



N° 4584

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2021.

## PROPOSITION DE LOI

*portant diverses mesures de transparence sur le nucléaire français ,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Émilie CARIOU, Mathilde PANOT, Matthieu ORPHELIN, Dominique POTIER, Cédric VILLANI, Clémentine AUTAIN, Delphine BAGARRY, Ugo BERNALICIS, Jean-Louis BRICOUT, Guillaume CHICHE, Éric COQUEREL, Paula FORTEZA, Albane GAILLOT, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Aurélien TACHÉ, Cécile UNTERMAIER,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, portant diverses mesures de transparence sur le nucléaire français, est issue de plusieurs mois d'auditions, de rendez-vous, de recherches sur l'état de la stratégie nucléaire française et de l'orientation que la France souhaite lui donner. Elle a pour objet de donner aux parlementaires les moyens d'un contrôle effectif de l'action du Gouvernement sur sa stratégie relative au nucléaire civil sur les domaines suivants :

– Les scénarios alternatifs prenant en compte l'arrêt définitif d'un ou de plusieurs réacteurs nucléaires pour des raisons de sûreté ;

– Le chiffrage financier de l'ensemble des pistes de gestion des déchets radioactifs prévues par la loi ;

– Les participations respectives des différents acteurs publics et privés à ces financements, les investissements réalisés en termes d'aménagement du territoire à visée socio-économique, notamment via des comparatifs internationaux ;

### *Les constats*

Les parlementaires en général, et ceux membres de l'office parlementaire d'évaluation des choix technologiques et scientifiques (OPECST) en particulier, rencontrent des difficultés multiples pour contrôler l'action du Gouvernement sur les choix et les orientations relatifs au nucléaire civil. C'est également le cas pour les co-rapporteurs du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR).

Au cours des différentes auditions menées auprès des instances nationales compétentes sur la nucléaire civil (ASN, ANDRA...), les inquiétudes exprimées restent les mêmes d'année en année : de la sûreté des installations, à la gestion des déchets, jusqu'au démantèlement. Par exemple, l'autorité de sûreté de nucléaire (ASN) alerte depuis bientôt quatre ans sur le manque de personnel nécessaire pour réaliser les travaux indispensables à la prolongation, à l'entretien et la sûreté, ainsi qu'aux démantèlements à venir des infrastructures nucléaires. Parallèlement, le projet ASTRID avait pour ambition de mieux exploiter les matières radioactives tout en réduisant la quantité de déchets nucléaires. Son abandon a été acté dès 2019, par simple communiqué de presse du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), après

la fin de sa phase de conception. Cette décision a été actée sans communication relative à l'impact de cette dernière sur la nature et le volume des déchets radioactifs dans notre pays.

Autre exemple d'actualité sur les choix du Gouvernement, non communiqués à la représentation nationale : celui des Small Modular Reactor (SMR). Selon une information d'Europe 1 en date du 4 octobre 2021, et à la suite des annonces du Président de la République du 12 octobre 2021, le Gouvernement envisage de lancer le nucléaire civil sur cette voie, pour « *renforcer la filière* » et « *préparer les nouvelles centrales* ». Cette annonce intervient quelques jours seulement après celle de la Ministre déléguée chargée de l'Industrie, Agnès Pannier-Runacher, selon laquelle le Gouvernement pourrait se prononcer plus tôt que prévu sur la construction de six nouveaux réacteurs nucléaires de type EPR, et cela sans attendre la mise en service de celui de Flamanville alors que l'exécutif s'était pourtant engagé à ne pas prendre de décision avant cette date.

En effet, il serait utile d'obtenir une information complète sur le développement de ces SMR et notamment de la sûreté de ces réacteurs. Il convient de préciser également que le passage des EPR aux SMR laisse la question des déchets nucléaires intacte.

Les coûts pour l'ensemble de l'industrie semblent également sous-évalués. Les sous-estimations des coûts prévisionnels de gestion des déchets (dont Cigéo, mais pas seulement) ont une conséquence grave directe : les provisions que les exploitants sont tenus de constituer sont sous-dimensionnées, et les dépenses (normalement à la charge, dès maintenant, des producteurs de déchets par le biais de ces provisions) sont donc reportées sur nos successeurs qui devront payer.

Pour le seul projet CIGEO, un arrêté du 15 janvier 2016 adopté par Ségolène Royal fixait le coût du projet à 25 milliards d'euros. Précédemment, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs avait évalué ce coût à 34,5 milliards d'euros. Lors du débat public de 2013, le coût du projet était évalué à 16,6 milliards d'euros. Déjà en 2014, un rapport de la Cour des comptes relevait l'écart entre les évaluations effectuées en 2009 par l'Andra, le cabinet d'audit PwC – entre 39,1 et 43,6 milliards d'euros – et les producteurs de déchets – 14,8 milliards d'euros.

**La transparence financière sur les choix faits par l'exécutif et relatifs au nucléaire civil est indispensable pour que la représentation nationale puisse donner un avis éclairé sur ces derniers, mais également pour anticiper les effets à venir sur les finances publiques.**

Ainsi, bien au-delà du débat du « pour ou contre » l'électronucléaire, cette proposition de loi a pour objet de mettre en place les conditions indispensables à l'information des parlementaires sur les différentes options envisagées et leurs modalités de financement, nécessaire à une prise de décisions objectives. Les choix dans ce domaine sont cruciaux, tant sur la sûreté que sur la sécurité ou la souveraineté énergétique.

Que la représentation nationale puisse s'exprimer de manière libre et éclairée sur les choix et les orientations données au nucléaire civil est un enjeu démocratique. Ce contrôle pourrait s'exercer grâce à la création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil, comme cela avait été avancé dans la proposition de loi n° 2335 tendant à la création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil présentée le 16 octobre 2019 par Barbara Pompili. Les éléments de fonds relatifs à la création de cette délégation font référence à cette même proposition de loi, dont l'exposé des motifs identifie clairement les freins à lever pour donner les moyens d'un contrôle effectif sur le nucléaire civil, dans les domaines évoqués précédemment.

Ainsi, les auteurs de cette proposition de loi souhaitent aller encore plus loin et relancer l'idée d'un débat national sur la stratégie nucléaire française. En effet, il convient aujourd'hui de donner au Parlement les pouvoirs adéquats afin d'assurer le contrôle et de débattre des propositions d'orientations de l'exécutif en matière de nucléaire.

## **CONCLUSION**

Cette proposition de loi entend traduire la nécessité d'insérer un cadre global de contrôle parlementaire autour de notre utilisation du nucléaire civil.

### *Une nécessaire transparence financière*

Pour que la représentation nationale puisse être en capacité de se prononcer sur les orientations données par l'exécutif sur le nucléaire civil, il est proposé que le Gouvernement remette un rapport détaillé et chiffré relatif à ses prises de décision et sur l'ensemble des domaines suivants : les scénarios alternatifs prenant en compte l'arrêt définitif d'un ou de plusieurs réacteurs nucléaires pour des raisons de sûreté ; le chiffrage financier de l'ensemble des opérations de gestion des matières et déchets radioactifs ; les participations respectives des différents acteurs publics et privés à ces financements, les investissements réalisés en termes d'aménagement du territoire à visée socio-économique, notamment via des comparatifs internationaux.

*Prolongement d'utilisation des centrales au-delà de 40 ans : la confrontation de logiques économiques et de contraintes techniques.*

Au regard de l'importance de notre parc nucléaire français, et dans un contexte d'installations vieillissantes, se pose la question de la meilleure manière de prolonger la durée d'exploitation des centrales, tant en termes de sécurité et de sûreté, qu'en termes économiques. Nous arrivons à la fin d'un cycle industriel d'une cinquantaine d'années, aussi il convient de débiter la réflexion du prochain cycle industriel à développer tout en sachant que l'aspect financier n'est plus le même. Tous ces éléments n'ont pas manqué de susciter des inquiétudes légitimes auprès de nos concitoyens.

*Un cadre global de contrôle parlementaire, sans remettre en cause la confidentialité*

Il est également proposé la création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil, comme cela avait été avancé dans la Proposition de loi n° 2335 tendant à la création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil présentée le 16 octobre 2019 par Barbara Pompili. Les éléments de fonds relatifs à la création de cette délégation font référence à cette même proposition de loi, dont l'exposé des motifs identifie clairement les freins à lever pour donner les moyens d'un contrôle effectif sur le nucléaire civil, dans les domaines évoqués précédemment. L'encadrement juridique de cette délégation, nécessaire à la non-divulgateion d'informations protégées et sensibles, y est également précisé. Ainsi, en cas de manquements ou de divulgations, ce sont les sanctions des articles 413-10 et 413-11 du code pénal qui s'appliqueront.

À travers cette proposition, les auteurs souhaitent réitérer le fait que ce contrôle sert avant tout à informer et s'informer. Ne pas accéder à cette transparence ne ferait que traduire le fait que la France décroche d'un point de vue démocratique. C'est donc bien pour cela qu'un contrôle externe de responsabilité s'avère aujourd'hui nécessaire dans notre pays. Comme indiqué par l'ancien Garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, dans le cadre du contrôle de l'action des services de renseignements<sup>1</sup>, ce contrôle externe de responsabilité consiste à permettre aux élus de la Nation d'avoir accès à tout un pan de notre politique énergétique, et donc politique publique, afin d'intégrer plus de transparence dans notre rapport au nucléaire.

Aussi, ces différentes mesures de transparence relative au nucléaire français que nous proposons n'ont pas pour objet d'attiser ces inquiétudes

---

(1) [https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2697.asp#P316\\_84722](https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2697.asp#P316_84722)

ou, à l'inverse, de les mettre sous le tapis : il nous semble légitime et démocratique que la représentation nationale s'empare du sujet afin de l'étudier dans la durée, de façon apaisée, responsable, sans tabou ni idée préconçue. Il convient de ne pas laisser préempter le débat par les opérateurs, quelle que soit leur qualité, au motif qu'il serait trop technique. En renforçant l'information des députés et des sénateurs sur ce sujet éminemment sensible, le pouvoir politique renforcera le caractère démocratique et responsable du contrôle parlementaire.

**L'article 1** demande un rapport au Gouvernement, adressé au Parlement, afin de connaître les tenants et les aboutissants des différentes alternatives de gestion des déchets. Afin d'éclairer le législateur dans son rôle, il est nécessaire que ce dernier ait toutes les informations à disposition, et notamment celles financières, pour orienter les choix scientifiques qui engagent collectivement tout un pays.

La loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs à son article 3 dispose de la gestion des déchets radioactifs à vie longue et haute ou moyenne activité, les recherches et études relatives à ces déchets sont poursuivis selon les trois axes complémentaires suivants : la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue ; le stockage réversible en couche géologique profonde ; l'entreposage.

En effet, sur le sujet essentiel du nucléaire, les perspectives temporelles et l'étendue des sommes en jeu doivent mobiliser le législateur financier pour impulser l'obligation de transparence de la puissance publique : l'article 135 de la loi de finances pour 2016 a imposé un rapport sur le financement des commissions locales d'information nucléaire, ou l'article 90 de la loi de finances pour 2015 a imposé un rapport sur le financement et le statut de l'Autorité de sécurité nucléaire.

Aussi, ce rapport permettra de donner consistance aux exigences renouvelées d'expertise comptable et économique indépendante et approfondie soutenues en juillet 2019 par la Cour des Comptes dans ses recommandations présentées dans son rapport public thématique sur l'aval du cycle du combustible nucléaire.

**L'article 2** prévoit que la Programmation pluriannuelle de l'énergie présente des scénarios alternatifs prenant en compte l'arrêt définitif d'un ou de plusieurs réacteurs nucléaires pour des raisons de sûreté. La programmation pluriannuelle de l'énergie telle qu'elle a été rédigée ne présente qu'un seul scénario de production électrique entre aujourd'hui et

2028 : ce scénario part du postulat que tous les réacteurs en activité (hormis les deux réacteurs de Fessenheim qui ont fermé en 2020) seront en état de passer l'étape de la quatrième décennale, c'est-à-dire de continuer de fonctionner au-delà de leur durée de vie de 40 ans.

L'article L-311-5-7 du code de l'énergie prévoit que tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité doit établir un plan stratégique présentant les actions qu'il s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Par ailleurs, l'exploitant doit rendre compte annuellement de la mise en œuvre de ce plan devant les commissions permanentes du Parlement chargées de l'énergie, du développement durable, des affaires sociales et des finances. **L'article 3** vise ainsi à étendre le plan stratégique aux deux périodes de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE), à prendre en compte dans celui-ci non seulement les conséquences économiques et financières, mais aussi sociales de ces évolutions, à le rendre public, et à y intégrer un calendrier prévisionnel des fermetures.

Des bassins d'emplois et d'activité considérables se sont constitués autour des centrales nucléaires. Il est donc indispensable que les territoires, les entreprises et les travailleurs concernés par la fermeture d'une centrale ou d'un réacteur nucléaire soient informés de la date à laquelle celle-ci interviendra, afin de la préparer. Cette visibilité permettra également à la filière du démantèlement de se déployer dans les territoires concernés.

Ce plan stratégique ne porte actuellement que sur la première période de la PPE, ce qui ne permet pas de disposer d'une visibilité suffisante pour préparer l'accompagnement des fermetures d'installations.

**L'article 4** créé une délégation parlementaire au nucléaire civil sur le même modèle que la délégation parlementaire au renseignement, notamment sur son fonctionnement et prérogatives, telle qu'elle avait suggérée dans le rapport de la mission d'information de Barbara Pompili et reprise dans sa proposition de loi. Dans une dynamique pluraliste, elle comptera de surcroît parmi ses membres, deux membres de l'opposition ainsi que le président de l'OPECST et le vice-président de l'OPECST. Cette délégation sera saisie du rapport demandé à l'article 1<sup>er</sup>.

**L'article 5** permet à la Commission de régulation de l'énergie (CRE), à tout moment, d'adresser au Parlement, au Gouvernement et à toute autorité administrative des avis sur les questions relevant de sa compétence. Elle peut notamment adresser ses avis en matière économique à la Commission nationale de l'évaluation du financement des charges de démantèlement des

installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs mentionnée à l'article L. 594-11 du code de l'environnement.

Nous rappelons en second lieu, à l'occasion de cet article, la pertinence du travail de la CRE et ses experts avec toute la filière de l'énergie, dont les acteurs du nucléaire.

La Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs mentionnée à l'article L. 594-11 du Code de l'environnement a justement été créée pour mettre à jour l'ensemble des coûts du nucléaire civil. La commission s'est réunie pour la première fois le 17 juin 2011, soit près de cinq années après la publication de la loi de 2006 la créant. Elle a remis son unique rapport en juillet 2012. Depuis, ses activités ont cessé. Cet échec doit à terme conduire à revoir le dispositif.

La Commission d'enquête sur la sûreté et sécurité des installations nucléaires a constaté dans ses travaux de 2018 que le provisionnement pour charges de démantèlement réalisé par EDF s'avère largement virtuel. D'une manière plus large, elle a considéré qu'il ne peut revenir à l'exploitant, juge et partie, de fixer le montant des sommes à provisionner.

La présente proposition de loi propose d'appeler à activer de façon générale la CRE sur le sujet et donc de lui donner une articulation avec l'organe mentionné à l'article L. 594-11 du Code de l'environnement, bien que, pour l'instant, en déshérence.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① I. – Le Gouvernement établit un rapport exposant en particulier un comparatif financier des pistes de gestion des déchets radioactifs à haute et moyenne activité à vie longue énoncées par l'article 4 de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 et par l'article 3 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.
- ② Sont chiffrées financièrement et distinctement l'ensemble des étapes concernées, dont :
- ③ – la phase des travaux préparatoires à la décision d'autorisation de création, telle que définie à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement ;
- ④ – la phase industrielle pilote, telle que définie au même article ;
- ⑤ – les coûts de gestion et de fonctionnement du site ;
- ⑥ – les coûts de la mise en œuvre de la réversibilité de ces dites pistes.
- ⑦ II. – Sont également précisés les participations respectives des différents acteurs publics et privés à ces financements et les investissements réalisés en termes d'aménagement du territoire à visée socio-économique, notamment via des comparatifs internationaux.
- ⑧ III. – Ce rapport est présenté par le Gouvernement au Parlement avant le 30 juin 2023. Le Gouvernement remet ce rapport actualisé au Parlement tous les cinq ans.

### Article 2

- ① L'article L. 141-2 du code de l'énergie est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit des scénarios alternatifs prenant en compte l'arrêt définitif d'un ou de plusieurs réacteurs nucléaires pour des raisons de sûreté. »

### Article 3

- ① L'article L. 311-5-7 du code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 21° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce calendrier est rendu public. » ;
- ③ 2° À la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « , si besoin, » sont supprimés et après le mot : « évolutions », sont insérés les mots : « et le calendrier prévisionnel de fermeture pour ».
- ④ 43° À la deuxième phrase du deuxième alinéa, le mot : « économiques » est remplacé par le mot : « socio-économiques ».

### Article 4

- ① Après l'article 6 *decies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *undecies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 6 *undecies*. – I. – Il est constitué une délégation parlementaire au nucléaire civil commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs, ainsi que du président et du premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.
- ③ « II. – Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement du développement durable et de l'aménagement du territoire, de la défense, des affaires économiques, des finances publiques, ainsi que le président et le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont membres de droit de la délégation parlementaire au nucléaire civil. Un député et un sénateur, issus de l'opposition, complètent cette délégation parlementaire au nucléaire civil.
- ④ « La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.
- ⑤ « Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.
- ⑥ « Deux agents par assemblée parlementaire sont désignés pour assister les membres de la délégation.

- ⑦ « III. – Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au nucléaire civil a pour mission de suivre l'organisation et le déroulement des activités nucléaires civiles sur le territoire national, sur le plan de la sûreté et de la sécurité. Ses compétences s'étendent aux organismes et aux entreprises publics ou privés, français ou étrangers, propriétaires ou gestionnaires d'au moins une installation nucléaire de base, en activité ou en démantèlement, ainsi qu'à ceux utilisant des sources ou des matières radioactives ou chargés d'effectuer l'entreposage, le stockage, la surveillance ou le transport de matières ou déchets radioactifs.
- ⑧ « La délégation peut solliciter de la part du Premier ministre des informations et des éléments d'appréciation relatifs à la sûreté et à la sécurité des installations nucléaires et des transports de matières radioactives. Elle peut procéder à des contrôles sur place et sur pièces.
- ⑨ « La délégation peut entendre le Premier ministre, les membres du Gouvernement, le secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale, les responsables de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ainsi que toute personne exerçant des fonctions de directions au sein d'organismes ou d'entreprises en lien avec les activités mentionnées au premier alinéa du présent III qu'elle juge utile d'interroger.
- ⑩ « La délégation peut saisir pour avis l'Autorité de sûreté nucléaire et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.
- ⑪ « IV. – Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal.
- ⑫ « Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.
- ⑬ « V. – Les travaux de la délégation parlementaire au nucléaire civil sont couverts par le secret de la défense nationale.
- ⑭ « Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.

Tout manquement aux dispositions du présent paragraphe est puni des peines prévues aux articles 413-10 et 413-11 du code pénal. »

- ⑮ « VI. – Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d’aucune information ni d’aucun élément d’appréciation protégés par le secret de la défense nationale ou relevant du secret industriel.
- ⑯ « Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.
- ⑰ « VII. – La délégation parlementaire au nucléaire civil établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l’approbation du bureau de chaque assemblée.
- ⑱ « Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l’article 7. »

## **Article 5**

- ① Au début de l’article L. 134-11 du code de l’énergie, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La Commission de régulation de l’énergie peut, à tout moment, adresser au Parlement, au Gouvernement et à toute autorité administrative des avis sur les questions relevant de sa compétence. Elle peut notamment adresser ses avis en matière économique à la Commission nationale de l’évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs mentionnée à l’article L. 594-11 du code de l’environnement. »