



## Projets de décisions de l'ASN, respectivement prescrivant le dépôt des dossiers de démantèlement de Chinon A1 et A2 et fixant des prescriptions relatives à la préparation au démantèlement des réacteurs Chinon A1 et A2 et aux prochaines étapes de démantèlement des réacteurs Bugey 1, Chinon A3, Saint-Laurent A1 et A2

Novembre 2019

# PROJET D'AVIS DE L'ANCCLI

L'ANCCLI a pris connaissance des projets de décision de l'ASN concernant l'encadrement de la poursuite du démantèlement des réacteurs dits de "première génération", de la filière uranium naturel - graphite - gaz (UNGG). N'ayant pas été en mesure d'apporter une contribution pendant la phase initiale de la consultation sur ces projets, ouverte pendant l'été, elle salue le renouvellement de cette période de consultation, compte tenu de l'importance du sujet.

L'ANCCLI souhaite en effet insister, en préambule, sur sa préoccupation forte vis-à-vis du contexte dans lequel l'ASN est conduite à prendre ces décisions. Cela résulte d'un choix exprimé par EDF de changer de stratégie pour le démantèlement de ses réacteurs UNGG : plutôt que le démantèlement initialement prévu sous eau des structures graphite du cœur du réacteur, EDF envisage désormais un démantèlement sous air, en raison de difficultés techniques posées par le démantèlement sous eau.

Ce changement de stratégie interroge l'ANCCLI à double titre. Il est d'abord problématique dans ses causes, dans la mesure où la stratégie initialement prévue a fait l'objet d'une instruction technique approfondie et de procédures de concertation et de décision réglementaire sans aucun point d'alerte relatif à la faisabilité de cette approche – en tous cas aucun point suffisant pour ne pas aller jusqu'à la validation, non seulement par l'ASN mais dans des décrets d'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement (MADDEM). Cette situation suscite inévitablement les plus grands doutes sur les garanties que le processus réglementaire est capable d'apporter sur le respect des engagements techniques pris par l'exploitant pour le démantèlement.

Ce changement est également préoccupant dans ses conséquences, dans la mesure notamment où il s'accompagne d'une modification très lourde du calendrier initialement prévu pour le démantèlement. Il convient à ce titre de rappeler ici que les décrets d'autorisation de démantèlement pris au début des années 2000 prévoyaient une fin de démantèlement à des échéances comprises entre 2024 et 2031 pour les réacteurs de Bugey 1, Chinon A3 et Saint-Laurent A1 et A2. Ces délais, qui apparaissaient déjà comme longs à l'époque mais pouvaient sembler raisonnables au regard des difficultés techniques, constituaient selon l'ANCCLI un élément essentiel pour juger l'acceptabilité de la stratégie proposée. L'ANCCLI est en effet vigilante à ce que les délais de mise en œuvre du démantèlement soient en général, et conformément à la loi, aussi réduits que raisonnablement possible sur le plan technique.

## **CHANGEMENT DE STRATEGIE**

Pour le premier réacteur à devoir être démantelé, l'échéance correspondait donc à une durée de démantèlement d'un peu plus de 20 ans. Il est dès lors particulièrement gênant qu'EDF n'ait annoncé son intention de changer de stratégie de démantèlement qu'au bout d'une quinzaine d'années, en 2016. L'ASN a d'ailleurs demandé à EDF de lui justifier « l'abandon du démantèlement "sous eau" [...] et les raisons vous ayant conduit à n'en apprécier l'impossibilité technique qu'après plus de 15 ans d'études ». Or cette justification, qui apparaît cruciale pour l'appréciation de la situation technique – et par conséquent des positions retenues par l'ASN – n'est pas apportée dans les documents d'EDF publiés sur la page de la consultation de l'ASN. L'ANCCLI s'interroge sur la nature et la forme de la justification apportée, et souligne que l'absence de mise à connaissance du public de cette justification constitue un obstacle majeur à la bonne participation du public à la consultation.

## **DERIVE DU CALENDRIER**

Au lieu des échéances fixées entre 2024 et 2031 pour les réacteurs disposant déjà d'autorisation de démantèlement, l'ASN envisage dans son projet de décision de fixer la date limite de début démantèlement des caissons de tous les réacteurs UNGG à fin 2055, à l'exception de Chinon A2 qui serait la tête de série, pour lequel le démantèlement du caisson devrait commencer au plus tard fin 2032. Ce changement constitue évidemment un glissement majeur du calendrier par rapport à ce qui avait été décidé précédemment. La question du délai de mise en œuvre du démantèlement constitue selon l'ANCCLI un élément déterminant de l'appréciation du bien-fondé des stratégies proposées dans ce domaine et des décisions qui les encadrent. Ce glissement apparaît ainsi, en l'absence de véritable analyse des conditions du changement de stratégie ou d'évaluation du caractère incompressible ou non des nouveaux délais proposés, comme une dérive inquiétante dans la gestion de ce dossier.

L'ANCCLI note d'ailleurs que le projet de décision de l'ASN conduit à substituer une date a minima de démarrage des opérations de démantèlement à une date de fin de leur mise en œuvre : les décisions proposées ne contiennent ainsi plus de date de fin de démantèlement. Cela constitue un risque important de glissement supplémentaire des calendriers de démantèlement. Quels garde fous prévoit l'ASN pour éviter des glissements de calendrier supplémentaires à venir, ou de nouveaux changements de stratégie ? Même si les échéances en cause sont tellement lointaines qu'aucune décision réglementaire ne semble susceptible d'offrir des garanties suffisamment robustes, il apparaît très problématique que l'ASN renonce par avance à inscrire dans sa décision la protection minimale que constitue la prescription d'une échéance de fin du démantèlement.

## SURETE DES INSTALLATIONS

L'ASN indique que le changement de scénario en faveur d'un démantèlement sous air est acceptable vis-à-vis de la maîtrise des risques associés à cette opération. Cependant, elle ne précise pas l'impact du décalage de calendrier sur les risques. Des questions se posent d'abord en regard de la fragilisation sous l'effet du vieillissement des structures à démanteler, qui peut augmenter le risque de conséquences néfastes en cas d'agression de toute nature pendant le délai par ailleurs allongé qui nous sépare de leur déconstruction et qui rend également plus délicates, à l'horizon auquel elles interviendront, ces opérations de déconstruction.

Compte tenu du délai très important qui est envisagé, l'ANCCLI appelle également l'attention de l'ASN sur la question particulière de l'évolution sur la période visée du risque d'agression externe lié aux aléas climatiques. L'ANCCLI aimerait avoir plus d'information sur la prise en compte du changement climatique dans les études de sûreté : comment est évalué le niveau d'aléas à prendre en compte dans la mesure où ce niveau est susceptible d'augmenter tout au long du siècle en raison des dérèglements climatiques, et où il n'y a pas de date de fin de démantèlement fixée ?

Les documents d'EDF fournis à l'appui de la consultation n'apportent que peu de précisions sur l'ensemble de ces enjeux. Un avis de l'IRSN aurait également été intéressant dans le cadre de cette consultation. En l'état des informations fournies, l'ANCCLI n'est en tous cas pas en mesure de fournir un avis sur l'acceptabilité vis-à-vis de la sûreté du changement de stratégie proposé.

Enfin, l'ANCCLI tient à souligner que l'allongement des délais retenus avant la mise en œuvre complète du démantèlement fait peser un risque important sur l'enjeu crucial du maintien des compétences, qu'il s'agisse des compétences techniques liées en partie à la mémoire des installations, voire même des compétences opérationnelles et financières liées à la pérennité de l'opérateur, difficile à garantir aux horizons de temps considérés. Il est regrettable que ces enjeux ne soient pas abordés dans les projets de décision, et qu'aucune garantie spécifique ne soit ainsi prévue sur ce point.

## PROCESSUS DE DECISION

L'ensemble de ces éléments dessine, en creux, un problème de fond relatif à la nature du processus de décision mis en œuvre, et à la place qu'il accorde, conformément au principe de valeur constitutionnelle, à la participation du public à cette décision.

Les autorisations en vigueur, qui fixent des échéances d'achèvement du démantèlement comprises entre 2024 et 2031 sur la base d'un scénario de démantèlement sous eau, ont été prises sous forme de décrets d'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement.

Il n'appartient pas à l'ANCCLI de commenter plus avant le fait dérangeant que l'exploitant soit, dans ce processus réglementaire, en mesure de se soustraire à l'application des décisions qui s'imposent à lui, au point d'imposer au contraire in fine aux pouvoirs publics une modification de ces décisions. L'ANCCLI constate simplement que cette défaillance ne trouve pas de réponse dans le cadre réglementaire actuel, et appelle à ce qu'une réflexion soit engagée pour apporter à l'avenir des garanties plus sérieuses sur le respect de décisions réglementaires qui, prises après concertation du public, valent aussi engagement de l'ensemble des parties auprès de lui.

En l'espèce, il est essentiel de rappeler que les décisions prises et restant en vigueur l'avaient été, s'agissant de décrets, à l'issue d'un processus comportant notamment une enquête publique. C'est dans ce cadre formalisé et engageant que le public s'est à l'époque prononcé, sur la base du scénario présenté à cette étape par l'exploitant. Le changement de stratégie présenté dans le cadre des projets de décision conduit à modifier considérablement à la fois la solution technique de démantèlement et son calendrier.

Au final, on peut considérer que le scénario actuellement envisagé n'a plus rien à voir avec celui sur lequel le public a eu l'occasion de s'exprimer à l'époque de l'enquête publique. Pour l'ANCCLI, les modifications apportées à la stratégie de démantèlement sont de nature "substantielle", au sens où l'article R. 593-47 du Code de l'environnement l'entend pour ce qui concerne les autorisations de création des installations nucléaires de base (INB) et leur modification. En d'autres termes, les changements introduits sont d'une importance telle qu'ils devraient pouvoir faire l'objet d'une nouvelle procédure de décision prise, y compris, du point de vue de la participation du public : la consultation proposée par l'ASN, malgré tout son mérite, ne saurait se substituer à l'enquête publique qui devrait être prévue avant d'autoriser une modification aussi importante de la stratégie de démantèlement.

**NB :** la question du démantèlement des UNGG se pose également pour Marcoule (G1,G2,G3) les trois premiers réacteurs de cette filière mis en service dans les années 50/60. Le graphite est toujours dans les réacteurs démantelés... Quand est-il de ces installations ?