



PROJET DU 5^E PLAN NATIONAL DE GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS - PNGMDR

Juin
2022

AVIS DE L'ANCCLI

GOVERNANCE

L'ANCCLI reconnaît volontiers la démarche engagée par le gouvernement pour établir ce 5^e plan dans un espace de dialogue multi-acteurs à l'esprit collaboratif.

L'ANCCLI et les CLI se sont particulièrement investies dans l'ensemble des débats publics qui ont jalonné l'élaboration de ce plan et l'ANCCLI a activement participé à la commission « orientation » qui a travaillé aux côtés du maître d'ouvrage pour élaborer cette 5^e édition du PNGMDR.

L'ANCCLI souligne néanmoins que cette commission devait comporter des élus et des parlementaires. Ces derniers ont été peu présents dans les travaux et réflexions engagés par la Commission. Les travaux auraient dû être partagés et présentés aux parlementaires (OPECST). Malheureusement, à notre connaissance, cela n'a pas pu se faire.

L'ANCCLI souhaite rappeler que la Gouvernance n'a de sens que si cette forte mobilisation d'une multitude d'acteurs dont la société civile, les ONG, les experts non-institutionnels... sert à éclairer les décideurs, nos parlementaires.

Aujourd'hui, pour l'ANCCLI, un chemin reste à parcourir pour répondre à l'esprit de la convention d'Aarhus, à l'esprit de l'article 7 de la charte de l'environnement, de portée constitutionnelle, qui tous deux inscrivent dans le marbre l'information et la participation du public au processus décisionnel.

Il ne s'agit pas uniquement d'échanger et de dialoguer. Cette implication forte de la société civile, reconnue comme utile, doit être entendue des parlementaires pour forger leur décision sur la prise en compte de l'ensemble des expressions (exploitants, autorités, experts publics, experts non institutionnels, société civile...).

Ce long chemin ne semble pas être encore un long fleuve tranquille.

Concernant l'action GOUV.5, l'ANCCLI s'interroge sur la valeur juridique et les contraintes du plan et, des actions et échéances qui y sont fixées.

Par exemple, dans le précédent plan, l'arrêté du 23 février 2017 établissant les prescriptions du PNGMDR indiquait notamment que :

« EDF dépose avant le 31 décembre 2020 auprès du ministre chargé de la sûreté nucléaire une demande d'autorisation de création pour une nouvelle installation d'entreposage de combustibles usés, ou une demande de modification substantielle s'il s'agit de l'extension d'une installation existante ».

Cette échéance n'a pas été respectée. Sans revenir sur les raisons de ce non-respect.

L'ANCCLI considère que les modalités d'évaluation du plan doivent apporter des garanties sur le respect des engagements pris.

POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS

L'ANCCLI souligne le lien direct et inéluctable entre la politique énergétique et la politique de gestion des substances radioactives.

Ce lien doit enclencher la prise en compte des enjeux liés à la gestion des matières et déchets radioactifs lors de la préparation de la stratégie française pour l'énergie et le climat (loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC), Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)).

Sans préjuger de ces textes, les annonces faites par le président de la République à Belfort, en février 2022 (6 EPR, poursuite de fonctionnement des réacteurs à 50 ans, développement des SMR...) sont-ils en phase avec la PPE 2019 - 2028 ? Si les ambitions du gouvernement français se concrétisent, ces dernières auront un impact fort sur la gestion des matières et des déchets et notamment celle du combustible usé, déjà sous tension. Par ailleurs l'objectif de la PPE de 50% de la part du nucléaire en 2035 ne devrait-il pas être revu ?

Concernant les actions POL.2 et POL.3, les récents évènements en Ukraine doivent nous réinterroger sur la définition des scénarios dimensionnants permettant les exercices prospectifs ou encore la capacité du système à gérer correctement des situations de crise.

Prenons deux exemples simples :

- l'approvisionnement en uranium naturel, qui est, aujourd'hui, pour la France, dépendant de pays tiers, avec lesquels on peut imaginer, de possibles tensions géopolitiques,
- l'approvisionnement en uranium appauvri, nécessaire à la fabrication de MOX, provient d'Allemagne avec qui nous avons de très bonnes relations, mais avec qui nous ne pouvons présager des relations dans le futur.

LES MATIÈRES RADIOACTIVES

Le statut de matières valorisables ou de déchets radioactifs des substances radioactives issues du fonctionnement des installations nucléaires est sujet à discussion. En effet, le caractère valorisable n'implique pas que ces matières soient effectivement valorisées aujourd'hui ou dans un avenir très proche. D'ailleurs, différentes parties prenantes au débat public de 2019 sur les matières et déchets radioactifs (PNGMDR) considèrent que les perspectives de réutilisation proposées sont trop incertaines, inabouties ou lointaines et qu'une fraction importante de ces matières devra in fine être gérées comme des déchets radioactifs.

La plausibilité du caractère valorisable des matières dépend d'un ensemble large de facteurs qui doivent pouvoir être appréciés dans leur globalité et au regard des conséquences sur l'ensemble du cycle du combustible. En particulier, il paraît nécessaire de poursuivre l'étude de requalification des matières déclinée selon les différents scénarios de POL2. Dans cette action POL2 le terme de résilience est ambigu et devrait être précisé.

L'action MAT.1 qui prévoit l'élaboration de plans de valorisation des matières radioactives mis à jour à chaque nouvelle édition du PNGMDR nous paraît aller dans le bon sens.

Néanmoins, au regard des enjeux matières/déchets, **il nous paraît indispensable que ces plans fassent l'objet d'une élaboration multi-acteurs.**

L'ENTREPOSAGE DE COMBUSTIBLES USÉS

L'ANCCLI rappelle que, compte tenu de la saturation des capacités d'entreposage de combustibles usés, estimée aux alentours de 2030 dans le cadre de l'analyse du « cycle » du combustible de 2016, l'arrêté du 23 février 2017 établissant les prescriptions du précédent PNGMDR indiquait notamment que :

« EDF dépose avant le 31 décembre 2020 auprès du ministre chargé de la sûreté nucléaire une demande d'autorisation de création pour une nouvelle installation d'entreposage de combustibles usés, ou une demande de modification substantielle s'il s'agit de l'extension d'une installation existante ».

L'échéance fixée par l'arrêté du 23 février 2017 était le dépôt d'un Dossier de demande d'autorisation (DAC) avant le 31 décembre 2020. Que cela soit la Piscine d'Entreposage Centralisé ou la parade transitoire de la densification des piscines de La Hague, **à nouveau la loi n'est pas respectée**. Aucun dossier n'est à ce jour déposé.

L'ANCCLI recommande qu'au dépôt de la demande d'autorisation, une information détaillée soit donnée sur l'imbrication de ces divers projets (PEC, densification, entreposage à sec...) dans le temps et dans leur mise en œuvre.

Par ailleurs, **il conviendra de préciser dans quelle mesure il sera fait appel à la densification, et à l'entreposage à sec, en quantité et dans le temps, par rapport à l'entreposage sous eau centralisé.**

Si le constat est effectivement partagé d'un besoin de nouvelles capacités d'entreposage du combustible usé, il semble que l'échéance de 2030 soit révolue et que les parties prenantes s'entendent plutôt à penser à 2028 notamment au regard des soucis rencontrés sur la fabrication du combustible MOX.

Concernant l'action ENT.4, l'ANCCLI souhaite que le Dossier d'Options de sûreté qu'EDF devra produire d'ici fin 2023 sur un ou plusieurs concepts d'entreposage à sec fasse l'objet d'une large consultation avec les CLI et les parties prenantes à l'image de la démarche qui avait été initiée par l'IRSN et l'ANCCLI, en 2018, sur le DOS de la piscine d'entreposage centralisé.

Plus globalement, **une consultation pourrait être lancée sur la stratégie d'entreposage des combustibles usés.**

Ce principe de concertation sur le DOS devrait faire l'objet d'une recommandation du PNGMDR sur l'ensemble des projets à venir en lien avec la thématique des matières et des déchets.

DÉCHETS TFA

L'ANCCLI rappelle que, comme pour les autres catégories de déchets, le premier levier d'action d'une gestion soutenable est leur réduction à la source.

Dans les objectifs généraux de cette partie 6 du PNGMDR, **l'ANCCLI est étonnée de ne pas voir apparaître avant toute chose une recherche de la réduction à la source des TFA.**

Sur l'action TF.4, si la définition de scénarios avec leurs avantages et inconvénients est bien sûr nécessaire, cette définition devrait se faire de manière concertée, avec les parties prenantes. En tout état de cause, même s'ils sont présentés à la Gouvernance du PNGMDR, ces scénarios et les avis qui pourront leur être portés devraient être soumis à débat après une information précise de la société civile.

Ce n'est que sur la base d'options concrètes, appliquées à des déchets bien identifiés, d'une évaluation pluraliste de l'ensemble des conditions techniques, financières et réglementaires de mise en œuvre de ces options dans la durée, et d'une information précise du public sur ces options qu'une mise en débat de la diversification des solutions de gestion des déchets TFA peut être envisagée.

Action TFA.6 : l'ANCCLI rappelle que l'évolution du cadre réglementaire relatif à la gestion des déchets TFA et notamment à l'introduction de dérogations ciblées pour une valorisation au cas par cas des déchets radioactifs métalliques a plutôt été menée en catimini, sans grande communication vers le grand public.

Cette évolution fera l'objet d'un retour d'expérience (action TFA.8) qui pourra ouvrir la porte à d'autres dérogations sur d'autres déchets que les métalliques (action TFA.9). **Tout ce processus aurait mérité un plus large débat qui aurait pu être compris et suivi par les parties prenantes et la société civile.**

Elles se retrouvent, aujourd'hui, devant le fait accompli d'une décision réglementaire sur les TFA métalliques qui est déjà suivi par un projet porté par EDF. Sans remettre en question l'intérêt de la recherche de valorisation, la méthode utilisée est une méthode forcée laissant penser que la réglementation a été modifiée pour permettre au projet par EDF de voir le jour.

Les logiques démocratiques et scientifiques voudraient que l'on prenne le temps de faire évoluer la réglementation au regard de choix et de scénarios débattus et reconnus favorables et non au regard de choix et de projets industriels déjà sur le papier.

DÉCHETS HA-MAVL

Concernant l'action HAMAVL.6, l'ANCCLI considère que la **Phase Industrielle Pilote** (Phipil) reconnue essentielle lors du débat public de 2013 et inscrite dans le code de l'environnement **ne répond pas, à ce jour, aux attentes formulées par le grand public.**

Dans l'attente du dépôt de la Demande d'Autorisation de Création (DAC) du projet Cigéo qui intègre la Phipil, **il doit y avoir un débat ouvert et multi-acteurs sur la formalisation des critères de réussite de la Phipil.**

A notre sens, ce débat souhaité par l'ANCCLI et le CLIS de Bure pourrait consister en une étape de pré-lancement des concertations, des consultations et des dialogues techniques qui verront le jour à l'issue du dépôt de la DAC.

Il serait important de spécifier dans le PNGMDR que, **dès son dépôt, la DAC Cigéo devra être mise à disposition des parties prenantes** (CLI, ONG, experts non institutionnels...).

Plusieurs autres points nécessitent une clarification, notamment :

- de préciser les étapes d'instruction et de participation des parties prenantes jusqu'au décret d'autorisation,
- **de préciser le planning des concertations réglementaires qui pourront être menées pendant la phase d'instruction,**
- **de préciser la méthode de suivi et de prise en compte des concertations, consultations, dialogues...** qui serviront à la prise de décision du décret d'autorisation de création,
- de préciser le statut, les conditions du suivi et de l'évaluation de la Phipil qui permettront au législateur de prendre sa décision de poursuite ou non du projet Cigéo,
- de préciser et d'expliquer les points d'étapes juridiques qui jalonnent la DAC et la mise en service de Cigéo.

Concernant l'inventaire des déchets qui sont susceptibles d'être stockés à Cigéo, **le PNGMDR devrait proposer une information régulière sur l'inventaire dit de référence, sur l'inventaire dit de réserve et d'expliquer les éventuelles évolutions possibles** de ces inventaires au regard des connaissances techniques.

ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, SANITAIRES, ÉCONOMIQUES, ÉTHIQUES ET TERRITORIAUX

L'ANCCLI rejoint les ambitions du développement d'une méthode d'analyse multicritères dans un cadre multi-acteurs.

Elle s'interroge sur sa réelle portée dans le processus décisionnel. L'analyse multicritères doit permettre d'apporter à minima une matrice d'appréciation des options de gestion. Mais, finalement, comment la décision sera-t-elle prise ? Peut-elle être prise à l'encontre des critères les plus favorables ressortant de l'analyse ? Si oui, sur quelle base ?

QUESTIONS DIVERSES

RELATIONS AVEC LES PAYS ÉTRANGERS

Le contexte de l'Ukraine a remis sur le devant de la scène certains circuits de traitement des déchets ou matières qui peuvent se faire en lien avec des pays étrangers.

Par exemple, chaque année, l'usine de la Hague produit environ 1 000 tonnes d'uranium de retraitement (URT) à partir des combustibles usés sortant des centrales nucléaires françaises. Le ré-enrichissement de l'URT pour en refaire des combustibles « neufs » n'était pas prévu en France. La seule usine de conversion de l'URT en URE (Uranium de Retraitement Enrichi) est en Russie.

EDF envisage l'utilisation de l'URE, à partir de 2023, dans les 4 réacteurs de la centrale de Cruas-Meysses.

Ce choix réinterroge sur nos relations industrielles avec des pays étrangers et sur la connaissance des flux de matières et déchets qui sortent et rentrent dans notre pays.

Ce sujet n'est pas abordé dans le PNGMDR et l'ANCCLI recommande un chapitre dédié à l'état des lieux des flux de matières et déchets avec les pays étrangers.

ASPECTS FINANCIERS

Au regard de l'évolution, souvent très exponentielle, des coûts des projets d'installations nucléaires (EPR, Cigéo...), **le PNGMDR se doit de comporter un chapitre dédié aux coûts du traitement des déchets, de la valorisation, de l'entreposage, du stockage** et profiter de la révision tous les 5 ans du plan pour mettre à jour ces coûts au fil du temps.

Cette idée est reprise dans l'action ECO.1 mais il semble important d'avoir un chapitre dédié aux coûts dans le PNGMDR.

Lors du débat public PNGMDR, de nombreuses interrogations avaient été portées sur ce sujet des coûts et une demande forte avait été faite pour le suivi et la mise à jour régulière de ces coûts.