

Rapport des garant.e.s en vue de la consultation publique

Plan national de gestion des
matières et déchets radioactifs

Concertation post-débat public

Isabelle BARTHE, Marie-Line MEAUX,
Philippe QUEVREMONT - garant.e.s
désigné.e.s par la CNDP

Le 17 janvier 2022



commission
nationale du
débat public



Sommaire

Avant-propos	3
Synthèse de la prise en compte des apports de la concertation post débat public.....	4
Rapport des garant.e.s	11

Avant-propos

La concertation post débat public sur le 5ème plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) s'est achevée le 13 avril 2021. Elle a donné lieu à la publication en juillet 2021, par les garant.e.s désigné.e.s par la Commission nationale du débat public (CNDP), de leur rapport sur le déroulement de la concertation et les conclusions qui peuvent en être tirées sur les attentes du public.

Postérieurement à la remise de ce rapport, l'Autorité environnementale (Ae) a été saisie le 1^{er} septembre 2021 par le ministère de la transition écologique pour recueillir son avis sur la « version-projet » de la 5ème édition du plan national, préparée par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) à la suite de l'ensemble des travaux préparatoires.

En parallèle, la DGEC a également produit en septembre 2021 un document détaillant comment elle a pris en compte les avis de la commission « Orientations stratégiques » qu'elle avait mise en place pour débattre du projet de la 5ème édition. Cette commission regroupait l'essentiel des parties prenantes à la gestion nationale des matières et des déchets radioactifs¹ et ses travaux ont été menés en parallèle de la concertation. L'apport de la commission aux orientations proposées par la DGEC pour les différentes thématiques du plan national est précisé dans le rapport des garant.e.s de juillet 2021.

Les garant.e.s ont donc pu disposer, postérieurement à la publication de leur rapport de juillet 2021, d'éléments permettant de synthétiser comment, de leur point de vue, la concertation post débat public a été prise en compte par la DGEC dans la rédaction de la version-projet. Il était alors possible de dresser un bref comparatif entre les attentes du public et les orientations finales du plan national, comme le demande désormais la Commission nationale du débat public.

Plutôt que de produire un rapport complémentaire distinct, il a été décidé pour la bonne information du public de reformuler le rapport attendu des garant.e.s en consolidant dans un seul document la synthèse de ces nouveaux éléments et la reprise intégrale du rapport publié en juillet 2021.

Le présent rapport final, en date du 17 janvier 2022, est destiné à être joint au dossier de la consultation du public par voie électronique que la DGEC lancera en vue de l'approbation de la 5ème édition du plan national.

¹ Parties prenantes : producteurs et gestionnaires, autorités de contrôle, experts institutionnels ou non, associations et ONG, élus.

Synthèse de la prise en compte des apports de la concertation post débat public

Durant la concertation post débat public, le public a été invité à s'exprimer sur la base de notes d'orientations produites par la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sur chacune des thématiques du plan national, après qu'une décision ministérielle de février 2020 tirant les conclusions du débat public national de 2019 en ait fixé le cadre.

Sur plusieurs sujets, soit les avis ont été peu nombreux voire inexistants, ce qui n'a pas permis d'identifier un apport de la concertation à la préparation du 5ème plan national, soit ils ont surtout porté sur des considérations générales, utiles pour marquer la sensibilité du public mais non directement centrées sur le projet de 5ème édition.

Cette synthèse de la prise en compte des conclusions de la concertation post débat public par la DGEC, personne publique responsable du plan national, traite donc les cinq sujets sur lesquels le public s'est effectivement exprimé sur la base des orientations proposées : classement matières/déchets, déchets de très faible activité, déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, enjeux transversaux, gouvernance du plan national.

Sur l'ensemble des thématiques du plan traitées dans les notes d'orientation de la DGEC, c'est finalement la commission « Orientations stratégiques » des parties prenantes qui a produit le plus grand nombre d'avis et de propositions de modifications. Se situant hors du champ de la concertation post débat public proprement dite, elle n'est pas prise en compte dans la présente synthèse, sauf pour le thème de la mobilisation et de la participation du public, qui a fait l'objet d'un travail commun en réunion publique.

L'analyse des garant.e.s s'appuie sur une version-projet transmise en septembre 2021 à l'Autorité environnementale par la DGEC, selon la structuration d'ensemble déjà présente dans les notes d'orientation thématiques: un exposé général des objectifs visés et leur déclinaison en actions opérationnelles.

Classement matières / déchets

- **Extrait du rapport des garant.e.s**

Les prises de position du public sur internet ont été suffisamment nombreuses pour devoir être prises en considération. Le plus souvent elles s'opposent à un déclassement possible d'une partie de l'uranium appauvri en déchet, le soutien à la position de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) constatant des débouchés limités étant moins marqué.

- **Constat sur la prise en compte des avis du public**

En considération de ces avis centrés sur une seule matière (l'uranium appauvri), la DGEC a développé un discours de méthode visant à fournir à l'État un cadre d'analyse pour l'exercice de sa faculté de requalification des matières en déchets, telle que prévue par l'article L. 542-13-2 du code de l'environnement.

En ce qui concerne spécifiquement l'uranium appauvri, la DGEC constate la croissance du stock et l'absence actuelle de perspectives d'utilisation, sans formuler à ce stade de proposition de requalification.

Déchets de très faible activité (TFA)

- **Extrait du rapport des garant.e.s**

Une partie du public demande des précisions sur les modalités de contrôle du caractère non radioactif des métaux recyclés et sur le partage des responsabilités entre opérateurs et agents délégués par les pouvoirs publics, Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ou Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

- **Constat sur la prise en compte des avis du public**

Dans le document d'orientation initial, la DGEC s'était d'abord préoccupée du développement des capacités de stockage de déchets TFA, jugées insuffisantes à date et compte tenu des perspectives de démantèlement des centrales nucléaires.

En ce qui concerne le recyclage des déchets métalliques, la DGEC prévoyait à l'échéance de fin 2021 la remise à l'administration par les opérateurs d'une feuille de route, mentionnant les modalités de contrôle, de transparence et de traçabilité envisagées. Après une contre-expertise et la publication d'un avis de l'administration sur ces modalités, une concertation avec le public sera menée dans le cadre réglementaire prévu par le code de l'environnement.

Par ailleurs, les garant.e.s avaient demandé sans succès au ministère de la transition écologique de suspendre la consultation initiée le 4 janvier 2021 sur les projets de texte permettant le recyclage des déchets TFA métalliques, alors que la concertation post débat public sur le PNGMDR était encore en cours. Dans leur rapport de juillet 2021, ils avaient recommandé au ministère d'organiser une nouvelle consultation du public sur ces projets de texte. Le projet de plan soumis à l'Ae le 1er septembre 2021 fait au contraire état de l'intention de publier ces textes sans nouvelle consultation du public.

Déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue (HA/MA-VL)

- **Extrait du rapport des garant.e.s**

Les recherches sur les alternatives au stockage géologique profond suscitent une demande forte d'information régulière. Le projet Cigéo reste très débattu et une partie du public attend la clarification des responsabilités respectives de la DGEC et de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dans la poursuite des deux concertations post débat public. La phase industrielle pilote (notamment son statut, sa portée et sa durée) et les conditions de la récupérabilité des colis déjà stockés apparaissent comme des éléments centraux de ces nouvelles séquences de concertation.

- **Constat sur la prise en compte des avis du public**

Les recherches sur les alternatives au stockage géologique profond (action n°7) : le programme de recherches qui doit être relancé fera l'objet d'« actions de communication régulières » en direction du public, il sera aussi périodiquement présenté à la gouvernance du plan national. La cartographie des décisions et des jalons clés du projet Cigéo proposée à l'action n°3 prévoit d'établir un bilan de ces recherches à chaque étape décisive du projet Cigéo. La note d'orientation soumise à l'avis du public en 2020 proposait la création d'un Comité d'expertise et de dialogue sur ce programme de recherches, incluant des experts non institutionnels : l'objectif est confirmé dans la version-projet, mais sans indication d'échéance.

La clarification des responsabilités respectives de la DGEC et de l'ANDRA dans la poursuite des concertations : l'action n° 1 confirme la responsabilité de l'ANDRA pour conduire dans la durée la concertation relative au projet Cigéo, mais précise notamment qu'elle « *devra s'accorder avec les orientations du plan national* ». La version-projet ajoute ainsi aux 9 actions initiales une nouvelle action n°2 « *Définir une feuille de route des concertations relatives à la gestion des HAMAVL* », elle s'appliquera à la période postérieure au dépôt par l'ANDRA de la demande d'autorisation de création du projet Cigéo. Les parties prenantes seront consultées début 2022 pour établir un cadre méthodologique des concertations sur le volet HA/MA-VL du plan, dont l'ANDRA devra tenir compte pour ses propres concertations.

La version-projet confirme aussi plusieurs dispositions pratiques déjà présentes dans la note d'orientation de février 2020 pour **l'association du public à la gouvernance des déchets HA/MA-VL**. Ces dispositions s'appuient sur les recommandations émises par le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire dans son avis de septembre 2020 relatif aux concertations sur le projet Cigéo². Il est explicitement indiqué à l'action n°1 que la gouvernance du volet HA/MA-VL ne fera pas l'objet de mesures spécifiques mais sera l'un des volets de la gouvernance générale du plan national (voir infra).

La mise en œuvre du projet Cigéo : la version-projet précise ou clarifie plusieurs points, sous un intitulé d'objectif qui passe de « *Préciser les conditions de mise en œuvre du projet Cigéo* » dans la note d'orientation à « *Encadrer les conditions de mise en œuvre du projet Cigéo* ». Le plan national fixe en particulier cinq principes à respecter pour les modalités de gouvernance (action n°4) et six autres pour les grands principes et les objectifs de la phase industrielle pilote (action n°6). Il souligne d'une manière générale l'importance du plan directeur d'exploitation (PDE) pour les échanges avec le public et les parties prenantes. C'est dans ce document que figureront notamment les dispositions précises relatives à la gouvernance du projet ainsi que les modalités concrètes de la réversibilité du stockage et de la récupérabilité des colis (action n°5). Ce document, qui sera concerté par l'ANDRA, devra être présenté aux instances de gouvernance du plan national avant de faire l'objet d'une consultation publique organisée par le ministère. Enfin, pour la phase industrielle pilote

² Lien : http://www.hctisn.fr/IMG/pdf/avis_adopte_hctisn_concertation_cige_o_28_09_20_cle0c16fb.pdf

dont la nature, la durée et la portée ont été largement commentées lors de la concertation post débat public, il est précisé (action n°6) que l'ANDRA devra expliciter les principes fixés par le plan national d'ici fin 2022, et que sa proposition sera présentée aux instances de gouvernance du plan national.

Enjeux transverses et déclinaison territoriale du plan national

- **Extrait du rapport des garant.e.s**

*La concertation a essentiellement traité de la **déclinaison territoriale du plan national**. Le public a notamment exprimé le souhait d'être mieux associé à l'élaboration des prises de décision dès la phase de détermination des critères de choix des sites de gestion nécessaires à la mise en oeuvre du plan.*

Ont également émergé de la concertation l'attente d'une meilleure évaluation des impacts sanitaires des projets sur leurs territoires (institution d'un état zéro de la situation sanitaire, suivi régulier de la situation, capitalisation progressive et participative des enseignements) et le souhait d'une forme de reconnaissance par la nation de la part prise par le territoire concerné à l'application de cette politique nationale (statut particulier, cadre d'action partenarial avec un accompagnement fort de l'État).

- **Constat sur la prise en compte finale des avis du public**

Intitulée « *Pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, sanitaires, économiques, éthiques et territoriaux* », la partie 10 de la version-projet confirme l'essentiel des dispositions présentées dans la note d'orientation. Ce constat est cohérent avec le dispositif mis en place à l'occasion de la concertation, puisque la note d'orientation avait été produite par la DGEC postérieurement à la réunion publique qui traitait des enjeux territoriaux, afin de nourrir le projet de plan et la réflexion de la commission orientations sur cette thématique.

L'action « *chapeau* » reprend les éléments proposés dans l'action 2 de la note d'orientation : « **Développer une méthode d'analyse multicritères des options de gestion possibles et la déployer dans un cadre « multi acteurs »** », répondant ainsi à l'objectif d'associer les parties prenantes et la société aux choix de gestion. L'outil proposé devra permettre de traiter tant des critères techniques (sûreté des installations, enjeux environnementaux et sanitaires), que des critères économiques, politiques, sociétaux, éthiques. L'échéance de juin 2022 pour le développement de la méthodologie d'analyse multicritères multi-acteurs est confirmée. Ce processus devra être présenté à la commission de gouvernance du plan.

L'action 10.5 « enjeux territoriaux » décline, en faisant explicitement référence au débat public et à la concertation de suivi, les réponses déjà proposées dans la note d'orientation sur les thèmes suivants.

L'association du public dès la phase de détermination des critères de choix des sites de gestion : pour répondre au double objectif de définir la stratégie globale de choix de sites dans le PNGMDR tout en prenant en compte les préoccupations des territoires concernés, trois « *actions territoires* » (actions 1 à 3) sont déclinées. Respectivement dédiées à l'identification des projets et des installations pour lesquels plusieurs options de localisation peuvent être envisagées, puis à un cadrage permettant de définir les options de localisation pour les projets concernés et enfin à la conduite d'une démarche de choix des sites à l'aide d'une analyse multicritères multi-acteurs, ces actions ont vocation à se décliner lors de chaque concertation dédiée, en lien avec les objectifs du plan national. Le bilan « avantages-inconvénients » de chaque option déclinée devrait être présenté lors de la concertation et nourrir le processus de décision.

Toutefois, à l'action 5 sur la concertation locale après le choix d'un site, la version-projet n'évoque plus de façon explicite l'association des riverains aux choix des options non liées à la sûreté, qui figurait pourtant dans la note d'orientation.

La reconnaissance par la nation de la part prise par le territoire concerné : en réponse à cette attente, l'« *action territoire 4* » propose d'élaborer un cadre de dialogue et d'engagement des porteurs de projet et de l'État vis à vis des territoires. La version-projet précise cette action en confiant à l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI) le pilotage du groupe de travail dédié, puis aux Commissions locales d'information (CLI) et Commissions consultatives de suivi (CSS) le portage du dialogue dans le cas de nouvelles installations sur des sites nucléaires existants. Dans le cas où le choix d'implantations potentielles est limité, l'« *action territoire 5* » propose « d'envisager un cadre d'exception, éventuellement juridique » pour permettre aux territoires candidats de bénéficier d'une forme de « reconnaissance nationale », sous la forme de « zones d'intérêt national ». La version-projet précise le calendrier de cette

disposition : un groupe de travail associant les représentants des territoires et les porteurs de projet devrait être constitué d'ici mi-2022 et le bilan de ses travaux présenté d'ici fin 2023 à la gouvernance du PNGMDR.

Une meilleure évaluation des impacts sanitaires des projets sur leurs territoires : dans la poursuite des réflexions proposées par la note d'orientation, l'objectif d'un renforcement de la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires lors de l'implantation d'un site de gestion et l'information des riverains est énoncé dans l'action ENV.3. Un volet réglementaire est évoqué pour renforcer l'obligation de mise à la disposition du public des études d'impact. Des réflexions sur les méthodologies de définition de l'état initial de l'environnement ainsi que sur la faisabilité d'établir un état initial sanitaire sur le territoire des installations de gestion sont également annoncées, en association avec le ministère de la Santé et Santé Publique France, mais aucune échéance n'est fixée pour y parvenir et les démarches participatives ne sont pas évoquées.

Par ailleurs, **la version projet consacre la place des questions éthiques dans le plan national**, bien qu'elles ne figurent pas dans la décision ministérielle de février 2020. Ce sujet avait pourtant été une préoccupation forte du débat public de 2019. L'enjeu a bien été relevé et traité par les auteurs du plan, bien que cette thématique n'ait pas été débattue en tant que telle dans la concertation post débat public, si ce n'est en creux dans la dernière rencontre, consacrée aux conditions d'association du public.

Ainsi la partie 10 (consacrée aux enjeux transverses) aborde les questions éthiques autour de **trois axes de réflexion** issus du débat public : **l'attention à porter aux générations futures, l'approche éthique des risques et la confiance**. Ces axes de réflexions sont traduits dans la version-projet en deux actions qui prévoient d'une part l'établissement d'un état des lieux des questions transverses, avec une comparaison internationale, et d'autre part la mise en oeuvre d'un exercice d'appréciation philosophique et éthique des questions que pose la gestion des matières et déchets radioactifs. Piloté par une personnalité indépendante, un sous-groupe de la commission de gouvernance du plan devrait mener d'ici fin 2022 un exercice de recensement des avis et des contradictions sous-jacentes. Ce groupe devrait fonctionner en lien avec le comité "éthique et société" de l'ANDRA et assurer une représentation pluraliste incluant la société civile.

Gouvernance du plan et conditions d'association de la société civile

- **Extrait du rapport des garant.e.s**

*La concertation a enfin confirmé la sensibilité du thème lié à la **gouvernance générale du plan** et aux conditions de l'association de la société civile à la préparation du plan national et au suivi de sa mise en oeuvre :*

- *clarification des processus de décision, articulation et coordination des concertations publiques qui les concernent,*
- *prise en compte du temps long comme enjeu de crédibilité des dispositifs participatifs, avec la mise en place d'outils diversifiés selon les thèmes et les territoires,*
- *recherche de modalités spécifiques pour que le public s'approprie les enjeux des débats, notamment les jeunes générations (plateforme unifiée d'information pluraliste, développement des expertises non institutionnelles, comités de suivi nationaux et territoriaux, conférences de citoyens pour contribuer à évaluer les actions entre deux plans nationaux ...)*

Cette attente d'association a donc été soutenue tout au long de cette concertation, notamment sur les enjeux territoriaux. Il ne faut pas négliger toutefois son caractère paradoxal : la constance de l'expression du public sur ce point en prouve la réalité, mais la participation limitée au cours de la concertation post débat public en souligne la difficulté. Une implication citoyenne sur des bases plus explicites pourrait contribuer à réduire l'écart entre les attentes souvent techniques des responsables du plan et celles du public désireux de débattre de principes généraux avant d'entrer dans des considérations plus opérationnelles, sur lesquelles il estime n'avoir que peu de prise.

- **Constat sur la prise en compte finale des avis du public**

Intitulée « *une gouvernance de la gestion des matières et déchets radioactifs renouvelée, renforçant l'association de la société civile* », la partie 2 énonce un objectif ambitieux en regard des pratiques habituelles : « *l'association du public sera ainsi un fil directeur de la 5ème édition du plan.* »

Elle consacre ainsi, dans l'action GOUV.1, la participation des parties prenantes à l'élaboration du PNGMDR au sein de la « *commission de gouvernance du PNGMDR* » qui réunira une instance stratégique, la commission orientations présidée par une personnalité indépendante, et une instance opérationnelle, commission de suivi (ou GT PNGMDR) co-présidée par le ministère chargé de l'énergie et par l'ASN.

Sur le constat d'une association perfectible des élus à la gouvernance du plan, l'intention affichée est de travailler sur des pistes d'amélioration, en association avec l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) notamment. Des propositions opérationnelles devraient être présentées par le ministère courant 2022.

La participation directe de représentants de la société civile aux instances de gouvernance du plan, qui n'a pas été mise en œuvre dans la phase de concertation post débat public, devrait également être recherchée. Le ministère doit ainsi conduire des travaux de réflexion et pourra solliciter le Haut comité pour l'information et la transparence sur la sécurité nucléaire (HCTISN) pour proposer des recommandations en vue de la préparation de la 6^{ème} édition du plan. Sur ce point la version-projet est en retrait par rapport à la note d'orientation, qui proposait une phase d'expérimentation dès la 5^{ème} édition, pour alimenter les travaux de la 6^{ème} édition.

Néanmoins, l'association du public à la gouvernance du plan national, qui était un objectif de la note d'orientation, est décliné de manière concrète dans les actions 3 à 5 de la version-projet.

Ainsi, l'action GOUV.3 « *associer en continu le public à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du plan* », prévoit de s'inspirer des recommandations du HCTISN relatives à la participation du public au projet Cigéo pour permettre au public de s'exprimer de manière continue tout au long du plan, en recherchant une diversification des publics ainsi que des modalités d'information et de participation. La reddition de comptes aux propositions du public devrait également être systématisée. De surcroît, la diversité et la coexistence de démarches multiples de dialogue avec les parties prenantes et le public sera favorisée. Pour permettre de faciliter l'accès du public aux informations liées à la gestion des matières et déchets radioactifs, le ministère chargé de l'énergie devrait mettre en place, d'ici fin 2022, une plateforme internet dédiée (action GOUV.4). Ce portail unique doit rechercher l'exhaustivité dans la mise à disposition des informations et renvoyer vers les sites de l'ensemble des acteurs de cette politique, y compris les acteurs non institutionnels.

Enfin, pour associer les parties prenantes et le public à l'évaluation décennale du plan, des travaux sont annoncés fin 2022, sous l'égide du ministère chargé de l'énergie, avec une consultation du public et de la gouvernance du plan prévues fin 2023 afin de mener l'évaluation au plus tard en 2026 (action GOUV.5).

Conclusion

Ainsi, sur les cinq sujets qui ont particulièrement focalisé l'attention du public durant la concertation post débat public, (classement matières/déchets, déchets de très faible activité, déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, enjeux transversaux, gouvernance du plan national), les garant.e.s font le constat suivant :

- La version-projet de la 5ème édition prend en considération bon nombre des avis exprimés. Elle va parfois plus loin, notamment sur les enjeux éthiques de la gestion des matières et des déchets radioactifs : absents de la décision ministérielle du 21 février 2020, ils font l'objet de trois axes de réflexion issus du débat public de 2019 sur l'attention à porter aux générations futures, l'approche éthique des risques et la confiance.

- Sur d'autres sujets, la demande de clarification ou de proposition d'objectifs et d'actions concrètes est traitée par renvoi à des travaux ultérieurs.

C'est notamment le cas pour les déchets TFA, pour lesquels la décision ministérielle prévoyait que *"Le PNGMDR formulera des recommandations quant aux modalités de mise en œuvre de telles dérogations, en termes de sûreté et de radioprotection, d'association des citoyens, de transparence, de contrôle et de traçabilité"*. La mise en œuvre est bien prévue par le projet de plan, mais elle est faible en ce qui concerne les questions de contrôle et de traçabilité, renvoyées à un futur examen des propositions des opérateurs par les services compétents. La concertation publique annoncée pourrait donc n'avoir lieu qu'au vu d'éléments déjà expertisés par les services, mais pas durant la phase de leur élaboration.

- Sur la demande d'ensemble du public de disposer d'informations régulières, d'avoir accès à des expertises non institutionnelles et d'être associé à la préparation des décisions, la version-projet veille à combiner, selon les thèmes, des actions d'information, de consultation et de concertation, mais répond parfois par une simple offre de consultation à une attente du public d'association et de concertation.

RAPPORT DES GARANT.E.S

5ème plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

Concertation post débat public

11 septembre 2020 – 13 avril 2021

Isabelle BARTHE

Marie-Line MEAUX

Philippe QUÉVREMONT

Garant.e.s désigné.e.s par la Commission nationale du débat public

Juillet 2021

RAPPORT DES GARANT.E.S

5ÈME PLAN NATIONAL DE GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS

(11 SEPTEMBRE 2020 – 13 AVRIL 2021)

SOMMAIRE

FICHE D'IDENTITÉ DU PLAN	4
CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC	4
PARTIE 1. LA CONCEPTION ET LE DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC	7
1.1 LE CONTEXTE DE LA CONCERTATION	
1.2. LA PRÉPARATION DE LA CONCERTATION : UN CALAGE DÉLICAT	14
1.3 UNE CONCERTATION ENTIÈREMENT À DISTANCE.	
1.4 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION SUR LA PHASE PRÉPARATOIRE	
PARTIE 2. LES APPORTS DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC	
2.1 LA GESTION DES MATIÈRES RADIOACTIVES.....	24
2.2 LES DÉCHETS DE TRÈS FAIBLE ACTIVITÉ	
2.3 LES DÉCHETS DE HAUTE ACTIVITÉ ET DE MOYENNE ACTIVITÉ À VIE LONGUE	
2.4 LES AUTRES THÈMES CATÉGORIELS DU PLAN NATIONAL	
2.5 LES ENJEUX TRANSVERSES ET LA DÉCLINAISON TERRITORIALE DU PLAN NATIONAL	
2.6 LA GOUVERNANCE DU PLAN NATIONAL	
PARTIE 3 : AVIS GÉNÉRAL DES GARANT.E.S SUR LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC	29
3.1 UNE PARTICIPATION DU PUBLIC TRÈS INÉGALE	
3.2 . LE RÔLE DÉTERMINANT DES PARTIES PRENANTES EN APPUI DE LA CONCERTATION	
3.3 SYNTHÈSE DES APPORTS DE LA CONCERTATION AU PROJET DE 5ÈME PLAN NATIONAL.....	36
ANNEXES.....	37

FICHE D'IDENTITÉ DU PLAN

- **PERSONNE PUBLIQUE RESPONSABLE** : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) -Ministère de la transition écologique
 - **CONTEXTE** :
 - préparation de la 5ème édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), concertation postérieure au débat public de 2019,
 - soumis pour la première fois à débat public puis concertation post débat public (nouvel article L.121-8IV du code de l'environnement)
- **OBJECTIF** : actualiser les orientations nationales mises en œuvre depuis le 1^{er} plan national pour gérer les différentes catégories de matières et déchets radioactifs
- **CALENDRIER DE PARUTION ENVISAGÉE** : Fin 2021/début 2022

CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC

- **QUELQUES DATES CLÉS** :
 - Décision Ministre/Président Autorité de sûreté nucléaire (ASN) tirant les conclusions du débat public : 21 février 2020 (Journal Officiel du 25 juin 2020)
 - Désignation des garant.e.s de la concertation post débat public : 1er avril 2020
 - Dates de la concertation : 11 septembre 2020 – 13 avril 2021
 - Publication du rapport des garant.e.s : juillet 2021
- **PÉRIMÈTRE DE LA CONCERTATION** : National
 - **DOCUMENTS DE LA CONCERTATION** :
 - Dossier de concertation établi par la DGEC avec des contributions des garant.e.s
 - Notes d'orientations thématiques produites par la DGEC
 - Avis thématiques de la commission « Orientations stratégiques »
 - **ÉVÉNEMENTS PUBLICS** :
 - 4 réunions publiques sous forme de webinaires thématiques les 16 novembre 2020, 19 novembre 2020, 28 janvier 2021 et 2 mars 2021

- 1 réunion publique générale sous forme de webinaire sur la participation et la mobilisation du public le 8 mars 2021¹

- **PARTICIPANTS :**

- 104 avis, commentaires ou questions déposés sur le site internet
- 830 personnes aux différents webinaires, 280 pour le webinaire consacré au projet Cigéo, une moyenne de 130 participants pour les quatre autres
- d'après leurs déclarations, 40 % du public ne se rattachaient ni aux acteurs institutionnels ni aux acteurs opérationnels ou industriels du domaine

1

Les réunions publiques s'étant toutes tenues à distance, et pour éviter tout risque de confusion, elles sont qualifiées de webinaires dans la suite du document.

PREMIÈRE PARTIE : LA CONCEPTION ET LE DÉROULEMENT DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC

La préparation de la concertation post débat public (qui sera dénommée « concertation » dans la suite du texte) a donné lieu à de multiples échanges des garant.e.s avec dans un premier temps la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), toutes deux alors co-responsables du plan national de gestion, puis avec la seule DGEC quand l'ASN s'est retirée de cette responsabilité.

Les circonstances de la crise sanitaire nationale ont par ailleurs pesé sur les conditions d'organisation de la concertation, en interdisant de facto les réunions publiques classiques pour les reporter sur des réunions à distance sous forme de webinaires.

Cette première partie permet d'établir un début de bilan sur la façon dont les modalités de la concertation puis la tenue des réunions à distance ont contribué à poser les bases de l'information du public et le cadre thématique de la concertation.

1.1 LE CONTEXTE DE LA CONCERTATION

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR, dit plan national dans la suite du rapport) relève de la catégorie visée à l'article L 122-4 du code de l'environnement des plans et programmes de niveau national soumis à évaluation environnementale. Il définit périodiquement, tous les 3 ans jusqu'à présent, les orientations publiques nationales applicables à la gestion des différentes catégories de matières et de déchets radioactifs. Il tient compte des dispositions de politiques publiques plus larges comme celles de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qu'il complète dans son propre champ de compétence.

Certaines de ses orientations se traduiront par des installations nucléaires, notamment pour l'entreposage ou le stockage² de certaines catégories de déchets. Porteur d'une politique publique nationale, le plan a donc aussi un impact territorial important.

Les 4 premiers plans ont été élaborés et mis en œuvre sous le double pilotage de la direction générale compétente en matière d'énergie, aujourd'hui la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de la transition écologique, et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ils ont mobilisé d'une édition à l'autre un groupe de travail partenarial (dit le GT-PNGMDR) regroupant notamment les producteurs industriels, les gestionnaires de lieux d'entreposage ou de stockage, ainsi que différentes associations et organisations non gouvernementales.

Les ordonnances de 2016 ayant étendu aux plans et programmes de niveau national les obligations de concertation publique fixées par le code de l'environnement, la 5ème édition du plan national est la première des éditions successives à être soumise à ces nouvelles dispositions :

- un débat public préalable, organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP) entre avril et septembre 2019 et conduit par une commission particulière du débat public (CPDP)³,
- puis la présente concertation post débat public, placée sous la responsabilité de la DGEC mais sous l'égide de la CNDP.

C'est donc, depuis les ordonnances de 2016, la seconde concertation post débat public portant sur un plan national, la première ayant suivi en 2019 le débat public préparatoire à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Le débat public de 2019 et ses suites

La conception de la 5ème édition du plan national a été précédée d'un débat public organisé par la CNDP du 17 avril au 25 septembre 2019. Dans son compte-rendu, la commission particulière chargée du débat en a relevé quelques caractéristiques :

- le poids des questions liées au nucléaire en général, qui a conduit une partie du public à s'exprimer en priorité sur ce sujet alors qu'il n'était en principe qu'en arrière-plan de celui de la gestion des matières et des déchets radioactifs,
- le caractère très clivant des différents points de vue,
- la demande d'une meilleure association du public à la préparation des décisions, notamment dans le domaine de la gouvernance et dans le champ de l'expertise,

3

Tous les documents produits en 2019 pour le débat public et durant son déroulement, ainsi que les rapports établis par la CNDP, sont consultables sur son site <https://pngmdr.debatpublic.fr/>.

- la multiplicité des sujets à traiter, tant par les nombreuses catégories de matières et de déchets que par l'intérêt porté par le public aux questions transversales (transports, impacts sanitaires et environnementaux, enjeux territoriaux et économiques du plan national, ..),
- et parfois leur haute technicité, qui n'empêche pas de devoir et de pouvoir les traiter mais oblige à un effort important de lisibilité et de clarification.

A la suite de ce débat, la ministre de la transition écologique et solidaire et le président de l'ASN ont précisé, dans une décision conjointe du 21 février 2020 publiée au Journal Officiel du 25 juin 2020 (*annexe 2*), les enseignements qu'ils en tiraient pour la 5ème édition.

La décision de février est en effet d'un degré de précision variable selon les thèmes, et la rédaction définitive des orientations devra la concrétiser : pour certains sujets, en précisant leurs modalités concrètes de mise en œuvre dès le 5ème plan, et pour d'autres en poursuivant les travaux au fil des éditions successives.

La décision consacre aussi une évolution de la gouvernance du plan national en installant pour la préparation de la 5ème édition une nouvelle instance dénommée « commission Orientations », présidée par une personnalité indépendante, et chargée d'éclairer la DGEC, qui n'y assiste qu'en observateur, sur les orientations plus précises de la 5ème édition.

Dissoute à l'issue du débat public, la CPDP s'est réactivée pour comparer point par point la décision conjointe avec les conclusions du débat public et relever les convergences mais aussi les différences, voire les oublis.

Dans une décision du 1^{er} avril 2020 (*annexe 3*), la CNDP a pris acte de la décision conjointe Ministre/Président ASN, a rappelé les points essentiels qu'elle attendait de sa mise en œuvre en regard des conclusions du débat public, et a validé l'analyse comparative de la CPDP qu'elle a annexé à sa décision.

La CNDP a enfin désigné trois garant.e.s : Isabelle BARTHE et Philippe QUÉVREMONT, ayant tous deux participé à la commission particulière du débat public, et Marie-Line MEAUX, par ailleurs co-garante de la concertation post débat public sur le projet Cigéo et ayant été associée également aux travaux de la CPDP.

Un dispositif inédit, la commission « Orientations »

Inscrite à l'article 3 de la décision conjointe de février 2020, la création de cette instance indépendante originale répond à l'attente exprimée lors du débat public d'un élargissement de la gouvernance du plan national, et a aussi été justifiée par la DGEC comme un moyen efficace de traiter la technicité des différents sujets. Elle a vocation à devenir une structure pérenne de la gouvernance du plan national, sur l'ensemble des orientations stratégiques et notamment pour la préparation de chacune des éditions successives du plan national.

La commission Orientations a donc été chargée d'émettre des avis et des recommandations à la DGEC sur les principaux enjeux et la définition des orientations du 5ème plan national, avec la production systématique d'un avis immédiatement rendu public sur chacune des thématiques du plan, à partir des notes d'orientations de la DGEC.

Michel BADRÉ, ancien membre de la commission particulière, s'est vu confier la présidence de cette instance originale organisée en 4 collèges : 7 exploitants et producteurs de déchets et de matières radioactives, 7 associations, 5 élus de la représentation nationale et des associations d'élus locaux, 3 experts techniques.

La création de la commission a nécessité de trouver un juste équilibre dans l'articulation de ses travaux avec le déroulement de la concertation, (*voir partie 1.2*).

La prise en compte des contraintes sanitaires nationales

L'évocation du contexte de la concertation post débat public ne serait pas complète sans la mention des conditions très particulières dans lesquelles elle s'est déroulée du fait des contraintes sanitaires nationales. Les garant.e.s ont régulièrement fait valoir à la DGEC la position de la CNDP et notamment les notes d'avril, mai et novembre 2020 « Principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie Covid-19 ».

Ces contraintes ont évidemment pesé sur la définition des modalités de concertation, qui sont abordées plus loin. En particulier, les réunions publiques n'ont pu avoir lieu qu'à distance, et la recherche de moyens de dialogue avec le public a supposé qu'il ait un accès familier aux outils numériques.

1.2. LA PREPARATION DE LA CONCERTATION : UN CALAGE DELICAT

Cette phase préalable à l'ouverture effective de la concertation a été consacrée aux échanges avec la DGEC et l'ASN, en charge de la conduire. L'objectif était de bâtir les bases de l'information du public, de rappeler le champ de la concertation en regard de ses objectifs, d'en définir les modalités et de clarifier le rôle et les missions des garant.e.s. Deux sujets ont également été abordés : l'articulation avec le fonctionnement de la commission Orientations du plan national, et l'intervention potentielle d'un groupe spécifique de citoyens dans le dispositif.

La DGEC a ensuite arrêté les modalités définitives qu'elle retenait, quelques ajustements ayant été ultérieurement apportés en fonction des premiers retours.

L'Autorité de sûreté nucléaire s'est finalement retirée du pilotage du plan national pour tenir compte des incompréhensions manifestées durant le débat public sur sa position d'autorité indépendante de régulation et de contrôle en même temps que de co-responsable du plan national. La conduite de la concertation n'a donc ensuite relevé que de la DGECC, l'ASN restant un interlocuteur très actif tout au long de la période.

Préciser le champ de la concertation

Les premiers échanges ont porté sur les contours de la concertation, qui ne devait pas avoir pour objet de refaire le débat public, mais de recueillir les avis du public sur la mise en œuvre de la décision conjointe Ministre/ASN du 21 février 2020. Il a donc fallu d'abord préciser sur quoi devait porter la concertation, selon un principe avancé par les garant.e.s : « rien que la décision ministérielle, mais toute la décision ministérielle ».

Deux types de documents ont été produits en support de la concertation.

- La DGECC a livré sur chaque grand thème du plan national un document de référence dénommé « note d'orientations », explicitant le contenu de la décision conjointe et préfigurant la 5ème édition. Les garant.e.s ont pu relire ces textes, généralement de bonne qualité, avant leur mise en ligne et leur diffusion simultanée pour avis à la commission Orientations.
- Les garant.e.s ont livré 13 fiches thématiques factuelles correspondant aux sujets identifiés dans la décision de février 2020, et faisant apparaître pour chacun les enseignements du débat public, le libellé de la décision ministérielle, les observations de la CPDP, les éventuelles précisions ultérieures apportées par la DGECC et l'ASN, et enfin, sur ces bases, la synthèse des attentes à l'égard de la concertation. Ces fiches ont été mises en ligne sur le site internet de la concertation <https://www.concertation-pngmdr.fr/>, et rappelées lors de chaque réunion publique thématique.

Une attention particulière a été portée à la place du projet Cigéo dans la concertation. Ce projet, qui vise le stockage géologique profond des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue (HA/MA-VL), constitue l'une des mesures du plan national en tant que solution de référence pour la France de la gestion à long terme de ces déchets. Conduit par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), il fait aussi l'objet depuis 2017 d'une concertation post débat public spécifique. Il a donc été nécessaire de caler entre les garant.e.s, la DGECC et l'ANDRA l'articulation des deux concertations (*voir partie 2.3*).

Prendre en compte les travaux de la Commission Orientations

La création de cette commission indépendante a conduit à devoir préciser comment elle s'insérait dans le processus de concertation. Pluraliste par nature, elle constituait déjà de fait une forme de concertation, et les parties prenantes qui la composent pouvaient légitimement s'interroger, tout comme le public d'ailleurs, sur la portée

respective de leurs travaux et de la concertation post débat public. Et pour autant, elle ne pouvait être considérée comme suffisant à remplacer l'intervention du public.

Les échanges avec la DGEC ont finalement convergé vers un double constat :

- cette commission n'était pas un élément du processus participatif, étant installée à la demande et pour le compte de la DGEC,
- pour autant, il devait y avoir interaction entre les deux démarches, d'une part pour que le public dispose des éléments les plus larges pour forger son point de vue, et d'autre part pour que sur certains thèmes comme les enjeux transverses, la commission dispose des avis du public avant de formaliser le sien.

Les garant.e.s ont aussi fait valoir d'autres nécessités :

- inscrire le calendrier de la commission dans celui de la concertation, pour produire dans les temps souhaités les notes d'orientations et les avis de la commission ;
- éviter toutefois un processus uniquement « descendant » et ménageant peu d'interactions entre les deux démarches;
- enfin, donner au public un temps suffisant d'expression sur l'ensemble des éléments supports de la concertation : au moins un mois après la mise en ligne de la note d'orientations, plus quinze jours après la mise en ligne de l'avis de la commission.

A l'issue des échanges auxquels le président de la commission, Michel BADRÉ, a été associé, il a été convenu de recueillir en premier l'avis de la commission pour que le public puisse en disposer avant de s'exprimer, sauf sur deux sujets : les critères de choix des sites de gestion des déchets radioactifs (le débat public ayant montré une attente toute particulière sur la dimension territoriale du plan national) et la gouvernance du plan national, qui inclut notamment les modalités proposées à la société civile pour y prendre part. L'intention (qui n'a été ensuite que très partiellement satisfaite) était que sur ces deux sujets, la commission prenne connaissance des attentes du public avant de formaliser son propre avis.

Veiller aux bonnes conditions d'information et d'intervention du public

Le ministère a initialement fixé le calendrier de la concertation à une période de 5 mois allant du 11 septembre 2020 au 3 février 2021 (date ultérieurement décalée au 13 avril 2021).

Les garant.e.s ont relevé le caractère très serré du calendrier en regard de l'étendue des treize sujets à traiter, d'autant que les contraintes sanitaires pouvaient pénaliser les personnes les moins familières des outils numériques, et ont aussi insisté sur plusieurs points nécessaires pour la bonne information du public :

- le préalable habituel d'une annonce suffisante de la concertation, notamment par voie de presse, et sous des formes assurant sa bonne visibilité :

- une information accessible la plus complète possible, en particulier sur chacun des points de la décision de février 2020 ;
- des sources utiles incluant des apports pluralistes extérieurs aux acteurs institutionnels ;
- l'expression d'avis contradictoires quelle que soit la modalité de concertation mise en œuvre, notamment en intégrant des associations parmi les intervenants pressentis, pour permettre au public de disposer de tous les points de vue.

La conception du dossier de concertation a visé les bases d'information les plus larges pour éclairer le public sur les modalités de la concertation, son champ et les points sur lesquels ses avis étaient plus particulièrement attendus.

La conjonction d'un calendrier serré et des contraintes sanitaires réduisant de fait les possibilités de réunions publiques en présentiel, les garant.e.s ont aussi demandé, outre la tenue d'une réunion d'ouverture, une réunion de clôture pour permettre une ultime revue des sujets d'intérêt.

Définir les conditions du recours à un panel de citoyens

La décision conjointe de février 2020 indique que « *il sera proposé d'élargir la composition de l'instance de gouvernance du PNGMDR [...] à la société civile* », en vue de « *la mise en place d'un dispositif continu d'association du public à l'élaboration des décisions à prendre* ». La DGEC a saisi les garant.e.s de la question de savoir si l'inclusion de quelques citoyens dans la commission Orientations pouvait concrétiser cette proposition.

Les garant.e.s ont estimé ne pas avoir à intervenir dans un processus concernant une instance ne participant pas directement de la démarche de concertation post débat public, mais ont cependant consulté l'un des commissaires de la CNDP spécialiste de ces questions, Loïc BLONDIAUX, et pris connaissance de retours d'expérience issus de débats publics organisés par la CNDP et de conférences citoyennes conduites par le Conseil économique, social et environnemental.

Sur ces bases, la note de synthèse du 12 juin 2020 sur les attentes des garant.e.s à l'égard de la concertation a souligné deux éléments (*annexe 4-2*):

- les enseignements tirés de ces expériences mettent notamment en relief la difficulté pour quelques personnes admises à titre individuel à trouver leur place dans une instance de travail composée de parties prenantes structurées ;
- si des citoyens devaient intégrer à titre individuel la commission Orientations, il serait préférable qu'ils fassent le lien avec le débat public de 2019 en étant issus de l'Atelier de la relève et/ou du Groupe miroir qui en ont été deux éléments notables, assurant ainsi à certaines conditions une nouvelle fonction de « sentinelles du débat public ».

Les garant.e.s ont en revanche insisté pour que la démarche de concertation post débat public fasse une place à un groupe citoyen spécifique, en le ciblant sur le thème de la gouvernance et en l'assortissant de conditions adaptées de préparation et d'évaluation ultérieure.

Adapter l'intervention des garant.e.s au contexte de la concertation

Contrairement à un débat public organisé et conduit par la CNDP, le porteur d'un plan ou d'un programme est pleinement maître de l'organisation de la concertation post débat public. La CNDP ayant dans un souci de cohérence désigné comme garantes des personnes directement impliquées dans l'organisation et la conduite du débat public de 2019, il pouvait y avoir confusion dans la compréhension de leur nouveau rôle.

Les garant.e.s ont donc explicité dans deux notes à la DGEC leur mission et leurs demandes :

- sur l'information mise à disposition du public :
 - relecture préalable des documents servant à l'information du public,
 - ouverture d'une page « garants » sur le site dédié, pour préciser leur mission et apporter toute information utile au public ;
 - avis sur l'organisation du site dédié.
- sur les modalités de concertation, en tenant compte des contraintes sanitaires :
 - avis préalable sur l'organisation et les supports des différentes réunions;
 - avis préalable sur les synthèses des réunions publiques établies par la DGEC ou ses prestataires ;
 - intervention possible au cours des réunions publiques pour préciser la mission de garant.e, et relever si nécessaire des points de vigilance pour la tenue de la réunion ou ses suites.

Une adresse de messagerie CNDP dédiée a été créée et rendue publique.

Les garant.e.s ont aussi pris l'initiative de relayer, auprès des personnes ayant participé au débat public de 2019 et dont les adresses électroniques étaient disponibles, une lettre électronique sous l'égide de la CNDP les informant de l'ouverture de la concertation.

Enfin, comme cela a déjà été indiqué, une fiche récapitulative des différents éléments devant servir de cadre à la concertation post débat public a été établie sur chaque thème du plan national.

Toutes ces attentes sur l'ensemble de la préparation de la concertation ont été formalisées dans une note de synthèse datée du 12 juin 2020, assortie d'un tableau récapitulatif des modalités souhaitées thème par thème (*annexe 4-2*).

Les modalités finalement retenues par la DGEC

A l'issue de ce processus d'échanges, la DGEC a largement satisfait aux demandes des garant.e.s en retenant l'essentiel des propositions de modalités d'organisation :

- conception d'un dossier de concertation présentant le rappel du débat public, les motifs de la concertation, ses modalités et les suites possibles ;
- mise en ligne dès leur livraison des notes d'orientations sur les différents thèmes du plan national, avec délai minimal d'un mois pour l'expression des avis du public sur ces notes ;
- accord de principe pour que les questions du public reçoivent réponse avant la fin de la concertation.

La DGEC a retenu le principe de quatre réunions publiques thématiques, sans préjuger à ce stade de leurs modalités du fait des contraintes sanitaires: déchets de très faible activité (TFA), déchets HA/MA-VL, enjeux du projet Cigéo, dimension territoriale du plan national. Une dernière réunion publique de clôture était également programmée le 8 mars 2021 ; on verra en partie 1.3 qu'elle a eu lieu sur un autre sujet.

La DGEC a en outre décidé de publier pour chaque thème du plan national une synthèse intermédiaire des avis et des questions du public, pour contribuer à nourrir les échanges jusqu'au terme de la concertation. Cela n'a pas pu être tenu à temps.

Au chapitre des propositions qui n'ont pas été retenues :

- pas de réunions publiques sur la gouvernance générale du plan national ni sur la classification matières/déchets,
- formalisation possible des avis du public avant l'avis de la commission Orientations uniquement sur la dimension territoriale du plan national, mais pas sur sa gouvernance générale,
- pas de recours à un panel de citoyens sur le thème de la gouvernance,
- pas de réunion d'ouverture de la concertation.

Le niveau de contraintes auquel la concertation était confrontée n'a pas pu non plus être desserré :

- le calendrier de la concertation a été maintenu, la DGEC ayant fait valoir ses propres contraintes jusqu'à la publication finale de la 5ème édition du plan national (il a été toutefois décalé ultérieurement au 13 avril 2021 pour permettre l'achèvement du travail de la Commission Orientations) ;
- du fait des contraintes sanitaires, et malgré les recommandations nationales de la CNDP du 4 novembre 2020, les réunions publiques ont toutes eu lieu à distance sous forme de webinaires et l'information du public n'a été faite que par la voie numérique, en raison à la fois de l'étendue géographique du plan et des moyens disponibles.

Concernant l'articulation avec la commission Orientations, la DGEC a retenu trois grands principes :

- un délai supplémentaire de 15 jours ouvert au public dès la mise en ligne sur le site de l'avis de la commission Orientations,
- sur le thème des enjeux territoriaux du plan national, la production des avis du public avant celui de la commission,
- la possibilité pour les garant.e.s de suivre les travaux de la commission.

Installée le 11 septembre 2020, la commission a achevé ses travaux le 9 avril 2021. Les garant.e.s ont pu régulièrement y faire valoir les attentes du public sur tel ou tel sujet.

1.3 UNE CONCERTATION ENTIEREMENT A DISTANCE

La CNDP a diffusé le 4 novembre 2020 ses recommandations sur les pratiques à mettre en œuvre en période de crise sanitaire. Il s'agissait d'adapter à un contexte exceptionnel les principes de la participation, pour respecter le droit à l'information et à la participation des publics les plus éloignés de la décision ou les moins habitués aux pratiques numériques.

Sur ces bases, les garant.e.s ont fait valoir plusieurs attentes :

- faire de la plateforme numérique, devenue le principal canal de recueil des avis du public, un outil vraiment interactif ;
- pour les réunions à distance, combiner autant que possible une séquence plénière et une séquence en sous-groupes ou ateliers ;
- dans le respect des contraintes sanitaires, maintenir le principe de réunions territoriales en présentiel sur 4 thèmes : l'entreposage, les déchets de haute et moyenne activité à vie longue, le cas particulier du projet Cigéo, et la prise en compte de la dimension territoriale du plan national.

L'idée d'un socle minimal de la concertation a été avancée dans une note à la DGEC de mai 2020 (*annexe 4-1*), pour que même à distance soient respectés les principes d'argumentation (expression d'avis, questions, propositions, réponses...) et d'interaction avec le public (réunions interactive, ateliers, ...). Etaient jointes sur la base de documents de référence diffusés par la CNDP quelques propositions pratiques pour un dispositif «présentiel» adapté aux contraintes sanitaires et à l'usage du numérique.

La DGEC a toutefois très vite indiqué renoncer à toute réunion physique et privilégier sur l'ensemble des actions un fonctionnement exclusif par outils numériques. Les garant.e.s en ont pris acte. De ce fait, les modalités finalement retenues ont combiné deux éléments :

- la mise en place d'une plateforme de concertation numérique de portée générale et pour l'ensemble des sujets à traiter,
- cinq réunions publiques à distance sur quelques thèmes particuliers.

Le site internet dédié à la concertation post débat public

La DGEC a recouru au site internet général utilisé par le ministère pour ses diverses consultations et concertations. De ce fait, il ne s'est pas montré très adapté aux souplesses requises pour la concertation post débat public, et a dû être périodiquement ajusté, même s'il est resté quelques points inaboutis.

Le site a publié en continu l'ensemble des documents d'information nécessaires à l'éclairage du public, quelle qu'en soit la source, et l'intégralité des éléments produits par les cinq webinaires organisés entre novembre 2020 et mars 2021, y compris les fils de conversation. Il a été le support du recueil des avis, questions et contributions du public, et des réponses apportées par la DGEC aux questions posées.

La fonction informative a été correctement assurée, notamment pour les notes d'orientations et les avis de la commission « Orientations », rapidement publiés au fur et à mesure de leur livraison. Le public pouvait s'exprimer selon le double principe d'un délai d'un mois après la publication de la note d'orientations de la DGEC, et d'un délai supplémentaire de 15j après la publication de l'avis de la commission Orientations.

Au total, 4 cahiers d'acteurs et 97 contributions ont été déposés, mais pour ces dernières il s'agit pour l'essentiel d'avis plutôt que d'analyses documentées telles qu'en accueillent les plateformes des débats publics. Plus du tiers porte sur la gestion des matières radioactives.

Alors que ce sujet était fortement apparu lors du débat public, très peu d'expressions ont concerné les enjeux transversaux du plan national, mais il est vrai que les notes d'orientations et l'avis de la commission Orientations les concernant n'ont été livrés qu'en fin de période de concertation.

Les webinaires

En complément du recours au site internet sur toute la durée de la concertation pour les thèmes les plus techniques, quatre sujets ont fait l'objet de webinaires :

- les enjeux territoriaux du plan national le 16 novembre 2020 (130 participants, dont 1/3 représentant différents acteurs institutionnels) ,
- les déchets TFA le 24 novembre 2020 (136 participants) ,
- la gestion nationale des déchets HA/MA-VL le 2 mars 2021 (152 participants) et, en co-organisation avec l'ANDRA, le projet Cigéo le 28 janvier 2021 (280 participants).

Lors des phases préparatoires, les garant.e.s ont fait valoir le besoin d'une intervention pluraliste au cours de chaque réunion, ce qui a été globalement bien accueilli par la DGEC et a donc permis à des représentants de parties prenantes de présenter leur point de vue. Certaines associations ont toutefois exprimé leur ressenti d'une parole trop largement portée par les acteurs institutionnels.

La réunion consacrée aux enjeux territoriaux a inclus un travail apprécié en sous-groupes avant retour à la séance plénière. Elle a servi de test pour les réunions à distance suivantes, notamment pour recaler la fonction « animation », la gestion de l'équité des temps de parole et l'injection orale régulière des questions ou avis relevés sur le fil de discussion.

Une dernière réunion publique à distance a eu lieu le 8 mars 2021, dont le sujet a été longuement débattu avec la DGEC. Les garant.e.s auraient souhaité une réunion de clôture permettant, en plus de tirer les premiers enseignements de la concertation, une ultime revue des sujets peu ou pas traités lors de la concertation, par exemple pour les déchets spécifiques dont la note d'orientation n'a été livrée que le 19 mars 2021.

La DGEC ayant fait valoir ses propres contraintes de calendrier, il a finalement été retenu, sur proposition des garant.e.s, de consacrer la réunion aux questions touchant à la participation et à la mobilisation du public sur les sujets relevant du plan national.

Au total, les réunions à distance ont mobilisé 831 participants, montrant ainsi un intérêt plus grand du public pour les réunions interactives que pour l'expression sur le site internet.

Une explication peut venir du caractère plus direct, malgré l'intermédiation des outils, des contacts avec les organisateurs et les intervenants, ainsi que la possibilité d'échanger en ligne entre participants. Au vu des profils établis par la DGEC sur la base des données fournies par les participants, près de la moitié d'entre eux relevaient de catégories qu'on peut qualifier d'institutionnelles ou de professionnelles.

La publication des éléments relatifs à ces réunions a été correctement assurée, notamment l'intégralité des fils de discussion dont la publication a été appréciée malgré un foisonnement d'expressions qui n'en facilite pas la lecture.

Les enseignements de cette « concertation à distance »

- La facilité d'accès aux réunions numériques et leur caractère pratique se sont avérés plutôt positifs. Elles ont drainé davantage de public que le site internet, sans qu'on puisse savoir s'il était rajeuni par rapport aux réunions publiques habituelles. Si ce n'était pas le cas, il faudrait sans doute en chercher davantage la raison dans la réponse apportée aux centres d'intérêt du public et aux mécanismes de son « concernement », plutôt que dans le principe même des réunions numériques.

- Pour se rapprocher de la dynamique d'une réunion publique en présentiel, les webinaires ont obligé à davantage anticiper les différentes situations possibles et à porter une attention d'autant plus rigoureuse aux principes d'animation et d'équité des temps de parole que le nombre de participants n'était pas limité. Malgré cela, il n'a pas toujours été possible de suivre en temps réel la réactivité du public, de surcroît sans visibilité du langage corporel (signes d'énervement, etc). Cette réactivité s'est plutôt exprimée sur le fil de conversation, au risque de le saturer par des échanges pas toujours en lien avec le thème de la réunion.
- Les différents logiciels disponibles ne se sont pas montrés équivalents en simplicité ou par leur caractère facilement appropriable par des non-initiés, et il a été décidé de ne pas abuser des outils de sondages tels que « j'aime »/ »je n'aime pas » ou « positif »/ »négatif » pour éviter une quantification abusive de prises de position.
- En comparaison de la dynamique de salle des réunions en présentiel, la conflictualité éventuelle et la discipline de prise de parole sont apparues plus faciles à gérer parce que mieux canalisées, mais avec le risque d'une démarche trop descendante et d'un trop grand poids de l'animation au détriment de la spontanéité des interventions. La préservation d'un travail en atelier ou en sous-groupe lors du webinaire consacré aux enjeux territoriaux a permis de gommer certaines des limites ressenties.

Malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, et les regrets exprimés par une partie du public qu'aucune réunion n'ait pu se tenir en présentiel, il reste que lorsque le public a été questionné pour savoir si la réunion avait répondu aux attentes, les réponses ont été globalement positives.

On peut donc d'autant plus regretter le nombre limité de réunions publiques organisées, en regard de la variété des thèmes du plan national : c'est bien la tenue de ces réunions qui a permis d'établir un dialogue entre le public et la DGEC, même de façon imparfaite, et de le maintenir dans le champ de la concertation post débat public.

1.4 ELEMENTS DE CONCLUSION SUR LA PHASE PRÉPARATOIRE

Il est possible de dégager quelques enseignements de cette phase préparatoire de la concertation :

- absence d'un « modèle » de référence pour les concertations post débat public sur les plans/programmes nationaux (si on considère le caractère très particulier de la concertation relative à la programmation pluriannuelle de l'énergie), en particulier pour mieux distinguer l'objet de ces concertations par rapport à celui du débat public ;
- caractère inédit de la commission Orientations en tant que conférence des parties prenantes, qui a conduit à enrichir les documents soumis à l'avis du public du regard préalable d'une commission pluraliste, d'autant plus utile au vu de la technicité des sujets ;

- du fait de l'existence de cette commission, calage délicat des modalités de concertation pour faire valoir le besoin d'un appel au public au sens le plus large, et qui a pu conduire au rejet de la proposition de recours à un panel de citoyens ;
- risque de confusion pour les parties prenantes, perceptible dès le départ, sur les liens entre leur commission et le processus participatif ;
- dans le contexte particulier des contraintes sanitaires, risque d'écarter de la concertation les personnes les moins habituées aux pratiques numériques.

DEUXIÈME PARTIE : LES APPORTS DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC

Pour un projet, ce que l'on doit attendre d'une concertation post débat public se conçoit assez aisément. L'opportunité de poursuivre en vue de la mise au point du projet étant réputée acquise, il s'agit pour le maître d'ouvrage de dialoguer avec le public au fur et à mesure qu'il précise les modalités du projet.

Au terme de ce processus, un dossier d'enquête publique décrit le projet et en précise les incidences environnementales et l'intérêt socio-économique, ce qui permet de décider sur la base d'un bilan entre ses avantages et ses inconvénients. Le maître d'ouvrage est aussi confronté à l'avis d'autres autorités dont il doit tenir compte, comme l'Autorité environnementale ou le Secrétariat général pour l'investissement.

Pour un plan ou programme, le contenu d'une concertation post débat public est moins facile à cerner. Son point de départ tient aussi en la décision prise après le débat public par la personne publique responsable, mais la suite de la procédure diffère : un plan peut inclure un encadrement réglementaire de futures décisions publiques, et des incitations ou injonctions à mettre en œuvre des actions ou à engager des études. C'est le cas pour le PNGMDR.

L'appréciation de l'apport de la concertation a pris en compte trois éléments:

- son déroulement en regard du cadre défini par la décision ministérielle consécutive au débat public : qualité des informations apportées, réalité et qualité des échanges entre le public et les autorités institutionnelles, apports concrets du public aux orientations proposées par la DGEC, sans recherche de représentativité numérique ;
- les avis émis par le public sur d'autres sujets, qui éclairent des préoccupations reliées aux thèmes du plannational mais situées hors champ de la concertation post débat public ;
- l'apport spécifique de la commission Orientations, la conception de la concertation ayant veillé à croiser régulièrement les avis du public et ceux des parties prenantes.

En complément, et pour évaluer la place spécifique faite aux mécanismes participatifs plutôt qu'aux dispositifs d'information, les garant.e.s ont aussi relevé dans les notes d'orientations les propositions d'association du public à la mise en œuvre du plan national (*annexe 4-3*).

On peut ainsi apprécier si la concertation a répondu aux attentes du public résumées par les garant.e.s suite au débat public, et identifier des recommandations en vue de la future consultation nationale du public par voie électronique. En revanche ce bilan ne permet pas d'apprécier jusqu'où le 5ème plan une fois arrêté aura tenu compte des avis du public. Son adoption sera en effet tardive par rapport à la fin de la concertation, compte-tenu des procédures officielles de consultation auxquelles il est soumis.

Cette deuxième partie individualise chacun des thèmes du plan national qui ont suscité un intérêt spécifique du public, même quantitativement limité, et aborde de façon plus globale ceux que le public n'a que très partiellement, voire pas du tout, pris en compte.

2.1 LA GESTION DES MATIÈRES RADIOACTIVES

Les orientations proposées par le ministère

La décision du 21 février 2020 prévoyait que *« le contrôle du caractère valorisable des matières radioactives sera renforcé, au regard notamment des perspectives envisagées et des volumes en jeu, par la définition de plans d'action, comportant des jalons engageant les industriels, et qui seront périodiquement réévalués. »*

La note d'orientations diffusée le 25 septembre 2020 faisait explicitement un lien avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), et confirmait l'alignement de la durée des deux plans (5 ans). Cette note proposait parmi les objectifs du plan la définition de scénarios prospectifs donnant *« plus de visibilité sur les perspectives de valorisation des matières »*.

Cette note prévoyait aussi un soutien à la recherche sur la valorisation des matières ; elle précisait les plans de valorisation à préparer par les opérateurs et les conditions de leur contrôle par les autorités publiques.

Les contributions du public

La publication le 8 octobre 2020 d'un avis de l'ASN sur l'évaluation du caractère valorisable des matières radioactives a eu un certain retentissement dans la presse généraliste et spécialisée, tout particulièrement du fait que *« l'ASN estime indispensable qu'une quantité substantielle d'uranium appauvri soit requalifiée. »*

Cette perspective a induit 34 contributions du public sur le site internet, plus souvent opposées à la requalification de l'uranium appauvri en déchet que favorables à cette démarche. Il convient pour ces intervenants au contraire de conserver l'uranium appauvri au profit des générations futures, pour alimenter les réacteurs de 4^{ème} génération.

Le public ne s'est pas exprimé sur les propositions de la DGEC (action 4) visant à élaborer des scénarios de politique énergétique conduisant à des exercices prospectifs pour la gestion des matières et déchets, ni au complément visant à créer un groupe de travail sur la résilience en cas de crise (voir plus loin, apport de la commission orientation).

Bien que les garant.e.s l'aient demandé pendant la préparation de la concertation, il n'y a pas eu de réunion publique sur ce thème.

Paroles du public sur le site internet, « Gestion des matières radioactives »

Il n'est donc pas opportun de qualifier les stocks d'uranium appauvri comme des déchets, si l'on croit en l'avenir de la filière nucléaire dans un monde qui se réchauffe en raison de l'effet de serre. (avis 2 Novembre 2020 17h24)

Pourquoi, en France, sépare-t-on les notions de «déchets nucléaires» et celles de «matières nucléaires» contrairement à d'autres pays, ou l'on ne considère que les déchets nucléaires ? (avis 13 Avril 2021 20h37)

Seul 1 % de plutonium est recyclé, 4 % d'actinides mineurs + produits de fission sont vitrifiés : Les 95 % d'uranium de retraitement restant s'entassent à Pierrelatte ou vont à Tomsk, en Sibérie pour un très hypothétique enrichissement ... (avis 13 avril 2021 20h49)

Il nous paraît indispensable de préserver le stock d'uranium appauvri constitué depuis le début de l'exploitation du parc de réacteurs à eau, car ce dernier, loin d'être un déchet, constitue une précieuse ressource, suffisante pour assurer l'approvisionnement en combustible pour plusieurs milliers d'années, pour une future filière de réacteurs à neutrons rapides. (avis 31 mars 2021 11h05)

L'Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) [...] rappelle très justement que cet uranium est une réserve d'énergie sur des millénaires et estime, si la requalification de l'uranium appauvri en déchet était retenue, qu'elle doit rester réversible. (avis 17 novembre 2020 10h47)

L'Uranium 238 est le plus grand cadeau que nous pourrions léguer à nos enfants : ils n'auront plus de pétrole et seront ravis de pouvoir bénéficier d'une énergie abondante, peu chère et quasi-infinie. (avis 1^{er} décembre 2020 22h38)

L'apport de la commission Orientations

La commission a procédé à une revue des différentes matières radioactives, ainsi que des conditions et du calendrier qui pourraient conduire à leur classement en déchets. Une partie des membres a émis des réserves sur l'avis de l'ASN, une autre partie a plaidé pour le classement en déchets de toutes les matières n'ayant pas d'utilisation effective dès maintenant.

Elle a soutenu la proposition d'élaborer de scénarios prospectifs de gestion des matières et déchets radioactifs en relation avec la politique de l'énergie, avancée par la note d'orientation. Après débat au sein de la commission, une note complémentaire de la DGECC a proposé qu'un groupe de travail pluraliste spécifique sur la « résilience de la politique de gestion des matières et déchets radioactifs » identifie les réponses susceptibles d'être apportées à d'éventuelles situations de crise, y compris par exemple une indisponibilité d'une installation-clé du « cycle du combustible » ou un accident nucléaire, qui pourraient mettre en tension le système de gestion des matières et déchets radioactifs. La commission a été favorable à cette proposition, tout en invitant à en préciser les modalités.

A noter enfin que la commission Orientations relève dans son avis « *la difficulté pour le public de prendre en compte des temporalités aussi longues* ».

L'expression du public en marge du cadre de la concertation

Deux contributions déposées sur le site internet commentent les conséquences de l'explosion de déchets radioactifs en 1957 à Kychtym, en URSS. Deux autres contributions déposées au titre du lien avec la PPE commentent plutôt la PPE elle-même que ce lien.

En résumé :

- Ce thème est le seul pour lequel le public s'est spontanément positionné dans le cadre de la décision ministérielle; il est donc dommage que la confrontation des points de vue n'ait pu être organisée au sein d'une réunion publique.
- Le pluralisme de la commission orientations a finalement conduit l'administration à prévoir de tester la robustesse du plan face à d'éventuelles situations de crise, ce qui en élargit singulièrement le champ.

Recommandation pour la future consultation publique

Les garant.e.s recommandent de prévoir que le public soit régulièrement informé des travaux à engager au titre des scénarios proposés dans l'action 4, ainsi que sur le complément prévu au titre de la résilience du système de gestion des matières et déchets radioactifs.

2.2 LES DECHETS DE TRÈS FAIBLE ACTIVITÉ (TFA)

Les orientations proposées par le ministère

La décision du 21 février 2020 prévoyait « *la recherche de capacités de stockage supplémentaires au travers de l'identification d'un deuxième centre de stockage* ». Ce point a été abondamment abordé par la DGEC dans sa note d'orientations, qui propose à ce titre de confier le pilotage de 3 actions à l'ANDRA.

Cette décision prévoyait aussi de faire « *évoluer le cadre réglementaire... afin d'introduire une nouvelle possibilité de dérogations [pour les] déchets radioactifs métalliques* » et que « *le PNGMDR formulera des recommandations quant aux modalités... d'association des citoyens, de transparence, de contrôle et de traçabilité* ».

Selon la note d'orientations diffusée le 25 septembre 2020, la concertation annoncée pourrait être renvoyée à une « *concertation publique volontaire* » menée par les opérateurs (EDF et Orano). Cette concertation « *comportera également l'avis et, le cas échéant, les propositions de l'administration relatives aux modalités de contrôle, de transparence et de traçabilité envisagées par les producteurs.* »

Les contributions du public

Le public s'est très peu exprimé sur la recherche de capacités de stockage supplémentaires pour les déchets TFA (une seule contribution).

Le webinaire du 24 novembre 2020 a été entièrement consacré à la nouvelle possibilité de dérogation proposée pour les déchets métalliques. Les informations apportées par les intervenants et les questions et avis du public se situaient bien dans le champ défini par la décision du 21 février 2020. On peut toutefois regretter un certain flou des réponses du ministère quant au futur régime juridique encadrant les activités dérogatoires (ICPE ou INB⁴?) et quant aux contrôles qui seraient diligentés par les pouvoirs publics, outre les autocontrôles ou certifications externes à l'initiative des opérateurs.

Relativement aux autres thèmes, ces déchets ont donc suscité un certain intérêt du public : jusqu'à 136 personnes au total ont en effet participé au webinaire, au cours duquel 101 questions ou avis ont été formulés par écrit sur le

. Une ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement)

est contrôlée par la DREAL ; une INB (installation nucléaire de base) est contrôlée par l'ASN.

fil de discussion. La DGEC s'est alors engagée à répondre à ces questions, ce qu'elle a fait en version provisoire à la fin de la période de concertation.

Sans attendre la fin de la concertation post débat public en cours, le ministère de la transition écologique a ouvert du 4 janvier au 4 février 2021 une consultation publique sur les projets de textes réglementaires (décrets) permettant la mise en œuvre de telles dérogations, ce qui a surpris tous les acteurs de la concertation⁵. Le 12 janvier, les garant.e.s ont demandé sans l'obtenir le retrait de cette consultation : bien que la DGEC ait annoncé aux garant.e.s qu'elle se poursuivrait jusqu'à la fin de la concertation en cours, la consultation a été close le 4 février 2021.

Si le public pouvait continuer à donner un avis sur le site de la concertation PNGMDR., la mention d'une concertation post débat public ne figurait pas sur le site officiel de la consultation. Le partage du pilotage de ces deux procédures au sein du ministère (DGEC et DGPR) explique probablement ces errements, sans pouvoir les excuser aux yeux de public.

Au total les avis formulés lors de la consultation publique (440) ont été plus nombreux que ceux formulés au cours de la concertation (114 en incluant le fil de discussion de la réunion du 24 novembre 2020).

Paroles du public sur le site internet, « Gestion des déchets TFA »

Une clé de la confiance du public pour une installation de fusion comme celle proposée par EDF pourrait être l'organisation d'un contrôle indépendant du producteur et mené en continu...

(Webinaire du 24 novembre 2020, verbatim p. 13, relayant une question du fil de conversation)

Je m'étonne qu'aucune instance de contrôle indépendante ne soit chargée dans le secteur nucléaire de mener des contrôles en fin de production

(Webinaire du 24 novembre 2020, verbatim p. 11)

Je vois mal quels effets sur la santé nous redoutons, à des taux aussi bas. Je suis donc choqué par la norme de 10 mSv/an. (Webinaire du 24 novembre 2020, verbatim p. 16)

L'apport de la commission Orientations

L'avis de la commission Orientations daté du 16 novembre 2020 est antérieur à la tenue du webinaire et à la consultation déjà cités. La commission y partage les recommandations formulées le par le HCTISN (Haut comité

<http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projets-de-textes-relatifs-a-la-mise-en-oeuvre-d-a2279.html>

pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire) sur les déchets TFA le 7 avril 2020. L'une d'elles concerne l'information et la participation du public, il convient d' « *organiser une consultation préalable du public sur le principe même d'une évolution de la réglementation (code de l'environnement et code de la santé publique), afin de recueillir son avis sur les filières de gestion qui pourraient être autorisées pour certains types de déchets, la nature des déchets éligibles et les mesures de contrôle et de traçabilité envisageables* ».

La commission Orientations préconise ainsi d'ajouter dans le PNGMDR un objectif portant spécialement sur la participation du public.

L'expression du public en marge du cadre de la concertation

Les 13 avis du public déposés sur le site internet portent en général sur le principe d'un recyclage des métaux, pourtant réputé acquis depuis la décision ministérielle, et non sur ses modalités.

En résumé :

- Le cadre fixé par la décision du 21 février 2020 a été respecté tant par la DGEC que par le public au cours de la réunion du 24 novembre 2020.
- Les modalités de mise en œuvre de cette décision ont été approfondies par la DGEC pour la partie des thèmes qui a peu mobilisé le public (les nouveaux sites de stockage).
- Pour la partie des thèmes pour laquelle le public s'est mobilisé (la dérogation pour les déchets métalliques), la consultation publique sur les textes réglementaires est intervenue alors que la concertation post débat public était encore en cours. Cette précipitation prend mal en compte les recommandations sur la participation du public formulées par le HCTISN et l'avis de la commission Orientations. Cette accélération du calendrier limitera les possibilités d'adaptation des textes en fonction des résultats de la concertation.
- Bien que la décision ministérielle du 21 février 2020 ait annoncé la volonté d'associer les citoyens et de prendre en considération les travaux menés par le HCTISN, la participation du public, de fait écourtée au cours de cette concertation, a été renvoyée à une phase ultérieure à engager à l'initiative des opérateurs.

Recommandation pour la future consultation publique

Les garant.e.s recommandent qu'après avoir pris en considération les avis du public, de la commission Orientations et du HCTISN, notamment la préconisation d'ajouter au 5ème plan un objectif spécifique sur le principe et les modalités d'association du public, le ministère de la transition écologique procède à une nouvelle consultation du public sur la base de projets de

2.3 LES DECHETS DE HAUTE ACTIVITE ET DE MOYENNE ACTIVITE A LONGUE(HA/MA-VL) VIE

Les orientations proposées par le ministère

Pour les HA/MA-VL, l'article 8 de la décision ministérielle de février 2020 assigne au plan national de gestion trois champs particuliers de responsabilité :

- préciser pour le principe de réversibilité du stockage géologique profond les conditions de sa mise en œuvre, en particulier en matière de récupérabilité des colis, les jalons décisionnels du projet Cigéo ainsi que la gouvernance à mettre en œuvre « afin de pouvoir réinterroger les choix effectués » ;
- définir pour le projet Cigéo les objectifs et les critères de réussite de sa phase industrielle pilote, les modalités d'information du public entre deux mises à jour successives du plan directeur d'exploitation, et son association « aux étapes structurantes de développement du projet Cigéo » ;
- organiser le soutien public à la recherche sur des voies de traitement et préciser les modalités d'information du public sur le sujet.

L'article 8 prévoit en outre de rendre publique lors du processus d'autorisation de création de Cigéo la mise à jour de l'évaluation des coûts du projet Cigéo arrêtée par le ministre chargé de l'énergie.

Globalement, la note d'orientations mise en ligne par la DGEC le 1^{er} février 2021 est bien restée dans le cadre de cette décision et en a plutôt largement détaillé la mise en œuvre possible. Elle s'articule autour de 9 actions :

- 5 portent sur l'ensemble du domaine des déchets HA/MA-VL (actions 1, 2, 6, 8 et 9) : association du public à la gouvernance, mise en perspective des jalons structurants de la gestion du domaine avec les rendez-vous participatifs avec le public, poursuite des recherches sur les options de gestion alternative, poursuite de divers travaux déjà engagés par les précédents plans ;
- 4 sont spécifiques au projet Cigéo (actions 3, 4, 5 et 7) : gouvernance du projet, modalités d'application de la réversibilité et de la récupérabilité des colis, objectifs et critères de réussite de la phase industrielle pilote, information du public sur le coût du projet.

Les contributions du public

Les déchets HA/MA-VL ont fait l'objet de trois traitements durant la concertation : sur le site participatif (comme chacun des autres thèmes du plan national) et par deux webinaires d'échelle nationale le 28 janvier 2021 et le 2 mars 2021.

Paradoxalement en regard de la sensibilité du sujet, **le site de la concertation** n'a recueilli sur le projet Cigéo que 2 contributions (toutes deux défavorables et déposées par des associations de défense de l'environnement), 3 cahiers d'acteurs (1 favorable, 1 défavorable et 1 critique et plutôt défavorable) et 7 avis (4 clairement favorables, 2 clairement défavorables, 1 plutôt tourné vers la vérification de la chronologie du besoin). Ces expressions du public ont été cependant majoritairement centrées sur l'opportunité du projet et non sur le sujet de la concertation cadré par la décision ministérielle. Plusieurs de ces avis ou contributions ont d'ailleurs été déposés sur le site avant que soient connues les propositions du ministère (1er février 2021) et l'avis de la commission Orientations (19 mars 2021). De ce fait, le public ne s'est pas vraiment exprimé sur le fond des orientations proposées.

Le public s'est davantage mobilisé lors des webinaires du 28 janvier 2021 consacré au projet Cigéo (plus de 280 participants) et du 2 mars 2021 sur la gestion nationale des déchets HA/MA-VL (plus de 150 participants, dont 9 % seulement se sont déclarés néophytes en début de réunion).

Logiquement, les orientations de gestion nationale auraient dû être proposées au public avant la présentation des éléments sur la conception du projet Cigéo, qui en est l'une des traductions. Cette inversion de calendrier semble toutefois n'avoir pesé ni sur la mobilisation du public ni sur ses interventions.

Le webinar du 2 mars sur la gestion des déchets HA/MA-VL a suscité près de 80 avis ou questions dans le fil de conversation, dont plus de la moitié sur les sujets directement objets de la concertation (alternatives et gouvernance). 58 % des personnes ayant répondu au questionnaire final de satisfaction estimaient avoir eu les réponses souhaitées sur les alternatives, alors qu'en regard des propositions faites en matière de gouvernance du domaine, les avis ont été plus partagés (41 % de convaincus, 38 % de non convaincus).

Une large part du public a confirmé un intérêt marqué pour la relance de la dynamique sur les recherches publiques relatives aux alternatives au stockage géologique profond et une information régulière sur l'avancement de ces recherches. Ce n'est pas à proprement parler un apport de la concertation, le principe figurant déjà parmi les propositions de la DGEC (action n°6 de la note d'orientation HA/MA-VL), mais c'est une confirmation de l'attente du public dans la mise en œuvre effective de cet engagement. La proposition de la note d'orientations de constituer avec les parties prenantes un comité d'expertise et de dialogue sur les recherches entreprises n'a toutefois pas été commentée.

Sur la gouvernance, les participants qui se sont exprimés ont marqué leur attente d'une gouvernance pérenne, diversifiée et appuyée par des expertises indépendantes de celles de l'Andra. Ils ont aussi souligné le besoin de moyens concrets pour aider le public à monter en compétence sur le sujet, le niveau d'investissement nécessaire étant assez lourd. La demande de gouvernance s'accompagne d'un souhait assez largement exprimé que rien ne soit définitivement acquis dans le déploiement du projet, avec une évaluation pluraliste (donc contradictoire) des enseignements de chaque étape avant d'envisager la suivante.

Les avis regrettant que la gouvernance soit consultative et non décisionnelle peuvent aussi s'interpréter comme une demande forte de justification, par la DGECC et l'ANDRA, des suites concrètes données aux avis du public, tout comme plusieurs avis s'interrogeant sur la crédibilité du projet tant que les réponses ne sont pas apportées aux nombreuses questions qu'il suscite.

Paroles du public sur les déchets HA/MA-VL

Si des études plus approfondies doivent être réalisées sur les alternatives, ne faut-il pas qu'elles le soient avant toute décision sur le projet Cigéo, afin de justifier le parti pris de l'enfouissement ? (webinaire 28 janvier 2021, fil de conversation p.2)

Donc au final si on parvenait à mettre en œuvre la transmutation, cela permettrait de réduire l'emprise du stockage profond, mais il faudrait par ailleurs faire de nouvelles installations nucléaires ? (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.2)

Si des études plus approfondies doivent être réalisées sur les alternatives, ne faut-il pas qu'elles le soient avant toute décision sur le projet Cigéo, afin de justifier le parti pris de l'enfouissement ? (Webinaire 28 janvier 2021, fil de conversation p.2)

C'est ce que nous avons proposé : entreposage à sec couplé à la recherche, sur une période de l'ordre de 300 ans (le temps pendant lequel on sera obligé de contrôler et de surveiller des stockages existants sur des déchets à vie moins longue).

(webinaire 28 janvier 2021, fil de conversation p.7)

La nécessité de mener des contre-expertises paraît évidente. Il faut toutefois faire appel à des experts non institutionnels, ce qui implique une procédure compliquée: la réalisation d'appels d'offres internationaux, pour un coût et un temps très importants. (webinaire 2 mars 2021, verbatim p.14)

Est-ce qu'on ne pourrait pas conclure cette réunion par le constat qu'on ne sait pas comment gérer ces déchets nucléaires et donc qu'il faut arrêter d'en produire ? (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.7)

Le webinaire du 28 janvier consacré au projet Cigéo, antérieur à la publication de la note d'orientations sur la gestion des déchets HA/MA-VL, avait un statut particulier : il était co-organisé avec l'ANDRA pour marquer le lancement de la concertation post débat public de l'Agence sur ses propositions pour la phase industrielle pilote, dont c'était la première présentation publique. La structuration de la réunion, point de jonction des deux concertations mais sous pilotage principal Andra, a donc été davantage informative que participative, les propositions de l'Andra étant peu voire pas connues en amont. Ce point a de toute évidence été insuffisamment expliqué (y compris par les garant.e.s) et a suscité la critique d'une partie du public sur le caractère insuffisamment pluraliste de la réunion.

i le fil de conversation (publié à la fois sur le site du ministère et sur celui de l'ANDRA) a accueilli plus de 160 avis, questions ou remarques des participants, une trentaine seulement a réellement porté sur le thème central de la réunion. La DGEC et l'ANDRA ont publié les réponses à l'ensemble des questions posées avant la fin de la concertation.

Ces questions ont porté sur la maîtrise des risques durant la mise en œuvre de la phase industrielle pilote, les raisons de sa limitation aux déchets les moins thermiques, la portée du terme « réversibilité », et de son corollaire la capacité réelle à récupérer si nécessaire les colis déjà stockés, ou encore la crédibilité des futurs contrôles de respect des spécifications de conditionnement des colis.

Ont également été questionnées la durée de la phase industrielle pilote rapportée à celle de la radioactivité des déchets stockés, et son issue : son évaluation, les conditions de passage à l'étape suivante, la place des citoyens dans ce processus.

Parmi les sujets abordés par une partie du public, il faut enfin mentionner l'articulation entre les dispositions attendues du plan national et celles issues de la poursuite du processus de décision sur le projet Cigéo. Directement relié au questionnement sur la légitimité respective de la DGEC et de l'ANDRA pour conduire les concertations nécessaires, le sujet a toutefois été surtout évoqué en commission Orientations.

Paroles du public sur le projet Cigéo

La Phipil est une innovation venant du débat public de 2013, il faut en faire une réelle étape co-construite avec le public (...). (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.7)

La concertation qui s'inscrit à tous les niveaux du PNGMDR, de CIGEO est une bonne chose mais les personnes qui s'expriment sont soit des opposants purs et durs ou des experts pointus. Les populations directement concernées par le projet restent silencieuses. La concertation ne peut se résumer à une poignée de "fidèles" qui assistent à tous les échanges. En particulier les jeunes, qui vont être directement concernés par CIGEO, d'ici 15 à 20 ans, ils sont absents à toutes les réunions. (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.6)

Je m'interroge sur la durée de la Phipil. Dans un premier temps, il était question de 5 à 10 ans. Sur les dernières informations transmises, cela pourrait aller dans certains cas jusqu'à 25 ans. Est-ce assez long pour estimer réellement les conséquences sur quelques centaines de milliers d'années de l'environnement sur le stockage? (webinaire 28 janvier 2021, verbatim p.18)

Personnellement, je trouve que la PHIPIL est TROP prudente et longue (jusqu'à 25 ans !), elle va coûter cher à la société. Mais je peux comprendre que pour l'acceptation de la population, l'Etat ait décidé de créer cette phase. (webinaire 28 janvier 2021, fil de conversation p.6)

La phase de « fonctionnement » de CIGEO ne peut pas débuter avant la fin de la Phipil ET l'expertise de son dossier final par les évaluateurs. (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.3)

Commission nationale du débat public - 244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France

Si l'on consulte le Parlement à la fin soit d'une phase pilote, soit d'un projet pilote -ce que je préférerais- il faut qu'il ait la possibilité de faire un choix. Si la seule solution qui a été étudiée et développée, c'est le projet d'enfouissement géologique, la pression sera considérable pour que le Parlement accepte. (webinaire 28 janvier 2021, verbatim p.28)

L'apport de la commission Orientations et l'enjeu de la conception des concertations relatives au projet Cigéo

La commission Orientations a rendu public son avis sur la gestion nationale des déchets HA/MA-VL le 19 mars 2021, soit postérieurement à la tenue des deux webinaires concernés.

Ses considérations distinguent la gestion du domaine d'ensemble des déchets HA/MA-VL, les orientations relatives à la phase industrielle pilote du projet Cigéo, et les principes souhaitables pour la gouvernance du sujet, incluant les conditions de préparation et de conduite des dispositifs de concertation.

Sur la gestion globale de l'ensemble des déchets HA/MA-VL, la commission recommande notamment de clarifier les données chiffrées sur leur inventaire et leurs volumes, souligne la nécessité de conserver le principe d'adaptabilité aux évolutions ultérieures des besoins, et rappelle l'importance d'une information claire et rigoureuse du public sur les options alternatives.

Sur la conception du projet Cigéo, la commission réaffirme la nécessité de clarifier la portée des notions de réversibilité du projet et de récupérabilité des colis. Elle demande que soit précisée l'action 5 relative aux objectifs et aux critères de réussite de la phase industrielle pilote, notamment sur les responsabilités respectives du plan national et du projet pour les déterminer, et propose de prévoir des jalons intermédiaires de rendez-vous participatifs réguliers sans attendre l'étape d'évaluation finale.

Elle note aussi deux questions particulières au titre du bilan des travaux précédents du plan national de gestion : le risque de sûreté lié au vieillissement des conditionnements des entreposages de longue durée existants, et la poursuite des travaux sur la possibilité ou non d'admettre dans le projet de centre de stockage Cigéo les déchets de colis bitumés.

La commission a par ailleurs longuement débattu de la gouvernance du projet et de ses conséquences pour les mécanismes participatifs. Dans son avis, et quelles que soient les actions de la note d'orientations auxquelles ces considérations se rattachent, la commission consacre donc une place importante à l'articulation des responsabilités dans la définition des objectifs du plan national et de ceux du projet Cigéo, et par voie de conséquence dans la conception et la conduite des dispositifs de concertation qui leur sont respectivement applicables.

Il en ressort plusieurs éléments :

- la gouvernance du domaine comme celle du projet Cigéo doivent être à la hauteur des attentes de la société civile, en tirant parti du temps long disponible du fait de l'agencement des différentes procédures applicables ;
- cette gouvernance, de même que la conception et la conduite des concertations publiques respectives, doivent prendre en compte l'articulation indispensable entre les dispositions du plan et celles du projet, et être autant que possible construites avec l'ensemble des parties prenantes ;
- dans ce cheminement collectif, il est essentiel de clarifier la part qui revient au plan national (et à la DGEC) pour déterminer les grands principes et les orientations et ce qui revient au projet (et à l'ANDRA) pour en proposer une déclinaison pratique, notamment par l'élaboration concertée du plan directeur d'exploitation quinquennal ;
- les principes relevés par le HCTISN dans son avis de septembre 2020 devraient constituer une base commune de travail à la fois pour l'ensemble des sujets relatifs au domaine et pour ceux qui concernent plus spécifiquement le projet Cigéo.

Ces considérations n'ont pas été absentes des expressions du public sur le site et lors des webinaires, mais ont été davantage étayées et débattues au sein de la commission.

L'expression du public en marge du cadre de la concertation

Des interrogations assez nombreuses ont traité de sujets qui n'étaient pas directement l'objet de la concertation post débat public sur le plan national, et notamment l'opportunité du projet Cigéo. Le fil de conversation des webinaires a aussi relayé plusieurs questions déjà connues relatives à la conception de la sûreté du projet, à l'évaluation et à la maîtrise des risques, aux impacts environnementaux, ainsi qu'à l'ordonnancement des procédures « utilité publique » et « autorisation de création ».

Il est vraisemblable que le principal apport du public à la conception de la phase industrielle pilote, à la définition des jalons décisionnels et à la gouvernance de Cigéo viendra de la nouvelle séquence de concertation spécifiquement engagée sur ces sujets, qui va aller jusqu'à l'enquête publique sur l'autorisation de création vers 2024/2025.

En résumé :

- Les orientations stratégiques proposées en matière de gestion des déchets HA/MA-VL et leur déclinaison plus spécifique au projet Cigéo ont bien permis de préciser la décision ministérielle de février, mais ont été peu débattues sur le fond. Les échanges tant sur le site internet qu'en réunions publiques ont plutôt porté

sur les thèmes généraux déjà abordés lors du débat public de 2019, à l'exception des alternatives au stockage géologique profond, qui suscitent toujours l'attente d'un large public, et de la gouvernance générale du domaine.

- Ces échanges ont confirmé le besoin de clarifications sur le statut et la portée de la phase industrielle pilote du projet Cigéo, ainsi que sur la capacité effective à récupérer les colis déjà stockés pour traduire dans les faits la notion de réversibilité. Ces sujets devraient constituer une part importante de la concertation post-débat public à mener en prévision de la future enquête publique sur l'autorisation de création du projet de centre de stockage.
- Les interrogations nourries sur l'articulation du plan national de gestion piloté par la DGEC et du projet Cigéo piloté par l'ANDRA concernent autant la détermination des orientations stratégiques applicables au projet de centre de stockage que la conception et la conduite des concertations publiques relatives à sa phase industrielle pilote et à sa gouvernance.
- A l'issue du processus ouvert par la concertation post-débat public sur le 5ème plan national, il apparaît clairement nécessaire de mieux établir le rôle spécifique du 5ème plan national dans la détermination des fondamentaux du projet Cigéo, d'une part, et de s'attacher à bâtir de la façon la plus partagée possible les principes, les champs et les méthodes des dispositifs participatifs, d'autre part.

Recommandations pour la future consultation publique

De façon générale, les garants invitent la DGEC à tenir compte de la sensibilité exprimée par le public et les parties prenantes sur des sujets allant de précisions sur les données de l'inventaire à une définition rigoureuse de la notion d'options alternatives au stockage géologique profond, en passant par la reconnaissance de la récupérabilité des colis comme l'un des sujets prioritaires de concertation sur le projet Cigéo.

Dans le droit fil des précisions apportées par les notes d'orientations sur la part que le plan national doit prendre à la définition des lignes de force du projet Cigéo, la 5ème édition devrait aussi permettre de clarifier la place respective de la DGEC et de l'ANDRA dans la conduite des concertations publiques à mener autour de la phase industrielle pilote et de la gouvernance du projet Cigéo jusqu'à la tenue de l'enquête publique sur sa création, ainsi que les modalités

2.4 LES AUTRES THEMES CATEGORIELS DU PLAN NATIONAL

Trois catégories de déchets ont été peu, voire pas du tout, traités par le public lors de la concertation : l'entreposage des combustibles usés, la gestion des déchets de faible activité à vie longue, les déchets dits spécifiques (et parmi eux, les déchets historiques). De ce fait il n'est pas possible d'en tirer des recommandations pour la prochaine consultation publique.

L'entreposage des combustibles usés

La décision ministérielle de février 2020 fixe plusieurs objectifs, notamment l'étude de nouvelles capacités d'entreposage centralisées sous eau, davantage de précisions sur les perspectives de saturation des entreposages actuels, un meilleur recensement des besoins à long terme, une extension du périmètre de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs pour un suivi régulier des capacités existantes, et des indications sur une éventuelle solution d'entreposage à sec qui pourrait s'avérer nécessaire.

Les garant.e.s avaient pour leur part relevé une attente forte du débat public sur les critères de choix de tout site potentiel envisagé pour de nouveaux entreposages, ainsi que sur la nature des évolutions qui seraient susceptibles d'entraîner le déploiement de solutions d'entreposage à sec, et leur impact sur les territoires.

La note d'orientations publiée fin août 2020, et qui décline la décision autour de 6 actions, se situe bien dans le cadre défini par la décision du 21 février 2020.

Dans les faits, ce thème a très peu mobilisé le public, 7 avis seulement ont été déposés sur le site internet de la concertation. Ce constat est peu surprenant, le débat public (à commencer par sa phase de clarification des controverses techniques) ayant fait apparaître sur ce point un large espace de dialogue et même souvent de consensus.

Sur les 7 avis déposés, tous postérieurs à la publication de l'avis de la commission Orientations, 4 expriment des commentaires vigilants ou en ligne avec les conclusions du débat public, une contribution prend position pour l'entreposage à sec, deux avis portent sur la mise en cause du principe de recours au nucléaire et sont donc en marge de l'objet de la concertation.

Paroles du public sur l'entreposage

« Ce dossier doit être traité avec rapidité et sans opposer les deux possibilités : stockage en piscine ou entreposage à sec. ». (site internet – « Entreposage des combustibles usés », avis du 1^{er} novembre 2020 8h47)

« Pour moi l'entreposage des combustibles usés n'est pas une décision pour ou contre le nucléaire. Les combustibles usés sont là. Choisir une extension de l'existant (sous eau, sur le site de la Hague) me semble pragmatique par rapport à la création de nouveaux sites nucléaires ou de nouvelles technologies ». (site internet – « Entreposage des combustibles usés », avis du 7 janvier 2021 10h41)

« EDF envisage la construction d'une piscine centralisée à l'échéance 2030. Ne serait-il pas plutôt pertinent d'envisager la mise en place, sur les sites actuels de réacteurs, d'installations de stockage à sec pour désengorger les piscines de réacteur ? [...] Dans la majorité de pays pourvus de centrales nucléaires, c'est la solution d'entreposage à sec qui a été retenue. [...] La France se distingue par son refus de cette option, au nom de sa doctrine du « retraitement » et au profit des deux projets contestables et contestés: l'enfouissement pour les déchets nucléaires hautement radioactifs et à durée de vie longue (projet Cigéo à Bure) et le projet d'entreposage centralisé en piscine au centre de l'hexagone. ». (site internet – « Entreposage des combustibles usés », contribution déposée le 16 novembre 2020 8h50)

L'avis de la commission Orientations, publié en novembre 2020, souligne notamment trois attentes : les stratégies de moyen et long terme doivent être étudiées sans a priori sur les deux formes possibles d'entreposage (sous eau et à sec), le dialogue avec le public impose de publier toutes les informations disponibles, une concertation approfondie devra être menée sur un nouveau projet d'entreposage sous eau avant toute prise de décision.

En résumé, le cadre fixé par la décision du 21 février a bien été respecté dans la déclinaison des orientations proposées par la DGEC et, pour l'essentiel, par un public malheureusement très clairsemé, et dont les avis ne commentent pas vraiment les orientations proposées pour la 5ème édition.

On peut noter toutefois que les avis exprimés sur les thématiques « gouvernance » et « enjeux territoriaux » donnent des indications utiles sur l'attente du public, en général, pour sa participation à la préparation de toute décision d'implantation d'un projet, quel qu'en soit l'objet.

Les déchets de faible activité à vie longue (FA-VL)

Après le débat public, la décision ministérielle porte notamment sur la recherche d'une stratégie de gestion des déchets FA-VL tenant compte de leur diversité, avec au moins trois composantes: la prise en compte des enjeux de sûreté et des enjeux environnementaux et territoriaux, une solution définitive pour les déchets historiques du site Orano de Malvési, et le rôle que pourrait jouer le territoire de la communauté de communes Vendeuvre-Soulaines (Aube) dans cette stratégie nationale.

Les garant.e.s avaient rappelé que le public s'était exprimé en 2019 pour intervenir dans la définition de cette stratégie de gestion, sur la caractérisation des enjeux associés, et dans le processus conduisant au choix des sites potentiels de mise en œuvre.

La note d'orientations mise en ligne en octobre 2020 par la DGEC a décliné la décision de février 2020 autour de 6 actions, parmi lesquelles on relève notamment l'étude par l'ANDRA de plusieurs scénarios de référence à présenter d'ici mi 2023 devant le groupe de suivi du plan national de gestion, ainsi que la constitution d'une gouvernance

spécifique associant les représentants des territoires concernés pour émettre un avis sur les conclusions de cette analyse et en suivre la mise en œuvre.

Là encore, ce thème n'a pas mobilisé le public puisqu'un seul avis a été déposé sur le site internet (après la parution de la note d'orientations, mais avant la publication de l'avis de la commission Orientations). Encore cet avis, qui exprime une opinion négative sur l'éventualité d'un nouveau site de stockage sur le territoire de la communauté de communes de Vendeuve- Soulaines, reprend-il pour l'essentiel les lignes directrices des avis rendus publics sur le sujet par l'Autorité de sûreté nucléaire en 2020 et par la Commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs (CNE2) en 2016.

L'éventualité d'un nouveau centre de stockage à Vendeuve-Soulaines a cependant été également abordée lors du webinaire du 16 novembre 2020 sur les enjeux territoriaux du plan national de gestion, notamment à travers la proposition d'accorder au site d'accueil de ce type d'installation un statut de zone d'intérêt national.

Paroles du public sur les déchets FA-VL

La caractérisation des produits dits FA-VL est toujours aussi floue. Leur activité est évolutive [...] Nouveau : il y aurait des MA-VL de CIGéo déclassables en FA-VL [...]. De toute façon, on se débrouillera toujours : les moins méchants pourront même aller dans le CSA, et les très méchants dans CIGéo. (site internet «Déchets FA-VL», avis 12 Novembre 2020 19h25)

Les orientations soumises à la concertation sur les déchets FA-VL se sont donc bien situées dans le cadre défini par la décision du 21 février 2020, mais sans susciter d'interventions et de propositions de la part du public.

Dans l'avis de la commission Orientations publié en décembre 2020, deux recommandations de portée plus globale retiennent l'attention.

La première constate deux points de vue émis par les parties prenantes lors des échanges, les exploitants et les opérateurs accordant un intérêt privilégié aux impératifs opérationnels de leur gestion, la société civile considérant davantage les implications du temps long pour la gestion des déchets FA-VL et les impacts territoriaux des projets de mise en œuvre. La Commission recommande donc de ne négliger aucun de ces points de vue dans les prises de décision à venir.

La seconde souligne que la participation du public est peu citée dans la note d'orientations, alors que la gestion des déchets FA-VL suscite une forte sensibilité des sites d'accueil potentiels. La Commission insiste donc sur le besoin de pluralisme dans la conception et le suivi des actions, y compris pour les expertises préalables.

Les déchets spécifiques

La décision ministérielle indique que le plan national devra définir les principes de gestion de ce type de déchets, leur mise en œuvre étant placée sous la responsabilité des autorités administratives, en recherchant une meilleure information des territoires et leur participation aux décisions visant les sites d'entreposage et de stockage.

A la publication de cette décision, la CNDP avait fait part de ses interrogations sur l'absence de précisions sur l'orientation de ces principes.

La note d'orientations n'a été publiée que le 19 mars 2021, un peu plus de trois semaines avant la clôture de la concertation. Elle comporte notamment la constitution d'un groupe de travail pluraliste chargé d'examiner la question de la gestion des déchets historiques.

Ses propositions se situent bien dans le cadre défini par la décision ministérielle de février 2020, sans que les différences avec un groupe de travail antérieur soient précisées. Du fait de sa publication tardive aucun avis du public n'a été émis sur le site internet et il n'a pas été possible à la commission Orientations de formuler un avis compte tenu de son propre calendrier de travail.

2.5 LES ENJEUX TRANSVERSES ET LA DECLINAISON TERRITORIALE DU PLANNATIONAL

Dans la poursuite du débat public de 2019 et de la décision ministérielle de février 2020, ce thème a été traité par les garant.e.s sous la forme de 5 fiches : les territoires, la place de l'éthique dans le PNGMDR, la sécurité des transports, les impacts sanitaires et environnementaux et les questions économiques. La DGEC les a regroupés en 5 chapitres dans une seule note d'orientations introduite par une partie « chapeau ».

Les orientations proposées par le ministère

Dans la **partie « chapeau »** il est proposé d'établir systématiquement pour les enjeux transverses un état des lieux des questions du public et de développer une méthode d'analyse multicritères qui serait à déployer dans un cadre pluraliste.

Volontairement, la note d'orientations a été produite après le webinaire du 16 novembre 2020 consacré aux enjeux territoriaux. Pour répondre à une proposition des garant.e.s, la DGEC a en effet souhaité recueillir les propositions du public sur ce thème avant de le présenter à la commission Orientations, pour nourrir ses travaux des apports du public sur ces sujets non techniques. Cette démarche pertinente a permis de retrouver des propositions émanant du public dans la note d'orientations, notamment sur le volet territorial.

Pour les **enjeux éthiques**, deux axes sont proposés par la DGEC. Le premier vise à mettre en lumière les questions éthiques dans la gouvernance des matières et déchets radioactifs. Le second porte sur la mise en œuvre au sein du GT-PNGMDR d'un exercice d'appréciation philosophique et éthique des questions que pose la gestion des matières et des déchets radioactifs ; il serait conduit sous l'égide d'une personnalité indépendante, universitaire par exemple, avec diverses possibilités d'associer des groupes de travail comprenant des personnes issues de la société civile.

La note relative aux **enjeux économiques** prévoit trois axes de travail :

- renforcer l'information du public autour du mécanisme de financement de la gestion des matières et des déchets radioactifs ;
- mettre en perspective les coûts associés à différentes options de gestion en vue d'alimenter la prise de décision ;
- inclure dans les analyses multicritères des options de gestion le coût des différentes solutions envisageables.

La note relative aux **enjeux environnementaux et sanitaires** prévoit également 3 axes de travail :

- poursuivre la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires dans les choix des options de gestion des matières et déchets radioactifs,
- consolider les données des matières et déchets radioactifs permettant d'apprécier leurs potentiels impacts sanitaires et environnementaux,
- conforter les données environnementales liées à la gestion des matières et des déchets radioactifs et assurer leur mise à disposition du public.

Enfin, la note relative aux enjeux liés aux **transports** prévoit comme axe de travail de conforter les données relatives aux transports des matières et des déchets radioactifs, en particulier en ce qui concerne la sûreté et la sécurité de ces derniers, et d'assurer leur mise à disposition du public.

On relève toutefois (*annexe 4-3*) que pour ces 3 derniers thèmes des enjeux transverses les actions proposées en direction du public visent plus l'amélioration de son information qu'une meilleure association à la préparation des décisions.

Les contributions du public

Sur le **site internet** de la concertation, le public s'est peu mobilisé sur ces enjeux transverses. On ne relève que deux contributions critiques, l'une relative à l'éthique et l'autre aux impacts sanitaires, mais qui portent sur l'industrie électronucléaire en général.

Dans les **rencontres (virtuelles) avec le public**, c'est l'approche territoriale qui a été privilégiée par les organisateurs de la concertation.

Plusieurs orientations de la gestion nationale des déchets radioactifs reposent en effet sur la gestion ou l'étude de sites d'entreposage ou de stockage : déchets de très faible activité, déchets de faible activité à vie longue, déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue, combustible usé. Cette dimension territoriale du plan national était ressortie du débat public comme une préoccupation particulièrement sensible du public.

Un questionnaire a été proposé aux 130 participants du webinaire du 16 novembre 2020, pour tenter de faire émerger une ou des attente(s) prioritaire(s). 82 personnes ont ainsi répondu à la proposition de pondérer les diverses préoccupations des territoires dans le cas de choix de sites de gestion répondant à des objectifs du plan national.

Parmi les réponses qui lui étaient proposées pour cerner ses principales attentes, le public en a notamment retenu trois à parts presque égales : la connaissance en amont du choix d'un site de tous les impacts potentiels du projet

pour le territoire, des expertises pluralistes sur les critères de sélection et les données environnementales et sanitaires, un cadre de dialogue et d'engagement des acteurs publics envers le territoire.

La question des impacts sanitaires a également été développée, les participants s'accordant sur la nécessité de disposer d'un état initial de l'état sanitaire de la population locale en amont du choix d'un site de gestion des déchets radioactifs. La demande s'est portée sur un renforcement du cadre juridique des sites d'entreposage et de stockage des déchets radioactifs, notamment au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, pour traiter le volet sanitaire au même titre que le volet environnemental.

Certains acteurs associatifs, rejoints par une partie du public, ont exprimé leur défiance envers les expertises produites par les opérateurs et le besoin d'expertises non institutionnelles, auxquelles le public devrait être associé.

Un autre enjeu a également émergé, celui de la solidarité nationale envers les territoires d'accueil de ces installations, d'où la proposition émise par certains participants : reconnaître l'effort du territoire envers une politique d'enjeu national en lui attribuant un statut de « zone d'intérêt national », avec un accompagnement fort de l'État.

L'articulation entre le plan national et ses projets territoriaux a également été abordée au sujet de la gouvernance du plan en général et de ses domaines thématiques en particulier.

Les orientations soumises à la concertation sur les enjeux transversaux, comme les interventions du public, se sont donc bien situées dans le cadre défini par la décision du 21 février 2020. Toutefois certaines attentes fortement exprimées par le public lors du débat de 2019 n'ont pas été à nouveau abordées. C'est notamment le cas de la sécurité des transports et des questions économiques.

Sur les enjeux territoriaux, qui ont été mis en exergue lors de cette concertation, les échanges en réunion publique ont confirmé plusieurs attentes du public déjà exprimées lors du débat de 2019 et retrouvées au fil de l'examen des différents enjeux transverses lors de la concertation post débat public.

Plusieurs propositions ont émergé avec une relative convergence :

- concerter avant de les préciser les critères de choix d'implantation des équipements futurs (centre d'entreposage ou de stockage, etc.), pour les inclure dans une stratégie globale de choix des sites inscrite dans le plan national,
- étudier un cadre d'engagement des porteurs de projet et de l'État vis à vis des territoires, incluant les modalités d'association du public sur l'ensemble des phases préparatoires à la décision de création puis de déploiement d'un projet,
- donner corps à la notion de « reconnaissance nationale » envers les projets conduisant à un choix limité de localisations potentielles,

- mettre en place un dispositif continu et pluraliste de suivi des impacts territoriaux des équipements créés et inclure dans les procédures préalables l'établissement d'un état zéro de la situation sanitaire, conçu et suivi dans la durée sous une forme participative avec le concours des autorités compétentes.

Sur l'ensemble de ces sujets, une partie du public a insisté sur l'enjeu d'expertises et d'évaluations pluralistes, renouvelant un intérêt déjà exprimé lors du débat public.

Paroles du public sur les enjeux transversaux du plan national

L'état de référence sanitaire devrait être obligatoire par la loi pour tout projet d'installation qui doit accueillir des matières ou déchets nucléaires, que ce soit une INB ou une ICPE. (fil de conversation du webinaire du 16 novembre 2020 18h41)

Il faut aussi que le point zéro soit aussi robuste que possible. Plus il sera développé plus nous aurons des références précises. Toutefois cela s'inscrit dans une perspective de long terme et il est illusoire d'espérer avoir des réponses immédiates. (webinaire du 16 novembre 2020, table ronde n°1, p.9)

Les données sanitaires sont souvent entourées d'incertitudes et d'une communauté scientifique qui peut avoir des discours différents pour un même constat...pas facile pour échanger avec la société civile et pour développer de la confiance. (fil de conversation du webinaire du 16 novembre 2020 18h50).

Il s'agit d'apporter un regard territorial sur la gestion des matières et déchets radioactifs, car il ne peut y avoir des solutions sans territoires d'accueil ; J'insiste sur le fait que cette problématique est d'ampleur nationale, avec une mise en œuvre locale ce qui suppose des installations spécifiques et des territoires pour les accueillir.....Je considère que ces espaces pourraient s'apprécier comme des zones d'intérêt national. (webinaire du 16 novembre 2020, table ronde n°2, p.11)

Il s'agit à mes yeux de l'un des sujets les plus difficiles, et il importe que ce plan de gestion des déchets apporte des éclairages site par site, car les enjeux diffèrent d'un territoire à l'autre. Il faut aussi adopter une approche pluraliste. In fine, les controverses seront probablement inévitables, mais elles doivent apparaître dans ce plan. (webinaire du 16 novembre 2020, table ronde n°1, p.7)

L'apport de la commission Orientations

Dans son avis mis en ligne le 6 avril 2021, la commission recommande d'approfondir le projet d'état des lieux des questions du public et d'analyse multicritères, en proposant notamment la mise en place d'un portail unique permettant d'accéder à divers sites d'information, sous la responsabilité de la DGEC. Elle met également l'accent sur la nécessité de confier la responsabilité du déploiement de l'analyse multi-critères à une personne ou une entité dont la neutralité est reconnue par l'ensemble des acteurs.

La commission a rappelé l'importance apportée par le public à la dimension éthique des choix de gestion des matières et déchets radioactifs. Trois axes de réflexion lui paraissent fondamentaux à cet égard : l'équité

intergénérationnelle, la prise en compte des risques, et la confiance accordée aux institutions et aux personnes en charge de prendre les décisions.

Pour ce qui concerne les enjeux territoriaux, la commission s'est interrogée sur la notion de «*nouvelle installation nécessaire à plus ou moins long terme* », et confirmé la nécessité de ne pas fermer les options alternatives tant que l'autorisation de création d'un site n'a pas été délivrée, y compris pour ce qui concerne le projet Cigéo.

Pour ce qui est des impacts sanitaires et environnementaux, la commission a souligné que le principe de précaution devrait s'appliquer dans tous les cas où la démonstration d'absence d'impact est insuffisamment robuste.

Le principe d'établissement systématique d'un «état zéro» sanitaire a été approuvé, à condition que la mise en place ait lieu suffisamment tôt sur les territoires de projets, pour permettre une comparaison avant-après et un suivi de l'évolution dans le temps.

La commission a validé deux recommandations sur les enjeux économiques : mettre à jour régulièrement et publier des tableaux de bord d'évaluation des coûts, par exemple tous les 5 ans, et y intégrer une actualisation des coûts prenant en compte les enjeux environnementaux.

Elle a enfin souhaité que les transports des matières et déchets radioactifs soient optimisés, pour les installations existantes, au regard de la sûreté et de la sécurité, et que d'une manière générale, les critères de leur conception, de leur sûreté et de leur sécurité soient intégrés dans les choix de localisation des sites de mise en œuvre du plan national.

En résumé :

- Parmi l'ensemble des enjeux transverses du plan national mis en lumière durant le débat public, c'est surtout la déclinaison territoriale des orientations du plan national et ses impacts sanitaires qui ont été traités. Dans ces deux thématiques, la concertation a produit des propositions concrètes, en notant d'ailleurs que la DGECC a déjà intégré plusieurs des propositions relatives aux territoires dans sa note d'orientations, rédigée postérieurement au webinaire.
- Le public participant ne s'est quasiment pas exprimé sur les enjeux économiques et très peu sur les enjeux liés au transport des matières et des déchets radioactifs. Les questions d'éthique, quant à elles, ont été abordées plutôt de façon sous-jacente à certaines prises de position. Le public est d'autant plus resté en marge des autres questions transverses qu'elles n'ont fait l'objet que d'un recueil d'avis via le site internet, sans le support d'une réunion publique qui aurait été sans doute plus mobilisatrice.
- Le besoin de clarification des controverses, notamment sur le plan sanitaire, mais aussi de plateformes d'informations unifiées et pluralistes a également émergé tant de l'examen des

questions territoriales que des conditions d'une meilleure mobilisation du public sur l'ensemble de la gestion des matières et déchets radioactifs.

Recommandations pour la future consultation publique

Les garant.e.s recommandent que le projet mis en consultation précise comment auront été prises en compte les attentes formulées sur les différents sujets transversaux tant par le public lors de la réunion du 16 novembre 2020 que par la commission Orientations, et notamment:

- les critères de choix des territoires de sites potentiels (incluant les impacts de sécurité et de sûreté des transports) et l'association du public le plus en amont possible,
- l'établissement partagé d'un « état zéro » sanitaire et de suivi dans le temps de la situation sanitaire sur tous les territoires de mise en œuvre du plan national,
- la recherche d'un cadre de dialogue avec les territoires de projets et les modalités de reconnaissance du rôle qu'ils prennent à la mise en œuvre d'une politique nationale sensible,
- l'information régulière et actualisée du public sur l'évaluation et le suivi des coûts induits par la politique suivie,
- l'inclusion de l'éthique dans la définition des orientations du plan national et sa déclinaison territoriale.

Il devrait aussi préciser comment a été entendue la convergence d'expression du public et de la commission Orientations pour que le public et les parties prenantes puissent accéder facilement, pour l'ensemble des thématiques du plan national, à une plateforme d'informations et de données utiles régulièrement actualisées, conçues dans un esprit de transparence et de pluralisme des sources d'information.

2.6 LA GOUVERNANCE DU PLAN NATIONAL

Le débat public de 2019 avait fait apparaître une attente du public pour une évolution de la gouvernance du plan vers davantage de pluralisme dans le processus de préparation de la décision et dans la composition des instances. Pour ce faire, trois principaux domaines d'amélioration avaient été distingués :

- un renforcement de la participation des élus de la nation et des collectivités territoriales et des échanges en continu avec la société civile ;
- la prise en compte des territoires d'accueil des installations dédiées à la gestion des déchets radioactifs, qui devraient être mieux associés dès l'amont aux critères de choix d'implantation ;
- la place et les moyens de l'expertise non institutionnelle.

Le rôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), chargée jusqu'à l'édition précédente à la fois d'élaborer le plan avec le ministère de la transition écologique et d'en assurer les missions de contrôle, avait été également questionné, au regard de sa nécessaire indépendance.

Les orientations proposées par le ministère

La décision de février 2020 a retenu l'essentiel des recommandations du débat public, à l'exception de l'évolution du rôle de l'ASN. Cette évolution a néanmoins été décidée ultérieurement, avant l'ouverture de la concertation de suivi du débat public. Le projet de 5^{ème} édition du plan qui sera soumis à la consultation électronique du public devrait donc tenir compte de cette nouvelle composition des instances de gouvernance.

L'inclusion de citoyens au sein de la commission Orientations a été débattue entre les organisateurs de la concertation, le président de la commission et les garant.es, mais n'a finalement pas été retenue pour les motifs exposés en partie 1.2.

La question de l'articulation entre les travaux de cette instance et les phases de concertation au cours du 5^{ème} plan reste néanmoins posée, ainsi que le souligne la note d'orientation de la DGEC : « *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.* »

La note d'orientations produite par la DGEC sur la gouvernance s'articulait en effet autour de cinq actions à décliner, dont deux directement en lien avec les questions d'association du public, les actions 3 et 4 :

- « *Action 3 – Élargir la composition des instances de gouvernance du PNGMDR à la société civile et à des représentants des élus et des collectivités territoriales* ». Dans la déclinaison de cette action, la DGEC énonce que le 5^{ème} plan devra préciser selon quelles modalités la participation de représentants de la société civile à ces instances de gouvernance pourra être renforcée.

- « *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* ». La déclinaison de cette action se centre sur une amélioration de l'accès à l'information, sans occulter les controverses sur les sujets stratégiques, en s'appuyant notamment sur les moyens de diffusion de l'information de l'ASN.

L'offre générale de dialogue avec le public a été relevée par les garant.e.s dans l'ensemble des notes d'orientations thématiques proposées par la DGE (annexe 4-3). Si les actions annonçant des concertations sont les plus nombreuses, d'autres font état d'information ou de simple consultation du public sans que la raison de cette distinction soit bien expliquée.

Les contributions du public

Sur le site internet de la concertation on relève 4 contributions du public sur cette thématique. Toutefois, seuls un avis et un commentaire associé concernent réellement le sujet. Ces contributeurs se montrent critiques à l'égard de la décision d'élargir la gouvernance du plan aux parties prenantes et à la société civile, préférant que la responsabilité en soit confiée aux opérateurs, aux services de l'État et in fine aux élus de la nation.

Bien qu'aucune réunion publique n'ait été dédiée à la gouvernance du plan, cette thématique a malgré tout été abordée lors de **4 des 5 webinaires organisés** sur les autres thèmes : la réunion du 16 novembre 2020 consacrée aux enjeux territoriaux, les deux réunions des 28 janvier et du 2 mars 2021 consacrées aux déchets HA/MA-VL et au projet Cigéo, et celle du 8 mars 2021 consacrée aux questions d'association et de mobilisation du public.

Les enjeux de gouvernance spécifiques au projet Cigéo, en lien avec le plan national, ont été débattus lors des réunions des 28 janvier et 2 mars 2021 (cf. partie 2.3 relative aux déchets HA/MA-VL).

Lors du webinaire du 16 novembre 2020, l'articulation entre le plan national et les projets territoriaux qui le concrétisent a été abordée au sujet de la gouvernance du plan en général et de ses domaines thématiques en particulier.

Une partie du public s'est interrogée dans ce cadre sur trois questions :

- le degré d'encadrement des acteurs opérationnels de la gestion des déchets radioactifs par les orientations stratégiques à fixer par le plan national,
- le maintien des approches pluralistes dans les concertations à conduire localement pour les sites pressentis pour l'accueil des projets ,

- la place des acteurs locaux (et notamment du public et des associations) dans les démarches à mettre en œuvre sur un territoire contribuant à concrétiser les orientations du plan national.

Sur la question de la place du public dans la gouvernance du plan, trois questions ont été posées aux participants lors de la réunion du 8 mars :

- *Sur quels sujets associer le public ?*

La majorité des participants a estimé que le public devrait être associé à « *tous les sujets pour lesquels des décisions sont à prendre* », tant sur les principes de gestion que sur les choix des lieux de stockage ou de traitement des déchets.

- *Quand associer le public ?*

Pour une majorité des personnes présentes, l'association du public doit se faire tout au long de la vie du plan, en insistant sur l'importance des jalons décisionnels et de la transparence, qui suppose de clarifier les rôles respectifs de chaque partie prenante, des experts et du public.

- *Comment associer le public ?*

Diverses pistes ont été proposées pour renouveler l'intérêt et la mobilisation du public, certains insistant sur la pluralité des publics qu'il faut chercher à mobiliser sur les thématiques qui peuvent les concerner, en travaillant à diverses échelles, notamment locales, avec des groupes qui seraient régulièrement associés sur le long terme. Les participants se sont également accordés sur la nécessité de diversifier les méthodes d'association du public, en mobilisant des relais locaux existants ou à constituer. Enfin, la nécessité d'associer les jeunes générations en utilisant des médias qui leur sont propres a été largement partagée.

Paroles du public sur la gouvernance du plan national

Compte tenu de l'échelle de temps de la gestion des déchets radioactifs, une gouvernance nouvelle, jamais créée doit-être imaginée : transgénérationnelle, nationale/locale, évolutive pour s'adapter à un PNGMDR qui sera revu tous les 5 ans...! Une gouvernance permanente qui assure un continuum au fil des générations et des projets. (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.3)

L'association de la société civile à la gouvernance du PNGMDR/Cigéo soulève la question du coût d'accès très élevé à la compréhension de ces sujets (...). Est-il envisagé une réflexion spécifique sur la nature de la formation qui pourrait être dispensée, sur l'accompagnement de ces acteurs dans le temps par exemple par des experts-relais, sur la manière de mettre à disposition facilement et utilement la masse de données accumulées, sur la manière de leur permettre d'apprécier la robustesse des garanties techniques apportées sur les points sensibles...? (webinaire 2 mars 2021, fil de conversation p.6)

Les problèmes relatifs au nucléaire, aux déchets radioactifs, etc... sont si techniques et complexes que même avec vos fiches thématiques, même avec un bon niveau de culture, même avec beaucoup de bonne volonté pour lire toute cette documentation, le citoyen lambda est parfaitement incompetent pour avoir un avis. Je préconise de prendre celui de la CRIIRAD, laboratoire

indépendant et compétent, lui, et capable de repérer les compromissions, voire les mensonges, des instances officielles (...) (Site internet 30 Octobre 2020)

Le Ministère de la Transition énergétique et Solidaire [...] met en consultation un sujet technique très complexe, que la quasi- totalité des français ne connaît pas... (site internet Gestion des matières 17 novembre 2020)

Nos doutes persistent en effet quant à la prise en compte des avis que nous formulerons, car ceux déjà exprimés lors des débats précédents ne semblent pas avoir influencé les solutions proposées dans ce nouveau plan. (Cahier d'acteur Environnement développement Alternatif)

Vu l'échelle des enjeux auxquels nous exposent la gestion des déchets radioactifs, il est nécessaire que la gouvernance qui a prévalu jusque-là soit consolidée en intégrant pleinement les propositions de la société civile formulée en 2005 lors du Débat public sur la gestion des déchets radioactifs puis lors de celui de 2019. (...). Une gestion robuste ne saurait écarter ces constats et doit amener une refonte complète du PNGMDR. Une refonte qui introduise une gouvernance qui dépasse le simple dialogue entre l'Etat et les exploitants pour intégrer une pluralité de voix, celles des territoires, celles de la société civile et des experts non- institutionnels et celles des publics qui sont bien plus « concernés » que d'aucuns veulent l'admettre. (Cahier d'acteur France Nature Environnement)

Nous nous trouvons en outre confrontés à une problématique de défiance vis-à-vis des institutions, ce qui souligne la nécessité impérieuse de travailler dans la pluralité pour restaurer un minimum de confiance. (webinaire du 16 novembre 2020, table ronde n°1, p.7)

L'apport de la commission Orientations

La commission Orientations a consacré 3 séances de travail aux questions relatives à la gouvernance du plan. Elle a tenu à en préciser le champ, estimant notamment que « *la gouvernance inclut l'organisation des concertations et de la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration et au suivi des décisions.* »

Elle a insisté sur la nécessité de préciser comment associer le public à l'élaboration des décisions, en clarifiant son rôle à chaque étape du processus de décision ; certains membres de la commission allant jusqu'à prôner une co-construction du plan entre les diverses parties prenantes, l'Etat et la société civile. La nécessité d'une meilleure association des élus de la nation aux instances de gouvernance, ainsi que des élus locaux le cas échéant, a par ailleurs été actée par la commission.

Outre la nécessité d'inscrire la gouvernance dans le temps long en tenant compte à chaque étape décisionnelle des conclusions des débats antérieurs, la commission a insisté sur la notion de pluralisme, en particulier dans le domaine de l'expertise, certains membres demandant que soient renforcés les moyens de l'expertise non institutionnelle pour assurer ce pluralisme.

Enfin, pour rendre accessible l'information mise à disposition du public, la commission préconise d'une part la mise

en place d'un tableau de bord récapitulatif qui présenterait les études, actions, expertises, demandées par le plan et

leurs dates de mise en œuvre, et d'autre part la création d'un site Internet dédié au PNGMDR, sous la responsabilité opérationnelle de la DGECC. La commission donnerait son avis sur la nature des informations qui figureraient dans ce portail unifié, et qui proviendraient de sources diverses, institutionnelles ou non, faisant état le cas échéant des controverses.

En résumé :

- Les orientations soumises à la concertation sur la gouvernance se sont bien situées dans le cadre défini par la décision du 21 février 2020, tout comme les propositions du public qui s'insèrent bien dans les actions 3 et 4 avancées par la DGECC dans sa note d'orientations.
- Une large partie du public a confirmé trois préoccupations:
 - un processus participatif inscrit dans la durée, avec des points de rendez-vous avant toute décision importante quel que soit le domaine considéré,
 - des approches pluralistes permettant de replacer le point de vue des acteurs institutionnels dans une vision plus large des enjeux et des questionnements, et des modalités de participation adaptées à la diversité des publics potentiellement concernés,
 - des moyens disponibles pour que la société civile puisse pleinement exercer son droit à la participation.

La convergence de ces points de vue avec l'avis de la commission Orientations souligne une forte attente pour qu'ils soient pris en compte.

Recommandations pour la future consultation publique

Les garant.e.s recommandent à la DGECC de tenir compte des enseignements de la concertation, qui ont confirmé les attentes exprimées lors du débat public de 2019 pour :

- inscrire la gouvernance du plan dans le temps long en assurant la continuité de l'information et de la participation du public et en précisant la place et le rôle de chacun (société civile, élus, parties prenantes, experts institutionnels ou non) à chaque étape du processus décisionnel ;
- préciser comment s'inscrira l'association des territoires potentiels d'implantation de sites de gestion des matières et déchets radioactifs dans la déclinaison des principes opérationnels du plan.

Compte-tenu de ces attentes, la DGECC est également invitée à relire l'ensemble de son offre de

TROISIÈME PARTIE : AVIS GÉNÉRAL DES GARANT.E.S SUR LA CONCERTATION POST DEBAT PUBLIC

Il serait particulièrement intéressant d'évaluer l'ensemble de la démarche que constituent le débat public sur le PNGMDR, la concertation post débat public qui l'a suivi et la mise en œuvre de la mesure de gouvernance nouvelle qu'a constitué la commission Orientations.

D'une durée non négligeable (2 ans hors préparation du débat public, ce qui devrait être pris en compte pour la future préparation de la 6ème édition), cet ensemble a-t-il répondu aux objectifs assignés aux démarches de participation par l'article L.120-11 du code de l'environnement, et en particulier au premier de ces objectifs : *« améliorer la qualité de la décision publique et contribuer à sa légitimité démocratique »* ?

Cette démarche, nécessairement lourde, dépasserait le cadre de ce rapport. Elle aurait d'ailleurs avantage à être engagée en tant qu'évaluation, par d'autres que les garant.e.s (par ailleurs tous trois anciens membres de la CPDP du débat public de 2019).

Cette troisième partie présente donc un avis général sur trois points : la tenue de la concertation, l'intervention des parties prenantes dans le processus et une courte synthèse des apports de la concertation à la préparation de la 5ème édition du plan national.

3.1 UNE PARTICIPATION DU PUBLIC TRES INEGALE

Comme d'autres procédures participatives cette concertation a souffert d'un manque de capacité à mobiliser le public, dans une période compliquée par les conséquences de la crise sanitaire, qui a notamment eu pour effet d'interdire toute rencontre non virtuelle entre les porteurs du plan, les parties prenantes et le public. Les réunions sous forme de webinaire ont malgré tout produit un résultat honorable en termes de fréquentation : plus de 130 participants en moyenne, hors le pic de fréquentation de 280 pour le webinaire sur le projet Cigéo.

La couverture de la concertation par la presse nationale a été très faible, contrairement au débat public de 2019. Cela a sans doute pesé, surtout pour une concertation qui par sa nature (un plan national sur une multitude de sujets très techniques) n'a a priori que peu de chances de mobiliser un public non averti.

A contrario, l'avis publié par l'ASN pendant la concertation sur le classement matières/déchets, relayé par la presse, a suscité nombre de réactions sur le site internet, confirmant l'utilité qu'aurait eu une rencontre dédiée avec le public, comme l'avaient proposé les garant.e.s.

L'information habituelle sur la tenue de la concertation a été diffusée par ses organisateurs via un communiqué de presse et a ensuite été relayée par le ministère, puis par l'ASN, l'IRSN, l'ANCCLI et certains opérateurs comme l'ANDRA, chaque instance ayant mobilisé ses propres canaux d'information. Pour pallier la faiblesse de la publicité nationale, les garant.e.s ont pris deux initiatives : envoyer avec l'aval de la CNDP un message aux internautes du débat public de 2019 pour les inviter à participer, et suggérer aux parties prenantes de la commission Orientations de relayer l'information auprès de leurs adhérents ou de leurs services.

Ces actions ont eu un effet limité, notamment sur la participation du public sur le site internet de la concertation, (97 contributions, parfois peu détaillées, et 4 cahiers d'acteurs). L'ergonomie perfectible d'un site peu interactif, surtout dans sa version initiale, peut en partie expliquer une participation numérique quantitativement en deçà des attentes issues du débat de 2019.

Les échanges en webinaires ont donc produit l'essentiel de la matière de cette concertation, en termes quantitatifs et qualitatifs. Certes, selon leurs propres déclarations, à peine 40% des participants n'appartenait ni au champ institutionnel, ni au domaine opérationnel de la gestion des matières et déchets radioactifs. Néanmoins, ces réunions numériques ont montré une appétence du public pour une interaction directe avec les intervenants, y compris par l'usage simultané du fil de discussion, qui permettait des interpellations entre participants.

Un effort particulier avait pourtant été fait sur les informations servant de support à la concertation.

Le public disposait d'une information complète et le plus souvent claire et accessible sur le site internet dédié, avec pour chaque thématique le rappel de la décision ministérielle de février, les attentes issues du débat public formulées par les garant.e.s, ainsi que chaque note d'orientations établie par la DGEC, document de bonne qualité et qui préfigurait la rédaction du plan pour la thématique concernée. De plus, l'articulation avec les travaux de la commission Orientations, dont les avis étaient systématiquement publiés sur le site de la concertation, donnait accès à une analyse pluraliste des propositions des services de l'État.

Mais la nature des contributions postées sur le site internet de la concertation montre que le public qui s'est exprimé avait envie de se prononcer sur des thématiques très générales, souvent en lien avec la politique nucléaire française, sans nécessairement chercher à entrer dans le vif du sujet de cette concertation post débat public, à savoir par quelles mesures concrètes le 5^{ème} plan national peut décliner les décisions prises en février 2020 par les autorités publiques à l'issue du débat de 2019.

Il est en outre vraisemblable, du fait de l'absence de références dans les avis exprimés ou les contributions déposées, que peu des participant.e.s qui se sont exprimé.e.s aient pris au préalable connaissance des notes d'orientations et des avis de la commission Orientations, ou que la lecture de ces documents ait été utile à la formalisation de leurs avis.

C'est en réaction à ce constat peu dynamique que la dernière réunion publique, le 8 mars 2021, a été consacrée sur proposition des garant.e.s à la question de la mobilisation du public et aux pistes d'amélioration des dispositifs participatifs.

3.2 LE ROLE DETERMINANT DES PARTIES PRENANTES EN APPUI DE LA CONCERTATION

La composition de la commission Orientations lui assurait un caractère pluraliste, renforcé par un fonctionnement collégial et une méthode de travail qui s'inscrivait dans la dynamique de la démarche de clarification des controverses scientifiques et techniques initiée à l'occasion du débat public de 2019.

Ces caractéristiques ont permis à chaque membre de faire valoir son point de vue et d'interagir avant l'arrêt d'un avis publié sur le site internet de la concertation, après validation collective. Le président de la commission, Michel BADRÉ, a scrupuleusement veillé à ce que les recommandations ainsi formulées prennent en compte les divergences de points de vue, sans jamais conduire à un affaiblissement de la réflexion collective.

La production de la commission a ainsi été déterminante dans la critique constructive des notes d'orientations proposées par la DGEC. Certains thèmes, dont la dimension stratégique avait été identifiée lors du débat public de 2019, ont ainsi donné lieu à des avis approfondis qui sont de nature à permettre de nourrir la rédaction du 5ème plan en vue de la consultation du public.

A titre d'exemple, citons les travaux de la commission sur la classification matières/déchets en lien avec des scénarios de développement prospectifs, qui ont d'ailleurs conduit à une note d'orientation complémentaire de la DGEC puis à un nouvel avis de la commission. Ou encore les enjeux de gestion des déchets HA/MA-VL et la question de l'articulation des orientations de cette politique de gestion avec la conduite du projet Cigéo et des diverses concertations à mener pour préparer la décision attendue sur les suites à donner à l'instruction de la demande d'autorisation de sa création.

A l'expérience, toutefois, les liens de la commission avec la concertation auraient pu être plus étroits, afin d'assurer une meilleure articulation du travail des parties prenantes et des interventions du public.

En effet, et compte tenu du haut degré de technicité des thèmes soumis à la concertation, il avait été décidé entre la DGEC, le président de la commission Orientations et les garant.e.s, de distinguer le fonctionnement de la commission du dispositif de concertation à proprement parler. L'intention des garant.e.s était de veiller à préserver la place spécifique du public, la mobilisation des parties prenantes ne pouvant prétendre le représenter.

Une interaction entre les deux dispositifs était toutefois prévue. Ainsi, grâce aux avis de la commission, le public pouvait bénéficier d'un apport technique et argumenté distinct de la parole institutionnelle. A contrario, sur les thématiques transversales comme la gouvernance, les enjeux territoriaux, les transports, les enjeux sanitaires et

environnementaux, les garant.e.s avaient insisté pour que les avis du public puissent nourrir les travaux de la commission.

Pourtant l'interaction a très peu fonctionné entre ces deux dispositifs, malgré les invitations répétées des garant.e.s lors des séances de travail de la commission. Comme cela a été souligné au point précédent, il n'est d'ailleurs pas certain que le public ait consulté les avis de la commission avant d'exprimer les siens sur les différents sujets, ni que la commission ait pris connaissance des avis du public lorsqu'ils étaient antérieurs aux siens.

Une forme d'interaction a toutefois eu lieu sur les rôles respectifs de l'Etat et de l'ANDRA dans l'organisation de la concertation sur la phase industrielle pilote du projet Cigéo, d'abord débattue en commission puis rappelée par l'un de ses membres en webinaire.

La dernière rencontre publique de la concertation le 8 mars a également permis à certains membres de la commission de faire des propositions pour améliorer la mobilisation et la participation du public, et leurs interventions ont nourri les débats de cette réunion.

Notons enfin que, comme le public pour lequel le temps de montée en compétence est un enjeu nécessitant d'inscrire les dispositifs participatifs dans le temps long, certains membres de la commission ont regretté de ne pas disposer d'un temps suffisant pour s'approprier certains thèmes particulièrement techniques. C'est notamment le cas des représentants associatifs, qui contrairement aux opérateurs ne disposent pas toujours en interne des ressources nécessaires. Pour certaines de ces parties prenantes, l'effort investi dans les travaux de la commission s'est fait au détriment de leur investissement dans la concertation.

Pour tenir compte de ces enseignements, les garant.e.s considèrent donc qu'il serait pertinent pour la suite des travaux du PNGMDR, à la fois durant les cinq prochaines années et en vue de la préparation de la 6ème édition, d'articuler de façon plus opérationnelle les dispositifs participatifs avec le public et le dialogue entre les parties prenantes.

3.3 SYNTHÈSE DES APPORTS DE LA CONCERTATION AU PROJET DE 5EME PLAN NATIONAL

Les participants se sont souvent exprimés en dehors du cadre de la concertation, tel que défini par la décision ministérielle de février 2020. Dans certains cas, les avis ont été si peu nombreux voire inexistantes qu'il n'est pas possible d'identifier un apport à la préparation du 5ème plan national.

Pour les orientations relatives aux différentes catégories de déchets, le public s'est très peu exprimé sur certains thèmes (entreposage des combustibles usés, déchets FA-VL, déchets spécifiques). Les échanges ont été néanmoins significatifs dans plusieurs domaines :

- **Classement matières/déchets** : Les prises de position du public sur internet ont été suffisamment nombreuses pour devoir être prises en considération. Le plus souvent elles s'opposent à un déclassement possible d'une partie de l'uranium appauvri en déchet, le soutien à la position de l'ASN constatant des débouchés limités étant moins marqué.
- **Déchets TFA** : Une partie du public demande des précisions sur les modalités de contrôle du caractère nonradioactif des métaux recyclés et sur le partage des responsabilités entre opérateurs et agents délégués par les pouvoirs publics (ASN ou DREAL).
- **Déchets HA/MA-VL** : Les recherches sur les alternatives au stockage géologique profond suscitent une demande forte d'information régulière. Le projet Cigéo reste très débattu et une partie du public attend la clarification des responsabilités respectives de la DGEC et de l'ANDRA dans la poursuite des deux concertations post débat public. La phase industrielle pilote (notamment son statut, sa portée et sa durée) et les conditions de la récupérabilité des colis déjà stockés apparaissent comme des éléments centraux de ces nouvelles séquences de concertation.

Dans le champ des enjeux transverses, la concertation a essentiellement traité de la **déclinaison territoriale du plan national**. Le public a notamment exprimé le souhait d'être mieux associé à l'élaboration des prises de décision dès la phase de détermination des critères de choix des sites de gestion nécessaires à la mise en œuvre du plan. Ont également émergé de la concertation l'attente d'une meilleure évaluation des impacts sanitaires des projets sur leurs territoires (institution d'un état zéro de la situation sanitaire, suivi régulier de la situation, capitalisation progressive et participative des enseignements) et le souhait d'une forme de reconnaissance par la nation de la part prise par le territoire concerné à l'application de cette politique nationale (statut particulier, cadre d'action partenarial avec accompagnement fort de l'Etat).

Il faut d'ailleurs noter que la note d'orientations produite par la DGEC après le webinaire du 16 novembre 2020 a pris en compte nombre de ces recommandations pour les inscrire dans les orientations du 5ème plan national.

La concertation a enfin confirmé la sensibilité du thème lié à la **gouvernance générale du plan** et aux **conditions de l'association de la société civile** à la préparation du plan national et au suivi de sa mise en œuvre :

- clarification des processus de décision, articulation et coordination des concertations publiques qui les concernent,
- prise en compte du temps long comme enjeu de crédibilité des dispositifs participatifs, avec la mise en place d'outils diversifiés selon les thèmes et les territoires,
- recherche de modalités spécifiques pour que le public s'approprie les enjeux des débats, notamment les jeunes générations (plateforme unifiée d'information pluraliste, développement des expertises non institutionnelles, comités de suivi nationaux et territoriaux, conférences de citoyens pour contribuer à évaluer les actions entre deux plans nationaux ...)

Cette attente d'association a donc été soutenue tout au long de cette concertation, notamment sur les enjeux territoriaux. Il ne faut pas négliger toutefois son caractère paradoxal : la constance de l'expression du public sur ce point en prouve la réalité, mais la participation limitée au cours de la concertation post débat public en souligne la difficulté.

Une implication citoyenne sur des bases plus explicites pourrait contribuer à réduire l'écart entre les attentes souvent techniques des responsables du plan et celles du public désireux de débattre de principes généraux avant d'entrer dans des considérations plus opérationnelles, sur lesquelles il estime n'avoir que peu de prise.

C'est pourquoi, en conclusion de ce rapport général sur la concertation post débat public consacrée à la préparation de la 5ème édition du PNGMDR, on trouvera en annexe 5 quelques pistes de réflexions qui pourraient être utiles à la préparation de nouvelles concertations post débat public sur les plans et programmes.

ANNEXES

1 - Liste des sigles et acronymes

2 - Décision ministre/ASN du 21 février

20203 - Décision de la CNDP du 1^{er} avril

2020

4 – Documents établis par les garant.e.s :

4-1 : note du 11 mai 2020 sur l'approche minimale de la concertation en période de contraintes sanitaires

4-2 : note du 12 juin 2020 récapitulant les attentes des garant.e.s sur la concertation

4-3 : synthèse de l'offre d'association du public dans les différentes actions proposées par la DGEC pour la mise en œuvre du 5^{ème} plan national

Pour l'ensemble des documents produits en support de la concertation post débat public, et notamment les fiches thématiques des garant.e.s synthétisant les attentes issues du débat public, se reporter au site internet de la concertation <https://www.concertation-pngmdr.fr/>.

5 – Pistes de réflexions pour les concertations post débat public sur les plans et programmes

ANNEXE 1 LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANCCLI	Association nationale des comités et commissions locales d'information
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
CIGÉO	Centre industriel de stockage géologique des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue
CNDP	Commission nationale du débat public
CNE2	Commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs
CSA	Centre de stockage de l'Aube des déchets radioactifs de faible et moyenne activité à vie courte
CPDP	Commission particulière du débat public
CRIRAD	Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat (ministère de la transition écologique)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques (ministère de la transition écologique)
DMO	Dossier du maître d'ouvrage établi en support des concertations publiques
EDF	Électricité de France
FA-VL	Déchets radioactifs de faible activité à vie longue
GT-PNGMDR	Groupe de travail du PNGMDR
HA/MA-VL	Déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue
HCTISN	Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INB	Installation nucléaire de base
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
MA -VL	Déchets radioactifs de moyenne activité à vie longue
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs
PPE	Programmation pluri-annuelle de l'énergie
TFA	Déchets radioactifs de très faible activité



Décision consécutive au débat public dans le cadre de la préparation de la cinquième édition duplan national de gestion des matières et des déchets radioactifs

La ministre de la transition écologique et solidaire et le président de l’Autorité de sûreté nucléaire,

Vu le code de l’environnement, notamment ses articles L. 121-1 à L. 121-15, L. 542-1 et suivants, L. 594-1 et suivants et R. 121-1 à R. 121-16 ;

Vu le décret n° 2017-231 du 23 février 2017 pris pour application de l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs ;

Vu l’arrêté du 23 février 2017 pris en application du décret n° 2017-231 du 23 février 2017 pris pour application de l'article L. 542-1-2 du code de l'environnement et établissant les prescriptions du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs ;

Vu la décision no 2018/25/PNGMDR/1 du 4 avril 2018 de la Commission nationale du débat public d’organiser un débat public sur la cinquième édition du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs ;

Vu la 4e édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, portant sur la période 2016-2018 ;

Vu le bilan dressé par la présidente de la Commission nationale du débat public ainsi que le compte-rendu établi par la présidente et les membres de la commission particulière du débat public, rendus publics le 25 novembre 2019 ;

Considérant que le débat a fait ressortir :

- Un consensus sur le besoin de poursuivre l'action des pouvoirs publics, des producteurs responsables de leurs déchets radioactifs et de l'ensemble des parties prenantes en vue d'améliorer la gestion de ces déchets et de la mise en place opérationnelle de filières de gestion pour chacun d'entre eux ;
- L'articulation indispensable des orientations de politique énergétique et des choix relevant de la gestion des matières et des déchets radioactifs ;
- Le besoin d'une meilleure prise en compte des enjeux transverses à la gestion des matières et des déchets radioactifs : enjeux liés aux transports des déchets, à la santé, à l'économie et aux impacts territoriaux des choix de gestion ;
- Les attentes relatives à un renforcement de la gouvernance stratégique de la politique de gestion des matières et des déchets radioactifs, par la clarification des rôles des institutions qui s'y impliquent et par la mise en place d'un dispositif continu d'association du public à l'élaboration des décisions à prendre ;
- Le besoin de mieux prendre en compte les impacts territoriaux du plan dès la phase de définition des solutions de gestion ;
- S'agissant de la gestion des matières radioactives, des interrogations concernant les perspectives de valorisation de certaines matières et le besoin de renforcer la transparence du processus de classement ainsi que le contrôle de ces perspectives ;
- S'agissant de la politique d'entreposage des combustibles usés, un consensus autour de la nécessité de nouvelles capacités d'entreposage de combustibles usés à l'échéance de 2030, ainsi que des spécificités du contexte français, qui confirment la pertinence de l'entreposage sous eau à cette échéance ;
- S'agissant des déchets de très faible activité, la grande sensibilité du public aux éventuelles évolutions réglementaires du principe de gestion de ces déchets et le besoin que toute évolution en la matière soit accompagnée de la mise en œuvre de processus de traçabilité adaptés, de contrôles efficaces exercés par des organismes indépendants, et d'une association de la société civile ;
- S'agissant des déchets de faible activité à vie longue, le constat de la difficulté de trouver une solution de gestion unique compte-tenu de l'hétérogénéité de ces déchets, et la nécessité de recourir à des expertises techniques complémentaires avant de définir des solutions de gestion qui devront mieux intégrer les enjeux territoriaux ;
- S'agissant de la gestion des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, les attentes du grand public de clarification, d'une part, des enjeux indispensables à la mise en œuvre du stockage géologique profond que sont la réversibilité, les garanties de sûreté ou la conception de la phase industrielle pilote et, d'autre part, des perspectives des recherches sur la transmutation ;
- Le constat des échéances particulièrement longues pour la gestion de ces déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, que ce soit dans une perspective de stockage géologique profond ou d'entreposage de longue durée pour permettre des progrès dans la recherche d'une solution définitive, qui a conduit à identifier le jalonnement des étapes du projet Cigéo comme une question centrale du processus de la décision publique ;
- S'agissant de la gestion de catégories particulières de déchets (tels que ceux issus de la conversion de l'uranium, les déchets historiques, les déchets miniers), de fortes attentes locales

concernant la gestion de ces déchets, à articuler avec les principes de gestion relevant d'une stratégie nationale.

Considérant par ailleurs qu'un groupe de travail pluraliste, le GT PNGMDR, rassemble des producteurs et des gestionnaires de déchets radioactifs, des autorités d'évaluation et de contrôle et des associations de protection de l'environnement, qu'il se réunit 3 à 5 fois par an depuis 2003 ; que son action est jugée pertinente par l'ensemble des parties prenantes et son existence a été reconnue comme une bonne pratique par la revue d'experts internationaux menée en 2018,

Décident :

Article 1^{er}

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) prévu à l'article

L. 542-1-2 du code de l'environnement sera mis à jour pour sa cinquième édition, en étroite association avec le GT PNGMDR, en vue d'une consultation du public avant la fin de l'année 2020.

Article 2

Articulation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs avec les orientations de politique énergétique

L'articulation du PNGMDR avec les grandes orientations de politique énergétique sera renforcée, par une meilleure explication de ses interactions avec la politique énergétique et avec les stratégies d'arrêt définitif et de démantèlement des installations nucléaires.

Il sera proposé que la périodicité du PNGMDR soit portée de trois ans à cinq ans pour la mettre en cohérence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mentionnée à l'article

L. 141-1 du code de l'énergie.

Article 3

Gouvernance de la gestion des matières et des déchets radioactifs

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.

Article 4

La gestion des matières radioactives

Le contrôle du caractère valorisable des matières radioactives sera renforcé, au regard notamment des perspectives envisagées et des volumes en jeu, par la définition de plans d'action, comportant des jalons engageant les industriels, et qui seront périodiquement réévalués.

Les études de faisabilité du stockage des substances radioactives dont l'utilisation ultérieure n'est pas certaine seront poursuivies.

Article 5

L'entreposage des combustibles usés

Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux liés à la mise en œuvre de nouvelles capacités d'entreposage centralisées sous eau en tenant compte des délais nécessaires à leur construction.

Le PNGMDR mènera des travaux en vue d'une évaluation plus précise des perspectives de saturation des entreposages de combustibles usés au regard des orientations de la PPE.

Le PNGMDR prévoira également le recensement des besoins à long terme en entreposage, au regard des délais de construction de nouvelles capacités et selon différents scénarios d'évolution de la politique énergétique.

Le Gouvernement étendra le périmètre de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs prévu à l'article L. 542-12 du code de l'environnement, afin que celui-ci permette un suivi régulier des capacités d'entreposage.

Le PNGMDR étudiera par ailleurs les délais de déploiement d'une solution d'entreposage à sec et la nature des combustibles usés qui pourraient y être entreposés, si cela s'avérait nécessaire en réponse à un aléa fort sur le « cycle du combustible » ou à une évolution de politique énergétique.

Article 6

La gestion des déchets de très faible activité

Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux sur la recherche de capacités de stockage supplémentaires au travers de l'identification d'un deuxième centre de stockage, potentiellement implanté sur la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendeuvre- Soudaines, et de la comparaison des avantages et inconvénients, du point de vue de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement, d'installations de stockage décentralisées, à proximité des sites de producteurs.

Le Gouvernement fera évoluer le cadre réglementaire applicable à la gestion des déchets de très faible activité, afin d'introduire une nouvelle possibilité de dérogations ciblées permettant, après fusion et décontamination, une valorisation au cas par cas de déchets radioactifs métalliques de très faible activité.

Le PNGMDR formulera des recommandations quant aux modalités de mise en œuvre de telles dérogations, en termes de sûreté et de radioprotection, d'association des citoyens, de transparence, de contrôle et de traçabilité, en prenant en considération les travaux menés par le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire sur le sujet.

Article 7

La gestion des déchets de faible activité à vie longue

Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux dans la continuité du PNGMDR actuel, avec la définition d'une stratégie de gestion qui tienne compte de la diversité des déchets de faible activité à vie longue.

Cette stratégie intégrera la caractérisation des enjeux de sûreté mais également des enjeux environnementaux et territoriaux des différentes solutions de gestion, définira le rôle possible de la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendeuvre-Soulaines, et prévoira la définition d'une solution définitive de gestion pour les déchets, notamment historiques, de l'établissement d'Orano Malvési.

Article 8

La gestion des déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue

Le PNGMDR précisera les conditions de mise en œuvre de la réversibilité du stockage, en particulier en matière de récupérabilité des colis, les jalons décisionnels du projet Cigéo ainsi que la gouvernance à mettre en œuvre afin de pouvoir réinterroger les choix effectués.

Le PNGMDR définira les objectifs et les critères de réussite de la phase industrielle pilote prévue à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, les modalités d'information du public entre deux mises à jour successives du plan directeur d'exploitation prévu à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, ainsi que les modalités d'association du public aux étapes structurantes de développement du projet Cigéo.

Sur la base notamment du rapport remis par l'IRSN dans le cadre du débat public, présentant le panorama international des recherches sur les alternatives au stockage géologique profond, le PNGMDR organisera le soutien public à la recherche sur des voies de traitement, en dégagant des pistes sur lesquelles il serait opportun de travailler, au moyen d'une expertise commune de différents organismes de recherche (CEA, CNRS, IRSN, autres organismes de recherche). Il précisera les modalités d'information du public sur le sujet.

La mise à jour de l'évaluation des coûts du projet Cigéo arrêtée par le ministre chargé de l'énergie conformément à l'article L. 542-12 du code de l'environnement sera rendue publique lors du processus d'autorisation de création de Cigéo.

Article 9

La gestion de catégories particulières de déchets

Les principes de la gestion des résidus historiques de traitement de conversion de l'uranium, des stockages historiques et des déchets miniers seront définis dans le prochain PNGMDR. La responsabilité de la mise en œuvre de ces principes sera portée par les autorités administratives compétentes, dans le cadre réglementaire existant en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ou

d'installations nucléaires de base. Une meilleure information et participation des territoires aux décisions visant les sites d'entreposage et de stockage de ces substances particulières seront recherchées.

Article 10

La prise en compte des enjeux environnementaux, sanitaires et économiques de la gestion des déchets

L'évaluation des impacts environnementaux, sanitaires et économiques des choix de gestion des matières et des déchets radioactifs pris par le PNGMDR sera renforcée.

Un état des lieux des questions transverses dont le débat public a montré la sensibilité (transports, environnement, santé, économie, nocivité des déchets, impacts territoriaux...), sera établi de manière participative et les modalités de réponse à ces questions seront définies dans le PNGMDR.

Article 11

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.



SÉANCE DU 1er AVRIL 2020

DÉCISION N° 2020 / 56 / PNGMDR / 10

**CINQUIÈME ÉDITION DU PLAN NATIONAL
DE GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS**

La Commission nationale du débat public,

- vu le code de l'environnement en ses articles L. 121-1 et suivants, notamment les articles L. 121-3, L. 121-8, L. 121-13 et L. 121-14,
- vu l'article R. 121-13 et l'arrêté du 29 juillet 2019 relatif aux frais et indemnités des membres de la Commission nationale du débat public et des commissions particulières, des délégués régionaux et des garants désignés par la CNDP, notamment son article 3,
- vu sa décision n°2018/30/PNGMDR/1 du 4 avril 2018, décidant de l'organisation d'un débat public sur la cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs,
- vu ses décisions n°2018/34/PNGMDR/2, n°2018/35/PNGMDR/3, n°2018/51/PNGMDR/4, n°2108/67/PNGMDR/5, n°2018/105/PNGMDR/6, désignant la Présidente et les membres de la commission particulière du débat public,
- vu le courrier en date du 27 décembre 2018, de Madame Virginie SCHWARZ, directrice de l'énergie et de Monsieur Olivier GUPTA, directeur général de l'Autorité de sûreté nucléaire, transmettant le dossier des personnes responsables du plan,
- vu sa décision n°2019/25/PNGMDR/7, du 6 février 2019, adoptant le dossier des personnes responsables du plan sur le projet de cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs sous réserve de le compléter par des fiches mettant en évidence les enjeux environnementaux et sanitaires, de joindre à ce dossier la synthèse du travail de clarification des controverses et de décaler la date de démarrage du débat après le 15 avril, date annoncée des conclusions du Grand débat national,
- vu le compte rendu et le bilan du débat public présenté le 25 novembre 2019,
- vu la décision des personnes responsables du plan publiée le 21 février 2020
- vu la communication de la Commission nationale du débat public du 17 mars 2020, CORONAVIRUS, détaillant les mesures d'adaptation de son activité suite aux annonces du Président de la République du 16 mars 2020,
- vu l'ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période,

Sur avis de la commission particulière présenté dans le tableau ci-joint et après en avoir délibéré,

DÉCIDE :

Article 1 :

La Commission nationale prend acte de la décision du 21 février 2020, du Ministère de la transition écologique et solidaire et de l'Autorité de Sûreté nucléaire (ASN), personnes responsables du plan, consécutive au débat public dans le cadre de la préparation de la cinquième édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, publiée au Journal officiel de la République française.

Article 2 :

La décision publiée par les personnes responsables du plan tient compte dans l'ensemble des enseignements du débat public tirés par la Commission particulière. La Commission nationale souhaite que cette décision se traduise, dès la phase de concertation post débat public, par l'élaboration de procédures précises sur chaque sujet.

La Commission note en particulier que le débat public a engagé les personnes responsables du plan :

- à proposer des évolutions sur la gouvernance du plan national ;
- à renforcer l'articulation de ce plan avec les grandes orientations de la politique énergétique, notamment en revoyant sa périodicité ;
- à poser les jalons décisionnels du projet CIGEO ainsi que la gouvernance à mettre en œuvre afin de pouvoir réinterroger les choix effectués ;
- à soutenir la recherche sur les voies de traitement des déchets à haute activité et vie longue alternatives au stockage géologique profond.

La Commission rappelle qu'en application des dispositions générales relatives aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale (articles L.122-4 et suivants du code de l'environnement), et des dispositions spécifiques relatives au PNGMDR, la 5ème édition du PNGMDR devra comporter les développements requis sur les points suivants : l'intégration des questions transversales mises en exergue par le débat public (impacts environnementaux, sanitaires, économiques, gestion des transports, prise en compte des impacts territoriaux), l'évolution du classement entre matières et déchets, la prise en charge des déchets historiques et la mise en place d'une filière complète destinée aux déchets à faible activité et à vie longue.

Article 3 :

Mesdames Isabelle BARTHE, Marie Line MEAUX et Monsieur Philippe QUEVREMONT sont désigné.e.s garant.e.s chargé.e.s de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de la consultation numérique sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

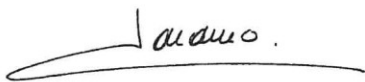
Article 4 :

Les garant.e.s établiront un rapport sur l'exécution de leur mission, qui sera joint au dossier de consultation.

Article 5 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République.

La Présidente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno.', with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO

Thèmes développés ou cités tirés dans le CR de la CPDP	Présence dans la décision MO	Observations
Sur la classification des substances radioactives : nécessité d'adapter dans le temps la décision de classement de substances en matières ou en déchets en fonction des évolutions affectant les techniques de retraitement et des besoins réels de chaque catégorie de combustibles.	Article 4 : "Le contrôle du caractère valorisable des matières radioactives sera renforcé, au regard notamment des perspectives envisagées et des volumes en jeu, par la définition de plans d'action, comportant des jalons engageant les industriels, et qui seront périodiquement réévalués. Les études de faisabilité du stockage des substances radioactives dont l'utilisation ultérieure n'est pas certaine seront poursuivies."	La CPDP relève que le contenu concret de cette disposition est incertain et qu'elle suscite plusieurs interrogations : amènera-t-elle des éléments nouveaux par rapport aux dispositions législatives (L542-3-2 CE) existantes ? Comment et à quelles échéances ce renforcement interviendra-t-il ? Quelle sera la nature de ces plans d'action, leurs objectifs ? L'Etat procédera-t-il lui-même à une requalification de matières en déchets, comme il en a le pouvoir ? Elle rappelle les dispositions de l'article L.542-3 prévoyant une évaluation décennale de tout « le dispositif d'autorisation et de contrôle applicable aux activités et installations de gestion des matières et déchets radioactifs ». Ces dispositions pourraient conduire, à l'initiative de l'Etat et pas des détenteurs de matières et déchets, à expertiser, y compris sous l'angle éthique, et le cas échéant, à modifier le classement matières-déchets pratiqué par les détenteurs, sous le contrôle de l'ASN.
Sur l'entreposage des combustibles usés : nécessité de développer de nouvelles capacités d'entreposage pour les combustibles usés au regard des besoins à horizon 2030	Article 5 alinéas 1 à 4 : "Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux liés à la mise en œuvre de nouvelles capacités d'entreposage centralisées sous eau en tenant compte des délais nécessaires à leur construction. Le PNGMDR mènera des travaux en vue d'une évaluation plus précise des perspectives de saturation des entreposages de combustibles usés au regard des orientations de la PPE. Le PNGMDR prévoira également le recensement des besoins à long terme en entreposage, au regard des délais de construction de nouvelles capacités et selon différents scénarios d'évolution de la politique énergétique. Le Gouvernement étendra le périmètre de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs prévu à l'article L. 542-12 du code de l'environnement, afin que celui-ci permette un suivi régulier des capacités d'entreposage."	La CPDP rappelle que la phase de clarification des controverses techniques du débat public avait permis de partager la nécessité d'accroître les capacités d'entreposage des combustibles usés, ce que le débat lui-même a confirmé. Elle relève que les responsables du plan prennent acte de ce besoin et indiquent la poursuite des travaux sur la mise en œuvre de ces nouvelles capacités d'entreposage. Elle rappelle qu'ils devront, pour une entrée en service en 2030, rapidement, et de façon ouverte, poser les questions de savoir s'il convient de retenir un ou plusieurs sites, et de leur localisation, ces questions étant apparues dans le débat comme très sensibles au regard de leur dimension territoriale. Le public et les associations locales doivent y être associés dès la phase de recherche d'usages afin de ne pas être mis devant le fait accompli.
Intérêt d'étudier pour ce faire les avantages comparatifs de l'entreposage à sec ou en piscine	Article 5 alinéa 5 : "Le PNGMDR étudiera par ailleurs les délais de déploiement d'une solution d'entreposage à sec et la nature des combustibles usés qui pourraient y être entreposés, si cela s'avérait nécessaire en réponse à un aléa fort sur le « cycle du combustible » ou à une évolution de politique énergétique."	Sur les modalités de l'entreposage, à sec ou en piscine, la CPDP prend acte de ce que, dans certaines hypothèses (aléa fort sur le cycle du combustible, évolution de la politique énergétique), une solution d'entreposage à sec pourrait être déployée, les délais et la nature des combustibles concernés étant étudiés au sein du PNGMDR ; l'importance de prendre en considération en amont la dimension territoriale et d'associer le public doit être rappelée.

	Sur la gestion des déchets de très faible activité (TFA) : les éventuelles évolutions (seuils de libération ou dérogations au principe du zonage) doivent prendre en compte la grande sensibilité du public aux enjeux de traçabilité, d'effectivité des contrôles, d'indépendance de ceux qui en ont la responsabilité, et d'association de la société civile.	Article 6 : " Le Gouvernement fera évoluer le cadre réglementaire applicable à la gestion des déchets de très faible activité, afin d'introduire une nouvelle possibilité de dérogations ciblées permettant, après fusion et décontamination, une valorisation au cas par cas de déchets radioactifs métalliques de très faible activité. Le PNGMDR formulera des recommandations quant aux modalités de mise en œuvre de telles dérogations, en termes de sûreté et de radioprotection, d'association des citoyens, de transparence, de contrôle et de traçabilité, en prenant en considération les travaux menés par le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire sur le sujet."	La CPDP considère que cette disposition correspond aux expressions majoritairement exprimées par le public pendant le débat.
	Sur la gestion des déchets faible activité-vie longue (FALV) : Nécessité de choisir les solutions les plus adaptées à chaque catégorie de déchets à partir d'expertises techniques complémentaires puis d'une concertation avec le public, incluant les impacts territoriaux des solutions envisageables.	Article 7 : " Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux dans la continuité du PNGMDR actuel, avec la définition d'une stratégie de gestion qui tienne compte de la diversité des déchets de faible activité à vie longue. Cette stratégie intégrera la caractérisation des enjeux de sûreté mais également des enjeux environnementaux et territoriaux des différentes solutions de gestion, définira le rôle possible de la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendueuvre-Soulaïnes, et prévoira la définition d'une solution définitive de gestion pour les déchets, notamment historiques, de l'établissement d'Orano Malvési."	La CPDP relève que porter une attention accrue aux enjeux sanitaires, environnementaux et territoriaux correspond à l'un des enseignements du débat public, et ce dans tous les territoires, tel le territoire de la communauté de communes de Vendueuvre-Soulaïnes expressément visé.
	Nécessité d'apporter des réponses adaptées à des catégories particulières de déchets :		
	> Issus de la conversion de l'uranium,	Article 9 : "Les principes de la gestion des résidus historiques de traitement de conversion de l'uranium, des stockages historiques et des déchets miniers seront définis dans le prochain PNGMDR. La responsabilité de la mise en œuvre de ces principes sera portée par les autorités administratives compétentes, dans le cadre réglementaire existant en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ou d'installations nucléaires de base. Une meilleure information et participation des territoires aux décisions visant les sites d'entreposage et de stockage de ces substances particulières seront recherchées."	La CPDP constate que les principes annoncés ne sont pas précisés et suscitent plusieurs interrogations : Quelle sera leur réelle portée dès lors que la réglementation existante sera maintenue? Les inflexions à attendre seront-elles limitées à une meilleure information et participation du public sur les territoires, demandées par le public pendant le débat? Quel sera le rôle des CLI et des CSS ?
	> miniers	Idem article 9	
	> historiques	Idem article 9 + article 7 : "Cette stratégie intégrera la caractérisation des enjeux de sûreté mais également des enjeux environnementaux et territoriaux des différentes solutions de gestion, définira le rôle possible de la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendueuvre-Soulaïnes, et prévoira la définition d'une solution définitive de gestion pour les déchets, notamment historiques, de l'établissement d'Orano Malvési."	La CPDP relève que la décision ne précise pas les conditions de financement d'une meilleure prise en compte des déchets historiques, pour autant demandée au cours du débat par la Cour des Comptes, l'ASN et l'ASND, et reconnue par le CEA.

L'intégration dans le PNGMDR de sujets transversaux auxquels le public s'est montré particulièrement sensible :	Article 10 : "L'évaluation des impacts environnementaux, sanitaires et économiques des choix de gestion des matières et des déchets radioactifs pris par le PNGMDR sera renforcée. Un état des lieux des questions transverses dont le débat public a montré la sensibilité (transports, environnement, santé, économie, nocivité des déchets, impacts territoriaux...) sera établi de manière participative et les modalités de réponse à ces questions seront définies dans le PNGMDR."	La CPDP constate que la décision ne précise pas les orientations du renforcement annoncé, ni quelles pourraient être les conséquences à tirer de l'état des lieux prévu. La décision est muette sur l'expertise collective proposée. Elle rappelle que le PNGMDR, qui relève de la directive plans-programmes, ne peut pas se contenter de faire un « état des lieux des questions » et d'établir les « modalités de réponse », mais doit présenter les réponses de l'Etat, soumises à l'avis de l'AE pour les enjeux environnementaux (y compris santé), à l'ASN (si elle est extérieure à la préparation du PNGMDR...) et à consultation publique avant validation du plan pour tous les autres. Elle rappelle également que le PNGMDR doit présenter, pour chaque solution retenue, quelles alternatives ont été étudiées et pourquoi la solution retenue a été estimée la meilleure en fonction des impacts environnementaux, sanitaires, sociaux, économiques.
> santé publique	Cf. Article 10	Idem
> transports	Cf. Article 10	Idem
> économie	Cf. Article 10 + article 8 alinéa 4 : "La mise à jour de l'évaluation des coûts du projet Cigéo arrêtée par le ministre chargé de l'énergie conformément à l'article L. 542-12 du code de l'environnement sera rendue publique lors du processus d'autorisation de création de Cigéo."	La CPDP constate qu'il n'est pas prévu de préciser quelles seraient les conséquences économiques d'une révision de la classification en matières ou déchets des substances radioactives détenues par les opérateurs. Elle estime que, pour le projet Cigéo, la décision ne répond pas à ce qui a été dit pendant le débat, car il ne s'agit précisément pas de fixer définitivement un coût au moment de la décision d'autorisation de création, mais de le réviser pendant toute la vie du projet (révisions décennales de l'art L.542-3), pour une prise en compte actualisée dans les provisions des exploitants.

> Impact sur les territoires	Cf. Article 10 + article 9 : "Une meilleure information et participation des territoires aux décisions visant les sites d'entreposage et de stockage de ces substances particulières (résidus historiques de traitement de conversion de l'uranium, stockages historiques et déchets miniers) seront recherchées." Article 6 : "Le PNGMDR prévoira la poursuite des travaux sur la recherche de capacités de stockage supplémentaires au travers de l'identification d'un deuxième centre de stockage, potentiellement implanté sur la zone d'intérêt étudiée sur le territoire de la communauté de communes Vendœuvre-Soulaimes, et de la comparaison des avantages et inconvénients, du point de vue de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement, d'installations de stockage décentralisées, à proximité des sites de producteurs."	La CPDP rappelle que le PNGMDR est un plan-programme soumis à évaluation environnementale et consultation du public, en amont du stade des projets, ce qui suppose que les localisations envisagées de projets futurs soient citées et débattues dans les PNGMDR successifs. La CPDP estime regrettable que les responsables du plan n'aient pas précisé leurs intentions concernant la recherche de capacités de stockage supplémentaires dans le "dossier du maître d'ouvrage", ce qui aurait permis au public d'exercer effectivement son droit à l'information et à la participation. La CPDP estime qu'une comparaison des avantages et inconvénients respectifs des différentes solutions géographiques reste indispensable, en y associant le public.
<u>Sur la gestion des déchets de haute et moyenne activité à vie longue (MA/HAVL) : nécessité de structurer la gestion des MA/HAVL autour des échéances de la révision décennale</u>	Article 8 alinéas 1 et 2 : "Le PNGMDR précisera les conditions de mise en œuvre de la réversibilité du stockage, en particulier en matière de récupérabilité des colis, les jalons décisionnels du projet Cigéo ainsi que la gouvernance à mettre en œuvre afin de pouvoir réinterroger les choix effectués. Le PNGMDR définira les objectifs et les critères de réussite de la phase industrielle pilote prévue à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, les modalités d'information du public entre deux mises à jour successives du plan directeur d'exploitation prévu à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, ainsi que les modalités d'association du public aux étapes structurantes de développement du projet Cigéo."	La CPDP constate que la décision est muette quant à la proposition d'articuler le PNGMDR avec l'évaluation et la révision décennale du dispositif de gestion des matières et des déchets. Elle relève toutefois que les responsables du plan tiennent compte du débat en marquant l'importance des jalons décisionnels de Cigéo, qui seront précisés dans le PNGMDR, donc avec les parties prenantes, les ONG et le public.
<u>Sur la gestion des déchets HA/MA-VL : nécessité de penser un dispositif de participation effective du public aux décisions prises sur la gestion des MA/HAVL dans le cadre de ces révisions décennales</u>	Article 8 alinéas 1 et 2 Cf.	La CPDP indique que les mentions de la mise en œuvre d'une gouvernance afin de pouvoir réinterroger les choix effectués, puis de la présence du public à travers des modalités d'information ou d'association selon les phases de développement du projet correspondent à une demande forte exprimée tout au long du débat public, sous réserve des modalités concrètes à venir. Elle souligne la nécessité d'articuler rapidement l'action du groupe de travail PNGMDR avec la concertation post débat public Cigéo en cours (sous la responsabilité de l'ANDRA), notamment la réflexion engagée par le HCTISN sur sollicitation de l'ANDRA (dont les conclusions sont attendues fin 2020 au même moment quela publication de la 5ème édition du plan...) et la concertation post-débat public PNGMDR.

Sur la gestion des déchets HA/MA-VL : les options alternatives	Article 8 alinéa 3 : "Sur la base notamment du rapport remis par l'IRSN dans le cadre du débat public, présentant le panorama international des recherches sur les alternatives au stockage géologique profond, le PNGMDR organisera le soutien public à la recherche sur des voies de traitement, en dégagant des pistes sur lesquelles il serait opportun de travailler, au moyen d'une expertise commune de différents organismes de recherche (CEA, CNRS, IRSN, autres organismes de recherche). Il précisera les modalités d'information du public sur le sujet."	La CPDP considère que l'organisation d'une expertise commune sur la recherche d'alternatives au stockage géologique profond est une conséquence logique du débat public. L'organisation du soutien public à la recherche répond à une demande très présente dans le débat public.
Sur la gouvernance : Nécessité de faire évoluer la gouvernance du PNGMDR de manière à mieux prendre en compte : les enjeux éthiques, les échéances de temps particulièrement longues impliquées		La CPDP constate que la décision est muette sur ces points
Sur la gouvernance : nécessité de questionner le double rôle de l'ASN	Article 3 alinéas 2 et 3 : "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 ministre chargé de l'énergie et de l'ASN."	La CPDP relève que la décision semble confirmer le double rôle de l'ASN, à la fois coresponsable du plan avec le ministère chargé de l'énergie et autorité de contrôle indépendante. Elle considère que le rôle de la personnalité extérieure annoncée, présentée comme ayant une mission d'animation des travaux préparatoires sur les orientations stratégiques, est ambigu par rapport au maître d'ouvrage (Etat) et à l'autorité de contrôle (ASN).
Sur la gouvernance : Nécessité de faire évoluer la gouvernance du PNGMDR de manière à mieux prendre en compte la nécessaire implication du public via un dispositif d'association continu (Cf. plus haut sur la révision décennale & concertation post-débat public)	Article 3 alinéa 1 : "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." Article 3 alinéa 4 : "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."	La CPDP indique que le projet d'associer à l'instance de gouvernance les élus de la Nation, la société civile et des représentants des collectivités territoriales répond à une demande forte exprimée dans le débat public. Elle s'interroge toutefois sur la qualification d'instance de gouvernance donnée au groupe de travail PNGMDR qui n'apparaît pas comme une instance de participation à l'élaboration des décisions, laquelle suppose des règles (vote au vu de dossiers argumentés, avis publics...). Elle relève par ailleurs que la mention du "grand public" n'est faite qu'en lien avec des actions de communication et d'accès à l'information et estime qu'il manque l'aspect essentiel, de « participation à l'élaboration des décisions ».

Sur l'articulation du PNGMDR avec les autres plans : nécessité de mettre en cohérence la durée de vie du PNGMDR avec les autres plans qui lui sont rattachés et notamment la PPE	Article 2 : "L'articulation du PNGMDR avec les grandes orientations de politique énergétique sera renforcée, par une meilleure explication de ses interactions avec la politique énergétique et avec les stratégies d'arrêt définitif et de démantèlement des installations nucléaires. Il sera proposé que la périodicité du PNGMDR soit portée de trois ans à cinq ans pour la mettre en cohérence avec la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie."	La CPDP considère que la décision est conforme aux avis exprimés pendant le débat public.
--	--	---

ANNEXE 4-1

NOTE DES GARANT.E.S DU 11 MAI 2020 SUR L'APPROCHE MINIMALE DE LA CONCERTATION EN PÉRIODE DE CONTRAINTES SANITAIRES

Plusieurs éléments conduisent les garants à préciser quelles seraient, à leurs yeux, les contours d'une approche minimale pour la concertation post débat public préparant la 5ème version du PNGMDR. Elle tient compte des positions exprimées par les personnes publiques responsables du plan (PPRP), notamment les délais relativement courts pour organiser la consultation publique en fin d'année, selon la décision du 21 février 2020, et la modicité des moyens qu'elles peuvent y consacrer. Elle prend aussi en compte les contraintes d'origine sanitaire qui pourraient peser sur l'organisation de réunions physiques avec le public d'ici la fin de l'année.

Ces limites peuvent être approchées sous deux angles : en termes de principe, en référence en particulier aux dispositions légales en vigueur ; en termes de modalités, pour tenir compte en particulier du contexte sanitaire possible jusqu'à fin 2020. Quelques compléments souhaitables sont en outre à citer (annexe).

1. Les dispositions minimales à retenir, en termes de principe : ce que dit la loi

La participation du public doit être assurée pendant toute la phase d'élaboration du plan, jusqu'à l'enquête publique ou au mode de participation retenu (L121-1 I CE). Après un débat public, la loi (L121-14 CE) attribue à la personne publique (PPRP) la responsabilité de poursuivre la concertation jusqu'à cette échéance. Les garants veillent à l'information et à la participation du public, leur rapport final est rendu public.

Cette participation est distincte de la consultation finale par voie électronique sur le projet de plan prévue à l'article L123-19 CE. Sinon la mention par la loi de deux procédures obéissant à des règles différentes n'aurait aucun sens. Et comment les garants pourraient-ils rapporter une participation (R121-11 CE) qui n'aurait pas encore eu lieu ?

Tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité, les garants veillent notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, ainsi qu'à la possibilité pour le public de présenter des observations et propositions, de formuler des questions et d'en recevoir réponse. Ils veillent à la diffusion de l'ensemble des études techniques et des expertises présentées par le public au cours de la procédure de participation (L121-1-1 III CE).

Le public a le droit d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective et de disposer de délais raisonnables pour formuler des observations et des propositions. Il a aussi le droit d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions (L120-1 II CE)⁶.

Ces dispositions législatives mettent en œuvre le droit constitutionnel du public à l'information et à la participation du public prévu par la charte de l'environnement.

2. Les conséquences à en tirer, en termes de modalité de concertation

6 En outre, le MTES et l'ASN, en signant la charte de participation du public (article 4), se sont engagés à argumenter, s'ils ne les retiennent pas, les propositions alternatives ou variantes proposées par le public. Voir <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

Le public doit être informé et doit pouvoir participer.

2.1. La première question à se poser est celle de la **nature de l'information à diffuser au public** au titre de la concertation post débat public. La décision des personnes publiques (PPRP) du 21 février pourrait-elle suffire à assurer cette information ? En effet, la loi, peu disert sur les modalités de ce type de concertation, n'oblige à la production d'aucun document normé, à la différence, par exemple, du dossier du maître d'ouvrage (DMO) prévu avant un débat public.

Néanmoins les garants estiment que le besoin de précisions relevé par la CPDP et annexé à la décision de la CNDP du 1^{er} avril 2020, et le souhait énoncé dans cette décision elle-même⁷, nécessitent de la part des personnes publiques la production d'un (ou de plusieurs) document(s) complémentaire(s) *intelligibles* avant la phase de participation du public, afin que celle-ci soit effective. L'objectif est aussi de bien centrer la concertation à venir sur les modalités de mise en œuvre de la décision du 21 février : en l'absence d'un tel document, il serait difficile d'éviter que le public ne rouvre le débat public lui-même, ce qui ne serait pas approprié. Ce ou ces document(s) permet(tent) aussi aux personnes publiques de préciser ce qu'elles attendent de la concertation.

Les raisons qui ont conduit les personnes publiques à ne pas retenir les propositions alternatives ou variantes proposées par le public pendant le débat seraient simultanément exposées au public⁸.

La diffusion de ce ou ces documents doit être large, au moins sous forme d'une publication sur un site internet, et annoncée à toutes les personnes identifiées susceptibles de s'y intéresser⁹.

2.2. La deuxième question est celle des **dispositions à retenir pour la participation du public** après cette publication.

Chaque membre du public doit pouvoir participer en formulant des questions et en présentant des observations et propositions (voire en diffusant des études techniques). La CNDP vient de préciser¹⁰ que les actions en numérique seul, même interactif, ne peuvent suffire en période de contrainte sanitaire. Des modalités adaptées doivent être recherchées pour un nombre minimal de réunions avec le public.

Les garants soulignent donc la nécessité, pour un certain nombre de sujets (notamment ceux cités par la décision de la CNDP), d'organiser une interaction effective avec le public, telle qu'en général constatée au cours de réunions publiques ou d'ateliers mettant face à face les responsables publics et le public lui-même. Il serait également souhaitable d'organiser la consultation d'un atelier citoyen. Le calendrier restreint et la technicité des sujets pourraient cependant inciter à recourir à des personnes déjà associées à un débat public précédent (2019 et 2013).

L'annexe de cette note propose certaines des modalités pratiques qui pourraient être retenues à ces trois titres (« présentiel » adapté à des contraintes sanitaires, numérique et atelier citoyen).

7 « La commission nationale souhaite que cette décision [des personnes publiques] se traduise, dès la phase de concertation post débat public, par l'élaboration de procédures précises sur chaque sujet » (article 2 de la décision de la CNDP)

8 Voir note n°1 ci-dessus

9 En particulier les personnes ayant communiqué leur adresse électronique au cours du débat public pourraient être informées par la CNDP (sous réserve de l'accord de la CNDP)

10 Document de positionnement de la CNDP et communication de la présidentes de la CNDP et de la CNCE, voir

<https://www.debatpublic.fr/>

Dans l'hypothèse où, au moment où ces rencontres physiques devraient être programmées, celles-ci se révéleraient impossibles à tenir à cause d'exigences sanitaires accrues, des réunions spécifiques à distance devraient s'y substituer, en privilégiant les formes interactives.

La liste des sujets pour lesquels ces formes de participation doivent être retenues et les modalités de participation adaptées à chaque sujet devront faire l'objet d'échanges ultérieurs entre les personnes publiques et les garants.

2.3. La troisième question est celle du **calendrier**, ou, plus exactement, de la **succession de phases à prévoir** dans un calendrier restreint¹¹.

Les phases suivantes doivent en effet se succéder :

Élaboration par les personnes publiques des documents complémentaires à publier.

Participation du public par des outils numériques et au moyen de réunions physiques (adaptées au contexte sanitaire de l'époque), sur des sujets spécifiques restant à préciser.

Prise en compte des observations du public par les personnes publiques, en vue de la rédaction finale du plan à soumettre à la consultation du public par voie électronique ; rédaction du rapport des garants.

Lors de la préparation de sa décision du 1^{er} avril 2020, la CNDP a été sensible au fait que les PPRP ont indiqué être très attentives à la qualité de la concertation.

Des durées minimales et des dates butoir doivent donc être définies dès maintenant pour chaque phase, si l'on veut n'en escamoter aucune et respecter (ou respecter sensiblement) l'échéance annoncée.

A noter que rien n'oblige les personnes publiques à recueillir l'avis du groupe de travail PNGMDR (qu'elles ont l'intention d'élargir pour améliorer la gouvernance du plan) avant la production du ou des documents complémentaires ouvrant la concertation post débat public.

Toutefois, si les PPRP souhaitent co-construire avec ce groupe de travail les dispositions qui seront incluses dans la 5^{ème} édition, le calendrier proposé doit être ajusté pour tenir compte des délais intermédiaires inévitables.

3. Les incontournables du socle minimal de participation en période de contrainte sanitaire

Du point de vue des garants, et dans l'hypothèse où les contraintes de distanciation sociales ne seraient pas levées avant la fin du 1^{er} trimestre 2021, un contenu minimal est nécessaire pour une concertation post débat public répondant aux critères de la CNDP, avec au moins les caractéristiques suivantes.

1) La production d'un document de référence établi, notamment, à partir des conclusions de la décision du 21 février :

- précisant les objectifs, le calendrier, les « livrables » et les marges d'action de la concertation,
- apportant des précisions sur les modalités envisagées de mise en œuvre de la décision,
- et mentionnant les raisons qui ont conduit à ne pas retenir les solutions alternatives proposées par le public durant le débat.

2) La mise en place d'un site internet permettant un accès facile au(x) document(s) support de la concertation et donnant à voir toutes les modalités (calendrier, lieux, thèmes). Un système de question/réponses permet à chaque participant de poser des questions et d'obtenir des réponses, de faire part de son avis ou de déposer un document. Les garants veillent à la lisibilité grand public des réponses et à la réactivité du système.

11

La décision des personnes publiques du 21 février prévoit une consultation du public avant la fin de l'année

3) La mobilisation du numérique pour les échanges avec le public, associant un mode consultatif et un mode interactif, selon les modalités les plus adaptées (voir des **exemples en annexe).**

4) Quelques réunions en présentiel sur des sujets à définir, à adapter si les contraintes sanitaires y obligent (par exemple en recourant à des réunions numériques interactives).

Pour l'écriture définitive du projet de la 5ème édition à mettre en consultation publique, ce dispositif minimal s'accompagnerait évidemment de la production des documents conclusifs habituels : rapport des garants, apports de la concertation, orientations retenues sur ces bases.

ANNEXE 4-2

NOTE DES GARANT.E.S DU 12 JUIN 2020 SUR LA PRÉPARATION DE L'ORGANISATION DE LA CONCERTATION POST DÉBAT PUBLIC

La préparation de la 5ème édition du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR, appelé dans la suite de la note « le plan national ») a donné lieu d'avril à septembre 2019 à un débat public sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), suivi de deux publications en novembre 2019 : le compte-rendu établi par la commission particulière du débat public (CPDP) chargée de le conduire et le bilan tiré par la présidente de la CNDP.

Le 21 février 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire et le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont publié une décision commune par laquelle ils tirent les conséquences du débat pour la préparation de la 5ème édition. La CPDP a commenté cette décision pour faire apparaître les confirmations, les écarts ou les silences à l'égard des conclusions du débat public.

D'une manière générale, le public doit pouvoir exercer son droit à l'information et à la participation pendant la période qui sépare la décision (ici la décision de février 2020) des personnes publiques responsables du plan (PPRP) et la mise en consultation des textes réglementaires correspondants (ici la 5ème édition du plan national).

Sur ces bases, la conception de la 5ème édition doit être précédée d'une concertation post débat public, dont l'organisation et la conduite relèvent de la direction générale de l'énergie et du climat (DGECC) du ministère de la transition écologique et solidaire d'une part, de l'ASN d'autre part.

Conformément aux dispositions du code de l'environnement, la CNDP a désigné trois garants pour y contribuer (décision n° 2020/56/PNGMDR/10 du 1^{er} avril 2020)¹² et a joint en annexe les commentaires de la CPDP.

La présente note vise à préciser les recommandations des trois garants pour organiser la concertation. Ces propositions ne s'imposent pas aux personnes publiques, mais elles devront, le cas échéant, expliquer lors de la consultation publique finale les raisons pour lesquelles elles ne les ont pas suivies.

La note tient compte des échanges déjà intervenus pour rappeler les rôles et les missions des garants et pour intégrer les contraintes liées à la crise sanitaire nationale. Elle a vocation à figurer en annexe du rapport final que les garants établiront à l'issue de la concertation. Ce rapport, joint au dossier de la consultation publique finale, mentionnera le cas échéant celles des propositions jugées essentielles à l'exercice des droits du public qui n'auraient pas été retenues.

I - Le contexte de la concertation post débat public

12
MEAUX et M. Philippe QUÈVREMONT

Mmes Isabelle BARTHE et Marie-Line

L'horizon de temps de la concertation est borné par l'ouverture de la consultation publique qui devra être organisée sur le projet de texte final de la 5ème édition. Cette consultation devrait intervenir vers la fin 2020 (décision de février), mais elle pourrait être décalée vers la mi 2021 en raison des contraintes sanitaires nationales et de l'allongement consécutif du délai des procédures.

Durant le débat public, le public a exprimé ses points de vue et ses attentes, exposés dans le compte-rendu final de la CPDP. La concertation n'a pas pour objet de refaire le débat, mais de recueillir les avis du public sur les orientations qui en résultent.

Cet avis devrait prendre pour base l'ensemble de la décision du 21 février (considérants et articles) et les précisions complémentaires ultérieures que la DGECC et l'ASN ont pu ou pourraient y apporter. Les expressions du public dépassant ce cadre seront toutefois notées et résumées dans le rapport final des garants.

A l'article 3 de la décision Ministre/ASN figure l'élargissement de la gouvernance du plan, qui repose essentiellement jusqu'ici sur les deux PPRP et la mobilisation d'un groupe de travail pluraliste composé des multiples acteurs du domaine, dont certaines associations nationales de protection de la nature et de l'environnement.

La décision engage deux évolutions de ce dispositif :

la composition du groupe de travail pluraliste doit être élargie « aux élus de la nation, à la société civile et aux représentants des collectivités territoriales »,

les « travaux préparatoires sur les orientations stratégiques » se feront sous la responsabilité d'une « personnalité extérieure au gouvernement et à l'ASN », selon « un processus renforcé d'association des parties prenantes ».

Pour la concertation post débat public, il sera donc nécessaire de tenir compte des modalités selon lesquelles la société civile sera intégrée au groupe de travail, et du mode de production des orientations stratégiques sous la présidence d'une personnalité indépendante¹³. Il serait d'ailleurs souhaitable que les garants aient une place d'observateurs dans cette formation.

Enfin, la crise sanitaire nationale oblige à adapter les modalités de participation du public pour concilier les contraintes de précaution et l'exigence de réelle participation. La note tient compte des positions exprimées par la CNDP au plan national¹⁴.

II - Recommandations pour bâtir le cadre général de la concertation post débat public

II-1 Les principes

Outre la décision et les précisions ultérieurement apportées par les PPRP, la concertation post débat public doit prendre en compte sur les différents thèmes l'expression du public durant le débat. A cette fin, les garants ont établi des fiches rappelant les éléments d'avis du public tels qu'ils figurent au compte-rendu

13
sera dit « GT orientations ».

Pour la suite du texte, ce groupe de travail

14
avril 2020

décision n° 2020/57/Procédures du 1^{er}

public de la CPDP et dans ses commentaires de la décision. Ces éléments devraient être à nouveau portés à la connaissance du public.

Les garants souhaitent que les contraintes imposées par la crise sanitaire n'interdisent pas tout échange en présentiel ni, a fortiori, toute interaction entre le public et la fabrication de la 5ème édition.

Ils notent par ailleurs que la méthode et le plan de travail du GT Orientations ne sont pas encore connus à la date de rédaction de cette note.

Il leur paraît nécessaire d'afficher trois intentions :

- le besoin d'un dossier support de la concertation pour que le public ait une bonne connaissance de l'objet de la concertation, de ses points de départ (enseignements du débat public et décision de février), de la nature des orientations à définir pour chaque thématique, et de la façon dont il est convié à prendre part au dispositif global ;
- un agencement approprié du déroulement de la concertation pour que les avis du public et ses éventuelles propositions puissent être pris en compte avant la mise au point finale de la 5ème édition, et combinant l'examen de chacune des thématiques du plan national avec une attention particulière aux sujets transversaux mis en valeur par le débat public ;
- la recherche d'une expression la plus directe possible des citoyens et le maintien, malgré les contraintes sanitaires, d'un minimum de participation en présentiel pour ne pas dépendre des seules voies du numérique, au risque d'exclure le public peu familier de ces procédés.

II - 2 Le dossier support de la concertation post débat public

L'objectif serait de fournir au public dès le lancement de la concertation, et sous forme d'un document didactique:

- la présentation de la démarche de la concertation et de ses modalités ;
- un rappel des données produites pour le débat public afin de signaler, notamment, où trouver les éléments d'information utiles pour la nouvelle concertation ;
- le rappel factuel de la procédure menée jusqu'ici : déroulement du débat public, remise du compte-rendu de la CPDP et du bilan de la CNDP, publication de la décision Ministre/ASN, décision de désignation des garants par la CNDP et commentaires annexés de la CPDP ;
- les modalités d'interface avec le GT Orientations ;
- le rôle des garants CNDP ;
- les modalités selon lesquelles l'avis du public sera pris en compte par les PPRP ;
- et, pour chaque thème à traiter pour la 5ème édition, l'objet de la concertation et ses attendus : l'avis du public émis lors du débat public, le contenu de la décision Ministre/ASN, complété des précisions apportées par la DGECC et l'ASN, et les modalités par lesquelles le public est invité à participer (et qui peuvent varier selon les thèmes).

Ce dossier support, quelle qu'en soit la forme, serait mis en ligne sur un site dédié (une impression papier peut aussi être souhaitable), et annoncé dans le cadre de l'information générale par laquelle le public sera averti du lancement de la concertation.

III - Recommandations pour l'organisation de la concertation post débat public

Pour que la concertation serve la fabrication progressive de la 5ème édition, il est nécessaire de l'adosser à la décision de février mais en tenant compte aussi, par un calendrier adapté et des modalités différenciées, des enseignements du débat public pour chaque thème et des propositions du GT Orientations.

- **Sur la plupart des thématiques du plan national**, la préparation de la 5ème édition pourrait mobiliser le public sous deux formes :
 - dès le lancement de la concertation, et en parallèle des travaux du GT Orientations: recueil régulier des avis du public sur les différents sujets via une plateforme internet dédiée, ouverte pour toute la durée de la concertation, à partir du dossier support et des éléments d'information produits pour et par le débat public (plateforme interactive similaire à celle que la DGEC et l'ASN ont su bien gérer pour le débat public de 2019) ;
 - au fur et à mesure de la livraison des propositions du GT Orientations : mise en ligne de ces propositions, relance et recueil plus ciblé d'avis et de réactions durant un temps suffisant pour cet exercice réactif (d'au moins 1 mois).

Les avis émis (en phase amont comme en phase réactive) seraient restitués par une synthèse ayant vocation à être mise en ligne, rédigée par le prestataire gérant la plateforme avec la relecture vigilante des garants, puis transmise aux PPRP et le cas échéant au président du GT Orientations.

Le dispositif conviendrait bien aux thèmes pour lesquels la décision de février reprend largement les enseignements du débat public, mais qui nécessitent d'être précisés par le GT Orientations sans refaire le débat public mais pour vérifier la réalité de sa prise en compte : les différents déchets particuliers (sous la réserve citée *infra* des déchets issus de la conversion), la gestion des FA-VL, les alternatives au stockage géologique profond, ainsi que le traitement des questions économiques, des transports et des impacts sanitaires et environnementaux.

La concertation sur la classification matières/déchets et celle sur la gestion des TFA (notamment pour le traitement des ferrailles) gagnerait à être complétée par l'organisation d'une réunion nationale (en présentiel ou en numérique) en plus de l'appel à avis et à propositions sur la plateforme internet dédiée.

- **La dimension territoriale du plan** ferait l'objet d'une concertation plus ciblée sans attendre les travaux du GT Orientations.

Lors du débat de 2019, le public a exprimé une forte attente de principes mais n'est pas allé jusqu'à les préciser. Il revient à la 5ème édition d'aborder les critères de sélection des sites (essentiellement pour l'entreposage des combustibles usés et le recyclage et le stockage des TFA mais aussi, s'il est envisagé d'en changer, la gestion des déchets de conversion de Malvesi).

- Dès le lancement de la concertation : appel à avis et propositions via la plateforme internet, puis organisation d'une réunion nationale en numérique avec travail en ateliers, dont la synthèse serait transmise en parallèle aux PPRP et au président du GT Orientations, puis mise en ligne.
- En appui, contribution préalable de deux réunions locales en vallée de la Loire et aux environs de Soulaire, même restreintes en raison des précautions sanitaires. Une troisième pourrait avoir lieu sur les déchets de Malvesi si le plan national doit en modifier la localisation.

Le choix des lieux de réunion vise à capitaliser rapidement sur la réelle mobilisation locale observée lors du débat public, et sur la familiarité du sujet pour des personnes se considérant déjà comme directement concernées. Ces propositions de localisation de réunions ne préjugent pas de la suite qui pourra être donnée ultérieurement par les opérateurs au choix d'un site. La préparation et l'organisation des réunions pourrait s'appuyer sur le réseau de l'ANCCLI, ainsi que des CLI et acteurs locaux qui ont participé au débat public.

- **La gouvernance du domaine** combinerait le recours à la plateforme internet, une réunion nationale numérique interactive, et la mise en place d'un groupe de citoyens répondant aux conditions d'organisation proposées en partie IV. Elle intégrerait la dimension «éthique » du plan national et prendrait aussi en compte ses implications territoriales.
 - La réunion nationale interactive se tiendrait avec une phase plénière et une phase en atelier, ses conclusions seraient transmises aux PPRP et au président du GT Orientations, puis mises en ligne.
 - Pour l'appuyer, un groupe citoyen serait mis en place dès le lancement de la concertation afin de bénéficier d'un temps suffisant d'immersion. Ses travaux feraient l'objet de la même diffusion que ceux de la réunion nationale interactive, dont il contribuerait à alimenter les réflexions.
 - Une fois formalisées les propositions du GT Orientations, le public serait invité à s'exprimer via la plateforme internet, dans les mêmes conditions que pour les autres thèmes.

- **Pour le cas particulier du projet CIGÉO**, qui est un élément important du plan national pour la gestion des déchets MA-VL et HA-VL, la concertation post débat public sur le plan national de gestion doit s'articuler avec celle en cours sur le projet. Il est proposé de rechercher l'avis du public via la plateforme internet sur l'ensemble des questions posées, avec un appel à avis plus spécifique autour de trois thèmes :
 - les modalités de participation du public au processus de création du centre de stockage, en tenant compte des propositions qui sont attendues en octobre du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) ;
 - les conditions de mise en œuvre du projet sur le plan de sa conception industrielle (réversibilité et phase industrielle pilote notamment), en tenant compte des initiatives de dialogue technique avec la société civile développées, notamment, par l'IRSN ;
 - les critères et les méthodes d'évaluation du coût du projet, sur la base des propositions que formulera le GT Orientations.

Cette articulation appelle des échanges réguliers avec l'ANDRA et les garants désignés par la CNDP pour le projet CIGÉO afin de faciliter, pour le public, la lisibilité du dispositif de concertation, de son champ et de ses effets attendus.

Au final, selon ce dispositif participatif pour l'élaboration d'un plan-programme national :

- une part essentielle de la concertation mobiliserait l'expression du public via une plateforme internet nationale, que cette expression porte sur les propositions du GT Orientations ou qu'elle vise à alimenter ses travaux ;
- sur chacun des thèmes de la classification matières/déchets, de la gestion des TFA, des critères de choix des sites et de la gouvernance du domaine, dont le débat public a montré l'enjeu pour le public sans pour autant aller jusqu'à en détailler l'attente, une réunion nationale proposerait en outre des échanges pouvant combiner, pour la dimension territoriale et la gouvernance, une séquence plénière et un travail en petits groupes; les deux premiers thèmes seraient traités sur la base des propositions du GT Orientations, les deux autres dès le lancement de la concertation pour contribuer à ses réflexions;

- deux réunions locales complèteraient l'approche territoriale pour bénéficier rapidement de l'investissement local en réflexions et en propositions, voire trois selon les orientations retenues pour les déchets issus de la conversion de l'uranium.
- Un groupe citoyen serait mis en place durant toute la durée de la concertation pour travailler en priorité sur le thème de la gouvernance et de l'expertise citoyenne. L'efficacité de ce dispositif, qui a fait ses preuves dans de nombreuses expériences participatives, suppose toutefois le respect de conditions qui font l'objet du point IV.
- Enfin, le projet Cigéo nécessite une articulation aussi précise que possible avec la concertation post débat public qui est en cours sur l'ensemble de ses thématiques propres.

Quelles que soient les modalités, les garants attirent l'attention sur une double nécessité :

- un bon interfaçage avec le GT Orientations pour que le public puisse effectivement contribuer à la fabrication progressive de la 5ème édition, ce qui suppose a minima l'accord de son président;
- l'intervention de prestataires spécialisés sur le numérique interactif et les mécanismes participatifs, notamment pour le groupe citoyen, les réunions publiques nationales interactives et la plateforme internet.

ANNEXE 4-3

SYNTHÈSE DES MODES D'INTERVENTION DU PUBLIC PROPOSÉS DANS LES NOTES D'ORIENTATIONS DE LA DGEC

	information	consultation	concertation	instances de gouvernance
Matières			Action 1 (PPE)	
Entreposage			Action 1 (stratégies d'entreposage)	
TFA			Action 4 (valorisation métaux)	Action 6 (*) (scénarios de gestion)
FA-VL			Action 4 (étude installations et sites de stockage)	Actions 3 (*) et 4
HA/MA-VL	Actions 1 (état général des travaux) et 6 (recherches alternatives)	Action 2 (définition des jalons structurants)	Action 1 (mise en cohérence des concertations)	Action 1 (instance de gouvernance générale)
CIGEO	Action 7 (coût du projet)		Actions 1 et 3 (concertation continue), 4 (récupérabilité), 5 (Phipil)	
Déchets spécifiques	Action 3 (programmes de surveillance)			Action 4 (*) (stratégies long terme)
Enjeux transverses	Action 1 Economie (mode financement) Action 2 Transport Action 4 Impacts	Action 1 Chapeau (état des lieux) Action 1 Economie Action 2 Transport Action 4 Impacts	Actions 2 Chapeau (méthode d'analyse), 3 (choix des sites), 5 (sites de projet), Enjeux éthiques (définition)	
Gouvernance	Action 3 (gouvernance générale)	Action 5 (évaluation décennale)		

(*) association de représentants des territoires à une gouvernance étendue : ne précise pas si avec ou sans citoyens

ANNEXE 5

PISTES DE RÉFLEXIONS POUR LES CONCERTATIONS POST DÉBAT PUBLIC SUR LES PLANS ET PROGRAMMES

Au fil de la préparation et de la conduite de la concertation post débat public sur le 5ème PNGMDR, il est apparu que les démarches habituellement retenues lorsque ce type de concertation porte sur des projets précis méritaient d’être adaptées, sur certains points, pour tenir compte des caractéristiques des plans et programmes visés aux articles L.121-8 et L. 122-4 du code de l’environnement :

- porteurs de politiques publiques, ils n’échappent pas aux tendances d’une partie de la société à la défiance envers toute action publique, ni aux difficultés de trouver les voies les plus adaptées à favoriser le « concernement » du public sur leur thème central et à bien gérer en retour le temps long de la concertation ;
- ils impliquent souvent pour la concertation une double échelle de territoire et de publics (pour le programme et pour les projets qui le déclinent), l’effet réel de la concertation pouvant paraître lointain au public pour tout ce qui touche aux orientations générales, au contraire des projets physiques dont l’enjeu est mieux circonscrit et plus facilement repéré ;
- au-delà de leurs enjeux propres, ils ont souvent des impacts plus transversaux relevant de politiques et d’autorités publiques différentes, qui risquent de ce fait paraître secondaires au porteur du plan ou du programme alors que le public s’y montre très attentif ;
- généralement techniques, ils obligent à les rendre intelligibles pour les non spécialistes dans tous les documents supports de la concertation, afin que le public, d’une grande diversité, soit en mesure effective d’exercer son droit à la participation aux décisions qui le concernent ;
- enfin, ils mobilisent même en dehors de toute phase de concertation l’attention de parties prenantes structurées et informées, qui ne peuvent pour autant tenir lieu de seul vecteur d’expression des avis du public.

Ces réflexions issues de la concertation post débat public sur le 5ème plan national de gestion des matières et déchets radioactifs n’ont d’autre objectif que d’esquisser des pistes de méthode plus générales.

Susciter l’intérêt et la mobilisation du public

- Veiller à inscrire explicitement dans le champ de la concertation les enjeux du plan ou du programme dont le débat public a révélé l’importance.

- Rendre visible dans la durée la suite du processus pour le public, notamment le jalonnement des décisions, les modalités d'association du public et des parties prenantes à ces différentes étapes, et la place donnée infine aux avis du public.
- Étudier la possibilité de mobiliser durant la concertation « post » des personnes ayant participé au débat public : groupe citoyen rendant un avis, « sentinelles du débat public » chargées d'en rappeler les attentes.....
- En complément des moyens habituels de recours à un site internet pour la mise à disposition des informations et le recueil des avis du public, privilégier toute action favorisant la relation directe entre le public et le porteur de plan ou de programme, et combiner systématiquement réunions publiques d'échellenationale (notamment par webinaire) et d'échelle locale ou régionale.
- A la parution du projet de plan ou de programme arrêté suite à la concertation post débat public, compléterle rapport des garant.e.s joint au dossier de la consultation publique ou de l'enquête publique par une comparaison de ce projet avec les attentes exprimées lors de la concertation et les recommandations qu'enauront tiré les garant.e.s.

Clarifier les bases de la concertation post débat public

- Veiller à traiter chacun des différents pans de la décision consécutive au débat public, qui constitue nécessairement la base d'appui de la concertation. Si l'élargissement des thèmes à traiter n'est pas à exclure, surtout si le public est tenté de « refaire le débat public » précédent, il paraît indispensable de bienadosser d'abord la concertation à ce qui préfigure la version définitive du plan ou du programme, sans quoila concertation aura manqué son objectif.
- Dès la publication de la décision tirant les conséquences du débat public, identifier sur ses bases, de la façon la plus partagée possible, les principaux sujets spécifiques ou transversaux qui devront figurer à l'ordre du jour de la concertation, ainsi que les modalités propres à intégrer l'ensemble des publics.
- Consacrer un volet de la concertation à l'articulation entre le plan ou le programme et les projets qui le concrétiseront, en identifiant ses enjeux territoriaux et en les abordant au plus près du ou des territoire (s)concerné(s).

Dépasser les clivages habituels en combinant l'intervention du public et celle des parties prenantes

- Retenir systématiquement parmi les modalités de la concertation « post » une conférence des parties prenantes chargée de formuler un avis public sur les éléments soumis à concertation, et placée sous la présidence d'une personnalité indépendante du porteur du plan ou du programme, autre que les personnes désignées par la CNDP pour suivre la concertation.
- Favoriser les interactions et décloisonner les avis en veillant à l'échange régulier de production d'avis et d'observations entre le public et les parties prenantes,
- Étudier systématiquement l'intérêt de formaliser pour toute la durée de la concertation « post », en complément des autres actions en direction du public, la mise en place d'un « groupe citoyen » chargé de formuler un avis collectif sur tout ou partie des éléments soumis à concertation, travaillant en parallèle de la conférence des parties prenantes mais en articulation régulière avec elle .

Anticiper la concertation « post » dès le stade du débat public

- Prévoir dès le dossier du débat public établi par la personne publique responsable du plan ou du programme (dit dossier DMO) une indication sur la démarche de concertation qui sera poursuivie après le débat public, ainsi qu'une première approche des moyens qui pourraient être mobilisés en vue de garantir la continuité de la participation du public.
- Inclure deux éléments dans le compte-rendu du débat public : d'une part l'identification des différents publics susceptibles d'être concernés par la mise en œuvre du plan ou du programme, avec une première approche des modalités qui paraissent les plus aptes à susciter son intérêt pour la concertation « post débat », et d'autre part le repérage des sujets nécessitant encore à ce stade un exercice de clarification des controverses techniques.

