

DÉCHETS NUCLÉAIRES : SE MÉFIER DU PARADOXE DE LA TRANQUILLITÉ

Résumé du rapport sur l'évaluation du PNGMDR 2010-2012
réalisé, au nom de l'OPECST, par MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés

Institué par la loi de programme du 28 juin 2006, le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR)⁽¹⁾, dont la deuxième édition, pour la période 2010-2012, a été transmise au Parlement en mars 2010, doit faire l'objet, en vertu de la même loi, d'une évaluation par l'OPECST. L'évaluation de cette deuxième édition, réalisée par MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, s'est appuyée sur une vingtaine d'auditions, deux visites en région et trois à l'étranger qui leur ont permis de consulter au total soixante-quinze personnes.

Au-delà de l'examen du PNGMDR 2010-2012 et de sa démarche d'élaboration, l'évaluation a conduit à étudier les freins aux recherches sur la séparation-transmutation et à la mise en oeuvre du stockage des déchets à vie longue, à s'intéresser aux conditions de la consultation publique et, enfin, à l'organisation générale de la filière nucléaire.

Le PNGMDR et sa démarche d'élaboration

MM. Christian Bataille et Claude Birraux estiment que cette deuxième édition du Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs répond de façon satisfaisante, par son contenu, aux objectifs fixés par la loi du 28 juin 2006. A cet égard, ils ont notamment relevé l'effort réalisé pour couvrir des types de déchets peu ou pas pris en compte dans l'édition précédente: par exemple les résidus miniers ou encore la radioactivité naturelle renforcée.

D'autres progrès dans cette direction restent néanmoins possibles, certains aspects demeurant peu ou pas traités. Par exemple, le PNGMDR ne prévoit pas de façon assez complète toutes les options stratégiques d'évolution de la filière nucléaire pouvant être retenues à la suite d'un nouveau choix politique de la Nation.

De la même façon, le PNGMDR devrait comporter un descriptif des enjeux financiers de la gestion des matières et déchets radioactifs, notamment du point de vue des ordres de grandeur, avec des indications sur les coûts et les mécanismes de financement.

Les rapporteurs ont également souligné que le plan avait dépassé les objectifs institutionnels assignés par la loi du 28 juin 2006 : il est devenu, pour les associations et le public, une référence sur la gestion des matières et déchets radioactifs. Les citoyens

s'attendent, de ce fait, à y trouver toutes les informations pertinentes sous une forme intelligible pour tous. Les rapporteurs formulent donc des recommandations visant à transformer le PNGMDR en un document qui permette une lecture à plusieurs niveaux, suivant le détail que les lecteurs veulent avoir sur le sujet qui les intéresse.

Si les rapporteurs considèrent également que le groupe de travail pluraliste du PNGMDR fonctionne de façon satisfaisante, plusieurs de leurs recommandations visent à améliorer les conditions de participation des associations: en évitant les déséquilibres créés par les délégations en surnombre, ou encore en diffusant les documents de travail assez tôt avant les réunions. D'autre part, les rapporteurs estiment que si la recherche du consensus est indispensable, dans certains cas, il s'avère préférable d'acter des désaccords en les explicitant dans le document final.

Enfin, si le problème du renouvellement des compétences se pose dans l'ensemble de la filière nucléaire, la situation, particulièrement préoccupante sur ce plan, des associations s'occupant des questions nucléaires, implique de mettre en place des filières de formation destinées aux jeunes associatifs désireux de prendre le relais de leurs grands anciens.



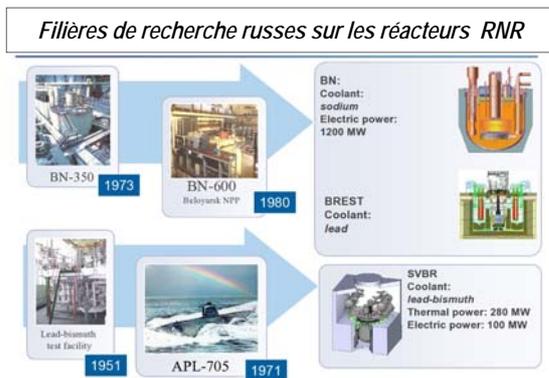
(1) Le PNGMDR est disponible sur le site de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) : <http://www.asn.fr>

L'objectif de la transmutation

La séparation-transmutation est l'un des trois objectifs de recherche définis par la loi de 1991 et précisés, en terme d'évaluation et de mise en oeuvre, par celle de 2006. Ce n'est pas par hasard, car cette solution vise à réduire le risque de sûreté associé à l'utilisation de l'énergie nucléaire, en éliminant directement les radioéléments les plus nocifs.

La faisabilité de la transmutation a été scientifiquement démontrée. Mais les rapporteurs reconnaissent les difficultés pratiques que pose son industrialisation à grande échelle. Elle ajoute à la complexité des recherches sur les futurs réacteurs de quatrième génération. Surtout, elle nécessite la mise au point d'un processus de recyclage qui pose de sévères problèmes de sûreté.

MM. Christian Bataille et Claude Birraux estiment néanmoins que ces obstacles ne doivent pas conduire à une remise en cause de l'objectif de long terme de la transmutation. Aussi, proposent-ils que l'évaluation, prévue en 2012, sur les perspectives industrielles de la quatrième génération, inclue, de manière explicite, la présentation de différents scénarios, en termes de faisabilité technique, de contrainte de sûreté et de coût, correspondant à une transmutation plus ou moins poussée.



Source : Rosatom

Devant ces difficultés, les acteurs de l'industrie nucléaire sont tentés de privilégier une certaine forme de réalisme économique, en oubliant que celui-ci pourrait jouer contre le développement à long terme de la filière. Comme cette dérive découle d'une contrainte financière, les rapporteurs préconisent de concentrer tous les moyens disponibles pour essayer de préserver, autant que possible, l'objectif de la transmutation.

Ils estiment que la coopération internationale constitue un moyen efficace de mutualiser les recherches, donc de réduire la charge pour chaque pays. A cet égard, ils approuvent les initiatives prises par le CEA en matière de coopération internationale. La mission de l'OPECST en Russie a, d'ailleurs, permis de constater que les échanges entre le CEA et Rosatom sur les réacteurs à neutrons rapides (RNR) s'intensifiaient à Moscou, et que les responsables de l'industrie nucléaire russe étaient très ouverts à une coopération scientifique avec la France.

Le stockage

La France est l'un des premiers pays à s'être doté de centres de stockage pour ses déchets radioactifs à vie courte. La France s'est également préoccupée très tôt, avec les lois de 1991 et 2006, des déchets radioactifs à vie longue. Les deux projets correspondants ont connu, ces deux dernières années, des difficultés dans leur déroulement.

Le premier projet concerne les déchets de faible activité à vie longue aussi appelés FAVL. L'Andra l'a lancé en 2008, en contactant plus de trois mille communes pour leur demander d'autoriser des recherches géologiques dans leur sous-sol. Malgré des délais très courts fixés par le Gouvernement, quarante de ces communes se sont portées candidates. Malheureusement, après huit mois d'atermoiements du Gouvernement, les deux communes sélectionnées se sont finalement désistées quelques semaines plus tard.

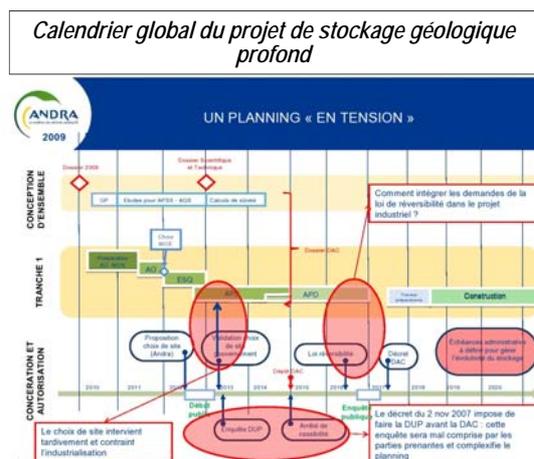
Après avoir auditionné les principaux intervenants, MM. Christian Bataille et Claude Birraux ont constaté que ce délai de huit mois, injustifiable, a été mis à profit par des militants antinucléaires pour obliger les communes à revenir sur leur décision initiale, avec des méthodes contestables. Ils ont aussi relevé que les élus municipaux n'ont pas bénéficié d'un soutien suffisant de l'Etat, alors qu'il s'agissait d'un dossier d'importance nationale.

Les rapporteurs rappellent la nécessité d'éviter toute précipitation dans l'instruction de ce type de dossier. S'ils ne présentent aucun caractère d'urgence, un échec peut, en effet, s'avérer lourd de conséquences. Aussi, approuvent-ils la décision de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) de desserrer le calendrier du projet. De plus, ils insistent sur la nécessité d'écarter tout compromis sur la sûreté du stockage. Ils soulignent qu'une fois la phase de concertation relancée, l'Etat devra veiller à

apporter une protection et un soutien spécifiques aux responsables des collectivités locales. Enfin, ils préconisent que la concertation sur le choix d'un site de stockage soit menée en impliquant les conseils généraux, voire régionaux.

Le deuxième projet concerne le stockage géologique profond des déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue, dont l'ouverture est prévue en 2025. Grâce à l'action efficace de l'Andra, ce projet avance de façon satisfaisante. Malheureusement des tensions sont apparues à son sujet entre l'Andra et les grands producteurs de déchets, suite à l'annonce par l'Andra d'une estimation de coût du futur stockage, nettement plus élevée que la précédente.

Les grands producteurs ont réagi en proposant de nouvelles solutions techniques et une organisation industrielle du projet radicalement différente.



Source : Andra

Les rapporteurs soutiennent la position de la DGEC qui a demandé à l'Andra d'étudier les améliorations techniques suggérées par les producteurs, notamment pour vérifier leurs conséquences sur la sûreté du stockage. Quant à la nouvelle organisation proposée, MM. Christian Bataille et Claude Birraux rappellent aux producteurs qu'elle contredit l'article 14 de la loi du 28 juin 2006 qui confie à l'Andra la mission "de concevoir, d'implanter, de réaliser et d'assurer la gestion de centres d'entreposage ou des centres de stockage de déchets radioactifs compte tenu des perspectives à long terme de production et de gestion de ces déchets ainsi que d'effectuer à ces fins toutes les études nécessaires".

S'ils comprennent la crainte des producteurs de déchets face à un risque d'inflation excessive des coûts, les rapporteurs rappellent également que ces négociations doivent se dérouler dans le cadre institutionnel défini par la loi.

A ce sujet, ils estiment que le Gouvernement doit mettre en place sans tarder la Commission nationale d'évaluation financière prévue par la loi du 28 juin 2006.

La consultation publique

La loi du 28 juin 2006 dispose que l'autorisation de construire un site de stockage géologique profond, prévue en 2015, doit être précédée d'une procédure de consultation publique. MM. Christian Bataille et Claude Birraux ont donc jugé nécessaire d'examiner les conditions dans lesquelles un tel débat pourrait être organisé.

Malheureusement, le précédent du débat public sur les nanotechnologies a montré que quelques dizaines de personnes très motivées pouvaient interdire à leurs concitoyens, opposants compris, toute possibilité de dialogue.

Compte tenu de l'expérience de la Commission du débat public et à la lumière de l'exemple suédois, les rapporteurs proposent, pour désamorcer cette difficulté, que l'échec d'une procédure ouverte de débat public, entravée par une minorité d'individus, entraîne la possibilité de mettre en oeuvre une procédure restreinte, permettant une consultation sereine de toutes les associations ouvertes à la discussion. Le débat démocratique sur un sujet qui engage toute la société ne pourrait ainsi plus être empêché par la volonté de quelques uns. Ils préconisent également, en complément, l'organisation, sur le modèle suédois, d'un cadre juridictionnel spécifique au droit de l'environnement qui éviterait la multiplication d'inutiles et longues procédures.

La filière nucléaire

MM. Christian Bataille et Claude Birraux estiment que le conflit apparu sur ce projet de stockage géologique traduit un malaise plus général au sein de la filière nucléaire. Effectivement, les tensions au sein de celle-ci dépassent largement le cadre de la gestion des déchets. Elles concernent le groupe Areva, la loi NOME et les marchés potentiels d'exportation.

Concernant le groupe Areva, sa création en 2001, visait à constituer une entreprise

compétitive à l'échelle internationale, en regroupant les compétences de service de l'industrie nucléaire française. Les efforts d'Anne Lauvergeon ont permis de concrétiser cet objectif en faisant du groupe Areva le leader mondial de son secteur. Pourtant, les rumeurs de son départ reviennent sans cesse et le groupe Areva fait l'objet d'annonces répétées de restructuration. MM. Christian Bataille et Claude Birraux jugent contre-productive l'éventualité d'un remplacement d'Anne Lauvergeon ; ils estiment également qu'un regroupement différent des activités de la filière serait un frein, plutôt qu'une aide, au développement international.

Concernant la loi NOME (Nouvelle organisation du marché de l'électricité), elle constitue une tentative de limiter les effets négatifs de l'ouverture du marché de l'électricité, notamment sur les tarifs. Malheureusement, elle s'appuie pour cela sur un modèle inadéquat, celui d'activités dépendant d'un réseau dont le coût d'utilisation se limite aux frais de maintenance, comme pour les télécoms ou le gaz. Ce schéma s'avère inadapté, car il ouvre la porte de l'offre électronucléaire à des "passagers clandestins", qui profiteraient des bas coûts de la production nucléaire, sans supporter les contreparties en termes d'engagement de responsabilité.

MM. Christian Bataille et Claude Birraux opposent à ce modèle celui des pays du Nord de l'Europe, comme les consortiums finlandais (Fortum, TVO, Fennovoima), au sein desquels des entreprises se regroupent pour investir conjointement dans la construction des centrales nucléaires et se partager ensuite les parts de production. Ce modèle peut rendre compatible un "accès" à l'offre électronucléaire, et une tarification favorable au consommateur.

Le dernier point de tension a été mis en évidence par la perte du marché d'Abou Dhabi en 2010. Il s'agit du manque de coordination de l'offre nucléaire française à l'étranger. Mais la très grande diversité des attentes des clients internationaux, incluant des pays primo-accédants, des pays déjà équipés et des opérateurs, pour certains concurrents d'EDF sur leurs marchés, s'oppose à la mise en place d'une offre monolithique.

D'où l'intérêt de maintenir l'autonomie des différents acteurs de la filière nucléaire française, notamment celle d'Areva vis-à-vis d'EDF. La qualité de l'offre française doit reposer sur une cohésion plurielle et non sur une offre

monopolistique. A cet égard, MM. Christian Bataille et Claude Birraux suggèrent notamment de renforcer le rôle du CEA, au travers de la structure créée en 2008 en son sein: l'Agence France Nucléaire Internationale (AFNI).

Conclusions

Au terme de cette évaluation, MM. Christian Bataille et Claude Birraux jugent plutôt positif le bilan de la mise en oeuvre du dispositif de gestion des déchets nucléaires et estiment que les institutions mises en place, dont le groupe de travail du PNGMDR, fonctionnent convenablement, notamment dans le dialogue avec les associations.

Mais le bon fonctionnement des instances de transparence et de dialogue mises en place par les lois des 13 et 28 juin 2006, semble avoir fait oublier la prudence aux acteurs industriels et aussi toutes les étapes antérieures qui ont été nécessaires pour atteindre progressivement ce palier d'apparente « tranquillité ».

Ce constat a conduit les rapporteurs à évoquer une théorie mise en avant durant une audition publique de l'OPECST sur « *les apports des sciences et technologies à l'évolution des marchés financiers* », désignée sous le nom de « paradoxe de la tranquillité ». Ce paradoxe veut que les crises menacent quand la situation se stabilise dans l'économie car les circonstances favorables poussent les opérateurs à s'endetter de façon déraisonnable.

L'amélioration du contexte amène, en effet, les industriels de la filière, au nom de la rentabilité à court terme, à contester la conduite par l'ANDRA du projet de stockage géologique, ou la pertinence de la réduction de l'activité des déchets par transmutation. Les tensions internes à la filière nucléaire, évoquées dans le rapport, confirment d'une autre manière leur recentrage sur des préoccupations de courte vue. Ce faisant, les industriels risquent de remettre en cause toute la crédibilité du dispositif.

MM. Christian Bataille et Claude Birraux demandent aux acteurs de l'industrie nucléaire de se reprendre, et ne pas céder au paradoxe de la tranquillité. A cette fin, ils les invitent à se réappropriier l'idée que l'avenir de la filière dépend fondamentalement de sa capacité à démontrer qu'elle sait gérer les déchets radioactifs dans les meilleures conditions de sûreté, au travers d'un dialogue serein entre partenaires scientifiques et industriels, et avec les associations.