



DÉBAT PUBLIC PNGMDR

Synthèse

Le débat public sur le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) s'est déroulé du 17 avril au 25 septembre 2019. Il a donné lieu à 23 réunions à Paris et en province, et à des modalités particulières de participation : démarche de clarification des controverses techniques, groupe miroir, atelier de la relève, débats mobiles, expression en ligne.

Ce débat était original par des aspects essentiels : il portait sur un plan et non sur un projet, et le poids écrasant d'aspects techniques complexes dans les thèmes à aborder pouvait conduire à n'en faire qu'un débat d'experts.

Il sortait aussi de l'ordinaire par des échelles de temps hors norme, par sa relation étroite avec la politique nucléaire nationale, par une conflictualité ancienne et forte autour de certains thèmes ou certains projets relevant du plan.

Le public non spécialiste a été moins nombreux qu'on aurait pu le souhaiter. Quelques séances, moins nombreuses qu'on aurait pu le craindre, ont été perturbées par des opposants au principe même de ce débat. Celui-ci a pourtant permis d'approfondir les questions identifiées comme les plus sensibles lors de sa préparation. L'objet de cette synthèse est d'en résumer les principaux apports.

Le débat portait sur le contenu de la cinquième édition, à venir, du Plan national de gestion. Mais dans ce cadre général, la question spécifique de la gestion des déchets de haute et de moyenne activité à vie longue et celle de

la gouvernance d'ensemble du dispositif se sont imposées lors du débat comme des sujets majeurs aux yeux du public. Ce sont donc ces trois thèmes qui seront repris ici.

Le contenu du prochain Plan

La préparation du prochain Plan national de gestion, à l'origine de la saisine de la CNDP, appelait à débattre de cinq questions posées dans le dossier du maître d'ouvrage : la valorisation des substances classées en « matières » et non en « déchets », les capacités d'entre-

posage des combustibles usés, le traitement des volumes importants de déchets de très faible activité (TFA), la gestion des déchets de faible activité à vie longue (FA-VL), la phase industrielle pilote et la réversibilité du projet de stockage géologique profond (projet Cigéo).

Sur chacun de ces thèmes, le débat a permis de clarifier les options en présence et leurs enjeux. Il n'avait pas vocation à trancher entre elles, mais à éclairer par ses apports les décisions que devra prendre la puissance publique :

- ▶ **Requalifier ou non certaines matières en déchets**, après examen de la réalité de leur réutilisation possible, notamment pour les combustibles usés dans les filières de retraitement. Les enjeux techniques et financiers de ces choix sont considérables. Certains acteurs du débat ont recommandé la stratégie de précaution consistant à classer en déchets toutes les substances dont la possibilité de réemploi n'était pas garantie dès maintenant. En tout état de cause, la décision de classement de substances en matières ou en déchets devra être adaptée dans le temps, en fonction des évolutions affectant les techniques de retraitement et des besoins réels de chaque catégorie de combustibles.
- ▶ **Développer de nouvelles capacités d'entreposage pour les combustibles usés**. Un consensus s'est dégagé, notamment lors de la démarche de clarification des controverses, autour du besoin de nouvelles capacités d'entreposage vers l'échéance 2030. La réponse à ce besoin relèvera d'une démarche de projet, et non du plan qu'est le PNGMDR. À plus long terme, le débat a permis d'approfondir les questions liées à l'incidence des politiques de recyclage sur les capacités d'entreposage nécessaires et sur les domaines de pertinence des différentes modalités d'entreposage à sec ou en piscine, dans le contexte français.
- ▶ **Élargir, ou non, les possibilités de dérogation au principe de gestion par zonage**

des déchets de très faible activité (TFA).

Il peut s'agir de l'introduction de « seuils de libération » en dessous desquels le niveau d'émission radioactive permettrait un traitement dans les filières de gestion de déchets conventionnels, ou de dérogations plus ponctuelles au principe du zonage. Le public a manifesté une grande sensibilité à ce sujet : les réponses apportées aux questions relatives au processus de traçabilité, à l'effectivité des contrôles et à l'indépendance de ceux qui en ont la responsabilité, ainsi qu'aux modalités d'association de la société civile sont apparues dans le débat comme des préalables à d'éventuelles évolutions.

- ▶ **Définir une, ou plusieurs, filières de gestion des déchets de faible activité à vie longue**. Les difficultés rencontrées jusqu'ici dans la mise au point d'une telle filière ou la recherche de sites de stockage viennent sans doute de l'hétérogénéité de cette catégorie, se prêtant mal à un traitement unique. Le choix des solutions les plus adaptées à chaque catégorie relève, au stade actuel, d'expertises techniques complémentaires pour permettre ensuite une concertation avec le public, incluant les impacts territoriaux des solutions envisageables.
- ▶ **Définir les étapes suivantes du projet Cigéo de stockage géologique profond pour les déchets MA/HA-VL**. Le débat a conduit à préciser les questions à traiter pendant la phase industrielle pilote dans un calendrier cohérent avec l'échéancier très long de ce projet. Si cette phase n'a pas été vraiment débattue en tant que telle, les interpellations du public sur la réversibilité et la sûreté lui sont directement rattachées.



Le public du débat a par ailleurs abordé plusieurs autres questions relatives au PNGMDR, qui n'étaient pas mentionnées comme des sujets prioritaires dans le dossier du maître d'ouvrage :

- ▶ **la gestion de catégories particulières de déchets, tels que ceux issus de la conversion de l'uranium, les déchets historiques, les déchets miniers** : des processus de contrôles sécurisés appliqués à la gestion de ces déchets répondraient à l'attente de sûreté exprimée par le public ;
- ▶ **l'intégration de thèmes peu ou pas traités dans les éditions précédentes du plan, et auxquels le public s'est montré particulièrement sensible** : les transports, la santé, l'économie, les impacts territoriaux. Les attentes du public sur ces questions sont apparues très fortes : il s'agit de tous les aspects qui concernent directement la vie de nos concitoyens, sur tout le territoire.

Deux autres aspects particuliers du plan ont été évoqués pendant le débat :

- ▶ **le rôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), chargée à la fois d'élaborer le plan avec la Direction générale de l'énergie et du climat**, et de contrôler et garantir la pertinence de ses mesures en matière de sûreté. Ce double rôle, dans le cas particulier du PNGMDR, ne résulte apparemment que d'un usage établi lors de la première édition du plan. Cet usage a été critiqué, au regard de l'indépendance nécessaire des autorités de contrôle par rapport aux autres acteurs dans un domaine aussi sensible pour le public que la sûreté nucléaire ;
- ▶ **la durée du plan, fixée par la loi à trois ans, est apparue courte et peu cohérente avec la nature des enjeux comme avec les échéances d'autres plans qui lui sont liés**, notamment la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), révisée tous les cinq ans.

Le cas particulier de la gestion des déchets de haute et moyenne activité à vie longue

Le débat a confirmé que la loi de 2006, en faisant du stockage géologique profond la « solution de référence » pour ces déchets, n'avait pas purgé la question des modalités de leur gestion. Celle-ci reste à l'origine d'une conflictualité très forte autour du projet Cigéo, conçu pour la mettre en œuvre.

Deux options alternatives sont en présence et défendues chacune par une partie des acteurs : le stockage géologique profond et l'en-

treposage en subsurface pendant une période assez longue pour permettre l'avancement des recherches sur la transmutation, afin de réduire la radioactivité des déchets. Elles ont fait l'objet de prises de position répétées, en général très tranchées. L'état de maturité actuelle et les questions posées par chacune des deux options ont cependant été clarifiés par le débat.

Les interrogations du public, qu'il soit spécialisé ou non, portent, d'une part, sur la sûreté du stockage et sur sa réversibilité dans le projet Cigéo et, d'autre part, sur les perspectives des recherches sur la transmutation, préalables au développement d'un outil industriel fiable et sécurisé qui permettrait sa mise en œuvre, dans l'option alternative.

Le débat aura conduit à observer que dans les deux options, un entreposage de plusieurs décennies est nécessaire avant toute autre opération de gestion des déchets.

Ces constats, résultant de la complexité des projets et de leurs échéanciers inhabituellement longs, ont conduit à identifier l'agencement du temps comme une question centrale du processus de la décision publique. La loi en a d'ailleurs fixé le cadre, en prévoyant à partir

de 2016 une évaluation globale tous les dix ans des orientations prises dans cette politique de gestion des déchets, et leur adaptation ou leur réorientation éventuelle à cette occasion.

Mais pour que des décisions pertinentes, et acceptées par la société, puissent être prises et adaptées dans ce cadre de révision décennale, la participation du public à la préparation de ces décisions est indispensable.

La nécessité absolue d'un dispositif de participation effective à la préparation de décisions adaptées en continu à l'évolution du contexte scientifique, technique, socio-économique et politique, dans le cadre évolutif fixé par la loi, constitue ainsi pour la commission le principal apport du débat sur cette question particulièrement sensible.

La gouvernance du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs

Le plan implique de très nombreux acteurs autour d'enjeux majeurs, avec de forts impacts territoriaux et des conséquences à très long terme : sa gouvernance est donc logiquement apparue comme un fil conducteur de nombreuses séances du débat. Les éléments particuliers à prendre en compte pour la définir sont multiples :

- **Il s'agit d'un plan porté par l'État, adaptable en continu ou périodiquement, dans le cadre de l'ensemble des politiques publiques,** dont il constitue un élément, pour fixer le cadre de la réalisation de projets. Il diffère en cela d'un projet conduit par un

maître d'ouvrage qui en mène la gestion, de sa conception à sa mise en service. Les liens entre le plan qu'est le PNGMDR et les projets que sont les centres de stockage ou d'entreposage existants ou à venir, nécessaires à sa mise en œuvre, ont été présents en permanence dans les débats. Ils ont conduit à percevoir combien un plan national, en apparence plus conceptuel que pragmatique, avait en réalité des conséquences territoriales très fortes, à anticiper dans tous les processus de décision et à traduire dans les modalités de la concertation.



- ▶ **Il n'y a sans doute aucune réunion du débat où n'aient été évoqués les liens étroits entre la politique de gestion des matières et des déchets radioactifs et la politique nucléaire de la France.** Ces liens sont à double sens : la nature et le volume des matières et des déchets produits dépendent de la production électronucléaire, mais les options prises par exemple en matière de retraitement rétroagissent sur les types de réacteurs ou les combustibles qu'ils utilisent.
- ▶ **La prise en compte d'échéances inhabituelles par leur longueur s'impose pour les déchets MA/HA-VL,** mais aussi pour l'entreposage, le retraitement, les évaluations financières des provisions à constituer : elle a été évoquée en permanence dans les débats.
- ▶ **Enfin et surtout, la prégnance de questions techniques complexes aurait pu faire oublier la place à donner aux questions éthiques :** il n'en a rien été dans ce débat, où l'attention à porter aux générations futures, l'approche éthique des risques et la question de la confiance ont eu une forte résonance dans les interventions du public et les échanges entre participants.

Comme cela a été rappelé lors de la table ronde sur la confiance organisée le 9 septembre 2019, le plan doit permettre, comme toute politique publique, de garantir à nos

concitoyens l'exercice des droits reconnus à tous. Il s'agit ici, en particulier, de deux des droits définis par la charte de l'environnement de 2005, de valeur constitutionnelle : le droit de « vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé », et celui de « participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». C'est sans doute là un résumé bref, mais assez fidèle, des attentes du public à l'égard du dispositif de gouvernance, telles qu'elles se sont manifestées dans le débat.

Les suites du débat de 2006 et les difficultés de celui de 2013 ont laissé des traces assez profondes que la commission a pu mesurer pendant tout le débat. Les réactions au mieux de scepticisme, au pire d'hostilité à l'égard des décisions publiques à venir s'inscrivent dans un contexte de tensions relatives au fonctionnement démocratique de notre société, qui dépassent largement le sujet du seul PNGMDR.

La commission a dû gérer des réunions marquées par une forte conflictualité, en recherchant à chaque fois l'équilibre entre le souci que personne ne confisque le débat public et la volonté de permettre l'expression de toutes les opinions. Il y a un véritable enjeu à permettre à chacun, dans un domaine aussi sensible, le plein exercice des droits qui lui sont garantis.

Le débat qui vient de s'achever a pu nouer des fils, permettre des échanges, approfondir des questions techniques, mieux faire percevoir leurs enjeux éthiques.

Sauf à prendre le risque d'accroître la frustration collective après ces signes modestes d'un début de dialogue, il apparaît maintenant indispensable à la commission, à l'issue de son mandat, que des réponses argumentées soient données par les responsables du plan aux questions évoquées pendant le débat et qu'un dispositif continu d'association du public à l'élaboration des décisions à prendre soit mis en place de façon pérenne.

L'évaluation et la révision décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets, et la concertation post-débat public, prévues par la loi, permettent l'adaptation des décisions aux incertitudes de l'avenir, dans un cadre concerté. Le débat a montré qu'il serait périlleux, sur le thème de la gestion des matières et des déchets radioactifs, de ne pas utiliser ces possibilités.