

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 1962.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,
portant approbation du Plan de développement économique
et social.*

TOME V

ENERGIE

Par MM. Henri CORNAT et Georges BONNET,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jean Fleury, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1573, 1728, 1783, 1707, 1712, 1714 et in-8° 403.

Sénat : 237 (1961-1962).

SOMMAIRE GENERAL DU RAPPORT

- TOME I. — Ensemble du projet. — M. Henri Longchambon, rapporteur.**
- TOME II. — Aménagement du territoire et économies régionales. — M. Etienne Dailly, rapporteur.**
- TOME III. — Habitation. — M. Jean-Marie Bouloux, rapporteur.**
- TOME IV. — Agriculture et industries agricoles et alimentaires. — M. Raymond Brun, rapporteur.**
- TOME V. — Energie. — MM. Henri Cornat et Georges Bonnet, rapporteurs.**
- TOME VI. — Industries, commerce et artisanat. — M. René Jager, rapporteur.**
- TOME VII. — Transports et tourisme. — M. Auguste Pinton, rapporteur.**
- TOME VIII. — Ports maritimes, marine marchande et pêches maritimes. — M. Joseph Yvon, rapporteur.**
- TOME IX. — Postes et télécommunications. — M. Joseph Beaujannot, rapporteur.**
- TOME X. — Eau. — M. Maurice Lalloy, rapporteur.**
- TOME XI. — Départements et territoires d'outre-mer. — M. Henri Lafleur, rapporteur.**
- TOME XII. — Examen des articles.**
-

SOMMAIRE DU TOME V

Energie.

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHAPITRE I. — La politique énergétique | 10 |
| I. — Evolution de la demande d'énergie au cours des années futures... | 10 |
| II. — La sécurité d'approvisionnement : | |
| 1° Hypothèse d'isolement total en période de conflit armé. | 15 |
| 2° Hypothèse d'une rupture temporaire de l'approvisionnement en énergie..... | 16 |
| 3° Le coût de la sécurité..... | 17 |
| III. — De l'action à long terme..... | 18 |
| 1° L'orientation de la production et de la consommation.. | 18 |
| 2° La coordination énergétique européenne..... | 21 |
| 3° La recherche de la vérité économique..... | 22 |
| 4° La reconversion des mineurs..... | 24 |
| 5° Le financement de certains investissements..... | 25 |
| IV. — De l'action à court terme..... | 26 |
| CHAPITRE II. — Les programmes d'équipement et d'approvisionnement par secteur : | |
| I. — Industrie charbonnière et industries de la carbonisation..... | 28 |
| II. — Electricité et énergie nucléaire..... | 30 |
| III. — L'industrie gazière..... | 35 |
| IV. — L'industrie pétrolière..... | 40 |
| CHAPITRE III. — Main-d'œuvre et salaires | 44 |
| CONCLUSION | 48 |

Introduction.

Le chapitre consacré à l'énergie, dans la cinquième partie « Programmes par secteurs » du projet de loi portant approbation du IV^e Plan de Développement économique et social, est fort bref.

Rédigé dans un souci, louable mais peut-être excessif, de synthèse, il laisse, à l'examen des quelques pages qu'il comporte, l'impression quelque peu décevante d'une énumération d'hypothèses et de solutions possibles, d'un *catalogue de mécanismes énoncés ou suggérés*, sans que soit donnée une définition précise de leur fonctionnement, *sans que, de l'ensemble, de dégage une ligne directrice bien nette.*

Et cependant, si l'on se reporte, ce qui est indispensable pour étayer un jugement valable, au vaste et remarquable Rapport général de la Commission de l'Energie et du Plan, on mesure mieux l'importance et la haute qualité des travaux qui ont été menés, tout à la fois pour déterminer, aussi correctement que possible, l'évolution de la demande, au cours des années futures, *pour assurer la satisfaction des besoins des utilisateurs, au moindre coût, entendu pour la Nation.*

Aucun des aspects n'a été laissé dans l'ombre, des lourds et difficiles problèmes que posent la sécurité des approvisionnements du pays, la raisonnable coordination des moyens des différents secteurs énergétiques, la prévision de possibilités d'adaptation, sans heurts, aux modifications des perspectives à terme comme de franchissement, sans compromettre l'avenir, des crises de conjoncture, enfin, le tracé des programmes d'équipement et d'approvisionnement.

Il convient de rendre hommage à tous ceux qui ont collaboré aux études de la Commission de l'Energie, comme à son Rapporteur général.

Mais, techniciens et économistes semblent n'avoir pu, en certains domaines fort importants, dégager les solutions faute d'une prise de position nette du Gouvernement, et nous n'en voulons pour preuve que les regrets, discrètement exprimés çà et là, dans le Rapport final.

Nous avons plus particulièrement retenu les déclarations ou observations caractéristiques suivantes en ce qui concerne :

a) La nécessaire harmonisation du comportement des producteurs et des utilisateurs de l'Energie.

Que les orientations dépendent des grandes options économiques nationales, qu'en un mot, la fixation des objectifs généraux est de la compétence de la Nation.

b) L'éventualité d'une rupture des approvisionnement en Energie provenant de l'extérieur.

Combien eut été utile, si le concept du « risque acceptable » avait pu être défini, l'appréciation des garanties auxquelles doit répondre l'approvisionnement extérieur, l'esquisse des mesures supplémentaires nécessaires.

C'est dans le texte du IV^e Plan qu'auraient dû apparaître les choix que la Commission de l'Energie du Plan n'était pas habilitée à fixer.

Il n'en a rien été, et nous nous trouvons dans la situation paradoxale d'avoir à approuver globalement un Plan, dont les auteurs, tout au moins en ce qui concerne le secteur de l'Energie, n'ont pu définir correctement certains des buts et des moyens, faute de connaître avec netteté les éléments directeurs qui sont de la *compétence de la Nation*, et, par suite, devraient être soumis à l'appréciation du Parlement comme le Rapporteur de l'ensemble du projet M. Longchambon l'a demandé.

*
* *

En ce qui concerne l'Energie, le IV^e Plan a été préparé dans une optique très différente de celle qui avait présidé à l'élaboration des plans précédents.

Aux problèmes posés alors par l'insuffisance des ressources énergétiques européennes et le déséquilibre de la balance française des échanges extérieurs, se sont substitués, en raison de l'abondance actuelle de la situation énergétique et du redressement de notre situation financière, ceux nés d'un nouvel objectif : la satis-

faction des besoins aux meilleurs prix, sans que soient négligés cependant les sujétions qu'imposent la sécurité des approvisionnements extérieurs et le remploi de la main-d'œuvre libérée dans certains secteurs.

Nous n'avons eu d'autre ambition, en rédigeant ce rapport, qui ne saurait ni ne pourrait être une nouvelle synthèse de la synthèse que représente déjà le IV^e Plan, que celle de traduire correctement les observations de notre Commission des Affaires Economiques et du Plan sur certains aspects des problèmes qui ont particulièrement retenu son attention.

CHAPITRE I

LA POLITIQUE ENERGETIQUE

I. — Evolution de la demande d'énergie au cours des années futures.

Sans dissimuler combien il est difficile d'apprécier la liaison entre les besoins d'énergie et le niveau de l'activité économique du pays, le IV^e Plan considère, conformément d'ailleurs aux conclusions du Rapport Général de la Commission de l'Energie, qu'il y aura de 1962 à 1965, et même au-delà — proportionnalité quasi absolue entre l'accroissement de la production intérieure brute (P. I. B.) et celui de la consommation primaire d'énergie (E).

C'est en fait, admettre que l' « élasticité » entre ces deux grandeurs, ou mieux, le coefficient d'élasticité α défini en renvoi (1) aura une valeur sensiblement égale à l'unité.

Parallèlement le taux d'expansion de l'économie fixé par le Plan est de 5,5 % par an.

On est en droit de se demander si les bases ainsi retenues ne conduisent pas à une surestimation des besoins totaux en énergie.

D'une part, en effet, la valeur du coefficient d'élasticité moyen pour les douze dernières années n'a pas dépassé 0,80, d'autre part le taux d'expansion n'a, en 1961, atteint que 4,6 % — on pourrait donc penser que les ambitions du Plan sont excessives — et d'ailleurs le IV^e Plan met l'accent sur les incertitudes résultant de l'appréciation des paramètres retenus et de leurs rapports.

Il prévoit, en effet, en 1965, une consommation totale d'énergie minimale de 160 et maximale de 168 millions de tonnes d'équivalent charbon (Mt E C).

On peut admettre que le chiffre faible 160 Mt E C correspond à l'hypothèse d'une poursuite importante du progrès technique dans

(1) Le coefficient « d'élasticité » α est mis en évidence par la formule simple finalement retenue pour établir la relation entre la demande d'énergie E et la production intérieure brute (PIB) :

$$E = E_0 \frac{(P I B)}{(P I B_0)} \alpha$$

l'utilisation de l'énergie, le chiffre fort 168 Mt E C correspondant, au contraire à un ralentissement du progrès dans les économies d'énergie.

L'hésitation dans le choix entre ces deux chiffres est déjà caractéristique des difficultés rencontrées par les auteurs du Plan qui ont jugé prudent d'examiner les cas où le taux d'expansion n'atteindrait pas celui fixé par le Plan dans la période 1962-1965, et celui où le coefficient d'élasticité se maintiendrait à la valeur 0,8.

Le tableau ci-dessous, extrait du Rapport général de la Commission de l'Energie — tableau qui comporte également les prévisions 1970 et 1975 dans les mêmes hypothèses, mais avec taux d'expansion de 4 % et de 6 % — laisse apparaître les écarts très sensibles dans les consommations prévisibles.

TABLEAU I
Prévisions de consommation totale d'énergie
en millions de tonnes d'équivalent charbon.

| | 1965 | 1970 | | 1975 | |
|--|------|------|-----|------|-----|
| | | 4 % | 6 % | 4 % | 6 % |
| Expansion 5,5 % de 1962 à 1965 (objectifs du Plan) | 168 | 205 | 223 | 250 | 295 |
| Avec coefficient d'élasticité limité à 0,8..... | 160 | 188 | 202 | 220 | 255 |
| Expansion 4 % de 1962 à 1965..... | 158 | 187 | 203 | 235 | 278 |
| Avec coefficient d'élasticité limité à 0,8..... | 151 | 175 | 191 | 203 | 241 |

On peut certes considérer que l'objectif de 5,5 % n'est pas hors de portée de la nation, sous réserve qu'Etat et particuliers consentent les efforts, voire les sacrifices nécessaires.

Il n'est pas contestable non plus qu'au cours des années écoulées la valeur du coefficient d'élasticité a marqué une tendance à l'accroissement.

Mais les dangers d'une appréciation trop optimiste des besoins énergétiques sont particulièrement graves pour le charbon, dont la part dans la répartition des ressources entre les différents secteurs est calculée par différence.

De plus, si une erreur par excès peut pour l'électricité, le gaz ou le pétrole se corriger par un ralentissement des investissements

ou n'entraîner qu'une simple anticipation de ceux-ci, il n'en est pas de même pour les combustibles solides.

L'équipement, irréversible par la nature même des choses, doit, pour ces derniers, être apprécié dans le cadre d'une tendance à long terme, qui doit conduire à la stabilisation des besoins absolus.

Et il ne faut pas oublier qu'en n'atteignant pas les objectifs prévus, les réalisations du III^e Plan ont affecté presque uniquement l'industrie houillère, alors que tous les autres secteurs ont vu leurs réalisations rejoindre presque exactement les prévisions.

La surestimation des besoins conduit donc à l'idée d'une augmentation nécessaire des importations, alors que certains experts prétendent que leur constance d'ici 1965, tout au moins, est beaucoup plus proche de prévisions réalistes.

On peut ainsi être amené à passer des contrats d'importation trop élevés avec, pour conséquence, une impossibilité de placement de la production nationale.

Il y a donc lieu — comme l'indique d'ailleurs le IV^e Plan — de *pratiquer une politique d'importation charbonnière extrêmement prudente*, et de limiter strictement les contrats à long terme à des quantités non susceptibles d'être affectées directement ou indirectement par des variations conjonctuelles ou climatiques, et ce, dans des catégories de combustibles n'offrant pas de possibilités de « ripage » d'un secteur de consommation à un autre.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan attire tout particulièrement l'attention du Gouvernement sur ce point.

Le désir de satisfaire les besoins aux conditions économiques les meilleures pour la collectivité a dominé l'élaboration des perspectives du secteur énergie. L'orientation des choix dépend ainsi d'une connaissance, aussi approchée que possible, de l'évolution des prix des diverses formes d'énergie, plus spécialement de celle du rapport des prix Fuel/Charbon.

Ne tenir compte que des rapports de prix actuels des produits en concurrence pour fonder une politique énergétique n'irait pas sans risques, tant pour les utilisateurs que pour la collectivité. Faut-il rappeler que :

a) La volonté de s'assurer de nouveaux marchés a conduit certains pays à fixer un prix des fuels qui n'a pas de signification économique réelle ?

b) Parfois, aussi, les prix des charbons américains ont été supérieurs à ceux des charbons nationaux.

Les auteurs du Plan ont donc été amenés à faire, dans des limites admissibles, abstraction de données actuelles parfois discutables, pour axer leurs études sur la détermination de l'ordre de grandeur de prix valables en tendance.

Des prix directeurs ont été calculés — à la production ou à l'importation — qui ont servi à la définition des options, dans l'optique « intérêt pour la collectivité », le Rapport général n'omettant pas de souligner que les prix effectifs pourraient être différents pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles on peut retenir : l'intervention de la notion de sécurité soit en cas de conflit armé, soit en cas de guerre froide, la gestion antiéconomique de certaines exploitations minières, le mode de financement des charges de reconversion des exploitations arrêtées.

Le partage du marché entre les diverses formes d'énergie — prévu en fonction des hypothèses retenues tant pour le taux d'expansion que pour l'évolution des prix — semblerait devoir se réaliser conformément aux indications du tableau ci-dessous (extrait du rapport de la Commission de l'Energie).

**Répartition de la demande selon les formes d'énergie
en millions de tonnes équivalent charbon (Mt E C).**

| | 1959 | 1960 | 1965 (Plan). | 1975 | |
|--------------------------|-------|-------|-----------------|--------|---------|
| | | | | 4 % | 6 % |
| Combustibles solides.... | 72,0 | 70,4 | 77-82 | 57-85 | 65-100 |
| Produits pétroliers..... | 35,7 | 39,1 | 56-59 | 94-125 | 111-152 |
| Gaz primaires..... | 2,4 | 4,5 | 9,2 | 19-24 | 22-28 |
| Hydraulique | 13,0 | 16,1 | 17,7 | 23,6 | 23-5 |
| Nucléaire | p. m. | p. m. | 0,7 | 10,4 | 14,0 |

Ce tableau est à rapprocher de celui, également extrait du rapport de la Commission de l'Energie qui, après étude des besoins et des ressources résultant des programmes d'approvisionnement définis, met en évidence l'inéluctable et rapide décroissance des ressources énergétiques métropolitaines, décroissance qui constitue une des caractéristiques fondamentales de l'économie énergétique des années futures.

Comparaison des besoins et des ressources énergétiques de la France
(en millions de tonnes d'équivalent charbon).

| | 1950 (1) | 1955 (1) | 1960 (1) | | 1970 (2) | | 1975 (2) | |
|--|-------------|--------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | | | | | 4 % | 6 % | 4 % | 6 % |
| A. Consommation d'énergie | 87,5 | 108,3 | 130,1 | 168 | 205 | 223 | 250 | 295 |
| B. Ressources de la métropole : | | | | | | | | |
| Charbon | 52,5 | 57,4 | 58,2 | 55,3 | 51,4 | 18,0 | 47,7 | 47,7 |
| Pétrole (3)..... | 0,2 | 1,2 | 2,8 | 5,0 | 17,0 | 51,4 | 23,0 | 25,0 |
| Gaz naturel..... | 0,3 | 0,4 | 4,2 | 7,0 | 20,4 | 20,4 | 23,5 | 23,5 |
| Hydro-électricité ... | 6,6 | 10,2 | 16,1 | 17,7 | 4,0 | 4,0 | 10,4 | 14,0 |
| Nucléaire | » | » | p. m. | 0,7 | | | | |
| Total B..... | 69,6 | 69,2 | 81,3 | 85,7 | 92,8 | 93,8 | 104,6 | 110,2 |
| Rapport B/A (en %).... | 68,1 | 63,9 | 62,5 (4) | 51,0 | 45,3 | 42,1 | 41,8 | 37,4 |
| C. Production de la zone franc (hors métropole) : | | | | | | | | |
| Pétrole (3)..... | » | » | 13,2 | 60 | 90 | 100 | 125 | 155 |
| Gaz naturel..... | » | » | p. m. | 2 | 10 | 15 | 20 | 25 |
| Total C..... | » | » | 13,2 | 62 | 100 | 115 | 145 | 180 |
| Rapport $\frac{B+C}{A}$ (en %).. | 68,1 | 63,9 | 72,6 | 87,9 | 94,0 | 93,6 | 99,8 | 98,4 |

(1) Compte tenu des corrections d'hydraulicité. L'année 1960 bénéficie d'une hydraulicité exceptionnelle.

(2) A titre d'exercice prospectif. Il convient de ne pas accorder plus de valeur qu'ils n'en ont aux chiffres prévisionnels dont on a souligné les incertitudes.

(3) Equivalence 1,4 soit $1,5 \times 0,935$, le terme 0,935 représentant sensiblement le tonnage de produits énergétiques disponibles dans une tonne de pétrole brut.

(4) Taux correspondant en hydraulicité normale : 61 %.

La part des ressources métropolitaines qui représentait, en 1960, 62,5 % des besoins, sera de 51 % en 1965, pour tomber à 42-45 % en 1970, et probablement à 37-42 % vers 1975.

Le pays sera donc de plus en plus tributaire d'approvisionnements en provenance de l'extérieur, et ainsi apparaît l'importance du problème de la sécurité.

II. — La sécurité d'approvisionnement.

Le IV^e Plan évoque fort brièvement le problème de la sécurité d'approvisionnement, se contentant de noter que la question est préoccupante, de souligner que les efforts entrepris en vue de la production d'électricité nucléaire à des prix compétitifs doivent être poursuivis avec persévérance, d'indiquer que les études sont en cours pour définir les garanties auxquelles doit répondre l'approvisionnement extérieur.

Nous avons déjà signalé — et fait nôtres — les regrets exprimés dans le rapport général de la commission de l'énergie du Plan, d'avoir sù se contenter de *remarques* faute de connaître l'orientation politique générale :

Quelle est la limite des risques auxquels la Nation accepterait de s'exposer ? De quel prix consentirait-elle de payer sa sécurité ?

Le rapport général comporte, lui, un chapitre consacré à l'examen des contraintes imposées par la sécurité d'approvisionnement, et qui aboutit aux « remarques » suivantes :

1^o HYPOTHÈSE D'UN ISOLEMENT TOTAL EN PÉRIODE DE CONFLIT ARMÉ

C'est, certes, un risque dont la probabilité, nous avons le droit de l'espérer, est très faible.

Les études de la Commission de l'Energie ont porté sur la détermination des ressources à prévoir sur le territoire national en vue de satisfaire les besoins admis comme vitaux si, vers 1975, après un conflit armé, suivi d'une occupation prolongée, l'hexagone devait tenter de survivre à l'aide de ses seuls moyens énergétiques.

Les besoins vitaux du pays — en période critique 1975 — ont été évalués à 102 millions de tonnes d'équivalent charbon, soit 2 tonnes d'équivalent charbon par habitant, soit une consommation sensiblement égale à celle constatée en 1949 — mais représentant 41 % de la consommation normalement prévisible.

Au regard de ces besoins, les ressources métropolitaines en énergie hydraulique et nucléaire, comme en hydro-carbures, étant estimées à 52 Mt E C (1) environ, compte tenu des destructions — 50 Mt E C (1) environ — devront être assurés par la production charbonnière.

(1) Mt E C = Millions de tonnes d'équivalent charbon.

Il est curieux de constater que ce chiffre est bien voisin de celui qui, sur les seules considérations économiques, a été assigné aux Charbonnages comme objectifs de production en 1975.

Mais la question se pose de savoir si, rationné à 41 %, le pays pourra survivre et, par ailleurs, le Plan reconnaît loyalement que la satisfaction des besoins, même limitée à ce taux, suppose un effort important et un certain succès dans le domaine de la recherche des hydrocarbures en France et dans celui de l'énergie nucléaire.

Nous avons le sentiment qu'en raison de la lourdeur de ses investissements, l'énergie atomique ne viendra pas très vite, ni en masse très importante, assurer à un prix compétitif une large part dans la couverture nationale des besoins énergétiques nationaux. Par ailleurs, on ignore quel succès couronnera la recherche des hydrocarbures. Le charbon reste donc, avec l'électricité hydraulique, un élément de base important.

A la tentation de maintenir une production charbonnière plus élevée que celles fixées pour 1965 et 1975, ou de réduire l'effort de reconversion entrepris, les économistes opposent les risques que de telles décisions comporteraient pour l'avenir et affirment que ce que l'on peut savoir aujourd'hui interdit de revoir en hausse le programme 1965.

Mais le maintien d'une possibilité de production charbonnière supérieure à celle déterminée par les économistes ne deviendrait-il pas acceptable sous l'angle « Défense nationale », à la condition que, comme pour la protection civile, par exemple, la charge soit supportée par la Nation ?

2° HYPOTHÈSE D'UNE RUPTURE TEMPORAIRE DE L'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE

Ce risque, que la rupture soit d'origine politique ou accidentelle, est d'une probabilité plus grande que le précédent : c'est le cas d'une guerre froide, sans suppression de tous les échanges internationaux et entraînant, outre des restrictions à la consommation, des destockages, reports de trafic, etc.

Pour faire face aux conséquences qu'implique une rupture de plus ou moins longue durée, les mesures à prévoir, parmi lesquelles on peut retenir l'accroissement du nombre des réservoirs

de stockage, le développement de la flotte pétrolière pour permettre éventuellement un approvisionnement à des sources plus lointaines, alourdirait le prix de l'énergie importée.

La contrepartie de cette charge est la sécurité, c'est-à-dire la possibilité de traverser la crise sans danger majeur pour le pays.

Mais encore faut-il essayer de trouver un juste équilibre entre le désir d'approvisionner le pays en énergie bon marché en provenance de l'extérieur et le renchérissement acceptable pour assurer la sécurité.

3° LE COÛT DE LA SÉCURITÉ

Faute de connaître le degré de sécurité qu'on veut assurer à la Nation, les auteurs du Plan, en se plaçant dans un cadre européen, ont examiné le problème en formulant différentes hypothèses qui les ont conduits aux résultats suivants :

En admettant, en cas de crise, la possibilité de réduire de 15 % la demande normale en produits pétroliers, le supplément de prix à envisager au titre de la sécurité s'établirait à :

6,50 NF/tonne pour une garantie contre une rupture d'approvisionnement de six mois ;

13,00 NF/tonne pour une garantie contre une rupture d'un an ;

19,00 NF/tonne pour une garantie contre une rupture de dix-huit mois.

Pour la définition du prix de l'énergie, le Plan a retenu l'hypothèse d'une rupture d'approvisionnement d'une année entraînant une majoration de 10 NF/tonne, qui serait également supportable par les hydrocarbures métropolitains. L'aide à apporter à la recherche en métropole et à l'extérieur pourrait être ainsi mieux appréciée et mieux répartie. Retenons, d'autre part, que pour se garantir contre une rupture de trois mois de toutes les sources d'approvisionnement, les dépenses d'équipement des stockages, à réaliser au cours du IV^e Plan, seraient de l'ordre de 750 millions de nouveaux francs, soit sensiblement 7 % du montant des investissements pétroliers entre 1962 et 1965.

La majoration du niveau des stocks de réserve entraînerait donc une surcharge très sensible pour l'économie française.

Mais peut-on considérer comme suffisantes les garanties qui existent actuellement pour l'approvisionnement pétrolier, tout en tenant compte des améliorations apportées depuis ces dernières années par les possibilités d'accroissement instantané de la production dans l'hémisphère occidental (U. S. A.-Vénézuéla), de la diversification des zones de recherche et de l'excédent de la flotte pétrolière mondiale ?

Par l'ensemble des remarques rappelées ci-dessus on mesure mieux l'importance du problème sécurité, car il ne faut pas oublier qu'une énergie dont la fourniture n'est pas sûre, n'est pas réellement une énergie à bon marché. Les décisions appartiennent à la puissance publique, et c'est pourquoi *voire Commission des Affaires économiques et du Plan souhaite*, pour permettre finalement aux techniciens d'entrevoir les solutions possibles, *recevoir du Gouvernement, au cours du débat sur le IV^e Plan, toutes précisions sur l'attitude qu'il entend prendre à l'égard du problème de la sécurité des approvisionnements.*

III. — De l'action à long terme.

Nous ne pouvons que souscrire, *in globo*, aux dispositifs d'action à long terme recommandés par le Plan pour obtenir, dans le sens requis par l'intérêt national, l'inflexion de la production énergétique, d'une part, des choix des usagers, d'autre part.

1° L'ORIENTATION DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION

Le premier moyen est celui d'un *système de prix fondé sur la vérité des coûts*, étant entendu que ceux-ci doivent correspondre aux charges que supporte la collectivité.

L'appui donné aux ressources métropolitaines, en débordant la seule considération du coût des approvisionnements extérieurs, ne doit pas entraîner une majoration excessive des prix de l'énergie en France.

En alignant les prix sur le coût le plus élevé des ressources supplémentaires que, pour des raisons de sécurité ou d'ordre social il faudrait extraire de la Métropole, on risque d'aboutir à une *énergie chère* qui permettrait à certains producteurs, notamment aux pétroliers, de réaliser des profits supplémentaires appréciables,

considérés comme normaux par certains parce que facilitant le développement des investissements mais injustifiés, par d'autres, parce qu'aggravant les conditions de la concurrence fuel-charbon. A moins que ces suppléments de coûts puissent être pris en compte par l'Etat et inclus dans ses charges de défense nationale ou sociales.

Dans le cadre économique qui est celui de la France, basé sur la concurrence, et où le choix des consommateurs pourrait se faire de façon anarchique, le IV^e Plan recommande, alors qu'il devrait indiquer celles qu'il entend retenir, les mesures suivantes :

a) L'adoption d'une tarification qui devra :

- respecter la règle de l'égalité de traitement (toutes choses égales par ailleurs) ;
- faire l'objet de barèmes applicables sans discrimination ;
- être éventuellement rendue publique lorsqu'il s'agit de contrats de ventes entre entreprises,

l'Administration conservant sa mission d'information objective à l'égard des entreprises et des utilisateurs avec, en outre, un rôle de contrôle, de coordination des programmes et des stratégies ;

b) La nécessaire harmonisation du comportement des producteurs et des utilisateurs d'énergie avec la Politique générale.

Le Rapport général reconnaît que la fixation des grandes options économiques est de la compétence de la Nation (le IV^e Plan reste muet sur ce point) et il indique que la fiscalité et les diverses réglementations constituent à cet égard des moyens d'intervention efficaces.

Mais, d'autre part, le système fiscal risque d'avoir des répercussions fâcheuses sur l'évolution souhaitable à long terme. Et c'est ainsi que le IV^e Plan annonce la mise à l'étude, au cours des années futures, d'un certain nombre de problèmes fiscaux.

L'aménagement de la fiscalité qui frappe les combustibles liquides et l'électricité ainsi que la détaxation des produits pétroliers légers utilisés pour d'autres usages que la carburation (production de gaz et synthèse chimique) mérite mieux que des études ultérieures et présente un degré d'urgence plus grand que ne l'indique le plan.

Il appelle des décisions prochaines. Signalons, par exemple, que la réduction qui a été envisagée mais qui n'a toujours pas fait l'objet d'une décision, de 50 % à 20 % du coefficient de réfaction applicable à la T. V. A. pour les ventes d'électricité en basse tension, ce qui mettrait la taxe au niveau de celle qui est appliquée, au stade de la vente au détail, dans tous les autres secteurs d'activité, entraînerait pour la trésorerie d'E. D. F. une amélioration de l'ordre de 75 millions de nouveaux francs. Par ailleurs, le système actuel a, en 1960, mis à la charge d'E. D. F. 108 millions de nouveaux francs qu'elle aurait dû pouvoir récupérer si cette entreprise était, dans ce domaine, traitée comme les autres.

A maintes reprises, votre Commission a dénoncé le niveau anormalement élevé de la fiscalité qui grève les carburants. Cette charge frappe tous les usagers et constitue un frein indiscutable à l'amélioration de la productivité industrielle, commerciale, agricole, tout en entraînant une limitation fâcheuse de l'emploi des véhicules avec toutes les conséquences que cela comporte, notamment pour le tourisme.

D'un autre point de vue, la situation actuelle entraîne des inconvénients multiples pour l'industrie pétrolière : la réduction artificielle des débouchés de l'essence, due à la fiscalité, rend plus difficile l'équilibre du raffinage, risque de compromettre la fourniture, par les usines françaises, des besoins croissants en fuel et de contrarier la valorisation des pétroles bruts légers de la zone franc.

Le Plan souhaite que les « actions régionales » appellent des inflexions de l'économie énergétique.

L'influence de la politique de l'énergie sur l'aménagement du territoire est, à la vérité, difficile à déterminer.

En particulier, les opinions divergent selon que le prix de l'énergie est considéré comme ayant ou non une influence importante sur le coût des produits.

Mais l'idée, exprimée par le Plan, de tarifs tenant compte par anticipation de l'expansion économique envisagée fut-elle provoquée, doit être retenue et exploitée.

Il ne faut pas, par contre, dépasser la limite correspondante, c'est-à-dire qu'il ne convient pas d'octroyer, par le jeu des tarifs, des subventions indirectes au détriment des producteurs d'énergie. Mais il n'est pas pour autant exclu qu'une prime à l'incitation au développement soit calculée à partir d'une consommation d'énergie.

Dans certaines régions productrices de charbon, la fermeture des mines entraînera une régression économique dont seule la mise en application d'un plan de reconversion pourra réduire les conséquences ; en ce cas, les mesures à prévoir : adaptation et emploi de la main-d'œuvre charbonnière dépassent largement la considération des seuls problèmes énergétiques.

*
* *

2° LA COORDINATION ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

Bien que le reproche ait été fait au Plan d'avoir été conçu, dans son ensemble, dans un cadre trop étroitement français, il n'est pas contestable que ses auteurs se sont placés dans une perspective économique de plus en plus ouverte aux échanges internationaux.

Les auteurs du IV^e Plan reconnaissent que, pour aménager les conditions des échanges, organiser les marchés, lutter contre les entraves inutiles et les pratiques de dumping, réduire la pression croissante exercée sur le marché européen par les produits pétroliers en provenance de l'Est, il y a lieu de définir, à l'échelle de l'Europe, une politique coordonnée de l'énergie, à laquelle le Gouvernement est particulièrement attaché.

Votre Rapporteur qui, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, a déjà eu l'occasion (1) de traiter largement de la nécessité de la coordination des politiques énergétiques dans le cadre du Marché Commun, ne peut qu'enregistrer avec satisfaction cette affirmation, et rappeler que les efforts, en cette matière, doivent être poursuivis à la fois :

- a) Sur le plan institutionnel de la collaboration entre les exécutifs européens, les pouvoirs gouvernementaux et les organismes nationaux compétents ;
- b) Sur le plan économique où se heurtent les intérêts des pays producteurs et des pays consommateurs ;
- c) Sur le plan de l'arbitrage et de la décision politique.

Si les débats qui se sont déroulés à l'Assemblée européenne, à l'occasion de la discussion du Rapport Leemanns, avaient laissé l'impression un peu décevante d'une lutte aiguë entre les tenants

(1) Cf. document n° 294, procès-verbal, deuxième séance du 29 juin 1961

d'une politique d'approvisionnement en énergie au moindre coût possible et les défenseurs des sources d'énergie de la Communauté, et si les intérêts nationaux se sont affrontés par delà les positions fondamentales, il semble que le climat soit actuellement meilleur et que les temps sont venus de progrès sensibles dans ce domaine.

Il appartiendra donc au Gouvernement de prouver la sincérité de ses affirmations et de mettre tout en œuvre pour qu'une politique européenne de l'énergie puisse être rapidement définie et mise en vigueur.

Notons, au passage, que dans un exposé tout récent concernant les grandes lignes de la solution du problème énergétique des six pays, M. Marjolin, Vice-Président de la Commission économique européenne a déclaré :

« L'Europe du Marché commun doit s'orienter résolument vers une politique d'énergie à bas prix en prenant toutes les précautions utiles pour assurer à son approvisionnement en pétrole une sécurité suffisante. Pour le charbon, des mesures de soutien sont sans aucun doute nécessaires. Mais elles ne doivent pas consister à aligner les prix des produits pétroliers industriels sur le coût de la production du charbon qu'on aurait décidé de maintenir. »

Parmi les moyens proposés par M. Marjolin pour sauvegarder la production charbonnière, signalons la possibilité de verser « des subventions aux centrales thermiques qui s'engageraient à utiliser du charbon produit par les Six ».

3° LA RECHERCHE DE LA VÉRITÉ ÉCONOMIQUE

Dans le cadre de l'action à long terme à engager ou à poursuivre, le IV^e Plan souligne la nécessité d'un nouvel effort d'adaptation des charges des entreprises et de leur comptabilité à la vérité économique. Un élément essentiel réside, en effet, dans la clarté des comptes et le calcul correct des coûts.

Comme le mentionne le Plan qui, dans cette optique, a surtout retenu le cas des charbonnages, le charbon doit supporter des charges sociales normales. Or, en fait, la régression de la population minière jointe à l'existence d'un régime autonome de retraites, conduit à une surcharge énorme qui fausse le prix du charbon

certainement de plus de 5 %. La fixation d'un taux de charge analogue à celui du régime général devrait être la ligne directrice de la réforme nécessaire.

Les charges financières exagérées, héritées du passé, devraient également être corrigées. Elles tiennent à deux circonstances :

— l'exécution des plans antérieurs a conduit à des investissements importants que l'on n'a pas laissé amortir assez vite, et que le retournement de la situation énergétique rend aujourd'hui partiellement inutiles ;

— les prix du charbon ont été bloqués, lorsqu'on aurait pu, malgré la concurrence, augmenter les recettes.

Par ailleurs, les déficits passés ont été comblés par la voie d'emprunts. Il en résulte des charges financières cumulées et tout à fait injustifiées.

Certes, le budget 1962 prévoit l'octroi, aux charbonnages, d'une dotation de 200 millions de nouveaux francs pour l'allègement de leurs charges.

Mais le rajustement financier qui s'impose devrait désormais — c'est l'avis de votre Commission — non pas faire l'objet de nouvelles études, mais aboutir rapidement à des décisions concernant notamment les charges « historiques » et le rajustement des charges sociales de l'industrie houillère.

Parmi ces mesures apparaît comme nécessaire l'octroi d'une nouvelle dotation en capital, complétant celles déjà accordées en 1949 pour 47,50 millions de NF et en 1957 pour 2.650 millions de NF, cette dernière étant réalisée par transformation de prêts du F. D. E. S.

Or la faiblesse du chiffre des prêts accordés depuis quelques années aux Charbonnages de France risque d'avoir une répercussion sur la possibilité de leur consentir une nouvelle dotation permettant d'atténuer les charges financières héritées du passé. Le processus de transformation des prêts du F. D. E. S. en dotation, adopté en 1957, risque de se heurter, lors d'une nouvelle opération, à l'insuffisance du montant de ces prêts par rapport à celui de la dotation nécessaire.

D'autre part, les emprunts obligataires des Charbonnages de France représentent, en définitive, actuellement près de la moitié de l'endettement des Houillères et 75 % des emprunts destinés aux investissements techniques.

Jusqu'en 1959, la charge financière de ces emprunts obligataires était bonifiée au taux de 4,5 % et, grâce à cette intervention du Trésor, ce mode d'emprunts ne pesait pas d'un poids particulièrement lourd dans les charges financières des Houillères ; il était à peu près indifférent d'être financé par le F. D. E. S. ou par l'emprunt public. Mais, depuis 1960, les bonifications d'intérêts ont été supprimées pour les nouveaux emprunts, dont le coût ressort, tous frais compris, aux environs de 7 % l'an.

La conséquence de cette suppression des bonifications est double :

— d'une part, au fur et à mesure des remboursements d'emprunts ou de prêts du F. D. E. S. antérieurement consentis, les emprunts non bonifiés, d'un taux de 7 % se substitueront à une dette au taux de 4,5 %. Il en résultera ainsi un accroissement de la charge financière des Houillères, accroissement qui atteindra 51 millions de NF en 1970 ;

— d'autre part, dans la mesure où un endettement nouveau sera nécessaire pour parfaire le financement des travaux neufs qui, en raison des déficits, ne peuvent être entièrement autofinancés bien que leur montant depuis 1961 soit inférieur à celui des amortissements passés en compte d'exploitation, la charge financière consécutive pèsera de façon excessive sur le compte d'exploitation des Bassins.

Pour les raisons ci-dessus exposées, il serait nécessaire qu'un octroi plus large de prêts du F. D. E. S. ou un rétablissement des bonifications en faveur des Charbonnages de France soit envisagé.

4° LA RECONVERSION DES MINEURS ET L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS OÙ LA PRODUCTION CHARBONNIÈRE EST EN RÉDUCTION

Ces problèmes ont été trop souvent évoqués devant le Sénat — où ils ont fait l'objet de nombreuses et pertinentes interventions — pour que nous nous y attardions longuement.

Est-il besoin de rappeler la douloureuse affaire de Decazeville ?

Le Rapport général de la Commission de l'Énergie note que la réduction de la production charbonnière prévue entraînera une réduction à 175.000 agents en 1965 des effectifs qui étaient de 212.000 en 1960.

Les mesures à prendre appartiennent aux pouvoirs publics ; mais, en dehors du rappel de celles qui ont déjà été prises « et dont l'expérience permettra de mesurer l'efficacité », le IV^e Plan reste trop vague pour calmer les légitimes inquiétudes et des mineurs à reconvertir et des régions touchées par la régression de la production ou la fermeture des mines.

*
* *

5° LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS JUSTIFIÉ PAR DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

Il s'agit là, plus particulièrement, du cas d'E. D. F. où le niveau des investissements est très élevé par rapport aux recettes.

Le IV^e Plan indique simplement qu'il y a lieu de réfléchir aux solutions qui permettraient d'éviter les difficultés que rencontre cette Société nationale pour financer ses équipements, l'appel à l'emprunt devant être de plus en plus important dans les années à venir, l'autofinancement possible restant faible.

En dehors des aménagements fiscaux, notamment celui de la T. V. A. que nous avons déjà évoqués, le Plan suggère l'octroi à E. D. F. d'une nouvelle dotation en capital, l'établissement ayant déjà bénéficié d'une telle dotation en 1957, d'un montant de 315 milliards représentant approximativement le tiers des investissements réalisés de 1946 à 1955.

M. Marc Jacquet, Rapporteur général du Plan à l'Assemblée Nationale, attribue un caractère artificiel à la dotation, notant que cette mesure reporte sur le contribuable une partie de la charge qui aurait risqué de peser sur le consommateur.

N'est-ce pas, au contraire, précisément le rôle de l'Etat actionnaire que de contribuer au financement de ses entreprises ?

Et l'octroi de nouvelles dotations s'impose d'autant plus et d'autant plus rapidement qu'il faut éviter que les besoins de financement annuels soient gonflés par le remboursement des emprunts contractés auprès du F. D. E. S.

Le montant de celles des sommes qu'E. D. F. devra emprunter chaque année à l'Etat, à seule fin de rembourser ce même Etat de ses prêts antérieurs, ne cessera de croître : de l'ordre de 50 millions de NF en 1960, il atteindra vraisemblablement 190 millions

de NF en 1965 pour augmenter ensuite plus rapidement encore, si la décision n'est pas prise de prêter systématiquement, sous forme de dotations en capital non remboursables, une proportion suffisante — 1/3 par exemple du montant des investissements nets — des prêts que l'Etat fait à E. D. F.

En ce qui concerne l'intérêt statutaire dû sur ces dotations, le système antérieurement adopté — 3 % avec complément pouvant aller jusqu'à 6 % en fonction des bénéfices de l'entreprise — nous paraît devoir être reconduit. D'autre part, pour accroître les ressources propres d'E. D. F. on pourrait avoir recours à une augmentation des tarifs de vente de l'électricité.

Annoncée, puis démentie tout récemment, cette mesure ne peut que s'inscrire dans le cadre de la politique générale des prix, mais on ne peut douter qu'elle sera mal accueillie par les consommateurs.

*

* *

Dans le cadre des mêmes études, mais concernant les entreprises dont l'activité n'est rentable qu'à une échéance aléatoire et en tout cas éloignée, la Commission de l'Energie du Plan avait demandé que le maintien des dispositions fiscales et financières avantageuses dont bénéficie la recherche du pétrole soient maintenues.

Elle avait suggéré que de semblables dispositions applicables à la mise au point des techniques de production d'énergie nucléaire soit étudiées.

Le IV^e Plan est muet sur ces suggestions. Nous voulons croire qu'en ce qui concerne les avantages déjà acquis par la recherche pétrolière, le Gouvernement n'envisage pas leur réduction, voire leur suppression.

IV. — De l'action à court terme.

Les moyens d'action à court terme retenus pour parer aux difficultés, souvent aiguës, nées de phénomènes accidentels, tels que variations climatiques ou conjoncturelles, sont énumérés dans le IV^e Plan :

A. — Mise en œuvre de politique de stockage, améliorée par une régularisation des conditions de marche des centrales minières, tributaires de l'hydraulicité.

— limitation stricte des éventuels contrats à long terme, problème dont nous avons déjà souligné l'importance.

B. — Action prudente en ce qui concerne l'engagement de centrales mixtes : celles-ci risquent d'être un élément d'irrégularité, car E. D. F. a intérêt à utiliser le moins cher des combustibles. Or, c'est précisément le fuel, quand il y a trop de charbon (conjoncture basse) et le charbon, quand on n'en a pas assez (haute conjoncture). Mais il ne faut pas oublier non plus que les centrales mixtes permettent un passage instantané d'un combustible à un autre et se révèlent comme un moyen rapide d'intervention. Elles offrent, sous réserve des dispositions contractuelles appropriées, la possibilité d'intervenir massivement et sélectivement sur le marché des combustibles, aussi bien pour combattre des fluctuations conjoncturelles que pour la sécurité des approvisionnements. Ces avantages méritent d'être comparés à la surcharge de l'ordre de 3 % qu'entraîneraient les installations par rapport au coût d'une centrale classique au charbon.

C. — Nécessité d'arbitrage entre les entreprises, soit par intervention des Pouvoirs publics, soit par accords interentreprises, mais ceux-ci faisant l'objet d'une surveillance de l'administration.

D. — Mise en œuvre de règles de prix assurant une répartition équitable des difficultés rencontrées entre les formes d'énergie. Il faut éviter avant tout une variation brutale et momentanée du rapport de prix des énergies concurrentes autour de la tendance moyenne. Mais l'expérience des dernières années montre que les prix pétroliers (référence Caraïbes) et le coût des frets à long terme ne varient pas toujours dans le même sens que la conjoncture intérieure et que les changements brutaux sont l'exception. Malgré tout, les mécanismes correctifs déjà en application doivent être maintenus, ce qui n'exclut pas de les améliorer.

E. — Intervention de mesures de contingentement. Celles-ci, conformément à l'avis exprimé déjà par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, ne doivent être envisagées que dans l'hypothèse où la situation du marché énergétique serait profondément perturbée.

Au surplus, des mesures de contingentement sont-elles compatibles avec nos engagements internationaux ? (Traité de Rome).

CHAPITRE II

**LES PROGRAMMES D'EQUIPEMENT
ET D'APPROVISIONNEMENT PAR SECTEUR**

I. — Industrie charbonnière et industrie de carbonisation.

Par décision prise en juin 1960, le Ministre de l'Industrie avait fixé à 53 millions de tonnes la production des charbonnages en 1965, ce qui, compte tenu des lignites d'E. D. F. notamment, porterait à cette époque la production globale nationale en combustibles solides à 55,3 millions de tonnes. N'oublions pas que l'objectif du III^e Plan était de 65 millions de tonnes.

Le bilan charbonnier global s'établit comme suit :

| | PREVISIONS 1965 | REALISATIONS 1960 (1) |
|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| | (En millions de tonnes.) | |
| Besoins en charbon..... | 77/82 | 73/74 |
| Production nationale..... | 55,3 | 58,2 |
| Importation | 22/27 | 15 |

(1) Ramenées aux conditions climatiques normales.

Et le déséquilibre ira croissant au cours des années ultérieures.

Le IV^e Plan fait état d'une certaine souplesse d'adaptation de l'offre à la demande de charbon dans la mesure où l'écart qui apparaît entre les besoins prévus pour 1965 et la production nationale, sera satisfait par l'importation à laquelle on demandera de supporter la plupart des incertitudes.

L'écoulement des stocks accumulés au cours des années récentes conduira vraisemblablement à restreindre entre 1962 et 1965 le niveau moyen des importations qui pourrait être, alors, du même ordre de grandeur que celui des années 1959-1960.

Il y a donc lieu, et nous l'avons déjà souligné, de pratiquer une politique d'importations extrêmement prudente, notamment en matière de contrats à long terme.

Le souci d'éliminer les exploitations à coût anormalement élevé, d'assurer une gestion économique des mines, en évitant une hausse des prix des combustibles solides, a conduit les auteurs du Plan à imposer aux Charbonnages un effort de réduction, inégalement réparti entre les bassins, suivant que cette réduction est dictée par des impératifs techniques (Nord-Pas-de-Calais) ou économiques (Centre-Midi).

Le IV^e Plan insiste d'ailleurs sur le fait que l'effort de modernisation de la production subsistante doit être maintenu et, qu'au besoin, de nouvelles exploitations pourraient être créées, si leur rentabilité est assurée (cas du gisement de l'Aumance) pour remplacer des productions d'un coût trop élevé.

Mais ce qui importe pour les houillères, c'est de bien définir le niveau de production pour les cinq ans qui viennent et à peu près pour les cinq ans suivants car les erreurs ne pourraient être corrigées que progressivement, sous peine d'accroître l'acuité des problèmes sociaux ou financiers.

Le Plan marque également la nécessité d'une coordination de l'action des différentes houillères, en matière de commercialisation et d'une modification des structures du négoce dans l'optique d'une diminution des prix de la livraison.

*
* *

En ce qui concerne l'industrie de la carbonisation, le Plan prévoit que les besoins totaux de coke de la sidérurgie augmenteront sensiblement d'ici à 1965 et même jusqu'en 1975 — d'où possibilité d'envisager une extension des capacités de carbonisation en vue de l'utilisation des disponibilités françaises en charbons cokéfiabiles, mais aussi perspective d'accroissement des importations de coke et de charbon à coke, dont les tonnages à recevoir de l'extérieur passeraient de 9,5 millions de tonnes en 1960 à 11 millions de tonnes en 1965.

Certains estiment, nous l'avons déjà indiqué, que ces prévisions ont été formulées par excès, que la consommation de coke a toutes chances de plafonner entre 1965 et 1975 (utilisation de

fines maigres pour l'agglomération, d'injection de fuel dans les hauts fourneaux, etc...) alors que les besoins en poussier de coke sont en déficit notable et croissant.

Dans ce domaine aussi, les programmes d'importation devront être établis avec prudence.

Rappelons, pour terminer ce rapide examen des perspectives charbonnières, et sans revenir sur le problème social déjà évoqué par ailleurs, que les dépenses d'investissements prévues dans la tranche « combustibles solides » sont les suivantes (en millions de NF 1961) :

| | 1960 | 1961 | 1965 |
|---|------|------|------|
| Charbon (y compris carbonisation des houillères). | 530 | 450 | 440 |

investissements modestes par rapport à ceux d'autres secteurs énergétiques.

Mais, comme l'a noté M. Jacquet, dans son rapport à l'Assemblée Nationale, les Charbonnages de France ne pourront financer dans les conditions normales leurs travaux neufs que si le concours de l'Etat leur permet de limiter, de façon appréciable, leur déficit.

II. — Electricité et énergie nucléaire.

A l'occasion de l'examen de la loi de programme relative à l'équipement électrique du 22 décembre 1961, votre Rapporteur avait déjà eu l'occasion (1) d'analyser des propositions — qui étaient à la vérité extraites du IV^e Plan non encore soumis, à l'époque, au Parlement — concernant les investissements à engager en 1962-1963 pour faire face aux besoins constamment croissants en énergie électrique — et de formuler les observations de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Il se limitera donc à un exposé succinct, puisqu'il n'y a pas, et pour cause, divergence entre la loi de programme et le IV^e Plan.

Le Plan admet que la demande d'électricité continuera à croître à un rythme supérieur de 3 à 3,5 points au taux annuel d'ex-

(1) Cf. rapport n° 117 (session 1961-1962).

pansion de la production intérieure brute (P. I. B.), ce qui porterait la consommation à 107,5 milliards de kWh en 1965, soit un accroissement de 31 milliards de kWh par rapport à 1961.

Un programme d'équipement a été prévu pour faire face à cet accroissement de consommation, se répartissant entre hydraulique, thermique et nucléaire.

A. — *Les engagements annuels hydrauliques.*

Ils représenteront une énergie productible de 1,7 à 1,8 milliard de kWh (Production de l'ordre de 0,1 à 0,15 milliard de kWh au titre des aménagements sur chutes existantes et des équipements des entreprises autonomes et 1,65 milliard de kWh pour les grands équipements d'E. D. F. et de la C. N. R. [Compagnie Nationale du Rhône]). Les projets seront d'ailleurs de plus en plus orientés vers des installations produisant de l'énergie d'hiver ou de pointe, et la part de l'hydraulique dans les années à venir est donnée par le tableau ci-dessous (en milliards de kWh) :

| 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|------|------|------|------|------|
| 35,6 | 37,5 | 39,7 | 41,7 | 43,4 |

Votre Commission a déjà souligné tout l'intérêt qu'elle attachait au maintien d'une part raisonnable à la production hydraulique.

Parmi les facteurs qui conseillent de ne pas réduire trop rapidement les programmes, retenons les observations suivantes :

1. — L'équipement hydro-électrique est nettement plus coûteux en investissements que le thermique, mais l'écart au kWh est en fait moins élevé qu'on pourrait le croire. Au coût d'une centrale thermique équivalente, il faut en effet ajouter celui — important — de l'équipement en combustibles primaires qui doit l'alimenter.

2. — La diminution de la part des ressources métropolitaines dans l'approvisionnement énergétique du pays en attendant l'appoint de la production nucléaire est excessivement rapide et la production hydroélectrique permet de freiner cette tendance dangereuse.

3. — La contribution de l'hydraulique sera nécessaire pour compléter les équipements nucléaires en vue d'assurer la souplesse indispensable du système de production. On risquerait d'avoir un jour à réinventer l'hydraulique si l'on décidait imprudemment de laisser se dissiper les équipes de spécialistes qui ont été réunies à E. D. F. comme chez les constructeurs, pour réaliser les programmes hydrauliques de ces dernières années.

4. — Au surplus, la concurrence entre hydraulique et charbon est dépassée : la diminution de consommation de charbon qu'entraînerait un accroissement éventuel de la cadence hydraulique dans les limites qui peuvent être raisonnablement envisagées est sans commune mesure avec ce que sera l'accroissement des consommations de combustibles au cours des années à venir

*B. — Nécessité de poursuivre l'effort entrepris
dans le domaine de la production de l'électricité nucléaire
à des prix compétitifs.*

On peut estimer qu'en 1965 seront en service environ 300 MW, correspondant sur la base de 6.000 heures de fonctionnement par an, à une production d'électricité de 1,8 milliard de kWh. Cette production atteindrait en 1967, 5,1 milliards de kWh pour une puissance installée de 850 MW (1). Vers 1960, de nouvelles centrales nucléaires seraient lancées à un rythme de l'ordre de 1.000 MW par an.

Le niveau moyen des engagements annuels de 1962 à 1965 sera environ de 200 MW, à grouper en opérations non encore déterminées car la puissance unitaire des réacteurs sera très supérieure à ce chiffre.

En tout état de cause, la compétitivité de l'électricité nucléaire avec l'électricité thermique ne sera vraisemblablement acquise que vers 1968-1969 et la part de cette énergie, dans la satisfaction des besoins en électricité, n'atteindra 11 à 13 % que vers 1975.

(1) MW = Mégawatts = 1.000 kilowatts.

C. — *Les équipements thermiques.*

Ces équipements devront donc assurer la différence entre la production totale d'électricité et la production d'électricité hydraulique et nucléaire et ils auront à satisfaire l'essentiel du développement de la consommation au cours des années futures.

Le Plan a donc prévu la construction de centrales à combustibles riches, le nombre des groupes de 250 MW passant de 6 à 7 en 1962 à 8 ou 9 en 1965.

Nous avons déjà traité du problème des centrales à équipements mixtes et rappellerons simplement que dans ce domaine il y a lieu de pratiquer une politique prudente.

Les dépenses d'investissements prévues dans le secteur électricité sont données par le tableau ci-dessous en millions de nouveaux francs 1961.

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1965 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| Electricité | 3.350 | 2.990 | 2.870 | 4.310 |

On mesure l'importance des dépenses à engager et par là même les difficultés qu'E. D. F. — principal « dépensier » — va rencontrer pour assurer leur financement, si des mesures que nous avons déjà examinées (dotation en capital, etc.) ne sont pas rapidement prises.

Nous voudrions, avant de clore ce chapitre, rappeler une fois encore combien, dans le total des crédits prévus pour Electricité de France, la part accordée à la distribution est insuffisante.

Après avoir porté ses efforts, en priorité, au cours des dernières années, sur le réseau Répartition - Haute Tension puis sur le réseau Moyenne Tension, E. D. F. doit engager maintenant les travaux de renforcement, de modernisation, d'amélioration des ouvrages à basse tension qui les alimentent, ensemble qui représente près des 2/3 du kilométrage des réseaux en exploitation.

Le niveau très bas de la consommation domestique française par habitant, par rapport à celle qu'on trouve dans les pays voisins (la France se situe entre le Danemark et le Por-

tugal comme l'indique le tableau ci-dessous) montre à l'évidence qu'un effort important doit être accompli, effort qui requiert un développement suffisant de la capacité des réseaux.

Consommation annuelle moyenne par abonné domestique.

| PAYS | kWh (en 1959). | PAYS | kWh (en 1959). |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|
| Etats-Unis | 3.585 | Danemark | 675 |
| Suisse | 2.880 | France | 530 |
| Grande-Bretagne | 1.902 | Portugal | 497. |
| Suède | 1.640 | Pologne | 466 |
| Irlande | 1.390 | Italie | 460 |
| Pays-Bas | 894 | Belgique | 454 |
| Autriche | 810 | Espagne | 308 |
| Allemagne R. F.)..... | 788 | | |

Le rapport de la Commission de l'Energie retient à titre indicatif, les chiffres suivants pour la période du IV^e Plan :

Investissements nécessaires pour faire face au développement des consommations..... 3.500 millions de NF.

Supplément nécessaire pour pallier en 12 ans les effets du retard existant en 1961..... 100 —

Soit au total..... 3.600 millions de NF.

Or, les crédits annuels prévus pour la même période du IV^e Plan sont compris entre 800 et 910 millions de nouveaux francs.

On est en droit de se demander quand et comment le nombre considérable d'abonnés actuellement mal desservis, pourra bénéficier de conditions normales d'alimentation en énergie électrique.

III. — L'industrie gazière.

Le IV^e Plan constate qu'en raison de l'accroissement des consommations de gaz, alors que la production du gisement de Lacq sera stabilisée, un déséquilibre croissant entre la demande et les ressources va apparaître pour se marquer nettement en 1965, et les orientations nouvelles des Programmes du IV^e Plan s'avèrent donc nécessaires.

1° LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES BESOINS ET LES RESSOURCES

Durant les dernières années le développement des ventes du Gaz de France (27 % de 1957 à 1961) a été assuré par la mise à disposition du Service national d'importantes quantités de gaz en provenance du gisement de Lacq. L'exploitation de Lacq devant atteindre dans le courant de cette année son régime normal, un déséquilibre devrait prochainement en résulter entre les ressources et les besoins qui progressent rapidement non seulement dans le secteur industriel mais dans les secteurs domestique et commercial. Pour fixer les idées à cet égard on peut indiquer que le Gaz de France prévoit que, par rapport à 1960, les ventes en 1965 augmenteront de 39 % dans le secteur domestique, de 26 % dans le secteur commercial et de 51 % dans le secteur industriel.

Les conséquences de ce déséquilibre en puissance ont pu être évitées par la décision prise par M. le Ministre de l'Industrie de transférer vers les distributions publiques et les clients industriels de la Compagnie française du Méthane et de la Société nationale des Gaz du Sud-Ouest, les quantités de gaz actuellement brûlées dans des centrales thermiques d'Electricité de France, soit 870 millions de mètres cubes de gaz par an.

La nécessité de ce transfert montre sans doute le succès rencontré par le gaz naturel dans les divers secteurs d'utilisation. Mais elle souligne aussi le degré d'acuité que pourraient atteindre les problèmes d'approvisionnement à court terme. Et, si le transfert de gaz naturel opéré des centrales thermiques vers les distributions publiques libère le Gaz de France de toute préoccupation à ce sujet

dans l'immédiat, il faut compter que la période couverte par le IV^e Plan ne s'achèvera pas sans qu'apparaisse le besoin de recourir à d'autres sources d'approvisionnement pour pallier l'étroitesse des disponibilités dans certaines régions, et notamment dans la région parisienne.

2° LE GAZ SAHARIEN

C'est en considération de la situation décrite ci-dessus que le Gaz de France est entré en contact avec les producteurs du gaz d'Hassi R'Mel afin d'étudier les problèmes posés par la fourniture de méthane liquide au marché métropolitain.

Les négociations entre les deux parties ont abouti à la signature d'un protocole d'accord. Celui-ci prévoit qu'à partir d'octobre 1964 le Gaz de France prendra, chaque année, livraison à l'usine de liquéfaction d'Arzew, construite et exploitée par la Compagnie algérienne du méthane liquide (constituée en vue de la fourniture de méthane liquide au marché britannique), de 335.000 tonnes de méthane liquide, soit l'équivalent de 4,2 milliards de thermies de gaz naturel. Transporté au moyen d'un navire d'une capacité utile de 25.000 mètres cubes, le méthane liquide sera débarqué et regazéifié au Havre, d'où il alimentera au moyen d'une canalisation nouvelle les distributions publiques de la région parisienne et de la Basse-Seine et, dans une plus faible mesure, certains besoins industriels sur le parcours le Havre-Paris. Le protocole réserve, en outre, la possibilité d'étendre cet accord à une seconde tranche qui serait sensiblement du même ordre.

Mais on sait que des études de plus grande portée sont, depuis plusieurs années, entreprises sur le transport du gaz saharien vers le continent européen au moyen d'une canalisation sous-marine entre les deux rives de la Méditerranée. Pour sa part, le Gaz de France a reconnu avec l'aide de techniciens d'Electricité de France et d'équipes spécialisées de la Marine un parcours situé entre Mostaganem et Carthagène ; des essais s'y sont déroulés et se poursuivront cette année par la pose à grande profondeur d'une canalisation de 15 kilomètres. Toutefois, la réalisation de la canalisation ne peut être raisonnablement envisagée avant 1967 au plus tôt. Ce délai est motivé moins par des raisons d'ordre technique que par l'ampleur et la complexité des solutions à trouver aux problèmes administratifs, financiers, politiques et commerciaux que pose l'ensemble de l'opération.

Il est certain, d'autre part, que la récente découverte d'importantes réserves de gaz naturel aux Pays-Bas peut aussi contribuer à freiner la réalisation de cette opération, laquelle ne saurait, tant par les moyens de financement qu'elle exige que par les quantités de gaz transportées dont il faut trouver le placement, se dérouler dans un cadre limité au seul territoire français.

3° LE STOCKAGE SOUTERRAIN DU GAZ

De nombreuses études ont mis en lumière l'importance des fonctions que remplissent les stockages souterrains dans l'économie gazière moderne :

— stockages de production disposés en tête d'un réseau de transport et destinés à la modulation et à la sécurité des ensembles de production auxquels ils sont étroitement liés ;

— stockages de transport pour régulariser le débit des canalisations de transport à grande distance et assurer la sécurité technique d'exploitation des réseaux ;

— stockages de distribution à proximité des grands centres de consommation pour assurer la modulation.

Le premier réservoir de stockage souterrain réalisé en France a été mis en service en 1959 par le Gaz de France à Beynes au Sud-Ouest de Paris. Le gaz stocké est pour le moment du gaz de cokerie en provenance de la Lorraine et arrivant à Paris par la canalisation Nancy-Paris. Le volume de gaz emmagasinable est de l'ordre de 340 millions de mètres cubes, dont plus de 200 millions sont disponibles par hiver. Les débits de gaz repris au stock pourront progressivement atteindre près de 4 millions de mètres cubes/jour. La proximité de Paris et la possibilité de soutirage immédiat font du réservoir un élément de sécurité permettant non seulement d'écrêter les pointes d'hiver, mais aussi, éventuellement, de pallier une défaillance possible d'unités de production alimentant le réseau parisien.

Sur le plan de la politique énergétique globale ce réservoir permet d'utiliser en hiver dans les meilleures conditions de valorisation la production des cokeries lorraines qui est sensiblement constante au cours de l'année ; il évite de recourir dans la région parisienne à des moyens de production de pointe sensiblement plus onéreux.

Nous mentionnerons également le réservoir souterrain de Lussagnet équipé et exploité par la S. N. P. A. ; ce réservoir de 400 millions de mètres cubes de capacité utile a pour fonction d'assurer la régularisation de la production de l'usine de Lacq et de pallier les variations accidentelles ou saisonnières.

Gaz de France projette pour les prochaines années l'équipement de la structure découverte à Vernon et la poursuite de l'inventaire des structures localisées dans différentes régions, parmi elles citons les structures de Sennely (au Sud du bassin parisien) et de Cercueil en Lorraine.

4° COOPÉRATION ENTRE LES PRODUCTEURS DE GAZ NATUREL ET GAZ DE FRANCE : SITUATION ACTUELLE SUR LE PLAN JURIDIQUE ET PSYCHOLOGIQUE ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Les rapports entre les producteurs de gaz naturel et Gaz de France sont appelés à s'intensifier en raison même de l'évolution de l'industrie gazière moderne ; une des caractéristiques de cette évolution est, en effet, l'importance du concours apporté par le gaz naturel au développement de l'industrie du gaz. Les expériences américaine et soviétique, notamment, sont à cet égard significatives.

Dans cet esprit, en France la coopération entre les sociétés productrices de gaz naturel et Gaz de France a été constamment et vivement encouragée par les Pouvoirs publics et les autorités de tutelle ; ce fut souvent sous l'impulsion du Ministère de l'Industrie que des rapprochements furent rendus possibles entre les deux parties.

Sur le plan juridique cette coopération se fonde sur l'article 2 de la loi n° 49-1090 du 2 août 1949 qui est venu modifier, et pratiquement restreindre le champ d'application de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 touchant le monopole du transport du gaz. L'exemple type de l'organisation juridique de cette coopération est donné par la constitution de la Compagnie française du méthane, dont le capital est partagé par parts égales entre les producteurs du gaz de Lacq (S. N. P. A.) et Gaz de France.

Du plan psychologique mentionné dans la question posée, il peut être dit que, de part et d'autre, la nécessité d'une coopération étendue et confiante est non seulement largement admise mais ressentie. Si des réserves ont pu être formulées, elles visaient seu-

lement les modalités de l'organisation de cette coopération et non, bien entendu, la coopération elle-même. La complexité de cette organisation bicéphale, parfois dénoncée par les institutions de contrôle comme lourde et, par conséquent, onéreuse, risquerait en effet d'entraver la préparation, l'exécution et le contrôle d'un programme d'équipement qui pour atteindre les dimensions nationales doit être unique et qui pour assurer le développement des économies régionales est nécessairement appelé à recenser les ressources et les besoins de chaque région.

5° LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Il convient de rappeler, tout d'abord, qu'une coopération européenne et internationale active se développe en matière de gaz au sein de divers organismes.

Si ces institutions offrent un cadre permanent à un échange fructueux d'informations, d'études et de points de vue entre industries du gaz ou entre autorités représentatives des différents pays en matière de gaz, une coopération étroite sur les plans technique, administratif ou commercial est nécessairement appelée à se développer à mesure de l'évolution de l'industrie gazière et, en particulier, de l'extension du transport de gaz naturel à grande distance ou des difficultés qu'ont les grands pays industriels à couvrir leurs besoins par leurs seules ressources nationales.

Il est certain, par exemple, que l'exploitation du gaz saharien à l'échelle de l'Europe occidentale rend indispensable une coopération dans de multiples domaines entre les industries gazières des pays intéressés. Il est à penser, d'autre part, que le transport par navires du méthane liquide, en ouvrant des perspectives aux échanges internationaux en matière de gaz, entraînera et entraîne déjà un renforcement de la coopération entre les industries gazières des pays utilisateurs du méthane liquide.

Les lois de la production et du transport du gaz ont autrefois conduit à dépasser le cadre local ou régional de l'exploitation du gaz, aujourd'hui elles contraignent tout pays à regarder par delà ses frontières et à coopérer, dans son propre intérêt, avec les pays voisins. Avec l'appui des autorités de tutelle, Gaz de France s'est largement engagé dans cette voie, soit au sein des organismes spécialisés, soit en prenant des initiatives sur des problèmes précis.

6° LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

Les dépenses d'investissements prévues pour la période 1962-1965 sont indiquées dans le tableau ci-dessous (en millions de NF).

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1965 |
|-----------|-------|------|------|-------|
| Gaz | 1.020 | 660 | 530 | 1.250 |

Le financement doit être assuré :

— par les ressources propres de l'Etablissement. On peut estimer que l'autofinancement qui est en progrès constant couvrira en 1965 50 % environ des dépenses ;

— par les ressources provenant, par parties égales, d'emprunts émis dans le public et de prêts obtenus des organismes publics spécialisés (Caisse des Dépôts, F. D. E. S., etc.).

IV. — L'industrie pétrolière.

Le projet de loi prévoit, de 1962 à 1965, le maintien de l'effort de recherche dans la zone franc, consenti au cours des années 1959 à 1961, programme qui correspond à une utilisation « à peu près satisfaisante » des effectifs et des matériels.

Cet « à peu près » marque les difficultés qui restent à résoudre en matière d'entreprises de forage ; mais, à la vérité, ces difficultés doivent plutôt être considérées comme une séquelle de l'accroissement trop rapide réalisé entre 1958 et 1960 que comme dues à l'évolution prévue pour la période correspondant au IV^e Plan.

Des regroupements d'entreprises de forage, certaines reconversions, actuellement en voie de réalisation, limiteront, dans les prochaines années l'ampleur des problèmes qui pourront encore se poser.

La recherche en Métropole présente de tels aléas que pour le maintenir au niveau désirable, pour des raisons de sécurité notamment, les mesures actuellement en vigueur devront être maintenues ou amplifiées.

Le IV^e Plan n'en fait pas mention mais nous pensons qu'il y aura lieu de maintenir :

a) Les avantages fiscaux actuellement existants, et notamment la provision pour reconstitution de gisements, et le régime de subventions limité aux sociétés réemployant toutes les marges de production dans la recherche ;

b) Les conditions de reprise basées sur la parité avec les prix mondiaux, c'est-à-dire avec le pétrole brut normalement importé en dehors des achats à court terme.

Ce dernier point suppose que le marché français reste organisé, c'est-à-dire n'est pas atteint par des situations « anarchiques » de type allemand ou italien. En fait, il faudrait pour arriver à ce résultat, soit que la France reste, en matière pétrolière, coupée des pays du Marché Commun, soit que ce dernier accepte une certaine organisation générale du marché pétrolier européen ou au minimum une politique commerciale commune ;

c) La possibilité pour le Bureau de Recherche de Pétrole (B. R. P.) d'investir systématiquement une part importante de son budget en Métropole. Ceci implique que la subvention du Fonds de soutien reçue par le B. R. P. soit elle-même fixée à un niveau voisin des chiffres actuels.

Les concentrations des équipes et des états-majors souhaitées par le projet de loi sont déjà en cours en ce qui concerne les filiales du B. R. P. de façon à accroître la productivité en diminuant les frais généraux. Ces concentrations aboutiront à une réduction de l'ordre de la moitié du nombre de ces équipes en 1965 par rapport aux chiffres actuels.

Cependant, la multiplication des interventions à l'étranger en dehors de la zone franc, multiplication indispensable pour accroître la sécurité des approvisionnements français et pour permettre aux sociétés de recherche de bénéficier des meilleures opérations pétrolières, peut amener à créer de nouvelles équipes, bien entendu à partir des anciennes, spécialisées dans l'intervention dans telle ou telle zone de travail à l'étranger.

Les dernières prévisions de consommation pour la France métropolitaine en 1965 sont de l'ordre de 42 millions de tonnes de pétrole brut. Le taux d'accroissement annuel de la consumma-

tion devrait rester compris entre 5 et 7 %. Les prévisions de production des pays de la zone franc ont été chiffrées entre 35 et 50 millions de tonnes en 1965 et encadrent donc les prévisions de consommation.

L'écoulement des productions appartenant aux producteurs nationaux ne disposant pas de débouchés propres qui représentent actuellement un peu plus de la moitié des productions totales, ne peut se faire que si les raffineurs métropolitains continuent à acheter ces productions dans des conditions de prix acceptables. En effet, les débouchés propres des producteurs nationaux, tant en France par l'intermédiaire de l'Union Générale des Pétroles, qu'à l'exportation, ne représentent encore qu'une très faible part de leur production.

Les tonnages de brut traités par les raffineries métropolitaines atteindront, en 1965, 46 millions de tonnes contre 33 millions de tonnes en 1960, la capacité de raffinage s'élevant à 53 millions de tonnes environ.

Cela implique des extensions des raffineries existantes; la mise en service en 1968 des deux raffineries de Strasbourg, alimentées par la canalisation Marseille - Strasbourg - Karlsruhe (30 millions de tonnes-an) constituera l'élément le plus important de l'accroissement de nos possibilités de raffinage.

En dehors du doublement de la canalisation le Havre-Paris, aucun projet certain de canalisation de produits raffinés n'a été retenu. Il est cependant évident que l'augmentation des consommations accroît rapidement la rentabilité des canalisations par rapport aux transports traditionnels.

Le IV^e Plan recommande la nécessité d'une réforme du régime des ports français pour permettre aux raffineries françaises de lutter efficacement, en raison de la mise en place du Marché commun, contre leurs concurrentes étrangères. Les frais de port sont en effet trop élevés en France et nos installations portuaires sont handicapées par rapport aux installations étrangères. Ce handicap est particulièrement dangereux en matière pétrolière. On constate, en effet, une tendance très nette à la concentration des ports d'importation des pétroles bruts en raison de l'augmentation des tonnages unitaires des tankers.

Les dépenses d'investissements prévues dans le secteur pétrolier (y compris la recherche extérieure) sont les suivantes, en millions de nouveaux francs en 1961 :

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1965 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Pétrole, y compris recherche extérieure.. | 2.670 | 2.460 | 2.700 | 2.900 |

Le montant de ces investissements est particulièrement élevé. Mais le financement ne doit pas présenter de difficultés particulières et pourra être effectué grâce aux apports de capitaux frais, notamment étrangers et au maintien de la subvention actuellement accordée au Bureau de recherche des pétroles.

CHAPITRE III

MAIN-D'ŒUVRE ET SALAIRES

L'évolution probable des effectifs dans le secteur énergétique est donné par le tableau ci-dessous, extrait du IV^e Plan (en milliers d'agents) :

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1965 |
|--|------|------|------|------|
| Charbon (y compris usines annexes sauf négoce)..... | 234 | 219 | 208 | 185 |
| Pétrole (1)..... | 127 | 128 | 127 | 126 |
| Gaz | 34 | 33 | 32 | 29,5 |
| Electricité | 90 | 90 | 91 | 95 |
| Energie atomique..... | 12 | 14 | 17 | 21,5 |
| Total | 497 | 484 | 475 | 457 |

(1) Y compris les pompistes non salariés et activités extérieures.

A l'augmentation des effectifs de l'Industrie électrique et du Commissariat à l'énergie atomique s'oppose une réduction légère de ceux des industries gazières et pétrolières et une réduction massive de ceux des charbonnages (— 23.000 entre 1961 et 1965). Finalement, dans le secteur énergétique, environ entre 1961 et 1965. Les effectifs seront réduits de 20.000 personnes.

En fait, pour les houillères, le personnel (effectif fond plus jour, sauf usines annexes, cadres compris) passera de 212.000 agents en 1960 à 175.000 environ en 1965, soit une réduction de 50.000 agents en six ans.

Le rapport général de la Commission de l'Energie du Plan note que les effectifs des houillères représentent 1 % de la population active française ; leur réduction annuelle à une cadence voisine de 10.000 agents sera de l'ordre de 0,05 % de la population active.

Encore ces 10.000 personnes ne sont-elles pas toutes à reconvertir, la plupart d'entre elles devant notamment quitter le marché du travail en raison de leur âge, ce qui laisse supposer que le problème pourrait être réglé sans trop de difficultés.

Mais nous avons déjà indiqué que cette réduction d'effectifs, d'une part, se fera sentir à une époque où la population active sera en excédent et, d'autre part, sera inégalement répartie entre les diverses régions productrices de charbon.

L'opération sera donc moins facile et il faut également tenir compte des obstacles d'ordre psychologique.

Le premier effort doit porter sur la reconversion entre 1961 et 1965 d'environ 3.500 mineurs des régions Centre-Midi. Indépendamment des mesures déjà prises, pour faciliter cette reconversion, il y aurait lieu de régler le problème de la retraite des mineurs licenciés, le mineur ayant moins de trente années de service perdant tout ou partie des droits attachés à la pension minière, fort différente de celle du régime général.

Le Rapport général indique que l'effort financier à consentir pour cette reconversion dans les bassins Centre-Midi, n'excéderait pas 100 millions de nouveaux francs répartis sur 5 à 6 ans, ce qui, vu sous l'angle national, est certes minime.

Cette charge insupportable pour les houillères devrait à notre avis être prise en compte par le budget général de la nation.

*
* *

Dans la détermination des coûts de l'énergie, les auteurs du Plan ont admis que le taux d'accroissement des salaires serait de l'ordre de 0,8 fois le taux de développement de la production intérieure, ce qui nous paraît raisonnable, et au surplus éminemment souhaitable.

Votre Commission a tenu à se pencher sur ce problème des salaires. Elle n'a pu, tant elles sont pertinentes, que souscrire pleinement aux observations formulées par M. Marcel Boiteux, dans le rapport pour avis qu'il a présenté au Conseil Economique, au nom de la section de la Production industrielle et de l'énergie, à l'occasion de l'examen du IV^e Plan (1).

(1) Cf. Conseil économique et social 12 octobre 1961.

Nous ne pouvons faire mieux que de reproduire le texte de M. Boiteux sur ce problème :

Le problème des rémunérations est un des problèmes majeurs du moment. Ce sera aussi l'un des problèmes majeurs du IV^e Plan : le développement harmonieux de la consommation commande l'emploi équilibré des fruits de l'expansion ; le niveau des prix commande notre compétitivité sur le marché international ; et la meilleure adaptation des travailleurs à leur tâche, ainsi que leur adhésion aux objectifs, commandent la réalisation même du Plan.

L'évolution des textes législatifs et réglementaires, et l'usage qu'en ont fait les Pouvoirs Publics, tendent peu à peu à diviser les travailleurs en deux blocs, ceux du secteur industriel privé, d'une part, dont les salaires résultent de la libre discussion de conventions collectives ou particulières « conformément aux habitudes psychologiques et sociales qui prévalent dans notre pays », ceux du secteur public, d'autre part, auxquels sont associés, de fait, les agents des grandes entreprises nationalisées, dont les rémunérations dépendent « de l'action directe du Gouvernement ».

La pénurie de cadres et de personnel qualifié dont souffre notre pays a conduit, depuis longtemps déjà, et tout spécialement au cours des dernières années à un accroissement de la masse salariale supérieure à celui que les Pouvoirs Publics estimaient acceptable pour préserver le sort de la monnaie. Le fait est, quelle qu'en soit la raison, que la hausse des prix, pour avoir été victorieusement freinée depuis trois ans, n'en est pas moins réelle ; elle risque de compromettre la position de la France sur le marché international, si elle se poursuit à un rythme supérieur à celui que connaissent nos concurrents étrangers.

Mais les rémunérations du secteur public et des agents des entreprises nationalisées, soumises aux décisions du Gouvernement, n'ont pas suivi la même évolution ; malgré des tentatives de rattrapage que la hausse des prix ne tarde pas à amoindrir, le retard des rémunérations du secteur public et du secteur nationalisé ne cesse de s'aggraver.

Sans vouloir analyser les causes d'une situation dont l'examen sortirait du cadre du présent avis, la section désire attirer l'attention sur les conséquences déplorables d'un tel état de choses.

Les difficultés de recrutement sont d'autant plus graves dans les secteurs public et nationalisé, qu'elles sont déjà grandes dans le secteur privé et suscitent, de la part de celui-ci des remèdes auxquels l'administration et les entreprises nationales, ne peuvent recourir dans les mêmes conditions.

La rigidité des rémunérations dans les secteurs public et nationalisé nuit à une diversification suffisante des gains suivant les mérites.

La progression parallèle de toutes les grilles de rémunération dans les différentes branches des secteurs public et nationalisé s'oppose au transfert des agents vers les activités les plus utiles ou les plus productives, et un égalitarisme excessif — dont les travailleurs eux-mêmes portent d'ailleurs une part de responsabilité — interdit l'instauration progressive des disparités que devrait entraîner l'évolution des structures, ou que commanderaient les seules exigences de la demande dans les secteurs où la pénurie apparaît particulièrement lourde de conséquences pour l'avenir.

La section insiste pour que le problème des salaires soit abordé avec le souci d'une plus grande justice dans le niveau relatif des gains des secteurs public, nationalisé ou privé, et avec la préoccupation d'une plus grande efficacité dans la conception des systèmes de rémunération.

Quelles que puissent être les modalités de fixation des salaires, il importe que les travailleurs et les cadres de la nation soient attirés vers les secteurs où leur présence est la plus utile, que cette utilité apparaisse sous la forme objective d'une plus grande productivité, ou qu'elle résulte d'une appréciation qualifiée des besoins

primordiaux de la nation — parmi lesquels les besoins en personnel enseignant, notamment dans les disciplines scientifiques et techniques, apparaissent particulièrement pressants.

A cet égard, une assimilation du secteur nationalisé au secteur public ne se justifierait pas plus qu'un pur alignement de celui-ci sur le secteur privé. Comparé aux secteurs public et privé, le secteur nationalisé présente en effet le double caractère d'être plus directement accessible aux directives de la puissance publique, mais de participer à des activités industrielles, dont les résultats sont mesurables en termes économiques. Il importe de lui conserver sa spécificité.

Le problème des rémunérations est un des problèmes majeurs du moment. Ce sera aussi l'un des problèmes majeurs du IV^e Plan : le développement harmonieux de la consommation commande l'emploi équilibré des fruits de l'expansion ; le niveau des prix commande notre compétitivité sur le marché international ; et la meilleure adaptation des travailleurs à leur tâche, ainsi que leur adhésion aux objectifs, commandent la réalisation même du plan.

CONCLUSION

En conclusion, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan, après examen de la partie du IV^e Plan de développement économique et social relative à l'énergie, insiste pour que :

a) Toutes précautions soient prises pour éviter que la production nationale de charbon, telle qu'elle est prévue, subisse seule les conséquences d'une surestimation des besoins ;

b) Le Gouvernement précise nettement ses intentions pour assurer la sécurité d'approvisionnement du pays en énergie dans le cas de rupture totale ou partielle des apports de plus en plus importants, en provenance de l'extérieur ;

c) Les mesures financières et fiscales indispensables pour libérer les Charbonnages de France de leurs charges « historiques » et sociales trop lourdes, pour permettre à Electricité de France d'assurer normalement le financement de ses investissements, pour parvenir enfin à la vérité des coûts des différentes sources d'énergie soient prises rapidement ;

d) L'effort entrepris dans le domaine de la production à des prix compétitifs d'électricité d'origine nucléaire soit vigoureusement poursuivi ;

e) Les crédits affectés à la modernisation des réseaux de distribution d'énergie électrique soient très sensiblement relevés ;

f) Les problèmes posés par la reconversion des mineurs, comme par une juste détermination des rémunérations dans les secteurs nationalisés de l'énergie fassent l'objet de décisions rapides.

Telles sont les observations et recommandations qu'à propos de l'examen du projet de loi portant approbation du Plan de développement économique et social, votre Commission des Affaires Economiques et du Plan présente sur les problèmes relatifs à l'énergie traités dans le chapitre II de la cinquième partie du IV^e Plan.