Sévère, la Cour des comptes accorde peu de crédit au programme EPR2

« Surcoûts, retards et incertitudes » : la filière nucléaire est « loin d'être prête » à mener le programme du nouveau nucléaire français et fait face à des défis « préoccupants », constate la Cour des comptes dans un rapport sur la filière EPR publié ce 14 janvier.

par Nezim Tandjaoui

Quatre ans après un premier rapport très critique sur la filière EPR, la Cour des comptes remet le couvert. La publication présentée ce 14 janvier tombe à pic, puisque l'État et EDF cherchent toujours le schéma de financement des EPR2. Ils pourront s'appuyer sur les recommandations des magistrats pour éviter une réaction en chaîne qui menacerait le programme. Sous réserve d'endosser leurs conclusions, sévères.

[Dans un rapport publié le 9 juillet 2020, la Cour des comptes critiquait l'incapacité de l'État à peser comme un contre-pouvoir face à EDF, s'interrogeait sur la rentabilité des réacteurs prévus ou en service, et sur « l'intérêt » d'élaborer un nouveau modèle d'EPR (relire notre article).]

Le mode de financement du programme – six EPR2 sont pour l'instant envisagés, déployés par paire sur trois sites – sera finalisé « dans les prochains mois », déclarait le ministre de l'Industrie et de l'Énergie, Marc Ferracci, au Figaro le 12 janvier. « L'absence de budget de l'État, les incertitudes économiques et politiques ne facilitent pas les prises de décisions », ajoutait-il, assurant toutefois qu'il n'y avait « pas d'inquiétude sur le fond à avoir ».

Les magistrats de la Cour des comptes ne partagent pas son optimisme, loin de là. « Si la filière nucléaire française a commencé à s'organiser pour mettre en œuvre la stratégie énoncée [par Emmanuel Macron à Belfort] en 2022, elle est loin d'être prête et doit encore surmonter de nombreux défis dont certains sont préoccupants », notent-ils dans un rapport sur la filière EPR, publié ce 14 janvier.

Très cher EPR

Les réacteurs de ce type construits ou en construction en France et à l'étranger (Chine, Finlande ou Royaume-Uni) ont pâti de « surcoûts de construction », et des « incertitudes » pèsent toujours sur leur rentabilité, constate la Cour des comptes. Ils sont également « marqués par une dérive de leurs calendriers », malgré « le retour croissant à la pratique du retour d'expérience », qui reste « trop ponctuelle ». Cela fait « peser un risque sur l'actionnaire [d'EDF], c'est-à-dire l'État [français] », jugent les magistrats.

En 2020, l'institution financière recommandait à EDF de « calculer la rentabilité prévisionnelle du réacteur de Flamanville 3 et [du programme] EPR2 et [d']en assurer le suivi ». En 2024, elle déplore que l'électricien refuse « de manière délibérée et persistante de communiquer à la Cour des informations sur la rentabilité et le coût de production prévisionnels » et a donc sorti la calculette « sur la base des éléments en sa possession ». Résultat : la rentabilité de Flamanville 3 sera « médiocre », et la Cour estime son coût à terminaison plus élevé que celui projeté par EDF.

Le premier EPR français aura coûté 22,6 milliards d'euros$_{2023}$ selon EDF, mais 23,7 milliards d'euros$_{2023}$ selon l'institution, qui prend notamment en compte les dépenses de la première phase d'exploitation et revoit à la hausse les provisions pour incertitudes et le coût du financement.

La Cour a également calculé son coût complet unitaire de production, variable selon le facteur de charge (sur une période donnée, le rapport entre l'énergie réellement produite et l'énergie théorique qui aurait été produite en cas d'utilisation du réacteur à sa puissance nominale) et la rentabilité retenus. Avec un facteur de charge de 75 % et une rentabilité visée de 4 %, le prix de vente devrait être supérieur à 138 €$_{2023}$/MWh. « Pour des prix de vente de moins de 90 €$_{2023}$/MWh, il paraît difficile d'envisager une rentabilité atteignant 2 % », écrivent les magistrats.

EDF a « refusé de fournir des chiffres pour deux raisons », peut-on lire dans le rapport. D'une part, selon l'électricien, les « principaux enjeux » de ce premier EPR « étaient de conserver les compétences de la filière nucléaire française et de préparer le déploiement de la technologie ». D'autre part, EDF pilote ses réacteurs de manière à optimiser la rentabilité du parc nucléaire dans son ensemble, et non pas tranche par tranche. En outre, EDF a indiqué à la Cour ne pas calculer les coûts de production par réacteur, mais au niveau du parc complet.

Une « accumulation de risques et de contraintes » qui pourrait « conduire à un échec du programme EPR2 »

Le programme EPR2 est « caractérisé à ce jour par l'absence de devis abouti et d'un plan de financement », et par un retard de conception, déplore la Cour. Selon le dernier chiffrage d'EDF, qui est en cours de révision (et en retard), le coût est passé de 51,7 milliards €$_{2020}$ à 67,4 milliards €$_{2020}$ (79,9 milliards €$_{2023}$), « soit une augmentation de 30 % à conditions économiques inchangées et hors effet de l'inflation », calcule la Cour. Il intègre un décalage de la mise en service de la première tranche à Penly de septembre 2036 à juillet 2038, mais un planning de construction « plus rapide que dans les évaluations précédentes » pour les paires suivantes à Gravelines et au Bugey. La délégation interministérielle au nouveau nucléaire juge ce calendrier « ambitieux en comparaison des autres projets d'EPR […] réalisés ou en cours », selon les magistrats.

Selon ce même chiffrage, le coût de production du programme EPR2 serait de 79,90 €$_{2020}$/MWh (92,90 €$_{2023}$/MWh), contre 60 €$_{2020}$ lors du chiffrage précédent réalisé en 2022. Mais la rentabilité prévisionnelle des trois premières paires d'EPR2 ne peut être calculée, selon EDF. Son niveau dépend « directement des modalités de soutien au financement et des risques laissés » à EDF, rapporte l'électricien. Une fois la structure de financement arrêtée, de préférence « très rapidement », pressent les magistrats, il faudra encore la faire valider par la Commission européenne. Cela pourra prendre « une année supplémentaire », voire davantage. Ces « délais et incertitudes » ainsi que « l'accumulation de risques et de contraintes » pourraient « conduire à un échec du programme EPR2 », tranche la Cour.

« L'avancement récent de la maturité de la conception, comme la multiplicité et l'instabilité relative des différents chiffrages depuis 2019 engagent à la prudence quant au déclenchement de la décision finale d'investissement du programme EPR2 », conclut-elle. Les magistrats recommandent ainsi à EDF et à son actionnaire de « retenir la décision finale d'investissement […] jusqu'à la sécurisation de son financement et l'avancement des études de conception détaillée conforme à la trajectoire visée pour le jalon du premier béton nucléaire ».

Dans sa réponse à la Cour, formulée alors qu'elle était encore ministre de la Transition écologique et de l'Énergie, Agnès Pannier-Runacher indique partager l'analyse. Auprès de Contexte, EDF abonde : « la définition des schémas de financement et de régulation avec l'État est un préalable à l'engagement » de la décision finale d'investissement. Mais « compte tenu des investissements importants déjà exposés par l'entreprise avec la filière, du contexte économique et politique de hausse des coûts à venir, il est nécessaire qu'EDF conclue avec l'État un contrat préliminaire qui fixe le cadre des investissements à financer au titre de ce programme », poursuit l'électricien. Et ce, « en amont de l'autorisation de la Commission européenne ».

« Limiter l'exposition financière d'EDF dans les projets internationaux »

Comme l'Agence des participations de l'État (APE) et la Direction générale de l'énergie et du climat avant elle (relire notre article), la Cour des comptes s'inquiète sur la capacité d'EDF à mener de front le programme français du nouveau nucléaire et ses projets à l'export. S'appuyant à la fois sur l'étude et les enseignements tirés des projets achevés (Taishan en Chine et Olkiluoto en Finlande) ou en cours (Hinkley Point C et Sizewell C en Grande-Bretagne, Dukovany en République tchèque), la Cour recommande à EDF et à l'État de « s'assurer que tout nouveau projet international dans le domaine du nucléaire soit générateur de gains chiffrés et ne retarde pas le calendrier du programme EPR2 en France ».

Interrogé par Contexte sur ce sujet en mars 2024, le PDG d'EDF, Luc Rémont, jugeait la question légitime, mais ajoutait que « dans l'industrie, plus on fait, mieux on fait ». « Les perspectives de développement hors de France concourent directement à la compétitivité du programme et permettent des bénéfices pour la construction en série », indique aujourd'hui EDF, qui met en avant « le retour d'expérience et l'amélioration continue » permis par ces projets. Dans sa réponse à la Cour, Agnès Pannier-Runacher (à qui cette recommandation spécifique n'était pas adressée) reconnaît la pertinence des projets internationaux, tout en partageant « l'attention […] s'agissant de la compatibilité entre les engagements internationaux d'EDF et la bonne tenue du calendrier du programme EPR2 en France ».

La Cour des comptes recommande, elle, de « ne pas approuver la décision finale d'investissement d'EDF dans le projet britannique Sizewell C avant l'obtention d'une réduction significative de l'exposition financière d'EDF dans le projet Hinkley Point C », deux projets marqués par des difficultés, notamment financières (voir ici et là). Interrogé, EDF rappelle qu'il sera actionnaire de Sizewell « avec une intention plus modeste que pour Hinkley Point C ».

L’Agence des participations de l’État, relate la Cour, a « envisagé de réduire l’exposition financière d’EDF en déconsolidant le projet Hinkley Point C des comptes d’EDF, par une cession d’une fraction de sa participation pour passer sous le seuil de 50 % de détention du capital ». Une option qui « suppose un transfert du risque de construction qui n’est pas réaliste à ce stade du chantier ». Les deux autres pistes de financement étudiées par EDF (entrée d’investisseurs tiers et possibilité d’émettre des prêts convertibles en actions de la société de projet) sont aujourd’hui compliquées à mettre en place en raison des surcoûts, des retards et des risques de construction, selon la société et la Cour.

Les « dérives récentes » à Hinkley Point alimentent « l’attentisme » de la filière industrielle, dont la « mobilisation […] est hétérogène et manifestement prudente ». Malgré une dynamique « de réorganisation et de structuration », la filière nucléaire dans son ensemble ne peut pas être considérée comme « en mesure de répondre aux défis » du nouveau nucléaire, conclut la Cour. Du moins, tant que les « importantes réserves et incertitudes » grevant la « crédibilité » du programme EPR2 ne sont pas levées.