N° 1595

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE
Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1 décembre 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION, *tendant à la création d'une* **commission d'enquête** *relative aux coûts de la* **filière nucléaire**, *à la sécurité des installations nucléaires et à divers aspects financiers de cette production* (n° 1507)

par Mme Barbara ALLAIN

Députée

—

Voir le numéro : **1507**

SOMMAIRE

Pages

I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION 5

A. LOGIQUE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE 5

B. L'INEXISTENCE D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AYANT LE MÊME OBJET DANS UN INTERVALLE DE DOUZE MOIS 6

C. L'INTERDICTION DE POURSUITES JUDICIAIRES COURANT SUR DES FAITS AYANT MOTIVÉ LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE 6

II. PARVENIR À UNE ÉTRUSTION RÉALISTE ET TRANSPARENTE DU COÛT DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE DANS LA PERSPECTIVE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE 6

A. PLUSIEURS RAPPORTS ONT FAIT APPARAÎTRE DES INCERTITUDES MAJEURES SUR DES POSTES DE COÛT DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE DECIDÉS 6

B. DES ÉLEMENTS COMPLEMENTAIRES DOIVENT ÊTRE INTÉGRÉS DANS LE DÉBAT 7

C. L'EXPOSITION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT JUSTIFIE LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE 10

TRAVAUX DE LA COMMISSION 11

I. DISCUSSION GÉNÉRALE 11

II. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE 17

Article unique (R) 17

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION 17

La liste des amendements examinés par la commission des affaires économiques est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale. [1]

I. LA RECEVABILITÉ JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

A. LOGIQUE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

La recevabilité juridique de la proposition de résolution s'examine au regard de trois critères, posés par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

B. L'INEXISTENCE D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE AYANT LE MÊME OBJET DANS UN INTERVALLE DE DOUZE MOIS

C. L'INTERDICTION DE POURSUITES JUDICIAIRES COURANT SUR DES FAITS AYANT MOTIVÉ LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

II. PARVENIR À UNE ÉTRUSTION RÉALISTE ET TRANSPARENTE DU COÛT DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE DANS LA PERSPECTIVE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE SUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

A. PLUSIEURS RAPPORTS ONT FAIT APPARAÎTRE DES INCERTITUDES MAJEURES SUR DES POSTES DE COÛT DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE DECIDÉS

Le rapport Charpin-Dessus-Pellat [2], remis au Premier ministre en décembre 2000, était le premier à analyser l'engagement historique de la France dans le programme nucléaire. Il mettait en réflexion sur l'ensemble des externalités de la production nucléaire et adoptait une vision prospective de l'énergie, et de l'électricité en particulier, à l'horizon 2050.

Plus récemment, en janvier 2012, la Cour des Comptes a rédigé un rapport sur les coûts de la filière électronucléaire [3] qui chiffre les coûts passés de construction des parc nucléaire, les montants investis en recherche et développement, les dépenses actuelles de fonctionnement, et exposait une vision des charges futures liées au parc nucléaire existant.

La Cour des comptes soulignait d'importantes incertitudes financières, notamment la difficulté à chiffrer les externalités positives comme négatives de ce mode de production d'électricité, le coût du démantèlement des installations et du traitement des combustibles usés et des déchets, le coût d'un accident majeur ou encore la question de l'assurance du risque d'accidents. Car, en matière financière et économique, l'incertitude a un coût en soi. Enfin, dans le cadre d'une commission d'enquête créée à l'initiative des écologistes et dont les conclusions ont été publiées en juillet 2012, le Sénat a, lui, mis en lumière des coûts de la filière nucléaire sous-estimés, voire occultés.

Depuis la publication de ces deux rapports – pour ne considérer que les plus récents –, des évolutions significatives sont intervenues, tant en termes d'évaluation financière qu'orientations politiques, justifiant que notre assemblée, à nouveau, se consacre une commission d'enquête. Des évolutions sont à l'heure actuelle prévisibles pour nous le contraire ne tient pas un unique poste de dépenses, mais bien un ensemble de traitements, de dépenses et de recettes nécessaires pour la catastrophe de Fukushima, notamment.

Le coût de l'accident nucléaire majeur a fait l'objet d'une controverse au début de l'année 2013, lorsque l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) l'a estimé à un niveau situé entre 120 et 430 milliards d'euros, ce chiffre pouvant atteindre jusqu'à 250 milliards lorsque les conséquences économiques sont prises en considération. Ces chiffres ont suscité de vives critiques de la part de l'industrie nucléaire française, dont le président, Jean-Bernard Lévy, a alors ministre de l'écologie, du développement durable et l'énergie, devant notre assemblée lors d'un débat en séance publique le 30 mai dernier, après les interventions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'IRSN, le provisionnement actuel du risque est bien trop faible et repose en grande partie sur l'État. Il convient donc d'intégrer, dans le calcul du coût de l'électricité nucléaire, le coût d'un éventuel accident nucléaire majeur et dans les responsabilités de l'État en matière de sûreté nucléaire, dont les responsabilités de sûreté ont récemment acquis la possibilité en France.

Lors de cette audition, la ministre avait annoncé une hausse du plafond de responsabilité du producteur, de 91,5 à 700 millions d'euros, ce qui reste bien inférieur aux coûts annoncés. Cette question mérite donc d'être expertisée.

Le coût du démantèlement des installations nucléaires et du traitement des déchets nucléaires représente également une exposition approfondie de notre part. Les centrales n'étant pas éternelles, le démantèlement du parc nucléaire finira bien par se faire un jour. Or, l'exposé sur des estimations établies par le seul producteur et est assis sur des créances de l'État et sur la capitalisation de la filiale de transport d'électricité – c'est-à-dire sur des fonds difficilement disponibles. La Cour des Comptes a elle-même relevé que 31,9 milliards d'euros, soit 40 % du montant total des provisions, étaient constitués de créances sur l'État et de titres de participation de RTE. Ce qui a été jugé « très insuffisant » par la Cour des comptes elle-même, dans un rapport de 2012.

Il apparaît des débats, après que le projet de loi de finances rectificative discuté cette semaine propose l'instauration d'une contribution des producteurs à hauteur de 110 millions d'euros par an pour la préfiguration d'un centre de stockage en grande profondeur, fait-il apparaître que le coût du démantèlement du parc nucléaire pourrait dans une période bien plus proche dépasser le montant initialement prévu.

Enfin, la production nucléaire est de plus en plus onéreuse. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) en s'est par ses propres mots, en juin 2013, elle précisait une hausse de 7,4 % pour combler le déficit d'exploitation, et une hausse supplémentaire de plus de trois points en 2014 pour rattraper le déficit d'exploitation cumulé. Ce mécanisme de compensation, mis en place par le gouvernement, a pour but de compenser les contraintes techniques et économiques pesant sur l'exploitation des centrales nucléaires du parc EDF, pour prolonger les centrales existantes au-delà du cap initialement prévu, mais aussi pour faire face à des contraintes nouvelles, comme le renforcement des exigences de sûreté, et pour faciliter le « pilotage » du parc nucléaire, dans le cadre de la montée en puissance des énergies renouvelables, dans le cadre de la loi de transition énergétique. Ce coût de l'ARENH a plus qu'triplé depuis sa mise en place en 2011 et pèse de plus en plus sur l'État. Il est pourtant, pour le service public de l'électricité, un des moyens, à l'évoter sa politique, l'exécution de la transition énergétique et de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, de mettre en place des mécanismes de compensation, et de faciliter le « pilotage » du parc nucléaire, dans le cadre de la montée en puissance des énergies renouvelables, dans le cadre de la loi de transition énergétique. Demandons-nous également quelle valeur ajoutée cette commission d'enquête est susceptible d'apporter, sachant que nous disposons déjà de plusieurs rapports financiers sur la filière.

Les débats doivent en outre porter sur la prétendue « compétitivité » du nucléaire, mal que le nucléaire bénéficie du parc nucléaire dans la production d'électricité à 52 % et à 2025, à la transition énergétique est vouée à être financée en grande partie par le secteur du nucléaire, qui reste au cœur de notre politique énergétique, j'insiste sur la dimension pluridisciplinaire de l'enjeu qui ne doit pas uniquement être envisagé sous les angles strictement environnementaux et économiques. Mais aussi du point de vue de l'aménagement du territoire, de l'emploi, de l'indépendance énergétique, de la sécurité et de la santé publique, de la recherche et de l'innovation, de l'éducation et de la formation.

Enfin, la question du coût de la filière nucléaire étant récurrente, comme l'illustre le dernier rapport de la Cour des comptes sur le sujet, il convient désormais de mettre un terme au mythe des coûts cachés, qui galvanise les débats sur le nucléaire.

En conclusion, le groupe SRC est favorable à la création de cette commission d'enquête et entend prendre part activement à ses travaux.

M. Éric Straumann. Le groupe Les Républicains est favorable à la création d'une commission d'enquête. Notre groupe tient à exprimer son inquiétude à l'égard de l'industrie nucléaire, à adopter une posture idéologique flagée plutôt qu'une approche pragmatique ou encore à empêcher sur les débats relatifs au projet de loi sur la transition énergétique. Demandons-nous également quelle valeur ajoutée cette commission d'enquête est susceptible d'apporter, sachant que nous disposons déjà de plusieurs rapports financiers sur la filière.

Quand il mes critiques et mo-même, nous serons plutôt enclins à voter en faveur de la création de cette commission d'enquête, à condition que soit adopté l'amendement de Michel Sordi visant à intégrer au champ de cette réflexion la question de l'entreprise anciennement publique de l'industrie nucléaire, dont le sort interroge et inquiète. Il est en effet nécessaire de s'interroger sur l'avenir de cette entreprise et sur la stratégie de l'État en matière de transition énergétique.

M. Franck Reynier. Si cette proposition de résolution est intéressante, je regrette que sa rédaction soit orientée. Son exposé des motifs suggère que certains pays décident de sortir du nucléaire. Mais qui souhaite rester objectif se doit aussi de reconnaître que d'autres s'engagent à ce nucléaire. Il est dommage que cette proposition de résolution ne prenne pas en compte cette réalité.

Notre politique énergétique doit répondre aux objectifs que nous nous sommes fixés dans la Grenelle de l'environnement, conformément au paquet climat-énergie défini par l'Union européenne. Nous devons également veiller à notre indépendance énergétique et intégrer à notre réflexion les conséquences de la transition du parc nucléaire, dont le coût dépasse des milliards d'euros, ainsi que le coût de la sécurité.

Le groupe UDI considère le sûreté de nos installations nucléaires comme un préalable non négociable. La transparence en la matière devant être maximale, il convient qu'une autorité indépendante en soit la garante, comme l'est ses actuellement. En outre, la France n'est pas obligée de se prononcer à la place des autres pays européens, qui ont le droit de choisir leurs politiques énergétiques. Il est vrai que nous sommes le pays le plus nucléarisé au monde, mais nous ne sommes pas les seuls à le faire. Il est vrai que le coût de l'énergie à la seule filière nucléaire. Car, si le vérité des coûts est importante pour notre mix énergétique, c'est le cas pour tous les modes de production. J'ajoute que de nombreux organismes indépendants ont déjà procédé à ce type d'analyses – que ce soit l'ASN, la Cour des comptes ou encore l'IRSN – et que nous disposons d'ores et déjà de nombreux éléments d'appréciation. Il est vrai que nous disposons d'ores et déjà de nombreux éléments d'appréciation. Adopter une vision globale nous éviterait en effet de tomber dans la caricature. C'est pourquoi, si le périmètre de référence de cette commission n'est pas élargi, le groupe UDI ne votera pas la proposition de résolution.

M. le président Philippe Bonnecarrère. Le groupe UDI, Agir et Indépendants est favorable à la création de cette commission d'enquête.

M. Dino Cinieri. Si nous avons tous en tête le drame de Fukushima, il ne doit pas occulter la réalité économique du nucléaire civil. Les centrales nucléaires de la gamme de 1 000 mégawatts – c'est-à-dire de 1 million de kilowatts –, produisent environ 7 milliards de kilowatts par an, soit plus de la moitié de la production d'électricité française. Le coût de l'électricité produite par ces centrales a été de 2,5 à 3,5 millions d'euros par unité de 1 000 mégawatts. Il s'agit certes d'un montant très important, mais qui n'est avéré justifié sur le plan économique. Comme les énergies renouvelables, le nucléaire se caractérise par un investissement élevé et des coûts de fonctionnement faibles. Les études réalisées par le ministère de l'industrie – qui tiennent compte de ce coût d'investissement, du prix de l'uranium, des coûts de maintenance et de démantèlement des centrales et des coûts de stockage des déchets nucléaires – concluent à un prix de revient du kilowatthoure produit à partir de ces centrales, y compris du coût de démantèlement, comparable à celui du kilowatthoure produit à partir de gaz toscque de dernier et à son prix le plus bas, et est bien inférieur à celui des autres modes de production. Alors que le prix de revient du kilowatthoure produit à partir de gaz varie très fortement en fonction du prix du gaz, le prix du kilowatthoure produit à partir du nucléaire est stable et prévisible. Le nucléaire permet donc de limiter la dépendance de la France à l'égard des importations de combustibles fossiles. Contrairement, toriqu'une centrale est arrêtée, le prix de revient du kilowatthoure nucléaire devient très bas, puisqu'elle n'a plus à rembourser les investissements initiaux.

Les activités de l'industrie nucléaire ont un impact important sur la balance commerciale de la France puisque, en 2010, elles représentaient environ 25 milliards d'euros, soit la somme de deux composantes. La première correspond aux exportations de l'industrie nucléaire – elle a été la seule à avoir maintenu un excédent commercial ces dernières années, cette composante est restée stable à environ 6 milliards d'euros en moyenne par an. La seconde réside dans l'économie réalisée en termes d'importation de gaz, du fait du recours à l'énergie nucléaire. Cette énergie a permis d'éviter l'importation des centrales nucléaires. Elle vaire en fonction du prix du gaz et des fluctuations du dollar par rapport à l'euro. Il est difficile de chiffrer précisément cette économie, mais elle est certainement très importante.

Chers collègues écologistes, la lutte contre le nucléaire est certes votre fonds de commerce, mais il vous faut admettre que votre économie ne peut s'en passer !

Mme Delphine Batho. Si je n'approuve pas toutes les analyses figurant dans l'exposé des motifs de cette proposition de résolution, cette démarche me paraît cependant nécessaire. La transparence démocratique des décisions prises dans le domaine de l'énergie nucléaire doit du nucléaire nécessite de la définition d'un cadre économique et financier cohérent, qui ne peut pas se limiter à la seule commission d'enquête que pourrait compléter les travaux de la Cour des comptes et de la commission d'enquête, dans le cadre de cette commission d'enquête, Rétrécissant. Quand il s'agit de la transition du parc nucléaire, des doit effectivement rendre compte des coûts du démantèlement du parc nucléaire