

L'AVENIR DU NUCLÉAIRE



André-Claude LACOSTE
(CM63)

Directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection,
président de WENRA.

WENRA : l'association des responsables des Autorités de sûreté nucléaire d'Europe de l'Ouest

Les responsabilités

Au niveau international, le nucléaire est soumis à divers types de contrôle. La lutte contre la prolifération fait l'objet de textes internationaux contraignants, assortis des moyens correspondants de contrôle : l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA), à l'échelle mondiale, la Communauté Euratom, à l'échelle européenne, effectuent des contrôles destinés à s'assurer que les matières nucléaires ne sont pas détournées à des fins militaires. Ici, l'internationalisation est donc totale.

Dans le domaine de la sûreté nucléaire, la situation est tout à fait différente : c'est une responsabilité nationale, confirmée par tous les textes internationaux, qu'il s'agisse du Traité Euratom établi en 1957, qu'il s'agisse de la convention internationale sur la sûreté nucléaire qui date de 1994. Dans le domaine de la radioprotection enfin, c'est encore une situation différente qui prévaut : à l'échelle internationale, certains organismes tels que la Commission Internationale de Protection Radiologique (CIPR) ou l'AIEA émettent des recommandations sur les limites d'exposition du public et des travailleurs. A l'échelle européenne, le Traité Euratom prévoit l'établissement de normes européennes et un certain contrôle de la part de la Commission européenne pour vérifier que les pratiques d'un État membre ne risquent pas d'avoir d'effet trans-frontière. Les dernières normes européennes datent de 1996 (Directive 96/29). Il faut noter que le texte européen est une directive, ce qui implique une transposition en droit national, que la France termine actuellement, mais également un contrôle national de sa mise en œuvre.

Ainsi, la responsabilité nationale est totale pour la sûreté nucléaire et, dans l'Union européenne, partagée pour la radioprotection.

Du fait de cette responsabilité nationale pour la sûreté nucléaire, les Autorités de contrôle éprouvent le besoin d'échanger sur les cadres réglementaires dans lesquels elles travaillent, sur les événements rencontrés dans un pays et les enseignements qu'un autre pays peut en tirer, plus généralement, sur tout sujet d'intérêt commun. En bref, elles cherchent à profiter de l'expérience des autres.

Les cadres internationaux

Il existe trois types de cadres pour les relations internationales des Autorités de contrôle.

On distingue tout d'abord des cadres multilatéraux qui établissent des groupes d'échange sur des objectifs précis. Ainsi, l'AIEA a mis en place des groupes formels chargés de proposer des recommandations de bonne pratique réglementaire : il s'agit des "normes" de sûreté et de radioprotection, normes que chaque État membre est libre d'utiliser dans sa réglementation nationale. L'Agence de l'OCDE pour l'Energie Nucléaire (AEN) propose des groupes formels d'échange d'information technique. La Commission européenne a établi des groupes informels d'échange d'informations et d'harmonisation des pratiques "pour ne pas entraver la libre concurrence et la libre circulation des biens".

Le deuxième type de cadre est celui des relations bilatérales : elles permettent des échanges libres entre homologues sur tout sujet d'intérêt commun, avec le niveau de détail nécessaire. Il s'agit donc de relations librement consenties qui peuvent être très fructueuses.

Le troisième type de cadre pourrait être appelé "multi-bilatéral". Il s'agit d'associations construites autour d'un besoin particulier, dont les membres sont souvent des personnes et non des

organismes.

La première à avoir été créée est l'INRA (International Nuclear Regulators' Association) qui regroupe les chefs des Autorités de sûreté nucléaire d'Allemagne, Espagne, France, Japon, Royaume-Uni, Suède et États-Unis d'Amérique, lieu de libre discussion entre pairs sur tout sujet d'intérêt commun.

Un deuxième exemple est constitué par WENRA.

La genèse de WENRA

Lorsque l'Union européenne a commencé à examiner les demandes de certains pays d'Europe centrale et orientale à rejoindre l'Union européenne, elle a estimé que la sûreté nucléaire dans ces pays serait un des critères d'adhésion. Ce n'est certes pas le responsable de l'Autorité de sûreté nucléaire française qui le regrettera, alors qu'il exprime depuis plusieurs années son inquiétude sur ce sujet, tout particulièrement dans les pays de l'ex-URSS. Néanmoins, tenir compte de la sûreté nucléaire en tant que critère d'adhésion pose un problème particulier puisque la sûreté nucléaire n'est pas une compétence communautaire : comme je l'ai rappelé ci-dessus, autant le traité Euratom prévoit, dans le domaine de la radioprotection, une compétence partagée entre les États membres et la Commission européenne agissant au nom de la Communauté Euratom, autant chaque État membre de l'Union est responsable de la sûreté de ses installations nucléaires.

Ceci a amené les responsables des Autorités de sûreté des pays de l'Union à prendre conscience qu'il était de leur responsabilité de formuler une opinion technique sur la sûreté nucléaire dans les pays candidats, tandis qu'il appartient aux responsables politiques d'en tirer les conséquences. Après quelques réunions informelles, ils ont décidé de formaliser leur collaboration au sein de l'Association des responsables des Autorités de sûreté des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA : Western European Nuclear Regulators' Association), qui regroupe les plus hauts responsables de ces Autorités en Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. L'association a proposé à la Suisse, qui a accepté, de se joindre à eux. Ses statuts, qui ont été signés le 4 février 1999, précisent ainsi ses objectifs :

- développer une approche commune en matière de sûreté nucléaire et de sa réglementation, en particulier au sein de l'Union européenne ;

- procurer à l'Union européenne une capacité indépendante pour examiner les problèmes de sûreté nucléaire et de sa réglementation dans les pays candidats à l'Union.

J'ai été désigné comme président de WENRA, fonction que j'assume depuis sa création.

La sûreté nucléaire dans les pays candidats à l'Union européenne

WENRA a estimé qu'elle devait fournir une opinion technique sur tous les pays candidats ayant au moins un réacteur électronucléaire, nommément la Bulgarie, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque, et que cette opinion devait couvrir d'une part la situation dans le domaine législatif et réglementaire, d'autre part la sûreté des réacteurs électronucléaires.

Les pays de WENRA se sont partagé le travail de rédaction d'un rapport en fonction des connaissances de chacun ; il faut préciser que la Suisse n'a pas participé à ce rapport.

Une première version a été publiée et mise à la disposition des institutions européennes en mars 1999. En réaction à ce rapport, nombreux ont été ceux qui se sont étonnés que WENRA ait estimé dans certains cas manquer d'informations pour pouvoir émettre une opinion. A l'évidence, les explications figurant dans son introduction étaient insuffisantes. En fait, parmi toutes les informations disponibles, WENRA n'a accepté de considérer que celles que ses membres étaient capables de confirmer : la gravité du sujet imposait à WENRA cette rigueur. Ainsi, les principales sources d'information ont été les programmes multilatéraux d'assistance, en particulier les programmes PHARE, et les activités bilatérales. Ce choix de WENRA ne remet bien sûr pas en cause tant l'existence d'autres sources d'information que la volonté de transparence des Autorités de sûreté ou des exploitants nucléaires des pays candidats.

C'est pour combler ces lacunes que WENRA a entamé un processus de révision de son rapport. En particulier, afin de pouvoir se prononcer sur les réacteurs VVER 440-230 (Kozloduy 1-4 en Bulgarie, Bohunice V1 en Slovaquie), WENRA a constitué une équipe spéciale chargée de recueillir et d'analyser des informations supplémentaires. Ce travail a abouti à la

publication en octobre 2000 d'une version révisée contenant des conclusions exhaustives sur les sept pays candidats en question, version qui a également été mise à la disposition des institutions européennes.

Le travail de WENRA a été largement utilisé par le Conseil de l'Union européenne pour établir, mais cette fois-ci à 15 États membres, ses critères d'adhésion pour les pays candidats.

L'harmonisation des approches de sûreté

Le second volet du travail de WENRA est l'harmonisation des approches de sûreté ; c'est certainement le plus ambitieux, mais il est indispensable : comment expliquer au public que tel réacteur nucléaire pourrait recevoir une autorisation de fonctionner dans un pays d'Europe sans être certain qu'il puisse être autorisé dans un autre pays, comment expliquer que telle méthode pour entreposer des déchets radioactifs est considérée comme suffisamment sûre et mise en œuvre par un pays et pas par un autre ?

Conscient qu'il s'agit là de sujets difficiles et de longue haleine, WENRA a décidé d'adopter une approche pragmatique et progressive en s'attelant à deux thèmes, les réacteurs de puissance existants et les déchets radioactifs, et en procédant par étapes successives en fonction des résultats acquis. Des groupes de travail ont été constitués sur ces deux thèmes. Alors que le groupe de travail sur les réacteurs existants a été initié dès 1999, celui sur les déchets a été récemment constitué et doit encore produire des résultats tangibles. Je ne présente donc ci-dessous que les résultats obtenus par le groupe sur les réacteurs.

Le premier travail du groupe a été de proposer une méthodologie, qui a été approuvée par les membres de WENRA. Sur la base de six thèmes particuliers de sûreté, le groupe a identifié et décrit les différentes exigences nationales de sûreté, et a émis un jugement collectif sur la situation dans chaque pays. S'appuyant sur les exigences nationales les plus sévères (le "quartile" supérieur), il en a déduit des propositions d'exigences communes de référence, qu'il a comparées aux "normes" les plus récentes émises par l'AIEA. L'étape suivante a consisté à évaluer dans quelle mesure les exigences de référence sont effectivement mises en œuvre dans chaque pays et à conclure la comparaison entre les exigences de référence et les différentes exigences nationales en expliquant, et éventuellement justifiant, les écarts.

Le groupe de travail a terminé cette étape importante en septembre 2002 et son rapport doit maintenant être examiné par les membres de WENRA pour déterminer les suites à donner. En particulier, il propose de couvrir la totalité des thèmes pertinents de sûreté, une quinzaine supplémentaire environ, afin de déterminer un référentiel commun et exhaustif de sûreté pour les réacteurs existants.

Un autre sujet sur lequel les membres de WENRA devront prendre une décision est de savoir s'ils acceptent d'intégrer ce référentiel dans leurs exigences nationales et, en cas de réponse positive, de déterminer quand ils s'engagent à le mettre en œuvre : il s'agit à l'évidence de décisions lourdes de

conséquences, mais qui peuvent tracer la voie d'une réelle harmonisation de la sûreté dans les pays constituant WENRA.

Il appartient désormais aux membres de WENRA de déterminer jusqu'où ils peuvent ou veulent mener le travail d'harmonisation, dont une étape ultime pourrait être l'accord sur des normes communes de sûreté, dont la nécessité pourrait être rendue impérieuse avec l'ouverture des marchés de l'électricité et les regroupements que connaissent les électriciens européens et même mondiaux.

Conclusion

En décidant de créer l'association WENRA, ses membres avaient le sentiment qu'ils lan-

çaient un processus important, mais sans savoir jusqu'où ils pourraient aller. Le premier travail sur la sûreté nucléaire dans les pays candidats a montré qu'ils partageaient une vision commune sur la sûreté nucléaire, vision commune que le travail d'harmonisation est en train d'exprimer concrètement. C'est le paradoxe de WENRA de s'être attelé à exprimer une opinion commune sur la sûreté nucléaire dans les pays candidats à l'Union européenne avant d'avoir couché sur le papier la vision commune qu'ils partagent sur la sûreté nucléaire. Je considère qu'il s'agit d'un paradoxe hautement productif.

