

Le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et le nucléaire français. Un exercice de planification budgétaire en horizon incertain

Muriel RAMBOUR

Maître de conférences en droit public, Université de Haute-Alsace

Centre européen de recherche sur le risque,
le droit des accidents collectifs et des catastrophes (CERDACC, EA 3992)

Dans son rapport public annuel présenté en février 2016, la Cour des comptes a relevé le poids de l'incertitude affectant la stratégie de gestion du parc nucléaire civil, soulignant l'absence d'estimation, par l'Etat et EDF, des conséquences économiques de l'application de la loi de transition énergétique votée l'année précédente. De même, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui se substitue désormais à la programmation pluriannuelle d'investissements ne clarifie pas les implications industrielles et financières de la loi de transition énergétique¹ s'agissant de la filière nucléaire. Le décret publié en octobre dernier laisse en effet à EDF le soin de préciser, dans un délai de six mois, son plan stratégique dans le respect des orientations de la loi. Selon la mission parlementaire d'information sur l'application de la loi de transition énergétique, et de l'avis des rapporteurs de la loi de finances pour 2017, la PPE ne remplit pas son rôle programmatique essentiel. La seule traduction concrète de l'abaissement du volume de production d'électricité d'origine nucléaire réside dans l'ouverture de 446 millions d'euros d'autorisation d'engagements dans la loi de finances rectificative pour 2016, qui vise à permettre la signature du protocole d'accord entre l'Etat et EDF relatif à l'indemnisation de l'entreprise dans le cadre de la procédure de fermeture de la centrale de Fessenheim.

Le pilotage de la stratégie nucléaire civile française dans le contexte de la transition énergétique s'effectue donc, pour l'heure, en horizon incertain. Cet exemple permet de resituer l'implication des acteurs institutionnels de la réflexion en matière d'économie et de finances publiques : le gouvernement et le parlement dans leur mission d'élaboration d'une stratégie et d'une législation en matière énergétique aux implications budgétaires déterminantes, la Cour des comptes dans sa fonction d'assistance à la définition des politiques publiques, d'évaluation et de contrôle, jusqu'au juge constitutionnel dans son rôle de garant des principes fondamentaux. En illustrant les écueils de la planification budgétaire dans un secteur donné, ce cas d'espèce, qui bénéficie de l'apport d'une approche comparée au travers de l'exemple allemand, permet plus largement d'interroger la pertinence du dispositif constitutionnel encadrant la définition des grandes orientations des finances publiques françaises.

¹ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *JO RF* n°0189 du 18 août 2015.

I. Le rôle du juge constitutionnel dans la reconnaissance du préjudice économique pour l'opérateur électrique

Par sa décision n°2015-718 DC du 13 août 2015, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte dont il avait été saisi par plus de soixante députés et plus de soixante sénateurs. Il a jugé conforme à la Constitution l'article 1^{er} portant sur les objectifs de la politique énergétique française et a également validé certaines dispositions de l'article 187 relatives aux autorisations administratives d'exploitation des installations de production d'électricité d'origine nucléaire, dans la mesure où celles-ci ne méconnaissent pas la garantie des droits des titulaires d'autorisations relatives aux installations nucléaires de base. Saisi du point de savoir si certains articles portaient préjudice au droit de propriété consacré par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC), le juge constitutionnel a considéré qu'il y avait effectivement une atteinte aux effets pouvant être légitimement attendus de situations légalement acquises par les exploitants du nucléaire civil. Les dispositions contestées ne faisaient toutefois pas obstacle à ce que les entreprises concernées (AREVA, EDF en particulier) puissent prétendre à une indemnisation par l'Etat de leur préjudice financier sur la base du principe d'égalité de tous devant les charges publiques (**A**). C'est également en ce sens qu'a statué, en décembre 2016, le tribunal constitutionnel allemand qui estimait que plusieurs opérateurs du secteur énergétique pouvaient demander une indemnisation en compensation de la fermeture anticipée de plusieurs centrales nucléaires décidée après la catastrophe de Fukushima (**B**).

A. La saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de transition énergétique

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte est un texte dense prévoyant notamment une réduction de 75% à 50% de la part du nucléaire dans la production française d'électricité à l'horizon 2025. Les sénateurs contestaient la procédure d'adoption de la loi relative à la transition énergétique – le 22 juillet 2015 après application de la procédure d'urgence. Outre un grief de procédure, les députés contestaient plusieurs dispositions de cette loi (articles 1^{er}, 6, 44, 73, 83, 91, 139, 173 et 187).

Dans un premier temps, la saisine portait sur l'article 1^{er} de la loi qui modifiait l'article L. 100-4-I. 5° du Code de l'énergie pour établir les objectifs de la politique énergétique nationale. Il s'agissait notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'accroître la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie d'ici 2030 et de diminuer la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2025. Les députés à l'origine de la saisine soulignaient la contradiction entre les objectifs visés par la loi – limitation des gaz à effet de serre, garantie du prix de l'électricité, sécurisation de l'approvisionnement énergétique – et les moyens de les atteindre par la réduction du tiers de la production d'électricité d'origine nucléaire, avec un impact sur une vingtaine des 58 réacteurs du parc français. Les auteurs de la saisine estimaient que la démarche créait à l'égard d'AREVA un préjudice particulier en privant l'entreprise et ses actionnaires de l'exploitation normale de plusieurs réacteurs, dont certains entrent dans le cycle de retraitement du plutonium.

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé que le législateur peut limiter la liberté d'entreprendre pour des raisons tenant à des exigences constitutionnelles ou justifiées par

l'intérêt général, à la condition que ces limitations n'engendrent pas d'atteintes disproportionnées au vu de l'objectif poursuivi². Dans ses observations au moment de la saisine sur la loi de transition énergétique, le gouvernement a fait valoir que la limitation de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire ne constitue pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. En effet, le plafonnement des capacités de production n'équivaut pas à une interdiction globale de production d'électricité nucléaire : il répond seulement à la nécessité de garantir la sécurité des approvisionnements par la diversification des modes de production d'électricité³ et de protéger l'environnement par le biais du développement des énergies renouvelables. De plus, conformément à l'article L. 311-5 du Code de l'énergie, l'autorisation d'exploitation d'une installation de production d'électricité est déjà soumise au respect des objectifs fixés notamment par la programmation pluriannuelle des investissements et la protection environnementale.

La saisine portait également sur l'article L. 187 de la loi de transition énergétique, modifiant l'article L. 311-5-5 du Code de l'énergie qui détermine un seuil maximal de capacité de production électrique nucléaire. L'autorisation d'exploitation de toute nouvelle installation – prévue à l'article L. 593-7 du Code de l'environnement – ne pourra désormais être délivrée « *lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts* », l'appréciation de cette capacité globale prenant en compte les éventuelles abrogations prononcées par décret à la demande d'un exploitant. Les députés, auteurs de la saisine, faisaient observer que le dispositif du plafonnement revenait à introduire un monopole *de jure* de l'exploitation de centrales nucléaires en France au bénéfice des opérateurs historiques tels qu'EDF. En effet, si une entreprise privée souhaitait ouvrir une centrale, elle devrait solliciter son concurrent monopolistique afin qu'il dépose une demande d'abrogation d'une autorisation existante pour respecter le seuil global de 63,2 gigawatts. Cette exigence constituerait une entrave à la liberté d'entreprendre des opérateurs autres qu'EDF. En outre, elle serait contraire aux articles 7 et 8 de la directive communautaire 2009/72/CE du 13 juillet 2009 relative aux règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, qui prévoient des critères objectifs, transparents et des conditions non discriminatoires en matière d'autorisation de nouvelles capacités et d'appels d'offres⁴.

Pour se conformer au seuil ainsi établi, la loi de transition énergétique revient à imposer à EDF de renoncer à des capacités de production existantes préalablement à la mise en service de la centrale nucléaire de troisième génération de Flamanville. De telles fermetures anticipées de réacteurs, qui ne seraient pas rendues nécessaires pour des raisons techniques et de sûreté nucléaire, priveraient EDF et ses actionnaires des revenus attendus d'une exploitation normale de ces installations jusqu'au terme de leur durée de vie industrielle. En ce sens, selon les députés à l'origine de la saisine du juge constitutionnel, la loi sur la croissance verte porterait également atteinte au droit de propriété d'EDF, protégé par l'article 17 de la DDHC selon lequel « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Or, ces deux critères –

² CC, Décision n°2013-346 QPC du 11 octobre 2013, *Société Schuepbach Energy LLC*, cons. 12 et 13. Pour un commentaire, cf. Muriel Rambour, « Le Conseil constitutionnel valide l'interdiction de la fracturation hydraulique », *Droit de l'Environnement*, n°219, janvier 2014, p. 29-31.

³ Sur cet argument, cf. CC, Décision n°2014-410 QPC du 18 juillet 2014, *Société Roquette Frères*, cons. 7.

⁴ *JO UE* L 211 du 14 août 2009, p. 55-93.

nécessité publique, principe et procédure d'indemnisation – n'ont nullement été envisagés par la loi de transition énergétique. Les requérants font également valoir que, si le principe d'une indemnisation n'est pas exclu, la démarche indemnitaires conduirait EDF à devoir entamer des négociations avec l'Etat, lequel serait simultanément l'actionnaire majoritaire de la société et l'autorité prescriptrice de l'indemnisation. Le caractère juste et préalable de l'indemnisation pourrait ainsi être légitimement mis en doute.

D'après les observations du gouvernement, le plafonnement prévu par la loi de transition énergétique ne constitue pas une remise en cause des autorisations d'exploitation d'une installation de production électrique d'origine nucléaire délivrées au bénéfice d'EDF. La loi n'aurait ainsi pas pour conséquence une privation du droit de propriété et n'engendrerait par conséquent aucune nécessité d'indemnisation de l'entreprise EDF et de ses actionnaires. De plus, le gouvernement a mis en avant la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle des autorisations délivrées par l'Etat – d'exploitation d'un site nucléaire par exemple – ne constituent pas des biens qui seraient l'objet, pour ceux qui en sont les bénéficiaires, d'un droit de propriété sanctuarisé par les articles 2 et 17 de la DDHC⁵. Dans sa décision n°2015-718 DC du 13 août 2015, le juge constitutionnel a confirmé sa position, statuant que « *les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte à ce droit en méconnaissance de l'article 2 de cette déclaration* »⁶.

Cependant, le Conseil constitutionnel relève que le législateur, s'il n'a pas porté atteinte aux autorisations légalement détenues par EDF, remet en question les effets pouvant être légitimement être attendus de ces autorisations légalement acquises, qui permettraient à la société d'exploiter un parc de 64,85 gigawatts – au lieu du plafond de 63,2 gigawatts (cons. 57). Par sa décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, le juge constitutionnel a précisé que le législateur « *ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations* »⁷. En déterminant un plafond de puissance autorisée pour l'exploitation des installations nucléaires avec pour effet de diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, le législateur a « *ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général* ». De ce fait, « *l'atteinte portée aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants et proportionnée aux buts poursuivis* »⁸.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que le silence d'une loi sur ses conséquences ne peut être interprété comme excluant tout droit à réparation des préjudices que son application serait susceptible d'induire⁹. Suivant cette jurisprudence administrative, EDF serait dans son droit de demander à être indemnisée du dommage subi qui excéderait les aléas liés à son activité habituelle. Dans sa décision n°2015-718 DC, le Conseil constitutionnel

⁵ CC, Décision n°2011-141 QPC du 24 juin 2011, *Société Electricité de France (Police de l'eau : retrait ou modification d'une autorisation)*, cons. 4 ; Décision n°2013-346 QPC précitée, cons. 17.

⁶ CC, Décision n°2015-718 DC du 13 août 2015, *Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, cons. 56.

⁷ CC, Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

⁸ Décision n°2015-718 DC précitée, cons. 58.

⁹ CE, 6^e / 1^e SSR, n°266564, 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion* ; CE, 6^e / 1^e SSR, n°300040, *Ministre de l'Ecologie et du Développement durable c/ Coopération agricole Ax'ion* ; CE, 6^e / 1^e SSR, n°335613, 9 mai 2012, *Société Godet Frères et Société charentaise d'entrepôts*.

s'est inspiré de ce principe en jugeant que le législateur n'a pas entendu exclure toute forme d'indemnisation¹⁰. En l'espèce, il a estimé que les dispositions contestées « *ne font pas obstacle à ce que les titulaires d'autorisations de création d'installations nucléaires de base déjà délivrées au jour de l'entrée en vigueur de la loi déferée, privés de la possibilité de demander une autorisation d'exploiter une installation pour laquelle ils disposent d'une telle autorisation de création ou contraints de demander l'abrogation d'une autorisation d'exploiter* » afin de respecter le plafond établi « *puissent prétendre à une indemnisation du préjudice subi* » (cons. 59).

B. Éléments de comparaison européenne : la Cour de Karlsruhe et l'arrêt du nucléaire en Allemagne

Le 6 décembre 2016, le Tribunal constitutionnel allemand a jugé que plusieurs opérateurs du secteur de l'énergie pouvaient prétendre à une indemnisation en raison de la mise à l'arrêt anticipée de sept réacteurs nucléaires décidée par le gouvernement fédéral après l'accident de Fukushima par la treizième modification de la loi sur l'énergie nucléaire (*Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*, 13^e AtG Nouvelle). Dans cette jurisprudence¹¹ dont la portée dépasse le cadre de la politique énergétique menée outre-Rhin, les juges ont donc admis la recevabilité de la plainte déposée en 2012 par *E.ON Kernkraft GmbH*, *RWE Power AG* et le troisième producteur d'énergie en Allemagne, l'entreprise suédoise *Vattenfall AB*. Les requérants estimaient que leur droit fondamental à la propriété, la liberté de pratiquer leur profession et l'égalité dans cet exercice se trouvaient bafoués par le revirement opéré par la chancelière Merkel, alors que la loi précédente venait d'autoriser la prolongation de la durée d'exploitation des réacteurs nucléaires pour une période moyenne de douze années supplémentaires. Impactés par la baisse des prix, la concurrence des énergies renouvelables et la faible rentabilité des centrales à charbon, les producteurs d'électricité d'origine nucléaire considéraient que la décision gouvernementale contribuait à rendre leur situation financière plus difficile encore. La presse allemande faisait état d'une demande de dommages et intérêts s'élevant à près de 15 milliards d'euros, dont près de la moitié pour le seul opérateur E.ON.

Dans un premier temps, la Cour de Karlsruhe a jugé que le dispositif législatif prévoyant une sortie accélérée du nucléaire était effectivement conforme à la Loi fondamentale allemande. Le gouvernement fédéral était ainsi dans son droit de décider, à la suite de la catastrophe de Fukushima, d'une réorientation rapide de la politique énergétique afin de protéger la santé publique et l'environnement. Selon les juges constitutionnels, la qualification d'expropriation n'était pas appropriée en l'absence de privation de propriété par changement d'affectation ou acquisition d'un bien de production par une puissance tierce. Toutefois, le tribunal a bien stipulé que le législateur ne peut intervenir comme il l'entend en matière de droits de propriété : en effet, par sa décision d'une sortie anticipée du nucléaire, le gouvernement a porté atteinte au principe de confiance légitime et ouvert

¹⁰ Pour une jurisprudence fondée sur le principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques, cf. en particulier les décisions n°89-254 DC du 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n°86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, cons. 24 ; n°90-283 DC du 8 janvier 1991, *Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme*, cons. 41 ; n°2011-141 QPC précitée du 24 juin 2011, cons. 8 ; n°2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 79 et 96.

¹¹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 06. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 - Rn. (1-407), http://www.bverfg.de/e/rs20161206_1bvr282111.html

droit aux entreprises de réclamer une compensation à la hauteur du préjudice subi. De ce point de vue, le jugement allemand recoupe celui émis par les Sages saisis de la loi française sur la transition énergétique. Ce verdict a logiquement été salué par les trois énergéticiens auteurs de la requête, dont le contentieux avec les autorités publiques sur les orientations de politique énergétique ne se limite pas à ce seul cas médiatisé.

En octobre 2014, E.ON avait introduit une plainte auprès du tribunal régional de Hanovre contre le gouvernement fédéral et les Länder de Bavière et Basse-Saxe. A la suite de la catastrophe de Fukushima, ces autorités fédérales et fédérées avaient décidé de déconnecter pour une période de trois mois les réacteurs nucléaires entrés en service avant fin 1980 dans le but de procéder à des examens de sûreté. Cette décision concernait notamment les tranches exploitées par E.ON en Bavière (Isar 1) et en Basse-Saxe (Unterweser). Pour compenser les pertes engendrées par cette suspension forcée d'activité, l'entreprise demandait 380 millions d'euros de dommages et intérêts. En juillet 2016, la justice allemande a rejeté la plainte au motif que la société E.ON ne s'était pas immédiatement opposée à la mise à l'arrêt. Or, la loi prévoit expressément que celui qui subit un dommage ne peut prétendre obtenir réparation s'il a omis, en connaissance de cause ou par négligence, d'en empêcher la survenance en activant une voie de droit.

En ce sens, le tribunal de Hanovre a repris la solution retenue par une juridiction homologue de Bonn qui avait rejeté trois mois plus tôt une plainte similaire déposée par la compagnie *Energie Baden-Württemberg AG* (EnBW). En l'espèce, l'énergéticien réclamait près de 260 millions d'euros de dommages et intérêts en réparation du moratoire imposé au réacteur de Neckarwestheim 1 et Philippsburg 1, une compensation qui lui a été refusée pour les mêmes motifs que précédemment évoqué. EnBW est la seule entreprise exploitant des centrales nucléaires en Allemagne à ne pas s'être jointe au recours constitutionnel contre la décision de sortie du nucléaire adoptée par le gouvernement ; son capital étant détenu à plus de 98% par des fonds publics, cette voie d'action ne lui était en effet pas ouverte.

Pour motiver la possibilité d'une indemnisation, la Cour constitutionnelle allemande s'est basée sur le fait que la société E.ON s'était lancée dans un programme d'investissement de plusieurs centaines de millions d'euros en s'appuyant sur le « *concept énergétique à long terme* » soutenu par le gouvernement fédéral fin 2010, qui considérait alors l'énergie nucléaire comme une source énergétique de transition. Avec le revirement de politique amorcé en 2011, ces investissements perdent de leur sens et de leur valeur financière. Aussi les juges constitutionnels ont-ils considéré que le législateur aurait dû prendre en considération de telles conséquences économiques – ici négatives – au titre de la confiance nécessaire aux décisions d'investissement, surtout lorsque celles-ci sont prises sur la base d'orientations portées par des autorités publiques.

La situation est différente pour RWE, car la législation encadrant la sortie du nucléaire constitue à son égard une ingérence dans la situation juridique de la société. D'après la Cour de Karlsruhe, la modification apportée à la loi sur l'énergie nucléaire enfreint le droit de propriété de RWE, dans la mesure où le reliquat du contingent de Mülheim-Kärlich ne pourra plus être utilisé et que l'entreprise ne pourra pas bénéficier d'une indemnisation pour cette

perte d'usage, puisqu'elle a, par le passé, renoncé à toute perspective de compensation sur ce reliquat¹².

En ce qui concerne *Vattenfall*, le Tribunal constitutionnel note à nouveau que l'arrêt des centrales nucléaires exploitées par la société suédoise constitue une violation du droit de propriété ainsi que des principes d'égalité et de confiance légitime, sans qu'aucun régime de compensation n'ait été envisagé. La particularité de la situation de *Vattenfall* réside dans le fait que l'exploitant a été contraint de déconnecter immédiatement du réseau les deux installations (Brunsbüttel et Krümmel) dans lesquelles il est coactionnaire majoritaire. En tant qu'investisseur étranger, *Vattenfall* a déposé, dès 2012, une plainte devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) – tribunal arbitral sous l'égide de la Banque mondiale – contre le gouvernement allemand, demandant une indemnisation de près de 4,7 milliards d'euros pour les pertes d'exploitation subies. Les négociations ont débuté en octobre 2016 et se poursuivent.

Si les énergéticiens sont fondés à demander une compensation « adaptée », la Cour constitutionnelle n'en a pas déterminé le montant. Le gouvernement et les requérants sont simplement invités à trouver un compromis d'ici juin 2018. La bataille juridique se déplace ainsi sur le terrain politique où, en Allemagne comme en France, la question du financement de la réduction de la part du nucléaire dans la production d'énergie reste souvent empreinte d'une grande incertitude.

II. La planification pluriannuelle de l'énergie nucléaire sous l'œil critique de la Cour des comptes et des parlementaires

Dans son rapport public annuel présenté en février 2016, la Cour des comptes s'est intéressée à la stratégie industrielle du groupe EDF en matière de maintenance du parc nucléaire français. Cette analyse a été l'occasion, pour la Cour, de relever le poids de l'incertitude affectant ce secteur dans le contexte de la mise en œuvre de la loi sur la transition énergétique adoptée en 2015 (A).

Si le cadre législatif prévoit désormais une réduction de 75% à 50% de la part du nucléaire dans la production française d'électricité, les autorités publiques ne semblent toutefois pas avoir procédé à une évaluation complète des incidences économiques de cette politique. A l'occasion du débat budgétaire pour l'année 2017, les parlementaires, exerçant leur mission de vigilance politique, ont ainsi observé que ni la programmation pluriannuelle de l'énergie, ni le projet de loi de finances pour l'année à venir, ne traçaient de perspectives concrètes en ce domaine (B).

¹² La centrale de Mülheim-Kärlich, située sur le Rhin près de Coblenche, comporte un réacteur unique. Après seulement treize mois d'exploitation, elle est mise à l'arrêt en 1988, le permis de construire de l'installation ayant été invalidé par la justice administrative. La loi atomique prise en compensation de l'arrêt du site de production a attribué à son exploitant RWE un contingent de quantités d'électricité reportable sur d'autres centrales, en échange duquel l'entreprise renonçait à tout dédommagement.

A. Une évaluation lacunaire des incidences économiques de la réduction de la part du nucléaire dans la production énergétique

En 2016, la Cour des comptes a consacré une partie de son rapport public annuel à la problématique de la maintenance des centrales nucléaires françaises. Cette étude s'inscrit dans la continuité des précédentes publications de la Cour sur le coût de la filière électronucléaire, lequel représente un volume de 220 000 emplois directs et indirects pour un chiffre d'affaires global de l'ordre de 46 milliards d'euros¹³.

Le projet de grand carénage, initié en 2011, regroupe l'ensemble des investissements de maintenance et de modernisation des centrales nucléaires d'EDF jusqu'en 2025. De l'ingénierie à la mise en œuvre, ce programme – estimé à 55 milliards d'euros au moment de son lancement – a pour objectif de consolider les performances d'exploitation, de renforcer la sûreté des installations et de rendre possible la prolongation du parc au-delà de la durée de vie originelle des centrales fixée à 40 ans. A l'horizon 2030, 100 milliards d'euros d'investissement devront être mobilisés pour garantir la maintenance de l'actuel parc nucléaire conformément aux normes de sûreté renforcées à la suite de la catastrophe de Fukushima¹⁴. Par ailleurs, les projets industriels d'EDF devraient nécessiter le recrutement de 110 000 agents directs et indirects d'ici 2020¹⁵.

L'intégralité de ces projections repose toutefois sur l'hypothèse d'un maintien du parc dans son périmètre antérieur à la loi du 17 août 2015. Or, les modifications introduites dans le Code de l'énergie par la politique de transition énergétique pour la croissance verte imposent de redéfinir la place du nucléaire dans la production française d'électricité. Comme l'a relevé la Cour des comptes, de telles dispositions pourraient avoir pour conséquence une réduction drastique de la durée de fonctionnement de certains réacteurs, avec une mise à l'arrêt de plusieurs tranches bien avant l'échéance prévue par EDF. La société exploitante se trouverait alors contrainte d'apporter de substantiels ajustements à son programme initial de maintenance du parc nucléaire.

La fin d'exploitation de plusieurs réacteurs nucléaires aurait un impact incontestable sur les produits aussi bien que sur les charges d'exploitation du groupe qui serait dans le même temps contraint d'anticiper le coût des opérations de démantèlement. La Cour des comptes estime qu'à compter de 2025, les charges d'exploitation seraient réduites jusqu'à 3,9 milliards d'euros annuels et les pertes de recettes pour EDF s'élèveraient chaque année à près de 5,7 milliards d'euros¹⁶. La Cour des comptes a également rappelé que les hypothèses de fermeture de plusieurs réacteurs supposent la mise en place d'un programme modifié de maintenance afin que l'exploitation des réacteurs restant en service s'opère dans des conditions de rentabilité et surtout de sûreté suffisantes. Ces mêmes exigences de sûreté doivent accompagner la fermeture programmée de certains sites.

A ces données, il convient d'ajouter l'indemnisation que l'Etat français devrait verser à l'exploitant des sites de production nucléaire d'électricité pour le préjudice subi du fait de la cessation imposée de manière anticipée d'une part de son activité. La Cour des comptes

¹³ Cour des comptes, *Rapport public thématique. Les coûts de la filière électronucléaire*, janvier 2012 et *Communication à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale. Le coût de production de l'électricité nucléaire*, mai 2014.

¹⁴ Cour des comptes, *Rapport public annuel (RPA)*, 2016, p. 123.

¹⁵ RPA 2016, p. 126.

¹⁶ RPA 2016, p. 124 et 132.

note que le plafonnement de la puissance nucléaire à 63,2 gigawatts aura pour effet de réduire le patrimoine d'EDF de la valeur des actifs de production qui seront fermés, soit une perte de valeur comprise entre 1,7 et 2 milliards d'euros par an¹⁷. Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 2015, l'Etat français devra supporter la charge de l'indemnisation du préjudice subi par EDF en raison de la fermeture de réacteurs. S'agissant du chiffrage de cette compensation, rien n'a pourtant été spécifié. De même, l'impact des dispositions de la loi de transition énergétique sur le coût de l'électricité d'origine nucléaire, sur l'emploi dans le secteur et, plus largement, sur la croissance économique, demeure à évaluer. Ainsi que l'a rappelé la Cour des comptes, « *les conséquences économiques d'une modification du projet de maintenance ne sont pas encore évaluées* », aucune estimation n'ayant été réalisée « *ni par l'Etat, ni par EDF, sur les conséquences économiques potentielles de l'application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* »¹⁸.

Cette absence d'évaluation a d'ailleurs constitué l'un des arguments avancés par les députés lors de la saisine du Conseil constitutionnel. L'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 dispose en effet que les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact dont les documents doivent exposer précisément l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales. Ils doivent également apprécier, pour chaque catégorie de destinataires concernés (personnes physiques comme morales), les coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions à venir en précisant la méthode de calcul employée. Les auteurs de la saisine ont avancé que le rapport sur la loi de transition énergétique rendant compte de l'étude d'impact méconnaissait ces obligations en raison de « *l'insuffisance manifeste de l'évaluation des conséquences économiques, financières et sociales qui résulteraient de la mise en œuvre du plafonnement de la production nucléaire en France à 63,2 gigawatts* ». L'article 187 de l'étude d'impact restait relativement évasif, se contentant d'indiquer que « *les arrêts des installations de production d'électricité au titre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, des plans stratégiques ou du mécanisme de plafonnement pourront, dans certains cas, nécessiter une indemnisation par l'Etat de l'exploitant* », indemnisation qui sera déterminée « *au cas par cas en fonction du contexte particulier de chaque installation* » et « *interviendra notamment si l'exploitant n'a d'autre choix que d'arrêter une installation de production avant la fin de la durée prévue pour son amortissement* ». Les députés ayant saisi le Conseil constitutionnel jugeaient l'évaluation préalable « *très indigente sur l'impact économique et social de la fermeture anticipée d'une installation de production d'électricité, et d'une rafale de fermetures qui s'annoncent d'une vingtaine de réacteurs en moins de 15 ans* »¹⁹.

La loi de transition énergétique étant entrée en vigueur, la Cour des comptes a recommandé que les conséquences industrielles et financières relatives au programme de maintenance des réacteurs nucléaires fassent l'objet d'une évaluation dans l'étude d'impact de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) prévue par l'article 176 de la loi de transition énergétique. La PPE remplace désormais la programmation pluriannuelle des investissements, jusque-là précisée par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les

¹⁷ RPA 2016, p. 133.

¹⁸ RPA 2016, p. 131.

¹⁹ Saisine par 60 députés - 2015-718 DC du 13 août 2015.

orientations de la politique énergétique. Une première PPE doit couvrir les années 2016-2018, une seconde concernera la période 2019-2023. En dépit de ces consignes, le décret relatif à la PPE paru le 27 octobre 2016 ne comprend cependant aucune indication précise quant à l'évolution de la production électrique nucléaire française²⁰.

Seules deux références au nucléaire sont mentionnées dans la PPE – parue avec plusieurs mois de retard sur le calendrier initial. Pour respecter le plafond de 63,2 gigawatts de la capacité nucléaire, il conviendrait d'abroger par décret l'autorisation d'exploiter concernant les deux réacteurs de la centrale haut-rhinoise de Fessenheim. Et pour préparer l'avenir du système énergétique français, il sera nécessaire d'organiser la diversification des filières et viser l'objectif de réduction de 50% de la part du nucléaire dans la production d'électricité d'ici 2025²¹. Les instances consultatives sollicitées pour donner leur avis sur le projet de PPE ont elles-mêmes déploré la faiblesse de son contenu sur ce thème. Le Commissariat général au développement durable jugeait ainsi que « *le volet nucléaire est extrêmement et étonnamment court (deux pages) et traite très brièvement de questions et d'enjeux particulièrement complexes* »²². Plusieurs membres du Conseil national de la transition écologique affirmaient que « *la réduction de la production nucléaire affichée dans la PPE n'est pas suffisante pour atteindre l'objectif fixé par la loi [pour la croissance verte]* », certains allant jusqu'à exprimer leur « *opposition à toute fermeture de centrale nucléaire pour des raisons qui ne relèvent pas de la sûreté* »²³.

L'article 12 du décret du 27 octobre 2016 renvoie à EDF la responsabilité de tracer des perspectives plus détaillées : « *conformément à l'article L. 311-5-7 du Code de l'énergie, dans un délai maximal de six mois à compter de la publication du présent décret, Electricité de France établit un plan stratégique compatible avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie* » afin d'atteindre l'objectif fixé à l'article 1^{er} de la loi de transition énergétique. Il y a toutefois une nette différence entre un plan stratégique et une programmation pluriannuelle. Par ce décret, le gouvernement reporte sur l'entreprise EDF la charge de tracer des lignes directrices en matière énergétique. Or, un plan stratégique tel qu'envisagé par l'article L. 311-5-7 du Code de l'énergie n'a pas vocation à se substituer à une programmation pluriannuelle de l'énergie dont la définition relève des attributions du gouvernement.

La mission parlementaire d'information sur l'application de la loi pour la croissance verte a également dressé le constat selon lequel « *la PPE ne joue pas, ici comme en matière de recherche et développement, son rôle programmatique, en n'anticipant aucune piste* », n'apportant de ce fait « *rien de concret aux dispositions existantes* »²⁴. Le rapporteur de la

²⁰ Décret n°2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, *JO RF* n°0252 du 28 octobre 2016.

²¹ Programmation pluriannuelle de l'énergie, 16 septembre 2016 (mis à jour le 2 novembre 2016), p. 18 et 20, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PPE-complet-1.pdf>.

²² Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la programmation pluriannuelle de l'énergie pour la France métropolitaine, 24 août 2016.

²³ Conseil national de la transition écologique, *Délibération n°2016-07 : avis sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)*, 9 septembre 2016, point 37, p. 5 http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_du_CNTE_-_PPE.pdf.

²⁴ Assemblée nationale, Rapport d'information n°4157 de MM. Jean-Paul Chanteguet, Julien Aubert, Mmes Marie-Noëlle Battistel et Sabine Buis au nom de la mission d'information commune sur l'application de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 26 octobre 2016, p. 346.

mission regrettait que le principe du plafonnement de la production d'électricité d'origine nucléaire ne s'accompagne pas d'une anticipation de ses conséquences. Le caractère « dilatoire » de la PPE se révèle insatisfaisant : « *il ne s'inscrit ni dans la volonté de transition et de programmation à moyen terme qui conduit la présente loi, ni dans la nécessaire sécurisation des exploitants, des acteurs économiques et des citoyens* »²⁵. Qualifiée d'« *occasion manquée* », la mise en œuvre de la loi pour la croissance verte s'effectue donc à ce stade en l'absence de lignes directrices claires quant aux choix futurs.

B. Une stratégie économique sectorielle à l'épreuve du débat budgétaire

Au cours du débat parlementaire sur le projet de loi de finances 2017, le rapporteur du Sénat a également déploré le manque de cohérence et de vision stratégique de la PPE qui ne comporte « *aucune indication relative à l'évolution du parc nucléaire français* » indispensable pour satisfaire les objectifs de la loi de transition énergétique. La commission des finances du Sénat soulignait « *une absence de cadre stratégique et de vision claire quant à l'évolution du mix énergétique français dans les prochaines années, ce qui est dommageable tant pour les industriels que pour les investisseurs et les consommateurs* »²⁶. Elle reprochait au gouvernement de déployer des efforts de communication sur la thématique de l'écologie sans aucune traduction budgétaire concrète. De manière générale, l'adoption du budget 2017 s'est opérée dans des conditions particulières puisque le Sénat a opposé, pour chaque lecture, une question préalable, au motif que la chambre haute « *ne peut débattre d'un projet de loi de finances qui s'apparente à un budget de campagne* », présentant des « *défaillances structurelles* »²⁷ et « *contraire au principe d'annualité budgétaire et qui obère les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale* »²⁸.

En 2017, au sein de la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* », le financement des politiques de l'énergie est notamment assuré par les programmes budgétaires 174 (« *Energie, climat et après-mines* » – pour 456 millions d'euros²⁹) et 345 (« *Services public de l'énergie* »³⁰). Le programme 345 débute sa première année de fonctionnement pour une année complète et s'établit à 2,545 milliards d'euros de crédits de paiement³¹, en augmentation de près de 25% du fait de la budgétisation en année pleine.

²⁵ *Ibid.*, p. 235.

²⁶ Sénat, Rapport n°140 de M. Jean-François Husson fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017 adopté par l'Assemblée nationale, annexe n°10 a « *Ecologie, développement et mobilité durables* », 24 novembre 2016, p. 15 et 21.

²⁷ Sénat, Projet de loi de finances pour 2017, n°28, 30 novembre 2016, p. 7.

²⁸ Sénat, Motion préalable présentée par M. de Montgolfier au nom de la commission des finances tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de finances pour 2017, n°239-242, 19 décembre 2016.

²⁹ Composée des actions 01. Politique de l'énergie ; 04. Gestion économique et sociale de l'après-mines ; 05. Lutte contre le changement climatique ; 06. Soutien.

³⁰ Composée des actions 01. Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain ; 02. Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique ; 03. Soutien à la cogénération ; 04. Compensation carbone ; 05. Frais de support ; 06. Médiateur de l'énergie.

³¹ Selon l'article 8 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractuels dans le cadre des autorisations d'engagement. Ces autorisations constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et sont le support de l'engagement des dépenses qui peuvent s'étaler sur plusieurs années en crédits de paiement.

MISSION « ECOLOGIE, DEVELOPPEMENT ET MOBILITE DURABLES »

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2017 (en €)
203 - Infrastructures et services de transports	3 145 814 963
205 - Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	197 887 166
113 - Paysages, eau et biodiversité	280 894 804
159 - Expertise, information géographique et météorologie	497 084 276
181 - Prévention des risques	227 582 978
<i>dont 09. Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection</i>	<i>62 801 500</i>
174 - Energie, climat et après-mines	456 143 798
<i>dont 01. Politique de l'énergie</i>	<i>3 983 900</i>
345 - Service public de l'énergie	2 545 000 000
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	2 269 350 641
Total	9 619 758 626

Sources : Ministère de l'Economie et des Finances, *Loi de finances initiale pour 2017* ; Décret n°2016-1937 du 29 décembre 2016 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, *JO RF* n°0303 du 30 décembre 2016.

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015³² a mis en place le compte d'affectation spéciale « *Transition énergétique* » (CAS TE) qui, dans le contexte d'une réforme de la contribution au service public de l'électricité, récapitule les dépenses consacrées au financement de la transition énergétique et consolide le suivi, par le Parlement, des recettes et dépenses liées à la politique de l'énergie. Pour la première fois en vigueur sur une année complète, ce compte soutient le développement des énergies renouvelables qui devront représenter 32% de la consommation énergétique finale en 2030 ; s'agissant de l'électricité, il s'agit de porter la part des énergies renouvelables à 40% de la production d'électricité en 2030. Le CAS dédié à la transition énergétique doit aussi financer les engagements de l'Etat, et en particulier le remboursement à EDF des défauts de compensation accumulés au titre des charges du service public de l'électricité entre 2009 et 2015. Dans la loi de finances 2017, le compte d'affectation spécial pour la transition énergétique est doté de 6 983 millions d'euros³³.

³² Loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, *JO RF* n°0302 du 30 décembre 2015.

³³ Assemblée nationale, Rapport n°4125 de M. Marc Goua fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017 (n°4061), annexe n°16 « Ecologie, développement et mobilité durables », 13 octobre 2016, p. 7.

COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE « TRANSITION ENERGETIQUE »

Programme (concerne le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Ouvertes en LFI pour 2017	Ouvertes en LFI pour 2016	Ouvertes en LFI pour 2017
764 - Soutien à la transition énergétique	3 650 000 000	5 680 200 000	3 650 000 000	5 680 200 000
<i>01. Soutien aux énergies renouvelables électriques</i>	<i>3 633 000 000</i>	<i>5 630 300 000</i>	<i>3 633 000 000</i>	<i>5 630 300 000</i>
<i>02. Soutien à l'effacement de consommation électrique</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>03. Soutien à l'injection de bio-méthane</i>	<i>17 000 000</i>	<i>49 900 000</i>	<i>17 000 000</i>	<i>49 900 000</i>
765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique	724 000 000	1 303 000 000	724 000 000	1 303 000 000
<i>01. Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité</i>	<i>194 000 000</i>	<i>1 228 000 000</i>	<i>194 000 000</i>	<i>1 228 000 000</i>
<i>02. Remboursement et dégrèvements de contribution au service public de l'électricité (CSPE)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>03. Remboursement d'anciens plafonnements de CSPE</i>	<i>530 000 000</i>	<i>75 000 000</i>	<i>530 000 000</i>	<i>75 000 000</i>
Total	4 374 000 000	6 983 200 000	4 374 000 000	6 983 200 000

Source : Ministère de l'Economie et des Finances, *Loi de finances initiale pour 2017*.

La production d'électricité d'origine nucléaire n'est pas spécifiquement visée par la mission « *Ecologie, développement et mobilité durables* » ni par le compte d'affectation spéciale dédié à la transition énergétique. En revanche, une part du financement de la politique énergétique est clairement d'origine fiscale. La loi de finances initiale pour 2017 prévoit en effet l'instauration, à la charge des exploitants, de deux taxes additionnelles à celle sur les installations nucléaires de base. L'article 111 de la loi de finances³⁴ évoque la mise en œuvre d'une taxe dite « *de recherche* » reversée à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, et d'une taxe « *d'accompagnement* » au bénéfice des départements de la Meuse et de la Haute-Marne ainsi que des communes dont une partie du territoire est située à moins de 10 kilomètres de l'accès principal aux installations souterraines du laboratoire ou du futur Centre industriel de stockage géologique de déchets radioactifs.

Une question reste toutefois pendante, celle de la budgétisation des indemnités à verser aux exploitants des centrales qui devront cesser leur activité pour se conformer au plafonnement de l'énergie d'origine nucléaire. Pour l'heure, c'est la situation de la centrale de Fessenheim qui est au cœur des débats. En septembre 2014, un rapport publié par la

³⁴ Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, *JO RF* n°0303 du 30 décembre 2016.

commission des finances de l'Assemblée nationale évaluait à près de 5 milliards d'euros le coût de la fermeture de ce centre de production nucléaire d'électricité, dont 4 milliards pour la seule compensation du manque à gagner subi par l'exploitant³⁵.

Les députés à l'origine de la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de transition énergétique faisaient observer que la décision de fermeture de la centrale de Fessenheim ne pouvait pas être adoptée sans en préciser le cadre financier, d'autant que de telles conséquences seraient amenées à se renouveler à chaque fermeture anticipée de centrale. La mission d'information commune sur l'application de la loi du 17 août 2015 reprenait le fond de l'argumentation et considérait que l'absence de programmation de la PPE « est d'autant plus regrettable que la cessation d'exploitation de Fessenheim a donné lieu à des évaluations très disparates, qui ont alimenté la polémique »³⁶. Le montant de l'indemnisation a effectivement beaucoup fluctué au cours des mois précédents.

En mai 2016, l'Etat français, actionnaire majoritaire d'EDF, avait proposé une compensation globale de 100 millions d'euros, bien loin des 2 à 3 milliards d'euros escomptés par l'exploitant. Le 24 janvier 2017, le conseil d'administration d'EDF a adopté le protocole d'indemnisation du préjudice résultant de la fermeture de la centrale de Fessenheim en application de la loi de transition énergétique³⁷. L'indemnisation comporte une part fixe évaluée à 490 millions d'euros (dont 20% versés en 2019 et 80% en 2021) provisionnés pour l'anticipation des coûts à engager pour la fermeture de la centrale (reconversion du personnel, dépenses de démantèlement, de post-exploitation). Le protocole s'appuie également sur une part variable donnant lieu à des versements ultérieurs et représentant le manque à gagner en fonction de l'évolution des prix du marché de l'électricité et du coût de production de la centrale jusqu'en 2041. Le site de production étant exploité avec la participation financière de l'énergéticien allemand EnBW (à hauteur de 17.5%) et de trois sociétés helvétiques (*Alpiq*, *Axpo* et *Bernische Kraftwerke*, à hauteur globale de 15%), ces partenaires industriels pourront, sous conditions, percevoir une quote-part de l'indemnisation du manque à gagner proportionnellement à leurs droits contractuels sur la capacité de production de la centrale.

Trois conditions étaient posées par le conseil d'administration à la présentation de la demande d'abrogation de l'autorisation d'exploitation de la centrale de Fessenheim : l'autorisation de poursuite de l'exploitation de la centrale actuellement à l'arrêt de Paluel 2 (Seine-Maritime), l'entrée en vigueur des autorisations indispensables à la poursuite de la construction de l'EPR de Flamanville 3 (Manche) et la validation par la Commission européenne de la conformité du protocole à la réglementation concernant les aides d'Etat. Successivement, EDF a été autorisée à redémarrer le réacteur 2 de la centrale de Paluel

³⁵ 1 milliard d'euros sera dédié au coût social de la fermeture anticipée (investissements abandonnés, suppression de postes, pertes fiscales pour les collectivités locales). Ce chiffrage est établi en se basant sur une production annuelle stabilisée autour de 10 milliards de kWh, une évolution du prix de l'électricité de 50 à 57,50 € / mégawattheure d'ici 2030, et la possibilité pour EDF d'exploiter ses centrales jusqu'à 60 ans (soit jusqu'en 2040 pour Fessenheim). Assemblée nationale, Rapport d'information n°2233 de MM. Hervé Mariton et Marc Goua au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le coût de la fermeture anticipée de réacteurs nucléaires (exemple de Fessenheim), 30 septembre 2014, p. 31-49. Voir Muriel Rambour, « La transition énergétique, argument de mise à l'arrêt de la centrale nucléaire de Fessenheim ? », in Jean-Marie Pontier, Emmanuel Roux (dir.), *Droit nucléaire. Nucléaire et transition énergétique*, Aix-Marseille, PUAM, 2016, p. 65-88.

³⁶ Assemblée nationale, Rapport d'information n°4157 précité, p. 346.

³⁷ EDF, *Protocole d'indemnisation relatif à la fermeture de Fessenheim. Communiqué de presse*, 24 janvier 2017.

après plus de deux ans d'arrêt suite à la chute d'un générateur de vapeur³⁸. La société a ensuite obtenu l'extension de trois ans – soit jusqu'en avril 2020 – du délai d'autorisation de mise en service du réacteur EPR de Flamanville³⁹. Enfin, le 24 mars 2017, la Commission européenne a informé le gouvernement français que l'indemnisation d'EDF en compensation de la fermeture de Fessenheim n'avait pas à faire l'objet d'un examen plus détaillé au regard des règles portant sur les aides d'Etat. L'avis favorable de l'exécutif européen fait ainsi tomber le dernier obstacle à l'arrêt de la centrale. Un décret pris le 8 avril 2017, deux jours après un conseil d'administration d'EDF, abroge l'autorisation d'exploiter la centrale de Fessenheim, mais à une double condition : que cette fermeture soit indispensable au respect du plafonnement de la capacité nucléaire de 63,2 gigawatts posé par la loi de transition énergétique et que l'abrogation ne prenne effet qu'à compter de la mise en service de l'EPR de Flamanville 3 d'ici au 11 avril 2020⁴⁰.

La question de l'indemnisation d'EDF reste cependant en suspens. Pour l'heure, seule la loi de finances rectificative pour 2016 comporte une avancée sur ce point et prévoit une autorisation d'engagement de 446 millions d'euros au titre de la fermeture de Fessenheim⁴¹. Sans crédits de paiement correspondants, cette ouverture au titre du programme 345 du « *Service public de l'énergie* » était nécessaire pour permettre la conclusion du protocole d'accord d'indemnisation entre l'Etat et EDF⁴². Le rapporteur de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2017 – lui-même coauteur du rapport précité sur le coût de la fermeture de Fessenheim – se félicitait du fait que le principe d'une indemnisation a été enfin acté mais rappelait que le montant de l'indemnisation pourrait être finalement supérieur, étant donné que la procédure juridique est en cours⁴³. De même, la mission d'information commune sur l'application de la loi relative à la transition énergétique regrettait « *le caractère jusqu'ici assez opaque* » que revêt la question du coût du démantèlement du site de Fessenheim notamment et la méthodologie à déployer pour déterminer le préjudice indemnisable⁴⁴.

³⁸ Arrêté du 26 janvier 2017 prorogeant la durée d'arrêt de fonctionnement de l'installation nucléaire de base n°104 exploitée par Electricité de France-société anonyme (EDF-SA) située sur la commune de Paluel (Seine-Maritime), *JO RF* n°0030 du 4 février 2017.

³⁹ Décret n°2017-379 du 23 mars 2017 modifiant le décret n°2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche), *JO RF* n°0071 du 24 mars 2017.

⁴⁰ Décret n°2017-508 du 8 avril 2017 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim, *JO RF* n°0085 du 9 avril 2017.

⁴¹ Projet de loi de finances rectificative pour 2016 renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2016, n°4235, p. 134 ; Assemblée nationale, Rapport n°4272 de Mme Valérie Rabault fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016 (n°4235), tome 1, 1^{er} décembre 2016, p. 52.

⁴² Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, « Etat B, Répartition des crédits pour 2016 ouverts et annulés, par mission et programme, au titre du budget général », *JO RF* n°0303 du 30 décembre 2016.

⁴³ Assemblée nationale, Rapport précité n°4125 de M. Marc Goua fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017, p. 44.

⁴⁴ Assemblée nationale, Rapport d'information n°4157 précité, p. 253-255.

Conclusion

Alors qu'en France les conséquences financières de la transition énergétique ne sont pas précisément évaluées, le Parlement allemand a adopté, en décembre dernier, une loi sur le financement du conditionnement sécurisé des déchets et du démantèlement des centrales dans le cadre de la sortie anticipée du nucléaire. Ce dispositif législatif (*Entsorgungsfondsgesetz*) met en place un fonds public géré au niveau fédéral, destiné à financer le démantèlement et le traitement des déchets moyennement et hautement radioactifs. Les quatre exploitants de centrales en Allemagne (E.ON, EnBW, RWE et *Vattenfall*) apporteraient une contribution à hauteur de 23,6 milliards d'euros à l'horizon 2022 – année à laquelle la dernière centrale nucléaire allemande devrait cesser son activité. Cette enveloppe serait composée de 17,4 milliards d'euros de provisions affectées à la gestion des déchets et d'une prime de 6,2 milliards d'euros permettant aux énergéticiens de se dégager de toute responsabilité dans leur gestion future et de renvoyer les risques et la charge à l'Etat allemand.

Le cadre financier de la transition énergétique en France reste encore incertain. Il est clair que la réduction de la production annuelle d'électricité d'origine nucléaire dépend de plusieurs facteurs (développement des énergies renouvelables, évolution de la consommation électrique, décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire sur l'exploitation des réacteurs...). Cette problématique met surtout en lumière le rôle de chaque acteur institutionnel dans la planification budgétaire relative à ce secteur hautement stratégique. Le gouvernement et le parlement ont participé à l'élaboration d'une législation en matière énergétique sans nécessairement avoir défini le contexte matériel accompagnant cette évolution. C'est en relevant les écueils financiers de la programmation pluriannuelle de l'énergie que plusieurs instances (Autorité environnementale, Conseil national de la transition écologique, mission parlementaire d'information et surtout Cour des comptes) ont rappelé leur rôle fondamental de conseil et d'assistance dans la définition des politiques publiques. En surplomb, le juge constitutionnel rappelle son rôle de garant des principes fondamentaux, ainsi que l'a démontré sa décision à propos de la loi de transition énergétique et des prétentions à l'indemnisation des exploitants de centrales affectés par la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité. Le financement de la politique énergétique ne se réalise pas seulement par le biais des lignes de crédits figurant aux programmes et comptes d'affectation spéciale du budget. Il passe aussi par un engagement de l'Etat dans la refonte de la filière nucléaire et le soutien aux entreprises dans lesquelles il est actionnaire majoritaire. Aussi, la recapitalisation d'EDF et d'AREVA ne manquera pas de soulever, à brève échéance, de nouveaux débats économiques voire constitutionnels.

Mots clés : Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte – Conseil constitutionnel et Cour des comptes – Programmation pluriannuelle de l'énergie – Coût de la filière nucléaire civile – Indemnisation d'une entreprise publique – Loi de finances rectificative pour 2016 – Loi de finances pour 2017.