



## **Gouvernance de la gestion des matières et des déchets radioactifs**

### **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](#)
- 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 stratégiques<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> 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.



### Enjeux liés à la gouvernance du plan

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/Euratom<sup>2</sup> requiert que le programme (le PNGMDR pour la France) de chaque pays 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 française<sup>3</sup>. 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'expertise 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.

---

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> [Rapport d'examen intégré portant sur la gestion, le déclassé et la dépollution des déchets radioactifs et du combustible usé](#) (Mission Artemis), AIEA



### 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<sup>ème</sup> édition.



### 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, co-rédigées 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 ARTEMIS<sup>4</sup> (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<sup>e</sup> 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.

---

<sup>4</sup> [Rapport d'examen intégré portant sur la gestion, le déclassé et la dépollution des déchets radioactifs et du combustible usé](#) (Mission Artemis), AIEA



### **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 :

- 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.

### **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.

### **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.



### **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.