



Le financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

DÉCEMBRE 2015

Jérôme Fournel • Jean-Philippe Duranthon •
Jean-Luc Vo Van Qui • Christophe Witchitz •
Bernard Menoret • Alexandre Pointier

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES



**INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES**

N° 2015-M-031-03

**CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 010226-02**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ÉCONOMIE**

N° 2015/18/CGE/SG

RAPPORT

LE FINANCEMENT DU CONTRÔLE DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION

Établi par

**JEROME FOURNEL
INSPECTEUR GENERAL DES
FINANCES**

**CHRISTOPHE WITCHITZ
INSPECTEUR DES FINANCES**

**ALEXANDRE POINTIER
INSPECTEUR DES FINANCES**

**JEAN-LUC VO VAN QUI
INGENIEUR GENERAL DES MINES**

**JEAN-PHILIPPE DURANTHON
INSPECTEUR GENERAL DE
L'ADMINISTRATION DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

**BERNARD MENORET
INGENIEUR GENERAL DES EAUX, DES
PONTS ET DES FORETS**

- DECEMBRE 2015 -

SYNTHESE

Par lettre de mission en date du 8 avril 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre des finances et des comptes publics ont mandaté l'inspection générale des finances, le conseil général de l'économie et le conseil général de l'environnement et du développement durable afin de conduire une mission relative au financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. L'accroissement récent des moyens financiers et humains consacrés au dispositif de contrôle, les besoins pour les années à venir et les pistes d'économies susceptibles d'être mises en œuvre en maintenant le niveau de protection actuellement garanti ont été expertisés, avec également l'éclairage de comparaisons internationales, conformément à la lettre de mission.

Le dispositif français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection est dual, avec une conduite du contrôle par une autorité administrative indépendante, l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), et un appui technique à celle-ci assuré par un établissement public industriel et commercial, l'institut de sûreté nucléaire et de radioprotection (IRSN). Si d'autres pays (États-Unis, Royaume-Uni, Japon notamment) ont choisi à l'inverse un modèle unitaire, dans lequel l'autorité en charge du contrôle dispose en son sein de l'expertise technique nécessaire, il n'existe pas de standard international en la matière et aucun élément ne conduit à penser qu'un modèle est préférable à l'autre. La mission a par conséquent raisonné à système constant, dans le cadre du schéma dual retenu en France.

Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a bénéficié d'un soutien marqué en termes de moyens au cours des dernières années, dans un contexte budgétaire pourtant contraint. Les ressources directement dédiées à l'ASN et aux activités d'appui technique de celle-ci par l'IRSN ont ainsi connu une hausse de 19 % entre 2009 (137 M€) et 2014 (163 M€) ; de plus, un accroissement des effectifs de l'ASN a été décidé à hauteur de 30 ETP pour le triennal 2015-2017, tandis que l'IRSN a déjà obtenu 18 ETP supplémentaires au titre de 2015.

Les demandes de renforcement de moyens de l'ASN et de l'IRSN relatifs à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour la période 2015-2017 s'avèrent cependant bien supérieures, avec 160 ETP en cumulé selon leur estimation actualisée en juin 2015 à la demande de la mission. Or, si les deux organismes auront à faire face à des charges réelles dans les années à venir (réexamens de sûreté des réacteurs à eau pressurisée et d'autres installations nucléaires de base, mesures post-Fukushima, mise en service de nouveaux projets notamment), leurs demandes paraissent excessives. En effet, la méthodologie utilisée par la mission pour expertiser ces besoins (combinant appréciation de la cohérence d'ensemble, examen rétrospectif par rapport aux indicateurs d'activité et analyse ligne à ligne) fait apparaître que les besoins réellement justifiés de l'ASN et de l'IRSN peuvent être évalués à entre 14 et 25 ETP pour la première et à 31 pour le second. En conséquence, si 13 ETP supplémentaires seraient nécessaires à l'IRSN pour répondre à ses besoins en matière d'appui technique pour la sûreté nucléaire, la décision d'affecter 30 ETP à l'ASN pour le triennal 2015-2017 permet non seulement de couvrir ses demandes avérées mais également le cas échéant de dégager une réserve comprise entre 5 et 16 ETP, de nature à faire face aux besoins que la mission estime aujourd'hui insuffisamment justifiés mais dont la nécessité pourrait être démontrée à l'avenir. En tout état de cause, un réexamen sera nécessaire début 2017 afin d'évaluer à nouveau les besoins au vu de l'évolution du contexte et des progrès d'efficacité des deux organismes.

Rapport

L'efficacité du dispositif global, qui fait l'objet d'une réelle démarche stratégique de la part des deux entités mais demeure encore trop embryonnaire, peut en effet être renforcée par cinq démarches : une fidélisation accrue des agents de l'ASN permettant de renforcer le retour sur investissement de la formation qui leur est dispensée ; une priorisation des activités de l'ASN impliquant la mise en place en son sein d'outils de suivi de gestion et d'évaluation des coûts ; la définition et la mise en œuvre d'un régime de déclaration au champ assez large, qui se substituerait en partie au régime d'autorisation actuel ; le développement de contrôles de second niveau dans les domaines où les contrôles de l'ASN présentent une faible valeur ajoutée (nucléaire de proximité principalement) et peuvent de ce fait être délégués, pour le premier niveau, à des organismes agréés ; enfin, une optimisation de l'utilisation des crédits d'appui technique.

La mission a veillé à ce que ses propositions n'aient pas d'incidence sur le niveau de sûreté, l'indépendance et la transparence du contrôle. La mise en œuvre de ces différentes mesures devrait accroître l'efficacité et l'efficacité du dispositif de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

La simplicité de son financement pourrait enfin être améliorée par un enrichissement de l'information budgétaire déjà disponible et par une homogénéisation de ses modalités sous forme de crédits budgétaires exclusivement. La mission estime que la création d'une taxe affectée à l'ASN, malaisée à mettre en place juridiquement, complexifierait encore le mode de financement du dispositif sans lui apporter d'avantages nouveaux¹.

¹ Cette dernière recommandation, qui reprend le rapport d'étape, n'est pas partagée par un membre de la mission.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| 1. LE SYSTEME FRANÇAIS DE CONTROLE DE LA SURETE NUCLEAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION A FAIT L'OBJET D'UN SOUTIEN MARQUE EN MATIERE DE MOYENS DEPUIS DE NOMBREUSES ANNEES..... | 4 |
| 1.1. La mission de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des activités nucléaires civiles est assurée par l'autorité de sûreté nucléaire, appuyée techniquement par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire | 4 |
| 1.2. Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a bénéficié d'une priorité constante en matière de moyens au cours des dernières années, dans un contexte budgétaire pourtant contraint..... | 7 |
| 2. SI L'ASN ET L'IRSN VONT FAIRE FACE A DES CHARGES REELLES DANS LES ANNEES A VENIR, LES DEMANDES DE RENFORCEMENT DE LEURS MOYENS SEMBLENT EXCESSIVES..... | 7 |
| 2.1. L'ASN et l'IRSN souhaitent un renfort cumulé de 160 ETP d'ici 2017 pour faire face à leur plan de charge sur le triennal 2015-2017 | 7 |
| 2.2. Si certaines demandes de l'ASN et de l'IRSN sont justifiées, d'autres semblent parfois peu ou mal étayées, prématurées, ou encore nécessiter une réflexion plus approfondie | 8 |
| 2.2.1. <i>L'affectation de 30 ETP prévue pour le triennal 2015-2017 devrait permettre de couvrir les besoins de l'ASN identifiés et étayés à ce stade.....</i> | <i>10</i> |
| 2.2.2. <i>L'analyse détaillée des demandes de l'IRSN fait apparaître un besoin net théorique de 13 ETP, sous réserve que les 18 ETP accordés en 2015 sont bien affectés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.....</i> | <i>12</i> |
| 2.2.3. <i>Un réexamen régulier des besoins de l'ASN et de l'IRSN sera nécessaire et pourra éventuellement conduire à des ajustements.....</i> | <i>13</i> |

| | |
|---|-----------|
| 3. L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF DE CONTROLE DE LA SURETE NUCLEAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION PEUT ETRE RENFORCEE DE MANIERE SIGNIFICATIVE A NIVEAU DE SURETE ET ARCHITECTURE CONSTANTS, CE QUI DEVRAIT PERMETTRE DE DEGAGER LES MOYENS NECESSAIRES POUR FAIRE FACE A D'EVENTUELS NOUVEAUX BESOINS | 13 |
| 3.1. L'ASN doit renforcer le retour sur investissement de la formation dispensée à son personnel | 14 |
| 3.2. L'ASN doit prioriser ses interventions en fonction des enjeux et des moyens à y consacrer, ce qui implique la mise en place d'outils de suivi de gestion et d'évaluation des coûts..... | 15 |
| 3.3. Le partage entre autorisation et déclaration doit être redéfini dans le sens d'une meilleure efficacité et efficience, à niveau de sûreté au moins égal..... | 16 |
| 3.4. Le développement du contrôle de second niveau peut se justifier dans certains domaines et serait porteur d'efficience pour l'ASN, en dépit de certains obstacles, toutefois surmontables..... | 16 |
| 3.5. L'utilisation des moyens d'appui technique doit être optimisée | 17 |
| 4. LE FINANCEMENT DE L'ASN ET DE L'IRSN DOIT ETRE SIMPLIFIE DANS LE SENS D'UNE MEILLEURE LISIBILITE, CE QUI SUPPOSE D'ENRICHIR L'INFORMATION BUDGETAIRE DISPONIBLE ET D'HOMOGENEISER LA NATURE DES FINANCEMENTS EN REBUDGETISANT LA TAXE AFFECTEE A L'IRSN..... | 18 |
| 4.1. La multiplicité des circuits de financement de l'ASN et de l'IRSN ne permet pas d'avoir aisément une vision consolidée du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection..... | 18 |
| 4.2. Si le financement de l'ASN par une taxe affectée pourrait en améliorer la lisibilité, une telle réforme, qui n'accroîtrait pas l'efficience du dispositif, n'est pour autant pas souhaitable..... | 19 |

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 8 avril 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre des finances et des comptes publics ont mandaté l'inspection générale des finances, le conseil général de l'économie et le conseil général de l'environnement et du développement durable afin de conduire une mission relative au financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Cette mission avait pour but :

- ◆ d'analyser l'accroissement récent des moyens financiers et humains consacrés aux deux organismes en charge du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ;
- ◆ d'estimer les besoins de ces deux entités pour les années à venir ;
- ◆ d'examiner les modalités de financement des besoins identifiés et en particulier les ressources mobilisables, les circuits financiers y afférents et la répartition des financements entre les acteurs du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ;
- ◆ d'identifier les pistes de nature à améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle tout en garantissant son efficacité et assurant un niveau de sûreté au moins constant, au regard notamment des comparaisons avec les dispositifs de contrôle mis en œuvre dans d'autres pays.

La mission a adressé aux ministres, le 18 septembre 2015, un premier rapport sur le financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, afin, conformément à la lettre de mission, de permettre au Gouvernement d'adresser au Parlement les deux rapports prévus dans la loi de finances pour 2015 (article 90 : rapport relatif à la création d'une contribution perçue par l'ASN ; article 106 : rapport relatif aux financements publics de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire). Le diagnostic et les préconisations du présent rapport se centrent ainsi sur les problématiques complémentaires, non traitées dans le rapport précédent et demandées par la lettre de mission : analyses rétrospective et surtout prospective des moyens financiers et humains de l'ASN et de l'IRSN ; pistes d'efficacité applicables à ces deux entités.

La mission a centré ses investigations sur la sûreté nucléaire et la radioprotection en matière d'installations nucléaires civiles de base et de nucléaire de proximité (cf. encadré 1). Les problématiques de sécurité nucléaire – prévention des actes de malveillance – d'une part, et de nucléaire militaire d'autre part, n'entrent pas dans le cadre du présent rapport.

Encadré 1 : Définitions relatives au périmètre retenu par la mission

La **sûreté nucléaire** est définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement comme « *l'ensemble des dispositions techniques et des mesures d'organisation relatives à la conception, à la construction, au fonctionnement, à l'arrêt et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'au transport des substances radioactives, prises en vue de prévenir les accidents ou d'en limiter les effets* ».

La **radioprotection** est, quant à elle, définie, à ce même article, comme « *la protection contre les rayonnements ionisants, c'est-à-dire l'ensemble des règles, des procédures et des moyens de prévention et de surveillance visant à empêcher ou à réduire les effets nocifs des rayonnements ionisants produits sur les personnes, directement ou indirectement, y compris par les atteintes portées à l'environnement* ».

La présente mission ne concerne que le **domaine civil**. Les activités concernées sont donc :

- les **installations nucléaires de base**, définies à l'article 28 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (réacteurs nucléaires et installations répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État, comme les installations où sont pratiquées la préparation, l'enrichissement, la fabrication, le traitement ou l'entreposage de combustibles nucléaires, ou le traitement, l'entreposage ou le stockage de déchets radioactifs, les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et les accélérateurs de particules) ;
- le **nucléaire de proximité**, qui regroupe les nombreux domaines utilisant les rayonnements ionisants à l'exclusion des centrales électronucléaires ou de l'industrie du cycle du combustible nucléaire. On comprend dans le nucléaire de proximité certains domaines de la médecine (radiologie, radiothérapie, médecine nucléaire, etc.), de la biologie humaine, de la recherche, de l'industrie (gammagraphie, etc.), mais aussi certaines applications vétérinaires, médico-légales ou destinées à la conservation des denrées alimentaires.

Source : Code de l'environnement.

Afin d'identifier les besoins passés et futurs des deux organismes, notamment au regard de leurs demandes d'effectifs exprimées dès 2014 pour le triennal 2015-2017 et de leur plan de charge sur cette même période, la mission a auditionné les services de l'ASN et de l'IRSN, aux niveaux de leur présidence et directions générales respectives, de leurs directions métiers et supports et, dans le cas spécifique de l'ASN, au niveau du collège et de plusieurs présidents de groupes permanents d'experts. La mission a également conduit des déplacements dans deux divisions territoriales de l'ASN, celles de Caen et de Lille. Elle s'est par ailleurs entretenue avec les autres acteurs publics du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et plus généralement de la politique nucléaire : la direction générale de la prévention des risques (DGPR), la direction générale de l'énergie et du climat (DGECC) et la direction de la recherche et de l'innovation (DRI) du ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) ; l'association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI) ; l'autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND) ; la direction générale du travail ; la direction générale de la santé ; la direction du budget et l'agence des participations de l'État au sein des ministères financiers. La mission a aussi conduit des entretiens et adressé des questionnaires aux principaux exploitants d'installations nucléaires afin d'apprécier leur approche en matière de sûreté ainsi que la nature de leurs relations avec les organismes en charge de la régulation du secteur : EDF, Areva, le commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). Enfin, des acteurs privés jouant un rôle dans le dispositif de sûreté nucléaire et de radioprotection, tels que des organismes agréés intervenant dans ces domaines, ont également été interrogés et des personnalités qualifiées ont aussi été auditionnées.

Rapport

En parallèle, afin d'établir les comparaisons internationales demandées par la lettre de mission entre les dispositifs de contrôle retenus par différents pays, la mission a conduit trois types d'investigations : un questionnaire a été adressé aux attachés nucléaires du réseau étranger du CEA en charge de dix pays (Allemagne, Belgique, Chine, Corée du Sud, États-Unis, Finlande, Inde, Japon, Russie, Royaume-Uni) ; des entretiens complémentaires ont été organisés avec certains des attachés nucléaires interrogés ; des déplacements ont été effectués en Belgique, aux États-Unis, en Finlande et au Royaume-Uni afin d'y rencontrer les organismes directement en charge du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, les administrations opérant le suivi des questions de sûreté et de stratégie nucléaires, et des exploitants et/ou fédérations professionnelles regroupant ces derniers.

1. Le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a fait l'objet d'un soutien marqué en matière de moyens depuis de nombreuses années

1.1. La mission de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des activités nucléaires civiles est assurée par l'autorité de sûreté nucléaire, appuyée techniquement par l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire

La responsabilité en matière de sûreté des activités nucléaires incombe à ceux qui les entreprennent ou les exercent, à savoir les exploitants d'installations nucléaires. Ce principe est également valable en matière de radioprotection.

Il revient à l'État de définir les objectifs généraux de sûreté et de radioprotection, en matière d'installations nucléaires de base (INB) comme de nucléaire de proximité (NPx), de vérifier que les dispositions proposées par les exploitants permettent d'atteindre ces objectifs, d'autoriser leurs activités et de contrôler la mise en œuvre des dispositions prises.

Pour remplir ces missions, l'État a retenu l'organisation suivante :

- ◆ **un pilotage général par le ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)**, exercé au sein de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Cette dernière est compétente pour le contrôle de la sûreté nucléaire et dispose à cette fin d'une « mission de la sûreté nucléaire et de la radioprotection » (MSNR) dont le rôle principal est de préparer les textes qui relèvent du niveau ministériel – même si dans les faits les normes applicables aux exploitants d'installations nucléaires de base (INB) et de nucléaire de proximité (NPx) sont élaborées par l'ASN pour l'essentiel –, ainsi que d'examiner celles des décisions de l'ASN qui sont soumises à approbation ministérielle ;
- ◆ **une conduite du contrôle par l'ASN, autorité administrative indépendante (AAI)** depuis sa création par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (dite « loi TSN ») ;
- ◆ **un appui technique fourni par l'IRSN**, établissement public industriel et commercial (EPIC) créé par la loi du 9 mai 2001.

Le dispositif français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection civile présente donc la particularité d'être dual, c'est-à-dire de distinguer, d'une part, l'autorité de contrôle (l'ASN), et, d'autre part, un appui technique externalisé centralisant les demandes d'expertise de l'autorité en matière de sûreté (l'IRSN). Certains pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Finlande ont choisi, à l'inverse, un modèle unitaire, dans lequel l'autorité en charge du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection internalise en son sein l'essentiel de l'expertise technique².

² Respectivement, la NRC (*Nuclear regulatory commission*), l'ONR (*Office for nuclear regulation*) et STUK (*Radiation and nuclear safety authority*).

Rapport

Encadré 2 : Présentation de l'ASN et de l'IRSN et de leurs missions

L'ASN est une autorité administrative indépendante créée par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Elle est placée sous l'autorité d'un collège de cinq commissaires nommés pour six ans, trois par le Président de la République et deux par les présidents de chacune des deux Assemblées ; ils sont irrévocables pendant la durée de leur mandat. Ses services comprennent une direction générale, dont dépendent huit directions centrales et onze divisions territoriales. Celles-ci, qui couvrent chacune une ou plusieurs régions administratives de droit commun, sont hébergées à proximité des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) locales, dont les directeurs sont également délégués territoriaux de l'ASN.

Les missions de l'ASN sont au nombre de cinq :

- **mission réglementaire** : l'ASN participe à la préparation des projets des lois, décrets et arrêtés ministériels relatifs à la sûreté nucléaire, ces derniers relevant du ministère en charge de l'environnement (MSNR) ; elle prend des décisions de nature réglementaire à caractère technique pour compléter les modalités d'application des décrets et arrêtés, à l'exception de ceux ayant trait à la radioprotection des travailleurs qui relèvent du ministère du travail ;
- **mission d'autorisation** : elle accorde des autorisations individuelles aux exploitants d'installations caractérisées par des activités nucléaires ;
- **mission de contrôle** : elle assure le contrôle du respect des règles générales et des prescriptions particulières en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection auxquelles sont soumises les installations nucléaires de base. Elle organise une veille permanente en matière de radioprotection sur le territoire national et délivre les agréments requis aux organismes de certification qui participent aux contrôles en matière de sûreté nucléaire ou de radioprotection ;
- **mission d'information du public** : elle participe à l'information du public comme d'autres acteurs tels que les commissions locales d'information (CLI) et le haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) ;
- **mission de participation à la gestion des situations d'urgence radiologique** : elle adresse aux autorités concernées ses recommandations sur les mesures à prendre dans ce type de cas.

L'IRSN est un établissement public industriel et commercial créé par la loi du 9 mai 2001. Il a pour tutelle principale le ministère chargé de l'environnement mais dépend aussi des ministères en charge de la défense, de l'industrie, de la recherche et de la santé. Il est dirigé par un président et un directeur général. Ses missions consistent à :

- ◆ réaliser **des expertises, des recherches et des travaux pour des organismes publics ou privés, français ou étrangers, au premier rang desquels l'ASN, sur ses domaines d'activité** : sûreté nucléaire ; sûreté des transports de matières radioactives et fissiles ; protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants ; protection et contrôle des matières nucléaires ; protection des installations nucléaires et des transports de matières radioactives et fissiles contre les actes de malveillance ;
- ◆ définir des programmes de recherche en vue de maintenir et développer les compétences nécessaires à l'expertise dans ses domaines d'activité ;
- ◆ contribuer à la formation en radioprotection des professionnels de santé et des personnes professionnellement exposées ;
- ◆ apporter un appui technique à l'ASN³, au délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense et aux autorités qui en font la demande ;
- ◆ participer à la veille permanente en matière de radioprotection.

Source : Mission.

³ Article L. 592-14 du code de l'environnement : « L'autorité de sûreté nucléaire propose au Gouvernement les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Elle est consultée par le Gouvernement sur la part de la subvention de l'État à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire correspondant à la mission d'appui technique apporté par cet institut à l'autorité. Une convention conclue entre l'autorité et l'institut règle les modalités de cet appui technique. ».

Rapport

Cette dualité de principe n'exclut toutefois pas que, pour certains domaines spécifiques, en particulier celui des équipements sous pression nucléaires (ESPN), l'ASN assure une part importante de l'expertise, et ce même si le rôle de l'IRSN en la matière s'avère croissant⁴. Plus généralement, il n'existe pas de standard au niveau international en la matière et il ne semble pas possible *a priori* d'établir qu'un système est plus pertinent qu'un autre.

La mission estime donc préférable de consolider le système dual actuel, qui remplit dans l'ensemble bien son rôle, plutôt que de bouleverser l'organisation du contrôle en basculant vers un modèle unitaire dont il n'est pas avéré qu'il serait plus efficace. L'ASN considère clairement que le projet de changement de modèle, qui avait pu constituer une piste de réflexion par le passé, n'est plus d'actualité.

Encadré 3 : Historique de la création du dispositif français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

La création du commissariat à l'énergie atomique (CEA) en 1945 marque le début du développement de l'industrie nucléaire. Les préoccupations de sûreté et de radioprotection entraînent la création en 1951 d'un service du CEA spécialisé dans ce domaine. Toutefois il manquait un contrôle extérieur à même d'imposer des décisions aux exploitants. C'est ainsi que fut créé en 1958 au sein du CEA un groupe de sûreté des piles, puis en 1960, sur la base des exemples américain, britannique et canadien, une commission de sûreté des installations atomiques (CSIA), chargée d'avaliser toute construction, mise en fonctionnement ou modification des conditions de fonctionnement d'installation nucléaire.

Parallèlement, le développement des utilisations des rayonnements ionisants, notamment dans le domaine médical, entraîna la création en 1956, au sein de l'institut national d'hygiène, du service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI), chargé d'une mission de contrôle de la radioprotection et doté de capacités d'expertise propres. Il perdurera au sein de l'INSERM jusqu'à son remplacement en 1994 par l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPCRI).

En 1961 fut créée une commission interministérielle des installations nucléaires de base (CIINB) chargée d'examiner les projets de création et de modification des INB. La CIINB s'avérant ne pas pouvoir jouer le rôle d'un organisme technique, elle s'appuya sur la CSIA du CEA.

À partir de 1967, il apparut nécessaire d'associer aux membres de la CSIA des représentants d'EDF, celle-ci ayant commencé à exploiter des réacteurs. C'est ainsi que furent créés des groupes d'expert *ad hoc*, composés de représentants du CEA, d'EDF et du ministère de l'industrie (qui devinrent les groupes permanents (GP) en 1972). Parallèlement, l'expertise technique du CEA destinée à préparer les avis de la CSIA était regroupée en 1970 au sein d'un département de sûreté nucléaire (DSN).

À partir de 1973, l'État décida de reprendre lui-même le contrôle de la sûreté nucléaire, jusque-là sous-traité au CEA. C'est ainsi que fut créé en mars 1973 au sein du ministère de l'industrie le service central de sûreté des installations nucléaires (SCSIN), qui devint la direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN) en 1991.

Toutefois se posait la question de la compétence technique spécialisée. Il fut alors choisi de conserver les groupes permanents et de continuer à s'appuyer sur le DSN qui resta au sein du CEA et dont le rôle fut officialisé en 1976 par le décret qui le transforma en institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), toujours au sein du CEA, puis confirmé en 1981 comme appui technique du SCSIN. En outre, à partir de 1995, le directeur de la DSIN devint le président du comité de direction de l'IPSN.

Diverses réflexions entreprises à la fin des années 1990 permirent une refonte du dispositif en 2002 :

- la radioprotection et la sûreté nucléaire furent rapprochées, avec une disparition de l'OPCRI ;
- l'IRSN a été créé sous la forme d'un EPIC par fusion de l'IPSN et de l'OPCRI ;
- la direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) a été créée, reprenant les missions de la DSIN et les missions réglementaires de l'OPCRI, avec une tutelle élargie au ministère de la santé.

Enfin, en 2006, la DGSNR disparut pour être remplacée par l'ASN.

Source : Une longue marche vers l'indépendance et la transparence, Philippe Saint Raymond.

⁴ En effet, la direction des ESPN (DEP, direction des équipements sous pression) de l'ASN sollicite l'IRSN quand elle a besoin de compétences complémentaires (calculs de thermohydrodynamique...).

1.2. Le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a bénéficié d'une priorité constante en matière de moyens au cours des dernières années, dans un contexte budgétaire pourtant contraint

Les moyens consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ont connu une progression constante, y compris ces dernières années en dépit des lourdes contraintes budgétaires qui pesaient sur l'État. Ce soutien s'est en partie effectué au détriment d'autres actions de l'État qui relevaient des mêmes programmes budgétaires, notamment la prévention des risques technologiques et naturels.

Les crédits de paiement dédiés à l'ASN ont ainsi augmenté de 25 % entre 2009 et 2014 (de 64 M€ à 80 M€), tandis que l'effectif total (personnel sous plafond en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et mis à disposition en personnes physiques) passait de 430 à 467 personnes. Si l'évolution du budget global de l'IRSN a été moins favorable, avec une baisse de 7 % (de 315 M€ en 2009 à 294 M€ en 2014) et une quasi-stagnation des effectifs (1 665 équivalents temps plein (ETP) sous et hors plafond en 2014 contre 1 669 en 2009), la part de ses ressources dédiées à son rôle d'appui technique à l'ASN – subventions du programme 190 et partie dédiée à cet appui de la contribution additionnelle sur les INB affectée à l'IRSN – a en revanche augmenté de 13 % entre 2009 (73 M€) et 2014 (83 M€). Au total, **les moyens consacrés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection sont donc passés de 137 M€ à 163 M€ de 2009 à 2014, soit une hausse de 19 % en 5 ans.**

De plus, **un renforcement des effectifs de l'ASN a été décidé** dans le cadre des arbitrages réalisés pour le projet de loi de finances (PLF) 2015, à hauteur de **30 ETP sur le triennal 2015-2017 (+ 6 %)**, à raison de 10 ETP par an, sans majoration des crédits de fonctionnement. Pour sa part, **l'IRSN a obtenu 18 ETP de plus au titre de 2015 (+ 1 %).**

2. Si l'ASN et l'IRSN vont faire face à des charges réelles dans les années à venir, les demandes de renforcement de leurs moyens semblent excessives

2.1. L'ASN et l'IRSN souhaitent un renfort cumulé de 160 ETP d'ici 2017 pour faire face à leur plan de charge sur le triennal 2015-2017

Les acteurs du contrôle de la sûreté nucléaire vont devoir faire face dans les années à venir à des charges accrues, sur les thématiques suivantes :

- ◆ **les réexamens de sûreté :**
 - l'ASN fait procéder tous les dix ans à un réexamen de sûreté des réacteurs à eau pressurisée (REP)⁵ d'EDF dans le cadre d'une visite décennale (VD). À la suite de l'instruction des propositions de l'exploitant, l'ASN autorise ou non la poursuite de l'exploitation du réacteur. Actuellement se terminent les 3^{èmes} visites décennales (VD3) des réacteurs du palier 900 MW et vont commencer celles des réacteurs du palier 1 300 MW et les 2^{èmes} visites décennales (VD2) des réacteurs N4. Les VD4 du palier 900 MW ne sont pas différentes dans leur principe des autres VD ;

⁵ Le parc des réacteurs nucléaires d'EDF est très standardisé, mais on peut distinguer trois modèles par ordre d'ancienneté, palier 900 MW (34 tranches), palier 1 300 MW (20 tranches) et N4 (1 450 MW)(4 tranches).

Rapport

- au titre des équipements sous pression nucléaires (ESPN), EDF devra en particulier montrer que les cuves des réacteurs pourront admettre de nouvelles contraintes dans le cadre d'une exploitation au-delà de 40 ans alors que leur dimensionnement était fondé sur des hypothèses correspondant à un fonctionnement sur une durée cumulée de 40 ans. S'il s'effectuera à l'occasion des VD4 pour d'évidentes raisons industrielles, cet examen du circuit primaire constitue un exercice inédit ;
- la loi TSN a imposé la visite décennale pour les INB autres que les réacteurs, donc pour l'ensemble des LUDD (laboratoires, usines, déchets et démantèlements) ;
- ◆ **les mesures post-Fukushima** : résultant des examens complémentaires de sûreté et proposées par l'exploitant, elles doivent être instruites et mises en place sur les prochaines années ;
- ◆ **la mise en service de l'EPR** (*Evolutionary power reactor*) : il s'agit d'un besoin nouveau mais ponctuel ;
- ◆ **la mise en service de nouvelles installations**, à des stades variés d'avancement : stockage souterrain Cigéo (centre industriel de stockage géologique) pour les déchets nucléaires de moyenne et haute activité, prototype de réacteur de 4^{ème} génération Astrid (*Advanced sodium technological reactor for industrial demonstration*), réacteur de recherche du CEA RJH (réacteur Jules Horowitz), démonstrateur de fusion Iter (*International thermonuclear experimental reactor*)...

Afin d'y faire face, l'ASN et l'IRSN ont, depuis 2014 et de manière conjointe, appelé l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer les moyens humains et financiers mis à leur disposition. Ces moyens supplémentaires, actualisés à la demande de la mission, ont été revus à la baisse en juin 2015 **par rapport aux besoins initiaux** formulés en mai 2014 : **160 ETP en cumulé d'ici 2017** (contre 190 au départ), correspondant à une augmentation respective de 22 % des effectifs de l'ASN (107 ETP sur le triennal contre 125 initialement) et de 3 % de ceux de l'IRSN (53 ETP sur le triennal contre 65 au départ) par rapport à fin 2014.

2.2. Si certaines demandes de l'ASN et de l'IRSN sont justifiées, d'autres semblent parfois peu ou mal étayées, prématurées, ou encore nécessiter une réflexion plus approfondie

En l'absence de données analytiques précises quant à la gestion et à la productivité des organismes, et en particulier de l'ASN, la mission a croisé plusieurs approches pour examiner leurs demandes.

Rapport

En premier lieu, **la mission a comparé l'évolution des moyens de l'ASN et de l'IRSN avec celle de leurs indicateurs d'activité sur la période 2009-2014**. Cette approche comporte des limites puisque ces indicateurs ne peuvent pas refléter les changements qualitatifs dans les missions des deux organismes. Elle constitue néanmoins un indice du niveau de tension sur les moyens. Globalement, **l'ASN et l'IRSN ont bénéficié depuis 2009 d'une trajectoire favorable de leurs moyens au regard de l'activité globale déployée**. Ainsi, pour l'ASN, l'évolution des effectifs (+ 10 %) et des moyens (+ 25 %) a été supérieure à celle du nombre d'inspections (+ 3 %) et d'autorisations délivrées (- 7 %) sur cette période⁶. Ce phénomène s'est avéré encore plus net pour l'IRSN, la hausse de 13 % des moyens engagés pour l'appui technique à l'ASN contrastant avec les baisses des nombres d'avis rendus relatifs aux REP et aux LUDD (de respectivement 35 % et 50 %)⁷.

La mission n'a cependant pas pu obtenir d'estimation chiffrée de l'évolution des deux grands indicateurs d'activité que sont les nombres d'inspections et d'autorisations sur le triennal 2015-2017. Toutefois, s'agissant des inspections, d'une part, aucune des deux divisions territoriales visitées par la mission n'envisage une évolution substantielle de leur nombre dans les années à venir : de plus, sur les 107 ETP sollicités par l'ASN à échéance 2017, seulement 10 concernent directement la mission de contrôle. S'agissant des autorisations, d'autre part, les décisions en matière de nucléaire de proximité devraient être stables dans les années à venir, selon l'ASN. Si la concentration des demandes d'un organisme sur une part limitée de son activité ne constitue pas en soi une anomalie, **l'évolution des effectifs souhaitée par l'ASN d'ici 2017 (+ 22 %) semble néanmoins très éloignée du poids de la mission d'autorisation pour les INB (5 % des moyens de l'ASN)**.

En second lieu, **la mission a procédé à une analyse ligne à ligne des demandes pour identifier celles qui semblaient étayées**. La période considérée a été 2015-2017 bien que l'ASN ait fait un chiffrage jusqu'en 2020 : en effet, c'est la période retenue pour la demande initiale de l'ASN et la demande existante de l'IRSN ; de plus, l'expérience de l'évolution de la demande de l'ASN entre 2014 et 2015 montre la difficulté de la prévision à un horizon relativement lointain. La mission est partie de la justification des besoins opérée par les organismes en leur présentant une première version de ses estimations, pour leur permettre de clarifier les éventuels malentendus, avant chiffrage définitif. A aucun moment, le niveau de sûreté envisagé par les organismes n'a fait l'objet d'un débat.

L'examen par la mission des demandes de renforcement de l'ASN et de l'IRSN a notamment porté sur :

- ◆ l'exactitude des calculs ;
- ◆ la rectification d'oublis (redéploiement de personnels précédemment affectés à des tâches terminées...) ;
- ◆ l'existence d'une justification qui ne repose pas que sur du « dire d'expert » ;
- ◆ la cohérence : cohérence entre les évaluations des besoins des deux organismes, cohérence avec le calendrier des projets des exploitants... ;
- ◆ l'identification de ce qui relève de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et de ce qui relève d'autres thématiques (sécurité...) ;

⁶ Un recul du nombre d'autorisations ne signifie pas en lui-même que la quantité de travail fourni par l'ASN a diminué, dans la mesure où la complexité des dossiers à traiter peut compenser la réduction de leur nombre. Il donne toutefois une première indication sur l'évolution du poids de cette mission. Par ailleurs, les indicateurs étudiés peuvent ne pas être représentatifs de l'activité totale de l'ASN sur la période, ce qui suppose d'analyser leur évolution avec précaution.

⁷ L'IRSN a fait valoir, à raison, que si leur nombre avait diminué sur la période, les avis fournis par l'institut portaient, conformément à sa stratégie, sur des sujets plus complexes, nécessitant davantage de moyens.

Rapport

- ◆ le caractère ponctuel ou pérenne de certains besoins, les besoins ponctuels étant pris en compte mais devant faire l'objet d'un réexamen dans quelques années.

2.2.1. L'affectation de 30 ETP prévue pour le triennal 2015-2017 devrait permettre de couvrir les besoins de l'ASN identifiés et étayés à ce stade

En ce qui concerne ses demandes de renforts en effectifs en cumulé sur 2015-2017, l'ASN a identifié 10 sujets, dont les 6 premiers concernent le contrôle de la sûreté des INB. La mission a passé en revue ces demandes. Il en ressort que, **si certaines demandes semblent raisonnablement étayées, d'autres méritent un réexamen approfondi** soit parce que le besoin n'apparaît pas assez clairement, soit parce que le caractère évolutif du contexte ne permet pas de trancher aujourd'hui, soit parce que l'attribution d'ETP pris sur le plafond global du MEDDE ne semble pas approprié :

- ◆ les réexamens de sûreté des REP :
 - l'ASN demande 15 ETP⁸ pour le contrôle des VD à venir⁹ ;
 - deux approches ont été retenues : l'une constate qu'une partie des demandes peut être couverte par redéploiement et considère que la majoration forfaitaire des effectifs pratiquée par l'ASN est non étayée ; l'autre, que l'examen des 40 ans du circuit primaire du palier 900 MW est le seul élément réellement nouveau par rapport au travail antérieur de l'ASN ;
 - **la mission estime ainsi que les besoins concernés peuvent être couverts par une ressource comprise entre 3 et 5 ETP d'ici 2017 ;**
- ◆ les mesures post-Fukushima :
 - l'ASN demande 11 ETP en 2015, après un renforcement de 22 postes en 2012 ;
 - l'essentiel de la demande correspond à des doubles emplois avec la mission courante d'inspection de terrain de l'ASN ;
 - la mission estime en conséquence que le besoin n'est que de **3 ETP** ;
- ◆ la mise en service de l'EPR de Flamanville :
 - la demande de l'ASN porte sur 11 ETP ;
 - deux méthodes ont été utilisées : l'une repose sur les justifications de l'ASN dossier par dossier ; l'autre considère que l'instruction du dossier de l'EPR ne diffère pas fondamentalement de celle des autres réacteurs et que, compte tenu des 15 ETP déjà affectés au projet EPR, il ne serait alors pas nécessaire d'allouer des effectifs supplémentaires ;
 - **les ETP justifiés à ce titre sont ainsi compris entre 0 et 6 selon la mission ;**
- ◆ les démantèlements :
 - l'ASN demande 6 postes ;
 - la mission a identifié une erreur de calcul dans la formule utilisée par l'ASN ;
 - après rectification, **le besoin n'est que de 1 poste ;**
- ◆ les réexamens de sûreté des LUDD :
 - l'ASN demande 15 ETP ;

⁸ Toutes les estimations d'ETP par l'ASN utilisées dans cette partie correspondent aux dernières actualisations que la mission a eues à sa disposition (juin 2015).

⁹ 3ème VD des réacteurs de 1 300 MW à partir de 2015, et 2ème VD des N4 et 4ème VD4 des 900 MW à partir de 2019.

Rapport

- deux approches ont été retenues : d'une part, les besoins de l'ASN ont été mis en cohérence avec les calculs de l'IRSN pour la même mission ; d'autre part, un léger étalement dans le temps, inévitable pour le traitement des dossiers, a été pris en compte ;
- la mission identifie **un besoin de renfort de 6 ETP** selon ces deux méthodes ;
- ◆ les nouvelles installations nucléaires de base :
 - la demande de l'ASN est de 18 ETP ;
 - en tenant compte du décalage du calendrier des projets confirmé par les exploitants, les formules de calcul de l'ASN montrent qu'il n'y a pas de besoins supplémentaires à l'horizon 2017 ;
 - le transfert du contrôle de l'INB secrète du Tricastin du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND) à l'ASN devrait être organisé de façon à être neutre pour l'ASN ;
 - la mission estime que **les besoins se limitent à 1 ETP** ;
- ◆ la sécurité des sources : si les 6 ETP supplémentaires correspondent bien à une mission en développement, leur chiffrage n'a pas été actualisé depuis 2008, ce qui suppose pour l'ASN de clarifier les objectifs et les approches avant de procéder à des demandes d'effectifs ;
- ◆ les enjeux transverses relatifs à la transparence, l'international et la coordination des acteurs¹⁰ :
 - l'ASN demande 10 ETP ;
 - les demandes soit ne comportent pas de justification précise, soit ne semblent pas devoir relever du MEDDE ;
 - la mission estime qu'aucun ETP demandé ne répond à un besoin suffisamment avéré en l'état ;
- ◆ les fonctions juridiques : l'ASN veut doubler son effectif de 5 juristes dès 2017 au motif des nouveaux pouvoirs de sanction dont elle va disposer. Il serait plus raisonnable de lisser cette montée en charge, avec 0 à 2 ETP en 2017, en se fondant sur une simulation rétrospective des besoins ;
- ◆ les fonctions support : sur la base de 24 ETP métier dont le besoin est étayé, le besoin en fonctions support est au plus d'1 ETP¹¹.

En conclusion, **la mission évalue les besoins avérés de l'ASN d'ici 2017 à un nombre compris entre 14 et 25 ETP.**

¹⁰ Parmi ces enjeux, l'ASN identifie : l'investissement international multilatéral ; l'appui aux autorités de sûreté des nouveaux pays nucléaires (Turquie, Arabie Saoudite, Pologne) ; le développement de l'information du public ; l'accompagnement des travaux des CLI ; les avis à l'export, au titre des dispositions de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ; le suivi de la recherche et développement, du fait des compétences en matière d'orientation de la recherche dans le domaine de la sûreté nucléaire données à l'ASN par la loi de transition énergétique ; enfin, la refonte des plans particuliers d'intervention.

¹¹ Les fonctions support font l'objet, avec le ministère des finances, d'une convention de prestation de services signée le 2 juillet 2010 et d'une convention de gestion en matière de ressources humaines établie le 10 novembre 2010. Ces prestations, exercées par le ministère pour le compte de l'ASN et qui représentent un coût équivalant à 15 % du budget exécuté de l'ASN en 2014, comprennent la gestion de la paie des personnels ainsi que certaines dépenses de fonctionnement : cadre de vie, immobilier et ressources humaines (formation continue et prestations d'action sociale). Le taux de l'effectif de support ne correspond qu'aux activités qui demeurent exercées directement par l'ASN. Au vu de ces éléments, l'augmentation des effectifs des fonctions support ne saurait dépasser 5 % de l'augmentation des effectifs des fonctions métier.

Rapport

Tableau 1 : Synthèse de l'analyse des demandes d'effectifs de l'ASN

| Sujet | Existant affiché | Demande 2017 | Besoin de renfort jugé étayé par la mission | Besoin insuffisamment étayé selon la mission |
|---|------------------|--------------|---|--|
| INB | 64,25 | 70,5 | 14 à 22 | 48,5 à 56,5 |
| <i>Réexamen de sûreté des REP</i> | 10 | 9,5 | 3 à 5 | 4,5 à 6,5 |
| <i>Post-Fukushima</i> | 22 | 11 | 3 | 8 |
| <i>Mise en service de l'EPR</i> | 15 | 11 | 0 à 6 | 5 à 11 |
| <i>Démantèlements</i> | 7 | 6 | 1 | 5 |
| <i>Réexamens de sûreté des LUDD</i> | 7 | 15 | 6 | 9 |
| <i>Nouvelles installations</i> | 3,25 | 18 | 1 | 17 |
| Sécurité des sources | 6 | 6 | 0 | 6 |
| Transparence, international, coordination | 33 | 10 | 0 | 10 |
| Juridique | 5 | 5 | 0 à 2 | 3 à 5 |
| Support | 102 | 15 | 0 à 1 | 14 à 15 |
| Total | 210,25 | 106,5 | 14 à 25 | 81,5 à 92,5 |

Source : Mission.

2.2.2. L'analyse détaillée des demandes de l'IRSN fait apparaître un besoin net théorique de 13 ETP, sous réserve que les 18 ETP accordés en 2015 sont bien affectés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

S'agissant des demandes de l'IRSN :

- ◆ l'appui technique pour les REP fait apparaître un besoin avéré de 17 ETP, au lieu des 24 demandés, en corrigeant les estimations de charge fournies par l'IRSN pour tenir compte de ce que son intervention sur les dossiers ESPN est plus faible que sur les autres ;
- ◆ les éléments sur l'appui technique dans le domaine des LUDD justifient de manière satisfaisante les 14 ETP demandés à ce titre ;
- ◆ l'ASN n'ayant exprimé aucun besoin d'appui technique supplémentaire pour la sécurité des sources et la radioprotection, la mission n'a considéré aucune des demandes d'ETP relatives à ces deux thématiques (1 ETP et 2 ETP) comme justifiées ;
- ◆ les 5 ETP demandés pour la sécurité des installations nucléaires, les 3 ETP pour la recherche en radioprotection et les 4 ETP pour la gestion de crise ne relèvent pas du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au sens strict et ne sont pas suffisamment justifiés.

Parmi les **53 ETP supplémentaires demandés par l'IRSN par rapport à l'année 2014, 31 font l'objet d'une justification satisfaisante :**

Rapport

Tableau 2 : Analyse des demandes d'effectifs de l'IRSN

| Sujet | Demande 2017 | Besoin de renfort justifié | Insuffisamment justifié |
|---|--------------|----------------------------|-------------------------|
| Appui technique dans le domaine des REP | 24 | 17 | 7 |
| Appui technique dans le domaine des LUDD | 14 | 14 | 0 |
| Sécurité des sources | 1 | 0 | 1 |
| Appui technique en matière de radioprotection | 2 | 0 | 2 |
| Sécurité des installations nucléaires | 5 | 0 | 5 |
| Recherche en radioprotection | 3 | 0 | 3 |
| Gestion de crise | 4 | 0 | 4 |
| Total | 53 | 31 | 22 |

Source : Mission.

18 ETP supplémentaires ont déjà été accordés à l'IRSN au titre de 2015. En conséquence, il n'y aurait qu'un besoin de 13 ETP à couvrir, à supposer que les renforts octroyés soient bien tous affectés à l'appui technique à l'ASN, et non aux autres activités de l'IRSN.

2.2.3. Un réexamen régulier des besoins de l'ASN et de l'IRSN sera nécessaire et pourra éventuellement conduire à des ajustements

Les demandes qui n'apparaissent pas suffisamment justifiées ne sont cependant pas nécessairement critiquables. Il est donc souhaitable de **prévoir une réserve d'emplois, non affectés**, permettant de faire face aux besoins qui se présenteront et qu'il n'est pas possible de prévoir avec précision aujourd'hui.

Dans le cas de l'ASN, **l'affectation de 30 ETP dans le cadre du triennal, soit plus que le strict minimum nécessaire** au vu des éléments présentés par l'ASN et des analyses faites par la mission et présentées ci-dessus, soit de 14 à 25 postes, **permet de répondre à cet objectif**. Dans le cas de l'IRSN, les besoins effectifs par rapport aux 13 ETP identifiés devront être réexaminés chaque année dans le cadre de la préparation de la loi de finances.

Il serait en outre opportun de prévoir un **réexamen de la situation début 2017 pour l'ASN comme pour l'IRSN, afin de tenir compte de l'évolution du contexte et des progrès d'efficience réalisés.**

3. L'efficience du dispositif de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection peut être renforcée de manière significative à niveau de sûreté et architecture constants, ce qui devrait permettre de dégager les moyens nécessaires pour faire face à d'éventuels nouveaux besoins

Les deux organismes reconnaissent déjà le besoin d'amélioration de leur efficience et ont engagé des démarches en ce sens.

Rapport

L'ASN a ainsi initié une démarche stratégique d'efficacité, entérinée par courriers internes du président en date du 9 avril 2015. Dans une note adressée à la mission le 16 juin 2015, **le directeur général de l'ASN évalue à 25 ETP les économies pouvant résulter des mesures d'efficacité déjà engagées** (hiérarchisation des contrôles, notamment des LUDD, en fonction du niveau de risque, mise en place d'un système de télé-déclaration pour les événements significatifs, assouplissement des délégations de signature...).

L'IRSN a engagé plus précocement une démarche d'optimisation de ses interventions, notamment sur l'appui technique à l'ASN, avec une procédure pour traiter les demandes, les prioriser et déterminer *ex ante* les délais et ressources à consacrer à chacune. Si l'on peut s'interroger sur les raisons qui ont conduit à ce que cette démarche n'ait pas été partagée avec l'ASN, il est souhaitable, l'ASN ayant maintenant enclenché une réflexion analogue, que les deux organismes se rapprochent pour articuler au mieux leurs interventions en veillant à la continuité des processus.

Au-delà de ces démarches encore embryonnaires, la mission a identifié **cinq voies d'amélioration de l'efficacité** pour ces organismes et pour le dispositif dans son ensemble :

- ◆ la valorisation de la formation dispensée au personnel technique de l'ASN ;
- ◆ la priorisation des interventions de l'ASN en fonction des enjeux et des coûts, ce qui implique la mise en place d'un meilleur suivi de gestion ;
- ◆ la révision du partage entre procédures de déclaration et procédures d'autorisation ;
- ◆ le développement du contrôle de deuxième niveau ;
- ◆ l'optimisation de l'utilisation des moyens d'appui technique, ce qui implique une clarification de l'articulation entre l'ASN et l'IRSN, ainsi que leur responsabilisation respective.

3.1. L'ASN doit renforcer le retour sur investissement de la formation dispensée à son personnel

Les règles de gestion du corps des ingénieurs de l'industrie et des mines (IIM), qui représentent 59 % des cadres A de l'ASN, leur permettent de quitter leur premier poste au bout de 3 ans. La logique de leur carrière conduit à ce que la durée effective ne soit guère supérieure. Or, compte tenu de la complexité du nucléaire, **l'ASN dispense un important effort en matière de formation**, d'une durée d'un an pour chaque nouvel agent, avant que ce dernier puisse être considéré comme pleinement opérationnel. Dès lors, **le retour sur investissement de cet effort s'avère peu satisfaisant si la durée dans le poste n'est que de trois ans.**

On observe aussi à l'ASN un *turn-over* élevé (14 % en 2014) et une faible ancienneté moyenne des cadres (4 ans et 11 mois au 30 juin 2015 ; or, sur 346 cadres A, 248 étaient pour la première fois en poste à l'ASN).

La fidélisation des agents doit dès lors être encouragée afin de valoriser cet effort tout en préservant la souplesse suffisante pour conserver l'attractivité des carrières à l'ASN. Une réflexion en la matière est nécessaire, en concertation étroite entre les employeurs des IIM : l'ASN, le MEDDE et le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique (MEIN). Ce dernier est en outre le gestionnaire du corps des IIM.

Proposition n° 1 : Accroître la fidélisation des agents de l'ASN en ajoutant les outils suivants à l'actuelle politique de ressources humaines :

- ◆ **suivi plus précis de la durée dans les postes des différentes catégories d'agents ;**
- ◆ **détermination d'objectifs pour cette durée compte tenu des besoins de compétences et de valorisation de l'effort de formation ;**

Rapport

- ◆ mesures de fidélisation pour tenir ces objectifs ;
- ◆ encouragement au retour de personnels expérimentés après des expériences hors de l'autorité.

Les décisions correspondantes doivent être prises de manière concertée par le MEIN, le MEDDE et l'ASN.

3.2. L'ASN doit prioriser ses interventions en fonction des enjeux et des moyens à y consacrer, ce qui implique la mise en place d'outils de suivi de gestion et d'évaluation des coûts

Actuellement il y a encore peu de réflexion à l'ASN sur la question de la proportionnalité des efforts de contrôle aux enjeux de sûreté. L'autorité reconnaît toutefois la nécessité de s'interroger pour savoir si les moyens disponibles ne devraient pas être mobilisés de façon différentielle en fonction des enjeux (par exemple, inspecter plus fréquemment les installations présentant le plus de risques, consacrer plus de ressources aux dossiers d'instruction nouveaux qu'aux dossiers d'instruction répétitifs...).

L'existence d'outils de suivi de gestion permettant de savoir quels moyens sont utilisés pour chaque activité est indispensable pour procéder à une telle priorisation des missions et des tâches, qui constitue le fondement d'une démarche d'efficacité. Or, **ces outils font défaut à l'ASN**, du fait, d'une part de l'absence de comptabilité analytique¹², d'autre part de l'absence de connaissance précise du coût des expertises et de l'habitude prise de transmettre quasi systématiquement les demandes d'expertise à l'IRSN, sans hiérarchisation préalable.

Proposition n° 2 : Mettre en place des outils de suivi de gestion au sein de l'ASN. Lancer une démarche stratégique de priorisation des affectations de moyens en fonction des enjeux devant déboucher sur des orientations dans le courant de l'année 2016.

Par ailleurs, si l'IRSN s'avère plus avancé dans cette démarche du fait de l'existence d'une comptabilité analytique, cette dernière demeure insuffisamment valorisée et devrait être orientée dans le sens d'une meilleure transparence, puisqu'actuellement **l'institut ne fournit aucune indication détaillée sur les coûts de ses prestations.**

L'IRSN réalise bien chaque année un rapport de synthèse des actions réalisées en appui technique à l'ASN, qui présente le volume d'activité et quelques grands agrégats financiers par domaines d'action, mais sans aucune mention du coût des principales activités d'appui (coût de préparation d'un GP, coût moyen d'un avis, etc.).

Proposition n° 3 : Enrichir le rapport de synthèse annuel de l'IRSN sur les actions réalisées en appui technique à l'ASN d'éléments plus détaillés sur le coût en euros et en jours/hommes de ses différentes prestations.

¹² L'ASN, comme la plupart des administrations, n'a pas de comptabilité analytique. Elle a toutefois, pour répondre aux demandes de la mission, mis en place une enquête « unités d'œuvre » ventilant les moyens de l'ASN par missions et domaines d'activité.

3.3. Le partage entre autorisation et déclaration doit être redéfini dans le sens d'une meilleure efficacité et efficience, à niveau de sûreté au moins égal

La révision du partage entre déclaration et autorisation pour les INB faciliterait la mise en œuvre de l'objectif d'efficience. Le dispositif de contrôle actuel privilégie en effet l'autorisation (obligatoire pour les modifications notables), alors que d'un côté l'article 26 du décret INB prévoit une procédure allégée (avec déclaration mais mise en œuvre conditionnée à l'expiration d'un délai de 6 mois, sauf accord exprès de l'ASN), et que de l'autre l'article 27 permet de dispenser l'exploitant de cette même procédure pour les modifications mineures à condition que ce dernier ait mis en place un contrôle interne présentant des garanties suffisantes de qualité, d'autonomie et de transparence.

Un système de déclaration clarifié serait préférable au régime existant : en effet, selon les industriels, dans le cas de l'article 26, l'ASN dépasse régulièrement le délai de 6 mois prévu (ce délai n'est, par exemple, respecté que pour 40 % des demandes faites par les centres d'ingénierie d'EDF) ; dans le cas de l'article 27, la mise en place des systèmes d'autorisation interne prévus par cet article suppose une procédure lourde et longue de validation par l'ASN (20 mois pour le dispositif concernant les modifications temporaires des spécifications techniques d'exploitation d'EDF). La loi de transition énergétique introduit clairement la possibilité du recours à la déclaration, ce qui constitue un net progrès sur lequel il convient de capitaliser.

Proposition n° 4 : Définir rapidement un domaine effectif et suffisant pour la déclaration, ainsi que ses modalités de mise en œuvre. Mettre en place des groupes de travail associant ASN et exploitants afin d'aider ces derniers à développer des systèmes de contrôle interne garantissant un niveau de sûreté au moins égal.

3.4. Le développement du contrôle de second niveau peut se justifier dans certains domaines et serait porteur d'efficience pour l'ASN, en dépit de certains obstacles, toutefois surmontables

L'évolution des modalités de contrôle pour passer d'un contrôle direct de premier niveau de certaines activités à un contrôle de second niveau, le contrôle direct étant assuré par des organismes agréés, irait également dans le sens de la recherche de l'efficience. En effet, **le dispositif de contrôle repose actuellement pour l'essentiel sur une intervention directe des agents de l'ASN**, éventuellement appuyés par des experts de l'IRSN, qu'il s'agisse des INB ou du nucléaire de proximité : en matière de radioprotection, de conformité des ESPN, d'inspection du travail ou pour certains matériels de santé, des pans de contrôles ont cependant déjà été délégués à d'autres organismes.

La mise en place d'un contrôle de second niveau dans certains domaines peut être porteuse d'efficience. En effet, certains contrôles sont à faible valeur ajoutée (par exemple, contrôles de conformité par rapport à des référentiels bien établis) et peuvent de ce fait facilement être délégués à des organismes agréés, ce qui peut au besoin permettre d'accroître la fréquence et de dégager des unités d'œuvre pour d'autres tâches plus complexes.

Rapport

Toutefois, des obstacles culturels et financiers peuvent freiner une telle évolution, même s'ils ne doivent pas être surestimés : ce transfert implique en effet que la charge financière en résultant soit portée par l'exploitant, ce qui peut générer des réticences, même si faire supporter les coûts par les contrôlés peut induire une meilleure prise en compte des objectifs de sûreté. De fait, le nucléaire de proximité ne fait l'objet actuellement d'aucun prélèvement fiscal pour son contrôle alors que 22 % des moyens de l'ASN lui sont directement dédiés, contre 29 % pour les INB¹³ dont les exploitants acquittaient 630 M€ de taxes liées au contrôle en 2014. Or, dans ce domaine, qui concerne **120 à 150 agents de l'ASN**, il semble que beaucoup de contrôles soient à faible valeur ajoutée et pourraient être effectués par d'autres personnels que les ingénieurs de l'ASN.

Une réflexion préalable semble nécessaire pour analyser les domaines possibles et s'assurer d'un gain d'efficacité – et non d'un simple transfert de charges. Toute réflexion en la matière devra en tout état de cause associer tous les ministères concernés, notamment ceux en charge de la santé et du travail.

Proposition n° 5 : Identifier au niveau de l'ASN les contrôles qui pourraient être délégués à des organismes agréés en intégrant comme critères de décision les gains potentiels et la faiblesse du risque en termes de sûreté. Saisir en parallèle les ministères en charge de la santé et du travail sur cette démarche.

3.5. L'utilisation des moyens d'appui technique doit être optimisée

L'appui technique apporté par l'IRSN à l'ASN représente un budget de plus de 80 M€, soit plus de 400 ETP à l'IRSN sur la base d'un coût complet affiché de 200 000 €/ETP. L'importance de cette enveloppe, qui représente plus de 50 % des moyens totaux du contrôle, justifie que soit engagée une réflexion sur les possibilités d'améliorer l'efficacité dans son emploi.

Pour cela, une étroite coopération entre l'ASN et l'IRSN est nécessaire :

- ◆ l'ASN, avec le conseil de l'IRSN, doit davantage apprécier en amont la nécessité, la pertinence et le caractère raisonnable de toute commande d'expertise. **Une voie d'efficacité tient en effet dans une démarche d'analyse préalable par l'ASN de la pertinence et de l'opportunité de la commande d'expertise ;**
- ◆ cela implique un meilleur échange entre l'ASN et l'IRSN non seulement sur les délais d'instruction, mais aussi sur les coûts, afin qu'ils puissent déterminer ensemble les modalités d'instruction les plus efficaces ;
- ◆ **l'articulation entre l'ASN et l'IRSN s'agissant de l'instruction générale des dossiers doit aussi être clarifiée afin d'éviter les doublons.** En effet les personnels de l'ASN, à tous les niveaux, ont revendiqué lors des entretiens menés par la mission une part non négligeable de l'instruction technique. Il s'ensuit à l'évidence un fort risque de doublon avec l'IRSN, sans compter le risque d'une incompréhension par les exploitants. L'ASN doit donc veiller à clarifier son intervention avec l'IRSN sur l'ensemble du processus de commande et de conduite de l'expertise. L'ASN assure la maîtrise d'ouvrage de l'instruction et l'IRSN doit formuler un avis technique. Ce partage des rôles n'exclut ni conseil de l'IRSN sur la pertinence de la commande, ni questions de l'ASN sur l'ampleur des expertises.

¹³ L'enquête ponctuelle sur les unités d'œuvre menée par les services de l'ASN en juin 2015 afin de répondre aux questions posées par la mission a porté sur la période novembre 2014-avril 2015. Outre les résultats susmentionnés sur la proportion des moyens de l'autorité alloués aux INB et au NPx (51 %), cette enquête montre que l'autre moitié des moyens a porté au cours de cette période sur des actions transversales (26 % : relations internationales, information du public, situations d'urgence), sur les fonctions pilotage et support (21 %) et sur le contrôle des organismes agréés (1 %).

Cinq membres de la mission estiment que le transfert à l'ASN du budget d'expertise actuellement géré par l'IRSN permettrait d'optimiser le pilotage de l'instruction technique et serait vecteur d'efficacité. Un membre de la mission juge au contraire qu'une telle mesure déséquilibrerait le système dual sans générer d'économies, et qu'il est à l'inverse préférable que l'IRSN continue à être géré selon le droit commun.

4. Le financement de l'ASN et de l'IRSN doit être simplifié dans le sens d'une meilleure lisibilité, ce qui suppose d'enrichir l'information budgétaire disponible et d'homogénéiser la nature des financements en rebudgétisant la taxe affectée à l'IRSN

4.1. La multiplicité des circuits de financement de l'ASN et de l'IRSN ne permet pas d'avoir aisément une vision consolidée du financement du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

Le financement du dispositif de contrôle de sûreté nucléaire et de radioprotection fait appel à des ressources distinctes et peu lisibles :

- ◆ **le budget de l'ASN s'élève à 75 M€ (exécution 2014) ; il est financé en totalité par des crédits budgétaires** inscrits sur quatre programmes relevant de trois missions¹⁴ ;
- ◆ **le budget de l'IRSN s'élève à 294 M€ (2014) ;** son financement est plus diversifié puisque, si l'essentiel est assuré, à hauteur de 180 M€, par trois programmes du budget général de l'État¹⁵, 53 M€ proviennent d'une contribution additionnelle à la « taxe INB » acquittée par les exploitants, 58 M€ de ressources propres et 2 M€ de subventions diverses. Une partie de son budget (83 M€ en 2014) correspond à l'appui technique qu'il fournit à l'ASN au titre du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

La hausse de 19 % de l'effort financier accordé par les pouvoirs publics au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection entre 2009 et 2014, effectuée dans un contexte budgétaire contraint, s'est faite au détriment, d'une part, des actions du programme 181 autres que l'action n°9 « contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection », notamment la prévention des risques technologiques et des pollutions et la prévention des risques naturels, et, d'autre part, des crédits destinés aux activités de recherche de l'IRSN¹⁶.

¹⁴ Les programmes 181 « prévention des risques » et 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement durable et de la mer » de la mission « écologie, développement et aménagement durables » du MEDDE, ainsi que le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « gestion des finances publiques et des ressources humaines » du ministère des finances et des comptes publics.

¹⁵ Les programmes 190 « recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » de la mission « recherche et enseignement supérieur », 212 « soutien de la politique de la défense » de la mission « défense » et 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « écologie, développement et aménagement durables ».

¹⁶ Les crédits budgétaires fléchés vers l'IRSN par l'intermédiaire de l'action 11.02 du programme 190 ont décliné de 26 % sur la période 2009-2014. Les crédits du volet « recherche et mission de service public » ont très fortement diminué (- 29 %, de 155 M€ à 111 M€) sur cette même période.

Aucun document ne présente actuellement une synthèse de ces différents financements. Il est donc difficile d'apprécier aisément l'effort financier fait par la puissance publique en faveur du contrôle de la sûreté nucléaire et la participation des exploitants¹⁷. Cette carence a été relevée récemment par la Cour des Comptes dans son rapport sur les coûts de la filière nucléaire de 2012 et par le sénateur Michel Berson dans son rapport de 2014¹⁸.

Par ailleurs, **les exploitants d'INB acquittent une « taxe INB » dont le produit est versé au budget de l'État, ainsi qu'une contribution additionnelle à cette « taxe INB » depuis 2011, dont le produit est affecté à l'IRSN.** Les ressources résultant de cette double imposition, soit **630 M€ en 2014**¹⁹, ont été multipliées par 1,7 depuis 2009, si bien que l'écart entre les sommes acquittées par les exploitants d'installations nucléaires de base et celles consacrées par les pouvoirs publics au contrôle de la sûreté nucléaire des installations nucléaires de base et du nucléaire de proximité (163 M€ hors crédits de recherche) a crû de manière importante et que le rapport entre les deux montants est désormais de l'ordre du quadruple.

Il est souhaitable que les parlementaires disposent chaque année, lors de la discussion du projet de loi de finances, d'un récapitulatif de l'ensemble des financements apportés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Le jaune budgétaire existant sur la protection de la nature et de l'environnement pourrait être complété en ce sens sous la forme d'une partie dédiée présentant, sur la base des chiffrages de la mission, un tableau dédié au financement de cette politique publique.

Proposition n° 6 : Améliorer l'information du jaune budgétaire « état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement » en détaillant plus précisément le rattachement des crédits dédiés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection aux programmes budgétaires concernés. Créer en son sein une partie dédiée de présentation exhaustive de l'ensemble des ressources publiques affectées à cette politique, quels que soient l'organisme et la nature des financements. Renommer le document afin d'améliorer sa visibilité.

4.2. Si le financement de l'ASN par une taxe affectée pourrait en améliorer la lisibilité, une telle réforme, qui n'accroîtrait pas l'efficacité du dispositif, n'est pour autant pas souhaitable

Dans son rapport de 2014, le sénateur Michel Berson propose « *la création d'une contribution de sûreté et de transparence nucléaire (CSTN) perçue par l'ASN et acquittée par les exploitants d'installations nucléaires, dont le produit serait plafonné et l'excédent reversé au budget de l'État* ». La réalisation de cette réforme pourrait se faire selon deux modalités :

¹⁷ Et ce d'autant plus que l'IRSN cumule plusieurs activités qui ne sont pas directement liées aux enjeux de sûreté nucléaire civile. Ainsi, le périmètre des missions de l'IRSN intègre les activités et installations intéressant la défense. De plus, les activités de recherche de l'IRSN financées par l'intermédiaire de l'action 11.02 du programme 190 ne participent pas *stricto sensu* et dans leur intégralité à la mise en œuvre de la politique de sûreté des installations nucléaires et radioactives.

¹⁸ Rapport d'information sur le financement public de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et de la transparence nucléaire, juin 2014.

¹⁹ Quatre taxes additionnelles à la taxe INB, dites respectivement de « recherche », d'« accompagnement », de « diffusion technologique » et de « stockage », qui ne concernent donc pas le contrôle de la sûreté nucléaire, ont été créées en 2000. Une contribution spéciale sur les INB au profit de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) a été instituée en 2013 afin d'alimenter un fonds destiné à financer les études nécessaires à la conception et la construction par cette agence d'installations de stockage des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, ainsi que les opérations et travaux préalables au démarrage de la phase de construction de ces installations (projet Cigéo).

Rapport

- ◆ la création d'une taxe nouvelle, dont le produit serait entièrement affecté à l'autorité ;
- ◆ l'affectation à l'ASN d'une partie du produit de l'actuelle taxe INB, actuellement inscrit en totalité en recettes du budget général.

La mission a écarté l'hypothèse selon laquelle l'ASN serait financée à la fois par des crédits budgétaires et par une taxe car il en résulterait une complexité supplémentaire de mécanismes de financement déjà peu lisibles.

L'instauration d'une telle taxe, se substituant au financement budgétaire actuel, présenterait certes l'avantage de la simplification. Elle faciliterait la discussion, au Parlement, sur les moyens à allouer à l'ASN pour le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (l'appui technique apporté par l'IRSN ne serait cependant pas concerné).

Cependant, une telle réforme présenterait plusieurs difficultés importantes. Elle ne serait en effet possible qu'à la condition de doter l'ASN de la personnalité morale²⁰, c'est-à-dire de transformer son statut actuel d'autorité administrative indépendante en celui d'autorité publique indépendante (API). Il en résulterait plusieurs inconvénients :

- ◆ l'ASN serait désormais responsable juridiquement, ce qui, compte tenu des enjeux en termes de responsabilité financière du nucléaire, conduirait à doter son budget en conséquence, même si elle conserverait une garantie de fait de l'État pour les risques majeurs ;
- ◆ il ne serait plus juridiquement possible pour l'ASN d'accueillir des fonctionnaires en position normale d'activité, sauf si un texte législatif le prévoyait explicitement.

En revanche, le statut d'API ne permettrait d'échapper ni aux contraintes en matière d'emplois (un plafond d'emplois demeurerait applicable), ni de crédits (le taux de la taxe serait voté par le Parlement et les dotations financées par cette dernière demeuraient incluses dans la norme budgétaire). De plus, il n'ajouterait rien à l'indépendance et à l'impartialité de l'ASN, ces dernières n'étant pas conditionnées par l'octroi de la personnalité morale.

Par ailleurs, **il serait difficile de défendre que les assujettis à la taxe ne soient, comme actuellement, que les exploitants d'INB** ; l'assiette devrait être étendue à l'ensemble des bénéficiaires des interventions de l'ASN, en particulier les exploitants du nucléaire de proximité. Or, la difficulté en serait double : la multiplicité des acteurs et produits du NPx rendrait la construction de modalités de prélèvement très fastidieuse ; une telle taxe pèserait *de facto* sur le secteur médical, ce qui soulèverait des difficultés.

Enfin, l'existence d'une taxe ne présenterait aucun avantage du point de vue de la gestion de l'organisme ou de son efficience.

²⁰ Une autre solution résulterait de la possibilité de transférer une ressource de l'État vers ses services non dotés de la personnalité morale en instaurant un budget annexe au sein du budget général, sur le fondement de l'article 18 de la LOLF. Toutefois, cette piste est non opérante en l'espèce et doit par conséquent être écartée, en raison de sa complexité et de sa lourdeur, et parce que ce mécanisme n'est réservé qu'aux seules opérations résultant de production de biens ou de prestations de services et donnant lieu au paiement de redevances. Il est par ailleurs à noter que la création d'un compte d'affectation spéciale poursuivrait une finalité similaire, mais se heurterait aux mêmes obstacles que ceux liés à un budget annexe, tout en s'avérant plus difficile techniquement.

Une deuxième solution, qui permettrait d'affecter une taxe à l'ASN sans modifier son statut, consisterait à adosser l'autorité à un organisme public doté de la personnalité morale : tel est le dispositif aujourd'hui en vigueur pour l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Il pourrait ainsi être prévu un adossement de l'ASN à l'IRSN, mais qui modifierait profondément la répartition des rôles entre l'ASN et l'IRSN et serait discutable du point de vue de l'indépendance de l'ASN, puisque son budget ne dépendrait plus de la représentation nationale, mais d'un EPIC. Cette solution placerait l'ASN sous la dépendance d'un organisme dont l'une des missions est d'être à son service par son expertise, ce qui ne semble pas logique ; elle n'a donc pas été retenue par la mission.

Rapport

Au regard de ces inconvénients et difficultés, les avantages résultant de la création d'une taxe ne justifient de déroger ni au principe d'universalité budgétaire, ni à la volonté des pouvoirs publics, réaffirmée dans la loi de programmation pour les finances publiques de 2014 à 2019, de lutter contre les différentes modalités de débudgétisation des dépenses publiques. **La mission n'est donc pas favorable au recours à une taxe affectée à l'ASN.**

En cohérence avec ce *statu quo* sur le financement exclusivement budgétaire de l'ASN, **la mission propose également de rebudgétiser la contribution additionnelle à la taxe INB**, qui constitue actuellement l'une des ressources de l'IRSN. Cette taxe affectée n'apporte en effet aucun avantage à l'IRSN, dont elle complexifie les circuits de financement, et n'a pas même permis à l'organisme de bénéficier de financements supplémentaires puisque son produit a été compensé par une diminution de la dotation de l'État.

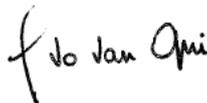
Proposition n° 7 : Rebudgétiser les recettes de la contribution additionnelle à la taxe INB affectée jusqu'à présent à l'IRSN.

Sur les six membres de la mission, les analyses et conclusions de cette partie 4 ne sont partagées que par les cinq signataires du présent rapport qui ont produit le rapport d'étape sur le financement.

Paris, le 21 décembre 2015



Jérôme FOURNEL
Inspecteur général des
finances



Jean-Luc VO VAN QUI
Ingénieur général des mines



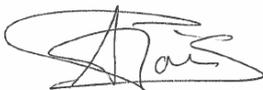
Jean-Philippe DURANTHON
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable



Christophe WITCHITZ
Inspecteur des finances



Bernard MENOIRET
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts



Alexandre POINTIER
Inspecteur des finances

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Accroître la fidélisation des agents de l'ASN en ajoutant les outils suivants à l'actuelle politique de ressources humaines :

- ◆ suivi plus précis de la durée dans les postes des différentes catégories d'agents ;
- ◆ détermination d'objectifs pour cette durée compte tenu des besoins de compétences et de valorisation de l'effort de formation ;
- ◆ mesures de fidélisation pour tenir ces objectifs ;
- ◆ encouragement au retour de personnels expérimentés après des expériences hors de l'autorité.

Les décisions correspondantes doivent être prises de manière concertée par le MEIN, le MEDDE et l'ASN.

Proposition n° 2 : Mettre en place des outils de suivi de gestion au sein de l'ASN. Lancer une démarche stratégique de priorisation des affectations de moyens en fonction des enjeux devant déboucher sur des orientations dans le courant de l'année 2016.

Proposition n° 3 : Enrichir le rapport de synthèse annuel de l'IRSN sur les actions réalisées en appui technique à l'ASN d'éléments plus détaillés sur le coût en euros et en jours/hommes de ses différentes prestations.

Proposition n° 4 : Définir rapidement un domaine effectif et suffisant pour la déclaration, ainsi que ses modalités de mise en œuvre. Mettre en place des groupes de travail associant ASN et exploitants afin d'aider ces derniers à développer des systèmes de contrôle interne garantissant un niveau de sûreté au moins égal.

Proposition n° 5 : Identifier au niveau de l'ASN les contrôles qui pourraient être délégués à des organismes agréés en intégrant comme critères de décision les gains potentiels et la faiblesse du risque en termes de sûreté. Saisir en parallèle les ministères en charge de la santé et du travail sur cette démarche.

Proposition n° 6 : Améliorer l'information du jaune budgétaire « état récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement » en détaillant plus précisément le rattachement des crédits dédiés au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection aux programmes budgétaires concernés. Créer en son sein une partie dédiée de présentation exhaustive de l'ensemble des ressources publiques affectées à cette politique, quels que soient l'organisme et la nature des financements. Renommer le document afin d'améliorer sa visibilité.

Proposition n° 7 : Rebudgétiser les recettes de la contribution additionnelle à la taxe INB affectée jusqu'à présent à l'IRSN.