

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME V

ÉNERGIE

Par M. Robert LAUCOURNET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Boré, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrol, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Ducaut, Jean Faure, André Fossat, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heintz, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marque, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moineau, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rauch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Jesselin de Rohan, Raymond Soucarst, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e lég.) : 536, 539, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100, 101 (annexe n° 25) (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : L'EUROPE DE L'ÉNERGIE	7
<hr/>	
I. LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE	7
A. LE CONTEXTE DU DÉBAT	7
B. L'ÉTAT DU DÉBAT	9
1. A l'échelle européenne	9
2. En France	10
II. LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	13
A. L'ÉCOTAXE	13
B. LES AUTRES PROJETS	14
III. L'EXPLORATION ET LA PRODUCTION D'HYDROCARBURES	14
IV. LE RÉGIME COMMUNAUTAIRE DES AIDES NATIONALES À L'INDUSTRIE CHARBONNIÈRE	15
V. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS DE L'EST	15
 CHAPITRE II : Le bilan énergétique français	 17
I. UNE HAUSSE DE LA PRODUCTION... ..	17
II. ... QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE AUGMENTATION DE LA CONSOMMATION MAIS D'UNE BAISSSE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	18
III. AMÉLIORATION DE LA FACTURE ÉNERGÉTIQUE ET DU TAUX D'INDÉPENDANCE	19

**CHAPITRE III : Les principales orientations de la politique
énergétique de la France** 21

I. ASSURER L'AVENIR DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE 21

A. LES AXES ESSENTIELS 22

1. Améliorer l'achèvement du cycle du combustible 22

2. Assurer la programmation des centrales 22

3. Préparer les réacteurs du futur 23

B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES 24

1. Le CRA 24

2. Les autres dotations 25

II. ATTÉNUER LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE 25

A. POURSUIVRE LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE 26

B. DÉVELOPPER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES 26

1. Le triple enjeu des énergies renouvelables 26

a) L'enjeu énergétique 27

b) L'enjeu économique 27

c) L'enjeu industriel et agricole 27

2. La politique de développement des énergies renouvelables 28

a) L'ADEME 28

b) Le développement des biocarburants 29

C. RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DES OPÉRATEURS FRANÇAIS 30

1. L'électricité 30

a) Les exportations d'électricité 31

b) Les résultats d'EDF 31

c) Le contrat de plan 1993-1996 33

*d) Une accélération du programme d'enfouissement des lignes
d'ici 1996* 34

	Pages
2. Le gaz	36
a) <i>L'approvisionnement en gaz</i>	36
b) <i>Les résultats de GDP</i>	36
c) <i>Le bilan du contrat de plan pour 1992</i>	37
d) <i>L'extension de la desserte en gaz naturel</i>	37
e) <i>La diversification des activités de GDP</i>	38
3. Le pétrole	40
a) <i>Les approvisionnements</i>	40
b) <i>L'industrie du raffinage</i>	40
c) <i>La distribution</i>	41
d) <i>La fiscalité</i>	41
4. Le charbon	43
a) <i>La politique charbonnière</i>	43
b) <i>Les résultats de GDP</i>	43
c) <i>Les dotations budgétaires</i>	44
CONCLUSION	45

Mesdames, Messieurs,

Le secteur énergétique se trouve au coeur de l'actualité, tant européenne que nationale.

Votre rapporteur pour avis a exposé les grandes lignes du débat communautaire, marqué par la volonté de la Commission européenne de libéraliser ce secteur, alors que ses spécificités ne permettent pas de l'assimiler aux autres produits.

Dans ce contexte, M. Gérard LONQUET, ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, a demandé à une commission présidée par M. Claude MANDIL de lui faire des propositions de nature à assurer la cohérence du régime juridique français de production, d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité avec le droit communautaire.

Ce rapport devait être rendu public le 9 novembre dernier. Le ministre de l'industrie a, en définitive, décidé de repousser la publicité de ce rapport à l'issue de la réunion du conseil des ministres chargés de l'énergie à Bruxelles, le 10 décembre 1993.

Dans cette perspective, le ministre a organisé, à l'Assemblée nationale, le 25 novembre dernier, un débat d'orientation sur l'organisation électrique et gazière dans le contexte européen, précédé d'une déclaration dont les principaux axes figurent ci-après.

En outre, les ministres chargés de l'environnement et de l'énergie ont annoncé l'organisation d'un grand débat national sur l'énergie et l'environnement, qui se déroulera en 1994 et donnera lieu à la rédaction d'un rapport qui sera soumis au Parlement au printemps prochain.

Votre rapporteur se félicite de l'organisation de ces débats et souhaite que le Parlement soit associé à la définition de la politique énergétique pour les années à venir, à l'échelon national et communautaire.

L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE ÉLECTRIQUE ET GAZIÈRE DU GOUVERNEMENT

- Le ministre a condamné les positions «maximalistes» adoptées initialement par la Commission européenne en matière de dérégulation, notamment s'agissant de l'accès des tiers au réseau (ATR).

- Le Gouvernement ne modifiera pas notablement l'organisation de la distribution d'électricité et de gaz.

- Il est favorable, en revanche, à l'ouverture du monopole de production d'électricité, de façon, notamment, à permettre le développement des énergies renouvelables et de la cogénération.

- Il souhaite que l'État garde, néanmoins, la «responsabilité de définir les besoins globaux pour le pays» et que l'engagement de nouvelles capacités de production raccordées au réseau fasse l'objet d'appels d'offres.

- Le Gouvernement envisage, en outre, «d'aménager les monopoles d'importation et d'exportation et de clore le différend avec Bruxelles» dans ce domaine, ceci sous deux réserves :

. que «la gestion centralisée des réseaux de transport reste possible» ;

. que les acheteurs ne compromettent pas leur capacité de négociation face aux vendeurs de gaz.

CHAPITRE PREMIER

L'EUROPE DE L'ÉNERGIE

I. LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE

A. LE CONTEXTE DU DÉBAT

Rappelons que les traités communautaires -à l'exception des Traités CECA et EURATOM- ne prévoient pas de politique commune de l'énergie. Ceci explique que pour intervenir dans ce secteur, la Commission européenne s'appuie essentiellement sur les dispositions relatives au marché intérieur, particulièrement celles relatives à la concurrence. Ainsi, en vertu de l'article 90 du Traité de Rome, les entreprises publiques sont soumises, comme les autres, aux règles de concurrence du Traité. Mais l'alinéa 2 de cet article, jamais appliqué jusqu'ici, précise que ces règles s'appliquent dans la mesure où cela ne fait pas obstacle aux missions particulières qui ont été imparties à ces entreprises.

Cette approche fait que la Communauté confère une priorité parfois abusive à l'achèvement du marché intérieur et aux problèmes de nature strictement commerciale, aux dépens de ceux liés aux missions de service public et de sécurité des approvisionnements.

Le 21 février 1992, la Commission a ainsi proposé deux directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz. Leurs principales orientations sont les suivantes :

- l'abolition des droits exclusifs de production d'électricité et de gaz ainsi que de construction de lignes électriques et de gazoducs ;

- la séparation de la gestion et de la comptabilité des diverses activités des entreprises intégrées ;

- l'accès des tiers au réseau (ATR) qui imposerait aux compagnies de transport et de distribution d'offrir, contre une rémunération raisonnable, l'accès à leur réseau aux gros consommateurs ou distributeurs.

Ces propositions de directives ont été repoussées à deux reprises par le Conseil des ministres européen, la plupart des Etats-membres, dont la France, y étant hostiles.

L'ATR apparaît, en effet, particulièrement critiquable, au regard notamment de l'impératif que constitue notre sécurité d'approvisionnement. Celle-ci repose :

- dans le secteur électrique, sur la capacité de planifier à long terme les équipements de production et sur la gestion centralisée du réseau ;

- dans celui du gaz naturel, sur le partage du risque avec les fournisseurs dans des contrats «take or pay» avec engagement d'enlèvement à long terme, et sur la force de négociation face à ces mêmes producteurs.

Par ailleurs, l'ATR remet en cause les obligations de service public (obligation de fourniture et péréquation des tarifs, traitement égal des petits et des gros consommateurs). En outre, la survie de l'opérateur gazier ne serait pas assurée en cas de déréglementation, faute d'accès à la ressource.

Parallèlement à ces propositions de directives, la Commission européenne a entamé depuis 1991 une procédure précontentieuse à l'encontre des monopoles d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité de six Etats-membres, dont la France.

En juillet 1993, elle a reporté sa décision de saisir la Cour de Justice des Communautés européennes, notamment pour tenir compte du débat en cours dans notre pays.

B. L'ÉTAT DU DÉBAT

1. A l'échelle européenne

Le 14 février 1993, M. Claude DESAMA, le président de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie du Parlement européen, a fait connaître ses objections aux projets de directives et formulé des propositions.

Il précise notamment que *«sauf à risquer un dérèglement du système énergétique, il faut maintenir les trois piliers de la sagesse économique : la possibilité de conclure des contrats à long terme, un volume de demande captive suffisant, la capacité d'assumer les missions de service public»*.

En outre, M. DESEMA propose une période de transition pendant laquelle la Communauté et les Etats-membres prendraient des mesures d'harmonisation. L'ATR pourrait être envisagé pour les Etats qui le souhaitent.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur un récent arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes relatif au monopole postal belge. Cet arrêt CORBEAU, du 19 mai 1993, conforte de manière inattendue l'analyse française. Pour la première fois, la Cour fait application de l'article 90-2 du Traité de Rome qui admet des restrictions à la concurrence dans la mesure où elles sont nécessaires à l'exercice de la mission des entreprises en charge d'une mission d'intérêt général. Cette évolution jurisprudentielle peut avoir une importance décisive dans le débat.

En outre, la Commission européenne et particulièrement le nouveau commissaire chargé de l'énergie, M. Abel MATUTES, semblent aborder désormais ces projets de directives avec plus de pragmatisme et une meilleure compréhension des problèmes, prérogatives et spécificités de chaque Etat-membre.

On s'oriente à l'heure actuelle vers la recherche d'une disposition susceptible de recueillir une quasi unanimité des Etats-membres. Il s'agirait de l'ouverture à la concurrence intra-européenne de tout projet de création de capacités nouvelles de production d'électricité, sachant que c'est dans le domaine de l'électricité que les principales avancées sont recherchées.

Par ailleurs, la Commission européenne maintient sa volonté de voir mettre fin aux droits exclusifs d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité.

Lors du Conseil énergie du 25 juin 1993, le Gouvernement français a adopté une attitude plus ouverte sur ce point que lors des précédentes réunions, permettant ainsi de sortir de la situation de blocage. Le débat progressera sans aucun doute au cours du prochain Conseil européen de l'énergie, le 10 décembre prochain.

2. En France

C'est dans ce contexte que le ministre de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur a demandé, le 14 juin 1993, à une commission présidée par le Directeur général de l'énergie et des matières premières -M. Claude MANDIL- de lui faire des propositions d'évolution de la législation française, de manière à assurer la cohérence du régime juridique français de production, d'importation et d'exportation avec le droit communautaire, sans remettre en question les grands principes d'un service public qui donne satisfaction. Les conclusions de cette commission devaient être rendues publiques en novembre dernier, mais ne le seront, en définitive, qu'au mois de décembre 1993.

Le Gouvernement entend ainsi montrer que certains aspects du monopole peuvent être abandonnés dans des conditions de concurrence qui ne lèsent pas les intérêts nationaux.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, le rapport MANDIL conclurait à l'abolition du monopole d'importation et d'exportation d'électricité et à l'ouverture de la production à la concurrence.

• L'abolition du monopole d'importation et d'exportation d'électricité

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'opérateur français indépendant en position d'exporter de l'électricité. Par ailleurs, l'électricité française étant meilleur marché que celle de nos partenaires européens, on voit mal quel producteur étranger pourrait proposer des kilowatts/heure moins cher qu'EDF. En revanche, et à l'inverse, le problème majeur que poserait l'abolition du monopole d'importation et d'exportation d'électricité réside dans l'accroissement de la demande étrangère d'une électricité française particulièrement compétitive qui en résulterait. Il s'ensuivrait une pression renforcée pour la construction de nouvelles centrales et de nouvelles lignes de transport en France, ce qui ne paraît pas supportable au regard des questions d'environnement et d'une bonne gestion de la rareté des sites. En outre, des producteurs étrangers en France pourraient exporter avec bénéfice vers les réseaux voisins.

Votre commission insiste sur les dangers d'une telle situation, alors même que la France ne souhaite pas devenir le «château d'eau nucléaire» de l'Europe.

Si une telle disposition devait être mise en oeuvre, elle devrait s'accompagner de mesures destinées à sauvegarder les intérêts nationaux, notamment concernant la garantie d'approvisionnement des clients français.

• L'ouverture de la production d'électricité à la concurrence

Le rapport MANDIL estimerait, en outre, que l'on peut ouvrir le monopole de production d'électricité, ceci sans mettre en place l'accès des tiers au réseau (ATR).

Rappelons qu'à l'heure actuelle, la production indépendante d'électricité est possible pour les installations de moins de 8 mégawatts, avec obligation de vente au réseau et sous réserve d'intégration dans la planification du système électrique. Ce seuil pourrait être relevé.

Par ailleurs, on pourrait favoriser des installations nouvelles destinées à alimenter le réseau électrique et, pour ce faire, passer des appels d'offres pour obtenir des kilowatts/heure dans les meilleures conditions de coût au réseau. Les industriels qui le

souhaitent pourront ainsi produire simultanément de la vapeur et de l'électricité dans une installation de cogénération.

La maîtrise des choix d'investissement et d'exploitation par EDF ne serait pas remise en cause, ce qui est la nécessaire condition de son efficacité.

EDF continuera à réaliser la planification des moyens de production en fonction de la demande globale et à programmer l'ensemble des investissements.

Par ailleurs, elle pourrait conquérir des marchés européens désormais plus ouverts.

• Une libéralisation qui doit rester prudente et limitée

Des aménagements peuvent donc être apportés au système actuel. Mais, il importe de prendre toutes les précautions de nature à garantir la satisfaction d'exigences de service public telles que :

- la garantie et la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz ;

- l'obligation et la continuité de fourniture de ces énergies sur l'ensemble du territoire ;

- la péréquation tarifaire ;

- la gestion de la rareté et la préservation des sites.

On ne saurait accepter une remise en cause totale du système énergétique français qui a fait ses preuves.

Votre commission estime que le Gouvernement français doit persister dans son refus d'adopter les propositions les plus dangereuses de la Commission européenne, dont rien ne permet de penser que leur mise en oeuvre débouchera sur un progrès réel.

Le remarquable rapport d'information (1) de notre collègue Jacques OUDIN, au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur « l'Europe et les services publics » est très clair à cet égard.

(1) Rapport Sénat n° 6.

Il souligne que « l'introduction de la concurrence dans les services publics n'est possible que si elle ne remet en cause ni la sécurité et la qualité du service, ni la présence de ces services publics sur l'ensemble du territoire. »

Il rappelle par ailleurs qu'en vertu du principe de subsidiarité, la Communauté ne doit intervenir « que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire », ce qui ne semble pas être le cas en matière de services publics.

Enfin, le rapport précise que « la France dispose de services publics performants qui ne doivent pas être remis en cause sans nécessité ni sans garantie. Plutôt que de réaliser à tout prix une dérégulation aveugle, l'action communautaire doit avoir pour objet principal l'harmonisation des réseaux nationaux et la réalisation des réseaux transeuropéens. Elle doit, en outre, prendre en considération les spécificités de chacun des secteurs concernés. »

Votre commission soutient l'idée d'une conception plus progressive et plus pragmatique du marché européen de l'énergie, fondée largement sur la coopération interentreprises.

II. LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

A. L'ÉCOTAXE

En 1990, la Communauté européenne s'est fixé un objectif global de stabilisation à l'horizon 2000 des émissions de CO² à leur niveau de 1990.

C'est dans ce contexte qu'elle a proposé l'instauration d'une écotaxe, taxe qui serait assise pour partie sur les émissions de carbone et pour partie sur les énergies consommées, et dont le montant initial de 3 dollars le baril, serait accru pour parvenir à un niveau de 10 dollars en l'an 2000.

La France s'est prononcée négativement sur ce projet, non pour des raisons de principe, mais à cause de ses modalités :

- en effet, l'écotaxe devrait être assise exclusivement sur le carbone émis, et non frapper sans discrimination l'ensemble des énergies, y compris le nucléaire qui n'émet pas de gaz carbonique ;

- par ailleurs, il conviendrait de faire valoir un principe de « conditionnalité », c'est-à-dire qu'aucune mesure fiscale européenne ne saurait être prise sans un effort fiscal de même ampleur au niveau de toute l'OCDE, au risque sinon de menacer la compétitivité des industries grandes consommatrices d'énergie.

En réalité, force est de constater qu'aucune avancée significative vers l'obtention d'un consensus n'a pu être enregistrée sur ce projet.

B. LES AUTRES PROJETS

Le 25 juin 1993, le Conseil des ministres européen a adopté deux projets de directive portant sur :

- le programme SAVE, qui vise à limiter les émissions de CO² par une amélioration de l'efficacité énergétique ;

- le programme ALTENER, qui a pour objet de promouvoir les énergies renouvelables.

En outre, une décision relative à l'instauration d'un mécanisme de surveillance des émissions de CO² et autres gaz à effet de serre a été adoptée.

III. L'EXPLORATION ET LA PRODUCTION D'HYDROCARBURES

La Commission européenne a élaboré un projet de directive tendant à rendre plus fluides et transparentes les procédures d'attribution de permis pétroliers et gaziers et les procédures de dévolution des contrats d'équipement et de services qui en découlent.

En novembre 1992, seules la France et la Belgique ont soutenu ce projet, que la présidence belge s'est engagée à faire aboutir avant la fin de 1993.

Pour la France, la libéralisation de l'exploitation d'hydrocarbures constitue un élément essentiel d'un authentique marché unifié des énergies. C'est dans cette perspective que le Gouvernement a déposé le projet de loi portant réforme du code minier, en cours d'examen par le Parlement.

IV. LE RÉGIME COMMUNAUTAIRE DES AIDES NATIONALES À L'INDUSTRIE CHARBONNIÈRE

Un nouveau régime communautaire d'aides nationales à l'industrie charbonnière devrait être mis en place au 1er janvier 1994.

Le mécanisme envisagé initialement reposait sur le critère de coût moyen de production communautaire. Les mines de charbon dont les coûts étaient supérieurs à ce coût moyen ne pouvaient bénéficier d'aucune aide nationale. En revanche, celles dont le coût de production était égal ou inférieur à ce coût moyen demeuraient éligibles aux aides d'Etat, pourvu que celles-ci fussent dégressives et transparentes.

Or, il est apparu qu'un tel mécanisme serait difficile à appliquer par le Royaume-Uni et risquerait d'entraîner la fermeture quasi-totale des puits allemands dont les coûts de production sont, pour 80 % d'entre eux, supérieurs au coût moyen communautaire. C'est pourquoi l'Allemagne, mais aussi le Royaume-Uni et l'Espagne, ont obtenu du Conseil du 25 juin 1993 l'abandon de ce mécanisme, voire de la notion même de coût de référence communautaire. Il lui sera préféré une référence au prix mondial et, pour tenir compte des réalités allemandes, un simple engagement à produire des chiffres fiables sur la viabilité économique des mines.

V. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS DE L'EST

La coopération avec les pays de l'Est constitue également un axe majeur de la politique énergétique actuelle et future de la Communauté.

La situation de ces pays est caractérisée par :

- une surconsommation d'énergie liée, notamment, au poids de l'industrie lourde ;

- une production nationale fondée sur l'usage prioritaire des énergies fossiles (charbon dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), hydrocarbures dans la CEI) ;

- une surpollution atmosphérique, avec des émissions de CO² supérieures de 50 % à celles de la Communauté ;

- une sûreté nucléaire très insuffisante, liée à l'abondance de réacteurs de type «Tchernobyl» ou de versions insuffisamment améliorées.

Le champ de la coopération énergétique avec l'Est est vaste. Cette coopération est bien sûr pétrolière et gazière, car c'est dans ces domaines que la synergie entre les technologies occidentales et les ressources de l'Est (près du quart de la production mondiale) peut être la plus efficace.

La coopération porte également sur l'aide à la planification énergétique, les économies d'énergie et la maîtrise des pollutions atmosphériques. Elle concerne aussi les domaines charbonnier et minier ainsi que l'électricité.

Mais, c'est bien entendu la sûreté nucléaire qui constitue la principale priorité. Elle passe par la formation des hommes, l'entretien, la mise à niveau de certaines centrales, voire la reconstruction d'autres, mais aussi par la fermeture de celles qui présentent des risques particuliers. Une relance du nucléaire ne sera possible que si l'on parvient à améliorer encore le niveau de sûreté et si les normes de sécurité des pays de l'Est se rapprochent de celles des pays occidentaux. Tel est l'enjeu de la coopération nucléaire Est-Ouest. Il en va de l'avenir du nucléaire dans le monde, qui ne résisterait pas à un nouveau «Tchernobyl».

CHAPITRE II

LE BILAN ÉNERGÉTIQUE FRANÇAIS

I. UNE HAUSSE DE LA PRODUCTION...

En 1992, la production nationale d'énergie primaire a atteint 108,5 millions de tonnes équivalent-pétrole (Mtep), en hausse de + 3,1 % par rapport à 1991.

Elle bénéficie d'un retour à la normale de la production hydraulique, qui avait atteint des niveaux très bas ces trois dernières années du fait de la sécheresse.

La production nucléaire contribue également à l'amélioration de la production nationale, avec une progression de + 2,1 %, malgré une disponibilité encore faible du parc des centrales nucléaires d'EDF (71,1 % en moyenne sur l'année 1992, contre 71,9 % en 1991).

Le nucléaire a ainsi représenté, en 1992, plus de 73 % de la production d'électricité et 69 % de la production totale d'énergie primaire.

En revanche, le reflux de la production se poursuit pour le charbon (- 8 %) et pour le pétrole (- 3 %). Pour le gaz naturel, la production a baissé de 3 %. Au total, les énergies fossiles ne représentent plus que 12 % de la production nationale d'énergie primaire, contre 40 % en 1980 et près de 68 % en 1970.

II. ... QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE AUGMENTATION DE LA CONSOMMATION MAIS D'UNE BAISSSE DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

● En 1992, la consommation d'énergie primaire (en données corrigées du climat) a augmenté de près de 2 % par rapport à 1991, avec près de 222 Mtep. Cette évolution traduit un certain «dérapage» de la consommation d'énergie qui augmente ainsi plus vite que le PIB, pour la troisième année consécutive.

Les évolutions sont contrastées selon le type d'énergie :

- après avoir augmenté de 5,1 % en 1991, la consommation primaire de charbon a fortement reculé en 1992 (- 10 %), notamment sous l'effet du fort repli de la demande des centrales électriques ;

- la demande globale de pétrole a stagné. Elle a cependant augmenté dans le secteur des transports, qui représente désormais la moitié de la consommation française de pétrole ;

- pour la troisième année consécutive, la consommation primaire de gaz naturel a augmenté plus vite que celle de autres énergies (+ 3,3 %, contre + 4,3 % en 1991) ;

- la consommation d'électricité primaire ⁽¹⁾ a connu une hausse de plus de 6 % en 1992. La consommation intérieure totale d'électricité, quant à elle, a poursuivi sa progression (+ 3 %).

● Avec 187 Mtep, la consommation finale d'énergie ⁽²⁾, corrigée des données climatiques, affiche, en 1992, une hausse de 2,6 % contre + 1,4 % en 1991 et + 2,6 % en 1990, qui est essentiellement le fait des transports (+ 2,8 %) et du secteur résidentiel-tertiaire (+ 3,9 %).

(1) Consommation d'électricité primaire : production nucléaire + production hydraulique - solde des échanges d'électricité.

(2) La consommation d'énergie finale est la somme des consommations de tous les usagers. Pour obtenir la consommation d'énergie primaire, il faut lui ajouter les pertes d'énergie (dans la transmission de l'électricité), les consommations des activités du secteur de production et de transformation des énergies (mines, raffineries, usines du combustible nucléaire) et les utilisations des produits énergétiques primaires comme matières premières (essentiellement des produits pétroliers).

• L'augmentation de la consommation d'énergie en 1992 s'explique partiellement par la relative modération des prix des énergies, qui provoque une certaine relâche dans les efforts en matière d'économies d'énergie.

La quantité d'énergie nécessaire pour produire une unité de PII a baissé de près de 12 % entre 1980 et 1992, mais l'efficacité énergétique globale de l'économie française marque le pas depuis quatre ans.

III. AMÉLIORATION DE LA FACTURE ÉNERGÉTIQUE ET DU TAUX D'INDÉPENDANCE

• En 1992, les importations d'énergie ne représentent plus que 8,9 % des importations françaises totales, contre 9,9 % en 1991.

La facture énergétique ne représente plus que 1,4 % du PII marchand, après avoir atteint un maximum de 0,1 % en 1981.

• Le taux d'indépendance énergétique s'est encore amélioré, passant de 47,6 % en 1991 à 49,1 % en 1992.

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DE LA FRANCE

On visera ici les objectifs internes, après avoir brièvement rappelé qu'au plan international, la France oeuvre à la construction de l'Europe de l'énergie et contribue au développement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale, notamment dans les domaines de la maîtrise de l'outil nucléaire, de la protection de l'environnement et des économies d'énergie.

I. ASSURER L'AVENIR DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

La substitution de l'énergie nucléaire aux combustibles fossiles pour la production d'électricité est aujourd'hui achevée. L'effort national devrait donc dorénavant être essentiellement tourné vers la consolidation de l'acquis et le programme d'équipement devrait suivre l'évolution des besoins, la sûreté demeurant une priorité absolue.

Le nucléaire, en tant qu'il respecte l'environnement, est une énergie essentielle pour la France, dont il convient d'assurer l'avenir.

A. LES AXES ESSENTIELS

1. Améliorer l'achèvement du cycle du combustible

La fin du cycle du combustible concerne :

- l'option de retraitement, qui permet de réduire le volume des déchets et de réaliser des économies de combustibles et de stockage ;

- le problème du stockage des déchets ;

- la transmutation des déchets ;

- les recherches portant sur leur conditionnement ;

- les études visant à la mise en place d'un stockage en profondeur des déchets, solution qui apparaît, dans l'état actuel des connaissances, comme la plus crédible. A cet égard, la loi du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur les déchets à haute activité ou à vie longue autorise l'implantation de deux laboratoires souterrains. Leur localisation résulte d'une concertation entre le médiateur : notre collègue député - M. BATAILLE - et les collectivités concernées. Celui-ci doit remettre ses propositions le 15 décembre 1993. L'enfouissement définitif des déchets devra faire l'objet d'une nouvelle loi, dans 10 à 15 ans, à l'issue de la période de recherche.

2. Assurer la programmation des centrales

La légère surcapacité temporaire du parc de centrales, apparue au cours de la décennie passée, explique qu'aucune tranche nouvelle n'ait été engagée pendant plusieurs années. Cette surcapacité, pratiquement résorbée aujourd'hui, a permis un développement des exportations d'électricité vers les pays limitrophes.

A court terme, il sera nécessaire d'engager de nouvelles tranches, à la fois pour contribuer à la maîtrise de l'effet de serre en France et pour faire face à l'accroissement des besoins domestiques en

électricité, énergie qui est appelée à devenir, à moyen terme, dans tous les scénarios, la première dans notre pays.

Par ailleurs, au début du siècle prochain, il faudra prévoir un déclassement progressif des centrales nucléaires existantes, donc leur remplacement par de nouvelles centrales. Ceci entraînera une nouvelle et forte accélération du programme nucléaire français.

3. Préparer les réacteurs du futur

Depuis plusieurs années, la France travaille sur les filières du futur. On peut penser qu'à court ou moyen terme les réacteurs à eau légère -qui représentent 75 % du parc mondial de centrales nucléaires- contribueront à prédominer.

Des opérateurs français et allemands ont décidé de créer le réacteur de nouvelle génération : European Pressurized Water Reactor (EPR), qui relève de la technologie des réacteurs à eau légère. Les objectifs de l'EPR visent à la fois l'amélioration de la sûreté et une utilisation possible du plutonium.

Parallèlement, en ce qui concerne la filière à neutrons rapides (surgénérateurs), le projet EFR (European Fast Reactor) sera poursuivi. Ce projet rencontre actuellement des difficultés liées, en particulier, au retrait de la Grande-Bretagne du projet et à l'arrêt temporaire de Superphénix.

A cet égard, rappelons que l'enquête publique relative au renouvellement de l'autorisation de la centrale nucléaire de Creys-Malville a été initialement ouverte du 30 mars au 30 avril 1993, prolongée du 30 avril au 14 mai, plus de nouveau jusqu'au 14 juin 1993.

La commission chargée de l'enquête publique s'est déclarée favorable *« au renouvellement de l'autorisation »* de fonctionnement de la centrale, sous réserve cependant d'un *« avis favorable »* de la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN), prenant en compte de *« nouvelles exigences en matière de prévention contre les risques de feux de sodium. »*

Dans tous les cas, le redémarrage de la centrale ne pourra sans doute pas intervenir avant la mi-1994, en raison des travaux restant à réaliser.

Dans les conditions actuelles, le surcoût d'investissement et le faible coût de l'uranium ne permettent pas d'envisager le développement économique de la filière à neutrons rapides avant 2020.

Mais même si la construction d'un réacteur à neutron rapide ne devait pas intervenir avant 30 ans, il conviendrait de maintenir une compétence dans cette filière compte tenu de ses qualités potentielles (utilisation optimale des matières fossiles et incinération des déchets radioactifs à vie longue...). C'est pourquoi le Japon et les Etats-Unis consentent un effort important pour ces études. Il apparaît donc important que la France conserve son avance dans ce domaine.

B. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

1. Le CEA

En septembre 1992, les pouvoirs publics ont confirmé et précisé les missions du CEA en rappelant le caractère central de ses missions nucléaires. Ainsi qu'il lui avait été demandé, le CEA a approfondi son analyse stratégique et défini clairement ses priorités de recherche : sur le nucléaire civil et militaire, en matière de recherche fondamentale et pour les technologies non nucléaires.

Celles-ci, dans le domaine du nucléaire civil, correspondent aux axes définis précédemment et concernent notamment l'aval du cycle, l'enrichissement de l'uranium par laser et les réacteurs du futur.

Le recentrage des activités du CEA sur ses métiers de base s'est accompagné d'une profonde réorganisation et rénovation de ses méthodes de gestion, de ses structures, assorties d'un rajeunissement de son personnel. L'établissement développe, par ailleurs, la contractualisation des programmes de recherche-développement avec les opérateurs nucléaires.

En outre, le CEA s'est vu confier une mission de diffusion technologique par les pouvoirs publics. Il mobilisera donc désormais davantage encore son potentiel au bénéfice de l'industrie française, notamment des PME-PMI.

Dans ce nouveau contexte, la dotation inscrite au profit du CEA au budget de l'industrie pour 1994 augmente de 1 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993, à 3,5 milliards de francs.

2. Les autres dotations

- Les crédits de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) progressent de 4,3 %, à 845 millions de francs.

- En outre, une dotation de 6 millions de francs est prévue pour financer l'inventaire national des déchets radioactifs prévu par la loi du 31 décembre 1991 et confié à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

II. ATTÉNUER LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE

Le monde n'est pas à l'abri de nouveaux chocs pétroliers, ceci d'autant plus que la dépendance des pays consommateurs vis à vis de l'OPEP s'accroîtra et que la consommation énergétique mondiale se développera.

Dans ce contexte, un dialogue s'est engagé entre pays producteurs et pays consommateurs pour tenter de remédier aux risques de tension géopolitique et de fluctuation à moyen terme du marché pétrolier international.

Mais cette démarche doit s'accompagner d'efforts renouvelés pour atténuer la dépendance énergétique de la France.

Ces efforts s'inscrivent également dans le cadre de la maîtrise de l'environnement et de l'engagement souscrit par la France de stabiliser ses émissions de carbone à moins de 2 tonnes par an et par habitant de 2000 à 2010.

A. POURSUIVRE LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE

Alors que les économies d'énergie réalisées entre 1973 et 1992 sont évaluées à 28,2 millions de tonnes -équivalent-pétrole (Mtep)- à partir de 1990, on a assisté à des «déséconomies» d'énergie d'environ 1 Mtep par an.

Cette tendance à la dégradation de l'efficacité énergétique se poursuit en 1993. Une politique d'économie d'énergie devrait donc être résolument relancée.

Cette politique s'appuyera, en 1994, sur des mesures réglementaires, des actions de partenariat entre l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et EDF ainsi que des actions d'accompagnement des dispositions fiscales récentes d'augmentation des taxes sur les carburants.

Les objectifs en sont les suivants :

- la recherche du meilleur service aux consommateurs en termes d'utilisation finale de l'énergie ;

- la recherche d'une minimisation des coûts et des impacts sur l'environnement, à service rendu égal ;

- la recherche du maximum de rationalité économique collective, ce qui signifie notamment la substitution éventuelle d'énergies entre elles, en particulier en ce qui concerne les énergies renouvelables.

B. DÉVELOPPER LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

1. Le triple enjeu des énergies renouvelables

Les énergies renouvelables représentent pour la France un important enjeu énergétique, économique, ainsi qu'industriel et agricole.

a) L'enjeu énergétique

On évalue à 26 millions de tonnes-équivalent pétrole la production française d'énergie renouvelable en 1992 :

- grande hydroélectricité et usine marémotrice	15
- petite hydroélectricité (< 8 MW)	1
- bois combustible	environ 9
- valorisation énergétique des déchets	1
- biocarburants	0,003
- géothermie	0,2
- solaire thermique	0,03
- autres (photovoltaïque, éolien)	< 0,001
Total	environ 26 Mtep

Cette ressource de 26 Mtep est loin d'être négligeable : elle représente le tiers de notre production d'électricité nucléaire ou encore le double de notre production totale de charbon, de pétrole et de gaz naturel en 1992. Elle contribue donc de façon appréciable à l'indépendance énergétique du pays.

b) L'enjeu économique

● En termes de balance des paiements, 26 Mtep représentent environ 20 milliards de francs d'importations évitées.

● En termes d'emploi, les énergies renouvelables représentent plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

c) L'enjeu industriel et agricole

Pour la majorité des experts mondiaux, le XXI^e siècle sera celui des énergies renouvelables.

Le Conseil mondial de l'Energie, qui a tenu en septembre 1992 son 15^e Congrès, a envisagé 3 scénarios pour l'horizon 2020. Dans le scénario jugé le plus probable, les énergies renouvelables ont une croissance supérieure, en valeur absolue comme en pourcentage, au charbon, au pétrole, au gaz ou encore au nucléaire. Et dans tous les scénarios, la croissance absolue ou relative des énergies nouvelles est supérieure, voire très supérieure, à celle du nucléaire.

Des marchés considérables vont donc s'ouvrir, notamment dans les pays en voie de développement, les plus intéressés par l'électrification hors réseau (photovoltaïque, petites éoliennes et petite hydraulique). Dans ces trois domaines la France dispose aujourd'hui d'entreprises ayant une technique reconnue au plan international. Il importe qu'elle soit à même d'en tirer parti, sur les plans industriel et économique comme sur celui de la coopération Nord-Sud, lorsque les projets d'électrification décentralisée se multiplieront de par le monde.

L'enjeu existe également sur son propre territoire : c'est notamment tout le débat autour des biocarburants.

2. La politique de développement des énergies renouvelables

a) L'ADEME

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une diminution de 37,5 % de la subvention d'investissement destinée à l'ADEME et une hausse de 10 % de sa subvention de fonctionnement.

Dans ce contexte budgétaire difficile, il sera demandé à l'ADEME :

- de concentrer les interventions financières sur un petit nombre de programmes bien définis ;

- de ne soutenir que des applications qui sont rentables pour la collectivité ou le seront dans un délai n'excédant pas cinq ans.

Les programmes retenus, en fonction des objectifs et des contraintes, sont au nombre de trois :

. le développement de l'usage énergétique du bois ;

. le recours aux énergies renouvelables pour produire de l'électricité ou pour s'y substituer chaque fois que c'est avantageux pour la collectivité ;

. le développement des biocarburants.

b) Le développement des biocarburants

Les carburants d'origine agricole -bioéthanol, utilisé tel quel ou sous forme d'ETBE, et esters d'huiles végétales- peuvent être utilisés tant dans les moteurs à essence que dans les moteurs diesel.

Les filières sont techniquement maîtrisées et les résultats satisfaisants concernant l'ester méthylique de colza (EMC) ont conduit le Gouvernement à autoriser, de façon transitoire jusqu'au 31 décembre 1993, la distribution banalisée du mélange 5 % d'EMC -95 % de gazole.

En septembre 1992, le Gouvernement a demandé à M. Raymond LEVY de constituer un groupe de travail sur les biocarburants. Le rapport de M. LEVY a été remis au premier ministre le 10 février 1993.

Il estime qu'en termes d'indépendance énergétique, d'effet de serre, de balance commerciale, d'emploi et de recettes fiscales, le bilan est très faible par rapport au coût supplémentaire, voire nul.

A court terme, l'intérêt des biocarburants serait donc essentiellement agricole, puisqu'ils peuvent permettre un mode d'exploitation des jachères.

Sévère sur l'opportunité de les développer à court terme, le rapport LEVY estime cependant qu'à long terme le recours aux biocarburants -surtout l'ester de colza- peut s'avérer précieux.

En effet, la double perspective d'un possible -voire probable- renchérissement des produits pétroliers et d'une diminution des prix de revient agricoles permet d'envisager un rapprochement des coûts.

L'effort de recherche doit donc être impérativement poursuivi. Cet effort nécessite des encouragements financiers dans un cadre contractuel.

Une défiscalisation des biocarburants a été progressivement mise en place à partir de 1988.

L'article 32 de la loi de finances pour 1992 prévoyait jusqu'au 31 décembre 1996, dans le cadre d'unités pilotes et de projets expérimentaux, d'exonérer totalement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) les esters d'huiles de colza et de tournesol utilisés comme carburant ou combustible ainsi que l'éthanol et le volume en éthanol de ses dérivés (ETBE), incorporés aux

supercarburants et aux essences. Cette mesure a été reprise à l'article 89-1 de la loi de finances pour 1993.

Au 1er août 1993, cette mesure donne un avantage fiscal hors TVA de 1,74 francs/litre à l'ester lorsqu'il est incorporé au gazole et un avantage fiscal hors TVA de 3,53 francs/litre à l'éthanol, lorsqu'il est incorporé au supercarburant plombé, et de 3,18 francs/litre, lorsqu'il est incorporé au supercarburant sans plomb.

En outre, un groupement d'intérêt public regroupant les personnes morales publiques et privées intéressées à la valorisation énergétique des productions agricoles est en cours de création, sous le nom d'agence nationale pour la valorisation des cultures énergétiques (ANVCE).

Un protocole engageant l'Etat, les pétroliers et les professionnels concernés (dans l'industrie et l'agriculture) a été signé en février 1993. Cet accord vise à assurer à l'ester un débouché croissant : de 40.000 m³ entre la signature de l'accord et septembre 1994 à 140.000 m³ de septembre 1995 à septembre 1996. Les pétroliers s'engagent à entreprendre un effort de prospection du marché et à fournir du gazole contenant de l'ester fabriqué par les producteurs auprès des clients potentiels que constituent notamment les flottes des administrations, des collectivités territoriales et de leurs services publics.

C. RENFORCEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES OPÉRATEURS FRANÇAIS

Le ministère chargé de l'énergie assure la tutelle des établissements et grandes entreprises du secteur avec le souci de renforcer leur compétitivité.

1. L'électricité

En 1993, on estime que la production électrique française aura pour origine : le nucléaire à 73 %, le thermique classique -charbon, fuel... à 7 % et l'hydraulique à 17 %.

a) Les exportations d'électricité

Après trois années de relative stabilité autour de 25 milliards de kilowatts/heure (TWh) de 1984 à 1986, le solde des échanges d'électricité s'est progressivement accru pour atteindre 54 TWh en 1991 puis 52 TWh en 1992. Ce montant correspond à quelque 12,5 % de la production domestique.

Ce solde est le résultat d'exportations, à hauteur de 54,8 milliards de kilowatts/heure et d'importations pour 2,8 milliards de kilowatts/heure.

Ces échanges permettent au système électrique français de s'insérer dans le système électrique européen, dont la logique est d'organiser la complémentarité des parcs de production des Etats-membres, tout en renforçant la sécurité et la compétitivité des prix de l'électricité en Europe.

Le Royaume-Uni, l'Italie et la Suisse sont les trois principaux clients d'EDF.

b) Les résultats d'EDF

Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'ensemble des indicateurs de résultat d'EDF ont évolué favorablement en 1992.

RÉSULTATS D'EDF

(En milliards de francs)

	1991	1992	1992/1991
Chiffre d'affaires (hors taxes)	171,4	117,5	+ 3,5 %
Valeur ajoutée	116,3	123,2	+ 6,0 %
Excédent brut d'exploitation	71,5	77,2	+ 8,0 %
Capacité d'autofinancement	52,9	58,8	+ 11,0 %
Dépenses d'investissement	32,3	32,4	+ 0,2 %
Endettement au 31.12	214,0	194,8	- 8,9 %
Taux d'autofinancement	89 %	90 %	
Résultat de l'exercice avant rémunération complémentaire versée à l'Etat	1,9	2,5	

Avec un chiffre d'affaires et une valeur ajoutée qui progressent respectivement de 3,5 % et de 6 % entre 1991 et 1992, EDF présente un excédent brut d'exploitation de 77,2 milliards de francs en 1992 au lieu de 71,5 milliards de francs l'année précédente, soit une augmentation de 8 %.

Sa capacité d'autofinancement croît de 11 %, permettant de dégager un taux d'autofinancement un peu plus élevé qu'en 1991 (90 % contre 89 %).

Les dépenses d'investissements d'EDF sont, quant à elles, quasiment stables.

Par ailleurs, son endettement diminue de 19,2 milliards de francs passant de 214 milliards de francs à 194,8 milliards de francs.

Quant au résultat, il s'élève, avant rémunération complémentaire de l'Etat, à 2,5 milliards de francs en 1992, en hausse de 0,6 milliard de francs par rapport à 1991.

Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté un amendement limitant à 1 milliard de francs l'avantage maximum tiré par les entreprises du plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. EDF devrait être la principale victime de

cette réduction d'avantage fiscal, qu'on évalue à 800 millions de francs.

Votre rapporteur regrette cette amputation du bénéfice d'EDF, au moment où l'entreprise doit entreprendre un effort accru de désendettement, vital pour son avenir.

c) Le contrat de plan 1993-1996

Le contrat de plan vise à établir un cadre clair de relations entre l'Etat et EDF ; il assure à cette dernière une autonomie de gestion et lui permet d'inscrire ses actions dans la durée.

EDF est la première entreprise publique à conclure avec l'Etat, pour la troisième fois consécutive, un contrat de plan.

Les deux premiers accords (1985-1988 et 1988-1992) avaient conduit à des résultats très satisfaisants, dépassant même certains des objectifs. En particulier, au cours du dernier contrat, le désendettement réalisé a atteint 29 milliards de francs pour 20 prévus.

Le contrat 1993-1996, signé le 5 janvier 1993, s'inscrit dans la continuité des deux contrats précédents, tout en prolongeant et accentuant les objectifs en fonction de perspectives de long terme.

Il marque l'accord entre les deux parties sur les grandes orientations stratégiques d'EDF : l'amélioration des performances, en prix et en qualité, au service du client - qui reste le premier enjeu - mais aussi l'engagement d'EDF dans les domaines des économies d'électricité, des nouveaux services et de l'environnement. En outre, l'engagement international d'EDF y apparaît pour la première fois comme un axe fort de sa stratégie.

Le contrat définit de façon très précise les objectifs à atteindre sur les quatre années 1993-1996 :

- un désendettement de 40 milliards de francs et une baisse moyenne des tarifs en francs constants de 1,25 % par an ;

- une amélioration de 20 % de la qualité de la fourniture pour l'ensemble des clientèles, au prix d'une croissance de 20 % des investissements qualité sur les réseaux (44 milliards de francs 1992 sur 4 ans, contre 37 dans le précédent contrat) ;

- un effort accru en faveur de l'environnement, avec 4,5 milliards de francs de plus pour l'insertion des lignes dans

l'environnement et 3 milliards pour la réduction des émissions polluantes des centrales thermiques ;

- un investissement d'une dizaine de milliards de francs des 3 holdings d'EDF par apports de fonds propres (3,2 milliards) ou endettement consolidé de celles-ci (7,5 milliards), pour la plus grande part à l'international ;

- une politique commerciale fortement orientée vers la qualité des usages de l'électricité chez les clients, s'appuyant sur la promotion des procédés les plus performants, des économies d'électricité et sur l'innovation ;

- un volet social fort et un engagement au service des politiques économiques et sociales de la nation, notamment en matière d'emploi.

d) Une accélération du programme d'enfouissement des lignes d'ici 1996

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le contrat de plan prévoit une accélération du programme d'enfouissement des lignes, pour un coût de 4,5 milliards de francs sur quatre ans.

Outre l'amélioration de l'impact des ouvrages par un approfondissement des études d'impact et un effort renouvelé pour améliorer leur esthétique, EDF s'engage à mettre en souterrain 55.000 kilomètres de lignes d'ici la fin 1996, soit une augmentation de 40 % du nombre de kilomètres de lignes enfouies annuellement, par rapport à la situation actuelle.

● S'agissant des lignes haute tension (45.000, 63.000 et 90.000 volts), la technique souterraine sera utilisée dans les zones sensibles (sites classés ou inscrits monuments historiques, parcs nationaux et régionaux), les zones périurbaines denses et les abords des postes de transformation. Le kilométrage de lignes nouvelles réalisées en souterrain chaque année sera doublé. Le coût de l'enfouissement sont de 3 à 4,5 fois supérieur à celui des lignes aériennes.

● S'agissant des lignes moyenne tension (20.000 volts), le kilométrage du réseau aérien national sera stabilisé à la fin de 1996 à son niveau de 1991. Toute ligne nouvelle soit sera enfouie, soit donnera lieu à l'enfouissement d'un kilométrage équivalent de lignes existantes. 11.000 kilomètres de lignes seront ainsi mis en souterrain chaque année, au lieu de 8.000 actuellement. La part du souterrain dans les travaux neufs est actuellement

d'environ 40 % ; EDF augmentera cette proportion d'ici 1996 à hauteur de 60 %, afin de stabiliser le kilométrage des lignes aériennes sur l'ensemble du territoire.

Le coût moyen de l'enfouissement pour les lignes moyenne tension est supérieur de 75 % au coût des lignes aériennes.

● S'agissant des lignes basse tension (moins de 1.000 volts), 19 % du réseau existant est souterrain et la part du souterrain dans les constructions et le renouvellement de lignes est proche de 30 %. L'utilisation plus systématique des techniques du souterrain et des réseaux torsadés en façade conduira à construire 5.000 kilomètres de lignes par an, au lieu de 3.000 actuellement.

● S'agissant des lignes très haute tension, le coût de l'enfouissement est de 6 à 20 fois plus élevé que celui des lignes aériennes équivalentes.

Pour ces lignes, qui ne peuvent être enfouies, deux principes sont retenus :

- l'utilisation des tracés déjà existants pour le tiers des lignes nouvelles à construire ;

- le principe de compensation :

. par la suppression ou l'enfouissement d'un kilométrage équivalent de ligne de moindre tension au voisinage de la ligne nouvelle ;

. par la création d'un fonds d'aménagement des réseaux, auquel EDF participera pour un montant égal à 5 % du coût d'investissement de la ligne à réaliser. EDF proposera aux collectivités locales et autres organismes publics de cofinancer ce fonds pour mener des actions d'amélioration de l'insertion des réseaux existants dans la zone concernée par le projet de ligne nouvelle.

Enfin, un protocole d'août 1992 prévoit une concertation préalable sur les projets d'ouvrages, des mesures de compensation sur l'environnement en cas de construction de lignes aériennes à très haute tension et l'indemnisation des riverains pour toutes les lignes dont la construction a débuté après le 25 août 1992.

Votre commission ne peut qu'encourager EDF à poursuivre ses efforts dans ce domaine important de la protection de l'environnement.

2. Le gaz

a) L'approvisionnement en gaz

Depuis 1988, la conjonction d'une stabilisation de la production française de gaz et d'une croissance de la consommation (de 5 % par an, en moyenne) a nécessité un recours accru aux importations.

La Russie est ainsi devenue notre premier fournisseur de gaz, pour 31 % de nos besoins.

Nos achats en provenance de l'Algérie restent en revanche stables, avec 27 % du total en 1992.

Avec une légère progression de nos importations de gaz en provenance de la Mer du Nord, la part de la Norvège se stabilise autour de 18 %. Les achats de gaz norvégien devraient néanmoins sensiblement augmenter, avec la montée en régime progressive du contrat TROLL à partir de novembre 1993.

Enfin, la part des Pays-Bas a sensiblement progressé pour atteindre, en 1992, 15 %, contre 10 % seulement en 1988.

b) Les résultats de GDF

En 1992, GDF a dégagé un résultat net de 1.587 millions de francs, après prélèvement de 500 millions par l'Etat.

Cette rentabilité élevée s'explique par une forte baisse des coûts d'achat du gaz (sous l'effet de la baisse des prix pétroliers et surtout du dollar) et aussi par une réduction des charges financières nettes (liée à une baisse importante du poids de l'endettement au cours de l'année).

En dépit du ralentissement de l'activité économique, les perspectives de résultat de GAZ DE FRANCE pour l'année 1993 restent favorables, les coûts d'approvisionnement demeurant modérés.

On peut penser que le bénéfice net se situera probablement entre 1,5 et 2 milliards de francs (avant prélèvement) et le désendettement annuel entre 3,2 et 3,7 milliards de francs.

c) Le bilan du contrat de plan pour 1992

En 1992, les objectifs quantitatifs du contrat de plan passé entre l'Etat et GDF pour la période 1991-1993 ont été respectés.

L'endettement a diminué de 3,4 milliards de francs, pour atteindre 26,3 milliards de francs au total. GDF est donc en mesure d'atteindre, et probablement de dépasser, l'objectif de désendettement de 4 milliards de francs à fin 1993.

La productivité a progressé en 1991 et 1992, puisque la baisse du coût du Kwh a été supérieure à 3 % pendant ces deux années, grâce en particulier à la forte croissance des ventes et du désendettement.

S'agissant des tarifs, l'objectif de rétrocession aux consommateurs de la moitié des gains de productivité réalisés par l'établissement a été respecté (baisse de 5 % en glissement des tarifs en 1992).

Les objectifs financiers, d'investissement, de développement, et de rémunération de l'actionnaire ont également été respectés.

d) L'extension de la desserte en gaz naturel

L'article L.374-2 du code des communes tel qu'il résulte de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République légalise les créations et extensions de régies et maintient le monopole de distribution de Gaz de France pour les nouvelles dessertes potentielles.

Conformément aux engagements pris devant le Sénat le 3 juillet 1991, le Gouvernement a constitué un groupe de travail pour examiner les conditions de l'extension de la desserte en gaz naturel à des communes actuellement non desservies.

Les travaux du groupe de travail ont inspiré la circulaire interministérielle du 17 février 1993. Les principales améliorations envisagées sont les suivantes :

- la mise en place de schémas directeurs départementaux de raccordement (globalisation des investissements par département, ou parties de département), qui devrait permettre le raccordement de 2.500 communes supplémentaires dans les dix ans à venir, soit une augmentation de 50 % du nombre des communes raccordées qui sont actuellement environ 5.000 ;

- le recours à des modalités de financement diversifiées (dans la limite de 50 % du coût de l'opération). En effet, des sources de financement complémentaires (industriels, utilisateurs locaux, collectivités locales dans la limite du tiers des dépenses d'investissements) sont prévues. Il pourra également être recouru aux fonds européens et à des fonds interministériels, comme le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) et le fonds d'intervention à l'aménagement du territoire (FIAT) ;

- l'examen d'une possibilité de distribution publique de gaz propane. Il ne faut pas oublier que la distribution de propane et de butane contribue sensiblement à l'aménagement du territoire.

Soulignons, en outre, que GDF vient de négocier, avec la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), un nouveau projet de cahier des charges concernant les activités de distribution. Celui-ci devrait permettre d'améliorer les relations entre GDF et les collectivités territoriales, au moment où les concessions conclues au lendemain de la seconde guerre mondiale viennent à échéance.

e) La diversification des activités de GDF

Le contrat d'objectifs, signé le 28 février 1991 entre l'Etat et GDF, souligne l'obligation de cette dernière de répondre aux attentes de la clientèle avec une qualité de service renforcée.

GDF se fonde sur cet objectif pour dépasser son rôle de simple fournisseur d'énergie, en proposant de nouvelles offres structurées et élargies de produits et de services. Elle concrétise cette évolution en développant une structure intégrant des métiers complémentaires aux siens, notamment au sein d'un pôle thermique.

Les services de GDF sont développés selon trois axes majeurs :

- tout d'abord, le premier des services est de développer l'excellence sur les métiers de base ;

- en second lieu, le client ne se satisfait plus aujourd'hui de la simple fourniture d'une énergie. Il recherche aussi un résultat en terme de satisfaction d'un besoin énergétique global : recherche de confort thermique, contribution à une performance économique, maîtrise d'une gestion déléguée. Cela suppose que la fourniture de gaz naturel soit complétée par une gamme de services pouvant aller jusqu'à la prise en charge globale du projet thermique du client ;

- enfin, GDF, s'appuyant sur les qualités intrinsèques de son produit et valorisant son savoir-faire, peut aussi répondre à des attentes de ses clients ou des collectivités locales, en proposant des services qui ne sont pas forcément liés directement à l'énergie.

Dans ce cadre, le POLE THERMIQUE aval de GAZ DE FRANCE s'est progressivement développé, regroupant des activités d'ingénierie financière, de bureaux d'études, de travaux d'exploitation et de maintenance, avec des prises de participations majoritaires dans différentes sociétés.

Dans un souci de transparence, ces actions sont menées en respectant un certain nombre de principes :

- rentabilité de chaque opération ;
- financement autonome, sans subvention en provenance de l'activité principale ;
- transparence et séparation des comptes, en vue de garantir une concurrence loyale et de respecter l'environnement industriel ;
- les relations ne sont ni exclusives, ni privilégiées ; les filiales ne bénéficient pas d'avantage concurrentiel sur le plan tarifaire par rapport aux autres partenaires.

Cette diversification des services, proposés par GDF, est cependant critiquée par les entreprises du secteur privé. EDF se trouve d'ailleurs dans une situation similaire,

Dans ce contexte, l'inspection générale s'est vue confier la mission d'étudier les conditions dans lesquelles un monopole peut étendre ses activités dans des secteurs concurrentiels. Elle devrait rendre son rapport à la fin d'octobre 1993.

3. Le pétrole

a) Les approvisionnements

La production française de pétrole poursuit sa chute, amorcée en 1989. En 1992, elle s'élève ainsi à 2,9 millions de tonnes.

L'évolution la plus remarquable est la hausse des importations de brut en provenance de l'ex-URSS qui retrouve, après la forte baisse de 1991, une part de marché comparable à celle de 1989.

Cette évolution s'est faite en partie au détriment du Moyen-Orient, mais les pays du Golfe restent les principaux fournisseurs de la France (avec 46,8 % du total).

La part de l'Afrique dans nos approvisionnements, après avoir crû en 1990 et 1991, revient à près de 26 %. Les approvisionnements en provenance de l'Europe de l'Ouest se maintiennent aux environs de 15 %.

b) L'industrie du raffinage

En 1992 et au cours du premier semestre 1993, plusieurs facteurs ont pesé sur les marges de raffinage.

Conjoncturellement, les conditions climatiques moins rigoureuses ont été peu favorables à la demande de combustibles, le marché des essences a globalement stagné et les raffineurs ont passé l'année avec des stocks élevés dans l'attente d'une demande qui ne s'est pas concrétisée.

Dans ce contexte, aggravé par les difficultés structurelles du secteur, les marges se sont érodées et les résultats financiers de l'industrie du raffinage ont été négatifs.

Cette baisse intervient à un moment où cette industrie est confrontée à d'importants besoins d'investissements pour faire face à l'évolution de la qualité des produits : carburants sans plomb, gazole en basse teneur en soufre et plus généralement allègement et amélioration de la qualité des produits pétroliers et sévèrisation des normes.

Depuis le début des années 1990, le volume total des investissements réalisés dans le secteur s'est significativement accru (2,1 milliards de francs en 1990, 2,8 en 1991 et 3,3 en 1992). Sur ce montant, près de 40 % sont destinés à la suppression du plomb dans les essences. Cette croissance va se poursuivre à un rythme analogue dans les années à venir.

c) La distribution

En 1992, le nombre de points de vente de carburant a diminué de 8,4 %. La restructuration du réseau de distribution s'est traduite par un solde net de 2.000 fermetures, ce qui réduit à 21.700 le nombre de points de vente (contre plus de 40.000 en 1980).

Cette évolution est préoccupante en termes d'aménagement du territoire.

Après un léger tassement en 1991, la part de marché des raffineurs s'est, à nouveau, contractée en 1992 sous la poussée des grandes surfaces dans les ventes de carburants auto et de gazole.

Au total, la part de marché des grandes surfaces pour les carburants routiers s'établit à 34 % et celle des opérateurs pétroliers à 46,3 %, le solde étant constitué des ventes hors réseau. Pour les seuls carburants-auto hors gazole, la part de marché des grandes surfaces s'élève à 40,2 %, contre 36,8 % en 1991.

En dépit de cette évolution, qui s'accompagne d'une multiplication des points de vente des raffineurs sur les sites de grandes surfaces (420 en 1992, contre 290 l'année précédente), la rentabilité de l'activité de distribution a poursuivi son amélioration en 1992. En effet, les marges de distribution des carburants se sont améliorées.

d) La fiscalité

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit la reconduction du prélèvement exceptionnel, que les entreprises pétrolières acquittent sur leurs bénéfices provenant de la vente des produits marchands extraits des gisements d'hydrocarbures qu'elles exploitent sur le territoire national. Toutefois, dans un souci de relance de l'activité de recherche et d'exploitation de ces gisements, les bénéfices provenant des gisements mis en exploitation en 1994 et 1995 ne devraient pas être pris en compte.

La fiscalité française de l'exploration et de la production des hydrocarbures semble aujourd'hui mal adaptée au nouveau contexte pétrolier et gazier mondial. On ne peut que constater, pour le regretter, que cette inadaptation ait entraîné un déclin de l'activité pétrolière nationale ces dernières années.

4. Le charbon

a) La politique charbonnière

Les axes de la politique charbonnière nationale se fondent sur la conduite, dans les meilleures conditions, de la récession. Celle-ci est inévitable compte tenu de la géologie de nos gisements et du manque de compétitivité structurel qu'ils induisent. La politique charbonnière mise en oeuvre depuis plusieurs années vise à organiser la décroissance inéluctable de l'activité des Charbonnages de France tendant à la disparition de l'extraction en France, tout en assurant la reconversion des mineurs et des régions intéressées dans des conditions économiques et sociales exemplaires.

Dans ces conditions, les principales orientations de la politique charbonnière française sont les suivantes :

- **La structuration de la politique de récession autour d'un plan d'entreprise**

Quels que soient les efforts de productivité, le charbon français ne peut être compétitif avec le charbon d'importation.

Si la réduction d'activité progressive des Houillères du Bassin de Lorraine a fait l'objet par le passé d'une démarche prospective, consistant à planifier l'activité de l'entreprise jusqu'à sa fermeture en 2005, rien de tel n'a été fait pour les Houillères de Bassin du Centre et du Midi. Neuf unités d'exploitation dispersées y demeurent encore en activité, pour la plupart dans des conditions économiques qui ne sont plus supportables pour l'entreprise. Celle-ci devra progressivement cesser toute exploitation charbonnière d'ici 2005.

Il s'agit, en effet, de parvenir, à court terme, à la fermeture des sites les plus déficitaires.

Sur les autres sites, il faut intensifier partout le rythme de réduction des effectifs, c'est-à-dire augmenter le nombre des conversions. Ces orientations supposent cependant des coûts

élevés, qui viennent à court terme peser sur les comptes déjà dégradés de l'entreprise.

● L'inversion du mouvement de l'endettement

En dépit d'un niveau élevé d'aides publiques (6,7 milliards de francs en 1993) et de réels progrès de productivité (+ 37 % depuis 1985), la situation financière des Charbonnages de France s'est profondément dégradée ces dernières années en raison, notamment, de la forte détérioration de son chiffre d'affaires (5,6 milliards de francs en 1992, contre 8,7 milliards en 1988), due en particulier aux faibles enlèvements d'Electricité de France.

L'endettement total de Charbonnages de France est de ce fait passé de 15,2 milliards de francs fin 1986 à 23 milliards de francs à fin 1992 et devrait atteindre près de 24 milliards au 31 décembre 1993. Les charges financières nettes ont représenté 40 % du chiffre d'affaires de l'entreprise en 1992 (contre 11 % en 1984).

Cette situation n'est pas saine. Elle décourage les efforts de productivité indispensables du personnel et reporte sur l'avenir la nécessité d'apurer un bilan déséquilibré. Le président de Charbonnages de France a donc été invité à engager une réflexion sur la réalisation des actifs et participations du groupe.

● Rénovation du tissu industriel dans les bassins miniers

Parallèlement à l'adaptation de l'entreprise charbonnière et de son personnel, il convient de poursuivre la politique de réindustrialisation des bassins miniers, au travers des sociétés de conversion SOFIREM et FINORPA et des fonds d'industrialisation qui visent à améliorer l'environnement des entreprises.

b) Les résultats de CDF

En 1992, le résultat final (après subvention) de CDF est resté fortement négatif (à - 1,4 milliard de francs, contre cependant 5,4 milliards en 1991 suite à l'incidence d'éléments exceptionnels).

En raison de cette dégradation des comptes de CDF, son endettement a progressé.

Dans ce contexte, il reste indispensable de maintenir une aide budgétaire importante aux charbonnages de France.

c) Les dotations budgétaires

La subvention à CDF est divisée en deux chapitres budgétaires distincts.

● Le chapitre 45-15 «Charges spécifiques des Charbonnages de France» correspond à la couverture par l'Etat des charges héritées du passé et sur lesquelles les actes de gestion actuels n'ont aucune prise. La dotation inscrite à ce titre pour 1994 s'élève à 4.057 milliards de francs, soit - 6,6 % par rapport à 1993.

● Le chapitre 45-12 «Subvention à Charbonnages de France» recouvre la subvention d'exploitation proprement dite, destinée à couvrir les conséquences de la différence entre le prix de revient du charbon national et son prix de vente. Ce dernier est déterminé par le prix de marché du charbon d'importation avec lequel le charbon national est en pleine concurrence.

Le montant inscrit sur ce chapitre en 1993 est reconduit en 1994, à 2.433 milliards de francs.

● Le chapitre 62-01 «Reconversion des zones minières» couvre les actions menées par les fonds d'industrialisation des bassins miniers.

Il est proposé de porter les crédits de ce chapitre à 235 millions de francs en autorisations de programme (soit + 4,4 %), mais de le réduire à 197 millions en crédits de paiement (- 7,2 %).

Les programmes ne sont pas des aides directes aux entreprises mais visent à une action en profondeur pour créer ou améliorer les conditions d'environnement pour les activités nouvelles: formation initiale ou continue, centres de transfert de technologie, terrains et locaux industriels, reconquête de friches industrielles.

Le tableau ci-dessous donne la répartition par domaine d'interventions des décisions des fonds d'industrialisation au cours de l'année 1992 :

. Formation et recherche	33 %
. Aide à la création d'entreprises et actions collectives	11 %
. Immobilier d'entreprise	56 %

*

* *

La Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits en faveur de l'énergie inscrits dans le budget de l'industrie pour 1994.