

Souveraineté énergétique : et maintenant ?

Antoine Armand*

Après six mois d'auditions, d'échanges, de déplacements, de lecture, j'ai présenté à la presse, le 6 avril dernier, mon rapport «Souveraineté énergétique : 30 propositions pour les 30 prochaines années», qui a été adopté à une large majorité par la commission d'enquête sur la souveraineté énergétique.

150 heures d'audition

En octobre 2022, à l'approche d'un hiver sur lequel planaient des menaces de coupures d'électricité, la commission d'enquête sur la souveraineté énergétique de la France est créée à la demande du groupe Les Républicains. À sa naissance, l'intitulé de la commission d'enquête — «la perte d'indépendance et de souveraineté» — pouvait laisser croire à un souhait polémique : la France n'a jamais été indépendante énergétiquement et ces notions sont particulièrement difficiles à définir et à manier.

Pourtant, quasi-immédiatement, l'importance du sujet, la demande très fortement exprimée dans la société de comprendre les causes de nos fragilités, l'emportent et donnent aux membres de la commission la direction nécessaire à ce travail : un esprit transparent et le besoin de prendre le temps indispensable pour s'informer et dresser l'état des lieux de notre modèle énergétique.

Ainsi, en un peu plus de quatre mois, notre commission a conduit 150 heures d'auditions de près de 90 personnalités — experts et scientifiques, dirigeants du secteur énergétique et des

organismes de régulation, hauts fonctionnaires en charge des dossiers énergétiques, anciens ministres, anciens Premiers ministres et anciens présidents de la République — dans l'objectif d'étudier les décisions politiques prises depuis les années 1990 et les raisons qui y ont mené. En parallèle de ces auditions, en tant que rapporteur, j'ai examiné près de 5000 pages de contributions écrites, effectué une dizaine de déplacements sur des sites énergétiques et mené une cinquantaine d'auditions techniques complémentaires.

De l'expertise scientifique à la décision politique

Notre commission a eu la chance d'auditionner des scientifiques, des chercheurs de haut niveau, des capitaines d'industrie qui ont présenté avec une grande clarté les choix technologiques faits ou non par notre pays, l'évolution de nos filières industrielles, les difficultés qu'ils ont rencontrées. Notre commission a ensuite pu entendre, fait unique dans l'histoire récente des travaux parlementaires, la quasi-totalité des responsables politiques en poste ces trente dernières années sur les questions énergétiques.

Parmi tous les constats qui s'en dégagent, notre commission a regretté, chaque jour davantage, la fragilité voire l'inexistence du lien entre expertise scientifique et technique, instruction des dossiers et décision politique. Nous n'avons pu que déplorer le manque réel, répété, récurrent de prise en compte des rapports élaborés par des experts scientifiques, par des commissions d'experts nommés *ad hoc*, par les administrations des ministères et

* Député de Haute-Savoie.

les institutions associées ou par le Parlement lui-même.

De fait, à de nombreux moments cruciaux de notre histoire énergétique ces trente dernières années, de très nombreuses contributions indiquaient aux décideurs la direction à prendre pour le réseau électrique, pour la sortie des énergies fossiles, pour l'efficacité de nos politiques d'économies d'énergie, pour la recherche en matière d'énergie nucléaire, pour les compétences. Le faible effet de ces rapports sur les décisions politiques fait partie des raisons qui ont conduit la France à prendre un retard considérable en matière énergétique.

Trois décennies pour accumuler un retard en souveraineté

Les conclusions des travaux de la commission ont permis de pointer ce retard accumulé par la France depuis les années 1990 — la notion utopique d'indépendance énergétique, au sens d'une autonomie et d'une complète maîtrise de la production d'énergie, a été écartée de manière consensuelle au cours de nos auditions. La France n'a pas su relever le défi de faire progresser sa souveraineté énergétique : sa liberté de définir sa politique et de choisir ses options énergétiques, de réduire ses dépendances, de renforcer la résilience de son système énergétique face aux crises.

Ces trois dernières décennies, non seulement le mix énergétique de la France a finalement peu évolué mais ses fragilités sont devenues plus importantes encore : des dépendances aux énergies fossiles importées au très faible développement des moyens de maîtrise de la demande, en passant par un déploiement trop lent des énergies renouvelables thermiques pourtant plus à même de remplacer certaines énergies fossiles.

Alors que le mix électrique français est quasi intégralement domestique, pilotable et est déjà décarboné, celui-ci s'est comme affaibli de l'intérieur. La France n'a pas vu ou a mal anticipé le besoin de maintenance et le renouvellement

de son parc nucléaire et l'installation de capacités de production d'énergies renouvelables électriques intermittentes et aux dépendances industrielles majeures.

Une décennie de perdue (de la fin des années 1990 à la fin des années 2000)

La réalisation du plan Messmer et la surproduction électrique, via l'énergie nucléaire, par rapport à la consommation de l'époque ont conduit les dirigeants à s'enfermer dans ce que le rapport nomme une «illusion surcapacitaire». À l'époque, le renouvellement du parc nucléaire, le besoin de décarboner et donc d'électrifier notre mix énergétique, apparaissaient peu prioritaires face à l'excédent de production.

Dans les années 2000, malgré des annonces favorables à l'énergie, les décideurs de l'époque ont laissé les relations entre EDF et AREVA se détériorer, dans un contexte d'explosion de la dette d'EDF — à qui l'État a demandé le versement d'importants dividendes —, de prise de décision précipitée et non inscrite dans un plan industriel global (construction d'un EPR) et de mauvaise anticipation de la maintenance et du renouvellement du parc.

La détermination de nouveaux objectifs, décisifs — efficacité énergétique, sortie des énergies fossiles, développement des énergies renouvelables — n'a pas bénéficié d'une ambition industrielle suffisante : recherche, soutien de la filière et investissement dans les compétences sont restés trop faibles.

Enfin, la fin des années 2000 et le début des années 2010 demeurent les années de la conception d'un cadre européen qui n'a pas servi le modèle industriel et énergétique français. L'idée de consolider les débouchés à l'export de notre électricité a conduit à fragiliser EDF en France et en Europe, à faire peser une instabilité sur nos concessions hydroélectriques, et à créer un marché de l'électricité répondant à des préoccupations d'allocation

des marges plutôt que de réussite industrielle et de sécurité d'approvisionnement à coût raisonnable.

Des années d'incohérence (les années 2012-2017)

La décennie suivante ne manque pas de paradoxe : construction d'outils de planification qui sont peu ou mal utilisés ; volonté de réduire la part du nucléaire sans outils de renforcement des énergies renouvelables ; faibles annonces de décarbonation mais faible investissement sur les énergies renouvelables hors électricité. Ces contradictions trouvent en partie leur source dans les prévisions de consommation électrique demandées à RTE décorréelées des objectifs climatiques et du temps industriel.

Plus encore, la décennie voit apparaître un contre-exemple de politique énergétique : la loi relative à la transition écologique et à la croissance verte adoptée en août 2015. Les objectifs chiffrés de cette loi, dont les « 50 % » et le plafonnement de la capacité de production nucléaire, répondent à un engagement politique pris en 2012. L'absence assumée *a posteriori* d'étude d'impact et de réflexion approfondie préalable, pour une loi aussi structurante pour la politique énergétique de la France, a ainsi marqué la commission d'enquête. En d'autres termes, l'objectif de développement des énergies renouvelables électriques sans moyens industriels, en concurrence du parc nucléaire, s'est fait avant tout au détriment de la sortie des énergies fossiles.

Certes, cette loi ne porte pas à elle seule la responsabilité de la fragilisation de la filière nucléaire. Mais, non seulement, elle constitue un signal destructeur à un moment crucial mais, en plus, elle ne s'accompagne pas d'une accélération suffisante du déploiement des énergies renouvelables. Elle ne fait qu'accroître davantage le mur énergétique, que le retard pris et non suivi sur le chantier de l'EPR, consolidait en parallèle.

Depuis 2017, une remise en cause tardive et partielle des erreurs passées

Le contraste des politiques énergétiques depuis 2017 demeure marqué : si ces années se caractérisent par des décisions dommageables (l'arrêt de Fessenheim, la suspension du projet Astrid, la révision seulement partielle de la PPE en 2020), largement issues du passé récent, le pays a disposé pour la première fois d'outils de prévisions énergétiques globaux et des décisions structurantes ont été annoncées.

Le retour d'expérience du chantier de l'EPR, la commande d'une prévision énergétique qui parte des objectifs climatiques et industriels et l'instruction de la décision de lancer de nouveaux réacteurs au design simplifié (EPR2) ont été les premiers jalons, par l'instruction technique et scientifique, d'une relance énergétique.

Sur ces éléments se fondent les décisions simultanées de relance inédite du projet nucléaire et d'accélération des énergies renouvelables. Les marqueurs venant inverser la dynamique de la politique énergétique des dernières décennies sont nombreux et forts : création d'une loi de programmation énergétique, retenue d'un scénario avec une demande électrique en hausse, volonté de construction de 6 EPR et réflexion à la construction de 8 autres, projections de parcs éoliens *offshore*. Ce sont autant de marqueurs qu'il reste à concrétiser.

Six erreurs

Le travail de notre commission, qui consistait à identifier les erreurs du passé, a également permis de constater combien la responsabilité de ce retard est partagée. Notre commission a ainsi souhaité relever six erreurs majeures, souvent répétées, en matière de souveraineté énergétique (et souvent surtout électrique) :

1. Prévisions énergétiques : avoir sous-estimé nos besoins d'électricité au regard de nos objectifs écologiques et de la sortie nécessaire des énergies fossiles, sans réflexion de

long terme sur nos ambitions industrielles et climatiques.

2. Opposition des énergies renouvelables électriques et du nucléaire : s'être focalisé sur le mix électrique, alors qu'il est déjà pilotable et décarboné, et l'avoir fait forcément au détriment de la sortie des énergies fossiles qui entraîne des défis immenses comme l'électrification des usages et l'impact sur le réseau, la capacité à assumer une part de sobriété énergétique, etc.

3. Parc nucléaire : ne pas avoir anticipé la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires ainsi que leur renouvellement en série industrielle et non en un chantier isolé, ce qui a fragilisé à la fois la filière nucléaire, ses compétences et la capacité du pays à se relancer dans un chantier d'envergure.

4. Énergies renouvelables : ne pas avoir construit plus vite de filières industrielles d'énergies renouvelables pour remplacer les énergies fossiles, à mesure que des objectifs étaient fixés.

5. Marché européen : avoir laissé se construire depuis 20 ans un cadre qui a fragilisé le modèle énergétique français et EDF, au travers de la loi NOME, du dispositif de l'ARENH, du statut des concessions hydroélectriques et des règles d'échanges de l'électricité.

6. Recherche : avoir arrêté le réacteur Superphénix en 1997 et ne pas avoir préservé notre avance dans la recherche et le développement de la 4^e génération post-2019.

Six leçons

De ces erreurs, le rapport tire six leçons générales pour les prochaines décennies et qui méritent d'être soulignées et qui, si elles apparaissent plus évidentes en 2023 que par le passé, pourraient à nouveau être négligées ou mises de côté, contre les lois élémentaires de la physique et de l'industrie, dans un futur plus ou moins proche.

1. Le temps long compte : il nous faut mettre en cohérence (via RTE et d'autres organismes publics) nos ambitions climatiques (baisse des émissions), industrielles (réindustrialisation) et énergétiques (capacité à produire telle ou telle énergie en France) sur une échelle de temps compatible, soit plusieurs décennies.

2. L'énergie, via l'électricité, n'est pas un bien comme un autre : au sein de l'Union européenne, chaque pays défend d'abord son mix énergétique, la France doit également défendre son mix électrique pilotable et décarboné.

3. L'énergie est une industrie, la 3^e industrie française : nous avons besoin de continuer à maîtriser toute la chaîne de valeur d'un secteur énergétique et de disposer des compétences, mais aussi de choisir les technologies et les sources d'énergie renouvelables, dont l'hydraulique est la plus importante et la seule pilotable, les plus rentables et les plus à même d'assurer notre sécurité d'approvisionnement.

4. L'électricité ne fait pas tout : il ne faut pas se focaliser uniquement sur l'électricité alors que sa production est déjà quasi intégralement décarbonée en France, mais aussi, par exemple, accélérer le développement des réseaux de chaleurs, des EnR thermiques pour remplacer les énergies fossiles.

5. La maîtrise de la demande se prépare : l'efficacité énergétique atteignable dans le parc résidentiel doit être mieux évaluée et dotée des compétences nécessaires ; la sobriété se prépare en amont, dans les mentalités.

6. Sans recherche, nous sommes condamnés à avoir du retard : la recherche a besoin de visibilité et de moyens pour anticiper les 5 prochaines décennies : fermeture du cycle dans l'industrie nucléaire ; stockage massif de l'électricité pour le réseau ; recyclage des matériaux critiques, etc.

Des engagements pour l'avenir

Le constat de notre commission est celui d'un mur énergétique inédit devant lequel nous nous trouvons et que nous ne pourrions pas résoudre en opposant, comme des chapelles, la sobriété et l'efficacité d'une part, les énergies renouvelables, et enfin le nucléaire. J'ai ainsi retenu six chantiers opérationnels, déclinés en 30 propositions, pour redonner à la France un destin énergétique.

1. Nous devons nous doter d'une ambition énergétique pour les 30 prochaines années au moins, qui se traduise dans une loi de programmation étayée scientifiquement et industriellement à cet horizon et qui intègre pleinement l'augmentation considérable de la consommation d'électricité compatible avec nos ambitions climatiques et industrielles. Cette nouvelle ambition doit être accompagnée d'un pilotage adéquat reposant sur la réintégration de la direction générale de l'énergie au sein du ministère en charge de l'industrie, le suivi par les administrations de nos vulnérabilités et la révision de notre doctrine de sécurité d'approvisionnement électrique.

2. Cadre européen : nous devons réformer, dans l'année et en profondeur, le marché européen, en lien avec nos choix industriels nationaux, et suspendre ou revoir les règles qui en l'état menacent notre industrie : l'ARENH, le statut des concessions hydroélectriques; exiger le respect du traité de Lisbonne et donner un nouvel élan au traité Euratom. Il faut le dire clairement et sans sentiment anti-européen : la France ne peut plus de subir des règles économiques qui fragilisent son industrie et qui oublient le principe de subsidiarité. Elle doit sortir, le temps de négocier la réforme, du mécanisme de l'ARENH. Plus fondamentalement encore, notre pays doit défendre son patrimoine hydroélectrique et électronucléaire et redonner un élan au traité Euratom de 1957, fondateur, qui prévoit déjà la coopération scientifique et technique des États en matière nucléaire.

3. Décarbonation du mix énergétique : nous pouvons accélérer les efforts de sobriété et d'efficacité et nous appuyer sur les énergies renouvelables thermiques. La première préoccupation en matière de décarbonation doit être la réduction de notre dépendance aux énergies fossiles. S'ensuivent la poursuite de la réduction de notre consommation d'énergie et la pérennisation du plan de sobriété, la décarbonation de tous nos secteurs dont les transports, la rénovation énergétique qu'il reste à améliorer et le développement des énergies renouvelables thermiques, largement sous-exploitées dans leur potentiel ces dernières décennies, alors qu'elles peuvent constituer un substitut direct aux énergies fossiles.

4. Électrification et industrie : nous devons couvrir toute la chaîne de valeur, et en premier lieu penser aux compétences. L'énergie est une industrie : il est donc nécessaire de prévoir la production énergétique sur le temps industriel. Il nous faut bâtir une vision de long terme, soutenir l'ensemble de la chaîne de valeur, de l'approvisionnement en ressources (et en particulier en matériaux critiques indispensables à l'électrification des usages) aux débouchés industriels tout en faisant émerger les compétences nécessaires, en quantité et en qualité, dans les prochaines années, autant en matière de rénovation énergétique que d'industrie nucléaire.

5. Parc nucléaire : nous devons refaire du nucléaire une grande force française, en maintenant et en prolongeant le parc, en renforçant le cycle du combustible, en relançant une recherche ambitieuse. Notre parc nucléaire est confronté à des défis immenses que nous devons identifier et traiter, un à un, avec transparence (approvisionnement en uranium, capacités de (ré)enrichissement, adaptation au dérèglement climatique, vieillissement des réacteurs, rythme et ampleur du renouvellement du parc). La France doit également rattraper le retard pris en matière de recherche et relancer activement des programmes d'ampleur sur la 4^e génération, seule en mesure de changer d'échelle nos besoins en uranium importé et

de réduire nettement, sans la résoudre à ce stade, la question des déchets.

6. Énergies renouvelables : sur le fondement d'études de rentabilité énergétique et de coût complet, nous avons besoin d'un plan d'installation contraignant de certaines sources EnR sur le territoire. Le recours aux énergies renouvelables, même intermittentes, est indispensable pour dépasser le mur énergétique et est complémentaire à la production électrique pilotable. Outre le réinvestissement dans les centrales hydroélectriques, il est nécessaire d'accélérer le déploiement des sources renouvelables électriques préalablement identifiées par RTE (en tenant compte du facteur de charge, de la minimisation de l'intermittence, de l'acceptabilité sociale, de la consommation de foncier, etc.). Il s'agit par exemple de concrétiser la volonté de construire 50 parcs éoliens *offshore* par le lancement d'appels d'offres et de simplifier les procédures et délibérations.

La construction d'un consensus énergétique

Dans le rapport que j'ai présenté à notre commission, je formule 30 recommandations qui n'ont une chance d'être développées, adoptées, mises en œuvre sérieusement et de manière pérenne qu'à deux conditions qui ont manqué par le passé : instruire scientifiquement, technologiquement et industriellement les options qui sont proposées ; faire émerger un consensus national, républicain, autour de l'urgence énergétique et de la nécessité pour y parvenir de combiner des lignes souvent opposées à tort : sobriété et production, développement de l'énergie nucléaire comme des énergies renouvelables efficaces.

Il nous appartient donc collectivement, citoyens, industriels, parlementaires, exécutif, de faire preuve de détermination et de vision de long terme pour passer le mur énergétique et trouver le chemin d'une souveraineté renforcée, au service de la transition écologique et de notre ambition nationale.

BIOGRAPHIE

ANTOINE ARMAND, 31 ans, est député Renaissance de la 2^e circonscription de Haute-Savoie et inspecteur des finances. Dès le début de son mandat en juin 2022, il s'engage en faveur de la transition énergétique : rapporteur pour avis sur la partie transition énergétique du budget 2023, il a été nommé à l'automne rapporteur de la commission d'enquête sur la souveraineté énergétique de la France. Il est membre de la commission des Affaires économiques et participe, depuis mars 2023, à la mission d'information sur la rénovation énergétique des bâtiments.