

Conférence générale

GC(57)/INF/12

12 septembre 2013

Distribution générale

Français

Original : anglais

Cinquante-septième session ordinaire

Point 15 de l'ordre du jour provisoire
(GC(57)/1, Add.1, Add.2 et Add.3)

Communication du Président du Groupe international pour la sûreté nucléaire (INSAG) en date du 21 août 2013

Le 21 août 2013, le Directeur général a reçu une lettre du Président de l'INSAG, Richard Meserve, dans laquelle celui-ci livre son point de vue sur les problèmes courants et nouveaux en matière de sûreté nucléaire. Cette lettre est reproduite ci-après pour l'information de la Conférence générale.

INSTITUTION CARNEGIE POUR LA SCIENCE

Le 21 août 2013

Monsieur le Directeur général,

Je vous écris en ma capacité de président du Groupe international pour la sûreté nucléaire (INSAG). Le mandat de l'INSAG stipule qu'il doit formuler, à l'intention de l'AIEA et d'autres organismes, des recommandations et des avis sur les problèmes courants et nouveaux en matière de sûreté nucléaire. Au cours de mon mandat en tant que président, j'ai habituellement cherché à m'acquitter de cette obligation au nom de l'INSAG en complétant les divers rapports INSAG par une lettre annuelle d'évaluation de la sûreté. Mes lettres précédentes sont disponibles sur le site de l'INSAG à l'adresse <http://goto.iaea.org/insag>.

Dans mes deux dernières lettres, je me suis intéressé aux défis nés de l'accident de Fukushima Daiichi. En 2011, j'ai examiné certaines des questions fondamentales soulevées par l'accident, et en 2012, j'ai formulé des observations à caractère plus général sur celui-ci et sur les travaux en cours au niveau international. Comme vous le savez, des efforts importants sont déployés de par le monde pour tirer des enseignements de l'accident et les mettre en œuvre. Compte tenu des mesures prises par l'AIEA pour exécuter le Plan d'action et élaborer un rapport complet et crédible sur l'accident, avec l'aide de plusieurs membres de l'INSAG et de moi-même, mon seul commentaire sur Fukushima sera de recommander que soient poursuivies, avec vigueur et dévouement, les diverses actions entreprises en réponse à l'accident. Celui-ci constitue un moment charnière d'où découleront, et devraient découler, des changements importants en ce qui concerne les obligations et des approches en matière de sûreté.

La lettre de 2010 portait sur le problème particulier posé par ces nombreux pays, dits « primo-accédants », qui tout en n'ayant aucune expérience des réacteurs de puissance, veulent se doter d'un programme électronucléaire. Même si ces efforts ont marqué le pas après l'accident de Fukushima, bon nombre de ces pays s'emploient maintenant à concrétiser leurs plans de mise en œuvre. Comme l'explicitait la lettre de 2010, tous les acteurs du secteur nucléaire ont intérêt à faire en sorte que ces pays soient en mesure de respecter leurs obligations dans les domaines de la sûreté, de la sécurité et des garanties. L'assistance à ces pays demeure une obligation au plan international, alors même que les interventions se poursuivent après l'accident de Fukushima. L'AIEA doit rester très active en la matière.

Dans la présente lettre, je m'intéresserai à un autre aspect des activités de l'AIEA qui lui sont essentielles pour mener à bien sa mission dans le domaine de la sûreté : ses services d'appui et son système de retour d'information sur l'expérience d'exploitation. Je le fais car certains États Membres ne font pas un usage approprié de ces services et ne s'investissent pas suffisamment pour apprendre des expériences des autres.

I. Services d'examen de l'AIEA

L'AIEA et ses États Membres font de gros efforts pour publier des normes de sûreté qui couvrent chaque aspect de la conception, de l'exploitation, du déclassement et de la réglementation des centrales nucléaires. Ces normes incluent des prescriptions que tout organisme exploitant, organisme de réglementation et État Membre est appelé à respecter, et des guides contenant des informations sur les

M. Yukiya Amano
Directeur général
AIEA

bonnes pratiques que tous devraient s'efforcer d'appliquer. Elles contribuent de manière décisive à la constitution d'une base de connaissances sur laquelle s'appuie l'AIEA pour mener à bien sa mission dans le domaine de la sûreté.

Les services d'examen de l'AIEA constituent un pendant important aux normes de sûreté. Ils offrent des moyens de faciliter leur mise en œuvre et d'en évaluer le respect, mais aussi de veiller à la réalisation des objectifs qu'elles visent. Le plus ancien d'entre eux est le service OSART (équipes d'examen de la sûreté d'exploitation), dont les missions évaluent le respect des normes de sûreté dans les centrales nucléaires, procèdent à l'examen de la performance en matière de sûreté d'exploitation, analysent les facteurs influençant la gestion de la sûreté et la performance du personnel, et évaluent les « bonnes pratiques » dans les centrales. Le service intégré d'examen de la réglementation (IRSS) fait évaluer par des pairs l'infrastructure réglementaire nationale. La mise en place d'organismes de réglementation forts et compétents étant une obligation essentielle des États Membres, les examens IRSS assument donc une fonction clé de l'AIEA. Un large éventail de services auxiliaires couvrant pratiquement chaque aspect des activités nucléaires est disponible. Voir <http://www-ns.iaea.org/reviews/default.asp?s=7&l=57>.

Ces services présentent de nombreux avantages :

- Avant tout, ils donnent la possibilité à des groupes de pairs d'évaluer le respect des normes de sûreté, ce qui leur permet d'attirer l'attention sur d'éventuelles insuffisances. Il est bien trop facile pour un exploitant nucléaire ou un organisme de réglementation de relâcher sa vigilance et de ne pas avoir conscience de ces lacunes. Un examen par des personnes extérieures, ayant un regard neuf, peut attirer l'attention sur des questions qui auraient pu autrement être ignorées ou mal interprétées. Il donne aussi l'occasion de l'améliorer constamment par l'application de bonnes pratiques apprises auprès d'autres.
- La préparation à un examen constitue un exercice utile en soi. Elle implique généralement une autoévaluation, qui peut faire surgir des questions méritant d'être traitées, même en l'absence d'un examen. Une vérification périodique avant est à proprement parler une règle de conduite instructive.
- Les experts procédant à l'examen tirent des leçons de cette expérience. Leur participation à ces services peut leur permettre d'étoffer leur expérience et leurs connaissances, et ce faisant de renforcer leurs compétences et leur familiarité avec le domaine, ce qui aide à la fois l'État Membre bénéficiant de l'examen et les États Membres qui les ont envoyés en mission.
- La publication des rapports consécutifs à un service d'examen peut améliorer la transparence et ainsi contribuer à gagner la confiance du public. Les États Membres sont généralement encouragés à rendre publics les rapports relatifs aux missions. Ainsi, les résultats d'une mission OSART sont généralement divulgués 90 jours après avoir été transmis officiellement au pays hôte, sauf demande contraire. Avoir librement accès à un rapport peut encourager à remédier à une lacune, quelle qu'elle soit.
- Tous les pays dotés de centrales nucléaires ont des responsabilités, vis-à-vis non seulement de leurs propres citoyens, mais aussi des États voisins et de la communauté nucléaire internationale. Un examen international minutieux, effectué dans le cadre des services de l'AIEA, peut donner l'assurance que ces obligations sont prises au sérieux et observées.
- La participation aux services d'examen est un moyen d'affirmer un engagement réel en faveur de la sûreté. Les États Membres ayant des programmes électronucléaires bien établis doivent servir d'exemple aux primo-accédants en cherchant en permanence à renforcer la sûreté et en le faisant de manière visible.

- Un examen de suivi permet de vérifier que des enseignements ont été tirés de manière adéquate, mais aussi d'assurer au public que les problèmes, quels qu'ils soient, ont été résolus. La mise en œuvre d'un plan d'action par un État Membre, combinée avec une mission de suivi visant à évaluer les mesures prises en réponse à un examen, constitue un élément essentiel du processus.

En somme, les services d'examen constituent un outil extrêmement utile permettant de s'assurer que la mise au point de normes de sûreté soit plus qu'un exercice sur papier mais ait une application concrète dans le programme nucléaire des États Membres.

Nous regrettons toutefois que certains États Membres n'utilisent pas les services d'examen aussi largement qu'il serait souhaitable. Même si le Plan d'action formulé à la suite de l'accident de Fukushima Daiichi prévoyait que les États Membres dotés de centrales nucléaires accueilleraient au moins une mission OSART avant septembre 2014, aucune mission de ce type n'a été programmée dans 15 des 31 pays concernés. En outre, nous observons que plusieurs États Membres n'ont accueilli aucune mission OSART dans leurs centrales nucléaires depuis plus de dix ans [alors que celles-ci ont bénéficié d'inspections conduites sous les auspices de l'Association mondiale des exploitants nucléaires (WANO)].

La participation aux missions IRRS est aussi incomplète. Certains pays dotés de centrales nucléaires n'ont jamais bénéficié de ce type de mission. De plus, de nombreux pays ayant accueilli une mission IRRS n'ont pas prévu de mission de suivi. Par exemple, des problèmes majeurs avaient été recensés lors d'une mission IRRS conduite au Japon en 2007 – soit bien avant l'accident de Fukushima –, mais aucune mission de suivi n'a jamais été programmée pour évaluer l'adéquation des mesures correctives. Il convient de noter que les défaillances de la structure réglementaire du Japon qui ont été relevées dans diverses analyses conduites après l'accident de Fukushima avaient été répertoriées dans le rapport IRRS établi en 2007, mais qu'il n'y a pas été remédié.

Je suis conscient que la préparation d'une mission de service peut demander du temps et que l'accueil d'une telle mission, puis le suivi des mesures destinées à répondre aux éventuels problèmes mis au jour, entraînent des dépenses et des travaux considérables. Cependant, les services d'examen sont un outil important pour assurer la sûreté. Ils devraient être utilisés davantage. En effet, le fait de ne pas y recourir peut en soi être l'indicateur de lacunes fondamentales dans l'infrastructure de sûreté d'un État Membre.

À cet égard, il convient de reconnaître que la WANO fournit des services d'examen réguliers des centrales nucléaires. Les exploitants nucléaires participent à des examens de la WANO plus fréquemment qu'à des missions OSART ; à partir de 2015, des examens de la WANO seront conduits dans chaque tranche tous les quatre ans (contre six ans aujourd'hui). Les activités de la WANO sont remarquables et devraient être fortement encouragées. Plus important cependant est le fait que les examens de l'AIEA et de la WANO n'ont pas tout à fait la même orientation. Les examens des centrales nucléaires conduits par l'AIEA visent principalement, mais pas seulement, à évaluer le respect des normes de sûreté qu'elle a établies, alors que les examens conduits par la WANO se fondent largement sur les pratiques optimales en vigueur dans l'industrie. Ces deux types d'examen sont complémentaires et se renforcent mutuellement. En outre, l'AIEA fournit des services plus larges que ceux de la WANO, car ils incluent en particulier un examen de l'infrastructure réglementaire générale. J'observe par ailleurs que les examens de la WANO sont confidentiels et ne sont donc pas accessibles aux responsables de la réglementation, ni au public ; ils ne suscitent pas le même niveau de confiance auprès de ce dernier qu'une mission de l'AIEA.

Nous prions donc les États Membres de recourir davantage aux services d'examen. Vous pourrez juger opportun de vous adresser en privé aux États Membres qui n'utilisent pas pleinement ces services.

II. Retour d'information sur l'expérience d'exploitation

Un complément important du recours aux services d'examen est l'engagement à partager l'expérience d'exploitation et à en tirer des enseignements. De nombreux États Membres ayant un programme électronucléaire n'ont que quelques centrales. Par conséquent, l'expérience d'exploitation recueillie au niveau mondial peut donner des informations qu'il ne serait peut-être pas possible d'acquérir par une expérience directe. Cette expérience d'exploitation peut être une source d'informations importante, car les événements graves sont presque toujours précédés d'événements précurseurs moins graves survenus ailleurs. La probabilité d'un accident grave pourrait être considérablement réduite si des enseignements étaient tirés de ces événements précurseurs et s'ils étaient suivis d'effets.

Un des canaux importants qui existent pour le partage de l'expérience d'exploitation est le Système international de notification pour l'expérience d'exploitation (IRS), exploité et géré conjointement par l'AIEA et l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN). Ce système repose sur les rapports d'expérience d'exploitation soumis par les États Membres. Bien que la qualité de ces rapports se soit améliorée ces dernières années, notamment car ils contiennent plus de détails et identifient les causes directes et profondes des événements, nous regrettons que certains États Membres dotés de centrales nucléaires ne présentent pas de rapport ou n'en soumettent que de manière irrégulière. Il est important que tous les États Membres communiquent des rapports complets sur les événements en temps voulu.

Le critère essentiel pour la communication d'un rapport devrait être non pas l'importance de l'événement de sûreté en soi, mais celle de l'enseignement qui en est tiré. Ainsi, les événements de faible niveau ou les « événements évités de peu » peuvent être à l'origine d'enseignements qui devraient être diffusés. Par ailleurs, le système ne devrait pas se limiter à la communication de rapports sur des événements seulement ; d'autres expériences ayant fait apparaître des problèmes sur les plans de l'organisation, de la formation, de la gestion ou de la culture de sûreté, ainsi que les informations découlant de travaux de recherche, d'essais ou d'analyses et ayant une importance pour la sûreté devraient être répertoriées et mises en commun. Le partage des pratiques optimales par les exploitants ayant obtenu d'excellents résultats pourrait compléter utilement l'échange d'informations.

Un élément important du système est la diffusion en temps voulu de rapports de qualité sur les enseignements à tirer. Des rapports récapitulatifs périodiques sur les enseignements importants, complétés par des rapports thématiques sur des événements similaires récurrents, sont disponibles sur le site web de l'AIEA (voir l'adresse <http://www-ns.iaea.org/reviews/op-safety-reviews.asp?s=2&l=15#irs>). En outre, certains États Membres élaborent et soumettent à l'IRS des rapports généraux donnant des informations sur les tendances et les programmes de mesures correctives. Il s'agit là d'une bonne pratique, et l'INSAG encourage tous les États Membres à la suivre. Parallèlement, la WANO apporte une contribution précieuse sur la base de ses interactions avec les exploitants. L'objectif devrait être de faire de l'IRS un outil essentiel et important de communication d'orientations utiles et concrètes à l'ensemble de la communauté nucléaire. En outre, la collecte et la conservation des enseignements tirés de l'expérience d'exploitation devraient être considérées comme un moyen important de faciliter le transfert de connaissances et de compétences à la prochaine génération d'exploitants et de responsables de la réglementation.

L'INSAG a déjà fait des observations au sujet de l'importance du retour d'information sur l'expérience d'exploitation en tant qu'outil pour améliorer la sûreté [voir INSAG, *Improving the International System for Operating Experience Feedback* (2008, INSAG-23)]. Le renforcement du système en place dans ce domaine demeure une question importante.

À cet égard, nous observons que les réunions d'examen périodiques en rapport avec la Convention sur la sûreté nucléaire sont une occasion précieuse de faire procéder par des pairs à l'examen de questions techniques et de gestion liées à la promotion de la sûreté nucléaire. Les Parties contractantes sont

tenues de présenter à la réunion d'examen un rapport concernant les mesures qu'elles ont prises pour s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Convention. Je note que plusieurs Parties contractantes ont présenté des propositions pour accroître l'efficacité de la Convention. J'encourage à mieux tirer parti des réunions d'examen, qui sont l'occasion de faire procéder par des pairs à un examen ouvert et critique et de tirer des enseignements de l'expérience des autres.

* * *

Si l'AIEA reçoit davantage de demandes de services d'examen, elle doit être prête à conduire des examens détaillés sans retard excessif. De plus, il faudra un effort résolu pour renforcer encore l'IRS. J'ai conscience que ces activités peuvent peser sur les ressources de l'Agence. Toutefois, j'espère que les États Membres reconnaissent que les services et l'IRS constituent un élément important des activités de l'AIEA et qu'ils ont besoin d'un appui adéquat en termes de ressources financières et humaines.

J'espère que la présente lettre vous sera utile. Comme toujours, n'hésitez pas à me contacter si l'INSAG peut vous prêter davantage son concours sur cette question ou sur d'autres.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de ma considération très distinguée.

[Signé]

Richard A. Meserve

cc. : Membres de l'INSAG
Denis Flory