

SÉANCE DU 1er AVRIL 2020

DÉCISION N° 2020 / 56 / PNGMDR / 10

**CINQUIÈME ÉDITION DU PLAN NATIONAL
DE GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS**

La Commission nationale du débat public,

- vu le code de l'environnement en ses articles L. 121-1 et suivants, notamment les articles L. 121-3, L. 121-8, L. 121-13 et L. 121-14,
- vu l'article R. 121-13 et l'arrêté du 29 juillet 2019 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières, des délégués régionaux et des garants désignés par la CNDP, notamment son article 3,
- vu sa décision n°2018/30/PNGMDR/1 du 4 avril 2018, décidant de l'organisation d'un débat public sur la cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs,
- vu ses décisions n°2018/34/PNGMDR/2, n°2018/35/PNGMDR/3, n°2018/51/PNGMDR/4, n°2108/67/PNGMDR/5, n°2018/105/ PNGMDR/6, désignant la Présidente et les membres de la commission particulière du débat public,
- vu le courrier en date du 27 décembre 2018, de Madame Virginie SCHWARZ, directrice de l'énergie et de Monsieur Olivier GUPTA, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire, transmettant le dossier des personnes responsables du plan,
- vu sa décision n°2019/25/PNGMDR/7, du 6 février 2019, adoptant le dossier des personnes responsables du plan sur le projet de cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs sous réserve de le compléter par des fiches mettant en évidence les enjeux environnementaux et sanitaires, de joindre à ce dossier la synthèse du travail de clarification des controverses et de décaler la date de démarrage du débat après le 15 avril, date annoncée des conclusions du Grand débat national,
- vu le compte rendu et le bilan du débat public présenté le 25 novembre 2019,
- vu la décision des personnes responsables du plan publiée le 21 février 2020
- vu la communication de la Commission nationale du débat public du 17 mars 2020, CORONAVIRUS, détaillant les mesures d'adaptation de son activité suite aux annonces du Président de la République du 16 mars 2020,
- vu l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période,

Sur avis de la commission particulière présenté dans le tableau ci-joint et après en avoir délibéré,

DÉCIDE :

Article 1 :

La Commission nationale prend acte de la décision du 21 février 2020, du Ministère de la transition écologique et solidaire et de l'Autorité de Sûreté nucléaire (ASN), personnes responsables du plan, consécutive au débat public dans le cadre de la préparation de la cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, publiée au Journal officiel de la République française.

Article 2 :

La décision publiée par les personnes responsables du plan tient compte dans l'ensemble des enseignements du débat public tirés par la Commission particulière. La Commission nationale souhaite que cette décision se traduise, dès la phase de concertation post débat public, par l'élaboration de procédures précises sur chaque sujet.

La Commission note en particulier que le débat public a engagé les personnes responsables du plan :

- à proposer des évolutions sur la gouvernance du plan national ;
- à renforcer l'articulation de ce plan avec les grandes orientations de la politique énergétique, notamment en revoyant sa périodicité ;
- à poser les jalons décisionnels du projet CIGEO ainsi que la gouvernance à mettre en œuvre afin de pouvoir réinterroger les choix effectués ;
- à soutenir la recherche sur les voies de traitement des déchets à haute activité et vie longue alternatives au stockage géologique profond.

La Commission rappelle qu'en application des dispositions générales relatives aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale (articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement), et des dispositions spécifiques relatives au PNGMDR, la 5ème édition du PNGMDR devra comporter les développements requis sur les points suivants : l'intégration des questions transversales mises en exergue par le débat public (impacts environnementaux, sanitaires, économiques, gestion des transports, prise en compte des impacts territoriaux), l'évolution du classement entre matières et déchets, la prise en charge des déchets historiques et la mise en place d'une filière complète destinée aux déchets à faible activité et à vie longue.

Article 3 :

Mesdames Isabelle BARTHE, Marie Line MEAUX et Monsieur Philippe QUEVREMONT sont désigné.e.s garant.e.s chargé.e.s de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la consultation numérique sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

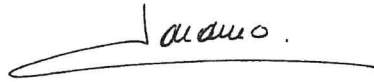
Article 4 :

Les garant.e.s établiront un rapport sur l'exécution de leur mission, qui sera joint au dossier de consultation.

Article 5 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République.

La Présidente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno', with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO

Retours CPDP PNGMDR sur la décision de MO

Thèmes développés ou ccl tirées dans le CR de la CPDP	Présence dans la décision MO	Observations
<p><u>Sur la classification des substances radioactives</u> :nécessité d'adapter dans le temps la décision de classement de substances en matières ou en déchets en fonction des évolutions affectant les techniques de retraitement et des besoins réels de chaque catégorie de combustibles.</p>	<p>Article 4 : "Le contrôle du caractère valorisable des matières radioactives sera renforcé, au regard notamment des perspectives envisagées et des volumes en jeu, par la définition de plans d'action, comportant des jalons engageant les industriels, et qui seront périodiquement réévalués. Les études de faisabilité du stockage des substances radioactives dont l'utilisation ultérieure n'est pas certaine seront poursuivies."</p>	<p>La CPDP relève que le contenu concret de cette disposition est incertain et qu'elle suscite plusieurs interrogations : amènera-t-elle des éléments nouveaux par rapport aux dispositions législatives (L542-3-2 CE) existantes ? Comment et à quelles échéances ce renforcement interviendra-t-il ? Quelle sera la nature de ces plans d'action, leurs objectifs ? L'Etat procédera-t-il lui-même à une requalification de matières en déchets, comme il en a le pouvoir ? Elle rappelle les dispositions de l'article L.542-3 prévoyant une évaluation décennale de tout « le dispositif d'autorisation et de contrôle applicable aux activités et installations de gestion des matières et déchets radioactifs ». Ces dispositions pourraient conduire, à l'initiative de l'Etat et pas des détenteurs de matières et déchets, à expertiser, y compris sous l'angle éthique, et le cas échéant, à modifier le classement matières-déchets pratiqué par les détenteurs, sous le contrôle de l'ASN.</p>
<p><u>Sur l'entreposage des combustibles usés : nécessité de développer de nouvelles capacités d'entreposage pour les combustibles usés au regard des besoins à horizon 2030</u></p>	<p>Article 5 alinéas 1 à 4 : "Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux liés à la mise en oeuvre de nouvelles capacités d'entreposage centralisées sous eau en tenant compte des délais nécessaires à leur construction. Le PNGMDR mènera des travaux en vue d'une évaluation plus précise des perspectives de saturation des entreposages de combustibles usés au regard des orientations de la PPE. Le PNGMDR prévoira également le recensement des besoins à long terme en entreposage, au regard des délais de construction de nouvelles capacités et selon différents scénarios d'évolution de la politique énergétique. Le Gouvernement étendra le périmètre de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs prévu à l'article L. 542-12 du code de l'environnement, afin que celui-ci permette un suivi régulier des capacités d'entreposage.</p>	<p>La CPDP rappelle que la phase de clarification des controverses techniques du débat public avait permis de partager la nécessité d'accroître les capacités d'entreposage des combustibles usés, ce que le débat lui-même a confirmé. Elle relève que les responsables du plan prennent acte de ce besoin et indiquent la poursuite des travaux sur la mise en oeuvre de ces nouvelles capacités d'entreposage. Elle rappelle qu'ils devront, pour une entrée en service en 2030, rapidement, et de façon ouverte, poser les questions de savoir s'il convient de retenir un ou plusieurs sites, et de leur localisation, ces questions étant apparues dans le débat comme très sensibles au regard de leur dimension territoriale. Le public et les associations locales doivent y être associés dès la phase de recherche du/des sites afin de ne pas être mis devant le fait accompli.</p>
<p>Intérêt d'étudier pour ce faire les avantages comparatifs de l'entreposage à sec ou en piscine</p>	<p>Article 5 alinéa 5: "Le PNGMDR étudiera par ailleurs les délais de déploiement d'une solution d'entreposage à sec et la nature des combustibles usés qui pourraient y être entreposés, si cela s'avérait nécessaire en réponse à un aléa fort sur le « cycle du combustible » ou à une évolution de politique énergétique."</p>	<p>Sur les modalités de l'entreposage, à sec ou en piscine, la CPDP prend acte de ce que, dans certaines hypothèses (aléa fort sur le cycle du combustible, évolution de la politique énergétique), une solution d'entreposage à sec pourrait être déployée, les délais et la nature des combustibles concernés étant étudiés au sein du PNGMDR ; l'importance de prendre en considération en amont la dimension territoriale et d'associer le public doit être rappelée.</p>

<p>Sur la gestion des déchets de très faible activité (TFA) : les éventuelles évolutions (seuils de libération ou dérogations au principe du zonage) doivent prendre en compte la grande sensibilité du public aux enjeux de traçabilité, d'effectivité des contrôles, d'indépendance de ceux qui ont la responsabilité, et d'association de la société civile.</p>	<p>Article 6 : "Le Gouvernement fera évoluer le cadre réglementaire applicable à la gestion des déchets de très faible activité, afin d'introduire une nouvelle possibilité de dérogations ciblées permettant, après fusion et décontamination, une valorisation au cas par cas de déchets radioactifs métalliques de très faible activité. Le PNGMDR formulera des recommandations quant aux modalités de mise en œuvre de telles dérogations, en termes de sûreté et de radioprotection, d'association des citoyens, de transparence, de contrôle et de traçabilité, en prenant en considération les travaux menés par le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire sur le sujet."</p>	<p>La CPDP considère que cette disposition correspond aux expressions majoritairement exprimées par le public pendant le débat.</p>
<p>Sur la gestion des déchets faible activité-vie longue (FA-VL) : Nécessité de choisir les solutions les plus adaptées à chaque catégorie de déchets à partir d'expertises techniques complémentaires puis d'une concertation avec le public, incluant les impacts territoriaux des solutions envisageables.</p>	<p>Article 7 : "Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux dans la continuité du PNGMDR actuel, avec la définition d'une stratégie de gestion qui tiennent compte de la diversité des déchets de faible activité à vie longue. Cette stratégie intégrera la caractérisation des enjeux de sûreté mais également des enjeux environnementaux et territoriaux des différentes solutions de gestion, définira le rôle possible de la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendœuvre-Soulaines, et prévoira la définition d'une solution définitive de gestion pour les déchets, notamment historiques, de l'établissement d'Orano Malvézi."</p>	<p>La CPDP relève que porter une attention accrue aux enjeux sanitaires, environnementaux et territoriaux correspond à l'un des enseignements du débat public, et ce dans tous les territoires, tel le territoire de la communauté de communes de Vendœuvre-Soulaines expressément visé.</p>
<p>Nécessité d'apporter des réponses adaptées à des catégories particulières de déchets :</p>	<p>Article 9 : "Les principes de la gestion des résidus historiques de traitement de conversion de l'uranium, des stockages historiques et des déchets miniers seront définis dans le prochain PNGMDR. La responsabilité de la mise en œuvre de ces principes sera portée par les autorités administratives compétentes, dans le cadre réglementaire existant en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ou d'installations nucléaires de base. Une meilleure information et participation des territoires aux décisions visent les sites d'entreposage et de stockage de ces substances particulières seront recherchées."</p>	<p>La CPDP constate que les principes annoncés ne sont pas précisés et suscitent plusieurs interrogations : Quelle sera leur portée réelle des lors que la réglementation existante sera maintenue? Les inflexions à attendre seront-elles limitées à une meilleure information et participation du public sur les territoires, demandées par le public pendant le débat? Quel sera le rôle des CLI et des CSS ?</p>
<p>> miniers</p>	<p>Idem article 9</p>	<p>La CPDP constate que les principes annoncés ne sont pas précisés et suscitent plusieurs interrogations : Quelle sera leur portée réelle des lors que la réglementation existante sera maintenue? Les inflexions à attendre seront-elles limitées à une meilleure information et participation du public sur les territoires, demandées par le public pendant le débat? Quel sera le rôle des CSS ?</p>
<p>> historiques</p>	<p>Idem article 9 + article 7 : "Cette stratégie intégrera la caractérisation des enjeux de sûreté mais également des enjeux environnementaux et territoriaux des différentes solutions de gestion, définira le rôle possible de la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendœuvre-Soulaines, et prévoira la définition d'une solution définitive de gestion pour les déchets, notamment historiques, de l'établissement d'Orano Malvézi."</p>	<p>La CPDP relève que la décision ne précise pas les conditions de financement d'une meilleure prise en compte des déchets historiques, pourtant demandée au cours du débat par la Cour des Comptes, l'ASN et l'ASND, et reconnue par le CEA.</p>

<p>L'intégration dans le PNGMDR de sujets transversaux auxquels le public s'est montré particulièrement sensible :</p>	<p>Article 10 : "L'évaluation des impacts environnementaux, sanitaires et économiques des choix de gestion des matières et des déchets radioactifs pris par le PNGMDR sera renforcée. Un état des lieux des questions transverses dont le débat public a montré la sensibilité (transports, environnement, santé, économie, nocivité des déchets, impacts territoriaux...), sera établi de manière participative et les modalités de réponse à ces questions seront définies dans le PNGMDR."</p>	<p>La CPDP constate que la décision ne précise pas les orientations du renforcement annoncé, ni quelles pourraient être les conséquences à tirer de l'état des lieux prévu. La décision est muette sur l'expertise collective proposée. Elle rappelle que le PNGMDR, qui relève de la directive plans-programmes, ne peut pas se contenter de faire un « état des lieux des questions » et d'établir les « modalités de réponse », mais doit présenter les réponses de l'Etat, soumises à l'avis de l'AE pour les enjeux environnementaux (y compris santé), à l'ASN (si elle est extérieure à la préparation du PNGMDR...) et à consultation publique avant validation du plan pour tous les autres. Elle rappelle également que le PNGMDR doit présenter, pour chaque solution retenue, quelles alternatives ont été étudiées et pourquoi la solution retenue a été estimée la meilleure en fonction des impacts environnementaux, sanitaires, sociaux, économiques.</p>
<p>> santé publique</p>	<p>Cf. Article 10</p>	<p>Idem</p>
<p>> transports</p>	<p>Cf. Article 10</p>	<p>Idem</p>
<p>> économie</p>	<p>Cf. Article 10 + article 8 alinéa 4 : "La mise à jour de l'évaluation des coûts du projet Cigéo arrêtée par le ministre chargé de l'énergie conformément à l'article L. 542-12 du code de l'environnement sera rendue publique lors du processus d'autorisation de création de Cigéo."</p>	<p>La CPDP constate qu'il n'est pas prévu de préciser quelles seraient les conséquences économiques d'une révision de la classification en matières ou déchets des substances radioactives détenues par les opérateurs. Elle estime que, pour le projet Cigéo, la décision ne répond pas à ce qui a été dit pendant le débat, car il ne s'agit précisément pas de fixer définitivement un coût au moment de la décision d'autorisation de création, mais de le réviser pendant toute la vie du projet (révisions décennales de l'art L.542-3), pour une prise en compte actualisée dans les provisions des exploitants.</p>

<p>> impact sur les territoires</p>	<p>Cf. Article 10 + article 9 : "Une meilleure information et participation des territoires aux décisions visant les sites d'entreposage et de stockage de ces substances particulières (résidus historiques de traitement de conversion de l'uranium, stockages historiques et déchets miniers) seront recherchées." Article 6 : "Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux sur la recherche de capacités de stockage supplémentaires au travers de l'identification d'un deuxième centre de stockage, potentiellement implanté sur la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendœuvre-Souaines, et de la comparaison des avantages et inconvénients, du point de vue de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement, d'installations de stockage décentralisées, à proximité des sites de producteurs."</p>	<p>La CPDP rappelle que le PNGMDR est un plan-programme soumis à évaluation environnementale et consultation du public, en amont du stade des projets, ce qui suppose que les localisations envisagées de projets futurs soient citées et débattues dans les PNGMDR successifs. La CPDP estime regrettable que les responsables du plan n'aient pas précisé leurs intentions concernant la recherche de capacités de stockage supplémentaires dans le "dossier du maître d'ouvrage", ce qui aurait permis au public d'exercer effectivement son droit à l'information et à la participation. La CPDP estime qu'une comparaison des avantages et inconvénients respectifs des différentes solutions géographiques reste indispensable, en y associant le public.</p>
<p>Sur la gestion des déchets de haute et moyenne activité à vie longue (MAH-A-VL) : nécessité de structurer la gestion des MAH-A-VL autour des échéances de la révision décennale</p>	<p>Article 8 alinéas 1 et 2 : "Le PNGMDR précisera les conditions de mise en oeuvre de la réversibilité du stockage, en particulier en matière de récupérabilité des colis, les jalons décisionnels du projet Cigéo ainsi que la gouvernance à mettre en oeuvre afin de pouvoir réinterroger les choix effectués. Le PNGMDR définira les objectifs et les critères de réussite de la phase industrielle pilote prévue à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, les modalités d'information du public entre deux mises à jour successives du plan directeur d'exploitation prévu à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, ainsi que les modalités d'association du public aux étapes structurantes de développement du projet Cigéo."</p>	<p>La CPDP constate que la décision est muette quant à la proposition d'articuler le PNGMDR avec l'évaluation et la révision décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets. Elle relève toutefois que les responsables du plan tiennent compte du débat en marquant l'importance des jalons décisionnels de Cigéo, qui seront précisés dans le PNGMDR, donc avec les parties prenantes, les ONG et le public.</p>
<p>Sur la gestion des déchets HAMMA-VL : nécessité de penser un dispositif de participation effective du public aux décisions prises sur la gestion des MAH-A-VL dans le cadre de ces révisions décennales</p>	<p>Article 8 alinéas 1 et 2 Cf.</p>	<p>La CPDP indique que les mentions de la mise en oeuvre d'une gouvernance afin de pouvoir réinterroger les choix effectués, puis de la présence du public à travers des modalités d'information ou d'association selon les phases de développement du projet correspondent à une demande forte exprimée tout au long du débat public, sous réserve des modalités concrètes à venir. Elle souligne la nécessité d'articuler rapidement l'action du groupe de travail PNGMDR avec la concertation post débat public Cigéo en cours (sous la responsabilité de l'ANDRA), notamment la réflexion engagée par le HCTISN sur sollicitation de l'ANDRA (dont les conclusions sont attendues fin 2020 au même moment qu'ela publication de la 5ème édition du plan...), et la concertation post-débat public PNGMDR.</p>

<p><u>Sur la gestion des déchets HA/MA-VL</u> : les options alternatives</p>	<p>Article 8 alinéa 3 : "Sur la base notamment du rapport remis par l'IRSN dans le cadre du débat public, présentant le panorama international des recherches sur les alternatives au stockage géologique profond, le PNGMDR organisera le soutien public à la recherche sur des voies de traitement, en dégageant des pistes sur lesquelles il serait opportun de travailler, au moyen d'une expertise commune de différents organismes de recherche (CEA, CNRS, IRSN, autres organismes de recherche). Il précisera les modalités d'information du public sur le sujet."</p>	<p>La CPDP considère que l'organisation d'une expertise commune sur la recherche d'alternatives au stockage géologique profond est une conséquence logique du débat public. L'organisation du soutien public à la recherche répond à une demande très présente dans le débat public.</p>
<p><u>Sur la gouvernance</u> : Nécessité de faire évoluer la gouvernance du PNGMDR de manière à mieux prendre en compte : les enjeux éthiques, les échéances de temps particulièrement longues impliquées</p>		<p>La CPDP constate que la décision est muette sur ces points</p>
<p><u>Sur la gouvernance</u> : nécessité de questionner le double rôle de l'ASN</p>	<p>Article 3 alinéas 2 et 3 : "Au stade de l'élaboration des prochaines éditions du PNGMDR, un processus d'association renforcée des parties prenantes sera mis en œuvre, impliquant en particulier la désignation d'une personnalité extérieure au Gouvernement et à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour animer ces travaux préparatoires sur les orientations stratégiques. Le GT PNGMDR poursuivra les travaux de déclinaison opérationnelle et d'analyse régulière des résultats des études relevant du plan, sous la double présidence du ministre chargé de l'énergie et de l'ASN."</p>	<p>La CPDP relève que la décision semble confirmer le double rôle de l'ASN, à la fois coresponsable du plan avec le ministère chargé de l'énergie et autorité de contrôle indépendante. Elle considère que le rôle de la personnalité extérieure annoncée, présentée comme ayant une mission d'animation des travaux préparatoires sur les orientations stratégiques, est ambigu par rapport au maître d'ouvrage (Etat) et à l'autorité de contrôle (ASN).</p>
<p><u>Sur la gouvernance</u> : Nécessité de faire évoluer la gouvernance du PNGMDR de manière à mieux prendre en compte la nécessaire implication du public via un dispositif d'association continu (Cf. plus haut sur la révision décennale & concertation post-débat public)</p>	<p>Article 3 alinéa 1 : "Il sera proposé d'élargir la composition de l'instance de gouvernance du PNGMDR aux élus de la nation, à la société civile, et aux représentants des collectivités territoriales, en complément de la participation des associations de protection de l'environnement." Article 3 alinéa 4 : "Dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine édition du PNGMDR, une communication régulière, accessible au grand public, sur l'évaluation du fonctionnement des filières de gestion de déchets sera recherchée. Elle visera à mettre à disposition du public des données factuelles et consolidées permettant d'éclairer les enjeux associés."</p>	<p>La CPDP indique que le projet d'associer à l'instance de gouvernance les élus de la Nation, la société civile et des représentants des collectivités territoriales répond à une demande forte exprimée dans le débat public. Elle s'interroge toutefois sur la qualification d'instance de gouvernance donnée au groupe de travail PNGMDR qui n'apparaît pas comme une instance de participation à l'élaboration des décisions, laquelle suppose des règles (vote au vu de dossiers argumentés, avis publics...). Elle relève par ailleurs que la mention du "grand public" n'est faite qu'en lien avec des actions de communication et d'accès à l'information et estime qu'il manque l'aspect essentiel, de « participation à l'élaboration des décisions ».</p>

<p>Sur l'articulation du PNGMDR avec les autres plans : nécessité de mettre en cohérence la durée de vie du PNGMDR avec les autres plans qui lui sont rattachés et notamment la PPE</p>	<p>Article 2 : " L'articulation du PNGMDR avec les grandes orientations de politique énergétique sera renforcée, par une meilleure explication de ses interactions avec la politique énergétique et avec les stratégies d'arrêt définitif et de démantèlement des installations nucléaires. Il sera proposé que la périodicité du PNGMDR soit portée de trois ans à cinq ans pour la mettre en cohérence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mentionnée à l'article L. 141 - 1 du code de l'énergie. "</p>	<p>La CPDP considère que la décision est conforme aux avis exprimés pendant le débat public.</p>
---	--	---