

DIVISION D'ORLÉANS

CODEP-OLS-2013-065023

Orléans, le 3 décembre 2013

Monsieur le Directeur du Centre Nucléaire de
Production d'Electricité de CHINON
BP 80
37420 AVOINE

OBJET : Contrôle des installations nucléaires de base
CNPE de / Chinon – INB n°107 et 132
Inspection n°INSSN-OLS-2013-0087 du 4 octobre 2013
« Management de la Sûreté : respect des engagements et écoute de la filière indépendante
de sûreté »

Monsieur le Directeur,

Dans le cadre des attributions de l'Autorité de sûreté nucléaire concernant le contrôle des installations nucléaires de base prévu à l'article L. 592-21 du code de l'environnement, une inspection courante a eu lieu le 4 octobre 2013 au CNPE de Chinon sur le thème « Management de la Sûreté : respect des engagements et écoute de la filière indépendante de sûreté ».

Suite aux constatations faites à cette occasion par les inspecteurs, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-dessous la synthèse de l'inspection ainsi que les principales demandes et observations qui en résultent.

Synthèse de l'inspection

L'inspection du 4 octobre 2013 avait pour objet de contrôler, d'une part, la gestion et la réalisation effective des actions correctives et engagements pris envers l'ASN et, d'autre part, l'organisation mise en œuvre par le site pour assurer les missions de son service sûreté qualité (SSQ) dont une partie compose la filière indépendante de sûreté (FIS).

Concernant le « respect des engagements », les inspecteurs se sont attachés à vérifier que les actions correctives décidées par le site pour répondre à des demandes de l'ASN ou à la suite d'événements significatifs sont réalisées dans les délais annoncés à l'ASN. Selon le processus de « respect des engagements » du CNPE de Chinon, ces actions correctives sont classées selon deux catégories : les engagements ou les éléments de visibilité, toutes deux suivies au travers de fiches de suivi d'actions (FSA) dans la base dite « suivi d'actions ».

.../...

A l'issue de leur contrôle, les inspecteurs considèrent que le processus de « respect des engagements » est satisfaisant et ils ont pu constater les effets positifs des améliorations apportées au processus depuis 2011, mais également depuis la dernière inspection de 2012 avec, en particulier, le transfert de responsabilité, des métiers vers le service RAS (Relations avec l'Autorité de Sûreté), de l'émission et du suivi des fiches de suivi d'actions.

Ainsi, les inspecteurs ont constaté positivement, lors de leur contrôle par sondage, que les fiches de suivi d'actions étaient renseignées avec plus de rigueur que par le passé et que les modes de preuve y étaient associés.

Des points de vigilance ont toutefois été mis en évidence par les inspecteurs, principalement sur des fiches ouvertes avant le renforcement du processus de suivi des FSA, en ce qui concerne les demandes de report d'échéance et le suivi des échéances ne pouvant pas être reportées. Les axes d'amélioration engagés dans ce domaine feront l'objet d'une attention particulière à l'avenir par les inspecteurs. Le site doit également veiller à l'anticipation et à la justification des demandes de report d'échéances.

Les inspecteurs ont ensuite recueilli des éléments leur permettant d'évaluer la qualité d'écoute de la FIS par la Direction du CNPE et la manière dont l'avis de la FIS est pris en compte en cas de désaccord avec les métiers sur l'évaluation de la sûreté des installations. Les inspecteurs ont estimé que des progrès pouvaient être recherchés dans la vérification par la FIS de l'état des installations pour ce qui touche les activités de maintenance et l'environnement.



A. Demandes d'actions correctives

Suivi des engagements et des éléments de visibilité

Lors de leur contrôle par sondage de fiches de suivi d'actions, les inspecteurs ont identifié deux types d'écarts à la note d'application NA.014 « Organisation des relations entre le CNPE et l'ASN » qui précise votre processus de « respect des engagements ». Cette note stipule notamment que « *lorsque l'échéance ne peut pas être tenue, le métier justifie, avant que l'échéance ne soit atteinte, dans le champ reporting de la fiche Suivi d'Action et sollicite le commanditaire pour formaliser ce report dans la fiche. La justification permet d'identifier les causes du non-respect de l'échéance et de tracer l'analyse d'impact du report de l'activité* ». Or, les inspecteurs ont relevé parmi les fiches d'action contrôlées par sondage :

- des échéances reportées sans justification ;
- des échéances reportées après la date échéance initiale ;
- des actions closes après l'échéance sans demande de report d'échéance.

Echéances reportées sans justification

Les écarts liés à des échéances reportées sans justification ont été relevés par les inspecteurs sur des FSA émises avant la mise en place du suivi des FSA par le service RAS. Ces demandes de report ont donc, conformément au processus en vigueur à cette époque, été validées en interne métier et ne nécessitaient pas l'approbation du commanditaire RAS, dont l'action de contrôle n'a par conséquent pas pu s'exercer.

Cependant, les inspecteurs estiment que toutes les actions prises envers l'ASN doivent faire l'objet d'une justification en cas de report de délai, justification devant permettre d'identifier les causes du non-respect de l'échéance et de tracer l'analyse d'impact du report de l'activité.

Demande A1 : je vous demande de veiller à ce que l'ensemble des actions prises envers l'ASN fasse l'objet d'une justification en cas de report de délai, notamment en balayant les FSA non closes, émises selon le précédent processus, ayant fait l'objet d'un ou de plusieurs reports d'échéance.

Parmi les FSA vues en écart, les inspecteurs estiment que, pour l'une d'entre elles, des actions correctives doivent être prises. Il s'agit de la FSA n°14913 : « Apporter des précisions sur le champ de responsabilité des personnes compétentes en radioprotection ».

Cette FSA concerne une action faisant suite à une demande de l'ASN émise lors de l'inspection de revue menée sur le thème de la radioprotection les 6 et 7 juin 2011. Les inspecteurs avaient relevé que chaque personne compétente en radioprotection (PCR) était désignée sur l'ensemble des missions dévolues au service compétent en radioprotection, hormis les PCR « sources », qui étaient les seules à être désignées sur leur domaine. Pourtant l'article R. 4451-114 du code du travail précise que : « *Lorsque l'employeur désigne plusieurs personnes compétentes, il précise l'étendue de leurs responsabilités respectives* ». Les inspecteurs vous avaient alors demandé en lettre de suites d'inspection (cf. courrier du 7 novembre 2011 référencé CODEP-OLS-2013-061735) de préciser l'étendue des responsabilités des PCR. Vous aviez répondu, en action corrective, qu'un travail serait mené avant le 30 juin 2012 pour « *apporter des précisions sur le champ des responsabilités des PCR* » et vous aviez pris un élément de visibilité envers l'ASN suivi par la fiche d'action n°14913.

A la lecture de cette fiche d'action le 4 octobre 2013, les inspecteurs ont constaté que l'action corrective était toujours en cours de réalisation, qu'un projet de note de répartition des responsabilités des PCR avait été rédigé, mais qu'il restait à être validé par le métier puis par la direction. La fiche d'action fait par ailleurs état de 5 demandes de report d'échéance successives, la dernière demande datant du 3 juillet 2013 et proposant une nouvelle échéance au 31/12/2013. Ces demandes de report ont toutes été validées par le métier lui-même, sans justification de l'impact du report de l'action.

Demande A2 : je vous demande de vous mettre en conformité avec l'article R. 4451-114 du code du travail. Vous me transmettez les éléments de preuve associés au plus tard pour le 31/12/2013.

Par ailleurs, vos représentants ont confirmé aux inspecteurs que l'application du processus actuel de « respect des engagements » aurait amené à classer cette action en tant qu'« engagement » et non « élément de visibilité », ce qui aurait sécurisé davantage le respect de son échéance.

Les inspecteurs ont noté que cette action serait désormais suivie par un « engagement » dont l'échéance de réalisation est maintenue au 31/12/2013.

Demande A3 : je vous demande de vous assurer que, parmi les EVI pris antérieurement à la mise en place du suivi des actions par la cellule RAS, aucun d'entre eux ne mériterait d'être suivi par un engagement en application de votre note de processus NA.014. Vous me ferez part des reclassements éventuels d'EVI en engagements.

Les inspecteurs ont également relevé que cet EVI n'était pas à l'ordre du jour de la réunion CSO (Commission Sûreté Opérationnelle) du 23/08/2013 dont ils ont consulté le compte-rendu. L'un des objectifs de cette réunion, de périodicité mensuelle, est notamment d'examiner les éléments de visibilité en dépassement d'échéance de plus de 2 mois.

L'absence de cet EVI dans la liste de ceux en retard de plus de 2 mois est expliquée par le fait que l'outil de suivi des actions se réfère à la dernière échéance validée en cas de report et non pas à l'échéance initiale pour statuer si un EVI est ou non en retard. Ainsi, vu que l'échéance de cet EVI avait été reportée au 31/12/2013, il n'était pas vu en retard de plus de 2 mois le 23/08/2013. Ce point avait déjà été souligné lors de l'inspection précédente et vous aviez proposé de mener une analyse sur les éléments de visibilité qui auraient fait l'objet de plusieurs demandes de report afin de juger ensuite de l'opportunité ou non de créer un indicateur de suivi de ces éléments.

A la lumière de cet écart, les inspecteurs estiment que le suivi en CSO des retards perd de son sens pour les éléments de visibilité dont l'échéance a été renégociée, dans la mesure où le retard est calculé par rapport à l'échéance affichée de la FSA, c'est-à-dire l'échéance renégociée. Ils attirent donc votre attention sur la vigilance à apporter aux reports d'échéance, mais également aux durées des reports accordés au regard du délai initial. L'ASN porte en effet un regard critique sur les échéances que vous affichez pour vos EVI dans les éléments que vous lui communiquez, en vous demandant dans certains cas de les raccourcir. Ce regard ne peut plus être exercé sur des échéances reportées, sauf *a posteriori* en inspection.

Demande A4 : je vous demande de prendre en compte le retour d'expérience de cet écart dans l'analyse que vous menez actuellement sur les éléments de visibilité faisant l'objet de report d'échéance. En particulier, vous vous positionnerez sur la suffisance du suivi des retards par rapport à l'échéance renégociée. Le cas échéant, vous me présenterez les actions correctives que vous comptez mettre en œuvre.

☺

Echéances non reportées, ou reportées après la date de première échéance

Les inspecteurs ont recensé plusieurs FSA pour lesquelles l'échéance n'a pu être tenue, et cela sans que le métier n'ait sollicité de report, et d'autres, moins nombreuses, pour lesquelles le report a été sollicité quelques semaines après l'échéance initiale.

Certains des responsables des métiers rencontrés ont indiqué qu'ils préféreraient dans certains cas ne pas demander de report, dans la mesure où ils ne considéraient pas justifiable d'accorder de délai supplémentaire au pilote ou plus simplement qu'ils ne souhaitent pas demander de report pour ne pas relâcher la pression exercée sur le pilote.

Cependant, cette pratique n'est pas conforme à votre processus et les inspecteurs rappellent que, même dans ce cas, l'analyse d'impact du report de l'activité doit avoir été menée et tracée, et ce avant que l'échéance ne soit dépassée.

Demande A5 : je vous demande de prendre les mesures organisationnelles et managériales nécessaires pour que votre note de processus soit respectée, ou le cas échéant de la faire évoluer.

.../...

Parmi les FSA où les inspecteurs ont constaté que l'échéance de réalisation n'avait pas été tenue, et pour lesquelles aucune analyse d'impact n'était présente, les inspecteurs tiennent à attirer votre attention sur l'une d'entre elles.

Il s'agit de la FSA n°13107 émise en 2010 à la suite d'un événement significatif en lien avec l'épreuve hydraulique du circuit primaire. L'action corrective proposée, consistant à organiser une « réunion de partage de l'analyse des risques des épreuves hydrauliques du CPP avec les membres du projet d'arrêt » avait pour échéance le 30 avril 2013, c'est-à-dire avant l'épreuve hydraulique du circuit primaire du réacteur B1.

Or, cette FSA n'était toujours pas à l'état CLOS le jour de l'inspection et vos représentants ont indiqué aux inspecteurs qu'ils avaient "perdu de vue" cette action qui avait été prise avant le renforcement du processus de respect des engagements. En effet, cette action avait été mal classée et n'apparaissait donc pas parmi les éléments de visibilité suivis par le service RAS.

Vos représentants ont indiqué que l'analyse de risque avait fait l'objet d'un partage et que les autres actions correctives liées à cet événement significatif avaient été mises en œuvre mais aucun mode de preuve n'a pu être apporté.

Demande A6 : je vous demande de vérifier qu'il n'existe pas d'autres actions « historiques » portées par les métiers qui échappent à votre processus actuel de suivi par le service RAS.

L'application du nouveau processus à cette action aurait permis d'éviter qu'elle ne soit perdue de vue et le métier aurait fait l'objet de plusieurs relances. Cependant, dans la mesure où, malgré ces relances, certaines actions sont réalisées postérieurement à l'échéance sans qu'aucune analyse de l'impact ne soit réalisée, les inspecteurs considèrent qu'il est important de sécuriser davantage le respect des échéances de ce type d'actions dont la mise en œuvre est liée ou corrélée à une échéance précise de la vie de votre installation. Parmi ces actions se trouvent, en particulier, toutes celles devant être mises en œuvre avant ou lors d'un arrêt de réacteur.

Vos représentants ont indiqué, lors de l'inspection, qu'ils réfléchissaient à mettre en place différentes catégories d'éléments de visibilité selon leurs enjeux ou selon qu'ils concernent, par exemple, des actions correctives à mener à court terme ou plutôt des pistes d'amélioration à mener à plus long terme.

Demande A7 : je vous demande de réfléchir à une organisation vous permettant de sécuriser davantage le respect des échéances des actions correctives devant être menées impérativement avant l'échéance définie, sans possibilité de report ou de retard.

∞

SSQ et Filière indépendante de sûreté

La directive DI 106 précise les responsabilités et missions de la structure sûreté qualité en indiquant notamment que ses quatre missions (vérification, analyse, conseil-assistance et ingénierie de sûreté-qualité) portent sur l'ensemble des activités du site et répondent à une finalité commune : prévenir les dysfonctionnements par une identification précoce des risques liés aux différentes activités (anticipation et prévention).

.../...

La note d'organisation NOS001 de votre service SSQ, dans son paragraphe 7.1.5 consacré à la section « sûreté », décline bien ces quatre missions dans le domaine de la sûreté. Toutefois, on ne retrouve dans cette note aucune déclinaison précise et formelle de l'exigence de la DI 106 de réaliser des actions de vérification des activités de maintenance sur le matériel IPS (nota 8 du paragraphe 4.2.2 de la DI 106). Ainsi, si des contrôles par sondage des essais périodiques ou essais de requalification sont bien explicitement prévus, on ne trouve, par exemple, aucune demande de contrôle par sondage des PBMP au titre de la mission de vérification, ni aucune mission d'ingénierie de sûreté dans ce domaine. Quand bien même ces missions seraient assurées dans les faits par votre ingénieur sûreté « maintenance » (ISM), les inspecteurs ont noté que cet agent ne fait pas partie de la filière indépendante de sûreté (FIS) de votre CNPE.

Demande A8 : je vous demande de préciser ou de formaliser dans votre organisation la déclinaison de la DI 106 concernant la vérification des activités de maintenance sur matériels IPS.

La note d'organisation NOS001 de votre service SSQ, dans son paragraphe 7.1.7 consacré à la section qualité ne cite pas les mêmes domaines d'activité couverts pour chacune des quatre missions de base : ainsi la sûreté et le transport ne sont pas cités dans la mission d'audit et vérification de cette section.

Les inspecteurs notent également que le SSQ n'est responsable de la gestion et de la mise à jour de la documentation que pour le domaine « sûreté », pas dans les domaines du transport, de la radioprotection ou de l'environnement : ainsi, à titre d'exemple, ni les référentiels de conception et d'exploitation fournis à l'appui des demandes d'adjonction d'équipements nécessaires au fonctionnement de l'INB, ni les notes de déclinaison des décisions « rejets » ne sont examinés par le SSQ, sauf au travers des audits. Les inspecteurs ont noté que votre ISM exerce une action de vérification des fiches d'analyse du cadre réglementaire (FACR) de vos dossiers de modification mais il ne fait pas partie de la FIS.

Enfin on note que les domaines du transport, de la radioprotection et de l'environnement ne font pas l'objet de « vérifications », en temps réel alors que certaines opérations d'exploitation ou de maintenance sont susceptibles d'avoir un impact immédiat vis-à-vis de votre référentiel ou des décisions de l'ASN qui vous réglementent en matière d'environnement ou de radioprotection.

Demande A9 : je vous demande de vérifier que votre organisation est suffisamment robuste, notamment vis à vis de l'application de l'arrêté INB, pour permettre la réalisation de vérifications en temps réel et/ou différé permettant à la FIS de porter un jugement critique sur l'état des installations avec une vision intégrée de la sûreté comprenant notamment l'environnement et la radioprotection. Je vous demande de modifier et clarifier vos notes d'organisation pour qu'elles décrivent une situation répondant aux objectifs visés ci-dessus de la DI 106 en matière de responsabilités et missions du SSQ.

Votre note NGE03041 laisse la possibilité à votre ingénieur sûreté « d'appui », présent en heures ouvrables, de ne pas être habilité à la conduite incidentelle et accidentelle, ce qui est contraire à une disposition prévue au paragraphe 4.7 de la DI 106.

Demande A10 : je vous demande de modifier votre organisation pour qu'elle prévoit la présence sur site de deux ingénieurs sûreté habilités à la conduite incidentelle et accidentelle pendant les heures ouvrables.

B. Demandes de compléments d'information

Filière indépendante de sûreté

Il est organisé deux fois par an un CTS « à froid » spécifique de réexamen des arbitrages pour lequel la FIS identifie les ESS sur lesquels elle n'a pas été suivie par la Direction du CNPE et dont elle souhaite un réexamen au vu d'éléments nouveaux.

Ces CTS « à froid » ne reviennent que sur les événements ayant fait l'objet d'un arbitrage (pas de ré-interrogation sur les événements ayant fait l'objet d'un accord de non déclaration entre le métier et la FIS à l'époque, pas de recherche de prise en compte d'éléments nouveaux de contexte, notamment le fait qu'un autre CNPE ait pu déclarer cet événement en tant qu'ESS).

Demande B1 : je vous demande d'examiner la pertinence de procéder, lors des CTS de réexamen des arbitrages, à une réévaluation plus étendue des événements, notamment ceux des domaines environnement et radioprotection.

∞

C. Observations

Pas d'observation

∞

Vous voudrez bien me faire part de vos observations et réponses concernant ces points dans un délai qui n'excèdera pas deux mois. Pour les engagements que vous seriez amené à prendre, je vous demande de les identifier clairement et d'en préciser, pour chacun, l'échéance de réalisation.

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

L'adjoint au Chef de la Division d'Orléans

Signé par : Pierre BOQUEL