

L'évaluation du Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2013-2015

Synthèse du rapport réalisé, au nom de l'OPECST, par
M. Christian Bataille, député, et M. Christian Namy, sénateur.

Publié tous les trois ans, le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) a été institué par la loi du 28 juin 2006 qui prévoit sa transmission au Parlement pour évaluation par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Conformément à ces dispositions, M. Christian Bataille, député, et M. Christian Namy, sénateur, ont été chargés d'évaluer le PNGMDR 2013-2015. Au cours d'une étude qui les a conduits à rencontrer plus de soixante acteurs directement impliqués dans la gestion des déchets radioactifs, en France et à l'étranger, les rapporteurs se sont intéressés en priorité au plan lui-même, ainsi qu'au fonctionnement du groupe de travail pluraliste chargé de son élaboration. Mais ils se sont également penchés sur deux dossiers majeurs pour l'avenir de la gestion des déchets radioactifs en France : les recherches en matière de séparation-transmutation et le projet de centre de stockage géologique profond Cigéo. Ils se sont enfin attachés à tirer les leçons du débat public relatif à ce dernier qui s'est tenu en 2013.

L'instauration, en 2006, d'un Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) et la mise en place du groupe de travail pluraliste chargé de son élaboration marquent une étape importante dans la progression vers la transparence et la participation du public dans ce domaine.

Les travaux de l'Office ont été à cet égard décisifs, depuis le rapport de 1990 relatif à la gestion des déchets radioactifs signé par M. Christian Bataille, qui a abouti à la loi de 1991 portant son nom, en passant par celui de 2000, par Mme Michèle Rivasi, députée, évoquant pour la première fois l'idée d'un plan national de gestion des déchets radioactifs, jusqu'à celui de 2005, par MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, proposant d'instituer un tel plan dans le cadre de la loi de 2006 sur la gestion des déchets radioactifs.

En 2011, une directive européenne a repris l'idée d'un plan national décrivant les modes de gestion de l'ensemble des déchets radioactifs, dont l'élaboration est ainsi devenue une obligation pour tous les Etats membres.

Améliorer la participation des associations

Depuis sa constitution, le groupe de travail pluraliste du PNGMDR a servi de modèle pour plusieurs autres instances, notamment les groupes de travail du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN).

Ce dernier jouant, depuis sa création en 2006, un rôle essentiel pour la transparence en matière de sûreté nucléaire, les rapporteurs demandent d'ailleurs qu'il soit rapidement reconstitué.

Pour autant, le fonctionnement du groupe de travail du PNGMDR n'est pas exempt d'imperfections. Les participants – associations, industriels et l'Andra – ont fait part aux rapporteurs des problèmes rencontrés. Du côté des associations, disposant de peu d'effectifs et de moyens, le temps nécessaire à leur participation aux réunions est une réelle difficulté, même si elles se félicitent de parvenir de plus en plus souvent à faire valoir leurs positions. Quant à l'Andra et aux industriels, ils se sont plaints du nombre croissant d'études qui leur sont demandées dans ce cadre.

L'étendue et la complexité des sujets traités par le groupe de travail du PNGMDR rendent l'exercice d'une élaboration réellement pluraliste particulièrement difficile. **Aussi, les rapporteurs suggèrent-ils de contourner cette difficulté en autorisant les associations à demander, pour un ou deux sujets particulièrement importants, une saisine du HCTISN.** Ces sujets seraient alors traités au sein d'un groupe de travail du Haut comité. Les conclusions de celui-ci seraient présentées au groupe de travail du PNGMDR.

Les rapporteurs ont également relevé qu'il restait quelques obstacles pour que les associations

puissent assister aux réunions techniques préparatoires ou consulter les dossiers correspondants. Ils demandent que ces difficultés soient levées, dans les limites imposées par le respect du secret commercial.

Accroître la notoriété du PNGMDR

Le PNGMDR apparaît, de par sa forme et son contenu, tout à fait conforme aux exigences de la loi de 2006. MM. Christian Bataille et Christian Namy ont été rassurés de constater que les principaux participants au groupe de travail s'accordent à reconnaître l'utilité et l'importance de ce document, même si c'est pour des raisons différentes, les uns le considérant d'abord comme un outil de gestion et les autres comme un moyen d'information du public.

Le PNGMDR 2013-2015 constitue la troisième édition de ce plan et des progrès très significatifs ont été réalisés sur le fond et la forme. Par sa présentation, le dernier rapport est plus facilement accessible que les précédents pour le public, c'est d'ailleurs en partie le résultat de précédentes recommandations de l'Office.

Malgré cette lecture facilitée, les rapporteurs constatent que la notoriété du PNGMDR n'est pas encore suffisante. Pour l'améliorer, ils proposent d'organiser des présentations de ce document devant les Commissions locales d'information. Une telle démarche permettrait de toucher un public de 3 000 personnes déjà impliquées dans les questions nucléaires réparties sur le territoire.

Maintenir l'effort de recherche sur le cycle du combustible

Le développement de solutions permettant la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue est le premier des trois axes de recherche définis par la première loi de 1991 sur la gestion des déchets radioactifs.

Il s'agit d'un objectif ambitieux : réduire la durée d'activité des éléments à vie longue les plus radiotoxiques. Pour cela, il faut d'abord séparer ces différents éléments. Une fois séparés, il faut les transmuter par fission, dans un réacteur conçu à cette fin.

Fin 2012, conformément à la loi, le CEA a remis une évaluation des perspectives industrielles de la séparation-transmutation qui confirme que les recherches menées permettent aujourd'hui de disposer de procédés éprouvés en laboratoire pour séparer les éléments radioactifs à vie longue.

Mais la possibilité de réaliser la séparation à l'échelle industrielle est conditionnée par la viabilité des installations de retraitement des combustibles et de recyclage qui existent aujourd'hui. De ce fait, un abandon du traitement des combustibles usés empêcherait de trouver des applications industrielles aux recherches sur la séparation-transmutation.

Bien que le traitement des combustibles usés présente actuellement des limites techniques et que la baisse du prix de l'uranium le rende moins rentable, il ne faut pas juger de sa viabilité économique en fonction des variations souvent erratiques des cours d'une matière première. Pour EDF – et pour la France – la garantie de l'approvisionnement des centrales en combustible constitue une nécessité vitale. Cet outil industriel et les stocks stratégiques de matières associées permettraient de faire face à d'éventuelles tensions sur le marché.

La construction d'installations de traitement des combustibles usés en Russie, en Chine et au Japon constitue une opportunité pour notre industrie, mais aussi un risque de concurrence accrue sur le marché international.

MM. Christian Bataille et Christian Namy considèrent qu'il faut tirer les conséquences de cette situation en renforçant l'effort de recherche sur le cycle du combustible et tout particulièrement celui nécessaire à la séparation-transmutation.

Progresser sur la sûreté des futurs réacteurs

Une fois la séparation réalisée, la transmutation nécessite de disposer d'un réacteur capable de générer un flux de neutrons.

Le dossier, remis fin 2012 par le CEA, propose de développer un démonstrateur de réacteur à neutrons rapides refroidi au sodium de 600 MWe baptisé ASTRID, tout en continuant à soutenir plusieurs projets alternatifs.

S'agissant d'un développement devant aboutir – comme le demande la loi – à un réacteur opérationnel vers 2020-2025, le choix du CEA en faveur d'un réacteur refroidi au sodium est motivé par la maturité de cette filière. Ainsi, la Russie exploite depuis plus de trente ans un réacteur de ce type de 550 MWe. Son successeur de 880 MWe vient de diverger. De son côté, la France a déjà construit trois réacteurs de ce type.

Il n'en reste pas moins que le sodium est un métal hautement réactif. Il réagit instantanément avec l'eau, de façon exothermique, en produisant de la soude et de l'hydrogène. Pour autant, aucune des

filières alternatives n'est exempte de difficultés sur le plan de la sûreté, comme le démontre une étude publiée par l'IRSN et, *a contrario*, le sodium présente des avantages, par exemple son inertie thermique. Pour répondre aux inquiétudes sur cette technologie, le CEA propose des avancées notables en matière de sûreté pour ce futur réacteur. Néanmoins, l'Autorité de sûreté nucléaire lui a adressé des demandes complémentaires en la matière.

Les rapporteurs estiment que le choix du CEA est pertinent, compte tenu des délais fixés, mais approuvent le haut niveau d'exigence de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et encouragent le CEA à prendre en compte les demandes complémentaires qu'elle a formulées. Le maintien de la sûreté nucléaire implique en effet une constante volonté de progression, *a fortiori* s'agissant d'un projet de recherche et développement.

Rétablir la transparence sur le projet Cigéo

La loi de 1991 a créé l'Andra en tant qu'établissement indépendant des producteurs de déchets et lui a confié la mission d'assurer la gestion de l'ensemble des déchets radioactifs et des installations associées. Jusqu'à la fin 2009, l'Andra a géré seule les travaux sur le stockage géologique profond, en respectant les délais fixés et en ne rendant de comptes qu'au Gouvernement et au Parlement.

Mais en 2010, suite à la divulgation d'une nouvelle estimation de l'Andra sur le coût du projet, nettement plus élevée que la précédente de 2005, les grands producteurs de déchets ont rendu public un projet alternatif à celui de l'Andra et ont mis en doute la capacité de celle-ci à mener à bien ce projet. Ils ont proposé de s'impliquer dans la maîtrise d'ouvrage, notamment en mettant à disposition leurs compétences internes et leur retour d'expérience sur de grands chantiers.

Confrontés à cette situation durant leur évaluation du précédent plan, MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, ont exprimé sans détour leur position en adressant aux producteurs un rappel à la loi sur l'indépendance et les missions de l'Andra.

Malgré leur avertissement, l'Andra a signé un an plus tard, sous l'égide de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), une convention de coopération avec les producteurs. Sans négliger l'apport des producteurs au projet Cigéo en termes de retour d'expérience et de savoir-faire et la légitimité de leurs inquiétudes à l'égard de possibles dérives du coût de ce projet, les rapporteurs

constatent que l'organisation mise en place par la DGEC pour assurer les échanges entre les producteurs et l'Andra n'est pas satisfaisante, puisqu'elle a conduit pour la première fois à des retards importants dans le calendrier du projet. Par ailleurs, ils considèrent que l'opacité qui entoure les relations entre l'Andra et les producteurs dans le cadre de cette convention contredit l'esprit de la loi.

Aussi les rapporteurs demandent-ils à la DGEC d'assurer, à l'avenir, la plus grande transparence possible des échanges entre l'Andra et les producteurs et de limiter l'impact de ces échanges sur les délais de réalisation du projet, en limitant le nombre et la durée des réunions.

Assurer un suivi des charges de long terme

Mais le manque de transparence porte aussi sur les coûts de ce projet et, plus largement, de toutes les charges de long terme de la filière nucléaire. La dernière évaluation officielle du coût de Cigéo date de 2005 ! Une nouvelle évaluation devait être publiée fin 2013. Aussi les rapporteurs demandent-ils à la DGEC de le faire avant la fin de l'année 2014.

La loi de 2006 sur la gestion des déchets radioactifs a créé une commission indépendante : la Commission nationale d'évaluation financière (CNEF), chargée de vérifier l'adéquation des provisions constituées par les producteurs de déchets au financement de leurs charges de long terme. Par le passé, l'Office avait rappelé plusieurs fois le Gouvernement à l'ordre concernant l'installation de cette commission qui a publié son premier rapport avec quatre ans de retard.

Compte tenu de la nécessité, pour le Parlement mais aussi pour le Gouvernement, de disposer des moyens permettant d'assurer un contrôle plus efficace sur les conditions de financement des charges de long terme des producteurs de déchets radioactifs, **MM. Christian Bataille et Christian Namy préconisent de transformer la CNEF en une instance indépendante, disposant d'un secrétariat propre et avec une composition adaptée**, à l'image de la Commission nationale d'évaluation (CNE2).

Cette CNEF renouvelée serait responsable d'un suivi permanent des charges de long terme de l'industrie nucléaire, ainsi que de l'adéquation des provisions et actifs correspondants.

Insérer le projet Cigéo dans le territoire

Un autre point mis en évidence dans le cadre du débat public de 2013 sur Cigéo a tout particulièrement retenu l'attention des rapporteurs,

en raison des risques qu'il induit à court terme : il s'agit du peu d'attention porté aux conditions d'insertion du futur centre de stockage dans le territoire. Certains impacts du projet Cigéo vont se concrétiser dès 2015, par la mise en place des premières infrastructures indispensables à l'avancement du projet.

Or, il n'existe, à ce jour, aucune structure administrative à même d'accompagner l'implantation du projet Cigéo dans le territoire. Cette situation pourrait se traduire par un manque de coordination entre les acteurs du projet et les acteurs locaux, susceptible d'entraîner retards et insatisfactions. S'agissant d'un projet d'intérêt national, **les rapporteurs demandent au Gouvernement de créer sans tarder une « mission Cigéo » chargée d'accompagner l'insertion du projet dans le territoire**, directement rattachée au Premier ministre et dirigée par un responsable de haut niveau.

Le déploiement des premières installations représente une occasion de donner une nouvelle dynamique à l'accompagnement économique du territoire, prévu par la loi. La « mission Cigéo » serait également bien placée pour identifier suffisamment en amont les opportunités, informer les entreprises locales et étudier la meilleure façon d'en tirer parti.

S'agissant de la fiscalité associée à ce projet, il n'est pas acceptable que les conditions de sa mise en œuvre ne soient toujours pas définies à ce stade. Les rapporteurs demandent que le Gouvernement fasse rapidement des propositions précises à ce sujet. La « mission Cigéo » pourrait aussi avoir pour mandat d'assurer le lien avec les deux départements concernés, la Haute-Marne et la Meuse.

En un mot, cette mission permettrait d'assurer une coordination aujourd'hui inexistante et pourtant indispensable. Qui plus est, sa création constituerait, pour la population comme pour les élus locaux, une preuve de l'attention accordée à ce projet au plus haut niveau de l'État, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Tirer toutes les conclusions du débat public

Conformément aux dispositions de la loi de 2006, la Commission nationale du débat public (CNDP) a organisé, de mai à décembre 2013, un débat public sur le projet Cigéo.

Les inquiétudes exprimées par MM. Christian Bataille et Claude Birraux, députés, dans le rapport d'évaluation du précédent plan, quant au risque d'empêchement des réunions publiques par un petit nombre d'opposants déterminés, ont

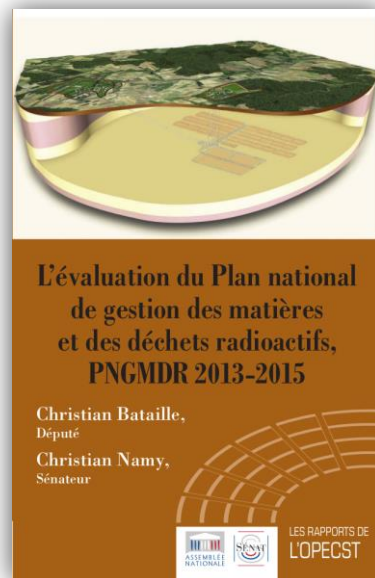
malheureusement été pleinement confirmées, puisque les deux premières réunions qui se sont tenues à Bure et à Bar-le-Duc, en mai et juin 2013, ont été interrompues.

C'est à juste titre que la CNDP a appelé les pouvoirs publics à « prendre les mesures nécessaires pour assurer la tenue et la sérénité du débat ». Il revient, en effet, au pouvoir exécutif de faire appliquer la loi. Face à l'impossibilité de tenir les réunions publiques prévues, la CNDP a notamment organisé neuf débats contradictoires sur Internet, qui ont permis un réel dialogue interactif entre l'Andra, des experts indépendants et le public.

Au vu du compte rendu du débat public sur Cigéo, les rapporteurs considèrent que, malgré les obstacles rencontrés, ce dernier a non seulement bien eu lieu, mais a même atteint ses objectifs, aussi bien sur le plan de l'information des citoyens que du recueil des différentes opinions exprimées sur ce projet.

Le débat public a pris fin le 15 décembre 2013. Les conclusions au débat ont été publiées en février 2014. En mai 2014, le conseil d'administration de l'Andra a décidé d'apporter des modifications à son projet pour prendre en compte les résultats du débat. Toutefois, plusieurs propositions et conclusions du débat public ne relèvent pas directement de l'Andra, mais d'une intervention du Gouvernement ou du Parlement. **L'OPECST suggère donc au Gouvernement de tirer lui aussi les conclusions du débat public** car c'est l'une des conditions de la crédibilité de cette procédure.

Le rapport est consultable sur le site de l'OPECST :



<http://www.assemblee-nationale.fr/commissions/opecst-index.asp>
<http://www.senat.fr/opecst/index.html>

Novembre 2014