



Avis de la Commission d'orientation du PNGMDR sur la note d'orientation relative à la

Gouvernance de la gestion des matières et des déchets radioactifs

2 avril 2021

Introduction

Le présent avis de la Commission porte sur les orientations à retenir dans la 5^{ème} édition du PNGMDR en matière de gouvernance de la gestion des matières et des déchets radioactifs. Il résulte des échanges en réunion les 19 février, 5 mars et 19 mars 2021, et des contributions écrites des membres de la Commission. Il a été validé en date du 2 avril 2021.

Cet avis porte sur les éléments contenus dans la note d'orientation de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), établie en application de la décision du maître d'ouvrage en date du 21 février 2020 et présentée à la Commission le 5 février 2021. La note d'orientation est intégralement reproduite ci-dessous, chapitre par chapitre, en caractères noirs, l'avis de la Commission sur chaque partie de la note étant reporté en caractères bleus après la dite partie, et précédé de la mention « Avis de la Commission »

Avertissement préliminaire : Définition retenue par la Commission pour le mot « gouvernance »

Au vu des interprétations différentes données au mot « gouvernance », la Commission rappelle celle qu'elle a retenue dans son avis sur la note d'orientation relative aux déchets HA/MA-VL, et qu'elle retient à nouveau pour la suite du présent avis, relatif à la gouvernance de l'ensemble du PNGMDR.

On définira ici la gouvernance comme « La manière dont un domaine d'activités est gouverné »¹. La Commission recommande de l'entendre ici comme intégrant l'ensemble des actions de pilotage et de suivi d'un projet, ou d'un programme constituant le cadre de projets : dans le cas présent, les installations d'entreposage ou de stockages réalisées constituent les projets, dans le cadre du programme qu'est le PNGMDR. Au titre de ce pilotage d'un projet ou d'un programme, la gouvernance inclut l'organisation des concertations et de la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration et au suivi des décisions.

Ressources utiles

Les ressources suivantes peuvent être utiles pour mieux appréhender les éléments de contexte à cette note.

- [Dossier des maîtres d'ouvrage du débat public PNGMDR;](#)
- [La cartographie des acteurs du PNGMDR, CNDP](#)

¹ Source : Wikipedia, voir aussi Larousse : « Action de gouverner. Manière de gérer, d'administrer. De l'anglais *governance*, art de gouverner indépendant de l'autorité étatique. (Soucieuse de souplesse, de transdisciplinarité et du respect des enjeux environnementaux, elle repose sur la participation de différents acteurs de la société civile.) »

- Débat public, compte-rendu de la Commission particulière du débat public, [pages 144 et suivantes.](#)

Enseignements du débat public

Dans son compte-rendu du débat public, la CPDP a mis en exergue une demande forte de la part du public de faire évoluer la gouvernance actuelle vers une gouvernance davantage pluraliste non seulement dans le processus de décision mais également dans la composition des instances. Ce pluralisme devrait notamment reposer sur de l'expertise non institutionnelle et sur un processus d'échanges en continu avec la société civile qui devrait être mieux associée aux décisions à prendre.

La Commission particulière du débat public préconise ainsi la mise en place de façon pérenne d'un dispositif continu d'association du public à l'élaboration des décisions, la mise en œuvre de l'obligation prévue par le code de l'environnement d'évaluer et de réviser tous les 10 ans le dispositif de gestion des matières et des déchets (art. L. 542-3 (II)) et le recours à la possibilité de mener une concertation post-débat public.

Le rôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), chargée à la fois d'élaborer le plan avec le ministère de la Transition écologique, et de contrôler et garantir la pertinence de ses mesures en matière de sûreté a également été questionné au regard de l'indépendance nécessaire des autorités de contrôle par rapport aux autres acteurs du secteur.

Rappel de la décision des maîtres d'ouvrage du débat

Il sera proposé d'élargir la composition de l'instance de gouvernance du PNGMDR aux élus de la nation, à la société civile, et aux représentants des collectivités territoriales, en complément de la participation des associations de protection de l'environnement.

Au stade de l'élaboration des prochaines éditions du PNGMDR, un processus d'association renforcée des parties prenantes sera mis en œuvre, impliquant en particulier la désignation d'une personnalité extérieure au Gouvernement et à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour animer ces travaux préparatoires sur les orientations stratégiques.

Le GT PNGMDR poursuivra les travaux de déclinaison opérationnelle et d'analyse régulière des résultats des études relevant du plan, sous la double présidence du ministère chargé de l'énergie et de l'ASN.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine édition du PNGMDR, une communication régulière, accessible au grand public, sur l'évaluation du fonctionnement des filières de gestion de déchets sera recherchée. Elle visera à mettre à disposition du public des données factuelles et consolidées permettant d'éclairer les enjeux associés.

Attentes des garants de la concertation post-débat public

Le débat public de 2019 a fait ressortir les attentes fortes du public pour une amélioration de la gouvernance de la gestion des matières et déchets radioactifs, impliquant en particulier la place des territoires dès l'élaboration des décisions stratégiques².

2 La thématique de la place des territoires et de l'association du public aux choix de localisation et de déclinaison d'un projet est traitée dans une fiche ad hoc.

La concertation devrait permettre au public d'être informé et de s'exprimer sur la méthodologie de la mise à disposition annoncée des données factuelles et consolidées permettant d'éclairer les enjeux associés.

Elle devrait également lui permettre d'être informé et de s'exprimer sur la méthodologie de l'évaluation des filières de gestion des matières et déchets radioactifs.

Enfin, au-delà de l'implication annoncée d'élus locaux et de membres de la société civile au sein du GT PNGMDR, la concertation devrait éclairer sur les modalités d'association de toutes les parties prenantes et du public aux étapes des décisions stratégiques. La clarté du processus décisionnel, la place de l'expertise indépendante et la façon dont la participation du public sera effectivement prise en compte à chaque étape du processus de décision sont des attendus forts de cette concertation.

Avis de la Commission sur le chapitre « Enseignements du débat public »

La Commission constate que la participation du public³ est citée à plusieurs reprises dans la note, sans être accompagnée de propositions sur l'influence de cette participation dans la décision. Pourtant les enseignements du débat public, les attentes des garants de la concertation, ou encore dans le cas particulier du projet Cigéo les recommandations du HCTISN, ont précisé la nécessité d'éclaircir le processus d'association du public à l'élaboration des décisions, et la façon dont la participation du public sera prise en compte à chaque étape du processus de décision. La Commission rappelle qu'il s'agit là de l'application de la convention d'Aarhus et de l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement de 2005⁴.

Tout en notant, et en regrettant, la faible participation du public dit « profane » au débat public, la Commission relève le constat souvent fait pendant le débat de l'insuffisante prise en compte des conclusions des débats précédents, notamment celui de 2005, et l'importance donnée par le public à la gouvernance de la gestion des matières et déchets radioactifs.

La Commission constate que les interrogations formulées pendant le débat, déjà exprimées par l'AIEA, en ce qui concerne le rôle de l'ASN au regard de l'indépendance des autorités de contrôle par rapport aux autres acteurs et notamment aux instances chargées du pilotage du plan, ont déjà reçu une réponse de la part de l'ASN, la maîtrise d'ouvrage du plan étant désormais assurée par la seule DGEC.

De même, l'élargissement de la composition de l'instance de gouvernance du PNGMDR, prescrit par la décision du maître d'ouvrage, a été acté par la mise en place et la composition de la Commission d'orientation.

Certains membres de la Commission, représentant des acteurs de la société civile, soulignent que leur implication forte dans la gouvernance, dont ils souhaitent qu'elle prenne la forme d'une co-construction entre l'État, les exploitants et la société civile, et pas seulement d'une concertation, suppose du temps et des moyens importants, notamment en matière d'accès aux données nécessaires, et d'expertise non institutionnelle. Ils soulignent aussi la nécessité d'une participation suivie des élus à ces travaux.

Enjeux liés à la gouvernance du plan

3 Dans ce qui suit, « le public » désigne « toute personne », habilitée au titre de l'article 7 de la charte de l'environnement, à participer à l'élaboration des décisions. Le terme « parties prenantes » désigne la partie du public plus directement concernée par les impacts du projet, c'est-à-dire « dont les intérêts peuvent être affectés positivement ou négativement à la suite de son exécution » (source : wikipedia)

4 « Article 7 : Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Jusqu'en 2019, les travaux d'élaboration et de suivi du PNGMDR étaient réalisés en lien avec un groupe de travail pluraliste (le GT PNGMDR), sous pilotage de la DGEC et de l'ASN, qui associe les producteurs et gestionnaire de déchets, les autorités de contrôle (ASN, ASND), les autorités d'évaluation (CNE), les industriels, des experts (IRSN, ...), les associations (Greenpeace, Wise Paris, FNE, Clis de Bure, Anccli ...). Il faut souligner que ce type d'association en continu des parties prenantes à la déclinaison des politiques publiques est inédit et spécifique au PNGMDR. Il a permis d'instaurer un cadre de dialogue permanent avec ces dernières. A ce jour, ce mode de gouvernance implique toutefois peu la participation directe de la société civile, en dehors de temps de concertation et de consultation menés par ailleurs.

S'agissant des enjeux d'évaluation globale du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs, de manière complémentaire aux dispositions prévues par le code de l'environnement, la directive 2011/70/Euratom⁵ requiert que le programme (le PNGMDR pour la France) de chaque Etat membre de l'Union européenne soit évalué dans le cadre d'un examen par les pairs. En France, cette évaluation internationale a eu lieu du 15 au 24 janvier 2018 lors d'une mission ARTEMIS, organisée par l'AIEA. Une délégation de dix experts internationaux a ainsi examiné l'organisation de la France pour la gestion des déchets radioactifs.

Les conclusions de cette revue soulignent que la France a établi un cadre de gestion des déchets radioactifs qui couvre l'ensemble des enjeux et présente de nombreux points forts, notamment en termes de maintien et de développement des compétences des acteurs principaux de la gestion des déchets et d'amélioration continue de la gestion des déchets dans les plans nationaux successifs. Les experts internationaux ont également formulé neuf suggestions, présentées dans le rapport mis en ligne sur le site Internet du ministère en version française⁶. Elles concernent par exemple l'identification des pistes d'optimisation de la gestion des déchets de faible activité à vie courte et des déchets de très faible activité. Le retour d'expérience de cette revue montre qu'elle permet de bénéficier d'une comparaison des pratiques mises en place en France par rapport à celles des autres pays et d'en tirer des améliorations potentielles. Elle est complémentaire en ce sens à des évaluations plus détaillées, à mener en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Au regard de ces éléments, les enjeux liés à la gouvernance seront traités sous l'angle de la clarification de la place des citoyens et de l'expertise⁷ non-institutionnelle dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des orientations du PNGMDR, de la mise en œuvre de l'évaluation décennale prévue par le code de l'environnement et des modalités d'information et d'association du public à ce processus et ses conclusions. Par ailleurs, le plan confirmera l'évolution du rôle de l'ASN dans le processus d'élaboration du plan et de la composition de la gouvernance du PNGMDR.

Avis de la Commission sur le chapitre «Enjeux liés à la gouvernance du plan »

La Commission rappelle la définition, donnée ci-dessus en introduction, qu'elle a retenue pour le terme « gouvernance », incluant les questions relatives à la participation du public à l'élaboration des décisions.

L'importance et la sensibilité particulière du projet Cigéo ont conduit la Commission à développer l'articulation entre la gouvernance de ce projet et celle du PNGMDR en ce qui concerne les déchets HA/MA-VL, dans son avis relatif à la note d'orientation de la DGEC sur les déchets HA/MA-VL⁸.

⁵ Directive 2011/70/Euratom établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs a été adoptée le 19 juillet 2011 par le Conseil de l'Union européenne

⁶ [Rapport d'examen intégré portant sur la gestion, le déclassé et la dépollution des déchets radioactifs et du combustible usé](#) (Mission ARTEMIS), AIEA

⁷ EDF suggère d'ajouter « pluraliste » après expertise

⁸ https://www.concertation-pngmdr.fr/sites/default/files/documents/210319_avis_hamavl_vf.pdf

Concernant l'ensemble du plan, la Commission observe que le rapport de la mission ARTEMIS organisée par l'AIEA et cité dans la note d'orientation porte sur l'évaluation du plan mis en place, mais pas sur les procédures de concertation avec la société civile lors de son élaboration, qui constitue un aspect important de la gouvernance. Elle considère qu'un retour d'expérience sur la place de la société civile par rapport à la maîtrise d'ouvrage et aux exploitants dans les concertations préalables à l'élaboration des versions précédentes du plan, au sein du « groupe de travail PNGMDR » dans sa forme de l'époque, aurait été utile : elle recommande de le prévoir pour la prochaine édition du plan.

Elle constate que la périodicité de révision quinquennale adoptée pour le PNGMDR, comme pour la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), devra conduire à mettre en place un calendrier des concertations préalables sur le PNGMDR harmonisé avec celui de la PPE, et pour une révision sur deux avec l'évaluation décennale des orientations du PNGMDR prévue par le code de l'environnement.

La Commission observe aussi que le pluralisme de l'expertise, y compris par appel à l'expertise non institutionnelle, est peu évoqué dans la note d'orientations, exception faite de l'action 4 concernant l'accessibilité à l'information et la mise en évidence des controverses.

La Commission a débattu de la nature de l'expertise à réunir pour éclairer les débats sur la gestion des matières et déchets radioactifs. Elle a pris connaissance avec intérêt de l'analyse proposée par le rapport « Expertise et démocratie – faire avec la défiance »⁹ de France Stratégie. Ce rapport propose de « ne pas considérer l'expertise comme un métier mais comme « *une situation* » : celle de la personne consultée pour apporter une connaissance présumée utile à la décision ou propre à éclairer une question ». Elle appelle toutefois à distinguer dans ce domaine le rôle d'experts placés dans cette « situation » par leur position ou leur expérience professionnelle, et l'apport plus large de compétences et de connaissances, ouvert à tous les membres du public. A ce titre c'est le pluralisme de l'expertise qui apparaît nécessaire : l'expertise institutionnelle des structures publiques et des producteurs de matières ou déchets radioactifs, et l'expertise non institutionnelle des représentants d'autres structures ou organisations participant à la gouvernance sont toutes deux nécessaires. Par ailleurs la « situation » d'un expert rémunéré dans le cadre d'un contrat passé avec un donneur d'ordre pour lui fournir une prestation d'expertise n'est pas comparable à celle d'un expert intervenant à titre bénévole, sur invitation de la puissance publique ou d'un maître d'ouvrage, pour représenter une partie prenante non institutionnelle dans une concertation organisée sur un projet ou un programme particulier.

La Commission n'estime pas pertinent ni possible de définir des critères de reconnaissance de l'expertise, pour des « situations d'expertise », selon les termes du rapport cité, qui sont très différentes d'une structure à une autre, et d'une question à une autre. Il appartient en revanche à chaque structure ou organisation de se faire représenter dans les processus de préparation des décisions par des personnes susceptibles, par leur expérience et leurs connaissances, d'être reconnues par tous les participants comme ayant un apport utile à la préparation des décisions. EDF a précisé qu'il partage l'intérêt d'associer des « non experts » représentant différentes sensibilités aux analyses du PNGMDR, mais qu'il lui semble important de ne pas dissocier le statut d'expert d'une compétence spécifique largement reconnue dans un domaine donné.

La Commission constate que le pluralisme de l'expertise est limité par la question des moyens : l'expertise non-institutionnelle ne dispose en effet en pratique d'aucun moyen dédié et ne repose pour une large part que sur les travaux et l'engagement bénévole de membres des organismes relevant de ce champ. Elle recommande la mise en place de règles codifiées d'indemnisation de cette expertise, et en tout état de cause au moins d'un principe de couverture des frais directs occasionnés, notamment les déplacements, pour la participation à des commissions ou groupes d'experts dans un cadre institutionnel.

9 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/expertise-democratie-faire-defiance>

Objectifs des actions

Au regard de ces enjeux, le prochain PNGMDR poursuivra les objectifs suivants :

- Confirmer l'évolution de la gouvernance du PNGMDR avec la clarification du rôle de l'ASN et l'association plus formelle des parties prenantes dès la phase d'élaboration du plan ;
- Rechercher une plus grande association directe des citoyens et des élus à la gouvernance du plan ;
- Faire évoluer la structure du PNGMDR pour mieux mettre en exergue ses grands enjeux stratégiques tout en améliorant l'accessibilité de l'information relative à la gestion des matières et des déchets radioactifs pour le public et la mise en évidence des controverses ;
- Mettre en place un cadre de travail pour définir les modalités de l'évaluation décennale prévue par le code de l'environnement en intégrant les enjeux d'association et de communication auprès du public.

Le plan s'attachera notamment à proposer des modalités permettant d'associer la société civile aux réflexions des instances du plan et au programme de suivi des différentes actions à conduire au titre de la 5^{ème} édition.

Avis de la Commission sur le chapitre « Objectifs des actions »

Au titre du suivi dans le temps du PNGMDR, la Commission considère qu'il devrait comporter des points d'étape permettant d'établir un état des lieux et de valider ou le cas échéant faire évoluer les axes stratégiques définis.

Elle rappelle par ailleurs les recommandations concernant les actions d'interaction avec la société civile et le public, qu'elle a proposées dans ses divers avis antérieurs (entreposage, gestion des matières radioactives et en particulier des combustibles nucléaires usés, gestion des déchets TFA, FA-VL et HA-MAVL).

Elle fait sienne également la recommandation du HCTISN soulignant la nécessité de favoriser la diversité et la coexistence de démarches multiples de dialogue avec les parties prenantes et le public.

Faire évoluer la gouvernance du PNGMDR

Action 1 – Recentrer l'Autorité de sûreté nucléaire dans son rôle d'autorité de contrôle en reportant la responsabilité de l'élaboration du PNGMDR sur le seul ministère chargé de l'énergie

L'ASN a contribué à la constitution, dès 2003, d'un groupe de travail pluraliste composé des parties prenantes impliquées dans la gestion des matières et déchets radioactifs, dont les travaux ont préfiguré l'élaboration du PNGMDR. La première édition de ce plan a été publiée fin 2006, comme le prévoit la loi de programme du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Depuis, quatre éditions du PNGMDR se sont succédées, corédigées par le ministère chargé de l'énergie et l'ASN, en s'appuyant sur le groupe de travail précité.

Du 15 au 24 janvier 2018, une délégation composée de 10 experts internationaux a examiné, sous l'égide de l'AIEA, l'organisation de la France pour la gestion des déchets radioactifs. Cette évaluation internationale par les pairs a été réalisée dans le cadre d'une mission ARTEMIS¹⁰ (Integrated Review Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation), organisée par le service de l'AIEA chargé des thématiques de la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, du démantèlement et de l'assainissement, permettant ainsi d'apporter un regard d'experts étrangers sur le dispositif français à l'aune des meilleures pratiques. L'équipe d'examen a observé que l'ASN a un rôle central dans le développement du plan national, mais que son rôle en tant que co-président du groupe de travail est inhabituel. Elle a estimé essentiel pour l'ASN de rester visiblement indépendante, notamment dans son évaluation du travail produit sous le plan national. Ce point a également été soulevé lors du débat public en vue de l'élaboration du 5^e PNGMDR (cf. § sur les enseignements du débat public).

Pour ces raisons, l'ASN a pris la décision de ne plus assurer la co-maîtrise d'ouvrage du PNGMDR. Le ministère de la transition écologique sera désormais l'unique signataire du plan. Toutefois, l'ASN continue de contribuer à l'élaboration du PNGMDR :

- en rendant des avis sur chaque filière de gestion des matières et déchets radioactifs, sur la base des études remises dans le cadre du plan ;
- en étant membre de la Commission Orientations (dont le rôle est précisé dans l'action 2) en tant qu'observateur.

Enfin, l'ASN poursuivra le même niveau d'implication dans le suivi de la mise en œuvre technique et opérationnelle du PNGMDR, en assurant, avec le ministère chargé de l'énergie, la co-présidence du GT PNGMDR.

Avis de la Commission sur l'action 1 :

Concernant la nouvelle répartition des responsabilités de l'ASN et du ministère chargé de l'énergie dans l'élaboration du PNGMDR, l'action décrite est déjà mise en œuvre, et n'appelle pas de commentaire de la part de la Commission.

Plusieurs membres de la Commission (Global Chance, ANCCLI, EDF), rappelant que la mission ARTEMIS avait recommandé que l'ASN reste indépendante notamment dans son évaluation du travail produit dans le cadre du plan national¹¹, se sont prononcés pour l'extension de cette mesure au suivi des actions du PNGMDR : la distinction des rôles du Ministère chargé de l'énergie, responsable de la conduite du plan, et celle de l'ASN, autorité de contrôle indépendante, devrait pour eux être assurée pour le suivi au même titre que pour l'élaboration du plan . La Commission recommande que ce point fasse l'objet d'une décision présentant les arguments en faveur de la position prise dans la 5^{ème} édition du PNGMDR, et précise le rôle exact de l'ASN au titre de sa co-présidence de l'instance chargée du suivi, conformément à la recommandation du rapport ARTEMIS, si telle est l'option retenue.

Action 2 – Renforcer la participation des parties prenantes à l'élaboration du PNGMDR tout en conservant le principe d'une instance de suivi des actions du plan

A la suite au débat public, le gouvernement et l'ASN ont décidé de renforcer la gouvernance de la gestion des matières et des déchets radioactifs en l'inscrivant désormais dans le cadre de deux instances spécifiques :

10 [Rapport d'examen intégré portant sur la gestion, le déclassé et la dépollution des déchets radioactifs et du combustible usé](#) (Mission ARTEMIS), AIEA

11 cf. Rapport ARTEMIS, opus cité., p 23

- la première est l'instance historique, le GT PNGMDR. Elle conserve son caractère opérationnel et de suivi ;
- la deuxième, la « Commission Orientations », créée en 2020 à l'occasion de l'élaboration de la cinquième édition du plan.

La Commission Orientations est destinée à éclairer le ministère de la transition écologique (MTE), maître d'ouvrage du plan, pour l'élaboration du plan et les grands choix stratégiques qu'il prévoira. Elle est placée sous la présidence d'une personnalité qualifiée indépendante.

La Commission Orientations pourrait avoir vocation à se réunir au-delà de l'élaboration du plan compte tenu des travaux stratégiques qui seront à mener et à suivre durant la période du plan, selon les modalités et calendriers définis par le plan ou sur la demande du MTE. Elle pourrait notamment piloter la mise en place de sessions thématiques ou de groupes de travail pour construire, à moyen terme, une vision commune clarifiant également le cas échéant les controverses qui se posent sur certains sujets.

S'agissant du GT PNGMDR, il poursuivra sa mission de suivi de la mise en œuvre technique et opérationnelle du plan sous la double présidence du ministère chargé de l'énergie et de l'ASN.

Avis de la Commission sur l'action 2 :

Afin de clarifier les compétences réparties de fait actuellement entre la Commission orientations nouvellement créée et l'ancien « Groupe de travail PNGMDR » réuni depuis la 1ère édition du plan, La Commission recommande de mettre en place une seule « Commission de gouvernance du PNGMDR », chargée de conseiller la maîtrise d'ouvrage sur la préparation et le contenu du plan comme sur le suivi de son exécution. Prenant la suite du « Groupe de travail du PNGMDR », elle se réunira selon deux formats différents en fonction de la nature des questions traitées et leur temporalité :

- la Commission siégeant en format « orientations », compétente pour conseiller le ministère chargé de l'énergie sur la définition des orientations prises dans le PNGMDR, lors de chaque révision du plan (par l'examen de l'état des lieux et des orientations proposées) et sur sollicitation de la maîtrise d'ouvrage pour toute question posée par les orientations du plan. Elle serait constituée de représentants de toutes les parties intéressées, présidée par une personnalité indépendante et ses avis collégiaux seraient rendus publics, en particulier lors des concertations menées pendant la phase d'élaboration de chaque édition du plan.

Elle devrait être associée au bilan et au retour d'expérience de chaque édition du plan, pour préparer la suivante.

Au titre de la reddition des comptes dans les démarches de concertation, le maître d'ouvrage du plan devrait présenter à la Commission de gouvernance, dans son format orientation, la façon dont il a pris en compte ses avis et ses recommandations à l'issue de l'élaboration de chaque nouvelle édition du PNGMDR, la Commission étant habilitée à donner son avis sur cette prise en compte.

- la Commission siégeant en format « suivi » du PNGMDR, réunie sous la présidence du ministère chargé de l'énergie et le cas échéant, selon les décisions prises en application de l'action 1, la coprésidence de l'ASN. Elle est chargée du suivi de la réalisation de chaque édition du plan et de toutes les études et actions qui y sont programmées, assuré en s'appuyant sur les avis des représentants de toutes les parties prenantes, qui y siègent.

La structuration, les compétences et la composition de cette Commission de gouvernance, dans ses deux formations, devraient être fixées en application de règles à préciser dans le PNGMDR, de façon à en assurer la stabilité et à garantir la représentation des producteurs de matières et déchets radioactifs, des organismes institutionnels intervenant dans la gestion des matières et déchets

radioactifs, des élus et de la société civile, en recherchant la pluralité des points de vue et la représentativité des structures ou des organisations représentées.

La Commission s'est par ailleurs interrogée sur trois points concernant la Commission de gouvernance et l'opportunité de les préciser dans son texte constitutif :

- sa composition : la Commission estime qu'il appartient à l'État de nommer les membres de la Commission, en assurant le pluralisme des responsabilités et des sensibilités représentées, sans lequel l'existence même de la Commission n'aurait pas de justification, tout en s'assurant que l'effectif total de la Commission ne la conduira pas à l'impuissance ;
- ses conditions de saisine : la Commission estime que la Commission, normalement saisie par l'État (DGEC) et réunie selon une périodicité fixée par son règlement intérieur, devrait aussi avoir la capacité de s'autosaisir, dans des conditions de recevabilité de la demande d'autosaisine à préciser par ce règlement. La possibilité de saisine par des tiers (hors formalisation d'une demande externe par des membres de la Commission, la transformant de fait en auto-saisine) mériterait un examen plus approfondi.
- Les suites réservées à ses avis : s'agissant d'une commission consultative et non d'une instance de co-décision, les décisions appartiennent à l'Etat. Mais il doit être tenu à une obligation de reddition des comptes devant la Commission. Par ailleurs tous les avis de la Commission doivent être rendus publics, sans délais, dès leur validation par la Commission.

Action 3 – Elargir la composition des instances de gouvernance du PNGMDR à la société civile et à des représentants des élus et des collectivités territoriales

La création de la Commission orientations pour l'élaboration de la cinquième édition du PNGMDR a été l'occasion d'introduire dans la gouvernance du plan des élus de la nation et des représentants des collectivités territoriales, en complément des membres historiques du GT PNGMDR. Des propositions de participation ont ainsi été transmises à l'Assemblée nationale, au Sénat, à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), à l'Association de maires de France et à l'Association des départements de France.

Pour autant, la participation de représentants de la société civile à ces instances de gouvernance reste une question à approfondir. Le prochain plan prévoira ainsi que des travaux seront lancés spécifiquement sur cette thématique afin de proposer des modalités les plus adaptées à une telle participation : forme de la participation (participation aux instances, groupe miroir, « ateliers de la relève », collectif citoyen, relai via les commissions locales d'information, rôle et participation du HCTISN, etc.), échéances et temporalité des actions d'association, représentativité des citoyens (en lien avec la question de leur montée en compétence, implication spécifique des étudiants à explorer) et « praticabilité » d'une telle association (quels responsables et quels moyens dédiés). Cette réflexion devrait poursuivre l'objectif d'aboutir à des propositions opérationnelles si possible dans la première année de mise en œuvre du plan afin de pouvoir procéder à une expérimentation qui alimenterait la sixième édition du plan.

Avis de la Commission sur l'action 3 :

La Commission constate que le PNGMDR est un plan comportant des axes stratégiques nationaux mais avec de fortes répercussions locales et avec une dimension intergénérationnelle. La représentation de la société civile, et en particulier des élus, dans les instances de gouvernance du PNGMDR et en particulier dans la « Commission de gouvernance » visée au titre de l'action 2, devra en tenir compte.

Elle constate également, et regrette, que les élus soient peu présents dans les instances de gouvernance du plan : elle incite le Ministère chargé de l'énergie à en obtenir une meilleure représentation, notamment au niveau national (Assemblée nationale, Sénat, et OPECST)

Faire évoluer la structure du PNGMDR tout en améliorant l'accessibilité à l'information et la mise en évidence des controverses

Action 4 – Rendre le PNGMDR plus stratégique et mettre en place un accès plus lisible et accessible à l'ensemble de ses informations, et présentant les controverses

Afin que le PNGMDR soit accessible plus facilement au plus grand nombre et qu'il permette un pilotage stratégique plus efficace, il sera revu sur la forme et sur le fond. Sur la forme, la prochaine édition visera un contenu compris entre 50 et 100 pages maximum (comparé à 200 pages hors annexes pour la quatrième édition). Sur le fond, il visera à définir les grandes orientations de la gestion des matières et des déchets radioactifs, telles que présentées dans les notes d'orientations du MTE. La prescription des études plus spécifiques et techniques serait renvoyée aux vecteurs réglementaires, en particulier la réglementation relative aux installations nucléaires de base, tout en conservant le cas échéant une accroche stratégique dans le PNGMDR. Afin que la mise en œuvre en soit plus efficace, un objectif de réduction du nombre d'études demandées sera poursuivi en parallèle d'un renforcement de leurs exigences, de leur qualité et du suivi de ces études.

En parallèle, afin de ne pas perdre la valeur ajoutée des informations factuelles contenues dans le plan actuellement, l'ASN, en application de ses missions d'information, mettra en ligne sur son site Internet ces informations, en leur donnant un caractère plus accessible et en intégrant la mise en évidence des controverses identifiées lors du débat public lors de la démarche de clarification des controverses.

Cette démarche pourrait être reconduite, le cas échéant, sur des thématiques additionnelles identifiées par le GT PNGMDR ou la Commission Orientations, ou exprimé par le public pendant les phases de concertation et consultation du plan. Dans ce cas, des groupes de travail *ad hoc* pourraient être constitués, issus des instances de gouvernance, avec la possibilité d'intégrer des experts non institutionnels ne participant pas habituellement à ces instances, dans l'objectif d'aboutir à une synthèse des expressions mise en ligne sur le site internet de l'ASN.

Avis de la Commission sur l'action 4 :

L'intitulé de l'action 4 pourrait être reformulé de façon plus précise : « Rendre le PNGMDR plus stratégique et renforcer l'accessibilité des informations structurantes et des controverses ».

Plusieurs membres de la Commission (FNE, ANCCLI, Robin des Bois, Global Chance) attirent l'attention de la DGEC sur le fait que la réduction du volume total du plan n'est pas, en soi, un objectif qui s'impose, et ne doit en tout cas pas conduire à moins de transparence ou moins d'ambition technique : sur des sujets qui sont, par leur nature, techniquement complexes, le public doit pouvoir trouver toutes les informations et les données nécessaires à leur compréhension.

EDF partage l'objectif de réduction des volumes d'études en menant les études nécessaires et suffisantes au regard des objectifs fondamentaux du plan concernant la gestion des matières et des déchets radioactifs. EDF précise de plus que cet objectif doit être le même dans le cadre de l'IN et de l'Impact Cycle dont les études doivent être menées en cohérence (sur le fond et de manière calendaire) avec celles du PNGMDR. A ce titre, EDF réitère le fait que la mise en cohérence des études et des échéances associées, tout cadres confondus, doit être menée par le maître d'ouvrage en lien avec l'ASN pour élaborer un prochain plan respectant les objectifs visés de cohérence d'ensemble.

Sur la proposition de l'ANCCLI, la Commission préconise qu'afin de faciliter sa compréhension et son suivi, le PNGMDR comporte un tableau de bord récapitulatif simple et pragmatique qui présenterait les études, actions, expertises, demandées par le plan et leurs dates de mise en œuvre.

En cohérence avec l'une des recommandations du HCTISN dans son avis de 2020 sur Cigéo, un site Internet dédié au PNGMDR pourrait être constitué et être mis sous la responsabilité opérationnelle de la DGEC, la Commission de gouvernance donnant son avis sur la nature des informations à y faire figurer. Celle-ci s'assurerait de l'exhaustivité et de la pluralité des informations qui y seraient mises en libre accès : informations factuelles, controverses, notes d'orientations, expertises pluralistes, expertises institutionnelles et non institutionnelles, etc.

En favorisant l'accessibilité et la mise en cohérence de ces informations, ce site devrait assurer le renvoi vers les sites de l'IRSN, de l'ASN, de l'Andra, et des exploitants nucléaires, pour ce qui concerne les données qu'ils produisent ou détiennent au titre de leurs missions d'information du public.

Définir les modalités de mise en œuvre de l'évaluation décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs

Action 5 – Définir les modalités de mise en œuvre de l'évaluation décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs

L'article L. 542-3 code de l'environnement dispose que **doit être organisée, au moins tous les 10 ans, une évaluation du dispositif juridique et organisationnel en matière de gestion des matières et déchets radioactifs, et de sa mise en œuvre, comportant notamment le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs** ainsi que l'organisation des autorités administratives compétentes en la matière.

Cette évaluation vise ainsi en particulier la gouvernance du PNGMDR et la façon dont les orientations du plan sont définies et mises en œuvre mais également de manière plus générale le cadre de gestion des matières et des déchets radioactifs et de son contrôle.

La prochaine édition du PNGMDR prévoira que des travaux seront lancés sous l'égide de la DGEC pour proposer des modalités de mise en œuvre de cette évaluation, dont la première est prévue en 2026, ainsi que les modalités de présentation de ses enseignements au public. Ces propositions seront soumises à la consultation du public et des parties prenantes, et conduiront à l'élaboration par la DGEC d'un schéma cadre d'évaluation qui sera soumis à concertation pour la sixième édition du plan.

Avis de la Commission sur l'action 5 :

La Commission attire l'attention de la maîtrise d'ouvrage sur la nécessité d'assurer au titre de cette action 5 la cohérence calendaire entre l'évaluation décennale globale du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs, telle qu'elle est prévue par l'article L. 542-3 code de l'environnement, et la révision quinquennale du PNGMDR : il y aura lieu de mettre en cohérence les travaux préparatoires de l'évaluation globale de 2026 avec ceux de la 6ème édition du PNGMDR.

La nécessité de points d'arrêts plus fréquents que la périodicité quinquennale, pour le partage de l'état des lieux relatif à la mise en œuvre du plan avec ses réussites, ses points d'attention et ses points de vigilance, devra être examinée par la Commission de gouvernance visée au titre de l'action 2.

Concernant les modalités de mise en œuvre de l'évaluation décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets radioactifs, la Commission confirme l'intérêt que les propositions faites par la DGEC soient soumises à la consultation du public et des parties prenantes : la société civile devrait être associée dès le début à la définition de ces modalités.

Concernant l'ensemble des questions relatives à la gouvernance du PNGMDR, l'ANCCLI a tenu à rappeler devant la Commission que la participation, la concertation, la gouvernance sont, pour elle, un trio indispensable à la réussite d'une politique de gestion des déchets radioactifs citoyenne, vigilante et co-construite, dans un objectif de durabilité des choix et des décisions prises pour les générations d'aujourd'hui et de demain.
