

L'INDUSTRIE DU NUCLÉAIRE ENTRE SPÉCIFICITÉ ET NORMALITÉ

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur émérite à l'université d'Aix-Marseille

Le débat sur le nucléaire peut porter sur différentes composantes de cet ensemble aux vastes ramifications qu'est « le nucléaire ». L'industrie est une de ces composantes. Comme pour l'association du terme droit et du terme nucléaire un problème de terminologie se présente, mais qui est simple à régler : de même qu'il vaut mieux parler de « droit du nucléaire » plutôt que de droit nucléaire, parce que le droit n'est pas nucléaire¹, il est préférable de parler de « l'industrie du nucléaire » plutôt que de l'industrie nucléaire.

Pourquoi parler d'industrie nucléaire ou d'industrie du nucléaire ? Une réponse de nature à passer pour une évidence pourrait être : parce que cette industrie existe et que, de ce seul fait, elle soulève un certain nombre de questions, comme peut en soulever n'importe quelle industrie, quelle qu'elle soit. Qu'est-ce qu'une industrie ? Plusieurs définitions peuvent être proposées, l'un des sens anciens donnés au terme, celui d'habileté, pouvant être laissé de côté, même s'il n'est pas entièrement étranger à notre sujet. Les définitions qui nous intéressent incluent toutes l'idée de production ou/et de transformation et d'échanges.

Il est possible de retenir la définition suivante, donnée par le CNRTL, qui correspond assez bien à ce que l'on peut dire en ce domaine du nucléaire : « Ensemble des activités économiques (caractérisées par la mécanisation et l'automatisation des moyens de travail, la centralisation des moyens de production et la concentration de la propriété des moyens de production) ayant pour objet l'exploitation des sources d'énergie et des richesses minérales du sol ainsi que la production de produits fabriqués à partir des matières premières ou de matières ayant déjà subi une ou plusieurs transformations ».

La formation de l'industrie, la diversification et la multiplication des industries d'une manière générale sont un des traits du développement, avec des transformations profondes qui se produisent, d'abord en Europe, avant de diffuser dans le reste du monde. L'industrie de la filature, puis l'exploitation du charbon et de l'acier, seront au cours de l'histoire les premières grandes industries qui vont être créées. Et l'on va parler de « la Révolution industrielle » pour caractériser les changements qui se produisent, d'abord en Angleterre puis dans le reste de l'Europe durant le XIXème siècle. Cependant cette présentation est un peu réductrice, il ne faut pas oublier que d'autres révolutions industrielles ont précédé celle du XIXème siècle dont on parle seule, et un

¹ Il est vrai que l'on parle, par exemple, du « droit fiscal » et que l'on pourrait faire valoir, de la même manière, qu'il est possible de parler de « droit nucléaire ».

auteur a pu écrire un ouvrage bien documenté portant comme intitulé « La révolution industrielle du Moyen Âge »².

Les découvertes scientifiques et techniques ont donné lieu, au fur et à mesure, à la création de nouvelles industries : il y a eu ainsi l'industrie chimique, l'industrie aéronautique, l'industrie informatique, etc. La découverte de la structure de l'atome, des forces qui s'exercent entre les particules, en particulier celles du noyau, l'énergie que la maîtrise des processus est susceptible de dégager, a donné naissance à une industrie, qui a d'abord été cantonnée au domaine militaire, puis a gagné le secteur civil à partir du moment où l'on a compris toute l'utilisation que l'on pourrait tirer à des fins civiles de ces techniques.

L'industrie du nucléaire présente des similitudes avec d'autres industries, que l'on qualifie de « lourdes »³. C'est une activité économique de production, d'exploitation, de transformation, de distribution. C'est une activité qui implique des financements élevés, une concentration dans de grandes entreprises qui, seules, disposent des moyens financiers, humains, matériels, indispensables à cette activité.

C'est également une industrie qui présente des spécificités très marquées. La première est l'origine militaire, et on peut d'autant moins en faire abstraction que, d'une part, cette industrie du nucléaire peut être une industrie militaire et que, d'autre part, la distinction entre ce qui est purement civil et ce qui est militaire est parfois ténue. C'est également une industrie qui, en France mais également dans d'autres pays, est étroitement contrôlée par l'Etat, qui ne peut jamais s'en désintéresser⁴. C'est également une industrie plus contestée que d'autres, parce qu'il s'agit de nucléaire et que le « nucléaire » est porteur d'images, de peurs, de fantasmes, dont il importe peu ici de savoir s'ils sont justifiés ou pas, seul nous intéressant le constat.

Une réflexion sur l'industrie du nucléaire est indispensable à plusieurs égards. Tout d'abord, dans la mesure où le nucléaire est en débat en tant que source d'énergie, qu'il ne fait plus consensus (et que des oppositions fortes se manifestent à son encontre), toute décision politique sur la place de l'électricité d'origine nucléaire dans la politique énergétique de la France a un retentissement sur l'industrie du nucléaire. Ensuite, en tant qu'elle est une industrie soumise – au moins pour partie – au droit du commerce, elle rencontre la concurrence d'entreprises similaires dans d'autres pays. La formule brutale utilisée par un auteur « Olkiluoto et la fin programmée de l'industrie nucléaire française »⁵ ne peut qu'interpeller, interroger. Est-ce le cas ? Et si tel est cas, quelles en sont les implications, dont on peut présumer qu'elles sont et seront lourdes ?

La situation de l'industrie nucléaire française a beaucoup évolué au fil du temps. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale cette industrie est inexistante, les pouvoirs publics français, préoccupés par la question de l'indépendance énergétique, cherchent à favoriser la naissance de

² J. Gimpel, La révolution industrielle du Moyen Âge, Points Histoire, 1975. Dans cet ouvrage très stimulant l'auteur parle de la révolution agricole, de l'exploitation des richesses minières, d'une « révolution silencieuse », etc.

³ On a pu parler également, pendant un temps, de la « grosse industrie » que l'on opposait à la « petite », mais cette terminologie n'a plus guère cours.

⁴ Cela est certes vrai pour d'autres industries : l'Etat n'a pu se désintéresser de l'industrie sidérurgique, qui a cependant toujours été privée, du fait des implications sociales de la fermeture d'usines, du fait également de la dimension stratégique qu'elle peut revêtir.

⁵ Il s'agit d'une formule de J. Henry tirée, non d'un ouvrage ou d'un article, mais d'un site tenu par l'auteur.

« champions français » dans le domaine du pétrole, et obtiennent effectivement des résultats. Sous la Quatrième République déjà, ces mêmes pouvoirs publics favorisent les recherches sur l'armement atomique, toujours dans la même préoccupation d'indépendance, et en s'appuyant sur l'apport très important des scientifiques français à l'avancée des connaissances dans le domaine de la radioactivité et du nucléaire. Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA)⁶, qui voit le jour après la guerre, est le fruit de cette volonté politique de faire fructifier les connaissances acquises dans ce domaine.

La volonté d'indépendance affirmée du général de Gaulle à l'égard de toutes les grandes puissances, et notamment à l'égard des Etats-Unis, va donner un coup d'accélérateur à la politique nucléaire de la France dans le domaine militaire pour se doter de l'arme atomique d'abord, de l'arme thermonucléaire ensuite. Mais du coup la France acquiert un savoir-faire qui va être utilisé, non pas seulement dans le domaine militaire, mais également dans le domaine civil pour limiter l'indépendance énergétique de la France.

Les successeurs du général de Gaulle vont poursuivre dans la même voie, y compris ceux qui l'ont combattu lorsqu'ils étaient dans l'opposition, et la crise pétrolière de 1973 conforte les dirigeants dans cette volonté de favoriser une industrie nucléaire française. Ainsi se constitue une industrie nucléaire française qui, à cette date, peut rivaliser avec toutes les industries comparables des autres pays. Mais ces derniers, quels qu'aient été leurs choix relativement au nucléaire dans leur pays, ne sont pas restés inactifs, ils ont favorisé le développement de leur industrie nucléaire.

La situation est donc aujourd'hui très différente de ce qu'elle fut dans les années 70 ou 80, les cartes ont été rebattues, comme l'on dit, et cela ne tient pas seulement à l'affirmation de plus en plus vigoureuse de positions hostiles au nucléaire au nom de l'écologie ou d'autres préoccupations. On peut ainsi dire que l'industrie du nucléaire a profondément évolué (I), elle a connu également une crise profonde, dont certains éléments ont été largement médiatisés (II), d'où la nécessité, qui a peut-être trouvé un épilogue (provisoire ?) en 2018 avec la restructuration de la filière nucléaire française (III).

I – UNE INDUSTRIE PARTICULIÈRE QUI A BEAUCOUP ÉVOLUÉ

L'industrie du nucléaire présente deux traits qui sont indiqués dans l'intitulé de cette partie. C'est, malgré tous les autres traits qui la rapprochent des autres industries, une industrie particulière, qui a connu ces dernières années, après plusieurs années de stabilité, des changements considérables, qui ne sont d'ailleurs pas terminés.

1 – L'industrie nucléaire, une industrie particulière

L'industrie du nucléaire peut être considérée comme une industrie particulière c'est-à-dire qui présente des spécificités, ces dernières étant de deux sortes : d'une part, c'est une industrie soumise à de nombreuses réglementations, d'autre part, c'est une industrie qui est étroitement contrôlée, en France, par l'Etat.

⁶ Rappelons, puisque le CEA va être cité dans une partie du développement, qu'il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) national placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du ministère de la défense.

A – L'industrie nucléaire, une industrie soumise à de multiples réglementations

1 – Réglementations et liberté

Dans tous les domaines, ou presque, la question de la réglementation, qui signifie, d'une manière ou d'une autre, une intervention de l'Etat⁷, oppose, de manière certes un peu simplificatrice, les partisans du libéralisme et les partisans de l'interventionnisme de l'Etat. Pour les premiers, l'activité privée, quelle qu'elle soit, et sous les seules réserves du maintien de l'ordre public, doit être libre, tandis que les seconds font valoir, au nom de l'égalité, de la justice ou de l'équité, que les mécanismes du marché doivent être corrigés, que l'intervention de l'Etat est non seulement inévitable mais également souhaitable.

Le principe est celui de la liberté, parce que nous sommes en démocratie et que celle-ci repose sur ce principe, la liberté étant celle des individus comme des groupes. S'agissant de ce que l'on appelle « le commerce et l'industrie », la question a été posée très tôt, parce qu'il s'agissait d'une question à la fois sensible et symbolique : l'Ancien Régime avait édicté de nombreuses réglementations, qui étaient des réglementations restrictives, dans le domaine de l'économie comme dans les autres domaines.

La Révolution va édicter un principe, plus exactement on va considérer que certains textes posent un principe en ce domaine⁸, le principe dit de la liberté du commerce et de l'industrie. Deux textes sont invoqués en faveur de ce dernier, le décret d'Allarde des 2-17 mars 1791⁹, qui rend libre l'exercice de tous les métiers, et la loi Le Chapelier, des 14-17 juin 1791, qui édicte « l'anéantissement de toute espèce de corporation de citoyens de même état et profession » et fait de toute coalition un délit.

On a tiré de ces deux textes un principe communément qualifié de « principe de la liberté du commerce et de l'industrie ». Il est discutable que les dispositions en question aient véritablement eu la portée que le Conseil d'Etat leur a prêtée. Mais, quoi qu'il en soit¹⁰, le juge administratif a décidé que ce principe interdisait, notamment aux collectivités locales – communes et départements¹¹ – d'intervenir, sauf exception et, dans ce cas, avec édicition de conditions étroitement contrôlées au début, plus libéralement interprétées ensuite, dans le domaine du commerce et de l'industrie. Ce principe a valeur législative, il doit être corrélé au principe de liberté d'entreprendre qui a, lui, valeur constitutionnelle.

⁷ Il existe certes des engagements réciproques dans un certain nombre de domaines mais le terme réglementation renvoie nécessairement à un acte unilatéral décisoire (une décision administrative) pris par une autorité représentant l'Etat.

⁸ De nombreux débats ont eu lieu sur le point de savoir si les textes cités en référence avaient bien édicté un tel principe et, dans l'affirmative, quelle était la portée exacte de ce principe.

⁹ Ce texte porte la dénomination de « décret » mais il a été pris par l'assemblée législative. Cela s'explique par le fait qu'à l'époque la distinction entre la loi et le règlement, la compétence du législateur et la compétence du pouvoir réglementaire, n'est pas encore nettement établie.

¹⁰ On renvoie, pour ce débat, aux manuels de droit administratif et de droit des collectivités territoriales, qui développent largement ce thème, la jurisprudence sur la question étant très abondante.

¹¹ Les régions n'existant pas, le problème ne s'est pas posé pour elles. Il s'est d'autant moins posé qu'au moment où les régions ont été créées, le principe de liberté du commerce et de l'industrie, sans disparaître, a perdu de sa force.

Des industries se sont créées dans ce cadre libéral. Ce libéralisme était tel qu'il a engendré des situations inacceptables, avec les conditions de travail des ouvriers tout au long du XIX^{ème} siècle. Si Marx a pu développer ses thèses de l'exploitation de l'homme par l'homme c'est qu'il a pu, avec d'autres constater de telles situations. Des personnes non suspectes de complaisance avec les théories révolutionnaires ont dénoncé ces situations d'exploitation des êtres humains dans l'industrie, en particulier le docteur Villermé, auteur d'un rapport célèbre sur les conditions de travail des ouvriers¹².

Des législations sociales vont venir peu à peu instituer une protection des ouvriers tandis que, parallèlement, les pouvoirs publics commencent à se préoccuper des incidences de la production industrielle sur la santé. Les risques de divers ordres que fait courir l'activité industrielle sont à l'origine de réglementations de tous ordres, des réglementations qui au fil du temps se sont accrues et accentuées.

2 – L'industrie nucléaire et les autres industries

Une industrie paraît, en dehors de l'industrie nucléaire, particulièrement dangereuse, c'est l'industrie chimique. Celle-ci est à l'origine d'un certain nombre d'accidents industriels, en France et plus encore dans d'autres pays. La catastrophe d'AZF, près de Toulouse, en 2001¹³, a marqué les esprits tant elle a surpris par son ampleur. En Italie la catastrophe de Seveso due à un dégagement d'un nuage de dioxine suite à la surchauffe d'un réacteur dans une usine chimique¹⁴ a entraîné d'abord l'évacuation de plusieurs centaines de personnes puis, plus tard, des problèmes de santé sur des centaines de personnes¹⁵, atteintes de chloracné, sans compter la pollution des sols. Cette catastrophe est à l'origine de plusieurs directives européennes, dites directives Seveso. Et l'on ne parle pas des catastrophes d'origine chimique survenues dans des pays extérieurs à l'Europe.

A plus forte raison allait-il en être ainsi pour l'énergie nucléaire. Celle-ci est apparue comme particulièrement dangereuse parce que les conséquences d'un éventuel accident¹⁶ sont catastrophiques à tous égards, plus importantes que celles auxquelles on peut s'attendre pour d'autres industries, et quand bien même le décompte macabre et quelque peu sordide du nombre de morts penche actuellement, non pas du côté du nucléaire, mais du côté du charbon ou de l'industrie

¹² Le rapport du docteur Villermé, qu'on appelle généralement « rapport Villermé », a été établi en 1840, après une enquête faite sur demande de l'Académie des sciences morales, suite à la misère ouvrière (la crise économique s'était aggravée depuis 1827), plusieurs pétitions ayant demandé une réglementation sur le travail des enfants. Les conditions de vie effroyables de toute une partie de la population ont entraîné, fait unique, une diminution de l'espérance de vie durant cette période. Le rapport, intitulé *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*, est à l'origine de la première loi sur le travail des enfants en 1841.

¹³ Il s'est agi de l'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium qui a entraîné la mort de 31 personnes, a fait plus de 2500 blessés et causé de très importants dégâts matériels.

¹⁴ Les réactions des dirigeants de l'usine ont été tardives, et à cette date il n'existait pas d'études scientifiques sur trichlorophénol et il a fallu plusieurs jours pour identifier l'agent responsable du dégagement de dioxine.

¹⁵ Aucune personne n'est décédée, mais des malformations ont été attribuées à la dioxine, des centaines de bêtes sont mortes, des milliers de têtes de bétail ont dû être abattues.

¹⁶ On distingue bien, en matière de nucléaire, l'incident de l'accident. V. J.-M. Pontier, Jalons pour une approche juridique de la sûreté nucléaire, in *La sûreté nucléaire*, PUAM 2012, p. 13 et s.

chimique¹⁷. Cela explique que dans tous les pays des dispositions très contraignantes existent dans le domaine de l'industrie nucléaire.

Il est à noter qu'en ce qui concerne l'industrie nucléaire la réglementation a précédé la naissance de l'industrie, alors que généralement elle vient après le développement d'une activité : dans la mesure où la plupart des activités commerciales et industrielles n'appellent pas et n'exigent pas d'autorisation spécifique, c'est seulement lorsque des inconvénients, des dangers, des conséquences néfastes, apparaissent, qu'une réglementation est édictée. S'agissant du nucléaire, l'utilisation militaire a précédé l'utilisation civile, c'est d'abord l'aspect dangereux de l'atome qui a été retenu, cela explique que lorsque l'on a pensé à une utilisation civile les préoccupations de sécurité sont apparues évidentes, et une réglementation s'est imposée d'emblée.

Cela explique le régime juridique applicable à l'industrie nucléaire : un régime d'autorisation préalable. Le régime de l'autorisation préalable est le plus strict qui existe puisque, si l'on veut encore aggraver le régime juridique applicable, il ne reste plus qu'à interdire l'activité. C'est ce que demandent d'ailleurs certaines associations hostiles au nucléaire, mais c'est alors un autre problème. On part ici du constat qu'il existe une industrie nucléaire, et que cette industrie est soumise au régime juridique le plus sévère que nous connaissions.

Bien des industries peuvent se constituer non seulement sans qu'il y ait d'autorisation préalable mais également sans déclaration préalable, si ce n'est les déclarations afférentes aux exigences du droit commercial, telle l'inscription au registre du commerce, etc. Le régime de l'autorisation préalable est le plus strict qui puisse exister puisque, sans cette autorisation, l'activité ne peut avoir lieu, et que, par définition, une telle autorisation peut être refusée si l'autorité compétente estime que les conditions ne sont pas réunies. Les personnes, physiques mais surtout morales¹⁸, n'hésitent d'ailleurs pas à tenter des recours contre les décisions des pouvoirs publics décidant d'autoriser la création d'une nouvelle INB.

L'autorisation de créer une nouvelle INB n'est pas la seule autorisation, le régime juridique du nucléaire est celui de multiples autorisations données (ou refusées) tout au long de la vie de l'INB. Par exemple, et la procédure est logique, une autorisation est requise pour le démantèlement d'une INB, de même qu'une autorisation est indispensable pour l'ajout d'une tranche, pour la réouverture après fermeture provisoire, etc.

B – Une industrie étroitement contrôlée, en France, par l'Etat

1 – Le rôle particulier reconnu en France à l'Etat

Quel que soit le point de vue que l'on adopte, quelle que soit l'appréciation que l'on est amené à porter, un constat peut être établi sans contestation possible : le rôle que l'Etat occupe, en France, dans le domaine du nucléaire, pas seulement sous ses aspects de défense, où la chose est évidente, mais également sous son aspect industriel. Ce fait doit être souligné, car il n'est pas universel et si, dans aucun pays au monde, l'Etat ne peut se désintéresser de l'activité dans le domaine nucléaire,

¹⁷ Il suffit de rappeler les nombreuses catastrophes minières qui ont eu lieu dans tous les pays et des catastrophes chimiques telles que Bhopal dont on ne connaît toujours pas à l'heure actuelle le nombre exact de victimes mais dont le nombre connu est de plusieurs milliers.

¹⁸ Il s'agit principalement d'associations hostiles au nucléaire, ces associations étant d'importance très variable, les unes purement locales, d'autres ayant une stature nationale, voire internationale.

son rôle et sa place ne sont pas équivalents à ce qu'ils sont en France¹⁹. Ce rôle particulier et prononcé de l'Etat s'explique par deux types de considérations, qui sont étroitement liées.

La première série de considérations est d'ordre historique : il se trouve que l'Etat a commencé très tôt, dans notre histoire, à s'intéresser à l'industrie. Plusieurs facteurs se sont conjugués en ce sens. Tout d'abord il faut tenir compte de la volonté constante des monarques d'unifier et d'agrandir le pays, la France étant l'un des pays – si ce n'est le premier pays, et tout au moins en Europe – à s'être constitué en Etat et en nation²⁰. L'Etat s'est affirmé en recherchant son autonomie par rapport aux autres pouvoirs et, notamment, par rapport à la Papauté, la querelle avec celle-ci ayant tourné à l'avantage du roi²¹.

Ensuite, sous l'Ancien Régime les « légistes » vont exercer une influence considérable, ils vont pousser à l'interventionnisme étatique. Le roi s'en servira non seulement pour accroître son pouvoir par rapport à la noblesse, mais également dans tous les domaines, qu'il s'agisse des arts (où l'on peut citer l'exemple d'un monarque célèbre) mais également dans l'économie, ce dont témoigne une école telle que celle des physiocrates²².

La volonté d'autonomie et d'indépendance des monarques va même conduire le pouvoir à créer lui-même des entreprises, que l'on n'appelle pas encore comme telles – le mot est trop moderne en ce sens – mais de manufactures, qui sont bien des industries. Certaines d'entre elles ont subsisté, telles la Manufacture des Gobelins²³ ou encore la manufacture de Sèvres²⁴.

Lorsque de nouvelles technologies sont apparues, et qu'elles avaient une dimension sociale (donc politique) avérée, l'Etat s'y est intéressé de près. Ainsi, lorsque la radio se répand, elle devient en France un monopole public. Il en est de même pour la télévision, qui demeure un monopole d'Etat jusqu'en 1986, ce qui peut surprendre par rapport à la situation que nous connaissons aujourd'hui, mais qui montre bien que « l'Etat industriel » a été une réalité en France depuis longtemps, ce qui ne préjuge au demeurant rien quant à la capacité de l'Etat de mener à bien une politique en ce domaine (V. *infra* II).

¹⁹ Etant précisé que ceci ne vaut que pour les pays démocratiques : dans les pays autoritaires et de dictature, le nucléaire sous toutes ses formes dépend entièrement de l'Etat.

²⁰ Naturellement on parle ici de l'Etat moderne, tel que nous le concevons. Il est toujours possible de débattre de l'existence de l'Etat dans l'Antiquité mais, en tout état de cause, si l'on peut dire, il ne pouvait s'agir d'Etat au sens où nous l'entendons nous.

²¹ De nombreux épisodes jalonnent cette lutte des monarques contre le pape et l'on retient généralement, comme expression significative de cette lutte, l'épisode de Philippe IV le Bel et le procès qu'il intenta aux Templiers.

²² Certes, les physiocrates s'intéressent à la terre, et non à l'industrie, mais ils vont exercer une influence auprès du pouvoir dans le sens de l'interventionnisme. Au moment de la Constituante, en 1789, les physiocrates sont présents pour prodiguer leurs conseils.

²³ La « Manufacture nationale des Gobelins » est rattachée à l'administration générale du Mobilier national et des Manufactures nationales de tapis et de tapisseries qui regroupe, outre le Mobilier national, la Manufacture des Gobelins, la Manufacture de Beauvais, la Manufacture de la Savonnerie et les Ateliers de dentelle d'Alençon et du Puy.

²⁴ En vertu d'un décret du 26 décembre 2009 la manufacture de Sèvres forme, avec la Cité de la céramique, l'établissement public Sèvres-Cité de la céramique, établissement public auquel a été rattaché, en 2012, le musée national de la porcelaine Adrien-Dubouché., l'établissement public ayant changé de dénomination pour s'appeler Cité de la céramique-Sèvres et Limoges.

Dans le domaine qui nous occupe, dès 1945 est créé le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), devenu, en 2010, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives²⁵. La mission du CEA est bien de développer les applications de l'énergie nucléaire dans les domaines scientifique, *industriel* (c'est moi qui souligne) et de la défense nationale. Il est créé sous forme d'établissement public, naturellement rattaché à l'Etat, mais c'est un établissement public national à caractère industriel et commercial, le terme « industriel » se retrouvant précisément dans l'appellation de ce type d'établissement public qui est soumis, par principe, au droit privé²⁶. Cet établissement public est important à tous les points de vue, il a environ 16 000 salariés et son budget annuel dépasse les 4 milliards d'euros. Le CEA arrive régulièrement dans les trois premiers pour le nombre de brevets déposés chaque année.

2 – EDF et l'ouverture du marché

Une autre grande entreprise, dans le domaine qui nous intéresse, est Electricité de France (EDF). Il convient de faire un bref récapitulatif historique pour comprendre ce qu'est et ce que fait EDF aujourd'hui. La première étape se situe avant 1946. Avant cette date, le secteur électrique s'était développé autour de nombreuses sociétés locales privées sur l'ensemble du territoire français²⁷. De plus, à côté de ces sociétés privées, il y avait également environ 250 régies locales gérées par des communes²⁸.

La deuxième étape est 1946 : à cette date, pour des raisons politiques et économiques, les secteurs de l'électricité et du gaz sont nationalisés : la loi du 8 avril 1946 crée Electricité de France sous forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial²⁹, en laissant subsister, cependant, un certain nombre de petits producteurs et distributeurs, notamment les régies locales, mais qui ne pouvaient plus s'étendre. Les années 1946-2000 sont celles du développement de l'outil industriel avec, d'abord, le parc thermique au charbon, puis au fioul, et ensuite le parc hydraulique, avec la construction de barrages hydro-électriques sur tout le territoire.

Soucieux d'assurer l'indépendance énergétique de la France par l'énergie nucléaire, EDF, sur la demande des pouvoirs publics, va développer l'outil nucléaire de production d'électricité. Les différents chocs pétroliers accélèrent la substitution du nucléaire au thermique. A partir des années 1990 EDF commence à s'implanter à l'étranger en prenant des participations dans le capital de plusieurs sociétés.

En France, l'événement majeur de ces dernières années est l'ouverture du marché, sous l'impulsion et la pression des textes communautaires. A partir de 1999, les sites dont la consommation d'électricité dépasse 100 GWh par an (soit 20% du marché) peuvent choisir leur

²⁵ Loi n° 2010-237 de finances rectificatives du 9 mars 2010.

²⁶ Cela ne l'empêche pas de demeurer un établissement public, c'est-à-dire une personne publique, donc soumis à l'Etat puisqu'il s'agit d'un établissement public national. Il subsiste certes des résurgences de droit public, mais qui sont peu nombreuses.

²⁷ A la fin des années 1930 on comptait environ 200 entreprises de production, une centaine d'entreprises de transport, et environ 1150 pour la distribution.

²⁸ Il s'agissait le plus souvent de communes qui exploitaient des cours d'eau ou rivières situés sur leur territoire en utilisant l'énergie hydro-électrique.

²⁹ Il en est de même pour le gaz, la loi créant, toujours sous la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial, Gaz de France (GDF).

fournisseur. Depuis 2007 l'ouverture du marché est totale. Cependant EDF conserve, pour l'instant, une place dominante sur ce marché³⁰.

La loi du 9 août 2004³¹ change le statut d'EDF et fait de l'entreprise une société anonyme. Les pouvoirs publics ont estimé que, compte tenu des évolutions en matière d'énergie, avec l'ouverture du marché français à la concurrence et la constitution d'un marché européen intégré de l'énergie, le principe de spécialité, qui commande par définition l'établissement public, se révélait être un handicap face aux grands groupes énergétiques internationaux. Les pouvoirs publics ont donc voulu conférer à EDF (et à GDF) une structure juridique qui leur donne les moyens de lutter à armes égales contre leurs concurrents européens, d'où le recours à la formule de la société anonyme. N'étant plus soumises au principe de spécialité de l'établissement public, les deux sociétés peuvent exercer toutes les activités conformes à leur statut, en développant des activités dans le domaine des services, voire en proposant un offre bi-énergie.

Si, en vertu de la loi, et du décret d'application du 17 novembre 2004³², EDF est une société anonyme régie par les lois et règlements applicables aux sociétés commerciales, notamment le code de commerce, néanmoins, l'article 6 des statuts relatif au capital social de la société précise que ce capital d'EDF est détenu initialement par l'Etat dans son intégralité et que la part de l'Etat dans la société ne peut descendre en dessous de 70% du capital de la société³³.

2 – Une industrie qui a connu des évolutions importantes

Une industrie, quelle qu'elle soit, ne peut rester figée, elle doit évoluer pour répondre aux besoins renouvelés des consommateurs, que ceux-ci soient des particuliers, des entreprises ou des Etats. Les positions acquises peuvent être rapidement remises en cause, il faut constamment innover pour « rester dans la course »³⁴. Cela vaut dans le domaine de l'industrie nucléaire comme dans les autres domaines. L'industrie nucléaire va être confrontée à la concurrence, ce qui la ramène d'une certaine manière à la « normalité », c'est-à-dire la situation de la plupart des entreprises, et dans cet affrontement l'industrie nucléaire française va faire l'expérience de l'échec.

A – Les changements sur le marché mondial

1 – La fin du protectionnisme

³⁰ Début 2018 EDF détenait encore, sur le marché résidentiel de l'électricité, selon les chiffres de la CRE, 84% des abonnés (environ 27 millions de foyers), les fournisseurs alternatifs représentés principalement par Engie et Direct Energie (qui représentait 7% du marché). Total a racheté en 2018 Direct Energie, et lancé sa nouvelle marque, Total Spring. Pour le gaz, à la même date Engie (dans lequel l'Etat détient 28% des actions) détenait 75% du marché.

³¹ Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

³² Décret n° 2004-1224 du 17 novembre 2004 portant statut de la société anonyme Electricité de France. Ce décret comporte, en annexe, les statuts d'EDF.

³³ Actuellement, le capital d'EDF est détenu à 87,3% par l'Etat, à 10,8% par des investisseurs institutionnels et des particuliers, à 1,9% par les salariés d'EDF (qui ont obtenu des conditions avantageuses d'acquisition des actions).

³⁴ L'exemple de l'industrie automobile le montre bien, avec des retournements de situation, la disparition de certaines entreprises et la naissance de nouvelles entreprises. Quant à l'industrie des téléphones portables, les changements sont encore plus spectaculaires et plus radicaux.

Il est bien fini le temps où les entreprises françaises pouvaient développer leur activité sans trop se préoccuper de la concurrence, certaines avaient une position de quasi-monopole. Deux facteurs expliquent cette situation traditionnelle.

C'était d'abord le fait que le marché français était un marché protégé. Pour le dire d'une autre manière, la France pratiquait le protectionnisme. Celui-ci n'a pas été le fait d'un régime déterminé : tous les régimes, ou presque, ont favorisé le protectionnisme, seul le second Empire, sans doute, a cherché à ouvrir industriellement la France sur l'extérieur. Parmi les nombreux symboles de cette politique il est possible de citer ce qui fut appelé le « tarif Méline »³⁵ qui avait pour objectif déclaré d'entraver l'entrée sur le marché français de produits susceptibles de concurrencer la production française.

Le second facteur ayant expliqué que ce protectionnisme ait pu fonctionner si longtemps est le fait que la France disposait d'un empire, qui lui servait également à écouler certains produits ou productions. Cela ne valait certes pas pour tous les produits, notamment ceux de consommation courante, mais les industriels pouvaient y trouver leur compte, par exemple les fabricants de véhicules (pour les camions, par ex. Berliet). Et ce marché, situé principalement en Afrique, était également un marché fermé, protégé, puisqu'il s'agissait du territoire français, les règles douanières restrictives s'appliquant, avec des spécificités, aux colonies.

2 – Facteurs de l'évolution

La situation a changé du tout au tout, et principalement dans l'industrie, sous l'influence de divers facteurs, dont deux paraissent essentiels.

Le premier est la constitution de ce qui fut appelé le « Marché commun » avant de devenir la Communauté économique européenne, puis la Communauté européenne qui subsiste, aujourd'hui, en tant que l'un des trois piliers de l'Union européenne. Les deux premiers termes sont à rappeler, car l'intention des auteurs du Traité de Rome fut bien d'instituer un marché qui soit commun entre les différents signataires, c'est-à-dire où les marchandises – mais également les personnes, les capitaux – puissent circuler librement, les parties au Traité s'engageant à baisser puis à faire disparaître les droits de douane pour constituer ce marché unique. Si certains Etats, tels l'Allemagne, étaient habitués à la concurrence, pour la France ce fut un véritable bouleversement, un changement complet d'attitude et d'habitudes.

L'institution du Marché commun n'a pas eu d'incidence directe sur l'industrie nucléaire française, alors même que la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa), appelée plus couramment Euratom, a été créée en même temps que le Marché commun qui, lui, avait une visée économique directe : les deux traités ont été signés simultanément le 25 mars 1957 et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958³⁶. L'objectif principal du traité d'Euratom était de créer « les conditions du développement d'une puissante industrie nucléaire ».

³⁵ Ce que l'on appelle le « tarif Méline » est une loi, votée le 11 janvier 1892, qui augmente considérablement les droits de douane sur les produits importés.

³⁶ Ces deux traités s'ajoutaient au traité, datant de 1950, ayant institué la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) pour constituer les Communautés européennes.

En effet, au moment de la création d'Euratom, les Européens étaient préoccupés par la question, cruciale, de l'approvisionnement en énergie des différents pays européens, en pleine croissance économique (nous sommes dans la période de ce que J. Fourastié a appelé « Les trente glorieuses »)³⁷. Les Etats parties entendaient poursuivre trois objectifs dont, notamment : « établir les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire, source de vastes disponibilités d'énergie et d'une modernisation des techniques, ainsi que de multiples autres applications contribuant au bien-être de leurs peuples ».

Cependant Euratom n'a pas rencontré le succès escompté, pour plusieurs raisons, sans qu'il y ait de hiérarchie ou de « proportion » entre celles citées ci-après. La situation internationale a changé et, jusqu'au « choc pétrolier » de 1973, la pénurie de pétrole a disparu, faisant place à une abondance de pétrole alimentée par la découverte de nouveaux gisements³⁸ et accompagnée de prix bas, la menace de pénurie énergétique disparaissant ainsi provisoirement et favorisant le « chacun pour soi ».

Une autre raison a été constituée par les choix divergents faits en France et en Allemagne : dans notre pays on a cherché à inventer des technologies qui puissent permettre d'éviter la dépendance à l'égard des Etats-Unis ; en Allemagne, en revanche, les industriels ont fait le choix inverse, préférant la technologie américaine et se méfiant de la technologie française.

Enfin, de nouvelles préoccupations se sont ensuite fait jour : la naissance puis le développement, surtout en Allemagne, d'un mouvement écologique, ont conduit non seulement à ce que le nucléaire perde son attrait mais, encore plus, qu'il soit vu avec défaveur, les écologistes prônant l'abandon du nucléaire, ce qui a été la politique de l'Allemagne, alors que la France faisait, après le choc pétrolier de 1973, le choix inverse.

Un second facteur est la « mondialisation ». Ce terme vague et à succès est devenu un cliché. Il n'en recouvre pas moins une réalité essentielle dans notre domaine, celui d'un accroissement des échanges dans tous les domaines accompagné, inévitablement, d'une concurrence accrue. La France a connu une période durant laquelle elle ne rencontrait guère de concurrence dans le domaine du nucléaire. Les Etats-Unis n'étaient pas disposés à partager leurs connaissances technologiques, sauf avec les pays les plus « sûrs », et même la France rencontra la méfiance américaine ce qui l'incita, avec au surplus la volonté affirmée du général de Gaulle d'indépendance à l'égard de la première puissance mondiale, à développer ses propres technologies. Mais si le nucléaire militaire demeurait une chasse gardée et évidemment non ouverte aux autres pays, le nucléaire civil avait besoin de l'exportation pour se développer afin de couvrir les investissements coûteux effectués. Les besoins énergétiques croissants du monde paraissaient devoir garantir aux entreprises françaises la vente de centrales nucléaires à plusieurs pays.

³⁷ L'année d'avant avait connu une grave crise, la « crise de Suez », avec la fermeture du canal éponyme par Nasser qui provoqua une pénurie de carburant et déclencha une opération militaire.

³⁸ On peut noter, de ce point de vue, que de nouveaux gisements sont régulièrement trouvés. L'ère du pétrole aura naturellement une fin, mais il est difficile de dire quand celle-ci adviendra : dans les années 80 des ouvrages, parfois à succès, parlaient du « *pic oil* » après lequel le déclin était inéluctable, et ces auteurs fixaient à 1990 le début du déclin. Les choses ne se sont pas du tout passées ainsi (avec, notamment, le pétrole et le gaz de schiste, qui ont changé complètement la donne, et qui n'avaient pas été anticipés), ce qui incite à une certaine prudence face aux prévisions, surtout lorsqu'elles sont catastrophiques, l'objectif semblant beaucoup plus être de vendre un livre que d'apporter une information objective.

B – Le développement de la concurrence et l'échec des entreprises françaises

1 – La concurrence sur le marché mondial

D'autres acteurs, qui n'existaient pas auparavant, ont fait leur entrée sur le marché du nucléaire. On a parlé des « dragons », principalement asiatiques, pour désigner les nouvelles puissances industrielles. Les quatre dragons en question, auxquels il faut ajouter le Japon, sont la Corée du sud, Hong-Kong, Singapour et Taïwan. Les trois derniers ne représentent pas, dans le secteur de l'énergie nucléaire des concurrents – ils le sont en revanche dans d'autres domaines –, et encore que Taïwan dispose de centrales nucléaires, il en est différemment pour la Corée du sud. Ce dernier pays dispose de centrales nucléaires, de plus, et bien que le nucléaire soit contesté dans le pays même³⁹, il entend être un pays exportateur de centrales nucléaires, il se présente comme un concurrent pour les autres pays, notamment la France.

L'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN, NEA en anglais), organisation intergouvernementale spécialisée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) créée en 1958⁴⁰, a produit plusieurs études sur la concurrence sur les marchés de l'énergie nucléaire.

Dans un rapport de 2000⁴¹, donc qui « date » un peu, tant les évolutions en ce domaine sont rapides⁴², les auteurs relèvent en introduction que l'industrie électronucléaire « se trouve confrontée à des incertitudes sur les plans financier, technique et réglementaire ». Les collectivités publiques adoptent des positions différentes, et si le public est de plus en plus sensible au réchauffement climatique et à d'autres répercussions des combustibles fossiles sur l'environnement et sur la santé, il n'associe pas énergie nucléaire et environnement propre, alors que cette association « pourrait relancer cette forme d'énergie dans l'avenir ». L'étude analyse dans le détail la déréglementation des marchés de l'électricité et ses effets sur l'énergie nucléaire, ainsi que les impacts sur les centrales nucléaires en service.

Dans une autre étude datée de 2008⁴³ l'Agence commence par constater que si l'industrie nucléaire était au départ sous le contrôle de l'Etat, à l'heure actuelle la plupart des secteurs de cette énergie opèrent sur des secteurs concurrentiels. Elle relève que depuis les années 80 on assiste à une forte concentration et à un repli de l'énergie nucléaire, du fait d'une demande de ce type d'énergie qui a faibli. « Cette évolution s'explique en partie par des facteurs propres à l'énergie nucléaire mais aussi par la tendance plus générale à la mondialisation des principales activités industrielles ». Il faut compter également, parmi les facteurs d'explication de l'évolution, la libéralisation du marché de l'électricité dans de nombreux pays de l'OCDE.

2 – L'échec d'Abou Dabi

³⁹ Compte tenu de la dimension du pays, de sa géographie et de sa population, toutes les centrales nucléaires se trouvent à proximité de grandes agglomérations.

⁴⁰ Elle s'intitulait alors Agence européenne pour l'énergie nucléaire (AEEN). A la suite de l'adhésion du Japon, en 1972, elle a pris la dénomination d'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN).

⁴¹ L'énergie nucléaire face à la concurrence sur les marchés de l'électricité, AEN-OCDE, 2000

⁴² Il suffit de citer la production de pétrole et de gaz de schiste, que les auteurs n'avaient pas anticipée, et qui est totalement ignorée par les ouvrages datant seulement d'une dizaine d'années. V. l'ouvrage bien documenté de A. Andlauer et C. Hecker, Gaz et pétrole de schiste, Révolution planétaire et déni français, Laffont, 2015.

⁴³ La concurrence sur les marchés de l'industrie nucléaire, AEN-OCDE, 2008.

Cette concurrence, les acteurs français du nucléaire l'ont ressentie durement avec l'échec de la vente de centrales nucléaires aux Emirats arabes unis. Ces derniers lancent en 2007 un appel d'offres pour la construction de quatre centrales nucléaires. Début 2008 le président de la République française se rend à Abou Dabi pour y signer un accord de coopération dans le domaine du nucléaire avec les Emirats arabes unis. Il est accompagné de toute une équipe d'industriels qui pensent obtenir sans difficulté le contrat, portant sur plus de 20 milliards de dollars. Mais, à la grande surprise des Français c'est un autre candidat, quasiment inconnu des précédents, le coréen Kepco, qui emporte le marché.

Comment les Français ont-ils pu perdre ce « contrat du siècle » ? Plusieurs facteurs ont probablement joué. Les Français se sont présentés avec un consortium, constitué au départ des entreprises Areva, Total et Suez⁴⁴. La première devait être chargée de la construction, les secondes de l'exploitation. Au surplus, au départ EDF est absent, l'entreprise ne va accepter de participer, et de prendre la tête du consortium, que sur ordre de l'Élysée, alors que les Emirats arabes unis considéraient EDF comme le chef de file de la filière nucléaire en France.

Il semble que des divergences aient existé entre les trois entreprises mais il semble également que les Emirats arabes unis n'aient pas bien compris la répartition des tâches et aient préféré la simplicité d'un seul opérateur, Kepco. Par ailleurs, les Français proposaient la construction de deux EPR, alors que les Coréens présentaient un projet avec des centrales « classiques »⁴⁵. Certes, l'EPR est plus sophistiqué, il est, a-t-on dit du côté français, le « nec plus ultra » en la matière, avec des arguments de sécurité plus importants que les réacteurs de Kepco mais, d'une part, la construction des EPR a connu un certain nombre de déboires⁴⁶, d'autre part il est également beaucoup plus coûteux.

Indépendamment des positions de chacun sur le nucléaire, la place qu'il peut ou qu'il doit occuper dans la production d'électricité, l'échec d'Abou Dabi laisse une impression amère, désagréable : il donne le sentiment que les Français sont allés candidater en désordre et avec des divergences de vue, il tend à conforter fâcheusement l'image ou le cliché selon lequel la France est digne d'admiration lorsqu'il s'agit d'art et de culture⁴⁷, mais qu'en revanche lorsqu'il s'agit d'industrie les autres sont meilleurs ...

II – UNE INDUSTRIE EN CRISE

Une objection préalable doit être écartée, qui consisterait à soutenir que l'industrie, quelle qu'elle soit, serait en France un secteur en déclin inéluctable, qu'il faudrait orienter la France vers les services et, au fond, abandonner l'industrie à d'autres pays. Si la part de l'industrie est appelée à décroître en France au profit des services, l'industrie ne peut pas – c'est-à-dire ne doit pas – être délaissée, ainsi que le relevait le rapport Beffa : même si la part des services dans l'économie

⁴⁴ A cette date Suez n'est pas encore « marié » à GDF.

⁴⁵ Kepco a vendu quatre réacteurs de 1400 mégawatts tandis que la France proposait deux EPR de 1600 mégawatts.

⁴⁶ Les retards n'en finissent plus pour l'EPR finlandais, ce qui peut expliquer la formule brutale citée en introduction de Jacques Henry cité dans l'introduction.

⁴⁷ Il s'agit du « Louvre » d'Abou Dabi, qui n'a d'ailleurs pas fait l'unanimité dans notre pays.

s'accroît, une industrie solide est nécessaire à un équilibre vertueux de la balance commerciale et à la croissance »⁴⁸.

Cela signifie qu'une politique industrielle est nécessaire dans notre pays, cette notion de politique industrielle signifiant un rôle actif, voire décisif dans certains cas, des pouvoirs publics. Si cela vaut pour l'industrie en général, à plus forte raison en est-il ainsi pour l'industrie nucléaire, qui est liée à la souveraineté, ou renvoie rapidement à des questions de souveraineté. La restructuration est imposée par la crise traversée par Areva, qu'il convient d'exposer avant d'en rechercher des éléments d'explication.

1 – Les éléments de la crise d'Areva

Pour prendre la mesure de la crise qui a touché AREVA il faut faire un retour en arrière sur l'histoire de l'entreprise, ce qui permet de mettre en évidence l'inadaptation de l'entreprise à notre époque.

A – Le modèle industriel d'Areva

1 – De la Cogema à Areva

L'histoire de l'entreprise est assez agitée, avec de multiples transformations. Areva a été constitué à l'origine selon un modèle qualifié de « modèle intégré ». L'entreprise est créée officiellement le 3 septembre 2001 avec le rapprochement de plusieurs entreprises qui existaient dans le domaine du nucléaire. Il s'agissait d'abord de la Compagnie générale des matières nucléaires (COGEMA) qui avait la charge de l'exploitation minière, l'enrichissement de l'uranium et le traitement des combustibles usés. Il s'agissait ensuite de deux sociétés, Framatome et Technicatome qui avaient en charge la conception et la construction de centrales nucléaires, de combustibles nucléaires ainsi que la fourniture des services associés aux activités nucléaires. Ces sociétés avaient leur capital majoritairement détenu par la société CEA-Industrie, qui était elle-même originellement une filiale du Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

L'objectif poursuivi par les pouvoirs publics était de créer un grand groupe industriel capable d'être présent sur tous les métiers du cycle du nucléaire en vue de pouvoir établir des stratégies cohérentes à l'égard des grands clients du nucléaire. « Areva se pensait alors comme l'acteur industriel le plus intégré sur la chaîne de valeur du nucléaire, depuis la fourniture en uranium jusqu'au recyclage de combustible, en passant par la conception et la construction de nouveaux réacteurs »⁴⁹.

Areva s'est structuré en métiers en cinq *Business Groups* (BG)⁵⁰ qui étaient des unités opérationnelles dotées chacune de sa propre structure d'organisation, le BG Mines, le BG Amont, le BG Réacteurs et services, le BG Aval, le BG Energies renouvelables.

⁴⁸ J.-L. Beffa, Pour une nouvelle politique industrielle, rapport au président de la République, La doc. fr. 2005.

⁴⁹ M. Goua et H. Mariton, Rapport d'information au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur les perspectives de développement d'Areva et l'avenir de la filière nucléaire, Ass. nat. 8 juill. 2015, n° 2592, p. 53.

⁵⁰ Les dirigeants d'Areva ont sans doute pensé, cédant à la mode ambiante, que cela « faisait mieux » de donner des dénominations anglo-saxonnes. Cela n'a pas empêché de perdre des marchés et de connaître la crise exposée plus loin.

Le BG Mines avait en charge la recherche de nouveaux gisements, l'extraction et le traitement du minerai d'uranium et le réaménagement des sites après exploitation⁵¹.

BG Amont regroupait l'ensemble des métiers en amont de la production d'électricité nucléaire : la chimie de l'uranium naturel et du fluor⁵², l'enrichissement pour augmenter la concentration en uranium 235⁵³, la fabrication du combustible. Le BG Amont avait un effectif de plus de 8000 personnes et réalisait environ 27% du chiffre d'affaires d'AREVA.

Le troisième BG, Réacteurs et services, regroupait les activités de conception et de construction des réacteurs nucléaires ainsi que les produits et services nécessaires au fonctionnement, à la maintenance et à la modernisation des centrales nucléaires, ceci incluant la fabrication des réacteurs nucléaires de propulsion navale (AREVA-PN) ainsi que les réacteurs de recherche. La gamme de produits de cette entité est représentée au premier chef par les EPR, deux autres types de réacteurs de moindre puissance complétant les EPR⁵⁴. Ce BG représentait environ 14 800 personnes et réalisait 37% du chiffre d'affaires d'Areva.

BG Aval était chargé d'assurer la gestion de fin de cycle des combustibles usés, leur recyclage, avec toute la logistique qui leur était associée, l'assainissement et la valorisation des sites nucléaires démantelés. Son effectif était d'un peu plus de 12000 personnes, et le BG réalisait environ 18% du chiffre d'affaires d'Areva.

Enfin, le BG Energies renouvelables était orienté, comme son nom l'indiquait, vers la production d'énergie provenant de quatre sources d'énergie renouvelable : l'éolien⁵⁵, le solaire⁵⁶, les bioénergies⁵⁷ et l'hydrogène.

2 – Les raisons du choix du modèle

Pourquoi avoir choisi ce modèle intégré, qui a été au cœur de la stratégie de l'entreprise ? Le principal argument avancé pour le justifier a été un argument commercial : la présence sur tous les métiers du cycle du nucléaire devait permettre à l'entreprise d'avoir un avantage commercial sur les concurrents en proposant aux clients une offre unique supposée être plus attractive et plus claire pour lesdits clients.

Cependant « le modèle intégré ne semble pas avoir atteint ses objectifs : les synergies entre les activités de gestion du cycle du recyclage et la branche réacteurs et services se sont avérées faibles, tandis que le développement à l'international de l'entreprise peut être considéré comme un

⁵¹ L'exploitation la plus connue est celle située au Niger, mais d'autres sont situées en Namibie, au Kazakhstan et au Canada.

⁵² Cette chimie comporte deux étapes : la conversion en tétrafluorure (site de COMURHEX-Malvési) puis en hexafluorure d'uranium (UF 6, COMURHEX-Tricastin).

⁵³ Il existe plusieurs procédés pour parvenir à passer de 0,7% à 3-3,5%. Areva utilise la diffusion gazeuse (usine Georges Besse I) et la centrifugation (Georges Besse II).

⁵⁴ Ces autres réacteurs sont Atmea-1, d'une puissance de 1100 MW, construit avec Hitachi, et Kerena, d'une puissance de 1250 MW.

⁵⁵ Areva visait particulièrement, pour cette énergie, le marché « *offshore* » avec des éoliennes de forte puissance (de l'ordre de 5 à 8 MW), avec des mâts de 130m et des pales de 116m.

⁵⁶ Il existe plusieurs technologies en ce domaine. Areva avait choisi la technologie thermodynamique CLFR.

⁵⁷ Les centrales d'Areva utilisaient en ce domaine des combustibles très variés tels que les balles de riz, le bois, la paille, la bagasse (c'est-à-dire le résidu fibreux de la canne à sucre).

échec par comparaison aux objectifs initiaux de vente de réacteurs. Le développement de la branche énergie renouvelable va quant à lui à l'encontre de l'idée de chaîne du nucléaire »⁵⁸.

B – Les difficultés financières

A la fin de l'année 2014, l'entreprise affichait un résultat net négatif de 4,8 milliards d'euros. Ce déficit est énorme, la question est évidemment de savoir comment on en est arrivé là. La dégradation financière de l'entreprise a été progressive. En 2014 le chiffre d'affaires consolidé était de 8336 millions d'euros, en baisse de 8% par rapport à l'exercice 2013, il s'établissait à un niveau inférieur à celui de 2009⁵⁹. On a parlé de deux « années noires » pour 2011⁶⁰ et pour 2014, d'importantes provisions et/ou pertes additionnelles ayant marqué cette dernière année⁶¹. Même si ce chiffre assez faramineux de 4,8 milliards ne reflète pas la situation réelle de l'entreprise, une partie relevant d'écritures pour des opérations exceptionnelles ne devant pas – en principe – se reproduire⁶², il n'en reste pas moins qu'une telle situation est plus que préoccupante.

Il faut relever également une hausse de l'endettement, qui s'élevait à 5809 millions fin 2014 contre 4468 fin 2013, ainsi qu'une baisse significative des capitaux propres qui sont devenus négatifs, s'établissant fin 2014 à – 673 millions contre 4574 millions fin 2013⁶³.

2 – Éléments d'explication

Comme dans toute situation qui soulève des interrogations par son importance, son côté surprenant voire incompréhensible, il existe rarement une réponse tranchée, les explications sont souvent multiples et s'ajoutent.

A – Le contexte international

1- Les changements à l'échelon international

Le contexte international a changé, les perspectives sur lesquelles l'entreprise pouvait miser se sont modifiées. L'entreprise escomptait un renouveau des activités nucléaires dans un contexte de demande d'énergie croissante à l'échelon international. L'accident de Fukushima a brutalement modifié les données. Il est peu probable que la demande mondiale d'énergie baisse voire même se

⁵⁸ M. Goua et H. Mariton, Rapport d'information précité, p. 54.

⁵⁹ Le chiffre d'affaires consolidé a été de 8529 millions d'euros en 2009, 9104 en 2010, 8872 en 2011, 9342 en 2012, 9240 en 2013.

⁶⁰ Pour 2011 des pertes sont dues à l'achat de la société Uramin pour un montant de 1456 millions d'euros (V. infra), à une perte de valeur de 212 millions d'euros pour l'usine Comurhex II et de 191 millions d'euros sur l'usine d'enrichissement Georges Besse I.

⁶¹ 1460 millions d'euros de pertes de valeurs d'actifs des activités nucléaires dont 599 millions sur l'actif Comurhex II et 300 millions sur les actifs miniers ; 1097 millions d'euros de pertes additionnelles et de provisions pour pertes à terminaison sur trois grands projets nucléaires dont 720 millions au titre du projet OL3 (Olkiluoto) et 187 millions au titre du réacteur de recherches Jules Horowitz ; 938 millions de dépréciations d'impôts différés à la suite la révision des perspectives de rentabilité du groupe ; 557 millions de provisions pour pertes de valeur, pertes à terminaison et risques dans les activités renouvelables destinées à être cédées ; 300 millions de provisions pour opérations de fin de cycle.

⁶² A cela il faut ajouter que le carnet de commandes s'établissait, au 31 mars 2015, à 47 520 millions d'euros, soit 5,7 fois le chiffre d'affaires, et s'étalait jusqu'en 2029 pour le BG Amont.

⁶³ C'est là principalement l'effet des provisions pour pertes de valeur comptabilisées en 2011 et 2014. Le groupe n'a pas versé de dividendes aux actionnaires en 2014 comme au cours des trois derniers exercices précédents.

stabilise au cours des prochaines années, il est possible que la demande se tourne de nouveau vers l'énergie nucléaire, mais les années que nous vivons sont marquées par cet événement qui affecte l'industrie du nucléaire.

L'accident de Fukushima a entraîné la fermeture au Japon des 48 réacteurs nucléaires du pays⁶⁴ et, à cela, s'est ajoutée la fermeture de 8 réacteurs nucléaires allemands, l'Allemagne ayant décidé la sortie totale du nucléaire. Aux Etats-Unis c'est un autre phénomène qui a affecté les marchés, l'essor non prévu ou/et non anticipé de la production de gaz et de pétrole de schiste, ce qui a bouleversé le marché de l'énergie aux Etats-Unis, par abandon de certains projets dans le nucléaire, mais également dans le monde⁶⁵. Le marché du nucléaire s'est contracté du fait de ces événements qui ont coïncidé dans le temps.

Un autre aspect des changements sur le plan international est représenté par un déplacement du marché de l'énergie, notamment des activités nucléaires. Le marché du nucléaire était traditionnellement un « marché historique », représenté par l'Europe et les Etats-Unis. Pour les différentes raisons évoquées ci-dessus, ce marché s'est contracté, il ne représente plus un marché d'avenir. En revanche les pays qualifiés d'« émergents » sont plus demandeurs de réacteurs nucléaires, parce qu'ils ont à combler un retard considérable pour faire face aux besoins en énergie de leur marché intérieur. Le marché du nucléaire sera probablement tiré dans l'avenir par des pays tels que la Chine, l'Inde, la Russie, auxquels il faut ajouter d'autres pays émergents tels que la Turquie⁶⁶. L'Arabie saoudite envisage également la réalisation de plusieurs réacteurs nucléaires.

Une autre donnée à prendre en compte à l'échelon international est l'accentuation de la concurrence. Le marché mondial du nucléaire est devenu un marché fortement concurrentiel par l'arrivée de nouveaux acteurs.

2 – Les difficultés d'Areva dans un contexte de concurrence accrue

Ces nouveaux acteurs se révèlent de redoutables concurrents d'AREVA pour deux raisons. D'une part, s'agissant de leur propre marché intérieur, ces acteurs opèrent, pour certains d'entre eux, sur un « marché captif », parce qu'ils sont certains à l'avance d'avoir les marchés de construction de réacteurs nucléaires. Tel est le cas par exemple du russe Rosatom. D'autre part, à l'échelon international, ces nouveaux acteurs proposent des « produits » à des prix compétitifs, et sont d'autant plus « agressifs » commercialement que leur marché intérieur est limité, ou/et que leur propre pays est prêt à limiter ou à renoncer au nucléaire, tel est le cas par exemple du coréen Kepco, qui est soutenu sur le plan international par son gouvernement alors même que, sur le plan intérieur, celui-ci prend des mesures de restriction des activités nucléaires.

Rosatom revendiquait, fin 2014, pour près de 100 milliards de dollars de commandes avec 23 projets de réacteurs nucléaires en cours de construction à l'étranger, et 58 projets en cours de négociation ou à l'étude. De plus, ce que propose Rosatom est également un réacteur de troisième

⁶⁴ Naturellement le Japon a dû pallier ce manque d'énergie, les économies d'énergie n'ont pas suffi à combler cette absence, le pays a augmenté ses importations de gaz et de pétrole, il y a eu également une augmentation d'émission de CO².

⁶⁵ V. les conséquences de cette production très bien décrites dans l'ouvrage de A. Andlauer et C. Hecker précité.

⁶⁶ La Turquie a fait le choix du nucléaire, trois centrales devant être réalisées. La centrale nucléaire d'Akkuyu, avec quatre réacteurs nucléaires, devrait, au moment où ces lignes sont écrites, être inaugurée prochainement.

génération, à l'instar de l'EPR français⁶⁷. La Chine développe également des réacteurs de troisième génération de conception entièrement chinoise, le Hualong One (« dragon ») et ses opérateurs dans le domaine nucléaire entendent bien ne pas se limiter au marché chinois, mais en vendre à d'autres pays⁶⁸.

« Dans ce contexte de concurrence accrue entre constructeurs de réacteurs, le groupe Areva peine à trouver une place et n'a vendu aujourd'hui que quatre EPR d'environ 1650 mégawatts (MW) »⁶⁹. Par ailleurs, les retards et les défaillances observés tant en Finlande qu'en France nuisent évidemment à l'image de marque d'Areva et à sa compétitivité. De plus, Areva n'a pas les moyens de proposer un financement intégral des projets dans le cadre des appels d'offres, à la différence de ses concurrents⁷⁰. Certes, Areva indique avoir lancé avec EDF un programme commun d'optimisation de l'EPR dénommé « EPR nouveau modèle » (EPR-NM) et a développé un type de réacteur de moyenne puissance pour répondre à une demande en ce sens⁷¹. Il reste à savoir si ces adaptations ne sont pas un peu tardives, s'il est possible à Areva (ou plutôt à l'entreprise qui a pris sa succession) de « revenir dans la course », d'autant que se sont ajoutées des difficultés qui ne tiennent pas au contexte international, mais à l'organisation de l'entreprise.

B – Les choix opérés par Areva

Sans qu'il soit possible de le quantifier, et sans vouloir le majorer, mais sans pour autant l'ignorer, il faut citer, sans y insister, ce facteur détestable représenté par ce que l'on appelé une « bataille d'ego » entre les dirigeants d'Areva et ceux d'EDF, ce type de comportement, indigne de dirigeants, mais fort répandu, ne pouvant qu'affaiblir une entreprise dans la concurrence internationale.

1 – Des secteurs différenciés

Le regroupement opéré en 2001 reposait sur l'idée que des synergies se développeraient entre les activités, perçues comme complémentaires, du groupe. Le rapport parlementaire précité dresse un bilan des activités en question en distinguant deux types de secteurs.

Un premier secteur est constitué par « l'amont » et « l'aval », secteurs qui dégagent une assez forte rentabilité mais dont les marges apparaissent insuffisantes pour soutenir les autres activités du groupe. Le BG Mines a affiché des résultats en baisse entre 2013 et 2014, mais « sa rentabilité

⁶⁷ Rosatom propose un réacteur de puissance à caloporteur et modérateur eau (VVER) de 1200 MW.

⁶⁸ *China General Nuclear Power Corporation (CGN)* et *China National Nuclear Corporation (CNNC)* participent au projet britannique de Hinkley Point et CNNC a signé un accord avec l'Argentine pour la construction d'un réacteur pour une valeur de 2 milliards de dollars.

⁶⁹ M. Goua et H. Mariton, Rapport d'information précité, p. 18. Ces quatre EPR sont celui de Flamanville, celui d'Olkiluoto 3 en Finlande, les deux EPR de Taishan en Chine. A cela devraient s'ajouter deux EPR dans le cadre du projet britannique d'Hinkley Point.

⁷⁰ Le rapport précité de M. Goua et H. Mariton note que : « La standardisation espérée sur les EPR n'a également pas été aussi importante qu'anticipée : l'une des lignes stratégiques d'Areva consistait à développer un réacteur exigeant en termes de sûreté afin de permettre une approbation rapide par les principales autorités. Ce principe a cependant dû être modulé en fonction des principales zones de prospection commerciale et le groupe a été contraint de développer plusieurs versions de l'EPR, ce qui a généré d'importants frais de développement » (p. 19).

⁷¹ Il s'agit du réacteur ATMEA 1, de 1150 MW, développé en coopération avec Mitsubishi Heavy Industries (MHI), quatre réacteurs de ce type devant être construits sur le site de Sinop en Turquie pour un montant de 17 milliards de dollars.

demeure prépondérante par rapport aux autres activités du groupe et la met en situation de contribuer notablement à son activité et à ses ressources financières »⁷². Le BG Amont occupe une place croissante dans les résultats financiers, sa rentabilité, croissante également, est relativement élevée⁷³. Le BG Aval présente des résultats financiers contrastés et en baisse depuis 2011⁷⁴ mais compte, selon le rapport, parmi les secteurs essentiels pour la performance économique d'Areva.

Un second secteur est représenté par les énergies renouvelables et le BG Réacteurs et services. Quant aux premières, il est assez évident qu'elles ne font pas partie des métiers historiques du groupe. L'institution de ce BG résulte d'une politique volontariste et de partenariats établis par Areva depuis 2005⁷⁵. L'entreprise a livré des chantiers (centrales de biomasse), installé des éoliennes dans des parcs marins et participé à un groupement ayant remporté l'appel d'offres national lancé par l'Etat en vue de l'exploitation de parcs éoliens en mer dans les zones du Tréport et des îles d'Yeu et de Noirmoutier⁷⁶.

Mais les résultats financiers n'ont pas été au rendez-vous : fort recul du carnet de commandes, du chiffre d'affaires, du résultat opérationnel⁷⁷, ce dernier s'établissant à – 42 millions en 2014. Les rapporteurs au Parlement se sont interrogés sur la pertinence et la raison d'être des investissements réalisés dans le domaine des énergies renouvelables. Un ancien administrateur du CEA auditionné par les rapporteurs a estimé que le groupe avait investi dans l'énergie solaire sans s'assurer au préalable du développement des technologies relatives au stockage de l'énergie, condition indispensable pour une exploitation commerciale rentable. Une autre personne auditionnée s'est interrogée sur la capacité d'Areva à soutenir la concurrence des panneaux photovoltaïques vendus par les entreprises chinoises.

La Cour des comptes avait estimé de son côté qu'il n'était pas nécessaire pour le groupe d'être présent sur tous les segments des énergies renouvelables⁷⁸. Quant au BG Réacteurs et services, son bilan n'est pas plus satisfaisant : baisse de l'ensemble de ses résultats financiers (à l'exclusion du

⁷² Le chiffre d'affaires consolidé de BG Mines était de 1,297 milliard d'euros, soit 16% du chiffre d'affaires d'Areva (19% en 2013 et 15% en 2012). L'excédent brut d'exploitation a atteint 63,4% de la valeur de celui dégagé par le groupe. Le carnet de commandes comptait pour 20,35% de celui d'Areva en 2014. Le taux de marge s'était établi à 31,8% en 2014 et, en 2012, BG Mines avait dégagé 10,1% de marges brutes pour l'ensemble du groupe (soit 942 millions d'euros).

⁷³ Le chiffre d'affaire de BG Amont était de 2049 millions d'euros en 2012, 2188 en 2013, 2235 en 2014. L'excédent brut d'exploitation est passé de 294 millions en 2012 à 328 en 2013 et à 421 en 2014, le carnet de commandes passant de 18 047 en 2012 à 16 770 en 2013 et à 19 019 en 2014. L'excédent brut d'exploitation représentait 60,6% de celui du groupe en 2014, le carnet de commandes représentant 40,6% de celui du groupe.

⁷⁴ Le chiffre d'affaires de BG Aval était de 1594 millions d'euros en 2011, 1732 en 2012, 1736 en 2013, 1531 en 2014. L'excédent brut d'exploitation était de 417 millions en 2012, 531 en 2013, 232 en 2014. En revanche le carnet de commandes est en croissance, avec un montant de 6030 millions en 2012, 5884 en 2013 et 9665 en 2014.

⁷⁵ Par exemple dans le domaine du stockage de l'énergie, Areva H2gen est une coentreprise créée pour le développement de l'activité de production d'hydrogène par électrolyse.

⁷⁶ Dans ce domaine de l'éolien, Areva a également noué un partenariat avec l'opérateur espagnol GAMESA pour créer une coentreprise (Adwen) dans l'éolien en mer.

⁷⁷ Le chiffre d'affaires est passé de 297 millions d'euros en 2011 à 572 en 2012, 69 en 2013, 52 en 2014, le carnet de commandes est passé de 1778 en 2011 à 844 en 2012, 69 en 2013 et 49 en 2014.

⁷⁸ Un rapport de la Cour des comptes de 2014 est sévère sur la gestion d'Areva. Ce rapport n'a pas été rendu public, mais le journal *Les Echos* en a publié des extraits dans son édition du 13 mai 2014.

carnet de commandes), du chiffre d'affaires⁷⁹. L'entreprise a dû inscrire dans ses comptes des provisions pour pertes de valeurs d'actif des activités nucléaires pour un montant de 1,4 milliard d'euros⁸⁰.

2 – Olkiluoto et Uramin

Le cas d'Olkiluoto 3 illustre les dérives à la fois du coût et du calendrier. S'il est livré à la dernière date fixée⁸¹, c'est-à-dire au cours de l'année 2018, le retard aura été de neuf années par rapport aux engagements pris auprès de l'entreprise finlandaise⁸². Le coût de l'installation devrait se situer autour de 9 milliards d'euros, alors que l'estimation initiale était de 3,9 milliards d'euros. Selon le rapport parlementaire, la construction de deux réacteurs en Chine, à Taishan, ne semble pas se heurter aux mêmes difficultés, mais des doutes subsistent quant à l'importance des marges que le projet pourrait dégager. Les différents rapports, internes et externes à l'entreprise, soulignent que ces difficultés tiennent au fait que dans le cas d'Olkiluoto il s'agissait d'un prototype, avec tous les aléas que cela implique.

En même temps, cela met également en évidence « une politique de croissance trop volontariste et rétrospectivement discutable »⁸³. L'entreprise a adopté une stratégie d'investissements⁸⁴ avec d'ambitieux plans de développement (« Plan d'actions stratégiques 2007-2012 », « Plan d'action stratégique 2008-2012 »). Les sommes consacrées aux investissements ont baissé considérablement à partir de 2013 au vu des problèmes financiers rencontrés.

Selon des dirigeants d'Areva, ce programme d'investissements était justifié par la nécessité de renouveler les installations nucléaires, qui dataient pour l'essentiel du lancement du programme nucléaire français et avaient vieilli. Les contraintes liées aux exigences accrues en matière de sûreté nucléaire ont conduit le groupe à réaliser des investissements coûteux⁸⁵. Enfin, l'entreprise Areva a estimé que, les effets de la catastrophe de Tchernobyl étant passés, le marché du nucléaire allait présenter de nouvelles perspectives favorables de développement, ces estimations ayant été faites naturellement avant l'accident de Fukushima.

Parmi les investissements discutables figure ce qui est appelé aujourd'hui « l'affaire Uramin »⁸⁶. Cette société canadienne a été achetée par Areva pour la somme d'1,8 milliard d'euros. Ce n'est pas l'achat en lui-même qui a posé problème, car l'opération pouvait paraître cohérente

⁷⁹ Le chiffre d'affaires passe de 3452 millions en 2012 à 3324 en 2013 et 3119 en 2014.

⁸⁰ Depuis la conclusion du contrat d'Olkiluoto 3 le montant des provisions pour pertes à terminaison atteignait, au 30 juin 2013, la somme de 3,390 milliards d'euros, pour un projet initialement évalué à 3,90 milliards d'euros. Un montant de 362 millions d'euros a été provisionné pour dépréciations de frais de recherche et de développement, du fait de l'absence de débouchés identifiés à un horizon prévisible pour plusieurs éléments de la gamme de réacteurs nucléaires de troisième génération.

⁸¹ Au moment où sont écrites ces lignes, en avril 2018.

⁸² Il s'agit de Teollisuuden Voima Oyj (TVO).

⁸³ Rapport M. Goua et H. Mariton précité, p. 27.

⁸⁴ Les investissements sont passés de 1,325 milliard d'euros en 2006 à 2,176 milliards en 2010 (avec un « pic » en 2007 de 2,928 milliards).

⁸⁵ Il a été ainsi nécessaire, selon les dirigeants d'Areva, de renforcer la sécurité des installations de l'usine de la Hague, de construire l'usine Comurhex II pour répondre aux critiques qui avaient suivi l'inspection de Comurhex I.

⁸⁶ Selon les documents, tantôt on trouve la graphie Uramin et tantôt la graphie UraMin.

avec la stratégie du groupe, mais le coût de l'opération⁸⁷, jugé trop élevé. Par ailleurs des incertitudes existaient et subsistent sur les ressources exactes des gisements détenus par Uramin⁸⁸, et l'opération est devenue un « gouffre financier », sans qu'il y ait eu partage des risques, ce qui est un autre reproche fait aux dirigeants d'Areva. Des actions judiciaires sont en cours, non réglées à l'heure où ces lignes sont écrites, plusieurs mises en examen sont intervenues pour « corruption d'agent public étranger », « corruption privée » et « abus de confiance ».

C – La défaillance de l'Etat

1 – La liberté du commerce et de l'industrie, la liberté d'entreprendre et l'Etat

Pour parler de défaillance de l'Etat, il faut au préalable admettre que l'Etat a un rôle en jouer en ce domaine, qu'il détient une responsabilité qu'il n'aurait pas exercée, ou mal exercée. Est-ce le cas ? L'Etat a-t-il une fonction, une mission à assurer en ce domaine ? Une réponse affirmative ne fait aucun doute, mais il faut d'abord raisonner d'une manière générale pour pouvoir appliquer ce raisonnement à la situation des entreprises du nucléaire. Pour cela, il faut distinguer, pour bien comprendre ce rôle de l'Etat, selon la nature de l'entreprise, selon qu'il s'agit d'une entreprise privée ou d'une entreprise publique.

Lorsqu'il s'agit d'une entreprise purement privée, l'Etat n'a en principe qu'un rôle restreint à jouer, ce rôle doit se limiter à permettre à l'entreprise de travailler normalement. C'est l'application d'un principe constitutionnel – le principe de la liberté d'entreprendre – et d'un principe législatif beaucoup plus connu, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le juge administratif a eu l'occasion d'intervenir à maintes reprises au cours de notre histoire pour faire respecter le second⁸⁹, le juge constitutionnel, plus récemment, a eu à se prononcer sur le respect du premier⁹⁰. Les seules limitations sont, outre évidemment le respect de l'ordre public – mais qui peut recevoir une interprétation relativement extensive⁹¹ – celles qui résultent des règles relatives au droit du travail sans compter les règles financières et plus encore fiscales applicables aux entreprises.

Il faut cependant remarquer que, nonobstant ces principes de liberté, et tout au moins en ce qui concerne notre pays, les interventions de la puissance publique dans le domaine de l'industrie et du commerce n'ont pas manqué durant l'histoire. Mais il faut ajouter immédiatement que ces interventions sont souvent intervenues dans le but de protéger les industries françaises contre les industries étrangères : c'est la politique protectionniste qui a été suivie à maintes reprises en France par les pouvoirs publics, quelle qu'ait été l'idéologie à laquelle ils se rattachaient. La France a eu,

⁸⁷ La transaction a été faite à un prix cinq fois supérieur à celui initialement proposé en 2006. V. les détails dans le rapport parlementaire précité p. 36.

⁸⁸ L'exploitation des trois gisements de la société en Namibie, Afrique du Sud et Centrafrique s'est révélée plus difficile qu'escompté.

⁸⁹ Il s'agit notamment de toute la jurisprudence relative au respect de ce principe par les collectivités territoriales. C'est là une problématique très éloignée de celle qui nous retient ici et qui, par conséquent, ne mérite que d'être rappelée pour le principe.

⁹⁰ C'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les nationalisations et qui, parce qu'elle ne touche pas directement notre sujet, ne mérite pas plus d'être développée.

⁹¹ Il n'existe pas de définition constitutionnelle ou législative de l'ordre public, ce qui signifie que l'interprétation de ce dernier, de son respect et des atteintes qui lui sont portées, est essentiellement le fait des juges.

depuis la Révolution, plus souvent une politique protectionniste qu'une politique d'ouverture⁹², et il a fallu attendre la signature du Traité de Rome, l'institution de ce qui était appelé alors « Marché commun », pour que les frontières douanières disparaissent au sein de ce qui est aujourd'hui l'Union européenne.

Mais il n'est pas nécessaire d'insister non plus sur le fait que cette ouverture ne fait plus – si tant est qu'elle l'ait jamais fait – l'unanimité, que de divers côtés, en France comme dans d'autres pays, des voix s'élèvent pour rétablir le protectionnisme, ou des formes de protectionnisme, quand bien même il apparaît que son rétablissement ne réglerait pas les problèmes de notre pays, ne serait qu'une protection illusoire et éphémère, et serait ruineux pour lui à long terme.

2 – L'entreprise publique

Quoi qu'il en soit de ce débat, la seconde catégorie d'entreprises que l'on peut rencontrer dans notre pays est celle des entreprises publiques. L'expression « entreprise publique » pose problème parce que, d'une part, sur le plan juridique elle ne recouvre rien de précis, n'est pas une catégorie, et que, d'autre part, elle s'applique à des entreprises très différentes les unes des autres par leur origine comme par leur statut et les missions qu'elles poursuivent : les unes ont été acquises au titre de « réparation » de guerre, d'autres par nationalisation, d'autres encore par regroupement d'un certain nombre de services de l'Etat ; les unes ont un statut public – celui, notamment de l'établissement public – la plupart ayant cependant un statut de droit privé qui correspond tout de même mieux à l'idée d'entreprise ; les unes peuvent poursuivre une mission de service public, d'autres sont tout à fait étrangères à l'idée de service public⁹³.

L'entreprise publique est celle qui est possédée ou contrôlée par une personne publique, principalement l'Etat⁹⁴. Lorsque l'entreprise publique est constituée sous forme d'une société par actions – ce qui, encore une fois, est la solution la plus logique et la plus cohérente pour une société sous le contrôle de l'Etat⁹⁵ – l'Etat peut, soit posséder toutes les actions de l'entreprise, soit en posséder une partie des actions. La première solution n'est certainement pas, sur le plan industriel, la meilleure, parce que l'entreprise sera toujours contrôlée par des fonctionnaires, et cela aboutit à des solutions parfois étranges, qui ne sont jamais en faveur de l'entreprise dans un contexte concurrentiel⁹⁶. Les participations de l'Etat se font à travers l'Agence des participations de l'Etat

⁹² Parler ainsi est quasiment un euphémisme, tant les périodes de libéralisme et d'ouverture des frontières ont été rares. L'une des périodes que l'on peut citer en ce sens est le Second Empire.

⁹³ L'illustration quasiment caricaturale en ce domaine est celle de l'entreprise Renault, longtemps faussement appelée, de surcroît, « régie ».

⁹⁴ Le législateur a inventé d'abord la formule de la « société d'économie mixte » (SEM) qui vaut à l'échelon de l'Etat comme à l'échelon des collectivités territoriales, nombreuses à contrôler des SEM qui sont des sociétés mixtes locales (SEML) et qui ont donné lieu à de nombreuses dispositions législatives comme à une abondante jurisprudence. Il a inventé ensuite la formule de la « société publique locale » (SPL) en partie pour contourner certaines exigences européennes. Ces sociétés soulèvent des problématiques particulières qui ne concernent pas directement notre sujet.

⁹⁵ La solution de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), bien que ce dernier soit principalement soumis au droit privé, n'est pas la plus adéquate, et la formule de l'établissement public est inconnue d'autres droits, notamment dans les pays anglo-saxons.

⁹⁶ L'entreprise Renault, une fois de plus, fut longtemps une entreprise que l'on ne savait pas « classer » dans une catégorie, tant elle présentait des bizarreries sur le plan juridique (d'où la qualification de statut « *sui generis* » qui est un échappatoire et un aveu d'impuissance), et cela a pu l'handicaper dans les accords qu'elle voulait conclure à l'échelon international.

(APE) mais également la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et Bpifrance, détenue à parité par l'Etat et la Caisse des dépôts.

3 – L'Etat actionnaire

Areva est une entreprise publique avec une participation de l'Etat à son capital et, avant de s'intéresser à elle, avant de s'interroger sur le comportement de l'Etat à son égard, et parce que Areva est une des entreprises publiques de l'Etat parmi d'autres, même si elle est très importante, on peut, on doit, se poser la question suivante : l'Etat est-il un bon actionnaire ? La question se pose pour l'Etat comme pour tout actionnaire, plus que pour tout autre actionnaire puisque, en définitive, ce sont les citoyens qui bénéficient d'une bonne gestion ou qui pâtissent d'une mauvaise gestion. Et le comportement global de l'Etat à l'égard de ses différentes participations peut éclairer son comportement à l'égard d'Areva et permettre de comprendre comment cette crise et cette situation ont pu survenir. Or, non seulement il n'est pas certain que l'Etat soit un bon actionnaire, mais il est même certain qu'il n'est pas un bon actionnaire.

La Cour des comptes a rendu début 2017 un rapport sur l'Etat actionnaire⁹⁷ et commence par se poser cette question : « l'Etat est-il un bon actionnaire » ? La question se pose nécessairement dans la mesure où l'Etat est effectivement actionnaire d'un certain nombre d'entreprises, et la lecture du rapport de ladite Cour montre, d'une part, que l'Etat est actionnaire, dans des proportions très variables, dans un nombre élevé d'entreprises qui, pour cette raison, peuvent être qualifiées de publiques, d'autre part, que l'Etat n'est pas un bon actionnaire, le chapitre II du rapport étant intitulé « Une situation financière préoccupante », et le chapitre III « Les contradictions de l'Etat actionnaire ».

C'est dire que la situation d'Areva n'est pas unique, que dans d'autres domaines, dont certains bien connus et placés, en 2018, sous « les feux de l'actualité » en raison de la réforme décidée par le gouvernement et des grèves qui s'en sont ensuivies⁹⁸. Pour autant, et ainsi que le langage populaire le dit, ce n'est pas une « consolation », le fait que nombre d'entreprises publiques se trouvent en déficit est plutôt un sujet de préoccupation.

Qu'en est-il donc selon la Cour des comptes s'agissant d'Areva ? La Cour relève des défauts de surveillance « lourds de conséquences ». Examinant le domaine de l'énergie dans son ensemble la Cour déclare que l'Etat n'a pas exercé avec une exigence suffisante ses responsabilités d'actionnaire. L'Etat « n'a pas traité en temps utile les graves problèmes apparus chez Areva : stratégie d'expansion aventureuse, surestimation des capacités à piloter de grands projets, dégradation des savoir-faire industriels, investissements hasardeux et mal maîtrisés, gouvernance inadaptée »⁹⁹. Le jugement est sévère, la sobriété dans l'expression de la Cour, peu sujette à des écarts passionnels de jugement, ne lui en donne que plus de force.

La Cour estime que cette situation est d'autant plus critiquable que l'Agence des participations de l'Etat (APE) a joué, à plusieurs reprises, un rôle d'alerte, sans que les pouvoirs publics en tirent les conséquences qui s'imposaient. « L'Etat a réagi trop lentement aux dérives apparues dans la filière,

⁹⁷ Cour des comptes, L'Etat actionnaire, rapport public thématique janvier 2017.

⁹⁸ Il s'agit bien entendu de la SNCF dont la Cour des comptes estime le déficit à une cinquantaine de milliards d'euros, pour des raisons diverses et qui peuvent naturellement donner lieu à discussion.

⁹⁹ Cour des comptes, Rapport précité, p. 89.

notamment à la mésentente entre les entreprises¹⁰⁰, dont les rivalités sur les sujets techniques ou personnels ont eu des conséquences particulièrement néfastes, notamment sur les marchés internationaux (projets de vente de centrales nucléaires) »¹⁰¹. Et pourtant, comme le relève encore la Cour, l'Etat, actionnaire très majoritaire d'EDF et d'Areva, autorité de tutelle du CEA, disposait de tous les leviers nécessaires pour ramener l'ordre. Le rapport parlementaire précité, s'appuyant sur des documents fournis par Areva et les auditions effectuées, affirme que l'Etat n'a jamais réellement donné suite aux demandes insistantes présentées par le directoire en vue d'une recapitalisation du groupe¹⁰².

4 – Une défaillance qui va bien au-delà d'Areva

Ce type de comportement n'est pas nouveau, on peut l'observer à maintes reprises, mais il présente un caractère exaspérant : l'Etat donne le sentiment d'intervenir seulement lorsque les choses ont pris un tournant grave, que la situation présente un caractère de gravité tel que l'intervention est inévitable, que les médias commencent à s'emparer de l'affaire. L'Etat est pusillanime, l'Etat manque à ses « devoirs », même si ce terme de « devoir », que l'on trouve malencontreusement dans les textes, y compris constitutionnels¹⁰³, est inadéquat, les devoirs caractérisant les personnes physiques et non les personnes morales, qui ne peuvent avoir que des obligations¹⁰⁴. Il est volontairement utilisé ici pour montrer que les responsables politiques, investis d'un mandat par la nation, n'ont pas pris les mesures qu'ils auraient dû prendre, ont failli dans la mission qui leur était impartie.

Cette appréciation est illustrée par un rachat récent, celui d'Alstom. Un rapport parlementaire est paru, chargé d'examiner les décisions de l'Etat en matière industrielle¹⁰⁵. Le cas d'Alstom est retenu ici parce qu'il est particulièrement important dans notre domaine. Ainsi que le déclare le rapport parlementaire précité : « ce qui se jouait avec Alstom, c'était l'équipement de nos 58 réacteurs nucléaires, leur maintenance, la capacité pour la France de vendre des centrales nucléaires 100% françaises »¹⁰⁶.

La vente d'Alstom à General Electric (GE) apparaît éminemment critiquable dans ses modalités, elle révèle un « laisser faire » du côté de l'Etat. « Si l'on est arrivé à une telle défaillance de l'Etat à protéger ses intérêts fondamentaux, c'est par cécité, imprévision et entre soi »¹⁰⁷. Il apparaît en effet

¹⁰⁰ Cette formule très polie fait référence à cette « bataille d'égo » ruineuse qui a caractérisé les relations entre Areva et EDF et qui ne peut apparaître que comme affligeante et accablante.

¹⁰¹ Cour des comptes, Rapport précité p. 89-90.

¹⁰² Rapport M. Goua et H. Mariton précité, p. 29-30.

¹⁰³ Le terme de devoir figure à l'alinéa 13 du Préambule de 1946 selon lequel : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

¹⁰⁴ Ou, bien entendu, l'absence d'obligation : il ne peut y avoir de responsabilité de la puissance publique si celle-ci n'était pas tenue d'agir, d'intervenir.

¹⁰⁵ O. Marleix (président) et G. Kasbarian (rapporteur), Rapport au nom de la commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'Etat en matière de politique industrielle, au regard des fusions intervenues récemment, notamment dans les cas d'Alstom, d'Alcatel et de STX, ainsi que les moyens susceptibles de protéger nos fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé, Ass. nat., 19 avr. 2018, n° 897 rect., 2 t.

¹⁰⁶ Rapport précité, p. 12. Alstom était également un fournisseur de premier plan pour l'armée française. Le rapport ajoute qu'Alstom n'était pas une entreprise privée comme les autres, elle était en grande partie le fruit du colbertisme.

¹⁰⁷ Rapport précité p. 13.

que l'Etat français a méconnu les procédures extraterritoriales de la justice américaine, ce qui est difficilement excusable¹⁰⁸. Après d'autres rapports¹⁰⁹, le rapport parlementaire précité s'interroge sur l'extraterritorialité du droit américain, qui est à l'origine de procédures pénalisantes pour de nombreuses entreprises françaises¹¹⁰. L'objet de ces procédures est clairement, ainsi que cela a été reconnu officiellement par des autorités américaines, de « défendre les actionnaires américains ». Cela est sans doute légitime vu de l'autre côté de l'Atlantique, mais ce que l'on peut reprocher aux autorités françaises c'est de ne pas avoir pris la mesure de ces procédures. L'affaire Alstom révèle l'absence totale de coordination interministérielle¹¹¹.

Les auteurs du rapport parlementaire s'interrogent sur les mécanismes de contrôle des investissements étrangers en France, pour constater leur insuffisance. Ils s'interrogent également sur la « crédibilité » de notre dispositif juridique, l'Etat se révélant incapable de faire respecter notre droit¹¹². Les auteurs du rapport s'interrogent enfin sur les honoraires payés par Alstom et GE dans le cadre de cette fusion, et estiment leur montant « extravagant »¹¹³.

III – LA POLITIQUE DE RESTRUCTURATION DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

A l'occasion de la publication des comptes annuels de l'exercice 2014, en mars 2015, Areva a affirmé vouloir mettre en œuvre un plan de compétitivité reposant sur l'objectif d'un milliard d'euros de gains opérationnels par rapport à 2014 et un projet de réorganisation de l'ingénierie, sans que le plan présenté convainque vraiment.

A l'issue d'une réunion organisée le 3 juin 2015 à l'Élysée, le président de la République a fait connaître les intentions de l'Etat en ce qui concerne le devenir d'Areva et les moyens de garantir sa pérennité. La « feuille de route » adoptée a mis l'accent sur deux impératifs, l'indispensable rétablissement de la compétitivité du groupe, l'élaboration d'un nouveau partenariat et une redéfinition des rôles entre Areva et EDF dans la conception, la fabrication et la vente des réacteurs.

1 – Les interrogations sur les orientations

¹⁰⁸ Selon le rapport parlementaire l'ancien président d'Alstom a une grande part de responsabilité dans l'exagération dont a pu être entourée l'affaire en adoptant un système de défense « clairement mensonger ». Il a en effet écarté tout lien entre la vente de la branche « power » d'une part, et la négociation avec le *Department of Justice* (DoJ) d'autre part en affirmant clairement que la seconde avait été postérieure. Or la réalité n'a pas été celle-là, la commission d'enquête l'a établi.

¹⁰⁹ V. le très bon rapport de P. Lellouche et K. Berger, Rapport d'information sur l'extraterritorialité de la législation américaine, Ass. nat. 5 oct. 2016, n° 4082.

¹¹⁰ BNP-Paribas a été condamnée, à la suite d'une telle procédure, à 9 milliards de dollars d'amende. Cela a été également le cas de Total, Alcatel, Technip, d'autres entreprises européennes ayant fait les frais (au sens propre et au sens figuré) de telles procédures, certes conformes à la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, mais qui ne jouent que dans un sens, et lorsque des intérêts américains sont en jeu.

¹¹¹ Cette absence de coordination apparaît d'autant plus caricaturale que depuis des années des rapports en tous genres glosent sur le renforcement de ladite coordination, qui n'existe que sur le papier et dans les exposés académiques.

¹¹² Les règles applicables donnent la possibilité au ministre chargé de l'économie de prononcer des sanctions allant jusqu'au double du montant de l'investissement réalisé. Ces dispositions n'ont jamais été utilisées.

¹¹³ Rapport précité p. 18. Côté Alstom le rapport relève le recours à dix cabinets d'avocats, deux banques conseil et deux agences de communication. Le coût pour Alstom s'est élevé à 262 millions d'euros. Même si une partie de cette somme est représentée par de la fiscalité et des taxes, le montant se passe de tout commentaire.

Le constat de la crise étant établi, le diagnostic posé et largement partagé, il restait à décider vers quelle orientation il convenait de se tourner dans cette restructuration de la filière nucléaire française. On présentera ici les suggestions du rapport parlementaire ainsi que l'analyse qui a été faite par l'Institut Montaigne.

A – Les suggestions du rapport parlementaire de 2015

Le rapport parlementaire déjà cité estimait qu'il convenait d'adopter une solution cohérente industriellement et une position pertinente pour la filière nucléaire française. Le principe retenu par les autorités de l'Etat, en 2015, a été celui d'un rapprochement entre les activités de conception, de gestion de projets et de commercialisation des réacteurs neufs d'EDF et Areva, sous forme d'une société dédiée. Il s'agissait donc de mettre fin au modèle intégré choisi au départ, sans pour autant procéder à un démantèlement de l'entreprise, tout en redonnant un sens industriel au groupe Areva et à la filière nucléaire dans son ensemble.

Selon les rapporteurs M. Goua et H. Mariton, la définition du nouveau schéma du groupe et de la filière nucléaire dans son ensemble n'allait pas de soi, parce qu'elle devait répondre à des impératifs et des objectifs différents. Il s'agissait de refonder le groupe Areva autour d'une solution qui fasse sens sur le plan industriel et économique, trouver une solution qui mette fin aux besoins de financement d'Areva sans pour autant fragiliser son modèle de rentabilité économique, refonder la filière en tenant compte des objectifs des pouvoirs publics, notamment du projet de loi – à cette date de transition énergétique¹¹⁴ et de renouvellement à venir du parc nucléaire.

Les rapporteurs ont établi leur avis sur la base de ces impératifs, en faisant valoir qu'il ne fallait pas précipiter une décision au nom d'impératifs financiers de court terme sans tenir compte des objectifs de long terme : « la décision industrielle doit pouvoir ne pas être seulement dictée par l'urgence financière »¹¹⁵.

Un premier objectif retenu par les rapporteurs est donc l'évaluation de la pertinence du périmètre du groupe pour constituer « un modèle qui fasse sens au plan industriel et économique ». Le modèle intégré qui fut « le mythe fondateur » étant abandonné, quel modèle adopter ? Le gouvernement a tranché après discussion en faveur d'un contrôle majoritaire d'Areva NP par EDF dans le cadre d'une coentreprise, sous réserve d'un partenariat stratégique entre les deux entreprises, tout en décidant le rapprochement immédiat au sein d'une société dédiée des activités de conception, gestion de projets et commercialisation des réacteurs neufs d'EDF et d'Areva.

Dans ce nouveau modèle où il n'existe plus un seul acteur du nucléaire, il restait à définir les responsabilités entre « l'ensemblier » (EDF) et « l'équipementier » (Areva). La nécessité de renforcer les synergies entre les deux groupes industriels n'était pas discutée, des querelles d'ego ayant longtemps empoisonné leurs relations. Les rapporteurs déclaraient qu'il fallait constituer une véritable « équipe de France du nucléaire » afin de répondre de manière commune aux appels d'offres internationaux en matière de construction de réacteurs et d'éviter la répétition des échecs passés. Mais il ne doit pas s'agir pour autant, écrivaient les rapporteurs, de procéder à une intégration des équipes d'Areva dans EDF mais davantage de « créer les conditions d'un

¹¹⁴ Le texte auquel font référence les rapporteurs est devenu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

¹¹⁵ M. Goua et H. Mariton, Rapport précité p. 52.

rapprochement des équipes d'ingénierie et de projet des deux entreprises susceptible de favoriser des synergies et un renforcement des compétences ».

Une interrogation était soulevée à propos de ce rapprochement. Areva NP étant un concepteur de chaudières nucléaires, un fabricant d'équipements lourds et un acteur des services à la base installée, non seulement en France auprès d'EDF, mais également auprès de nombreux clients étrangers, l'intégration des prestations de service et de fourniture d'équipements nucléaires lourds sous le contrôle d'EDF n'était-elle pas susceptible d'avoir un impact négatif sur le carnet de commandes d'Areva NP, les exploitants et assembleurs concurrents d'EDF pouvant alors hésiter à renforcer le carnet de commandes du nouvel Areva NP qui deviendrait – en théorie – concurrent de ses propres clients ? Après analyse, les rapporteurs estimaient que ce risque était à relativiser.

Les rapporteurs estimaient que la pertinence du nouveau modèle dépendrait également de la capacité du groupe Areva à poursuivre une activité économique viable sur la seule chaîne de valeur ajoutée du nucléaire, le marché de l'uranium et des services associés connaissant une chute importante des prix (cf. la baisse du chiffre d'affaires des BG Mines et Aval exposée plus haut).

Les rapporteurs doutaient également de la place des énergies renouvelables au sein du nouvel Areva, alors même qu'il s'agit d'une activité non indispensable au développement futur du groupe et fortement déficitaire. Les activités liées aux énergies renouvelables étaient supposées apporter un nouveau souffle au groupe, Areva a consacré d'importants investissements en faveur du développement des énergies renouvelables (éolien *offshore*, solaire par concentration, biomasse, stockage de l'énergie), et cette activité a été régulièrement et lourdement déficitaire¹¹⁶. Dans la réorganisation qui a été décidée, cette activité a effectivement été abandonnée.

Par ailleurs, selon les rapporteurs Areva devrait poursuivre ses efforts dans les domaines des services à la base installée et de la fabrication d'équipements nucléaires afin d'être en mesure de fournir une offre compétitive de qualité. Les services à la base installée constituent « un atout majeur » du groupe Areva et comptaient à eux seuls, en 2014, près de 20% du chiffre d'affaires du groupe¹¹⁷. Mais les rapporteurs se sont interrogés sur « les risques induits par le transfert des activités de services à la base installée et de fabrication d'équipements nucléaires, constitués d'un carnet de commande international et principalement d'électriciens, sous le contrôle majoritaire d'EDF, dans un marché qui se caractérise par une concurrence internationale forte »¹¹⁸.

B – L'analyse de l'Institut Montaigne

¹¹⁶ On a un peu l'impression, vu du dehors (et cette impression est peut-être fautive, mais le déficit, lui, a été bien réel) que l'entreprise s'est précipitée dans le développement des énergies renouvelables sans trop réfléchir à la viabilité de l'activité. Était-ce pour se donner bonne conscience, ou/et apparaître comme une entreprise vertueuse aux yeux des adversaires du nucléaire et des partisans de l'écologie ?

¹¹⁷ Ce chiffre d'affaires provenait principalement de clients étrangers pour la fourniture de services et de produits de maintenance, de modernisation et d'extension de la durée d'exploitation des réacteurs en opération.

¹¹⁸ Rapport précité p. 59.

L'Institut Montaigne¹¹⁹ a publié en 2016 un document qui est le produit d'une réflexion sur le nucléaire, intitulé « Nucléaire : l'heure des choix »¹²⁰. Sa quatrième partie est intitulée : « L'industrie nucléaire française doit réaliser un saut de compétitivité ».

Dans un premier temps les auteurs du rapport analysent la « crise sans précédent » que traversent les industriels français de ce secteur. Le rapport met également en avant, comme le rapport parlementaire et la Cour des comptes, la défaillance de l'Etat¹²¹. Au-delà de cette critique, élargissant la réflexion, il fait valoir : « Pour toutes ses participations, l'Etat se retrouve d'ailleurs régulièrement confronté à l'alternative suivante : maximiser ses dividendes d'actionnaire ou préserver les fonds propres et donc le développement de l'entreprise. Il serait légitime d'attendre de l'Etat un comportement d'actionnaire dans la durée mais également de stratège, *a fortiori* dans un secteur de souveraineté pour la France et dans une industrie où les temps de retour sur investissement sont aussi longs ».

Le rapport développe ensuite l'idée selon laquelle la réorganisation d'Areva-EDF « est une opportunité pour doter la France d'un maître d'œuvre de réacteur électronucléaire compétitif sur les marchés mondiaux ». Ayant relevé la perte de compétitivité déjà analysée, il déclare que le rapprochement d'Areva NP et d'EDF va dans le bon sens, mais qu'il faut aller jusqu'au bout pour créer un maître d'œuvre intégré et compétitif. Il relève cette donnée peu contestable que l'industrie nucléaire, comme toute industrie, a besoin d'un volume continu d'affaires pour bénéficier d'effets de série, et que le marché domestique ne suffit pas, il faut conquérir des marchés à l'exportation. Et le rapport de faire valoir, avec bon sens : « comment bénéficier à plein d'effets de série lorsqu'Areva est maître d'œuvre du réacteur EPR d'Olkiluoto en Finlande et EDF de l'EPR de Flamanville 3 ? Les industriels comme l'Etat actionnaire peuvent-ils se permettre de supporter les coûts de deux projets-prototypes ? »¹²².

Le rapport met également sur un point intéressant non traité dans le rapport parlementaire, celui de l'innovation. En matière nucléaire, le CEA apparaît régulièrement dans les classements mondiaux parmi les principales entreprises innovantes¹²³. La filière industrielle avait investi 1,8 milliard d'euros en recherche et développement (R & D) en 2010, soit 4% de son chiffre d'affaires, ce qui la classait en quatrième position en France. Mais ces investissements en RetD, d'une part, sont concentrés chez les principaux donneurs d'ordre, d'autre part, sont principalement orientés vers l'amélioration de la sûreté. « La contribution de la filière industrielle à l'innovation est au final limitée à la fois par la nécessité de maintenir une standardisation du parc installé et par une culture d'innovation très centralisée. Ce modèle atteint aujourd'hui ses limites dans un contexte où la compétitivité est le nerf de la guerre »¹²⁴.

¹¹⁹ L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile. Il développe ses réflexions autour de quatre axes de recherche : cohésion sociale, modernisation de l'action publique, compétitivité, finances publiques.

¹²⁰ Ce rapport est disponible sur internet. Il est daté de juin 2016 et comporte 192 p.

¹²¹ « on peut lui reprocher de ne pas avoir fait infléchir la stratégie opérationnelle et financière du groupe afin qu'il ne vive plus au-dessus de ses moyens » (rapport p. 145).

¹²² Nucléaire : l'heure des choix, rapport précité p. 152.

¹²³ En 2016 le classement Reuters des agences gouvernementales les plus innovantes au monde classait le CEA en tête (*The World's Most Innovative Research Institutions*, 8 mars 2016, cité par le rapport Montaigne).

¹²⁴ Rapport précité p. 159.

En matière de R & D le rapport Montaigne préconise de privilégier quatre axes de développement.

Le premier doit viser à « améliorer la compétitivité de l'électricité produite par le parc historique, en particulier en optimisant les investissements du grand carénage et la conduite des opérations de maintenance ».

Le second axe d'innovation doit avoir pour objectif de « rendre l'EPR plus compétitif en réduisant à la fois le coût et le délai de construction ». L'EPR de troisième génération a en effet été conçu avant tout dans une perspective d'amélioration de la sûreté par rapport à la précédente génération de centrales nucléaires.

Le troisième axe d'innovation doit « viser à étendre la gamme de réacteurs pour le marché export. Une offre de réacteurs de moyenne puissance (de l'ordre de 1000 MW) est indispensable pour être compétitif sur certains marchés, notamment dans les pays dont le réseau électrique ne permet pas d'accueillir des réacteurs de forte puissance »¹²⁵. Mais peut-être faut-il aller au-delà et s'interroger sur des réacteurs de petite puissance¹²⁶. Selon le rapport Montaigne ce concept de réacteur de petite puissance « est un changement complet de paradigme industriel et répond aux principaux défis du nucléaire », à savoir : un financement facilité (coût et délai de construction réduits) ; un volume plus important de réacteurs et d'équipements à construire (de cinq à trente fois plus d'unités), ce qui permet de bénéficier d'un effet de série et d'économie d'échelle ; une sûreté accrue et un moindre coût des dispositifs de sûreté.

Le dernier axe d'innovation concerne le marché du démantèlement qui ne cesse de croître¹²⁷. L'AIE estime que sur les 440 réacteurs opérationnels dans le monde, 200 environ seront mis à l'arrêt d'ici 2040. C'est là un marché très important sur lequel les industriels français peuvent se placer et disposent d'une compétence technique reconnue¹²⁸.

Un autre aspect a donné lieu à des réflexions de l'Institut Montaigne, les relations entre l'ASN, les industriels et les organismes notifiés. Nous avons vu plus haut combien les réglementations étaient de plus en plus nombreuses, de plus en plus exigeantes, certains estimant qu'il en faut toujours plus dans le but d'accroître la sûreté des installations. Il s'agit donc là d'un vrai sujet, d'une interrogation justifiée, compte tenu des conséquences de ces réglementations. Selon l'Institut Montaigne : « Plusieurs signaux montrent que la déclinaison industrielle des réglementations liées à la sûreté n'est pas efficiente »¹²⁹. Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause, de quelque manière que ce soit, les contrôles de l'ASN et de l'IRSN, dont l'expertise est reconnue. Mais, selon le rapport, ces réglementations et ces modalités de contrôle ne sont pas aujourd'hui efficaces parce

¹²⁵ C'est là peut-être, et entre autres, l'une des raisons de l'échec d'Areva aux Emirats arabes unis. Les industriels français du nucléaire disposent bien d'un réacteur de moyenne puissance, l'ATMEA, développé par Areva NP avec MHI.

¹²⁶ On parle de *Small Modular Reactor* (SMR), réacteur dont la puissance est comprise entre 50 et 500 MW. Près de 45 modèles de SMR seraient en cours de développement dans le monde.

¹²⁷ En 2016 110 réacteurs commerciaux, 46 prototypes et quelque 250 réacteurs de recherche avaient été mis à l'arrêt dans le monde (source : *World Nuclear Association* ; renseignements que l'on peut trouver sur le site de cette dernière).

¹²⁸ Il faut préciser que ces industriels concernés ne sont pas seulement représentés par l'ex-Areva : le groupe Veolia et Onet Technologies se sont déjà placés sur ce marché.

¹²⁹ Rapport précité p. 164.

que les temps de convergence entre les industriels et l'ASN pour décliner une réglementation en exigences industrielles sont trop longs, que les industriels, l'ASN et les organismes notifiés rencontrent des difficultés pour converger sur un ensemble de procédures industrielles applicables d'un point de vue opérationnel et stables dans le temps, que les modalités de contrôle permettant de justifier la conformité d'application se sont alourdies sur le plan administratif, « voire s'avèrent difficiles sinon impossibles à mettre en œuvre »¹³⁰.

2 – La restructuration par Areva et par l'Etat

La restructuration d'Areva a été conduite, nécessairement, à la fois par l'entreprise et l'Etat, compte tenu des liens de la première avec le second. Cette restructuration, assez compliquée à mener, est passée par plusieurs étapes, qui ont débouché sur une nouvelle organisation.

A – Les étapes de la restructuration

1 – Un obstacle préalable à lever : le litige d'Olkiluoto

Une difficulté dans la restructuration était représentée par le litige concernant la construction d'Olkiluoto 3, en Finlande, qui a pris au moins dix ans de retard et a entraîné d'importants surcoûts (v. supra). Areva et son partenaire Siemens d'un côté, TVO de l'autre, se rejetaient mutuellement la responsabilité de ces retards et surcoûts. Les entreprises avaient décidé de porter leur différend devant un tribunal d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale (ICC) à Paris. Le groupe français réclamait 3,4 milliards d'euros de dédommagements au finlandais, et ce dernier de son côté réclamait 2,6 milliards à Areva. EDF avait semble-t-il posé comme préalable à la reprise de New NP le règlement du litige.

Une première sentence pré-arbitrale semblait donner raison au finlandais, et avait entraîné une baisse de la notation d'Areva par une agence de notation financière. En 2018 le consortium Areva et Siemens ont signé avec TVO un accord de règlement global mettant « un terme à l'arbitrage et à toutes les réclamations antérieures, tout en maintenant les termes essentiels du contrat d'origine », précise le communiqué publié après l'accord. Par ce dernier le consortium franco-allemand s'engage à payer une somme forfaitaire de 450 millions d'euros « en compensation de sa responsabilité dans les retards subis par TVO dans la réalisation du projet ».

2 – Les points de la restructuration

Areva a conçu et entamé en 2015 un projet de restructuration consistant principalement en quatre points. En premier lieu, la société a décidé de céder des actifs afin de se recentrer sur les activités du cycle du combustible nucléaire. A ce titre Areva s'est désengagée de certaines activités et a cédé ses participations dans les sociétés Canberra, Adwen, Elta et Areva TA. La société a par ailleurs conclu avec Areva NP (filiale d'Areva spécialisée dans l'ingénierie des réacteurs des centrales nucléaires) et EDF, le 15 novembre 2016, un contrat de cession relatif à la cession d'une participation conférant à EDF le contrôle exclusif d'une entité (« New NP ») à laquelle Areva NP a préalablement transféré l'ensemble de ses activités à l'exception du contrat d'EPR Olkiluoto 3 en Finlande, des

¹³⁰ V. l'analyse très intéressante faite par ce rapport et les suggestions d'amélioration p. 165 et s.

ressources nécessaires à la finalisation de ce projet, ainsi que de certains contrats composants. La réalisation de la cession s'est effectuée fin 2017¹³¹.

En deuxième lieu, la société a décidé la filialisation au sein de la société New Areva Holding des activités du cycle du combustible nucléaire (comprenant les activités Mines, Amont et Aval) et l'ouverture du capital de l'entité concernée à des investisseurs stratégiques. Le 10 novembre 2016 Areva a apporté, par voie d'apport partie d'actifs soumis au régime des scissions, l'ensemble des actifs et passifs liés à son activité du cycle du combustible nucléaire (comprenant notamment les activités Mines, Amont et Aval) ainsi que l'ensemble des dettes obligataires arrivant à échéance à compter de 2017 et les directions centrales associées à la société New Areva Holding, une filiale alors détenue à 100% par Areva.

En troisième lieu, Areva a adopté un plan de performance prévoyant des gains opérationnels conséquents, via le contrôle de l'évolution de la masse salariale (au travers, notamment, de la mise en œuvre d'un plan de départs volontaires) et des rémunérations, l'amélioration de la productivité, la sélectivité des achats et la stratégie commerciale.

En quatrième lieu, Areva a été recapitalisée à hauteur d'environ 2 milliards d'euros, intégralement souscrits par l'Etat et de New Areva Holding à hauteur d'environ 3 milliards d'euros (dont 2,5 milliards d'euros souscrits par l'Etat et 500 millions d'euros par des investisseurs stratégiques).

La mise en œuvre de ce projet de restructuration restait soumise à l'autorisation de la Commission européenne au regard des règles européennes relatives aux aides d'Etat, compte tenu de la participation envisagée de l'Etat aux recapitalisations d'Areva et de New Areva Holding. Le 10 janvier 2017 la Commission européenne a autorisé, sous certaines réserves et conditions¹³² la recapitalisation d'Areva et de New Areva Holding après avoir constaté que les mesures d'aide envisagées permettaient le retour à la viabilité à long terme du groupe Areva, que ce dernier s'engageait à contribuer de façon significative aux coûts de sa restructuration, que les mesures compensatoires proposées par le groupe Areva étaient suffisantes. Les réserves ayant été levées et les conditions satisfaites, le gouvernement français a obtenu le « feu vert » pour l'opération.

3 – L'action de l'Etat

¹³¹ Des conditions étaient posées, notamment l'obtention de conclusions favorables de l'ASN au sujet des résultats des essais concernant le circuit primaire du réacteur de Flamanville 3, de la finalisation et la conclusion satisfaisante des audits de qualité dans les usines du Creusot, de Saint-Marcel et de Jeumont, de l'approbation des autorités compétentes en matière de contrôle des concentrations et de sûreté nucléaire, ainsi que du transfert des activités d'Areva NP, hors le contrat OL3 et certains contrats composants, à New NP.

¹³² Les réserves tenaient, d'une part, à la conclusion de l'ASN sur les résultats du programme de justification concernant la problématique de ségrégation carbone identifiée dans les pièces de la cuve du réacteur EPR du projet Flamanville 3, sans remise en cause de l'aptitude au service des pièces de la cuve du fait de cette ségrégation ou, alternativement, une décision d'EDF de lever la condition suspensive du contrat de cession de New NP relative à la problématique de ségrégation carbone identifiée dans les pièces de la cuve du réacteur EPR de Flamanville 3, d'autre part, à l'autorisation par la Commission européenne de l'opération de concentration entre EDF et New NP. L'autorisation de la Commission européenne était également assortie d'engagements du groupe Areva jusqu'à la fin du projet de restructuration (« conditions préalables »).

L'Etat français a présenté le 13 juillet 2017 une offre publique de retrait visant les actions de la société Areva¹³³. L'Etat¹³⁴ a offert aux actionnaires de la société Areva SA d'acquérir la totalité des actions Areva non détenues directement ou indirectement par l'initiateur au prix de 4,50 par action (« prix de l'offre »). L'Etat a demandé à l'AMF¹³⁵, en application de l'article L. 433-4 III du code monétaire et financier et des articles 237-14 et s. du règlement général de l'AMF, la mise en œuvre d'un retrait obligatoire, dans la mesure où les actions non apportées à l'offre ne devaient pas représenter plus de 5% du capital ou des droits de vote de la société, compte tenu de l'engagement de Bpifrance Participations, Koweit Investment Authority, EDF et Total d'apporter la totalité de leurs actions à l'offre.

A la date en question, et compte tenu de la réalisation de l'augmentation de capital d'Areva le 12 juillet 2017, l'Etat détenait directement 554 931 780 actions Areva représentant 67,05% du capital et 56,31% des droits de vote de la société et, indirectement, par l'intermédiaire du CEA 208 349 383 actions Areva représentant 25,17% du capital et 35,37% des droits de vote de la société, soit au total 763 281 163 actions Areva représentant 92,22% du capital et 91,69% des droits de vote de la société. L'offre portait sur la totalité des actions existantes Areva non détenues par l'initiateur, directement ou indirectement par l'intermédiaire du CEA, soit un nombre total de 64 368 133 actions Areva représentant 7,78% du capital et 8,31% des droits de vote de la société, cette dernière ayant indiqué qu'elle n'apporterait pas les 963 474 actions auto-détenues à l'offre.

B – La situation financière et politique après la restructuration

A la suite de ces décisions, et de la réunion des assemblées générales d'Areva et de New Areva Holding, de la mise en œuvre des augmentations de capital d'Areva et de New Areva Holding, la répartition du capital d'Areva était la suivante. Ce capital s'élevait, à la date du 13 juillet 2017, à 206 912 324 euros, divisé en 827 649 296 actions ordinaires de 0,25 euro de valeur nominale chacune, entièrement libérées et toutes de même catégorie. L'Etat détenait 554 931 780 actions, soit 67,05% du capital, avec 663 419 116 droits de vote théoriques¹³⁶ (soit 56,31% des droits de vote théoriques), le CEA disposant de 208 349 383 actions, soit 25,17% du capital, avec 416 698 666 droits de vote théoriques (soit 35,37%)¹³⁷.

¹³³ Une offre publique de retrait (OPR) est la proposition, faite par un actionnaire majoritaire, de racheter les titres cotés en bourse des actionnaires minoritaires. L'OPR est parfois obligatoire en cas de transformation profonde de la société, mais on ne se trouvait pas dans un tel cas de figure avec Areva.

¹³⁴ Selon le règlement de l'AMF (art. 236-6) celui qui présente cette offre est appelé « initiateur ».

¹³⁵ L'Autorité des marchés financiers (AMF) est une autorité administrative indépendante chargée de réguler les acteurs et les produits de la place financière française. Elle réglemente, autorise, surveille, éventuellement contrôle, enquête, sanctionne. Elle est également chargée de veiller à une bonne information des investisseurs.

¹³⁶ Les droits de vote théoriques sont calculés sur la base de l'ensemble des actions auxquelles sont attachés des droits de vote, y compris les actions privées de droits de vote (actions auto-détenues ou autocontrôlées), un droit de vote double étant attaché à toutes les actions nominatives entièrement libérées inscrites au nom d'un même titulaire depuis deux ans au moins depuis le 3 avril 2014.

¹³⁷ A cette même date, Kuwait Investment Authority (KIA) détenait 18 461 538 actions, soit 2, 23% du capital, 36 923 076 droits de vote théoriques (soit 3,13%) ; Bpifrance Participations détenait 12 712 910 actions, soit 1,54% du capital, 12 712 910 droits de vote théoriques (1,08%) ; EDF détenait 8 571 120 actions, soit 1,04% du capital, 17 142 240 droits de vote théoriques (1,46%) ; le Groupe Total détenait 3 640 200 actions, soit 0,44% du capital, 6 206 360 droits de vote théoriques (0,53%) ; les salariés d'Areva détenaient 4 538 144 actions, soit 0,55% du capital, 8 258 683 droits de vote théoriques (0,70%) ; le public détenait 15 480 747 actions, soit 1,87% du capital, 15 733 263 droits de vote théoriques (1,34%) ; les actions auto-détenues étaient au nombre de

Un arrêté du 16 août 2017¹³⁸ a autorisé la cession par le CEA de 83 555 555 actions de la société Areva SA à l'Etat, soit 10,1% du capital de la société Areva SA, en remboursement de l'avance de 376 millions d'euros consentie par l'Etat au CEA dans les conditions fixées par la convention du 13 juillet 2016. L'arrêté a autorisé la cession par le CEA de 124 793 828 actions de la société Areva SA à l'Etat, soit 15,1 du capital de la société. A l'issue de ces cessions le CEA ne détient plus de titres d'Areva SA (Orano aujourd'hui), l'Etat détenant une participation minimale de 92,2% du capital de la société Areva SA. L'arrêté autorise la cession par l'Etat de 12 774 283 actions de la société New Areva Holding SA au CEA, soit 5,4% du capital de cette société. Cette cession s'est effectuée contre un paiement en actions par le CEA à l'Etat de 124 793 828 actions de la société Areva SA. A l'issue de cette cession l'Etat détenait 50,2% du capital de la société New Areva Holding SA.

En décembre 2017 est intervenue la clôture de la cession du capital de New NP à EDF, ce dernier devenant actionnaire majoritaire de l'entreprise avec 75,5% de parts et à Mitsubishi Industries et Assystem¹³⁹, respectivement 19,5% et 5%. En 2018, New NP est devenue, ou plutôt a repris, la dénomination de Framatome¹⁴⁰, qui avait construit les 58 réacteurs actuels du parc nucléaire français, et sans doute pour faire oublier les déboires d'Areva.

En janvier 2018 New Areva est devenu Orano. Dans un communiqué publié le 27 février 2018 le ministre de l'économie et des finances s'est félicité de la naissance du nouveau groupe, le capital d'Orano étant désormais par l'Etat à 45,2%¹⁴¹, le CEA (lui-même contrôlé par l'Etat) à raison de 4,8%, Areva SA à raison de 40%, JNFL à raison de 5% et MHI à raison de 5%. Le communiqué déclare : « Orano dispose désormais des ressources financières lui permettant d'assurer son développement au service de ses clients et de se financer à moyen terme de manière autonome sur les marchés. L'Etat renouvelle sa confiance aux dirigeants et à l'ensemble des personnels d'Orano pour la bonne réalisation des objectifs de développement du Groupe ».

Le rapport Montaigne ajoutait, dans son rapport précité : « Cependant, il faudra aller jusqu'au bout de ce rapprochement et ne pas s'arrêter à l'établissement de liens capitalistiques. Seule une ingénierie de maîtrise d'œuvre réellement intégrée dans son fonctionnement, consolidant l'ingénierie d'Areva NP, les centres d'ingénierie d'EDF et Sofinel, et dépassant les relations

740 490, soit 0,09% du capital, 740 490 droits de vote théoriques (0,06%) ; le contrat de liquidité passé avec Natixis (et résilié en 2017) 222 984 actions, soit 0,03% du capital, 222 984 droits de vote théoriques (0,02%).

¹³⁸ Arrêté du 16 août 2017 autorisant la cession de titres de la société Areva SA et de la société New Areva Holding SA, JO 20 août 2017.

¹³⁹ Assystem est une société travaillant dans le domaine de l'ingénierie qui emploie environ 7000 personnes. Son président directeur général a déclaré, à la suite de l'accord engageant la société dans le capital de New NP devenu Framatome : « Notre engagement de participer au tour de table de New NP s'inscrit dans la stratégie de développement d'Assystem Energy et Infrastructure en France et à l'international. Il vient renforcer nos liens historiques avec les acteurs de la filière nucléaire française et ouvre de nouvelles opportunités de coopération avec les autres filières (notamment la filière japonaise) ».

¹⁴⁰ Framatome était à l'origine, lors de sa création en 1958, une société franco-américaine destinée à exploiter des réacteurs à eau pressurisée sous licence Westinghouse. Après plusieurs transformations, en 2001 la filiale du CEA dénommée CEA industrie fusionnait avec Framatome et la Cogema pour donner naissance à un groupe dénommé d'abord Topco, puis Areva, l'appellation Framatome disparaissant.

¹⁴¹ Dans son rapport précité, la Cour des comptes déclarait : « Dans le cas des principales entreprises intervenant dans la filière nucléaire (Areva et EDF), la détention publique majoritaire (plus de 50%) peut être recommandée. Il n'est pas nécessaire d'aller au-delà pour garantir la protection des intérêts supérieurs de la Nation, même si la situation des entreprises peut justifier que la part de détention publique soit temporairement plus importante » (rapport p. 111).

historiques entre ces entités, permettra de faire émerger une ingénierie disposant de l'ensemble des compétences, mature dans sa gestion de projets et compétitive sur le plan mondial. Au-delà du rapprochement, il s'agit également d'une véritable transformation des pratiques de l'ingénierie et de la gestion de projets reposant davantage sur l'ingénierie des systèmes et des outils numériques collaboratifs »¹⁴²

C'est une nouvelle page d'histoire qui s'ouvre pour la nouvelle société Orano. On ne peut que souhaiter, pour la société, ses personnels et pour la nation, et indépendamment de tous les jugements que l'on peut porter sur le nucléaire, qu'elle réussisse dans son entreprise (ce mot étant choisi à dessein).

Mais l'on peut s'interroger sur les failles démocratiques que ce processus révèle. Car les citoyens ont été peu associés aux débats, ni même informés des transformations qui s'opéraient, sans compter les sommes assez faramineuses en jeu. Certes, l'affaire était complexe, difficile à expliquer aux Français. Et certes, puisque nous sommes dans le domaine de l'industrie, une certaine exigence de discrétion, voire de secret, s'imposait.

Ceci met alors en évidence les contradictions de l'Etat qui entend peser sur les évolutions d'une société, qui a des intérêts supérieurs à défendre, mais qui n'ose pas prendre les décisions à temps, qui tergiverse, dont les dirigeants n'ont pas le courage d'en parler à l'opinion et d'avouer les défaillances qui se sont produites dans ce processus et qui, en définitive, n'assure pas l'intérêt général qu'il est tenu de poursuivre.

¹⁴² Nucléaire : l'heure des choix, rapport précité p. 153.