations de confiance entre l'ANCCLI et l'ASN.</p> <p>Elle contribue aux travaux du HCTISN et s'inscrit dans ses démarches.</p>

	<p>Elle publie toutes ses lettres de suite d'inspection, et informe le public de ses prises de décision.</p> <p>Elle est proactive dans les démarches d'association des publics, comme elle l'a démontré dans le cadre de la concertation sur les 4^e réexamens périodiques des réacteurs de 900 MW.</p> <p>Depuis 2017, l'ASN a ainsi publié plus de 476 décisions ou avis et plus de 2 000 depuis 2000. Elle est régulièrement auditionnée par les organes compétents du Parlement pour rendre compte de son action, et elle lui remet d'ailleurs son rapport annuel. Elle donne chaque année des conférences de presse présentant le bilan de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au niveau national et en région. Par ailleurs, l'ASN s'implique dans le dialogue avec les parties-prenantes dans le cadre des commissions locales d'information (CLI) autour des sites et, au niveau national, au sein du Haut comité à l'information et à la transparence en matière de sécurité nucléaire (HCTISN).</p> <p>Au-delà de l'information, l'ASN consulte le public par voie numérique préalablement à chaque décision du Collège de l'ASN.</p> <p>L'ASN et l'IRSN sont déjà en lien étroit sur l'association des publics : les actions menées en ce sens se poursuivront bien sûr, elles n'ont aucune raison de s'arrêter avec la réunion des compétences proposée puisque les équipes en charge à l'IRSN et à l'ASN demeureront.</p> <p>Les analyses d'expertises et de l'IRSN continueront d'être publiées. De même, l'autorité de sûreté nucléaire aura des activités de recherche et continuera de publier ses productions scientifiques.</p>
Amélioration des systèmes d'information	<p>Les deux entités ont développé des systèmes d'information. Elles coopèrent actuellement sur quelques projets. La Cour des comptes recommandait que cela soit approfondi afin de mieux valoriser les données. Par ailleurs, cela renforcerait la simplification des démarches administratives des assujettis en termes de régimes d'autorisation (déclaration, enregistrement, autorisation).</p>