

# Conférence générale

**GC(58)/INF/20**

16 septembre 2014

**Distribution générale**

Français

Original : anglais

---

## **Cinquante-huitième session ordinaire**

Point 13 de l'ordre du jour provisoire  
(GC(58)/1, Add.1, Add.2 et Add.3)

# Communication du Président du Groupe international pour la sûreté nucléaire (INSAG) en date du 20 août 2014

Le 20 août 2014, le Directeur général a reçu une lettre du Président de l'INSAG dans laquelle celui-ci donne 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 20 août 2014

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>.

Comme vous le savez, la communauté nucléaire internationale s'est concentrée sur l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi et a cherché à faire en sorte que les enseignements à retenir de cet accident soient tirés et appliqués. La communauté internationale a pris des mesures fortes pour améliorer la sûreté des centrales par le biais de « tests de résistance », de plans d'action nationaux, du renforcement des systèmes de sûreté, de l'amélioration de la planification des interventions d'urgence et de nombreuses autres actions. La réaction a été offensive et globale. De son côté, l'AIEA a mis en œuvre un plan d'action en réaction à l'accident de Fukushima qui prévoit notamment la présentation d'un rapport à la Conférence générale en 2015. Divers membres de l'INSAG, dont moi-même, participent activement à l'examen de ce rapport. Compte tenu de l'effort intense en cours de la part de l'AIEA et des nombreux autres rapports et activités concernant l'accident, je ne m'y attarderai pas dans la présente lettre. Je vais plutôt examiner un point faible de certains mécanismes institutionnels de sûreté nucléaire.

Il est désormais largement admis que le renforcement de la culture de sûreté est un ingrédient essentiel d'une excellente performance en matière de sûreté [voir, p. ex., *Key Practical Issues in Strengthening Safety Culture*, 5 (2002) (INSAG-15)]. De nombreux éléments doivent être réunis pour construire une culture de sûreté appropriée, mais les principaux sont les suivants : 1) la volonté d'apprendre en permanence en recherchant et en exploitant toutes les occasions d'améliorer la sûreté, et 2) l'adoption d'une attitude de remise en question, en vertu de laquelle les responsables de la réglementation, les exploitants et les personnes s'interrogent en permanence sur l'adéquation des conditions existantes afin de trouver des moyens d'améliorer la sûreté. Bien entendu, la responsabilité principale de la sûreté doit incomber aux exploitants de centrales nucléaires et, de ce fait, l'existence d'une culture de sûreté appropriée chez les exploitants est le point sur lequel se concentrent les organismes de réglementation accomplis et l'Association mondiale des exploitants nucléaires (WANO). Mais les autorités des États Membres exigent-elles d'elles-mêmes l'ouverture qu'elles attendent des exploitants de centrales nucléaires ? Les faits ne sont pas toujours rassurants.

Bien que les États Membres (et l'industrie nucléaire) aient introduit beaucoup de changements louables à la suite de l'accident de Fukushima, certains signes sur la scène internationale donnent à penser que l'élan de changement et d'amélioration est sur le déclin. Il y a eu des indices en ce sens à la sixième réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) qui a eu lieu du 24 mars

M. Yukiya Amano  
Directeur général  
AIEA

au 4 avril 2014. Chaque partie contractante est tenue de préparer un rapport et de répondre aux questions des autres. Cette interaction entre les parties est le seul dispositif prévu par la CSN pour assurer qu'il est satisfait aux obligations qu'elle institue. Comme l'INSAG l'a indiqué précédemment :

Pour la réussite du processus d'examen de la CSN, il faut que toutes les parties contractantes fassent preuve d'ouverture et d'une réelle volonté d'apporter les améliorations recommandées par les pairs. L'objectif principal de chaque partie contractante aux réunions d'examen devrait être de recueillir autant d'idées et d'enseignements utiles que possible pour l'amélioration ultérieure de la sûreté plutôt que de prouver ce qu'elle considère elle-même comme une excellente performance de sa part.

*Strengthening the Global Nuclear Safety Regime*, 10 (2006) (INSAG-21). La sixième réunion d'examen est décevante à cet égard.

Beaucoup des rapports de pays étaient excellents, mais il apparaît que certains pays ont considéré une pleine participation à la réunion d'examen comme un fardeau plutôt que comme une occasion d'apprendre. Les statistiques sont inquiétantes : sur 76 parties contractantes, 69 seulement ont participé à la réunion d'examen ; 11 n'ont pas présenté de rapport national ; 22 ont présenté leur rapport après la date butoir (limitant ainsi l'examen par les autres parties contractantes) ; et 34 n'ont pas formulé la moindre question ou observation. Bien entendu, de nombreuses parties contractantes n'ont pas de centrale nucléaire et beaucoup estiment que leur manque d'engagement est justifié. Néanmoins, la participation est décevante, car en réalité, même les pays qui n'ont pas de centrale nucléaire ont de fortes raisons de veiller à l'adéquation de la performance en matière de sûreté des centrales en dehors de leurs frontières. Il va sans dire que la Convention elle-même fait obligation aux parties contractantes de soumettre des rapports et de participer aux réunions d'examen (articles 5 et 24 de la CSN). Il est inquiétant qu'il n'y ait pas eu pleine participation à une réunion qui s'est tenue trois ans seulement après l'accident de Fukushima Daiichi – à un moment où il reste d'importants enseignements à tirer des uns et des autres.

Le même manque d'attention ressort de l'expérience en ce qui concerne les services d'examen de l'AIEA. Dans ma lettre de l'an dernier, j'avais évoqué les nombreux avantages des services d'examen et je m'étais inquiété de ce que certains États Membres ne les utilisaient pas aussi largement qu'il serait souhaitable (lettre de R. A. Meserve au Directeur général du 21 août 2013). Ces services présentent de nombreux avantages :

- 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 ;
- La préparation d'un examen encourage une autoévaluation utile qui peut elle-même mettre au jour des problèmes de sûreté ;
- L'examen sert à enrichir l'expérience des participants ;
- La publication des rapports assure la transparence et renforce la confiance du public ;
- La participation à un examen montre que l'État Membre fait preuve de responsabilité vis-à-vis non seulement des ses propres ressortissants mais aussi des pays voisins ;
- La participation prouve un engagement en faveur de la sûreté ; et
- Les examens de suivi assurent que les enseignements sont appliqués efficacement.

Il est vrai que les services d'examen par des pairs de l'AIEA ne sont que l'un des moyens d'assurer la compétence des organismes de réglementation, mais ils sont particulièrement utiles. Malheureusement, il y a encore quelques pays qui n'ont pas eu l'occasion d'apprendre que procurent

ces examens, bien que je note avec plaisir que le nombre de demandes d'examens a augmenté. Certains organismes de réglementation de pays ayant des centrales nucléaires n'ont jamais bénéficié d'une mission du Service intégré d'examen de la réglementation (IRRS) et certains pays n'ont eu recours que de manière limitée aux services de l'Équipe d'examen de la sûreté d'exploitation (OSART) pour leurs centrales nucléaires. D'autres ont fait procéder à des examens à portée limitée qui peuvent ne pas avoir révélé d'importantes vulnérabilités éventuelles. Cette réticence à entreprendre des examens complets est incompatible avec l'engagement d'apprendre en permanence et la promotion d'une attitude de remise en question, qui sont des éléments importants de la culture de sûreté.

Il y a un autre aspect de l'utilisation des services d'examen qui mérite une remarque. L'expérience de plusieurs membres de l'INSAG, dont beaucoup ont une vaste expérience des missions d'examen, est que certains bénéficiaires d'un examen ont du mal à accepter une évaluation franche. Il est normal, dans le cadre du processus d'examen, de communiquer au bénéficiaire un projet du rapport pour que les erreurs matérielles puissent être corrigées. Il est bien entendu tout à fait approprié dans ce contexte qu'un pays cherche à faire supprimer les assertions erronées. Mais il semble que la négociation qui en résulte à propos du texte du rapport puisse parfois aller bien au-delà de la correction d'erreurs et se transformer en un effort obstiné des intéressés de faire atténuer ou supprimer des critiques constructives. L'un des attributs essentiels d'une bonne culture de sûreté est d'être prêt à affronter les faits. Cette réaction à un examen est donc profondément décevante.

L'un des enseignements essentiels de l'accident de Fukushima est l'impérieuse nécessité d'entretenir une culture de sûreté appropriée parmi tous ceux qui interviennent dans le domaine nucléaire. Cela est largement reconnu comme un élément clé pour les titulaires de licences. Mais la responsabilité s'étend au-delà des titulaires de licences pour englober aussi les autorités des États Membres. L'un des enseignements fondamentaux de l'accident de Fukushima Daiichi est qu'il faut renforcer la « défense en profondeur » pour inclure des barrières institutionnelles afin de promouvoir des normes élevées de sûreté nucléaire par le biais d'une culture de sûreté forte et dynamique. L'INSAG est en train d'entreprendre des travaux dont nous espérons qu'ils serviront de base à un redoublement des efforts de l'AIEA et d'autres dans ce domaine.

Trois ans se sont écoulés depuis l'adoption du Plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire. Des progrès considérables ont été faits dans l'intervalle. Il convient maintenant de réfléchir à la manière dont la communauté internationale peut maintenir l'élan donné par le Plan d'action et les nombreuses autres activités qui ont été entreprises. Cela devrait comporter le renforcement des mécanismes actuels d'amélioration de la sûreté, ainsi que l'élaboration de nouvelles approches. Ainsi, on pourrait lancer des discussions sur la question de savoir si l'ensemble actuel d'examens par des pairs de l'AIEA devrait évoluer de manière à continuer les progrès de la mise en œuvre du Plan d'action.

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 haute considération.

[Signé]

Richard A. Meserve

c.c. : Membres de l'INSAG  
Denis Flory