

# Compte rendu

**Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, dans le périmètre du mix électrique français et européen, ainsi qu'aux conséquences de la fermeture et du démantèlement de réacteurs nucléaires, notamment de la centrale de Fessenheim**

– Audition de M. Jean-Michel Malerba, délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim. .... 2

Mercredi  
26 mars 2014  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence  
de M. François Brottes**  
*Président*

*L'audition débute à dix-sept heures cinq.*

**M. le président François Brottes.** Nous terminons cette série d'entretiens consacrés à l'arrêt définitif des centrales par l'audition de M. Jean-Michel Malerba, qui a succédé à M. Francis Rol-Tanguy au poste de délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim. Il semblerait que le sujet soit tellement sensible qu'on n'aurait pas le droit d'en parler au sein de la commission locale d'information (CLI) de Fessenheim ! Pourtant, aucun réacteur n'est éternel et ce tabou n'a pas lieu d'être – en tout cas pour la commission d'enquête.

Nous souhaiterions donc, monsieur Malerba, que vous fassiez le point sur votre réflexion, qui couvre forcément un champ très large puisque sont en jeu des questions aussi bien techniques et juridiques que financières, économiques, sociales et même internationales, les parties concernées par cette fermeture n'étant pas toutes françaises.

Mais, auparavant, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, je vous demanderai de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(M. Jean-Michel Malerba prête serment.)*

**M. Jean-Michel Malerba, délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim.** Je suis chargé par l'État du pilotage en mode projet de la préparation de la fermeture de la centrale de Fessenheim, ce qui suppose un travail transversal impliquant le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'environnement (MEDDE), le ministère de l'intérieur et Réseau de transport d'électricité (RTE). Par « pilotage en mode projet », il faut en effet entendre un pilotage coordonné des différentes interventions concourant à la préparation de cette fermeture.

Trois objectifs principaux ont été assignés à la délégation : premièrement, conduire la négociation avec EDF d'un protocole précisant les conditions juridiques, techniques, économiques et sociales de la fermeture, le calendrier du démantèlement, les modalités d'accompagnement des salariés concernés ainsi que celles de la participation de l'exploitant au devenir du bassin ; deuxièmement, élaborer, en concertation avec RTE, la stratégie propre à garantir l'équilibre du réseau local, national et transfrontalier de transport de l'énergie ; enfin, animer, avec le préfet de région, les travaux visant à élaborer une stratégie globale pour la reconversion du bassin de vie et d'emploi de Fessenheim.

En ce qui me concerne, je suis ingénieur des ponts, des eaux et des forêts. Après avoir exercé dans le corps des Ponts et Chaussées, j'ai dirigé jusqu'à sa fermeture l'établissement public d'aménagement d'une ville nouvelle, puis j'ai travaillé pour deux départements et une région : je connais donc bien le fonctionnement des collectivités, ce qui me sera utile pour œuvrer à la reconversion du site.

Comme vous l'avez dit, aucune centrale n'est éternelle et, à quelque échéance qu'elle intervienne, toute fermeture d'une de ces installations a forcément un impact sur le personnel de l'exploitant, à qui incombe sa reconversion, sur celui des sous-traitants et sur le territoire, qu'il faudra alors revitaliser. Cela étant, en l'espèce, l'exploitant ne sera pas tenu juridiquement de financer la reconversion de son personnel dans la mesure où il n'aura pas à

présenter de plan de sauvegarde de l'emploi. En revanche, il lui faudra procéder au démantèlement de la centrale et au stockage définitif des déchets, toutes opérations pour lesquelles la réglementation lui a fait obligation de constituer des provisions. Dans tous ces domaines, la fermeture anticipée n'aura pour effet que d'avancer dans le temps les dépenses – mais pas forcément toutes.

S'agissant du réseau électrique, les travaux sont assez avancés et la question bien maîtrisée. La disparition de la centrale nécessitera des adaptations, mais il faut noter que le même cas de figure s'est déjà présenté lorsque les deux réacteurs étaient à l'arrêt en même temps. RTE considère que l'approvisionnement de l'Alsace sera assuré sans risque à compter de 2017 à condition d'augmenter d'ici là la capacité de transit de la ligne à 400 kilovolts et de veiller à la qualité de la tension en procédant à des travaux dans les postes. Dans cette optique, le gestionnaire du réseau a présenté en octobre 2013 un dossier qui a été validé par le directeur de l'énergie, celui-ci précisant toutefois que les mesures préconisées cesseraient d'être pleinement efficaces à partir du milieu des années 2020. Les travaux seront réalisés par RTE entre 2014 et 2016, pour un coût de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros – qui ne sera pas à la charge de l'État puisque couvert par une modulation du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

**M. le président François Brottes.** Ce qui ne sera pas sans effet sur le prix de l'électricité...

**M. Jean-Michel Malerba.** La situation de la centrale sur les grandes artères de circulation de l'énergie constitue plutôt un élément favorable au projet de fermeture.

À moyen terme, RTE envisage de renforcer encore le réseau à 400 kilovolts, afin d'acheminer les flux supplémentaires provenant d'un futur corridor nord-sud prévu en Allemagne. L'étude n'est pas achevée et, pour l'instant, le projet qui figure dans le schéma décennal de RTE consiste en un doublement de la ligne sur le chaînon manquant, entre les postes de Scheer et Muhlbach.

**M. le président François Brottes.** Le prix de ce doublement est-il compris dans les 50 millions ?

**M. Jean-Michel Malerba.** Non. Il faudra probablement compter 100 millions, mais je n'ai pas de chiffrage précis.

Pour compléter notre réflexion sur le réseau de transport, nous avons également sollicité RTE pour savoir s'il faudrait une nouvelle unité de production afin de garantir la qualité de la tension après la fermeture de Fessenheim. Quand nous aurons la réponse, y compris sur la confirmation du renforcement du réseau de 400 000 volts, nous avons prévu de procéder début 2015 à une contre-expertise indépendante, au pilotage de laquelle la délégation proposera aux collectivités locales de s'associer.

**M. le président François Brottes.** Cette réponse dépend-elle ou non de la manière dont l'Allemagne produira son électricité ?

**M. Jean-Michel Malerba.** RTE est tenu de prendre l'attache de ses homologues suisses et allemands pour arrêter une solution cohérente avec ce qu'elle propose dans son schéma décennal, y compris en termes de calendrier.

Pour ce qui est des aspects sociaux, nous avons demandé à l'INSEE de mesurer l'impact de la centrale sur l'emploi en Alsace : selon les premiers résultats de cette étude, cette contribution serait comprise entre 1 580 et 1 700 emplois. Le président d'EDF nous a indiqué que les 850 agents de son entreprise seraient redéployés sur d'autres sites de production ou affectés dans d'autres services du groupe. Il n'y aurait donc pas de licenciement, EDF mettant en place des cellules de reconversion comme elle l'a fait lorsqu'elle a fermé des centrales thermiques.

Environ 300 personnes travaillent pour les sous-traitants, dont certains seraient plus touchés que d'autres – pour une vingtaine d'entre eux, la fermeture de la centrale devrait se traduire par une réduction de plus de 5 % de leur chiffre d'affaires.

**M. le président François Brottes.** Jusqu'à quel niveau pourraient monter ces pertes ?

**M. Jean-Michel Malerba.** D'après mes souvenirs, elles pourraient dépasser 50 % pour l'un des établissements, mais il s'agit d'une filiale d'un groupe relativement important.

Le solde des quelque 1 700 emplois correspond aux emplois induits, notamment dans les activités de commerce et de services des environs.

Cela étant, l'impact social de la fermeture de la centrale sera lissé dans le temps. Après l'arrêt définitif de la centrale et avant le début du démantèlement, l'effectif sur le site restera relativement important dans la mesure où il faudra maintenir les conditions de sûreté définies par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Ensuite, le démantèlement proprement dit devrait prendre une quinzaine d'années pendant lesquelles EDF maintiendrait sur place une centaine d'agents et les sous-traitants 200 environ, mais sur des postes au moins en partie différents de ceux qu'ils occupent aujourd'hui.

Le territoire de Fessenheim, dans le Haut-Rhin, est dans une position relativement inconfortable pour ce qui est des perspectives de développement. Mais, pour l'instant, en matière de revitalisation, nous n'en sommes qu'aux travaux préparatoires – les discussions avec les communes et avec les structures intercommunales commenceront la semaine prochaine – et nous n'avons même pas encore d'enveloppe budgétaire dédiée. Je ne peux donc pas vous fournir d'indications précises sur le sujet.

Pour ce qui est de l'indemnisation de l'exploitant, rien dans le code de l'environnement ne permet aujourd'hui de fonder une décision administrative de fermeture sur des considérations autres que de sûreté nucléaire. Une disposition législative est donc nécessaire et c'est sur cette base que pourra être tranchée cette question de l'indemnisation et que pourront être arrêtées, le cas échéant, la méthodologie et la procédure à suivre.

Pour l'instant, EDF n'a pas encore formulé de demande chiffrée. Des échanges informels que nous avons eus, il ressort qu'elle escompte une compensation de son éventuel manque à gagner, qu'elle évaluera plus précisément une fois que sera connu le projet de loi. La délégation a prévu de se faire assister, pour la négociation, d'un conseil juridique et financier dont la procédure de sélection sera définitivement arrêtée d'ici au mois de juin.

**M. le président François Brottes.** Mais d'autres sociétés sont concernées...

**M. Jean-Michel Malerba.** EDF a conclu en effet avec des opérateurs suisses et allemands des contrats d'allocation de production, que l'entreprise n'a pas souhaité

communiquer à la délégation à ce stade. Nous ne pouvons donc pas être très précis à ce sujet non plus.

La fermeture aura aussi une incidence sur les finances locales. En 2012, les cotisations payées par EDF au titre de la centrale approchaient 45 millions d'euros, dont 28 % sont allés aux collectivités locales, soit 12,6 millions environ. Une étude a été réalisée au printemps dernier par le service des études économiques et financières de la direction régionale des finances publiques en vue d'évaluer l'impact de l'arrêt de la centrale, toutes choses égales par ailleurs et sans prendre en compte des ressources procurées par l'activité de démantèlement. Ses conclusions, qui n'ont pas encore été présentées à toutes les collectivités – certaines n'ayant pas souhaité nous rencontrer à ce sujet – sont que seraient pour l'essentiel touchées la commune de Fessenheim et la communauté de communes Essor du Rhin. En particulier, la commune verrait sa capacité d'autofinancement devenir fortement négative à partir de 2020, dans la mesure où elle continuera à être taxée au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales à hauteur de 2,8 millions, ce pour une période non limitée dans le temps. Une réflexion est en cours pour apporter une solution à cette situation inédite et absurde...

**M. le président François Brottes.** On ne peut en effet laisser les choses en l'état !

**M. Jean-Michel Malerba.** ...mais le groupe de travail n'a pas encore rendu ses conclusions.

Je terminerai par la question du coût du démantèlement, qui se pose à moi essentiellement à travers celle du calendrier. La fermeture anticipée conduirait EDF à engager plus tôt que prévu certaines dépenses et il conviendrait donc que l'entreprise fasse le point sur le calibrage des provisions qu'elle a constituées à cet effet et qui, je le rappelle, sont soumises à un taux d'actualisation de 4,8 %. Nous évoquerons donc prochainement le sujet avec elle. Quant à l'estimation de la dépense proprement dite, elle ne nous incombe pas. La question est traitée par la Cour des comptes qui est d'ailleurs en train d'actualiser ses conclusions, à votre demande. Cela étant, le cas de Fessenheim constituera sur le sujet un test grandeur nature qui nous permettra de vérifier si le coût du démantèlement a été correctement évalué.

**M. Denis Baupin, rapporteur.** Fessenheim fournira en effet le premier exemple de démantèlement d'une centrale en France, mais l'événement ne manquera pas de se reproduire ailleurs et nous devons donc nous y préparer au mieux. Cependant, avec les restructurations industrielles et la fermeture de certaines bases militaires, ne sommes-nous pas déjà dotés d'outils dont nous pourrions nous inspirer, en les adaptant ?

Il se dit que le futur contrat de projets État-région pour l'Alsace comporterait des mesures spécifiques pour compenser la fermeture de la centrale. Êtes-vous en mesure de le confirmer et avez-vous une idée des montants en cause ?

Même si les représentants de la CLI de Fessenheim viennent de nous dire qu'il leur était interdit de parler du sujet, ne pensez-vous pas que cette commission, qui regroupe beaucoup d'acteurs concernés, pourrait, tout en se préoccupant prioritairement de la sûreté du site, être un instrument de concertation utile tout au long du processus conduisant de la préparation de la fermeture jusqu'au démantèlement de la centrale ?

La question de l'indemnisation d'EDF ne pourra être réglée que lorsque sera connu le projet de loi, avez-vous dit. Il reste que les chiffres les plus faramineux circulent à ce propos, dans la presse comme au sein même de cette commission d'enquête.

Sait-on quelle aurait pu être la durée de vie de cette centrale dans le cas où l'État n'aurait pas décidé de la fermer ? Après sa troisième visite décennale, l'ASN a donné un avis favorable au maintien de l'exploitation du réacteur n° 1 pour dix ans ; en revanche, s'agissant du réacteur n° 2, l'avis, également favorable, ne précisait aucune durée, l'autorité ayant considéré qu'elle n'avait pas à se prononcer sur ce point. De quels éléments disposez-vous à cet égard ?

Je suis stupéfait que le délégué interministériel n'ait pas pu prendre connaissance des contrats conclus par EDF avec les autres opérateurs. Comment pouvez-vous travailler avec une telle inconnue, vous qui avez reçu du Gouvernement mandat de préparer la fermeture de cette centrale ? Ces contrats ont été passés par l'entreprise à l'époque où elle était entièrement publique et ils ont une incidence sur la fourniture d'électricité et sans doute sur les travaux demandés à la suite de la troisième visite décennale par l'ASN. Ceux-ci ont-ils été financés à 100 % par EDF ? Si un grand carénage devait être décidé, serait-il supporté par les co-contractants, Suisse et Bade-Wurtemberg, à hauteur de leur participation ? Ces questions sont légitimes dans la mesure où elles se poseront ailleurs.

Avez-vous eu l'assurance que les provisions pour démantèlement constituées par EDF seront débloquées en temps utile ? Avez-vous une idée du calendrier des travaux si la date de fermeture avancée par le Gouvernement, c'est-à-dire 2016, est confirmée ?

**Mme Frédérique Massat.** Les réseaux de distribution seront-ils affectés par la fermeture de la centrale ?

Avez-vous rencontré la CLI, ou allez-vous le faire ? Est-ce prévu dans la procédure de fermeture ?

Enfin, si la fermeture a bien lieu en 2016, à quelle date s'achèveront les opérations de démantèlement ?

**M. Jean-Michel Malerba.** Il existe déjà, en effet, des outils de revitalisation économique, en particulier les contrats de restructuration du ministère de la défense dont l'un concerne d'ailleurs un site dans le Haut-Rhin. On constate qu'en moyenne, l'État offre dans ce cadre près de 10 000 euros par emploi supprimé, ce qui donne un ordre de grandeur pour la dépense à consentir, étant toutefois entendu qu'on pourra recourir à d'autres dispositifs.

Il est bien envisagé qu'un volet spécifique à Fessenheim figure dans le futur contrat de projets État-région. Celui-ci n'en est encore qu'au stade de la préparation, le document devant être cosigné par les deux départements, par les trois principales villes d'Alsace et par les trois agglomérations correspondantes. Les documents stratégiques ont été envoyés à la DATAR et les préfets attendent de recevoir leur mandat de négociation et de connaître les arbitrages sur les enveloppes dont ils disposeront. Les montants dont bénéficiera la commune ne peuvent donc être précisés. Tout ce que je puis dire, c'est que parmi les mesures envisagées dans le document stratégique cosigné par le préfet de région, certaines concernent la transition énergétique, d'autres l'aide à l'emploi, avec des dispositions classiques d'accompagnement des salariés et des entreprises sous-traitantes les plus touchées. Une partie est également consacrée à la reconversion de la zone d'emploi, mais ne comporte guère de substance, les

échanges avec les collectivités n'ayant pas encore eu lieu. De même, les perspectives concernant la recherche restent pour le moment un peu théoriques.

Par ailleurs, certaines des collectivités concernées pourraient bénéficier des aides à finalité régionale, moyennant une modification du zonage.

Selon les juristes du MEDDE, la fermeture de Fessenheim à l'initiative du législateur donnera certainement lieu à indemnisation de l'exploitant, en vertu du principe d'égalité devant les charges publiques. L'indemnité devra couvrir la part « anormale » du préjudice, notion dont l'étendue prête évidemment à discussion même si l'on ne peut y faire entrer les exigences posées par l'ASN. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, estime que cette indemnisation ne doit pas excéder le montant du préjudice effectivement subi par l'entreprise, ce qui suppose d'évaluer celui-ci. Il n'existe pas de jurisprudence en la matière. Pour ce qui est de la perte, on pourra se caler sur la valeur nette comptable des immobilisations, c'est-à-dire sur la partie non amortie des investissements à la charge d'EDF. S'agissant du manque à gagner, rien n'est tranché au sujet de la période à retenir dans le calcul et de la méthode à suivre, mais beaucoup dépendra de la capacité de l'exploitant à vendre son électricité dans un contexte marqué, en principe, à la fois par la fermeture de Fessenheim et par la mise en service de Flamanville. Si EDF peut continuer à en vendre la même quantité, il lui faudra démontrer qu'il y a bien, malgré tout, préjudice – ce d'autant qu'elle a su au cours des dernières années moduler la production de ses centrales de manière à maintenir à peu près stable le niveau de ces ventes.

Personne aujourd'hui ne peut dire précisément quelle est la durée de vie des centrales. La possibilité de la prolonger au-delà de quarante ans fera l'objet d'études de l'ASN mais, ce travail restant à mener, nous ne savons pas quelles conditions pourraient être posées ni quelles centrales pourraient être concernées.

Les décisions de l'ASN relatives aux réacteurs n° 1 et n° 2 de Fessenheim ont été prises dans le cadre de la procédure de révision décennale et c'est dans ce contexte qu'il faut les comprendre toutes deux, même si l'une ne fixe pas de durée pour l'autorisation. Et l'autre n'exclut certainement pas une suspension de l'autorisation au cas où des raisons de sécurité particulière l'exigeraient avant le prochain réexamen.

Je ne peux que regretter comme vous qu'EDF ait invoqué les clauses de confidentialité pour ne pas communiquer aux services administratifs de l'État les contrats qui la lient à ses partenaires suisses et allemands.

**M. le rapporteur.** Que faut-il comprendre ? Que, si indemnisation il devait y avoir de la part de l'État, EDF recevrait une indemnisation globale qu'elle partagerait ensuite avec ses partenaires, cela sur la base de contrats auxquels nous n'aurions pas accès ? Un tel comportement est singulier de la part d'une entreprise détenue à 85 % par l'État et au conseil d'administration duquel siège un commissaire du Gouvernement qui vous a mandaté !

**M. Jean-Michel Malerba.** Nous avons demandé à EDF si, pour la partie de l'énergie utilisée par les Suisses et les Allemands, il fallait s'adresser directement à eux ou pas. EDF nous invite à les contacter, mais il nous semble préférable de le faire une fois les contrats en main... Nous en sommes là.

EDF nous a dit qu'aux termes desdits contrats, ses partenaires étaient tenus de financer leur quote-part des dépenses d'investissement comme de fonctionnement, soit 32,5 %.

**M. le rapporteur.** C'est donc ce qui s'est passé pour les travaux effectués à la suite de la troisième visite décennale ?

**M. Jean-Michel Malerba.** C'est ce que dit EDF, mais je n'ai rien pour en attester.

**M. le président François Brottes.** Y a-t-il eu une évaluation des risques de contentieux du fait d'une décision de fermeture ?

**M. Jean-Michel Malerba.** Une première analyse a été faite par notre direction juridique pour la partie française, au vu des éléments en notre possession. En revanche, faute de pièces, ce travail n'a pu être effectué pour la partie étrangère.

Enfin, nous nous sommes tenus informés des réflexions de la commission locale d'information mais je n'ai pas encore pris l'initiative de la rencontrer. J'ai déjà vu le directeur de la centrale et le préfet, qui en fait partie, ainsi que les acteurs plus traditionnels de la revitalisation. Cela dit, je n'ai aucune objection à rencontrer cette commission si elle le souhaite.

**M. le président François Brottes.** Je vous remercie de votre contribution.

*L'audition s'achève à dix-sept heures quarante-cinq.*



### **Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire**

Réunion du mercredi 26 mars 2014 à 17 h 00

*Présents.* – Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Denis Baupin, M. François Brottes, Mme Sandrine Hurel, Mme Frédérique Massat

*Excusés.* – Mme Françoise Dubois, Mme Sylvie Pichot, M. Franck Reynier, M. Stéphane Travert