

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 22.5.2008
COM (2008) 312 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires

(présentée par la Commission)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires

1. INTRODUCTION

L'accident de Tchernobyl de 1986 a mis en lumière les conséquences catastrophiques que peut avoir la conception boiteuse des centrales nucléaires dans les pays où la culture de la sûreté est insuffisante et où le cadre de sûreté et de réglementation mis en œuvre est inadéquat.

Tout porte à croire que le nombre de centrales nucléaires dans le monde va augmenter à mesure que les acteurs internationaux tenteront de renforcer leur sécurité énergétique en diversifiant les sources utilisées. L'objectif de ces acteurs est de rester économiquement compétitifs face aux records historiques atteints par le prix du pétrole ou de réduire, voire d'éliminer, les émissions de gaz à effet de serre.

La présente communication a pour but de passer en revue les défis en matière de sûreté et de sécurité posés par l'extension de la couverture géographique de l'énergie nucléaire et de proposer des recommandations concernant:

- (1) les questions clés pour lesquelles l'UE apporte une valeur ajoutée;
- (2) un programme de travail basé sur des priorités géographiques et techniques;
- (3) des composantes éventuelles de programmes de sûreté et de sécurité nucléaires afin de venir en aide aux pays tiers.

2. LA COUVERTURE DE L'ÉNERGIE NUCLEAIRE

La production d'énergie nucléaire est une composante essentielle de la palette énergétique de plusieurs pays développés et certains d'entre eux cherchent à étendre son utilisation. Ainsi, la Russie et la Chine ont toutes les deux annoncé leur intention d'accroître leur capacité nucléaire de plus de 20 GW chacune d'ici 2020. La Russie connaît également une expansion de ses ventes de technologie nucléaire: elle a vendu des centrales nucléaires à la Chine et à l'Inde (actuellement en construction) et a récemment conclu un contrat en vue de la construction d'une centrale nucléaire en Bulgarie.

Plusieurs pays qui ne produisent actuellement pas d'énergie nucléaire ont fait part de leur souhait de construire des centrales nucléaires. Certains sont voisins de l'UE (Jordanie, Égypte, Tunisie, Algérie, Maroc, Belarus) alors que d'autres comme l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, le Viêt Nam, la Thaïlande, le Chili et le Venezuela sont plus éloignés. La Ligue arabe et le Conseil de coopération du Golfe encouragent leurs États membres à recourir à l'énergie nucléaire. Certains de ces pays sont situés dans des régions connaissant une situation géopolitique difficile. Personne n'ignore les tensions provoquées par le développement du programme nucléaire iranien.

De par la maturité dont jouit son industrie nucléaire et grâce à sa longue expérience dans ce domaine, l'UE est en mesure de coopérer avec ses partenaires qui construisent ou souhaitent construire des centrales nucléaires afin de veiller à ce que l'ensemble de l'activité nucléaire réponde aux normes de sûreté et de sécurité les plus strictes. Les questions de sûreté et de non-prolifération doivent être considérées comme les deux piliers interdépendants de la politique de l'UE à cet égard.

3. SURETE NUCLEAIRE

3.1. Le programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire et son héritage

Après le démantèlement de l'Union soviétique en 1991, certains NEI possédaient des centrales nucléaires qui se différenciaient par leur âge et leur conception mais aucun ne disposait des ressources économiques, des capacités autonomes ou des politiques de gestion de la sûreté nécessaires pour les rendre conformes aux normes occidentales. L'AIEA a été chargée de relever les lacunes que présentaient l'Europe centrale et les NEI en matière de sûreté nucléaire. Le programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire a été instauré pour relever ces défis et a tenu compte de la stratégie adoptée par le G7 à Munich en 1992¹.

Il convient de poursuivre l'aide fournie depuis 1991 dans le cadre du programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire, notamment en Russie et en Ukraine et, dans une moindre mesure, au Kazakhstan et en Arménie. Une consolidation est nécessaire et certains secteurs traditionnels, tels que l'aide apportée aux instances de régulation, devront être maintenus dans un avenir proche. L'assistance sur site dans les centrales nucléaires porte de plus en plus sur la sûreté de leur exploitation et devra également se poursuivre.

En Russie, il est important de continuer à surveiller l'évolution des réacteurs de la première génération qui ne répondent pas aux normes internationales actuelles en matière de sûreté nucléaire et dont la modernisation n'est pas jugée rentable par l'UE. Cette question devra être abordée dans le cadre des échanges d'électricité entre les systèmes UCTE et IPS/UPS afin d'obtenir de la Russie l'engagement qu'elle fermera ces réacteurs au plus vite.

L'assainissement de l'héritage légué par la flotte du Nord dans le nord-ouest de la Russie se poursuivra. Le démantèlement et le stockage des déchets radioactifs provenant des sous-marins nucléaires, des brise-glaces, des bases flottantes et des bases terrestres engendrent de sérieux problèmes techniques et financiers. La CE a versé 40 Mio EUR au titre du programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire pour le volet «Sûreté nucléaire» du fonds de soutien au Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale (NDEP) et elle a réalisé plusieurs projets et études dans ce domaine. L'octroi de fonds supplémentaires est envisagé.

En Ukraine, l'UE fournit des contributions importantes au fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl (CSF), quelque 240 Mio EUR versés à ce jour, et au compte «Sûreté nucléaire» qui finance des projets liés au déclassé du site. Ces deux fonds sont gérés par la BERD. En outre, la Commission administre d'autres projets, notamment le complexe industriel de gestion des déchets radioactifs solides (ICSRM) financé par Tacis pour un montant total d'environ 50 Mio EUR. Des annonces de contributions

¹ Un programme parallèle a été adopté au titre du programme Phare afin d'améliorer la sûreté nucléaire dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

supplémentaires seront nécessaires pour financer les projets au titre du CSF et du compte «Sûreté nucléaire». Le mécanisme de prêt Euratom a permis d'accorder un prêt de 83 Mio USD pour financer le programme de modernisation des unités de Rovno 4 et de Khmelnytsky 2 (projet K2R4). Comme dans le cas de la Russie, les autorités de régulation continueront à bénéficier d'un soutien dans un avenir proche. L'assistance sur site dans les centrales nucléaires porte de plus en plus sur la sûreté de leur exploitation et devra se poursuivre.

Le protocole d'accord sur l'énergie signé avec l'Ukraine en 2005² prévoit l'évaluation de la sûreté des centrales nucléaires ukrainiennes. Un projet conjoint Commission – AIEA – Ukraine sur cette question, financé principalement par l'instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire, a vu le jour récemment. L'UE soutiendra l'adhésion finale de l'Ukraine à la Communauté de l'énergie si le degré de sûreté nucléaire de toutes les centrales ukrainiennes en activité est jugé satisfaisant. La mise à niveau de ces centrales en matière de sûreté est également une obligation qui incombe aux services ukrainiens de distribution d'énergie et qui figure dans le contrat relatif au prêt Euratom pour le projet K2R4.

En Arménie, la centrale nucléaire de Medzamor, un réacteur de la première génération de type soviétique, a été endommagée lors du violent séisme de 1988 et a dû être fermée. En raison des pénuries d'énergie, le gouvernement a malgré tout décidé de réactiver l'unité n° 2 de la centrale en 1995. Tout en priant instamment le gouvernement arménien d'arrêter une date fixe pour la fermeture de la centrale et, en coordination avec d'autres bailleurs de fonds sous les auspices de l'AIEA, l'UE a débloqué une enveloppe de quelque 25 Mio EUR pour procéder aux modifications les plus urgentes en matière de sûreté nucléaire. Dans l'intervalle, les autorités arméniennes ont cité 2016 comme date de fermeture prévue de la centrale. Cette date est inacceptable pour la communauté internationale et l'UE continue d'insister auprès des autorités arméniennes pour que la fermeture soit avancée. Toutefois, pour réduire les risques liés au fonctionnement prolongé de la centrale, en particulier dans la région du Caucase du Sud, il convient de maintenir l'aide allouée à la mise en œuvre des mesures les plus urgentes d'amélioration à court terme de la sûreté.

Au Kazakhstan, à la suite d'une demande d'aide adressée par le gouvernement à la communauté internationale, l'AIEA a pris les rênes d'un groupe de bailleurs de fonds internationaux chargé d'élaborer un plan d'évaluation du site d'essai d'armes nucléaires de Semipalatinsk. En raison de la participation importante de ses services à cette entreprise, la Commission a mené un projet d'inspection du site. En outre, elle continuera à financer des projets de déclassement de la centrale nucléaire d'Aktau.

Les services de la Commission continuent de participer activement au Groupe du G8 sur la sécurité et la sûreté nucléaires (GSSN), qui a repris les activités du Groupe de travail du G7 sur la sûreté nucléaire (GTSN), créé en 1992. Ce groupe a tracé les grandes lignes du programme d'amélioration de la sûreté nucléaire dans les NEI/PECO que financera la communauté internationale. En 1995, le GTSN a négocié le protocole d'accord entre l'Ukraine, le G7 et la Commission, ce qui a conduit à la fermeture, en décembre 2000, de la dernière unité en activité à Tchernobyl. Le groupe a joué un rôle important dans la recherche de crédits supplémentaires visant à couvrir les augmentations de coûts répétées des projets

² Protocole d'accord relatif à la coopération dans le domaine de l'énergie entre l'Union européenne et l'Ukraine, signé à Kiev le 1^{er} décembre 2005 par le président du Conseil européen, M. Blair, le président de la Commission européenne, M. Barroso, et le président de l'Ukraine, M. Iouchtchenko.

relatifs à Tchernobyl et dans la conduite des initiatives internationales en matière de sûreté et de sécurité nucléaires.

3.2. Nouveaux projets de sûreté nucléaire

Le fait que plusieurs de nos partenaires envisagent le lancement d'un programme nucléaire ou étendent leurs activités actuelles constitue un nouveau défi pour l'UE.

La plupart des «pays en développement» qui souhaitent s'engager dans un programme de production d'énergie nucléaire ne disposent pas actuellement de l'arsenal législatif et réglementaire nécessaire pour garantir la prépondérance de la sûreté dans les décisions en matière de conception, de construction et d'exploitation. En outre, ces pays manquent parfois du savoir-faire requis ou des infrastructures industrielles adéquates. Ces lacunes soulèvent des problèmes de sécurité et de sûreté nucléaires qui préoccupent l'UE. Par ailleurs, certains pays disposant déjà de programmes nucléaires, en particulier ceux où une expansion rapide est prévue, pourraient également nécessiter une aide extérieure considérable.

Étant donné que le programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire a pris fin en 2006, un nouvel **instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire** (ICSN) ayant une portée géographique mondiale a été adopté pour poursuivre et étendre les actions de la Commission dans le domaine de la sûreté et des garanties nucléaires. Les ressources financières prévues au titre de cet instrument, pour la période 2007-2013, s'élèvent à quelque 524 Mio EUR³. De plus, le mécanisme de prêt Euratom reste opérationnel pour la Russie, l'Ukraine et l'Arménie.

Étant donné que la Russie et l'Ukraine deviennent moins dépendantes des aides et que de nouveaux besoins surgissent dans des pays ne faisant pas partie des NEI, la Commission doit revoir la hiérarchisation de ses activités avec les pays tiers⁴ en matière de sûreté et de sécurité nucléaires. Les objectifs de l'assistance/la coopération futures apportées aux pays tiers peuvent être résumés comme suit:

- améliorer la culture de la sûreté nucléaire (y compris aux niveaux de la conception et de l'exploitation);
- améliorer la protection contre les rayons ionisants;
- traiter les problèmes liés aux déchets radioactifs et au combustible usé;
- aider à la mise en œuvre des garanties nucléaires.

La définition des programmes et des projets visant à atteindre ces objectifs tiendra compte des limites imposées par les moyens financiers et les ressources humaines disponibles.

3.3. Autres instruments

L'UE dispose de plusieurs autres instruments pour développer la coopération. Les questions de sûreté et de sécurité nucléaires sont couvertes par le traité Euratom, qui permet à la Commission, avec l'approbation du Conseil, de conclure des accords internationaux dans ce

³ Cette enveloppe sera surtout utilisée au titre de la ligne budgétaire 19.060401.

⁴ Les pays couverts par l'instrument de préadhésion sont exclus. En principe, les pays industrialisés/à hauts revenus sont également exclus.

domaine⁵: des accords visant à renforcer la coopération en matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et portant sur la recherche nucléaire ont été signés avec plusieurs pays, notamment l'Australie, le Canada, la Suisse, les États-Unis, le Japon, l'Argentine, l'Ukraine et l'Ouzbékistan.

L'UE a également signé des accords relatifs à la sûreté nucléaire avec des pays tels que l'Ukraine et le Kazakhstan. La Communauté est aussi partie à un nombre croissant d'accords internationaux avec des pays tiers et entend renforcer sa coopération avec des organisations internationales, notamment l'AIEA, pour promouvoir la non-prolifération, la sûreté et la sécurité nucléaires.

En outre, la politique communautaire de recherche et d'enseignement/formation dans le domaine nucléaire, qui inclut le programme de fission Euratom au titre du 7^e programme-cadre, est en mesure de financer des actions directes et indirectes menées par le Centre commun de recherche (CCR), ce qui pourrait déboucher sur d'importantes synergies dans les domaines de la sûreté et de la sécurité nucléaires.

4. SECURITE NUCLEAIRE ET NON-PROLIFERATION

4.1. Situation actuelle

La sûreté nucléaire (c'est-à-dire la sécurité de la conception, de l'exploitation et du déclassé des installations nucléaires ainsi que la régulation de l'élimination des déchets) ne peut être dissociée de la sécurité nucléaire (sécurité physique des installations nucléaires, trafic des matières nucléaires, contrôle des sources orphelines, capacité de détection, réponse d'urgence).

Compte tenu du double usage éventuel (pacifique et militaire) de certaines matières, équipements et installations nucléaires⁶, l'essor du nucléaire pourrait accroître les risques de prolifération⁷. De plus, le détournement éventuel, par des acteurs non étatiques, des technologies nucléaires pacifiques à des fins terroristes ou criminelles suscite d'importantes inquiétudes. La lutte contre le trafic de matières nucléaires requiert un nouveau renforcement des capacités aux niveaux national, régional et international.

Pour lutter contre les risques liés à la sécurité nucléaire, plusieurs initiatives ont récemment été lancées afin de renforcer les mécanismes de vérification de l'AIEA, les règles de contrôle des exportations de matières nucléaires, la surveillance des frontières et la «multilatéralisation» du cycle du combustible nucléaire⁸. La déclaration commune sur la

⁵ Chapitre 10 du traité Euratom (article 101).

⁶ Comme énoncé dans le règlement (CE) n° 1334/2000 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage.

⁷ Voir la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (telle que modifiée à Vienne le 8 juillet 2005).

⁸ C'est notamment le cas du partenariat mondial pour l'énergie nucléaire (GNEP), piloté par les États-Unis, grâce auquel un consortium de nations disposant d'une technologie nucléaire avancée fournirait des services liés au combustible ainsi que des réacteurs aux pays qui «acceptent de ne pas recourir à des activités liées au cycle du combustible» telles que l'enrichissement et le recyclage. Il s'agit essentiellement d'une forme de leasing du combustible qui rend le fournisseur responsable de l'élimination finale du combustible usé.

coopération accrue que préparent actuellement la Commission et l'AIEA vise également une réduction générale des risques liés à la sécurité dans le domaine nucléaire.

L'UE a manifesté son appui aux mesures mentionnées ci-dessus par l'intermédiaire de sa stratégie de 2003 contre la prolifération des armes de destruction massive et en apportant son soutien total à la résolution n° 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies (avril 2004). Conformément aux conclusions du CAGRE du 17 novembre 2003, l'UE entend également introduire la clause de non-prolifération dans les accords conclus avec des pays tiers. Par ailleurs, la Commission encouragera la ratification et la mise en œuvre, par l'ensemble des États qui disposent ou souhaitent disposer d'un programme nucléaire civil, de la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (modifiée à Vienne le 8 juillet 2005).

Le programme européen de protection des infrastructures critiques revêt aussi une dimension externe qui prévoit la conclusion de protocoles d'accord spécifiques et l'échange de meilleures pratiques avec des pays tiers afin d'améliorer la sécurité des infrastructures critiques.

Grâce aux programmes communautaires et aux actions conjointes du Conseil, l'UE s'emploie activement, depuis le début des années 1990, à réduire les risques de prolifération, tout particulièrement dans les pays de la CEI, et elle souhaite utiliser l'instrument de stabilité adopté récemment pour lutter contre les risques et les menaces qui pèsent sur la planète. L'instrument porte sur un éventail de questions qui visent à empêcher la prolifération des armes de destruction massive⁹. Enfin, les risques de prolifération seront également abordés lors de la révision en cours de la stratégie européenne de sécurité.

La sécurité d'approvisionnement en combustibles nucléaires est aussi un facteur essentiel pour les pays qui exploitent des centrales nucléaires et pour ceux qui envisagent de se lancer dans des programmes nucléaires. Pour assurer un fonctionnement stable et prévisible du marché, il est important que les fournisseurs et les utilisateurs de matières nucléaires entretiennent des relations durables. Euratom a conclu des accords de coopération avec les principaux pays fournisseurs (Australie, Canada, États-Unis, Kazakhstan). Ces accords prévoient des consultations régulières entre les parties. Ils renferment également des clauses sur «l'utilisation pacifique» des matières nucléaires et prévoient l'application de garanties qui restent valables si ces matières sont exportées vers des pays tiers.

4.2. Activités futures

La Communauté poursuivra ses efforts pour veiller à ce que la communauté internationale applique elle aussi les normes les plus élevées de non-prolifération, de sûreté et de sécurité actuellement développées au sein de la Communauté¹⁰. La Communauté doit être disposée à examiner les possibilités d'une coopération accrue avec des pays tiers afin de promouvoir la non-prolifération, la sûreté et la sécurité. Lors de la négociation et de la signature d'accords internationaux d'Euratom, la Communauté cherchera à obtenir l'adhésion de ses partenaires à l'ensemble des conventions internationales concernées. Dans ce contexte, il convient de noter que la Commission adressera au Conseil et au Parlement une communication spécifique sur

⁹ La principale ligne budgétaire utilisée à cet effet sera la 19.060201.

¹⁰ Voir la communication de la Commission du 10 janvier 2007 – Une politique de l'énergie pour l'Europe, COM(2007)1 final, pp. 18 et 19.

les compétences communautaires octroyées par le traité Euratom en matière de non-prolifération nucléaire.

5. VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE

Tout pays qui aspire à utiliser le nucléaire à des fins civiles et à respecter minutieusement les exigences en matière de sûreté et de sécurité reconnues sur le plan international devra s'efforcer de développer des capacités (tant en matière de ressources humaines et financières que d'infrastructures) et d'instaurer le cadre législatif et les institutions nécessaires au respect des obligations internationales. L'UE, par l'intermédiaire des institutions communautaires et des États membres, peut apporter une contribution substantielle reposant sur sa vaste expérience dans le domaine nucléaire, sur la mise en œuvre du programme Tacis relatif à la sûreté nucléaire (voir ci-dessus) et sur la gamme d'instruments dont elle dispose.

L'intervention de la Commission sera exclusivement axée sur les activités conçues pour améliorer la sûreté et la sécurité nucléaires, notamment des études, l'élaboration d'une législation, le renforcement des institutions et, dans certains cas exceptionnels de centrales nucléaires existantes, sur les équipements. Une attention particulière devra être accordée à la formation liée à la sûreté, à la sécurité et à la non-prolifération afin d'enrayer le manque de ressources humaines totalement formées dans les pays concernés. Les programmes de soutien devraient être conçus dans le but de garantir la viabilité une fois que l'aide de l'UE prend fin.

6. CRITERES DE PROGRAMMATION POUR LA PERIODE 2007-2013

La coopération avec les pays qui ont bénéficié de l'aide de Tacis se poursuivra dans un avenir proche. Pour les autres pays, les priorités de financement reposeront sur des critères stratégiques, géographiques et techniques.

6.1. Critères stratégiques et géographiques

Lors de la définition de priorités d'octroi d'aide en matière de sûreté et de sécurité nucléaires, il convient de tenir compte, en temps utile, des considérations stratégiques et géographiques suivantes:

- l'importance géographique, stratégique et géopolitique que présente le pays pour l'UE, y compris la proximité géographique et la contribution de l'instrument de coopération en matière de sûreté nucléaire (CSN) et de l'instrument de stabilité à la réalisation des objectifs de la politique européenne de voisinage¹¹;
- la volonté du pays de coopérer et ses références en matière de non-prolifération;
- la stabilité politique du pays et, plus particulièrement, ses capacités de contribution financière à long terme.

¹¹ Parmi les pays limitrophes qui souhaitent se lancer dans un programme nucléaire, les régions du Maghreb et du Mashrek revêtent une importance particulière compte tenu de leur proximité avec l'Union. Le Moyen-Orient figure au second rang des priorités.

6.2. Critères techniques

D'un point de vue technique, lorsque des priorités sont définies en matière de coopération de la CE avec des pays tiers, il convient de tenir compte des aspects suivants:

- l'urgence des problèmes¹² au regard de la sûreté des citoyens et des installations ainsi que de la sécurité;
- l'imminence du développement d'un programme nucléaire crédible par le pays.

En fonction de leur expérience dans le domaine nucléaire et de leurs ambitions déclarées, les différents pays tiers peuvent être classés comme suit:

- pays ayant des centrales nucléaires en activité;
- pays exploitant des réacteurs de recherche et souhaitant ou non s'engager dans un programme nucléaire;
- pays ne disposant pas de réacteur de recherche et souhaitant s'engager dans un programme nucléaire.

Outre les questions de sûreté nucléaire, certains pays devront renforcer la protection contre les rayons ionisants et se faire aider lors de la mise en œuvre des garanties nucléaires.

7. CONCLUSIONS

Étant donné que la couverture géographique de l'énergie nucléaire augmente, l'UE doit s'appuyer sur sa politique et son savoir-faire confirmés et poursuivre sa collaboration avec ses partenaires afin d'encourager l'application des normes les plus élevées en matière de sûreté et de sécurité nucléaires.

La Commission définira, avec ses partenaires, le type d'aide à fournir pour favoriser les meilleures pratiques dans les programmes nucléaires existants et, lorsque de nouveaux programmes seront lancés, pour garantir le respect total de la sûreté et de la sécurité dans les processus décisionnels, l'élaboration et l'exécution des plans et l'exploitation ultérieure des centrales.

¹² Il pourrait s'avérer nécessaire d'examiner en priorité la situation dans les pays disposant déjà de programmes nucléaires, notamment ceux qui ont connu un développement rapide et qui n'ont pas été pris en compte précédemment.