



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.10.2011
COM(2011) 648 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Évaluation de la mise en œuvre de l'instrument relatif à la coopération en matière de
sûreté nucléaire (ICSN) pendant les trois premières années (2007-2009)**

{SEC(2011) 1199 final}

AVANT-PROPOS

L'article 21 du règlement du Conseil instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire¹ (ci-après dénommé «règlement ICSN») exige que la Commission présente, au Parlement européen et au Conseil, un rapport d'évaluation de la mise en œuvre du règlement ICSN pendant les trois premières années du programme² (en plus d'un rapport sur les progrès réalisés en vertu de l'article 18).

Dans le cadre de la procédure d'évaluation, la Commission a engagé un groupe d'experts indépendants pour élaborer une évaluation de la mise en œuvre du programme de 2007 à 2009. Ces experts ont été sélectionnés sur la base de leur expérience dans les domaines de l'énergie nucléaire, de la sûreté nucléaire, des déchets radioactifs et de la gestion des combustibles nucléaires irradiés.

Le rapport complet des experts sur les actions menées par la Commission au titre des programmes d'action annuels (PAA) 2007 à 2009 est publié dans un document de travail des services de la Commission, joint en annexe³. Ce document n'engage que ses auteurs.

Le présent rapport constitue l'évaluation établie par la Commission sur la base du rapport sur l'application du règlement ICSN en 2007-2009⁴ et du rapport d'expert susmentionné⁵.

¹ Règlement (Euratom) n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007 (JO L 81 du 22.3.2007, p. 1).

² L'article 21 – Examen – du règlement ICSN exige qu'«au plus tard le 31 décembre 2010, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport évaluant la mise en œuvre du règlement pendant les trois premières années, assorti, le cas échéant, d'une proposition législative présentant les modifications qu'il y a lieu d'apporter à l'instrument».

³ Document de travail des services de la Commission: External evaluation report on the implementation of Council Regulation (EURATOM) N.300/20047 (Instrument for Nuclear Safety Cooperation) in the period 2007-2009, accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the implementation of the Instrument for Nuclear Safety Cooperation (INSC) during its first three years (2007-2009)" - SEC(2011)xxx.

⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions concernant la mise en œuvre de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire. Premier rapport – Programmes d'action annuels 2007, 2008 et 2009, conformément à l'article 18 du règlement ICSN.

Réf.: COM(2011) 111 final du 10.3.2011,

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st07/st07637.en11.pdf>

⁵ Les répercussions de l'accident de Fukushima-Daiichi du 11 mars 2011 n'entrent pas dans le champ d'application du rapport; les enseignements qui pourront en être tirés seront pris en compte dans le programme indicatif pluriannuel 2012-2013 et, si nécessaire, dans les programmes d'action annuels suivants. Les conclusions présentées dans le présent rapport ne sont en aucune manière modifiées par les événements qui ont suivi l'accident de Fukushima-Daiichi.

1. INTRODUCTION

En 1991, la Commission a lancé le volet «sûreté nucléaire» du programme TACIS⁶ pour répondre aux préoccupations en la matière soulevées par l'accident de Tchernobyl. De 1991 à 2006, plus de 1,3 milliard d'euros a été engagé dans des projets de sûreté nucléaire. Depuis 2007, les actions de l'UE sur le plan de l'assistance et de la coopération en matière de sûreté nucléaire se sont poursuivies au titre de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN), dotées d'un montant de référence financière de 524 millions d'euros destiné à la mise en œuvre du règlement pendant la période 2007-2013. L'ICSN a apporté un certain nombre de changements par rapport au programme TACIS de sûreté nucléaire, qui méritent d'être soulignés.

Ce nouvel instrument a étendu la couverture géographique de la coopération à des *pays tiers* dans le monde entier⁷. La Commission a donc pu tirer profit de l'expérience qu'elle a acquise dans les pays de l'ex-Union soviétique pour répondre aux besoins de pays émergents, ainsi que de pays possédant des programmes nucléaires déjà anciens qui nécessitent une amélioration de la sûreté nucléaire, en particulier ceux dont les programmes nucléaires sont en expansion rapide. Elle a proposé, en 2008, une stratégie⁸ destinée à relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires. Par la suite, le Conseil a arrêté une série de critères à respecter à l'heure d'examiner et de classer par priorité les projets établis avec de nouveaux pays partenaires⁹; la Commission les a pris en compte dans sa stratégie ICSN révisée pour 2010-2013, laquelle comprend aussi des priorités géographiques.

L'encadrement stratégique de la mise en œuvre du programme ICSN pendant ses trois premières années est constitué de la stratégie de sûreté nucléaire pour les programmes de coopération communautaire 2007-2013 et du programme indicatif 2007-2009 du 1^{er} août 2007 [C(2007) 3758]. Les programmes d'action annuels (PAA) 2007, 2008 et 2009 ont apporté des détails sur les actions qui devaient être entreprises par la Commission. La stratégie, le programme indicatif et les programmes d'action ont reçu un avis favorable du comité ICSN.

Les objectifs du règlement ICSN sont définis dans son article 1^{er}:

- promotion d'un haut niveau de sûreté nucléaire,
- protection radiologique ainsi que
- application de contrôles de sécurité effectifs et efficaces des matières nucléaires dans les pays tiers.

⁶ TACIS (assistance technique à la Communauté des États indépendants) est le programme de la Commission européenne destiné à aider douze pays d'Europe orientale et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan) ainsi que la Mongolie dans leur transition vers une économie de marché démocratique.

⁷ Les «pays tiers» sont les pays situés en dehors de l'UE, hormis ceux qui sont couverts par l'instrument de préadhésion.

⁸ Communication COM(2008) 312 final de la Commission du 22 mai 2008 intitulée «Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires».

⁹ Conclusions du Conseil concernant l'aide aux pays tiers dans le domaine de la sûreté et de la sécurité nucléaires, 9 décembre 2008.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/104601.pdf

Ces objectifs devaient être atteints par la mise en œuvre des mesures définies dans l'article 2 du règlement ICSN:

- appui des autorités réglementaires,
- amélioration de la conception, de l'exploitation et de l'entretien des centrales nucléaires existantes,
- sécurité du transport et de l'élimination du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs,
- élaboration et mise en œuvre de stratégies pour le démantèlement d'installations existantes ainsi que pour la remise en état d'anciens sites nucléaires,
- promotion de cadres réglementaires efficaces afin de garantir une protection radiologique,
- mise en place du cadre réglementaire et des méthodologies nécessaires pour la réalisation des contrôles de sécurité nucléaire,
- prévention des accidents et atténuation de leurs conséquences au cas où de tels accidents se produiraient, et
- mesures visant à encourager la coopération internationale dans les domaines précités.

Le programme indicatif 2007-2009 est plus précis sur les domaines d'intervention spécifiques et le budget proposé pour la mise en œuvre des mesures précitées.

2. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Les activités du programme ICSN sont mises en œuvre par la Commission européenne par voie de gestion centralisée. Quelque 50 projets ont été approuvés au titre des PAA 2007, 2008 et 2009. Ils ont atteint des stades de mise en œuvre variables. Le tableau I ci-dessous montre les fonds initialement alloués et ceux qui à la mi-2010 étaient utilisés.

Tableau 1 – Mise en œuvre du programme par secteur et par année (en millions d'EUR)

Secteur de coopération/ d'aide	PA 2007		PA 2008		PA 2009		Total	
	Attribués	Utilisés	Attribués	Utilisés	Attribués	Utilisés	Attribués	Utilisés
Assistance sur site et appui aux opérateurs	28,900	19,185	18,355	1,300	21,300	2,000	68,555	22,485
Autorités de réglementation	4,600	1,500	6,700	2,000	10,700		22,000	3,500
Gestion des déchets	1,500	1,490	11,000	2,000	7,000		19,500	3,490
Mesures de contrôle			0,500				0,500	0
Projets régionaux/multi pays	1,500	1,344	9,000	5,461	3,500	3,333	14,000	10,138
Tchernobyl NSA et MSC	10,000	10,000	25,700	25,700	24,700	24,700	60,400	60,400

Coopération AIEA	2,000	2,000			6,500	6,500	8,500	8,500
TOTAL	48,500 (note 1)	35,519	71,255	36,461	73,700	36,533	193,455 (note 2)	108,513

Note 1): 76,772 millions d'EUR y compris les 28,272 millions d'EUR qui ont été dégagés suite au refus de la Fédération de Russie de signer la convention de financement de 2007.

Note 2): 221,727 millions d'EUR y compris les 28,272 millions d'EUR qui ont été dégagés suite au refus de la Fédération de Russie de signer la convention de financement de 2007.

Chacune des mesures spécifiques de l'ICSN citées dans l'introduction a été traitée dans un ou plusieurs projets. Le tableau 2 expose les dépenses par secteur de coopération, et les compare aux montants qui avaient été prévus dans le programme indicatif 2007-2009. La plus grosse partie des fonds a été allouée à la «promotion d'une véritable culture de la sûreté nucléaire» et à la «participation aux fonds internationaux». Les dépenses en «mesures de contrôle» sont restées bien en deçà de l'objectif indicatif.

L'écart entre le programme indicatif et les projets et les dépenses approuvés est dû, en partie, aux demandes des bénéficiaires, à la possibilité de mettre effectivement des projets en œuvre et à la réaffectation des fonds initialement destinés à la Fédération de Russie. En ce qui concerne les projets liés aux contrôles de sécurité, la coordination avec des projets financés au titre de la priorité 1 de l'instrument de stabilité¹⁰ dans le domaine des trafics illicites de produits et agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) a conduit certains États membres à conclure qu'il faudrait aussi considérer les projets liés aux contrôles nucléaires dans le cadre de l'instrument de stabilité. En conséquence, la Commission a limité la définition et la mise en œuvre des projets relatifs aux contrôles de sécurité dans le cadre de l'ICSN.

Tableau 2 – Affectation des fonds par secteur de coopération/d'aide

	Mesure/secteur de coopération¹⁾	Pourcentage indicatif⁽²⁾ (%)	Pourcentage réel⁽³⁾ (%)
1	Promotion d'une véritable culture de la sûreté nucléaire - Soutien des autorités de réglementation - Soutien des opérateurs	25 (10) (15)	(47) (12) (35)
2	Sûreté des installations nucléaires - Évaluation de la sécurité et aide technique au fonctionnement - Améliorations et modernisation de la sécurité	11 (5) (6)	5 (5) (0)
3	Sécurité de la gestion des déchets radioactifs et du combustible nucléaire irradié, y compris la remise en état, sur le plan environnemental, d'anciens sites nucléaires - Gestion des déchets et démantèlement, décontamination et remise en état	20	10
4	Sûreté et responsabilité en ce qui concerne les matières nucléaires - Mesures de contrôle, trafic illégal - Générateurs thermoélectriques à radio-isotopes, sources orphelines et réacteurs de recherche	14 (8) (6)	0,25

¹⁰ Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006).

5	Plans d'intervention d'urgence hors site	4	1
6	Participation à des fonds internationaux [Tchernobyl et Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale (PEDS)].	20	31
7	Assistance technique	6	6
	TOTAL	100	100

Note 1) Conformément au programme indicatif 2007-2009.

2) La dotation totale s'élevait à 217 millions d'EUR pour 2007-2009.

3) Réf.: rapport de la Commission sur la mise en œuvre du programme ICSN pour la période 2007-2009.

Le tableau 3 indique l'affectation des fonds par région/pays et montre l'expansion géographique du programme ICSN au-delà de l'ex-Union soviétique.

Tableau 3 – Mise en œuvre du programme par région/pays¹¹ (en millions d'EUR)

Région/Pays	2007	2008	2009
Fédération de Russie	31,272 000 (1)	3,500 000 (2)	2,000 000
Politique européenne de voisinage (PEV) Est			
Arménie	7,200 000	6,000 000	11,000 000
Biélorussie		2,200 000	2,200 000
Géorgie		1,800 000	500 000
Ukraine	35,800 000	53,755 000	38,500 000
PEV SUD			
Égypte		1,000 000	
Jordanie		1,000 000	
Maroc			1,000 000
ASIE DU SUD-EST			
Philippines			1,500 000
Viêt Nam			2,000 000
AMÉRIQUE LATINE			
Brésil			5,000 000
Projets régionaux/multipays	2,500 000	1,000 000	6,500 000
Mesures d'accompagnement		1,000 000	3,500 000
TOTAL PAA 2007 / 2008/2009	76,772 000	71,255 000	73,700 000

¹¹ Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission SEC(2011) 284 final du 10.3.2010.

Note 1) Ce chiffre comprend les 28,3 millions d'EUR destinés aux projets qui ont été annulés suite au refus de la Fédération de Russie de signer une convention de financement. Cette somme ne pouvait plus être utilisée au titre de l'ICSN.

2) Ce chiffre exclut les 13,5 millions d'EUR qui ont été réaffectés.

Le Kazakhstan a bénéficié d'une aide considérable au titre du programme «sûreté nucléaire» de TACIS, mais cette coopération a été interrompue en raison du manque d'intérêt manifesté par le pays, hormis dans le cas d'une participation à un projet régional relatif à d'anciens sites d'extraction d'uranium.

3. ÉVALUATION

Pendant les trois premières années de la mise en œuvre de l'ICSN (2007 – 2009), on a assisté à une transition progressive des actions du programme «sûreté nucléaire» de TACIS, qui étaient centrées sur l'ex-Union soviétique, en particulier sur la Fédération de Russie et l'Ukraine, vers un programme mondial.

Alors que le programme TACIS était axé sur *l'assistance* en matière de sûreté nucléaire, comprenant, dans de nombreux cas, la fourniture d'équipements («assistance technique»), l'ICSN vise à renforcer la *coopération*, en vue d'améliorer la sûreté nucléaire en accordant beaucoup moins de place à la fourniture d'équipements («assistance non technique»). Les partenaires ont aussi été encouragés à jouer un rôle plus prépondérant dans la définition, la gestion et la mise en œuvre des projets de coopération.

La coopération avec de nouveaux pays partenaires était à l'origine axée sur le renforcement des autorités de réglementation, mais elle a, progressivement, été étendue au développement de la gestion du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs, au démantèlement d'installations existantes, à la remise en état d'anciens sites nucléaires et, dans une moindre mesure, à l'amélioration de la sécurité d'exploitation.

La coopération avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a été renforcée pour de multiples raisons, notamment la nécessité d'accroître la coordination, d'éviter la duplication des efforts, d'établir ensemble les priorités et de soutenir la réalisation par l'AIEA de projets dans des domaines où, du fait de sa position internationale et de son expérience particulière, la mise en œuvre des projets gagne en efficacité.

La suspension de la coopération avec la Fédération de Russie concernant de nouveaux projets de sûreté nucléaire, en raison du fait que la Russie n'était pas disposée à conclure des conventions de financement avec la Commission, est préoccupante. Une coopération limitée s'est toutefois poursuivie dans le cadre des projets TACIS en cours, et la Commission a continué à étudier des moyens de sortir de l'impasse actuelle avec les autorités russes.

La coopération avec l'Arménie s'est poursuivie malgré la fermeté de la position de l'UE qui veut que la centrale nucléaire arménienne, qui fonctionne avec un générateur de première génération, soit fermée dans les plus brefs délais. Il y a lieu de continuer à réexaminer l'ensemble des mesures spécifiques de coopération concernant la sûreté à la lumière du cadre stratégique approuvé pour la mise en œuvre du programme ICSN.

La longueur du délai qui sépare la définition des nouveaux projets de coopération de leur mise en œuvre éventuelle est un problème grave, surtout lorsqu'il s'agit de s'engager dans une coopération avec de nouveaux pays partenaires. Ce délai résulte des étapes requises entre

l'identification d'un projet et l'adjudication du contrat. D'ordinaire, le projet débute par une mission exploratoire des services de la Commission, suivie d'une mission d'experts pour élaborer les «fiches d'action» qui fournissent une définition générale des projets potentiels. Le processus d'approbation qui suit comprend une consultation interservices, un avis du comité ICSN suivi par l'adoption d'une décision de la Commission. L'appel d'offres et l'adjudication ne peuvent donc réellement commencer qu'après la conclusion d'une convention de financement avec le pays partenaire, ce qui peut encore retarder la procédure.

Dans certains cas, comme celui du Brésil, la phase initiale de coopération a été quelque peu raccourcie, une préparation interinstitutionnelle poussée ayant permis de progresser rapidement dans l'établissement des «fiches d'action». Toutefois, le processus reste long.

Des relations étroites ont été entretenues avec les services chargés de la mise en œuvre de l'instrument de stabilité, les unités géographiques compétentes de la Commission et les délégations de l'UE, ce qui a contribué à maintenir une approche cohérente vis-à-vis des pays tiers. Cependant, de nouvelles synergies pourraient être recherchées à l'avenir entre l'ICSN et l'instrument de stabilité, notamment dans le cadre des «centres d'excellence» (une initiative liée à l'instrument de stabilité).

Les activités en ce qui concerne les mesures de contrôle de sécurité ont été, en 2007-2009, nettement moins nombreuses (0,25 %) que prévues dans le programme indicatif pour cette période (14 %). La Commission en tiendra compte dans la formulation du programme indicatif pour 2012-2013 ainsi que dans les programmes d'action futurs.

4. CONCLUSIONS

L'évaluation de la mise en œuvre par la Commission du programme ICSN conduit aux principales conclusions suivantes:

- Les projets ont été établis conformément aux documents stratégiques de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN).
- L'ICSN est dans le prolongement de la coopération en matière de sûreté nucléaire établie dans le cadre de TACIS et progressivement étendue à de nouveaux partenaires. Toutefois, la coopération avec la Fédération de Russie a été suspendue dans l'attente d'une solution à ses objections concernant la conclusion d'une convention de financement.
- Le développement d'une culture de la sûreté nucléaire à l'aide de l'ICSN a intégré les enseignements tirés du programme TACIS de sûreté nucléaire, tout en répondant aux besoins émergents dans le cadre d'un mandat qui n'est plus limité à la région de l'ex-Union soviétique.
- Le délai qui sépare l'identification d'un projet de sa mise en œuvre est actuellement de deux à trois ans en raison des longues procédures décisionnelles et d'adjudication et des procédures administratives généralement lourdes. La Commission devra examiner s'il est possible de réduire le cycle de la mise en œuvre des projets et réfléchir aux moyens d'y parvenir en adaptant les pratiques opérationnelles et de mise en œuvre actuelles.

- La Commission souscrit à la conclusion de l'évaluation indépendante selon laquelle la mise en œuvre du programme ICSN a été correctement ciblée et les projets ont été bien conçus. Si la mise en œuvre des projets est réussie, ils devraient contribuer à améliorer sensiblement la sûreté nucléaire et la culture de la sûreté nucléaire. Les projets ICSN axés sur l'échange de savoir-faire et de bonnes pratiques ont été particulièrement appréciés par les partenaires des pays couverts par le programme.
- Dans le cas des pays qui ne possèdent pas de programme nucléaire en tant que tel et n'ont pas l'intention d'en établir un, l'ICSN les aide à construire l'infrastructure réglementaire requise en ce qui concerne la sûreté nucléaire, en particulier pour la gestion des déchets nucléaires.
- Pour les pays qui envisagent de mettre en œuvre des programmes de production d'énergie nucléaire, l'ICSN les aide à construire l'infrastructure réglementaire obligatoire pour la sûreté nucléaire, tandis que dans le cas des pays qui possèdent des programmes nucléaires établis mais qui manquent de moyens sur le plan de la sûreté nucléaire, par manque de budget ou en raison de leur isolement, l'aide de l'ICSN va au renforcement des capacités et à l'amélioration de la culture de la sûreté nucléaire.
- Dans l'ensemble, le programme ICSN est devenu un instrument de coopération bien établi pour la sûreté nucléaire dans le monde entier.
- L'article 21 du règlement ICSN prévoit que la Commission puisse présenter, le cas échéant, une proposition législative contenant les modifications qu'il y a lieu d'apporter à l'instrument, en annexe au présent rapport d'évaluation. La Commission estime que les dispositions actuelles du règlement suffisent pour résoudre les problèmes qui ont été soulevés concernant la mise en œuvre du règlement ICSN et définir les moyens de les éliminer, et qu'il n'est, par conséquent, pas utile d'élaborer une nouvelle proposition législative.