

RECOMMANDATIONS

Au cours des 6 mois de son mandat, la commission d'enquête a entendu en audition l'ensemble des acteurs, s'est rendue sur plusieurs sites industriels nucléaires, a pris connaissance de nombreux documents et notamment du récent rapport de la Cour des comptes réalisé à sa demande. Elle est consciente des enjeux auxquels font face les entreprises de ce secteur : EDF est une société cotée en Bourse, AREVA est engagée dans une procédure d'arbitrage international, les deux sociétés mènent des négociations à forts enjeux commerciaux. Par ailleurs, le secteur nucléaire justifie de précautions spécifiques, notamment en matière de sécurité intérieure.

Dans cet esprit de responsabilité, au regard de la confidentialité d'un certain nombre d'informations,

Enjeux énergétiques et industriels globaux

LA COMMISSION

1. Exprime sa préoccupation concernant l'évolution des coûts de la filière nucléaire (coûts d'exploitation, mur d'investissement, améliorations de la sûreté et de la sécurité, érosion de la rentabilité des activités de la filière, coût croissant de l'EPR tête de série). Elle s'interroge sur les impacts potentiels de cette augmentation, si elle se poursuivait en série, sur le pouvoir d'achat des ménages, le prix de l'électricité pour les entreprises et l'avenir des entreprises de la filière, ainsi que sur la façon de mieux maîtriser ces coûts. Les incertitudes qu'entraîne l'arrivée prochaine des 40 ans de durée de vie des réacteurs et l'absence de connaissance précise des contraintes de sûreté qui conditionneraient une éventuelle prolongation et son coût rendent la perspective complexe. La commission a pris acte des informations qui lui ont été transmises et de l'attente, de la part des entreprises, d'orientations politiques claires avant d'engager certains investissements. La commission estime en conséquence qu'il revient aux pouvoirs publics de définir le cadre stratégique énergétique permettant de réduire les incertitudes pesant sur la filière, notamment à l'occasion de la loi de programmation sur la transition énergétique, afin d'optimiser les orientations industrielles et anticiper les mutations nécessaires, en prenant en compte le temps long, dimension temporelle incontournable des politiques énergétiques et notamment du nucléaire.
2. Estime nécessaire de renforcer la robustesse du système électrique national en réduisant sa vulnérabilité aux aléas techniques (avaries génériques, etc.) liées à la prépondérance d'une même technologie et d'un parc de production très homogène, en s'orientant vers un mix électrique équilibré. Estime que

l'engagement présidentiel de ramener la part du nucléaire dans ce mix à 50 % en 2025 contribue à ce rééquilibrage. Considère nécessaire que des scénarios d'évolution du parc soient concertés de façon pluraliste afin d'atteindre ces objectifs, notamment au regard des perspectives d'évolution de la consommation d'électricité sur lesquelles elle a pris note des différents avis. Elle note que les acteurs industriels eux-mêmes ont engagé une politique de diversification dans le domaine de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Elle souhaite que la loi à venir permette à l'État stratège d'organiser cette évolution du mix en partenariat avec les acteurs industriels.

3. Estime indispensable que l'État se dote d'outils et d'instances d'expertise globale de la politique énergétique, organisant de façon pérenne et pluraliste l'évaluation, la comparaison technico-socio-économique des orientations et scénarios énergétiques, la comparaison des différentes filières en prenant en compte l'ensemble de leurs apports et de leurs coûts globaux, y compris les externalités induites. Considère que les orientations retenues doivent permettre que la transition énergétique soit une opportunité pour l'emploi, le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité économique, la sécurité en approvisionnement et en puissance, l'indépendance énergétique et la robustesse économique et énergétique de la France. Elle estime que le Débat sur la Transition Énergétique, les différents rapports sur les coûts de la filière nucléaire, ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'IRSN, ont significativement permis d'améliorer la connaissance et la transparence en matière énergétique. Pour autant, il manque encore de lieux permettant de confronter les approches respectives des différents organismes afin de permettre aux décideurs de faire les choix les plus pertinents. Elle estime notamment indispensable que l'État se dote d'une capacité d'expertise indépendante permettant, au vu des enjeux de sûreté et de leurs impacts en matière d'investissement, de contribuer au mieux à la planification des choix d'investissement et de leurs impacts sur les coûts globaux de la filière, notamment pour tout ce qui touche à la prolongation de la durée de vie des réacteurs.
4. Estime que la transition énergétique implique la mise en place de *business models* robustes et durables tant pour la production énergétique, l'efficacité énergétique, que le transport et la distribution de l'énergie. Estime que cette stratégie doit s'appuyer sur des champions industriels, au niveau national et européen, en favorisant l'organisation en filière ainsi que la diversification déjà entamée des principaux acteurs industriels du secteur afin qu'ils soient pleinement acteurs de la transition énergétique. Estime que l'État doit exercer sa pleine responsabilité en ce sens, particulièrement au sein des entreprises dont il est partie prenante, en commençant par sortir d'une forme de schizophrénie en ce qui concerne EDF. Estime par ailleurs indispensable une réforme du marché européen de l'électricité (qui, au même titre que les directives sectorielles en contradiction avec le paquet climat-énergie, ne permet pas d'adresser aux industriels les bons signaux économiques

correspondant aux intérêts stratégiques, économiques et environnementaux, de l'Union), la mise en place d'un véritable prix du carbone, de mécanismes favorisant l'effacement, d'un marché de capacité ouest-européen et d'une organisation des réseaux et des interconnexions favorisant les complémentarités et les économies d'investissement

5. Attire particulièrement l'attention sur la situation des entreprises électro-intensives particulièrement vulnérables aux prix de l'énergie, et sur la nécessité de leur assurer une protection juridiquement robuste, tout en les accompagnant dans leurs efforts d'efficacité énergétique. Se félicite de la décision de la CRE d'accorder une réduction de 50 % du TURPE pour ces entreprises et souhaite que cette décision soit pérennisée par la loi.

Enjeux de l'industrie nucléaire

6. Réaffirme l'impératif absolu de la sûreté comme élément incontournable des politiques en matière nucléaire et la volonté de viser les plus hauts standards en la matière. Estime que l'indépendance de l'Autorité de sûreté nucléaire en constitue un élément clé. Prend acte du programme d'investissement important prévu par les opérateurs pour mettre en œuvre les préconisations issues des ECS (Évaluations complémentaires de sûreté) post-Fukushima et partiellement réalisé. Soutient la volonté des organismes (ASN, IRSN) qui exercent le contrôle de la sûreté de voir confortée la doctrine de sûreté française et les moyens (humains, financiers, juridiques) leur permettant d'exercer toujours au mieux leur mission. Note avec intérêt la proposition de l'ASN d'informer plus régulièrement encore le Parlement. Soutient la volonté de l'ASN de réduire les niveaux de sous-traitance afin d'améliorer la sûreté. Estime qu'au vu de l'importance accordée par l'ASN à la vulnérabilité de l'approvisionnement électrique aux défauts génériques, une échelle de graduation de l'importance de ceux-ci contribuerait à la lisibilité des enjeux.
7. Attire l'attention sur l'importance des facteurs organisationnels et humains en matière de sûreté, au vu des difficultés rencontrées par EDF dans la gestion des arrêts de tranche et notamment la reprise d'activité, sur lesquels tant l'ASN que l'Inspecteur général pour la sûreté nucléaire et la radioprotection d'EDF, dans son dernier rapport, ont tiré la sonnette d'alarme. Soutient les propositions de ce dernier visant à une meilleure anticipation et organisation des chantiers, afin de réduire les incidents, les accidents du travail et les risques potentiels sur la sûreté. Prend acte des réorganisations en cours en ce sens au sein d'EDF et du programme de recrutement engagé afin de faire face à la fois à la pyramide des âges des personnels (départs à la retraite) et au surcroît de travaux importants. Souligne l'importance stratégique de ces préconisations au moment où EDF s'apprête à mettre en œuvre des chantiers de grande envergure : grand carénage, post-Fukushima, visites décennales, etc.

8. Souligne la réduction, que font apparaître les statistiques, des doses individuelles reçues par les travailleurs du nucléaire depuis 10 ans et l'importance du contrôle permanent des doses existant dans les installations nucléaires. Soutient tout ce qui peut être fait pour poursuivre cette nécessaire amélioration de la protection face aux risques des personnels, notamment en favorisant une harmonisation de la protection des sous-traitants et des salariés EDF : diminution des doses globales et individuelles, diminution des doses journalières, mise en place de CHSCT de sites, suivi médical épidémiologique et individuel, rattachement de chaque travailleur sous-traitant à un médecin du travail référent unique sur site nucléaire, robotisation des tâches les plus dosantes, prise en compte de la pénibilité.
9. Souligne l'importance de sécuriser le financement des charges futures du nucléaire (démantèlement, déchets) afin que celles-ci ne soient pas à la charge des générations futures. Note que la loi organise dorénavant de façon plus rigoureuse le provisionnement et que les entreprises en rendent compte régulièrement à leur tutelle. Note cependant que les modalités d'application font régulièrement l'objet de controverses. Soutient en conséquence la demande de la Cour des comptes de mettre fin aux dérogations successives au droit en ce qui concerne les actifs dédiés, qu'il s'agisse du taux d'actualisation et de la disponibilité des provisions en cas de besoin. Considère que la constitution d'un fonds dédié au sein de la Caisse des Dépôts et consignations, alimenté par les provisions des entreprises nucléaires, pourrait permettre une meilleure sécurisation de ces financements, éventuellement en venant renforcer les fonds de garantie nécessaire à la transition énergétique, et demande au Gouvernement un rapport permettant d'en mesurer l'ensemble des impacts.
10. Regrette de n'avoir pu, dans le calendrier qui était le sien, avoir connaissance des coûts potentiels d'un site d'enfouissement de déchets à Bure. Elle s'interroge sur la persistance d'écart importants entre les évaluations respectives des différents acteurs et souligne, comme la Cour des comptes, la nécessité d'aboutir rapidement à un coût entériné par les pouvoirs publics. Prend acte de la volonté de l'ANDRA et du Gouvernement, suite au débat public, de conduire une phase pilote préalable d'expérimentation avant toute décision. Rappelle la demande de l'ASN de clarification de l'inventaire et de la nécessité d'évaluation des coûts selon les différents scénarios possibles. Insiste sur le rôle du Parlement dans la définition préalable des conditions de récupérabilité, dans le respect des principes fixés par la loi. Estime que la recherche sur l'entreposage en subsurface de longue durée devrait être conduite en parallèle. Estime que, comme cela a toujours été le cas concernant les déchets nucléaires, la décision finale devrait revenir au Parlement. Souligne, par ailleurs, l'importance de veiller dans la durée au traitement le plus sécurisé de l'ensemble des matières radioactives présentes sur le territoire, et de leur conditionnement dans le respect des règles fixées par l'ASN.

11. Note que la France ne dispose aujourd'hui d'aucune étude globale approfondie coûts / bénéfiques de l'aval de la filière nucléaire (retraitement, fabrication du Mox). Estime qu'un rapport de la Cour des comptes sur la question permettrait d'éclairer les pouvoirs publics sur la pertinence des stratégies possibles, sur les potentiels économiques réels des matières valorisables (ou les conséquences de leur classement potentiel en déchets) ainsi que sur les options ouvertes par la mise au point éventuelle d'une « 4^{ème} génération » de réacteurs. Approuve sur ce point les remarques émises par l'ASN et l'IRSN de laisser plusieurs voies ouvertes, et que la recherche en la matière s'inscrive dans la doctrine d'amélioration systématique de la sûreté et de réduction des déchets radioactifs.
12. Souligne les incertitudes persistantes sur l'évaluation des coûts de démantèlement des installations nucléaires. Se félicite du lancement par la ministre de l'Écologie d'un audit permettant d'en avoir une plus juste évaluation, notamment au regard des chantiers déjà entamés et réalisés ainsi que des expériences à l'étranger. Estime cette évaluation indispensable pour vérifier que les provisions passées par les industries nucléaires sont suffisantes pour faire face aux coûts. Estime, par ailleurs, que la filière du démantèlement constitue une opportunité industrielle majeure pour les acteurs nationaux du nucléaire. Préconise en conséquence que la réglementation soit adaptée, sous supervision de l'ASN, aux spécificités de ces chantiers de déconstruction et que les opérations de démantèlement sur notre territoire soient une opportunité de mise en évidence du savoir-faire des acteurs nationaux en la matière.
13. Souligne l'importance de l'implication citoyenne et associative pour la transparence et la sûreté nucléaire. Soutient en conséquence la demande des CLI et de l'ANCCLI de bénéficier de moyens supplémentaires, au travers de la taxe sur les INB, leur permettant d'assurer au mieux leur mission, et de renforcer par la loi leur association aux différentes étapes de la vie d'une installation nucléaire. Partage l'avis de l'ASN que des décisions aussi importantes que la création d'un site d'enfouissement de déchets ou la prolongation de la durée de vie d'un réacteur doivent faire l'objet d'une consultation du public renforcée.
14. Au regard des attentes entendues lors de ses rencontres avec les travailleurs et les élus lors de sa visite à Fessenheim, et des rendez-vous avec les élus régionaux et départementaux, estime indispensable la mise en place au plus vite de dispositifs spécifiques d'accompagnement lors de la fermeture d'installations nucléaires, notamment de réacteurs : encadrement juridique pour garantir la sûreté et le démantèlement ; garantie d'alimentation électrique du territoire par des moyens de production complémentaires et/ou renforcement des réseaux ; accompagnement économique des territoires concernant tant les emplois directs qu'indirects que l'impact sur les services publics et les collectivités locales ; sécurisation des parcours professionnels des personnels. Estime en conséquence nécessaire de renforcer le dialogue

et la mission interministérielle compétente pour le site de Fessenheim et la mise en place d'un volet spécifique du CPER Alsace.

15. S'interroge sur les impacts potentiels d'un accident nucléaire, sur ses coûts et leur indemnisation, et constate le besoin d'expertiser ces questions de façon beaucoup plus importante. Estime nécessaire d'approfondir la recherche sur l'évaluation du coût potentiel d'un accident nucléaire, sur la base du travail mené par l'IRSN, et en le confrontant, comme celui-ci l'a souhaité, à des contre-expertises. Ces estimations doivent laisser un maximum de place à une analyse rationnelle des risques et des impacts. Considère que parallèlement doit être approfondie la recherche sur l'assurance et la prise en charge des coûts dans le cas d'un tel sinistre. Estime nécessaire d'explorer les différentes voies possibles de provisionnement, de mutualisation avec l'ensemble des acteurs nucléaires au niveau international, de couverture des risques des particuliers, etc. afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les dispositifs les plus adaptés. Estime que cette évaluation compléterait l'évaluation globale des coûts du nucléaire, au même titre que les risques induits par le dérèglement climatique devraient être inclus dans le coût global des énergies fossiles. Estime que la garantie de fait apportée par l'État pour ces risques globaux devrait être inscrite au hors bilan des comptes de la France.
16. Constate les progrès effectués dans l'anticipation d'une éventuelle gestion de crise, notamment dans le cadre du CODIRPA. Attire cependant l'attention sur la nécessité de rendre plus opérationnels et lisibles de nos concitoyens les plans et procédures qui seraient mis en place, d'adapter les périmètres auxquels ils s'appliquent au retour d'expérience d'accidents majeurs à l'étranger, et d'harmoniser les dispositifs avec les pays voisins, particulièrement pour les installations nucléaires situées en zone frontalière.

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours de sa réunion du jeudi 5 juin 2014, la commission d'enquête a procédé à l'examen du rapport.

La commission d'enquête a *adopté* le rapport.