



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2011

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 14

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES**

**ÉNERGIE**

Rapporteur spécial : M. Marc GOUA

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>I. – LE TRAITEMENT DES RELIQUATS DU PASSÉ</b> .....	7
A.– LA GESTION DE L'APRÈS MINES .....	7
1.– Des effectifs inchangés sur quatre années.....	7
2 – Le <i>statu quo</i> quant aux inégalités entre mineurs.....	8
B.– UNE MESURE AU BÉNÉFICE DE LA LORRAINE .....	8
C.– UN COÛT DE L'ÉLECTRICITÉ FAISANT L'IMPASSE SUR LE FINANCEMENT DU DÉMANTÈLEMENT DES CENTRALES.....	8
1.– Une épée de Damoclès suspendue au-dessus des comptes d'EDF.....	9
2.– Le démantèlement des installations du CEA, utile point de comparaison .....	9
3.– Le point de vue de la direction générale de l'Énergie et du climat .....	10
<b>II.– LA PRÉPARATION DE L'AVENIR AVEC LES ÉNERGIES RENOUVELABLES</b> .....	11
A.– LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES.....	11
B.– L'ENCOURAGEMENT FISCAL À LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE .....	11
1.– La baisse inéluctable du crédit d'impôt développement durable.....	11
<i>a) Les conclusions rigoureuses du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales</i> .....	12
<i>b) Une baisse trop brutale du soutien aux équipements photovoltaïques</i> .....	14
2.–La sous-dotation préoccupante du fonds chaleur .....	14
<b>III.– AUDIT FINANCIER D'AREVA ET D'EDF : BILAN D'ÉTAPE</b> .....	16
A.– LES MODALITÉS DU CONTRÔLE EN COURS.....	16
1.– Des services de l'État soumis à des impératifs contradictoires .....	16
<i>a) Une obligation habituelle de confidentialité</i> .....	16
<i>b) La communication de renseignements aux rapporteurs spéciaux</i> .....	17
2.– ... et soucieux à juste titre de respecter scrupuleusement la légalité .....	17

B.– LA RECONSTITUTION DES DÉCISIONS PASSÉES.....	18
1.– L’explosion des coûts sur le chantier finlandais d’Olkiluoto.....	19
2.– L’acquisition d’UraMin .....	19
a) Une décision prise entre le 7 mai 2007 et le 25 mai 2007 .....	19
b) Un « beau succès » pour l’entreprise ? .....	21
C.– LA SITUATION EN OCTOBRE 2011 .....	21
1.– L’achèvement du chantier d’Olkiluoto .....	22
2.– La gestion de l’héritage UraMin en 2011 .....	22
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>24</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>31</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2011, **98 %** des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

Quelle que soit l'interprétation qu'on retienne de l'accident nucléaire de Fukushima, l'année 2011 aura certainement marqué un **tournant dans l'histoire des politiques énergétiques**. En associant le nucléaire civil à un nom rappelant irrésistiblement l'usage militaire de l'atome et ses effets dévastateurs, la catastrophe a frappé les opinions publiques à travers le monde. Le dernier projet de loi finances initiale de la législature fournit au Rapporteur spécial l'occasion d'élargir le champ de la réflexion à partir de l'examen des crédits du programme *Énergie*.

Les crédits demandés pour le programme n° 174 *Énergie, climat et après-mines* en 2012 s'élèvent à 692,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et **701,2 millions d'euros en crédits de paiement**.

Un exemple illustre les conséquences humaines à très long terme des politiques énergétiques. En dépit de leur faible nombre, les mineurs ardoisiers ne connaîtront pas encore en 2012 d'alignement, en matière de retraites ou de prestations sociales, sur leurs camarades exploitant ou ayant exploité d'autres substances, malgré des engagements pris en 2007.

Le Rapporteur spécial formule par ailleurs quelques observations sur le **coût du démantèlement des centrales nucléaires** et sur la simple possibilité de reconvertir les sites concernés. Sans conteste, l'avenir de la filière nucléaire française se joue sur le fond de préoccupations environnementales croissantes chez nos concitoyens.

Le 21 juin 2011, le bureau de la commission des Finances a chargé le Rapporteur spécial de l'*Énergie* et le rapporteur spécial des *Participations financières de l'État* de conduire un **audit financier d'EDF et d'Areva**. Le présent rapport spécial fait état des premiers résultats obtenus. Ils constituent un bilan d'étape, qui sera complété au cours des prochains mois par d'autres auditions et d'autres contrôles sur pièces et sur place.



## I. – LE TRAITEMENT DES RELIQUATS DU PASSÉ

Le projet annuel de performances pour 2012 présente peu de nouveauté par rapport à celui de l’an dernier. Avec ses 602 millions d’euros, la contribution de l’État au titre du budget de l’Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) constitue l’essentiel des crédits demandés par le Gouvernement.

Il ne s’agit cependant pas du seul héritage du passé dont les finances publiques doivent assurer la charge à moyen terme. Le démantèlement des centrales nucléaires des années 1960 commence à devenir plus qu’un sujet de réflexion financière, comme l’illustre le cas des installations de recherche du Commissariat à l’énergie atomique (CEA).

### A.– LA GESTION DE L’APRÈS MINES

Le nombre d’ayants droit pris en charge par l’ANGDM ne cesse de diminuer avec les années. Au 31 décembre 2010, elle gérait quelque 160 433 personnes. L’effectif devrait, au 31 décembre 2011, s’établir aux alentours de 154 000 personnes.

#### 1.– Des effectifs inchangés sur quatre années

À première vue, la règle de non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux n’a pas trouvé à s’appliquer car cette agence forte de 167 emplois n’en aura perdu en quatre années que deux, du fait des accords sur l’après-mines.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L’ANGDM SUR LA PÉRIODE 2009-2012

(en équivalents temps plein travaillé)

	Réalisation 2009	Réalisation 2010 (1)	LFI 2011	PLF 2012
Emplois (ETP) rémunérés par l’opérateur	167	167	166	165
– sous plafond opérateurs	n.c.	165	164	163
– hors plafond opérateurs	n.c.	2	2	2

(1) La réalisation 2010 reprend la présentation du RAP 2010.

Source : PAP 2011 et PAP 2012.

Le projet annuel de performances pour 2012 ne fournit à ce sujet aucun renseignement concret. Les formules relatives à l’application du non-remplacement sont en revanche très alambiquées. Il est indiqué d’une part que « *les charges de fonctionnement, hors masse salariale et hors charges non décaissables, déjà en diminution depuis les exercices 2009 et 2010, évoluent conformément aux instructions définies par les pouvoirs publics à l’ensemble des opérateurs de l’État grâce à une politique d’optimisation des différents de postes de dépenses.* » (p. 484)

## 2 – Le *statu quo* quant aux inégalités entre mineurs

Les inégalités constatées lors de la liquidation des pensions et des indemnités dont le Rapporteur spécial se faisait l'écho dans son précédent rapport n'ont toujours pas été solutionnées : ces mesures d'alignement n'auraient qu'un impact budgétaire nul ou faible du fait de la baisse mécanique du nombre de personnes concernées. Des promesses ont été faites sur le sujet en 2007, et ne sont toujours pas concrétisées dans le budget 2012.

Il souligne qu'au 10 octobre 2011, terme du délai organique et veille de la réunion de la commission des Finances consacrée aux crédits du programme *Énergie*, les réponses au questionnaire budgétaire concernant l'ANGDM ne lui étaient au demeurant pas parvenues.

### **Proposition du Rapporteur spécial en juin 2011 :**

Surveiller la courbe des départs en retraite afin de les inscrire dans le cadre de la règle.

Aligner les taux de remplacement des retraités des mines partis avant 1982 avec les taux pratiqués aujourd'hui.

Aligner les taux de réversion et les montants des indemnités entre les différentes substances.

### **Mise en œuvre par le Gouvernement pour le PLF 2012 :**

Insuffisante.

## **B.– UNE MESURE AU BÉNÉFICE DE LA LORRAINE**

Il est prévu de prolonger en 2012, au bénéfice de la Lorraine, le Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM), dédié à la reconversion des zones minières. Le cabinet du ministre de l'Énergie s'est engagé à donner la date, présenter les raisons et fournir le détail de cet engagement pris par le Président de la République, pour un coût de deux millions d'euros.

## **C.– UN COÛT DE L'ÉLECTRICITÉ FAISANT L'IMPASSE SUR LE FINANCEMENT DU DÉMANTÈLEMENT DES CENTRALES**

Alors que le Rapporteur spécial avait expressément demandé, dans son questionnaire budgétaire, une décomposition des coûts de l'électricité qui intègre le coût du démantèlement des centrales et du traitement des déchets, le ministre de l'Écologie a fourni sur ce sujet des indications certes solides et détaillées, mais incomplètes. Il signale au demeurant d'emblée que « *le nucléaire est le moyen de production électrique le plus compétitif en base* ». Le Rapporteur spécial voudrait être assez optimiste pour sauter aussi vite à cette conclusion.

### 1.- Une épée de Damoclès suspendue au-dessus des comptes d'EDF

La commission Énergie 2050, à peine installée par la ministre de l'Écologie en septembre 2011, a en effet avancé le chiffre de 750 milliards d'euros pour le démantèlement de toutes les installations nucléaires françaises, soit 58 centrales. Cette instance paraît pourtant peu susceptible d'être hostile aux intérêts de la filière nucléaire, puisque les associations militant contre cette forme d'énergie ont refusé d'y être représentées. Le Rapporteur spécial considère donc que le montant envisagé n'a rien d'une exagération, mais constitue plutôt une hypothèse conservatrice.

Il a été chargé par le bureau de la commission des Finances d'engager un audit financier d'EDF et d'Areva, conjointement avec le Rapporteur spécial des *Participations financières de l'État*, M. Camille de Rocca Serra. Ses travaux d'investigation ont jusqu'à présent porté principalement sur cette deuxième entreprise. Mais le Rapporteur spécial entend analyser prochainement l'ampleur des provisions réalisées par le producteur d'électricité français pour faire face à ses engagements de décontamination complète sur une soixantaine de sites. Au cours des années précédentes, il a reçu à de nombreuses reprises les responsables de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. Le démantèlement d'une installation constitue l'autre volet des coûts induits par la production nucléaire sur le moyen, le long et le très long terme.

### 2.- Le démantèlement des installations du CEA, utile point de comparaison

Avec les membres du bureau de la commission des Finances, le Rapporteur spécial a entendu dans le cadre de ses travaux préparatoires M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Cette institution, la plus ancienne dans le paysage nucléaire français, a en charge les plus vieilles installations construites en France. Celle de Marcoule, dans le Gard, remonte à 1956.

Le CEA dispose ainsi d'une expertise dans le domaine du démantèlement, puisqu'il a déjà dû l'entamer à son échelle. Chaque année, le maintien en l'état des installations fermées et non encore démantelées lui coûte 80 millions d'euros. Ces frais couvrent les dépenses de ventilation et de personnel, les exigences de sécurité imposant sur un site fermé et non décontaminé une présence humaine de tous les instants.

L'obligation de démantèlement fait peser une double contrainte financière. Si les opérations sont repoussées, ces délais induisent des coûts élevés. Une fois lancées, elles imposent à l'utilisateur leur rythme inexorable. M. Bernard Bigot a en effet souligné qu'il ne saurait être alors envisagé de les interrompre. Or elles s'étalent sur une douzaine d'années en moyenne.

« *Rendre un site à l'herbe* » coûte en moyenne 250 millions d'euros au CEA, alors qu'il ne s'agit pas d'installations de production en masse. Après l'avoir laissé liquider tous ses actifs financiers, l'État rachète désormais au CEA ses parts dans Areva pour couvrir les dépenses de démantèlement. Au total, une **provision de 10 milliards d'euros** est inscrite à ce titre dans les comptes du CEA. C'est un utile point de comparaison pour évaluer le poids des engagements qui pèsent sur EDF.

### 3.- Le point de vue de la direction générale de l'Énergie et du climat

Entendu par le Rapporteur spécial, le directeur général de l'Énergie et du climat a indiqué n'avoir pas eu connaissance autrement que par voie de presse des premières estimations qu'aurait avancées la commission Énergie 2050 à peine installée. Selon lui, le montant de 750 milliards d'euros paraît très exagéré, en tout état de cause supérieur du double aux estimations raisonnables maximales. Il n'a pas fait état des évaluations en cours en Allemagne, où l'arrêt complet de l'ensemble des centrales a été décidé au printemps 2011.

Il part au contraire du principe qu'une pleine libération foncière des anciens sites nucléaires français est impossible. Les sites évacués ne pourraient être à son sens reconvertis qu'en sites industriels, certainement pas en zone scolaire ou en aire de pique-nique. L'évocation bucolique d'un retour à l'herbe lui paraît à cet égard relever de la pure imagination. De nouvelles centrales pourraient cependant voir le jour sur les emprises foncières concernées.

## II.- LA PRÉPARATION DE L'AVENIR AVEC LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Malgré les engagements du Grenelle de l'environnement, le projet de loi de finances pour 2012 prévoit de réduire le soutien aux énergies renouvelables, certes souvent critiqué pour son inefficacité. Le régime des concessions hydroélectriques serait aussi réformé.

### A.- LE RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES

Le présent projet prévoit la création d'un compte de commerce relatif aux **concessions hydroélectriques** (article 20). L'évaluation préalable fournie par le Gouvernement indique que certaines concessions devront cesser avant le terme prévu et que les indemnités d'anticipation de l'échéance pourraient coûter plusieurs centaines de millions d'euros à l'État.

Quelles sont les concessions concernées ? Pourquoi faut-il y mettre fin de manière anticipée ? Quelles recettes sont-elles prévues pour compenser cette perte ? Telles sont les questions qui doivent retenir l'attention au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances 2012.

### B.- L'ENCOURAGEMENT FISCAL À LA SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE

Le projet de loi de finances pour 2012 est placé sous le signe de la réduction systématique des niches fiscales jugées coûteuses, inefficaces et particulièrement dangereuses au vu de l'accumulation des déficits et de la tension sur la dette publique. Il convient en effet de rationaliser l'usage de l'instrument fiscal pour orienter les décisions économiques des particuliers et des entreprises dans un sens plus vertueux du point de vue énergétique, en les encourageant à maîtriser leur consommation d'énergie ou à préférer des formes renouvelables.

Pour être juste et efficace, la réduction des niches fiscales en matière énergétique ne peut pourtant être aveugle aux résultats obtenus. Ils sont très inégaux. Plutôt qu'un rabotage systématique, le Rapporteur spécial envisage donc une rationalisation qui soit aussi vertueuse du point de vue des finances publiques, mais induise également une gradation entre les différents dispositifs.

#### 1.- La baisse inéluctable du crédit d'impôt développement durable

Le Rapporteur spécial avait souligné dès l'an dernier la disproportion considérable entre les crédits demandés pour le programme *Énergie* et le volume des dépenses fiscales qui s'y rattachent. Dans son appréciation de la loi de règlement pour 2010, il a par ailleurs jugé en juin 2011 que le suivi de la performance n'est pas adapté à l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses

fiscales, mettant en doute la solidité du rapport qualité/prix du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable <sup>(1)</sup>.

*a) Les conclusions rigoureuses du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*

Le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a confirmé ses analyses dans le rapport qu'il a rendu en juin 2011 aux ministres du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État et de l'Économie, des finances et de l'industrie. La mesure, qui coûte environ deux milliards d'euros par an, est jugée peu efficiente, voire très peu efficiente. Sur une échelle allant de 0 à 3, elle n'obtient en effet que la note de 1. Sans lui dénier toute efficacité, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales lui attribue ainsi la note la plus basse que puisse obtenir une mesure produisant quelque effet.

Au vu des critères retenus par le comité, quatre raisons peuvent expliquer ce mauvais score :

- la mesure n'est pas correctement ciblée ;
- son coût n'est pas raisonnable au regard de son efficacité ;
- l'outil fiscal en lui-même n'est pas efficient ;
- la mesure n'est pas plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou qu'une mesure non financière.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales écarte a priori la première hypothèse, puisqu'il estime que la « *mesure est désormais ciblée sur les équipements les plus performants au plan énergétique ainsi que sur les équipements utilisant les énergies renouvelables* ». La loi de finances pour 2011 a en particulier permis de mettre fin au soutien désordonné aux installations photovoltaïques (*Voir encadré*).

---

(1) Dans le tome II du rapport n° 3544 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement pour l'année 2010, 21 juin 2011.

#### LES MODIFICATIONS DU CRÉDIT D'IMPÔT DÉVELOPPEMENT DURABLE EN 2011

Les articles 36 et 105 de la loi de finances initiale pour 2011 ont modifié le dispositif pour tenir compte de l'évolution de son coût budgétaire. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'installation de matériaux d'isolation thermique des parois opaques (acquisition et pose) est soumise à un plafond de dépenses par mètres carrés fixé par arrêté. Le taux de réduction d'impôt applicable aux équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (panneaux photovoltaïques), fixé à 50 %, a été ramené à 25 % pour les dépenses payées à compter du 29 septembre 2010, puis à 22 % pour celles payées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Le comité souligne cependant que d'autres dispositifs, comme les certificats d'économie d'énergie ou la réglementation thermique, contribuent de manière tout aussi efficace –mais à coût zéro pour l'État– à l'objectif de réduction des consommations d'énergie du parc résidentiel. Il juge que le crédit d'impôt a été versé à des particuliers qui auraient de toute façon engagé ces travaux d'amélioration de leur logement, comme l'expliquait le Rapporteur spécial dans son appréciation de la loi de règlement pour 2010. Le comité estime que ces « *effets d'aubaine* » sont « *de l'ordre de quelques dizaines de pourcents* », soit, pour une dépense totale de deux milliards, une **perte sèche d'au moins 500 millions d'euros**.

Certes, les ventes de pompes à chaleur ont été multipliées par cinq depuis 2005. Mais le comité estime que le crédit d'impôt n'a guère permis d'aider au développement et à la structuration de filières vertes françaises. Il juge au contraire que « *les technologies actuellement aidées par le crédit d'impôt développement durable semblent mûres [sic] et que les industriels français ne paraissent pas avoir d'avance technologique particulière sur leurs concurrents étrangers* ». À l'instar du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, le Rapporteur spécial constate que, si ces techniques ont vraiment atteint la maturité, il est en effet désormais inutile de gonfler la mûre en termes de crédit d'impôt.

**PROPOSITION DU RAPPORTEUR SPECIAL EN JUIN 2011 :**

Développer un dispositif de suivi parallèle de la performance des dépenses fiscales, pour toutes les mesures d'un coût supérieur à 500 millions d'euros.

**MISE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2012 :**

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a rendu public en septembre 2011 son évaluation du crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable. Dans le projet annuel de performances pour 2012, le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable fait l'objet pour la première fois d'une évaluation sur la base des coûts de la tonne de CO<sub>2</sub> évitée par filières éligibles en 2010.

*b) Une baisse trop brutale du soutien aux équipements photovoltaïques*

Consacré à la révision des aides à l'amélioration de la performance énergétique, l'article 43 du projet de loi de finances pour 2012 prévoit une réduction du crédit d'impôt développement durable.

Sans vouloir supprimer toute aide au développement des équipements solaires thermiques et photovoltaïques, le Gouvernement envisage d'instaurer pour eux des plafonds spécifiques. Le taux du crédit d'impôt au solaire photovoltaïque passerait en outre à 15 %. Par ailleurs, la simple pose de doubles vitrages, dite « *fenêtres en action seule* », n'ouvrirait plus droit au crédit d'impôt. Cette mesure répond à des critiques assez fondées sur leurs performances trop basses d'un point de vue énergétique.

Il n'en va pas de même de la réduction du soutien à l'équipement photovoltaïque. La garantie d'un tarif de rachat ne suffit pas, contrairement à ce qu'avance l'évaluation préalable du projet de loi de finances, à soutenir le déploiement de ces équipements. **Même s'il est compréhensible de vouloir instaurer une dégressivité sur des équipements qui deviennent de plus en plus abordables, la mesure proposée intervient de manière trop brutale alors que la filière française est en train de se développer.**

Les industriels ont besoin de visibilité pour assurer leurs investissements. Une baisse graduelle de 10 %, qui pourrait se reproduire chaque année, constituerait un excellent moyen de réduire progressivement la charge liée au coût du crédit d'impôt.

2.-La sous-dotation préoccupante du fonds chaleur

Au demeurant, l'instrument fiscal ne doit pas, même en période de tension sur les finances publiques, se substituer totalement à des dotations budgétaires comme celle du fonds chaleur. Ce fonds créé le 1<sup>er</sup> janvier 2009 avec une dotation d'1,2 milliards d'euros sur la période 2009-2013, a pour vocation le financement de projets dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie à

hauteur de 5,5 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) soit plus du quart de l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement (20 millions de tep supplémentaires à l'horizon 2020).

Il devient le parent pauvre de la politique énergétique, alors qu'il soutient des projets dont l'efficacité énergétique est souvent remarquable. Les filières concernées sont la biomasse, le solaire thermique, la géothermie profonde, la géothermie « intermédiaire » (aquifères ou sous-sol) nécessitant l'usage de pompes à chaleur (PAC) pour relever le niveau de température, les chaleurs fatales, comme celles qui sont issues des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), et le biogaz en injection dans le réseau de gaz naturel.

Ce fonds géré par l'ADEME disposera de 250 millions d'euros pour 2012, alors que les besoins se situeraient autour de 400 millions d'euros.

### III.– AUDIT FINANCIER D'AREVA ET D'EDF : BILAN D'ÉTAPE

Le 21 juin 2011, le bureau de la commission des Finances a chargé le Rapporteur spécial de l'Énergie et le rapporteur spécial des *Participations financières de l'État* de conduire un audit financier d'EDF et d'Areva. Menées principalement par le Rapporteur spécial de l'Énergie, les premières investigations ont jusqu'à présent plus particulièrement porté sur Areva.

#### A.– LES MODALITÉS DU CONTRÔLE EN COURS

Le contrôle budgétaire est une attribution ancienne de la commission des Finances. À quoi bon adopter des crédits, s'il n'était pas possible de vérifier ensuite l'emploi des fonds ? La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a précisé et renforcé les pouvoirs d'investigation des rapporteurs spéciaux définis dans l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. Dans la hiérarchie des normes, la révision du 23 juillet 2008 a consacré la fonction de contrôle du Parlement au niveau constitutionnel.

##### 1.– Des services de l'État soumis à des impératifs contradictoires ...

Aux yeux des agents publics, il peut paraître à première vue difficile de tenir l'équilibre entre les différentes obligations légales et statutaires leur imposant le respect du secret, et l'exigence de communiquer aux rapporteurs spéciaux désignés par la commission des Finances des renseignements qui n'aient pas déjà été diffusés sur la Toile.

##### *a) Une obligation habituelle de confidentialité*

Dans l'exercice de ses activités, tout fonctionnaire est soumis en matière de confidentialité au double respect de la discrétion et du secret professionnel. Selon l'analyse classique, la discrétion et le secret professionnel se distinguent par leur objet : l'une porte sur le fonctionnement interne de l'administration ; l'autre s'attache aux renseignements intéressant des tiers. Dans le cas d'espèce, les fonctionnaires du ministère des Finances sont liés par une obligation de **discrétion** quant à la manière dont opèrent les services et quant au processus décisionnel à l'Agence des participations de l'État. Ils sont liés par une obligation de **secret professionnel** quant aux renseignements qui seraient parvenus à leur connaissance, dans l'exercice de leurs fonctions, relativement à la situation des entreprises contrôlées, de leur personnel, de leurs clients ou de leurs fournisseurs.

Le chef du service des participations financières siège en outre ès qualités au directoire d'Areva et au conseil d'administration d'EDF, en tant que représentant de l'État. À ce titre, lui sont opposables les dispositions du code de commerce qui prévoient que les « *membres du directoire et du conseil de surveillance, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions de ces*

organes, [ou encore : les administrateurs, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration,] sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et désignées comme telles par le président » (articles L. 225-37 et L. 225-92). Cette disposition spécifique se superpose aux obligations générales incombant aux fonctionnaires. Elle les renforce, mais ne couvre qu'une partie des renseignements recueillis.

*b) La communication de renseignements aux rapporteurs spéciaux*

Le principe de non-divulgateion entre apparemment en contradiction avec l'obligation de communiquer aux rapporteurs spéciaux des assemblées « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration » (article 57 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001). Nul n'est censé ignorer la loi. Il appartient cependant aux rapporteurs spéciaux de s'assurer que le cadre juridique est connu de toutes les parties prenantes aux investigations sur pièces et sur place, et d'expliquer le cas échéant à leurs interlocuteurs comment des principes concurrents peuvent s'articuler.

Sans conteste, l'obligation fixée par l'ordonnance du 30 décembre 1958 et par la loi organique relative aux lois de finances doit être considérée comme une exception au régime de principe. Si ces dispositions organiques ne revêtaient pas de caractère dérogatoire, elles seraient en effet dépourvues de toute portée. Alors qu'en principe, la divulgation d'information constitue une faute, la transmission est donc de règle dans le cas où la demande émane d'un rapporteur spécial. L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 est sans équivoque sur ce point et inclut même des dispositions à caractère pénal : « *Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs d'investigations [du rapporteur spécial] est puni de 15 000 euros d'amende* » (article 164-IV).

Les seules exceptions qui puissent être elles-mêmes apportées à cette exception concernent le secret médical, le secret de l'instruction et les « *sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État* ». Les deux premiers ne paraissent pas pouvoir être invoqués dans le cadre du contrôle de personnes morales n'étant pas parties à un procès pénal. Le thème de la sûreté des centrales nucléaires offre plus de prise à une classification « *confidentiel défense* » ou « *secret défense* », ces deux catégories n'établissant qu'une différence de degré entre les renseignements ne pouvant être transmis sous aucun motif. S'agissant toutefois de l'examen de la solidité financière de deux entités économiques, l'argument reste inopérant.

2.- ... et soucieux à juste titre de respecter scrupuleusement la légalité

Dans un esprit de responsabilité, le Rapporteur spécial conduit ses investigations sur pièces et sur place de manière à conserver leur caractère confidentiel aux renseignements recueillis sur les deux entreprises. Alors qu'elles

ont perdu un tiers de leur valeur depuis le début de l'année, il semble impératif de se garder de toute divulgation susceptible de faire baisser encore la valeur d'actifs patrimoniaux détenus en dernier ressort par les contribuables.

À l'inverse, une communication déficiente sème la panique sur les marchés qui, dans le silence des institutions de contrôle, ont tôt fait d'imaginer le pire. Sur le strict plan de l'information financière, la rétention de renseignements apparaît donc souvent contre-productive. En tout état de cause, les erreurs de gestion relevées par le Rapporteur spécial au cours de ses contrôles pèsent certes sur la situation actuelle d'Areva, mais n'apparaîtront pas comme une nouveauté aux yeux des investisseurs.

Après diverses péripéties, les services de l'Agence des participations de l'État s'acquittent de leurs obligations envers le Rapporteur spécial en mettant à disposition dans leurs locaux de Bercy tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'il demande. Une première visite a eu lieu le 27 septembre 2011 à 8 heures 30. L'examen approfondi des notes de suivi des entreprises a permis de réaliser des progrès dans la compréhension du bilan comptable et la politique d'acquisition d'EDF et d'Areva.

## B.– LA RECONSTITUTION DES DÉCISIONS PASSÉES

Les premières investigations du Rapporteur spécial se sont principalement concentrées sur Areva. Le mardi 14 juin 2011, la commission des Finances avait entendu Mme Anne Lauvergeon, peu avant son départ de la présidence du directoire, au sujet de la situation de l'entreprise. Le contrôle sur pièces et sur place a permis d'affiner et d'approfondir, parfois d'infirmer, certains renseignements alors obtenus.

Deux écueils sont à éviter dans l'examen de la situation de l'entreprise. Il convient d'abord de se garder de l'illusion rétrospective, qui fait bon marché de la dimension temporelle, et rend tout le monde clairvoyant *a posteriori*. Il faut ensuite prendre en compte l'asymétrie d'information, qui opère à tous les niveaux, entre contrôleur et contrôlé. Au cours des travaux parlementaires à l'issue desquels l'ancien service des participations financières de l'État fut renommé Agence des participations de l'État, un économiste a ainsi décrit le phénomène en 2003 :

*« Vous avez beau faire, l'entreprise, le management interne, la direction interne de l'entreprise en saura toujours infiniment plus que le contrôleur le plus avisé, le plus subtil et le plus entreprenant sur l'état interne de l'entreprise. On est donc confronté à un phénomène irréductible qui réside dans l'asymétrie de l'information »<sup>(1)</sup>.*

---

(1) *Audition de M. Élie Cohen, douzième législature, rapport n° 1004 du 3 juillet 2003 de MM. Philippe Douste-Blazy, Président, et Michel Diefenbacher, Rapporteur, au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision.*

## 1.- L'explosion des coûts sur le chantier finlandais d'Olkiluoto

À de nombreuses reprises au cours des dernières années, le Rapporteur spécial s'est penché sur les difficultés de la construction d'un EPR en Finlande, à Olkiluoto. Le retard accumulé s'élève à quatre années et demie par rapport à ce que prévoyait le contrat avec l'électricien finlandais. Les notes consultées à l'APE ont permis de préciser la vision des choses.

Il apparaît tout d'abord en filigrane qu'Areva s'est engagé non seulement sur la livraison d'une installation, mais aussi, dans une certaine mesure, sur la production à venir de la centrale. L'exposition d'Areva sur le dossier finlandais est donc certainement supérieure à ce qui avait été annoncé à la représentation nationale.

Le document de référence publié sur le site Internet d'Areva répertorie la liste des provisions que l'entreprise a dû passer dans ses comptes au titre du chantier d'Olkiluoto. Elles se chiffrent souvent en centaines de millions d'euros. En 2011, une huitième provision s'ajoute à toutes les précédentes. Rien ne semble indiquer que ce soit la dernière.

Les services de l'APE semblent enfin mettre en doute l'argumentation d'Areva selon laquelle ces difficultés seraient dues à des « *facteurs aléatoires* », et non à des facteurs « *structurels* ». Ils apparaissent cependant totalement dépendants de l'entreprise pour connaître le suivi du chantier. Le coût final sera certainement astronomique.

## 2.- L'acquisition d'UraMin

Le suivi de l'acquisition d'UraMin présente les mêmes traits : forte dépendance vis-à-vis de l'entreprise contrôlée, distance critique et capacité d'analyse insuffisante, explosion des coûts pour le contribuable.

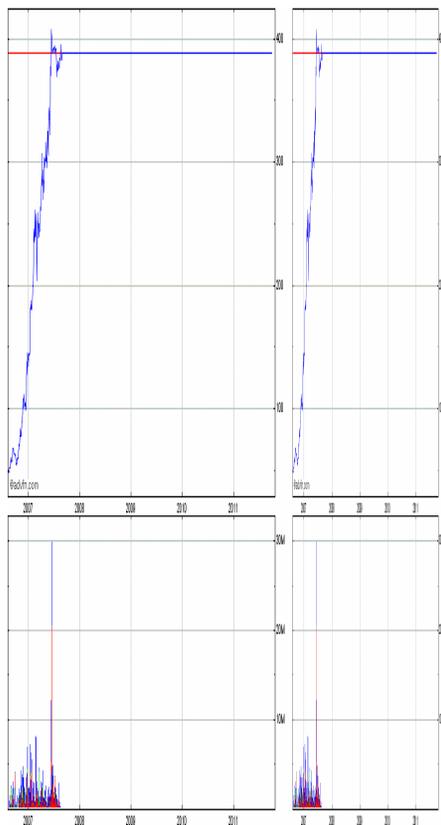
### *a) Une décision prise entre le 7 mai 2007 et le 25 mai 2007*

À elles seules, les dates des notes consultées dans les services de l'APE amènent à mettre en doute le caractère optimal du processus décisionnel qui a conduit à l'acquisition d'UraMin par Areva. Les deux plus pertinentes remontent en effet aux 7 mai 2007 et 25 mai 2007, à une période d'installation ou de transition politique entre le deuxième tour des élections présidentielles et le premier tour des élections législatives.

Alors que le ministre de l'Économie est censé expédier les affaires courantes (le 7 mai 2007), ou qu'il vient tout juste d'être nommé (le 25 mai 2007), les services lui recommandent, voire lui présentent comme inéluctable, une acquisition de très grande ampleur, évaluée à 1,6 milliard d'euros. L'intervalle entre ces deux dates est prétendument mis à profit pour effectuer des diligences complémentaires. L'enjeu principal est celui des réserves d'uranium, ce qui suppose une exploration matérielle sur place. Dans un laps de temps si court, le supplément d'information ne peut pourtant être que de nature scripturale.

Le Rapporteur spécial reconnaît qu'à cette époque règne en outre le spectre de la pénurie d'uranium qui pourrait frapper les centrales nucléaires à un horizon de trente à quarante années. Le cours de cette matière première atteint ainsi des sommets. Le titre d'UraMin suit une évolution comparable, mais plus vertigineuse encore.

**L'ENVOLÉE FARAMINEUSE DU TITRE URAMIN  
AVANT L'ACQUISITION PAR AREVA EN 2007**  
(en centimes de dollars canadiens)



Source : ADVFN.

Plusieurs raisons sont successivement mises en avant par l'Agence des participations de l'État pour faire avaliser l'acquisition. Tantôt il est indiqué que l'électricien chinois, qui possède des parts dans le fonds d'État Tian Hua, met comme condition *sine qua non* à l'achat de centrales EPR un accès direct à l'approvisionnement en uranium. Cela obligerait Areva à sécuriser une source, mais limiterait aussi sa participation à 51 % dans UraMin, soit un coût de 700 millions d'euros. Dans l'immédiat, Areva achèterait cependant la totalité des parts, en réalisant un portage au profit du consortium chinois.

Tantôt l'urgence est décrétée, au motif qu'UraMin a fixé au 31 mai 2007 la date limite d'une opération d'achat de ses titres. Personne ne s'étonne que le calendrier puisse être fixé par le vendeur. L'urgence invoquée cache pourtant mal sa ressemblance avec les méthodes de marketing en usage dans la grande distribution à l'occasion des ventes *flash* de fruits et légumes.

Dans ces circonstances, tout devrait inciter à la retenue, et en premier lieu le respect du temps démocratique. Pourtant l'entreprise, et les services du ministère à sa suite, paraissent au contraire placer insensiblement l'autorité politique devant le fait accompli. Le 15 juin 2007, Areva annonce une offre publique d'achat sur Uramin sur la base d'un prix de 7,7 dollars américains par action, soit une prime attractive hors dividende de 21 % sur le cours moyen pondéré vingt jours au 8 juin 2007. Le communiqué d'Areva indique que le conseil d'administration d'UraMin a jugé que l'offre « *était dans le meilleur intérêt de[ses] actionnaires* ».

*b) Un « beau succès » pour l'entreprise ?*

En juillet 2007, l'acquisition récente est encore qualifiée par les services de l'APE de « *beau succès* ». Au fil des années, les réserves d'uranium chez UraMin, d'abord chiffrées à 90 000 tonnes au total, baissent cependant à vue d'œil.

Deux des trois gisements sont « *réévalués à la baisse* » (*sic*), en particulier en Namibie. « *Du fait du ralentissement volontaire du développement du site de Trekkopje, nous avons pris en 2010 une dépréciation de 126 millions d'euros* », explique ainsi Mme Anne Lauvergeon quatre ans plus tard devant la commission des Finances. Il peut sembler paradoxal de s'infliger à soi-même une diminution d'activité aussi destructrice de valeur. Le coût d'extraction du minerai namibien est évoqué.

Mais la chute des cours de l'uranium est loin d'expliquer à elle seule la perte de substance financière liée à l'opération sur UraMin. Les réserves ont en outre été grossièrement surestimées au moment de l'acquisition et les 55 000 tonnes escomptées ne sont pas présentes dans le sol namibien.

Dans le même temps, l'opération de portage de parts d'Areva pour le compte du consortium chinois fait long feu. Areva reste propriétaire de 100 % des parts de la filiale.

### C.- LA SITUATION EN OCTOBRE 2011

Les membres du directoire d'Areva ont éclairé le Rapporteur spécial de manière très instructive au cours de leurs entretiens avec lui.

## 1.- L'achèvement du chantier d'Olkiluoto

Le directeur général adjoint du groupe Areva a apporté au Rapporteur spécial des renseignements de première main sur la conduite du chantier finlandais, puisqu'il a passé de longs mois sur place.

Il n'a pas minimisé les difficultés rencontrées avec le client TVO, en déplorant que les relations de confiance qui doivent exister entre des partenaires commerciaux ne soient plus là. Le client finlandais a en effet poussé au point extrême la logique d'une livraison clefs en main. Dans cette situation délicate, Areva a cependant d'ores et déjà réalisé, même avec retard, 80 % du projet. Les travaux de génie civil ont eu lieu, l'accent porte désormais sur la réalisation du contrôle de commande. Le niveau de risque a par suite fortement décru.

Les liens contractuels qui subsistent entre Areva et son client définissent le cadre procédural de leurs échanges. Le groupe Areva tiendra ses engagements, qui portent de manière très classique, quant à l'équipement concerné, sur sa capacité de production maximale, sa disponibilité, et sa mise en service dans le temps. Les membres du directoire ont fait part au Rapporteur spécial du détail exact de ces garanties. Elles lui paraissent fixées à un niveau raisonnable.

Avec le temps, malgré les fortes pertes enregistrées sur Olkiluoto, les membres du directoire estiment qu'Areva peut encore espérer, en commercialisant un nombre suffisant d'EPR désormais standardisés, atteindre l'échelle critique de rentabilité. Sans conteste, le chantier finlandais aura cependant reculé l'horizon de cette échéance.

Les montants des dépassements de travaux qui ont été indiqués au Rapporteur spécial lors des auditions ne semblent pas correspondre à ceux retenus par le Président (*Voir communiqué d'Areva du 12 octobre 2011 et note p. 27*).

## 2.- La gestion de l'héritage UraMin en 2011

Le responsable de la branche minière a fourni des éléments sur les différentes méthodes scientifiques employées pour détecter la présence d'uranium. À ce sujet, il a souligné qu'un taux de radioactivité élevé dans le sol ne permet pas de conclure nécessairement à la présence d'uranium. Par un effet d'hystérèse, des traces de radioactivité peuvent en effet subsister dans le sous-sol alors même que les mouvements géologiques ont emporté plus loin le métal.

Seules des analyses chimiques du minerai prélevé par carottage permettent de lever toute ambiguïté sur sa teneur. La densité des prélèvements constitue un autre paramètre à prendre en compte. Trop espacés, ils peuvent eux aussi induire des conclusions erronées sur la teneur en uranium. Tout acquéreur de projets miniers doit donc être très attentif au maillage des relevés par carottage.

Depuis 2007, Areva a développé sa capacité interne d'expertise. La décision stratégique prise à cette époque a eu au moins cet effet positif. Quant aux trois sites d'UraMin, ils ne sont pas tous aussi décevants que le projet namibien. Là, la ressource est présente, mais les coûts d'exploitation seront certainement très élevés, de sorte qu'il est difficile de considérer toujours ces ressources comme des réserves de métal au sens strict de la terminologie minière. Parallèlement, les cours de l'uranium ont baissé de 57 % entre le moment de l'acquisition d'UraMin et aujourd'hui.

En Afrique du Sud et en Centrafrique, le sous-sol pourrait receler plus de réserves qu'il n'était attendu. Comme l'a souligné le directeur financier d'Areva, les conséquences de cette nouvelle répartition sont asymétriques au niveau comptable. Seules les moins-values sont provisionnées, sans pouvoir être compensées par la prise en compte des bonnes surprises sur d'autres sites.

En tout état de cause, l'entreprise assume ses responsabilités et s'emploie activement à tirer le meilleur parti de l'acquisition des trois sites d'UraMin dans les années à venir.

Les interlocuteurs ont indiqué au Rapporteur spécial qu'ils ne pouvaient actuellement donner le montant prévisionnel de provisions. Ils attendent d'autres expertises avant de prendre une éventuelle décision.

Compte tenu des retards pris dans la communication des éléments, le Rapporteur spécial sollicite la possibilité de poursuivre son expertise sur Areva et EDF.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mardi 11 octobre 2011 à 16 heures 15, la Commission examine les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables.*

**M. Marc Goua, rapporteur spécial sur les crédits relatifs à l'énergie de la mission Écologie, développement et aménagement durables.** Mon intervention sera divisée en deux parties : tout d'abord, une présentation rapide du projet annuel de performances, ensuite un point d'étape sur l'audit des comptes d'EDF et d'Areva, mission qui m'a été confiée par le bureau de la commission des finances le 21 juin 2011.

S'agissant du projet annuel de performances, la contribution de l'État au titre du budget de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) constitue l'essentiel des crédits demandés par le Gouvernement, soit 602 millions d'euros.

Deux points sont à noter. Tout d'abord, la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'est pas appliquée au sein des effectifs de l'ANGDM, en vertu d'un accord sur la gestion de l'après-mines. Ensuite, les inégalités constatées lors de la liquidation des pensions et des indemnités, dont je me faisais l'écho dans mon précédent rapport, n'ont toujours pas été résolues : ces mesures d'alignement n'auraient qu'un impact budgétaire nul ou faible du fait de la baisse mécanique du nombre de personnes concernées : 5 % de moins chaque année. Les promesses faites sur le sujet en 2007 ne sont toujours pas concrétisées dans le projet de budget 2012. Or un amendement du Gouvernement proposera de réduire de 20 millions d'euros l'enveloppe initiale pour la ramener à 582 millions d'euros.

En ce qui concerne le coût de l'électricité – nous venons de rencontrer la Commission de régulation de l'énergie –, les crédits font l'impasse sur le financement du démantèlement des centrales.

J'entends analyser prochainement l'ampleur des provisions réalisées par EDF pour faire face à ses engagements de décontamination complète sur une soixantaine de sites. J'avais expressément demandé, dans le questionnaire budgétaire, une décomposition des coûts de l'électricité qui intègre le coût du démantèlement des centrales et du traitement des déchets : le ministère de l'Écologie a fourni sur le sujet des indications certes solides et détaillées, mais incomplètes.

Le démantèlement des installations du CEA nous fournit un utile point de comparaison pour évaluer le poids des engagements qui pèsent sur EDF et qui seront, à n'en pas douter, considérables sur le plan financier. La commission Énergie 2050 a en effet avancé le chiffre de 750 milliards d'euros pour cinquante-huit centrales.

Dans la foulée des conclusions rigoureuses du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, une baisse du crédit d'impôt développement durable (CIDD) semble inéluctable, ce qui n'est pas sans poser la question du financement des énergies renouvelables. Dès le départ, le dispositif était mal ciblé : pour être juste et efficace, la réduction des niches fiscales en matière énergétique ne saurait être aveugle aux résultats obtenus, qui sont très inégaux. Plutôt qu'un rabotage systématique, j'envisage une rationalisation qui soit aussi vertueuse du point de vue des finances publiques tout en induisant une gradation entre les différents dispositifs.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales écarte également l'idée du rabotage systématique, puisqu'il estime que la « *mesure est désormais ciblée sur les équipements les plus performants au plan énergétique ainsi que sur les équipements utilisant les énergies renouvelables* ».

À l'instar du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, je constate que, si ces techniques ont vraiment atteint la maturité, il est désormais inutile de gonfler la voile en termes de crédit d'impôt. La mesure, qui coûte quelque 2 milliards d'euros par an, est jugée peu efficace, voire très peu efficace. La difficulté, ici comme ailleurs, demeure l'instabilité de notre réglementation.

S'agissant de la réduction du soutien à l'équipement photovoltaïque, la garantie d'un tarif de rachat ne suffit pas à soutenir le déploiement de ces équipements, contrairement à ce qu'avance l'évaluation préalable du projet de loi de finances. Même s'il est compréhensible de vouloir instaurer une dégressivité sur des équipements qui deviennent de plus en plus abordables, la mesure proposée intervient de manière trop brutale alors que la filière française est en voie de développement. On a confondu l'installation avec la création d'une véritable filière. C'est au moment où la filière se développe en France qu'on prend ces mesures, sans doute nécessaires, mais qui mettent à mal la production.

Les industriels ont besoin de visibilité pour assurer leurs investissements. Une baisse graduelle de 10 %, qui pourrait se reproduire chaque année, constituerait un excellent moyen de réduire progressivement la charge liée au coût du crédit d'impôt.

La sous-dotation du fonds chaleur est, quant à elle, préoccupante.

Au demeurant, l'instrument fiscal ne doit pas, même en période de tension sur les finances publiques, se substituer totalement à des dotations budgétaires comme celle du fonds chaleur. Ce fonds, créé le 1<sup>er</sup> janvier 2009 avec une dotation d'1,2 milliard d'euros pour la période 2009-2013, a pour vocation le financement de projets dans les secteurs de l'habitat collectif, du tertiaire et de l'industrie à hauteur de 5,5 millions de tonnes équivalent pétrole (TEP), soit plus du quart de l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement – 20 millions de TEP supplémentaires à l'horizon 2020.

Le fonds chaleur devient le parent pauvre de la politique énergétique, alors qu'il soutient des projets dont l'efficacité énergétique est souvent remarquable. Les filières concernées sont la biomasse, le solaire thermique, la géothermie profonde, la géothermie « intermédiaire » (aquifères ou sous-sol) nécessitant l'usage de pompes à chaleur (PAC) pour relever le niveau de température, les chaleurs fatales, comme celles qui sont issues des usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), et le biogaz en injection dans le réseau de gaz naturel.

Ce fonds, géré par l'ADEME, aura à sa disposition 250 millions d'euros en 2012, alors que les besoins réels se situeraient autour de 400 millions d'euros. La sous-dotation du fonds chaleur est donc un élément préoccupant que le Gouvernement doit résoudre au plus vite, en raison de l'efficacité du dispositif en termes d'économies d'énergie.

Comme je l'ai rappelé, le 21 juin 2011 le bureau de la commission des Finances m'a chargé, en tant que rapporteur spécial sur l'*Énergie*, et conjointement avec le rapporteur spécial sur les *Participations financières de l'État*, de conduire un audit financier d'EDF et d'Areva. M. Camille de Rocca Serra a souhaité s'y associer dans un premier temps. Après diverses péripéties – j'use d'une litote –, les services de l'Agence des participations de l'État (APE) se sont acquittés de leurs obligations à mon égard en mettant à ma disposition dans leurs locaux de Bercy tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif que j'avais demandés. Une première visite a eu lieu le 27 septembre 2011 à 8 heures 30 alors que la demande initiale avait été envoyée fin juin. L'examen approfondi des notes de suivi des entreprises a permis de réaliser des progrès dans la compréhension du bilan comptable et la politique d'acquisition d'EDF et d'Areva. Les premières investigations ont principalement porté sur Areva, dont nous avons reçu aujourd'hui les principaux dirigeants : la visite à l'APE a permis de déclencher des rencontres intéressantes.

À de nombreuses reprises au cours des dernières années, nous nous sommes penchés sur les difficultés de la construction d'un EPR en Finlande, à Olkiluoto. Le retard accumulé s'élève à quatre années et demie par rapport à ce que prévoyait le contrat avec l'électricien finlandais. Les notes consultées à l'APE ont permis de préciser notre vision des choses.

Il apparaît qu'Areva s'est engagé non seulement sur la livraison d'une installation, mais aussi, dans une certaine mesure, sur la production à venir de la centrale – je vous ferai part, à ce sujet, d'informations de toute dernière minute. L'exposition d'Areva sur le dossier finlandais est donc certainement supérieure à ce qui avait été annoncé à la représentation nationale.

Les provisions que l'entreprise a dû passer dans ses comptes au titre du chantier d'Olkiluoto s'élèvent aujourd'hui à 2,6 milliards d'euros, ce qui fait plus que doubler le coût du chantier – quelque 3 milliards à l'origine – : nous en

arrivons donc à quelque 6,6 milliards <sup>(1)</sup> ! En 2011, une huitième provision s'ajoute à toutes les précédentes : or rien ne semble indiquer que ce soit la dernière.

Les services de l'APE semblent enfin mettre en doute l'argumentation d'Areva selon laquelle ces difficultés seraient dues à des « facteurs aléatoires » et non à des facteurs « structurels » : ces services apparaissent cependant totalement dépendants de l'entreprise pour connaître le suivi du chantier, et le coût final sera certainement astronomique. À l'heure actuelle, 80 % des travaux ont été effectués. On peut considérer que les provisions à venir seront moins importantes, mais leur montant est pour l'heure considérable. Quelques EPR du même type sont en commande : il en faudrait toutefois un grand nombre pour amortir la courbe d'expérience, très coûteuse en l'occurrence.

Le suivi de l'acquisition d'UraMin présente les mêmes traits : une forte dépendance vis-à-vis de l'entreprise contrôlée, une distance critique et une capacité d'analyse insuffisantes, ainsi qu'une explosion des coûts pour le contribuable.

Les dates des notes consultées dans les services de l'APE sont suffisantes pour douter du caractère optimal du processus décisionnel qui a conduit à l'acquisition d'UraMin par Areva. Les deux documents les plus pertinents remontent en effet au 7 mai 2007 et au 25 mai 2007, c'est-à-dire à une période d'installation ou de transition politique entre le second tour de l'élection présidentielle et le premier tour des élections législatives.

Alors que le ministre des Finances est, le 7 mai 2007, censé expédier les affaires courantes ou qu'il vient, le 25 mai 2007, d'être tout juste nommé, les services lui recommandent, voire lui présentent comme inéluctable une acquisition de très grande ampleur, évaluée à 1,6 milliard d'euros, auquel il convient d'ajouter différentes sommes, le total atteignant 2 milliards. L'intervalle entre ces deux dates est prétendument mis à profit pour effectuer des diligences complémentaires. L'enjeu principal est celui des réserves d'uranium, ce qui suppose une exploration matérielle sur place. Or, dans un laps de temps si court, le supplément d'information nécessaire n'a pu être que très parcellaire et l'acquisition s'est faite à partir de l'estimation d'un cabinet commandité par UraMin – une audition vient de nous apprendre que personne, au sein d'Areva, à l'époque, n'était compétent pour aller vérifier si l'appréciation du cabinet était pertinente.

---

(1) À la suite de la réunion, et eu égard à l'interprétation donnée à ce chiffre dans plusieurs organes de presse, M. Philippe Knoche, membre du directoire d'Areva, a fourni au Rapporteur spécial une décomposition du montant, qui permet d'affiner l'approximation avancée. En ajoutant le coût de l'EPR pour l'opérateur finlandais TVO (3 milliards d'euros) aux provisions passées par Areva (2,6 milliards d'euros), le total s'élève à 5,6 milliards d'euros. Mais il convient de prendre aussi en compte l'inflation et le montant des pertes de Siemens, sur lesquelles l'entreprise allemande s'est bornée à donner des indications, mais sans fournir de chiffres précis. Le coût final du projet sera donc sans doute proche de celui de l'EPR de Flamanville, soit 6 milliards d'euros. En mentionnant un chiffre situé dans la tranche supérieure de cette fourchette, le Rapporteur spécial n'annonce en rien le passage prochain par Areva d'une nouvelle provision d'un milliard d'euros.

Je rappelle que règne à l'époque le spectre d'une pénurie d'uranium pouvant frapper les centrales nucléaires à un horizon de trente à quarante années. Le cours de cette matière première atteignait alors des sommets et le titre d'UraMin suivait une évolution plus vertigineuse encore. Plusieurs raisons sont successivement mises en avant par l'Agence des participations de l'État pour faire avaliser l'acquisition.

Tantôt il est indiqué que l'électricien chinois, qui possède des parts dans le fonds d'État Tian Hua, met comme condition *sine qua non* à l'achat de centrales EPR un accès direct à l'approvisionnement en uranium, ce qui obligerait Areva à sécuriser une source, mais limiterait *in fine* sa participation à 51 % dans UraMin, soit un coût de 700 à 800 millions d'euros. Il était prévu que, dans l'immédiat, Areva achèterait la totalité des parts, en réalisant un portage au profit du consortium chinois. Tantôt l'urgence est décrétée, au motif qu'UraMin a fixé au 31 mai 2007 la date limite d'une opération d'achat de ses titres. Personne ne s'étonne que le calendrier puisse être fixé par le vendeur. L'urgence invoquée ne justifie pourtant pas à elle seule une prise de risque aussi considérable pour les finances du groupe.

Dans ces circonstances, tout devait inciter à la retenue, et en premier lieu le respect du temps démocratique. Pourtant l'entreprise et, à sa suite, les services du ministère paraissaient au contraire placer insensiblement l'autorité politique devant le fait accompli.

Le 15 juin 2007 Areva annonce une offre publique d'achat sur UraMin sur la base d'un prix de 7,70 dollars américains par action, soit une prime attractive hors dividende de 21 % sur le cours moyen pondéré de vingt jours au 8 juin 2007. Areva avait pris 5 % de participation quelque temps auparavant, taux d'acquisition qui n'oblige à aucune publicité auprès des marchés : l'information concernant l'OPA ne pouvait donc pas provenir de cette prise de participation. Elle n'en a pas moins circulé, provoquant l'envol du cours d'UraMin.

À l'époque, le communiqué d'Areva indique que le conseil d'administration d'UraMin a jugé que l'offre « *était dans le meilleur intérêt de [ses] actionnaires* ». En juillet 2007, l'acquisition récente est encore qualifiée par les services de l'APE de « *beau succès* ». Cependant, au fil des années, les réserves d'uranium chez UraMin, d'abord chiffrées à 90 000 tonnes au total, baissent à vue d'œil – de récents éléments indiquent que ces réserves existent ailleurs que dans les pays initialement indiqués. Deux des trois gisements sont « réévalués à la baisse », notamment en Namibie.

Quatre ans plus tard, Mme Anne Lauvergeon a expliqué devant la commission des Finances : « *Du fait du ralentissement volontaire du développement du site de Trekkopje, nous avons pris en 2010 une dépréciation de 126 millions d'euros* ». Il peut sembler paradoxal de s'infliger à soi-même une diminution d'activité aussi destructrice de valeur. Le coût dû aux difficultés

d'extraction du minerai namibien est également évoqué, sans qu'un chiffre précis soit donné.

La chute des cours de l'uranium est toutefois loin d'expliquer à elle seule la perte de substance financière liée à l'opération sur UraMin. Comme je l'ai dit, les réserves ont également été grossièrement surestimées dans certains pays au moment de l'acquisition. De plus, les coûts d'extraction sont bien supérieurs à ceux annoncés initialement.

Dans le même temps, l'opération de portage de parts d'Areva pour le compte du consortium chinois fait long feu. Areva reste donc propriétaire à 100 % des parts de la filiale.

Je vous ai livré aujourd'hui un bref aperçu du résultat des premières investigations que nous avons pu réaliser : depuis quinze jours, nous assistons à une accélération.

Il est clair que l'audit demandé, qui concerne également EDF, ne pourra être sérieusement conclu qu'au prix d'un travail d'enquête au long cours : le cadre du rapport spécial ne saurait suffire. Ce travail devra donc être poursuivi après l'adoption de la loi de finances afin d'en tirer des conclusions plus précises.

**M. Dominique Baert, président.** S'agissant des entreprises du secteur public de l'énergie, vous avez évoqué à plusieurs reprises, dans des termes critiques, le rôle de l'Agence des participations de l'État. Avez-vous le sentiment que son efficacité est avérée ?

**M. Marc Goua, rapporteur spécial.** Autant, lorsque j'ai rencontré les dirigeants d'Areva début juillet, j'ai obtenu les éléments que je leur avais demandés – à l'exception de certaines informations qu'ils me disaient ne pouvoir me communiquer –, autant l'APE a fait des difficultés pour me fournir les documents, puisque c'est à la suite de plusieurs relances qu'elle a finalement accepté de le faire, il y a seulement quinze jours.

J'ai le sentiment que l'opération UraMin s'est faite dans la précipitation, sans contrôle préalable ni analyse contradictoire, au moment où le cours de l'uranium était élevé. Je le répète : la seule analyse qui a fait foi a été celle d'un cabinet commandité par le vendeur. Il paraît que les mêmes actionnaires agissent de même dans un autre contexte : ils sont très habiles, semble-t-il. L'APE n'a pas exercé le contrôle nécessaire pour éviter cette affaire. Je viens de rencontrer les dirigeants d'Areva : l'achat a été fait au plus mauvais moment. C'est une erreur très importante. Peut-être y a-t-il eu des pressions très fortes.

**M. Marc Francina.** L'usine d'Olkiluoto en Finlande a-t-elle été vendue « clefs en main » ?

Par ailleurs, n'y a-t-il pas eu prise illégale d'intérêts dans l'achat d'UraMin ?

**M. Marc Goua, rapporteur spécial.** L'usine d'Olkiluoto est vendue clefs en main, avec trois types de garanties de la part du constructeur : le délai – Areva a quatre ans et demi de retard –, la puissance maximale de la centrale et la disponibilité. Cette garantie est plafonnée – je ne peux pas vous communiquer le montant du plafond.

En ce qui concerne UraMin, j'ignore s'il y a eu prise illégale d'intérêt. J'ai obtenu les noms des actionnaires d'UraMin, dont le siège était dans un paradis fiscal : ce sont peut-être des sociétés de fiducie, ce qui complique encore les choses ! Je n'ai toutefois trouvé la trace d'aucune prise illégale d'intérêt. C'est une rumeur qui a circulé. Peut-être y a-t-il eu simplement erreur stratégique.

**M. Dominique Baert, président.** Monsieur le rapporteur spécial, émettez-vous un avis favorable au vote des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ?

**M. Marc Goua, rapporteur spécial.** Non. J'émet un avis défavorable.

**M. Dominique Baert, président.** Je rappelle que le vote des crédits de la mission interviendra le 19 octobre prochain.

*Au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, la Commission, contre l'avis défavorable du Rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables.*

**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

*Le groupe Areva*

– membres du directoire :

M. Philippe Knoche, directeur général délégué

M. Pierre Aubouin, directeur général adjoint, en charge des finances

M. Sébastien de Montessus, directeur général adjoint, en charge du secteur minier

– direction des affaires publiques du groupe :

M. Jacques Gérard, directeur

M. Guillaume Renaud, chargé de mission

*EDF*

M. Bertrand Le Thiec, directeur des affaires publiques

M. Yves Giraud, directeur de la stratégie industrielle

Mme Louise Vilain, direction production ingénierie

*La direction générale de l'Énergie et du climat*

M. Pierre-Franck Chevet, directeur général

M. Jean Le Dall, secrétaire général

*Le commissariat à l'énergie atomique*

M. Bernard Bigot, administrateur général

M. Christophe Gégout, directeur financier

M. Jean-Pierre Vigouroux, chef du service des affaires publiques

*Le syndicat des énergies renouvelables*

M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables

M. Jean-Philippe Roudil, secrétaire général

M. Alexandre de Montesquiou, consultant

*L'agence des participations de l'État*

M. Jean-Dominique Comolli, directeur général

*La commission de régulation de l'énergie*

M. Philippe de Ladoucette, président

M. Jean-Yves Ollier, directeur général

Mme Esther Pivet, directrice du développement des marchés

Mme Anne Monteil, directrice des relations institutionnelles et de la régulation