Résolution du CSE relative au projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

Le CSE de l'IRSN réuni le 28 novembre 2023 a examiné le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Le CSE rappelle qu'un premier projet de réorganisation de la gouvernance a été soumis au Parlement qui ne l'a toutefois pas adopté à l'issue de l'examen de la loi n°2023-491 du 22 juin 2023.

Le projet de loi, dans ses articles 1 à 10 prévoit la fusion d'une partie de l'IRSN et de l'ASN dans une autorité administrative indépendante.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que *« cette réorganisation, qui n'emporte pas de modification sur le cadre de sûreté nucléaire qui repose en premier lieu sur la responsabilité des exploitants, doit répondre à quatre exigences :*

1° L'amélioration de l'efficience des procédures en matière de sûreté nucléaire ;
2° L'indépendance de l'Autorité vis-à-vis des exploitants nucléaires et du Gouvernement ;
3° La transparence renforcée vis-à-vis du public ;
4° L'attractivité des métiers pour garantir à l'autorité chargée du contrôle de la sûreté et de la radioprotection de bénéficier de compétences et d'expertises d'excellence. »

Tout d'abord, en l'absence de diagnostic préalable permettant d'évaluer les forces et faiblesses du système de gouvernance actuel, le CSE considère qu'il n'est pas possible d'apprécier les modifications apportées par le projet au regard des 4 exigences mentionnées ci-dessus. Sans ce diagnostic, répondre aux soucis légitimes d'amélioration des procédures en matière de sûreté nucléaire, par la mise en place d'une autorité unique qui fusionne deux entités dont les missions historiques sont différentes s'avère une idée simpliste, hasardeuse et dangereuse.

Sur la première exigence, rien ne transparait dans le projet de loi qui permette de considérer une amélioration de l'efficacité des procédures. Un rapport de l'OPESCT du 11 juillet 2023 dont la mission était d'évaluer « Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection » recommande le rapprochement de l'IRSN et de l'ASN, recommandation hors sujet et maladroite. En tout état de cause, à ce stade, le CSE voit dans ce projet de réorganisation d'ampleur un risque majeur de déstabilisation de la gouvernance de la sûreté, dans une période ou une grande partie des projets liés aux EPR2, au nouveau nucléaire sont déjà en cours d'instruction par les services de l'Institut et de l'ASN.
D'autres part comment considérer que ce projet de loi va améliorer l'efficience des procédures lorsque ce dernier prévoit dans l'article 8, de sortir la DEND de la nouvelle entité. Sa présence au sein de l'IRSN est un atout fort de synergie entre l'expertise de sûreté et sécurité de défense et l'expertise sûreté dans le domaine civil. Les métiers sont complémentaires et la séparation fait craindre une perte de cette synergie qui est indispensable notamment dans les évaluations à venir sur le nouveau nucléaire (SMR/AMR), et sur les sujets à fort enjeux (cybersécurité/conduite).

Dans le même article 8, la sortie du laboratoire de fourniture et d'exploitation de dosimétrie à lecture différée de l'IRSN vers le CEA fait craindre une forte perte de synergie construites à l'IRSN depuis plus de 20 ans et mise au service de la protection des populations entre les acteurs mobilisés en cas de crise majeure sur notre territoire.

Concernant l'indépendance de l'autorité vis-à-vis des exploitants nucléaires et du gouvernement, cette exigence est déjà existante dans la gouvernance actuelle. L'intégration de l'IRSN dans l'ASN permettrait certes une indépendance accrue de toute la chaine du contrôle de la sûreté vis-à-vis du gouvernement, pour autant la légitimité de confier les pleins pouvoirs à une autorité sur des missions régaliennes de l'état peut légitimement se poser. D'autre part, l'intégration de l'évaluation des risques au sein de l'autorité, limitera les échanges techniques avec les industriels, ce qui dégradera l'expertise et la recherche à terme. Le modèle DUAL a été le fondement de notre système depuis plus de vingt ans, il est reconnu internationalement comme des plus robustes et des plus efficaces. Paradoxalement, en renvoyant au règlement intérieur « *les dispositions nécessaires pour séparer le processus d'expertise et d'instruction conduit par ses services du processus d'avis et décisions délibérés par son collège* » ce projet de loi conduirait à dégrader l'indépendance de l'organe technique d'évaluation des risques vis-à-vis de l'autorité amenée à instruire et rendre les décisions, tel que le modèle DUAL l'oblige aujourd'hui. Cet article 592-13-2 du projet de loi fait référence à une faible proportion des évaluations de sûreté produites par l'IRSN, la part restante n'en demeurant pas moins importante et doit répondre au même principe d'impartialité pour la plupart. Cet aspect doit être un principe immuable du projet de loi, sans quoi le projet constituera une régression majeure de la gouvernance de la sûreté et de la radioprotection. Le renvoi au règlement intérieur de ces modalités ne constitue pas en soi des garanties suffisantes sur ce principe.
Dans le même temps, l'article 8 fait référence à la sortie de la DEND dont les salariés seront transférés au CEA pour une mise à disposition du MINARM. Cette évolution fait apparaitre un problème majeur de déontologie et de risque de conflit d'intérêt sur des sujets sensibles avec la mise à disposition de salariés du CEA vers le MINARM, salariés qui pour le compte du SHFDS seraient saisis pour les expertises des installations du CEA !

Concernant l'exigence de transparence renforcée vis-à-vis du public, si les ambitions du Gouvernement affichées dans l'exposé des motifs démontrent une volonté d'amélioration, le projet de loi est tout autre et n'est pas à la hauteur des ambitions affichées. En effet, tel que le projet de loi est rédigé, il apparait clairement un recul sur les sujets pouvant faire l'objet d'une information du public, « *l'autorité présente les sujets sur lesquels une association du public est organisée, ainsi que les modalités associées et leur rend compte de la mise en œuvre* ». Le rôle du HCTISN et des parties prenantes est très limité par cette écriture. Celle-ci oblitère également tout le travail réalisé par l'IRSN depuis plus de vingt ans pour « *une ouverture à la société civile* » efficiente, incluant la montée en compétence des parties prenantes sur les sujets du nucléaire. Le projet de loi n'apporte aucune garantie quant à la pérennité de cette stratégie et fait légitimement craindre une nouvelle fois la mainmise de la décision sur les processus d'ouverture à la société des travaux d'évaluation des risques notamment.
D'autre part, le renvoi au règlement intérieur *« des modalités de publication des résultats de ses activités d'expertise et d'instruction dans l'ensemble de son champ de compétences »* ne porte aucune obligation en la matière, ce qui constitue un risque fort de régression du niveau d'information des parties prenantes. Pour le CSE un des principes fondamentaux de la confiance du public est une

information transparente. La publication des expertises d'évaluations des risques produite par l'IRSN de manière disjointe de toutes pressions hiérarchiques en amont des processus d'instruction et de décision de l'ASN est indispensable afin de garantir l'impossibilité pour le collège ou les services d'instruction de la future autorité d'orienter les conclusions des expertises techniques. Cette disposition n'est pas garantie voire largement remise en cause par le projet de loi.

Sur la dernière exigence relative à l'attractivité des métiers pour garantir à la nouvelle autorité chargée du contrôle de la sûreté et de la radioprotection de bénéficier de compétences et d'expertises d'excellence, le CSE constate que le projet de loi ne répond pas à la problématique soulevée. Les difficultés de recrutement de l'IRSN et de l'ASN comme de tous les acteurs de la filière nucléaire sont d'abord dûes au manque de personnel formé, fruit de nombreuses années de ruptures dans le discours des gouvernements successifs sur l'avenir de l'énergie électronucléaire. La situation déplorable en matière de compétences d'expertise et de radioprotection rencontrée aujourd'hui ne se résoudra pas avec 15 M€ d'augmentation salariale ! Si cela peut effectivement permettre de réduire partiellement les écarts salariaux observés avec les grands groupes du secteur privé, cela n'incitera pas pour autant les nouveaux formés à intégrer la nouvelle autorité et ce pour plusieurs raisons :

- Une grande partie des métiers de l'IRSN et de l'ASN nécessite un niveau d'expertise minimum pour lequel un temps de formation est nécessaire. A date, la pénurie de personnel dans le domaine de la sûreté nucléaire ne se résoudra pas par une fusion de l'ASN et de l'IRSN. Cette fusion aura comme effet de détériorer les conditions de travail des personnels dans les deux entités.
- La clause de déontologie qui interdit pour une durée de 3 ans aux agents de l'ASN et donc aux agents et salariés de la future ASNR de rejoindre un groupe industriel est une clause rédhibitoire pour beaucoup. Cette clause ne s'applique pas aujourd'hui à la grande majorité des salariés de l'IRSN, elle s'appliquera demain à tous et nourrira le refus d'intégrer la nouvelle entité.
- La complexité du projet de loi sur l'article 7 relatif aux différents statuts et contrats que la nouvelle autorité pourra proposer, interroge. L'attractivité des salariés de droit privé ne peut se concevoir lorsque le projet de loi indique que « *ses salariés seront régis par le code du travail sous réserves des adaptations prévues par décret en Conseil d'Etat* ».
- Dans l'article 7, la possibilité de « *recruter des personnels selon des modalités identiques aux conditions prévues par les articles L. 412-2 à L. 412-4, L. 431-1 et L. 431-4 à L. 431-6 du code de la recherche, et accueillir des doctorants et chercheurs étrangers dans les conditions prévues à l'article L. 434-1 du code de la recherche* », ne suffit pas pour garantir des conditions d'attractivité de chercheurs. Afin que la nouvelle autorité soit reconnue comme organisme de recherche, la loi doit imposer qu'elle soit auditée comme tout organisme de recherche par le Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).
- L'article 8 indique que la nouvelle autorité n'est pas tenue de proposer des contrats de droit public aux salariés transférés de l'IRSN qui conservent leur statut de droit privé. Si cette disposition dérogatoire à l'article L1224-3 du code du travail est plus favorable aux salariés, la dérogation aux dispositions du dernier alinéa du même article ne permet d'exercer leur droit de refus que sous la forme d'une démission qui n'est accompagnée d'aucune indemnité ni droit au chômage.
- L'article 9 prévoit la création d'un Comité social d'administration (CSA) avec la personnalité morale permettant la gestion d'activités sociales et culturelles pour l'ensemble des salariés de droit privé et de droit public. Si cette ouverture à tous les statuts en lieu et place des droits d'action sociale interministérielle pour les agents de la fonction publique, permet de garantir la pérennité du

dispositif, le projet de loi n'offre aucune garantie minimale de moyens accordés et renvoie à décret en Conseil d'Etat. Ce point revêt un caractère incertain et constitue un risque fort de perte de moyens par rapport aux dispositions conventionnelles des salariés de droit privé de l'IRSN.

- L'article 9 relate la constitution du CSA. Dans le projet de loi, aucune garantie minimale sur la composition du CSA et sur les moyens de fonctionnement alloués ne sont définis, tout étant renvoyé en décret au Conseil d'Etat. La complexité du fonctionnement d'un CSA mêlant salariés de droit privé et agents de droit public interroge également sur sa viabilité à long terme avec des prérogatives largement réduites de la commission représentant les salariés de droit privé.

Enfin, l'article 10 prévoit l'octroi de moyens, respectivement 15 M€ pour l'augmentation salariale des contrats de droit privé et 0,7 M€ pour les agents contractuels de la fonction public. Pour le CSE, si l'intention du gouvernement est d'octroyer des moyens supplémentaires ces derniers auraient dû être portés dans le cadre de la LFI 2024 indépendamment de la loi. En effet, quelle que soit la finalité de ce projet, ces moyens sont indispensables au maintien d'une organisation de la sûreté de haut niveau. Le CSE souligne par ailleurs que l'IRSN n'a pas les moyens de consacrer 15 M€ de complément salarial en 2024 sans rallonge financière, le budget initial 2024 prévoyant au 31/12/24 une trésorerie de 9,9M€ et un fonds de roulement disponible de -14,4 M€. Cet article apparait par conséquent comme une insidieuse manipulation visant à soudoyer les salariés pour leur faire accepter l'inacceptable.

En conclusion, le CSE considère que le projet de loi ne répond en rien aux quatre exigences définies par le gouvernement. En outre les nombreux renvois à des décrets pris plus tard en Conseil d'Etat, au règlement intérieur de la nouvelle autorité, rendent encore plus incertain l'avenir de l'organisation, les missions, et le maintien du statut social des salariés. Ce projet de loi s'il est promulgé va considérablement dégrader les conditions de travail et d'exercice des missions dévolues aujourd'hui aux salariés de l'IRSN. Il entrainera irrémédiablement une perte de compétence et déstabilisera de manière durable le travail des équipes qui devront déployer leur énergie à la reconstruction de la gouvernance de la sûreté dans une période cruciale pour l'avenir de la filière nucléaire.
Le CSE considère que des améliorations sont encore aujourd'hui possibles entre l'IRSN et l'ASN, les deux organismes ayant les capacités à s'adapter aux nouveaux enjeux du nucléaire comme ils l'ont toujours fait. Ces adaptations pourraient être déployées en concertation, sans modifier la gouvernance actuelle et en préservant le système DUAL.