

N° 81

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1994

AVIS

PRÉSENTE

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, 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, Janine Bardou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Raymond Cayrel, Gérard Cesar, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debaveleere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Du-saut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, Michel Manet, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pouchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Kaoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rouan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 et 79 (annexe n°25) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER : La politique européenne de l'énergie	7
<hr/>	
I. LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ	7
II. LA LUTTE CONTRE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE	10
A. LES TROIS PREMIERS VOILETS DU PROGRAMME	10
B. LE QUATRIÈME VOILET : VERS UNE ÉCO TAXE ?	11
III. LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS DE L'EST	12
<hr/>	
CHAPITRE II : Le bilan énergétique français	15
<hr/>	
I. UNE HAUSSE APPRÉCIABLE DE LA PRODUCTION	15
II. UNE MODESTE DIMINUTION DE LA CONSOMMATION QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE BAISSÉ DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	15
III. UNE AMÉLIORATION DE LA FACTURE ÉNERGÉTIQUE ET DU TAUX D'INDÉPENDANCE	16
<hr/>	
CHAPITRE III : Les principales orientations de la politique énergétique de la France	17
<hr/>	
I. DÉVELOPPER UNE ÉNERGIE RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT ET PERMETTANT DE RÉDUIRE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE	17
A. LE DÉBAT NATIONAL ÉNERGIE ET ENVIRONNEMENT	17

	Pages
B RELANCER LA POLITIQUE D'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ENERGIE	20
1. Encourager les économies d'énergie	20
2. Développer le recours aux énergies renouvelables	22
<i>a) Les bio-carburants</i>	22
<i>b) Les autres énergies renouvelables</i>	23
3. Permettre le développement de la cogénération	23
<i>a) Le bilan des installations existantes</i>	24
<i>b) Les perspectives de développement de la cogénération en France</i>	25
C L'ADEME DES CRÉDITS QUI NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS	25
II. ASSURER L'AVENIR DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE	26
A LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE CIVILE	26
1. Le cycle du combustible	26
2. La programmation future des centrales	27
3. Les réacteurs du futur	28
B. LES DOTATIONS BUDGETAIRES EN FAVEUR DU CEA	29
III. CONFORTER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS OPÉRATEURS FRANÇAIS	30
A L'ÉLECTRICITÉ	30
1. EDF: un opérateur international	30
2. Une amélioration des résultats d'EDF...	31
3. ... qui sera obérée par les ponctions de l'État	32
4. La politique de diversification d'EDF et GDF	33
B. LE GAZ	36
1. L'approvisionnement en gaz	36
2. Les résultats de GDF	36
3. Un contrat d'objectifs ambitieux pour 1994-1996	37

	<u>Pages</u>
C. LE PÉTROLE	39
1. L'évolution des approvisionnements	39
2. L'avenir de l'industrie du raffinage	39
3. Le relèvement des tarifs de la TIPP	41
D. LE CHARBON	42
1. Les résultats des CDF	42
2. Le pacte charbonnier	42
3. Les dotations budgétaires	43
CONCLUSION	44

Mesdames, Messieurs,

L'année 1993 a été ponctuée par un certain nombre de débats, de rapports et de décisions concernant le secteur de l'énergie.

On peut rappeler brièvement le débat et les décisions relatifs à la diversification d'EDF-GDF, la conclusion d'un pacte charbonnier et évoquer, en particulier, le débat national «Energie et environnement». Ce dernier montre que ces deux thèmes sont liés et que la politique énergétique doit, de plus en plus, intégrer les considérations environnementales.

On peut, par ailleurs, souligner l'importante activité législative dans ce secteur, avec :

- la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier, qui a permis de moderniser notre législation dans le domaine des mines et carrières ;

- la Résolution du Sénat sur les propositions de directives du Conseil concernant le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel ;

la Résolution du Sénat sur le projet d'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis concernant l'ouverture des marchés publics à la concurrence.

Ceci prouve que le Parlement souhaite être davantage associé à la définition de la politique énergétique, nationale et communautaire.

A cet égard, votre commission souhaite que le débat national mentionné précédemment débouche sur un débat dans chacune des assemblées parlementaires.

CHAPITRE PREMIER

La politique européenne de l'énergie

I. LE MARCHÉ COMMUNAUFAIRE DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ

● La Commission européenne a adopté, en janvier 1992, **deux propositions de directives visant à réaliser le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel.**

Ces textes prévoient :

- la suppression des monopoles de production de l'électricité et du gaz ainsi que de construction des lignes de transport et de distribution de l'électricité et du gaz ;

- l'introduction de la séparation comptable des activités de production, de transport et de distribution et la transparence des comptes pour les entreprises intégrées ;

- surtout, **l'introduction de l'accès des tiers aux réseaux électriques et gaziers** selon une progressivité qui limiterait, dans un premier temps, l'application de ce système aux grands consommateurs d'électricité et de gaz. Dans son principe, l'accès des tiers aux réseaux permet à chaque consommateur de choisir le producteur de son choix, à charge pour le réseau d'acheminer l'énergie moyennant un péage.

Ces propositions, particulièrement celles qui ont trait à l'accès des tiers aux réseaux, suscitent de très fortes réticences, voire l'hostilité de certains États membres, notamment de la France.

Le Conseil des ministres de l'énergie en date du 25 juin 1993 a indiqué que les directives en discussion devront, notamment, respecter les principes de sécurité d'approvisionnement et de protection des consommateurs et de l'environnement.

En novembre 1993, le Parlement européen a émis un avis comportant, à côté d'éléments inacceptables pour la France - tel qu'un «ATR limitée» - de nombreuses dispositions que notre pays appelle de ses vœux : la nécessité d'harmoniser les règles environnementales et fiscales appliquées au secteur de l'énergie, parallèlement à leur libéralisation, la nécessité de distinguer le gaz et l'électricité, l'importance de la subsidiarité, la nécessité d'un gestionnaire unique du réseau et la reconnaissance des contraintes imposées par le service public.

• Face à l'opposition de ces deux institutions, la Commission a présenté, en décembre 1993, une **version «modifiée» de sa proposition de directive** relative à l'électricité qui prend en compte, partiellement mais insuffisamment, l'avis du Parlement européen.

La modification principale a consisté à remplacer l'ATR obligatoire par un **ATR négocié** entre les gros consommateurs et les compagnies de distribution, d'une part, les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution, d'autre part.

Ces propositions modifiées restent cependant inacceptables, pour des raisons de planification des investissements à long terme, de sécurité des approvisionnements, d'obligations de service public qui sont analysées dans le détail dans l'excellent rapport ⁽¹⁾ de notre collègue Henri REVOL.

Cette analyse a, il faut le rappeler, conduit le Sénat à adopter une résolution sur ces propositions de directives. L'Assemblée nationale en a fait de même et le Gouvernement a indiqué qu'il tiendrait compte des travaux du Parlement sur cet important dossier.

Le Conseil Energie s'est réuni le 25 mai 1994 pour examiner ces propositions modifiées. Aucune position commune n'en

(1) Rapport Sénat n° 491 (1993-1994) - Marche intérieure de l'électricité et du gaz quelle politique pour la France

est résulte. Cependant, cette réunion a permis de mettre en évidence une proposition française alternative au système d'accès des tiers au réseau. Il s'agit du concept d'«acheteur unique», proposé par le rapport MANDIL ¹³, qui consisterait en quelque sorte à organiser la concurrence à la production sans accès des tiers au réseau.

Dans ce système, l'opérateur en situation de monopole est l'acheteur unique et le seul intermédiaire entre les nouveaux producteurs d'électricité et les consommateurs.

Le Gouvernement français a clairement exprimé son refus d'un accès des tiers au réseau libre et généralisé que propose la Commission en soulignant toutefois qu'il n'était pas hostile à une évolution de l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz, de façon à permettre, notamment, le développement des énergies renouvelables et de la cogénération.

● Par ailleurs, s'agissant des monopoles d'importation et d'exportation d'électricité et de gaz, la Commission européenne avait engagé en août 1991 une procédure en manquement à l'égard des États membres (9 pour l'électricité et 3 pour le gaz), au motif que ces monopoles seraient contraires au Traité de Rome. Elle a saisi la Cour de Justice des Communautés européennes de ce dossier en juin 1994, ouvrant ainsi une longue phase contentieuse qui s'étendra sur plus d'une année.

Le Gouvernement envisage l'aménagement de ces monopoles d'importation et d'exportation, de façon à ce que les industriels gros consommateurs d'énergie et soumis à la concurrence internationale puissent rechercher les sources d'énergie les plus économiques. Ceci n'est envisageable qu'à deux conditions : la gestion centralisée des réseaux de transport doit être conservée et la négociation des achats de gaz doit demeurer concentrée, face à des vendeurs de gaz organisés en oligopoles.

● Votre Commission souhaite que le Gouvernement continue à prôner, auprès de ses partenaires européens, la nécessité d'une évolution progressive et maîtrisée du marché

¹³ Le Rapport élaboré fin 1993 par un groupe de travail animé par M. MANDIL, directeur général de l'énergie et des matières premières, sur les évolutions possibles des secteurs électrique et gazier français.

intérieur de l'électricité et du gaz et qu'il refuse de courir le risque de déstabiliser le système français, dont l'efficacité technique et la compétitivité sont reconnues.

Les disparités de l'organisation des systèmes énergétiques des États membres, qui ne pourront être progressivement aplanies que dans le cadre d'une plus grande cohérence entre les politiques énergétiques européennes, nécessitent de faire preuve de prudence dans le choix des moyens à retenir pour faire progresser la construction du marché intérieur de l'énergie.

Le titre XII du Traité de l'Union européenne relatif aux réseaux transeuropéens, qui concerne en particulier l'énergie, peut contribuer de manière essentielle à la construction du marché intérieur de l'énergie, mais il ne saurait tenir lieu de politique européenne de l'énergie. Une telle politique implique la prise en considération des contraintes d'approvisionnement, de sécurité et de fiabilité des réseaux.

Le Livre vert sur les nouvelles orientations de politique énergétique que la Commission prépare en liaison avec les États membres devra s'attacher à répondre à ces préoccupations.

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

A. LES TROIS PREMIERS VOLETS DU PROGRAMME

Lors de la Conférence de Rio en juin 1992, 156 pays dont les 12 États membres de la Communauté européenne ont signé la convention-cadre sur les changements climatiques, dont l'entrée en vigueur est intervenue le 21 mars 1994 et, par laquelle, les pays industrialisés se sont notamment engagés à ramener, vers la fin de la décennie, leurs émissions de CO₂ et autres gaz à effet de serre aux niveaux de 1990.

Les États membres de la Communauté européenne sont convenus de s'organiser pour répondre collectivement à cette exigence. Une telle décision est favorable à la France qui aurait rencontré de grandes difficultés à satisfaire un objectif de réduction fixé pays par pays en raison du faible taux de ses émissions.

Au cours de premier semestre de 1993, le Conseil des ministres européen a adopté trois des quatre volets de la stratégie de lutte contre l'effet de serre :

- une directive visant à limiter les émissions de CO₂ par une amélioration de l'efficacité énergétique (programme SAVE) ;

- une décision visant à promouvoir les énergies renouvelables (programme ALTENER) ;

- une décision sur un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et autres gaz à effet de serre.

LE QUATRIÈME VOLET : VERS UNE ECO TAXE ?

La proposition de directive en vue d'instaurer une taxe mixte sur les émissions de CO₂ et sur l'énergie, qui constituait le quatrième volet de la stratégie de l'Union européenne dans ce domaine, n'a toujours pas fait l'objet d'un accord parmi les Etats membres.

La proposition de la Commission consiste à introduire une taxe dont le montant serait progressif, sur les produits destinés à être utilisés comme combustible et comme carburant. Son montant initial serait de 3 dollars le baril, pour s'élever à 10 dollars le baril en l'an 2000. L'assiette de cette taxe reposerait pour moitié sur les émissions de dioxyde de carbone résultant de l'usage de ce produit et pour moitié sur le contenu énergétique de celui-ci.

La France, contrairement aux pays d'Europe du Nord et de l'Italie, s'est prononcée négativement sur ce projet, depuis 1992, non pour des raisons de principe, mais en raison de ses modalités.

Les autorités françaises soutiennent, en effet, l'idée de recourir à un instrument fiscal, point de vue que ne partage pas le Royaume-Uni.

Elles estiment cependant que :

- l'eco taxe devrait être assise exclusivement sur le carbone émis, et non frapper sans discrimination l'ensemble des énergies, y compris le nucléaire et l'hydraulique qui n'émettent pas de gaz carbonique ;

cette taxe ne doit pas remettre en cause la compétitivité des industries européennes et risquer d'encourager les délocalisations. La mise en œuvre de la taxe dans l'espace européen doit donc être strictement conditionnée à l'adoption d'une mesure analogue dans les autres pays de l'OCDE.

Afin de réactiver le dossier, le **Conseil Environnement des 24 et 25 mars 1994** a mandaté un groupe à haut niveau chargé de faire progresser les débats dans ce domaine. Ce groupe s'est réuni trois fois depuis cette date et la France a pu, à cette occasion, présenter un «**memorandum sur l'approche fiscale de prévention de l'effet de serre**».

Outre les points mentionnés ci-dessus, ce memorandum propose que, à défaut d'un accord des principaux partenaires économiques de l'Union européenne, on agisse rapidement sur les secteurs peu exposés à la concurrence internationale.

Ainsi, pour les transports terrestres par exemple, dont les émissions de CO₂ enregistrent une forte croissance, il est proposé de relever les taux minima des accises sur les carburants, de façon programmée pour permettre aux entreprises de s'adapter à cette évolution.

Au cours du **Conseil ECOFIN du 27 juillet 1994**, les Etats membres ont réaffirmé leurs positions. Toutefois, l'idée suggérée par la France de travailler dans le cadre des assises, semble progresser.

III. 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.

La situation de ces pays se caractérise à la fois par une surconsommation d'énergie liée notamment au poids de l'industrie lourde, et qui a constamment augmenté depuis 1973, une production nationale fondée sur l'usage prioritaire des énergies fossiles (charbon dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), hydrocarbures dans la CEE), et une surpollution atmosphérique, avec des émissions de CO₂ supérieures de 50 % à celles de l'Union européenne.

A cela s'ajoute le «**choc pétrolier**» subi par les PECO, qui doivent désormais payer en devises fortes le pétrole de la CEE, et 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 la synergie entre les technologies occidentales et les ressources de l'Est (pres du quart de la production mondiale) peut être la plus efficace dans ces domaines. Gaz de France, Elf et Total ont à cet égard déjà développé des actions et des implantations qui ne peuvent qu'être profitables pour les deux parties ;

- elle 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** (notamment la restructuration des mines de charbon et d'uranium) et **l'électricité** (interconnection avec le réseau européen et développement de réseaux) ;

- **mais c'est la sûreté nucléaire qui constitue la priorité majeure**. Elle passe par la formation des hommes, l'entretien, la mise à niveau de certaines centrales, voire la construction de nouvelles centrales, mais aussi par la fermeture de celles qui présentent des risques importants. 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.

Sur ce plan, la coordination des actions bilatérales entre l'Europe de l'Est et les autres pays est assurée par le G7. Dans le but de compléter ces actions et de financer à hauteur suffisante l'aide aux centrales nucléaires de type ancien (RBMK, VVER 440-230) des PECO et de la CEI, un fonds structurel multilatéral a également été créé, dont la France et l'Allemagne ont été les instigateurs.

S'agissant de la Charte européenne de l'énergie, les négociations sont entrées dans une phase finale au printemps 1994.

A terme, ce traité, dont la signature pourrait intervenir très prochainement, devrait sécuriser et donc favoriser les investissements occidentaux dans les pays de l'Est qui disposent, pour certains, de ressources énergétiques considérables qui ne sont pas toujours valorisées ou exploitées dans des conditions satisfaisantes.

CHAPITRE II

Le bilan énergétique français

I. UNE HAUSSE APPRÉCIABLE DE LA PRODUCTION

En 1993, la production nationale d'énergie a progressé de **+ 4,4 %**, contre **+ 3,1 %** l'année précédente, pour s'élever à **113,4 millions de tonnes équivalent-pétrole (Mtep)**.

Cette production se répartit en **5,5 %** de charbon (6,2 Mtep), **2,8 %** de pétrole (3,2 Mtep), **2,5 %** de gaz (2,8 Mtep), **3,7 %** d'énergies renouvelables (4,2 Mtep), et surtout électricité primaire, avec **13,4 %** d'hydraulique (15,2 Mtep), **72,1 %** de nucléaire (81,8 Mtep).

Il faut souligner la **très forte progression du taux de disponibilité du parc électro-nucléaire en 1993**.

Il a été de **80,7 %** en moyenne, contre **71,3 %** en 1992.

II. UNE MODESTE DIMINUTION DE LA CONSOMMATION QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE BAISSÉ DE L'EFFICACITÉ ÉNERGETIQUE

● En 1993, la **consommation totale d'énergie primaire** a baissé de **- 0,6 %**, alors qu'elle avait augmenté de **2 %** en 1992. Elle s'est établie à **220,2 Mtep**. Elle se répartit en charbon (**6,4 %**), pétrole (**40,4 %**), gaz (**13,3 %**), énergies renouvelables (**1,9 %**) et électricité (**38 %**).

La consommation totale d'énergie peut également être décomposée en consommation de la branche énergie (19,8 Mtep, soit 9 %), consommation finale non énergétique (12,8 Mtep, soit 5,8 %) et consommation énergétique finale ⁽¹⁾ (187,6 Mtep, soit 85,2 %). Le résidentiel tertiaire représente 38,4 % de cette consommation, les transports 21,7 % et l'industrie 23,6 %.

● **L'efficacité énergétique de l'économie française diminue depuis 1990**, après avoir progressé de façon continue de 1973 à 1990.

En effet, les bas prix de l'énergie ne favorisent pas les économies d'énergie.

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

● En 1993, pour la première fois, plus de la moitié de l'énergie consommée en France a été produite nationalement. En effet, le **taux d'indépendance énergétique** s'est établi à 51,8 %, contre 49,3 % en 1992 et 22,5 % au minimum historique, lors du premier choc pétrolier (1973).

● La **facture énergétique** s'est élevée à 68 milliards de francs en 1993, en diminution de -15 % par rapport à 1992.

(1) 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).

CHAPITRE III

Les principales orientations de la politique énergétique de la France

I. DÉVELOPPER UNE ÉNERGIE RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT ET PERMETTANT DE RÉDUIRE LA DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE

Le respect de l'environnement est une des préoccupations croissantes de la politique énergétique française.

A LE DEBAT NATIONAL ENERGIE ET ENVIRONNEMENT

En effet, si les chocs pétroliers de 1973 et 1978 ont illustré l'importance déterminante d'un approvisionnement énergétique sûr et économiquement acceptable, la dernière décennie est marquée par la prise de conscience de l'impact de l'énergie sur l'environnement. L'énergie présente des risques (accident de Tchernobyl en 1986) et des nuisances, qu'elles soient globales (effet de serre) ou plus localisées (pollution en ville, transports d'énergie, etc...). Les choix énergétiques intéressent aussi bien la vie quotidienne que les relations internationales.

Si les objectifs de la politique énergétique de la France font l'objet d'un large consensus (sécurité d'approvisionnement dans des conditions économiques satisfaisantes et dans le respect de l'environnement), les options sont multiples et engagent le pays sur de longues périodes. C'est pourquoi Gérard LONGUET, ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur, François FILLON, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et Michel BARNIER, ministre de l'Environnement,

ont lancé le 23 mars 1994 le débat national Energie et Environnement.

L'objectif du débat est triple :

- informer plus largement la population et les élus locaux de la situation et des enjeux de l'énergie en France, notamment dans ses volets économiques, écologiques et scientifiques ;

- rassembler les interrogations, les recommandations ou les attentes formulées par les élus, les représentants socio-économiques et le public sur les actions de l'Etat et des collectivités locales en la matière ;

- raffermir le consensus national sur l'équilibre entre les préoccupations économiques et écologiques qui inspirent la politique de l'énergie, vingt ans après le premier choc pétrolier.

Deux séries de débats ont ainsi été organisées : l'une à l'échelon régional, l'autre de portée nationale.

Dans ce but, toutes les régions françaises ont été invitées à débattre des questions d'énergie et d'environnement se posant à leur échelle. Ce débat a eu lieu entre mai et juillet dernier, dans vingt et une régions.

Après ces débats régionaux qui ont permis de dégager de nombreuses pistes de réflexions, six colloques nationaux ont été organisés en septembre et octobre dernier sur les grands thèmes d'intérêt prioritaire :

- à Toulouse : «lignes électriques, transports d'hydrocarbures et de produits radioactifs : plus de sécurité ? moins de nuisances?» ;

- à Metz : «Energies renouvelables : le retour à une priorité nationale?» ;

- à Paris : «Consommer moins et mieux dans les transports et l'habitat tertiaire?» ;

- à Caen : «Grands équipements énergétiques, cycle du combustible et procédures de décision : une production d'énergie plus sûre et plus propre?» ;

- à Lyon : «Maîtrise de l'énergie et pollution globale : quels solutions pour limiter la contribution de la France à la pollution globale?» ;

- a Marseille : -Collectivites publiques, acteurs de l'energie : l'energie, une competence a decentraliser ?

Parmi les **pistes de reflexion**, on note le souci de prendre en compte le coût reel du kilowattheure, avec le souhait de disposer de tarifs d'achat specifiques pour l'electricite produit par les energies renouvelables et la necessite d'une politique de soutien (subventions, aides fiscales...).

S'agissant du bois, c'est surtout la question de l'organisation de la filiere et de la labellisation des equipements et des professionnels qui furent discutees.

L'hydroelectricite, quant à elle, a donne lieu à de vifs débats, notamment quant a son impact sur l'environnement.

Il en fut de même pour l'incineration des dechets. Les industriels et les élus locaux s'interrogent, en particulier, sur les contraintes imposees aux installations, sur le problème du choix des sites, ainsi que sur les debouches pour l'energie produite par incineration.

Pour le secteur tertiaire residentiel, les attentes portent sur la necessite de mieux maitriser les consommations d'energie (parcs de logements H.L.M, diagnostics energetiques, affichage des coûts des differentes solutions).

Un constat severe de l'évolution des transports dans les grandes villes a été dresse. Les participants aux débats ont propose trois axes de reflexion dans ce domaine : l'amélioration des vehicules et des carburants, avec des vehicules specifiques pour la ville ; une politique de transports urbains volontariste, imposant des contraintes sur l'utilisation de la voiture ; une meilleure prise en compte des transports dans les decisions d'urbanisme. Pour les transports de marchandises, également très critiques, ont ete suggérés une amélioration du prix du transport routier, ainsi que le developpement du ferroutage.

Toutes les propositions doivent faire l'objet d'un rapport final qui doit être remis par M. Jean-Pierre SOUVIRON, en novembre 1994, aux ministres de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement.

Votre commission se felicite de cette première véritable consultation nationale sur un thème aussi essentiel pour l'avenir de la France, qui devrait déboucher sur un débat d'orientation au Parlement. Elle souhaite qu'un tel débat soit organisé rapidement, tant a l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Il faut, en effet, rappeler que si un débat sur la politique énergétique de la France a été organisé à l'Assemblée nationale fin 1993, aucun débat de ce type ne s'est encore déroulé au sein de la Haute Assemblée.

B. RELANCER LA POLITIQUE D'UTILISATION RATIONNELLE DE L'ÉNERGIE

1. Encourager les économies d'énergie

Après avoir amélioré notre efficacité énergétique de 20 % entre 1973 et 1990, nos efforts se sont relâchés à partir de cette date et cette efficacité s'est dégradée de 1 %.

Le niveau actuel de l'efficacité énergétique reste bon. Mais, des progrès restent à faire : rapportées au PIB, nos consommations d'énergie sont supérieures de 50 % à celles du Japon. **Un gisement considérable d'économies d'énergie reste à exploiter.** La baisse des prix de l'énergie fossile, le succès de notre programme électro-nucléaire, mais aussi une démobilisation de l'opinion résultant d'une réduction des moyens publics consacrés à la promotion de la maîtrise de l'énergie expliquent ce phénomène.

Or, les économies d'énergie restent nécessaires pour trois raisons essentielles :

- la fragilité de la sécurité des approvisionnements en énergie fossile et de notre indépendance énergétique ;
- les incidences de l'utilisation de l'énergie sur l'environnement ;

la mondialisation grandissante des problèmes énergétiques, ceci d'autant plus que la consommation mondiale d'énergie devrait augmenter de 50 % au cours des vingt prochaines années.

La relance de cette politique d'économies d'énergies implique une meilleure prise en compte, dans la conduite des politiques publiques, de leurs conséquences en termes énergétiques. Elle nécessite aussi une gestion avisée non seulement de l'offre d'énergie, mais aussi de la demande.

Dans cet esprit, le gouvernement souhaite par l'information, la sensibilisation, mais aussi par le recours à la réglementation ou aux incitations fiscales **orienter les comportements des consommateurs industriels ou particuliers vers des solutions énergétiques optimales.**

Ces actions méritent d'être amplifiées, notamment dans les secteurs du transport et de l'habitat où les «déséconomies» d'énergie sont les plus préoccupantes. A cet effet, des programmes de maîtrise de la demande d'énergie, à l'exemple de celui qui a récemment permis de promouvoir l'usage des lampes à basse consommation, sont en cours de définition.

Ainsi, les transports individuels urbains et les transports routiers de marchandises devraient progressivement supporter les coûts externes nombreux et variés (infrastructures, congestion, insécurité, environnement) qui ne leur sont pas aujourd'hui imputés.

Les modes de transport faisant appel à des énergies diversifiées (véhicules électriques, véhicules au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié) seront encouragés. Les pouvoirs publics devraient faciliter la mise en place des équipements collectifs nécessaires à l'alimentation en énergie de ces véhicules. Le fonds de soutien aux véhicules électriques devrait permettre aux collectivités locales d'acquiescer 1.000 véhicules électriques.

Dans le secteur résidentiel et tertiaire, la réglementation thermique des bâtiments sera renforcée. Elle devrait permettre à l'usager d'être mieux à même d'exercer ses choix énergétiques.

Un programme de maîtrise de l'énergie dans les bâtiments publics et les parcs de véhicules publics sera mis en oeuvre.

Enfin, en vue d'assurer une répartition entre énergies plus conforme à l'optimum économique, le Gouvernement envisage de **corriger les dispositions fiscales qui distordent leur compétitivité relative.**

Votre commission ne peut que se féliciter du programme ambitieux que le Gouvernement compte ainsi mener en matière d'économies d'énergies et dont elle rappelle le caractère urgent.

2. Développer le recours aux énergies renouvelables

Le Gouvernement entend encourager le développement de toutes les formules énergétiques qui ont des perspectives raisonnables de rentabilité. A cet égard, les énergies renouvelables présentent de grandes possibilités.

Grâce notamment à l'hydroélectricité et au bois combustible, la France est aujourd'hui le premier producteur européen d'énergie renouvelable.

En 1993, on évalue à 26 millions de tonnes -équivalent-pétrole notre production d'énergie renouvelable (dont 15 millions de tonnes pour l'hydroélectricité), ce qui est loin d'être négligeable puisque cela représente le tiers de notre production d'électricité nucléaire.

a) Les bio-carburants

La possibilité de pratiquer, sur les terres en jachère, des cultures destinées à des usages non alimentaires a ouvert la voie à la production de bio-carburants (destinés aux transports) et bio-combustibles (destinés au secteur résidentiel et à l'industrie), à partir de céréales ou d'oléagineux.

Rappelons qu'il existe deux filières :

. l'éthanol : utilisé comme bio-carburant, mélangé au super ;

. l'ester de colza : utilisé comme bio-carburant, mélangé au gazole, ou comme bio-combustible, mélangé au fioul domestique.

L'incorporation directe d'éthanol, autorisée à 5 %, pose des problèmes techniques et suscite de nombreuses réticences de la part des constructeurs. L'incorporation d'ETBE dans le super sans plomb, autorisée à 15 %, ne pose pas de problèmes techniques, et s'effectue de manière banalisée. 350.000 hectolitres d'éthanol ont été transformés en ETBE à Feyzin en 1993, pour produire 820.000 hectolitres d'ETBE.

Un arrêté autorise l'incorporation de l'ester méthylique de colza (EMC) à 5 % dans le gazole, de manière banalisée à partir du 31 mars 1994.

L'EMC est fabriqué principalement à Compiègne et Boussens. Les constructeurs automobiles restent cependant très réticents, et les 88.000 hectolitres vendus en 1993 l'ont été principalement sur des flottes «captive».

L'incorporation d'EMC dans le fioul domestique, dont l'autorisation devrait faire prochainement l'objet d'une procédure de notification à Bruxelles, pourrait offrir de nouveaux débouchés.

Des projets d'usine de production d'EMC sont en cours à Rouen, Verdun, et des études préalables sont menées pour une nouvelle unité dans l'est (Metz, Nogent-sur-Seine).

Votre commission insiste pour que les efforts en faveur des bio-carburants soient impérativement poursuivis.

b) Les autres énergies renouvelables

- Le bois est une énergie d'avenir, qui représente d'ores et déjà une fraction non négligeable de la consommation française d'énergie, mais qui souffre de l'inexistence d'une filière intégrée.

- Les énergies solaires et éoliennes resteront marginales en France. Elles doivent cependant être développées dans les départements d'outre mer et disposer d'un marché national pour que nos technologies puissent prendre des parts de marché dans les pays du tiers monde.

3. Permettre le développement de la cogénération

La cogénération consiste à utiliser un moteur thermique, une turbine à combustion ou à vapeur, qui produit simultanément de l'énergie mécanique (transformée le plus souvent en électricité) et de l'énergie thermique récupérée à l'échappement ou au refroidissement des machines.

La cogénération permet donc d'atteindre des rendements instantanés de 80 à 90 % à comparer aux machines classiques dont les rendements atteignent 35 à 50 %.

a) Le bilan des installations existantes

Les éléments disponibles actuellement, en matière de cogénération sont les suivants :

- Le secteur **industriel** concentre le plus grand nombre d'installations pour une puissance de 3.000 MW, essentiellement dans les secteurs de la chimie, des industries agro-alimentaires et du papier carton.

- La cogénération est peu développée dans le secteur **tertiaire**. Cependant, on constate depuis 1991, la multiplication de petites installations utilisant le gaz naturel dans ce secteur, pour une puissance d'environ 55 MW.

- Le secteur des **réseaux de chaleur** représentait en 1990 une puissance de 250 MW, dont 160 MW pour les seules usines d'incinération d'ordures ménagères.

Par ailleurs, un certain nombre d'installations de cogénération ont bénéficié de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le fioul lourd et sur le gaz naturel, conformément à la loi du 30 décembre 1992 portant la loi de finances pour 1993 et au décret du 27 juillet 1993. Au 1er juillet 1994, huit opérations mises en service depuis le mois de janvier 1993 et représentant une puissance de 71 MW ont bénéficié de cet avantage fiscal.

En 1988, la cogénération produisait 2 % de l'électricité produite en France, contre 6,2 % de l'électricité produit par l'Union européenne. Ceci s'explique partiellement par le fait que la cogénération s'est développée chez nos partenaires européens dans un contexte énergétique différent, caractérisé par une électricité plus chère, des centrales thermiques polluantes et un développement accru des réseaux de chaleur.

b) Les perspectives de développement de la cogénération en France

D'après des études effectuées en 1990 dans chacun des secteurs susceptibles de mettre en place des installations de cogénération, le marché de la cogénération en France a été estimé à 6.000 MW à concurrence de : 800 MW dans le secteur tertiaire, de 4.000 à 5.000 MW dans l'industrie, 800 MW dans les réseaux de chaleur et 50 MW dans les usines d'incinération d'ordures ménagères. Cette estimation est antérieure à la loi du 13 juillet 1992 qui prévoyait la disparition des décharges à l'horizon 2005, et devrait ouvrir de nouvelles perspectives de développement à la cogénération.

Ce développement reste lié aux évolutions des conditions techniques et économiques suivantes :

- l'adaptation des modes de financement et de la fiscalité ;
- le développement des débouchés : conditions et tarifs d'achat de l'électricité, développement des réseaux de chaleur ;
- les progrès concernant la qualité de l'offre et, notamment, les techniques de combustion, la complexité technique d'exploitation et la maîtrise de l'impact environnemental.

C L'ADEME - DES CREDITS QUI NE SONT PAS LA HAUTEUR DES AMBITIONS

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) a récemment connu une triple réforme :

- une modification de ses statuts, afin de redéfinir les responsabilités respectives du président et du directeur général ;
- un aménagement de son organisation interne ;
- et la fixation d'objectifs précis, afin qu'elle concentre ses interventions sur les secteurs prioritaires fixés par le gouvernement.

En 1993 et 1994, l'ADEME a centré son action sur quatre programmes prioritaires : déchets, air -effet de serre, transports et énergies renouvelables.

Dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, son action a surtout porté sur les transports, l'habitat et le secteur tertiaire, ainsi que l'industrie.

On a vu, en effet, que les projets du Gouvernement dans ce domaine pour 1995 étaient très ambitieux.

En regard, on peut regretter que la subvention inscrite dans le projet de loi pour 1995 au profit de l'ADEME diminue, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, de 3,3%. Les autorisations de programme progressent cependant de 3,3%.

Les crédits d'intervention de l'ADEME diminuent de façon continue depuis 1990, date à laquelle ses capacités d'intervention dans le domaine de l'énergie étaient deux fois supérieures à celles prévues pour 1995.

II. ASSURER L'AVENIR DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

La substitution du nucléaire au fioul est achevée et sa compétitivité demeure. Mais le nucléaire reste d'autant plus nécessaire qu'il contribue plus que toute autre énergie primaire - hormis l'hydraulique - à la lutte contre l'effet de serre.

A. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE NUCLÉAIRE CIVILE

1. Le cycle du combustible

• L'option du retraitement permet de réduire le volume des déchets disponibles et d'engendrer des économies de combustibles et de frais de stockage.

En effet, le retraitement des combustibles usés, en extrayant les matières fissiles énergétiques, qui représentent plus de 96 % du combustible irradié, permet la réutilisation de l'uranium et du plutonium ainsi extraits, actuellement sous forme de combustible MOX dans les réacteurs à eau pressurisée, ultérieurement dans des réacteurs à neutrons rapides (comme Phénix ou Superphénix).

Actuellement, EDF fait retraiter les deux tiers de son combustible usé. L'usine MELOX de fabrication du combustible MOX sera mise en service en 1995.

● S'agissant du **stockage des déchets** qui ne pourront être retraités, il importe de préparer l'avenir et de ne pas laisser aux générations futures le soin de régler l'héritage du problème nucléaire, en explorant toutes les options possibles. Tel est l'objet de la loi du 30 décembre 1991. Ces options sont :

- la séparation et 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, avec l'implantation de laboratoires souterrains dont la localisation résulte d'une concertation entre le médiateur M. BATAILLE et les collectivités concernées.

● Dans ce domaine du cycle du combustible, le commissariat à l'énergie atomique (CEA) développe des programmes très importants pour l'avenir du nucléaire civil, avec notamment :

- le nouveau procédé modulable d'enrichissement de l'uranium SILVA (Séparation Isotopique par Laser de la Vapeur Atomique d'uranium), dont on attend une réduction considérable des coûts d'enrichissement ;

- le programme SPIN (Séparation et Incinération de déchets à haute activité), dans le cadre de la loi précitée dont l'objectif est de réduire le volume et l'activité des déchets à vie longue.

2. La programmation future des centrales

En ce qui concerne la programmation future des centrales nucléaires, l'effort ne doit plus être quantitatif - puisque nous sommes dans une situation temporaire de légère surcapacité- mais

qualitatif, dans la mesure où il convient de maintenir une très forte exigence en matière de sûreté nucléaire.

La programmation des centrales nucléaires à venir dépendra essentiellement de l'évolution de la demande domestique d'électricité.

Enfin, au début du siècle prochain, il faudra prévoir un déclassement progressif des centrales nucléaires existantes et leur **remplacement** par de nouvelles centrales, ce qui entraînera une nouvelle accélération du programme nucléaire français.

Il nous faut donc profiter de la période actuelle pour préparer les réacteurs du futur nécessaires au renouvellement de l'outil de production à l'horizon du siècle prochain, en conduisant à cette fin les recherches nécessaires.

3. Les réacteurs du futur

Ainsi, c'est conformément aux recommandations du Ministre de l'Industrie en 1991 qu'un ensemble de partenaires, constitué par EDF et les électriciens allemands, ainsi que FRAMATOME et SIEMENS à travers leur co-entreprise NPI (Nuclear Power International), a décidé de créer le réacteur de nouvelle génération : l'EPR ou **European Pressurized Water Reactor**, qui relève de la technologie des réacteurs à eau légère. Les objectifs de l'EPR visent à la fois l'amélioration de la sûreté, en particulier par la réduction par un facteur dix des risques de fusion du cœur, une meilleure compétitivité par une disponibilité accrue, un taux élevé de combustion des combustibles et une utilisation possible du plutonium, un chargement MOX à 50 % du cœur pouvant être envisagé.

Parallèlement, en ce qui concerne la filière à neutrons rapides (surgénérateurs), il convient de poursuivre le projet EFR (European Fast Reactor). Ce projet repose, à la fois, sur des accords entre organismes de recherche. Il rencontre actuellement des difficultés liées, en particulier, au retrait de la Grande Bretagne du projet. Néanmoins, le redémarrage de Superphénix favorisera ce projet.

A cet égard, il faut rappeler en effet que **Superphénix a été formellement autorisée à redémarrer le 3 août 1994**, progressivement et à la condition que toutes les garanties de sûreté soient obtenues à chaque phase.

Le réacteur serait désormais considéré comme un prototype destiné à acquérir des connaissances nouvelles sur une filière de réacteur prometteuse et il ne sera plus destiné spécifiquement à fournir de l'électricité. **Désormais, Superphenix servira essentiellement à évaluer le fonctionnement de ce type de réacteur pour brûler du plutonium et à étudier ses possibilités de destruction de déchets radioactifs de longue vie.**

S'agissant de la filière à neutrons rapides, il faut aussi citer le programme CAPRA (Consommation Accrue de Plutonium dans les Rapides) du CEA, qui permettra de progresser dans la gestion du plutonium, priorité importante des prochaines années.

B LES DOTATIONS BUDGETAIRES EN FAVEUR DU CEA

Dans ce contexte, la subvention de fonctionnement du CEA devrait augmenter de + 2,4 % par rapport aux crédits votés pour 1994, à 3.596,1 millions de francs.

Cette augmentation doit permettre à l'établissement de faire face à la hausse de ses dépenses de personnel. Les départs ne seront cependant pas entièrement compensés (1 remplacement pour 2 départs).

Par ailleurs, il faut souligner la faiblesse et la précarité des financements civils publics des investissements du CEA.

En effet, jusqu'en 1992, le financement de ses investissements civils était assuré par le budget de l'industrie et de la recherche.

En 1993, ils ont été partiellement financés par un compte de privatisation.

Cette débudgetisation, critiquée par le Parlement, a conduit le Gouvernement à revenir à un financement budgétaire plus classique en 1994.

Pour 1995, le seul financement civil public serait issu d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit des privatisations à hauteur de 356 millions de francs, soit le tiers du total des dépenses en capital du CEA.

En outre, 368 millions de francs proviendraient du ministère de la défense, au titre de la recherche duale, mais pourraient être, en réalité d'après des informations récentes recueillies par votre rapporteur, recevoir une affectation militaire, et non civile, pour près de la moitié de cette somme.

On peut craindre que, dans ces conditions, le CEA ne puisse financer correctement ses programmes pour 1995.

Ceci d'autant plus qu'il lui est demandé d'accroître sensiblement ses ressources propres, ce qui s'avère difficile à réaliser.

Aussi, votre commission souhaite que le montant des ressources civiles du CEA soit confirmé et que le financement sur les produits de privatisation soit formellement assuré.

Elle souhaite que, pour 1996, on revienne à des financements budgétaires normaux.

III. CONFORTER LA COMPÉTITIVITÉ DES GRANDS OPÉRATEURS FRANÇAIS

A L'ÉLECTRICITÉ

1. EDF : un opérateur international

Avec une puissance installée de 100.000 mégawatts, Electricité de France a produit 424 milliards de kWh en 1993, soit 20 % de l'électricité ouest-européenne. En 1993, le parc de production comprenait 56 réacteurs nucléaires répartis sur une vingtaine de sites et a fourni 77 % de l'électricité. Le reste de la production est venu des équipements hydrauliques pour 16 %, et des centrales thermiques classiques fonctionnant au charbon, au fuel ou au gaz, dont la part représente 7 %.

● **Le solde exportateur des échanges d'électricité a atteint 61,7 TWh en 1993 (soit une progression de + 18,6 % par**

rapport à 1992). Ce montant correspond à environ 14,5 % de la production domestique.

Ce solde exportateur est le résultat d'exportations à hauteur de 64,9 TWh et d'importations pour 3,2 TWh.

Les importations correspondent pour l'essentiel à des livraisons destinées à satisfaire des besoins de pointe.

Parallèlement, les exportations françaises d'électricité permettent à la France de valoriser ses propres disponibilités nucléaires ainsi que la compétitivité des coûts de production du nucléaire français.

● Partout dans le monde, les systèmes électriques connaissent, depuis quelques années, une évolution très rapide.

Ceci explique que les électriciens des régions où le marché est saturé mais qui disposent de ressources financières, multiplient les initiatives dans les régions à fort potentiel de croissance (notamment Asie, Amérique Latine, Europe du Sud, Maroc).

EDF participe très activement à cette évolution et connaît un fort développement international.

En 1993, l'entreprise a d'ailleurs conforté son rôle d'opérateur actif : concours à la réalisation de la centrale nucléaire de Daya Bay en Chine, participation à des projets de production en Espagne et au Portugal, accords passés pour la réhabilitation du secteur électrique libanais et l'électrification d'un township en Afrique du Sud et poursuite de son engagement pour améliorer la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale.

2. Une amélioration des résultats d'EDF...

Dans un contexte économique peu favorable caractérisé par une croissance très modeste de la consommation nationale d'électricité (0,5 %), Electricité de France a enregistré en 1993, des résultats très positifs.

Avec un chiffre d'affaires de 183,6 milliards de francs, en hausse de 3,5 %, EDF a réalisé un résultat positif (avant

rémunération complémentaire versée à l'Etat) de **3,1 milliards de francs**, contre 2,5 milliards de francs en 1992.

Malgré le ralentissement généralisé de la croissance et la difficulté de réaliser certaines lignes d'interconnexion, les investissements ont atteint un montant de 32,9 milliards de francs, notamment du fait des actions menées à l'égard de la qualité des réseaux et de l'insertion des lignes dans l'environnement. Ce montant d'investissement a été intégralement assuré par l'autofinancement.

Dans ce contexte, l'endettement de l'entreprise a de nouveau diminué sensiblement (**- 18 milliards de francs**) et se trouve désormais ramené en deçà du montant du chiffre d'affaires. Le poids des frais financiers ont continué de se réduire, le ratio des charges financières par rapport au chiffre d'affaires passant de 11,5 % en 1992 à 9,5 % en 1993.

3. ... qui sera obérée par les ponctions de l'Etat

Les ponctions de l'Etat sur les résultats d'EDF devraient être particulièrement nombreuses en raison de certaines dispositions du projet de loi de finances pour 1995 et du projet de loi relatif au développement du territoire.

A ce titre, il faut citer :

- la rémunération de l'Etat au titre de l'exercice 1993, pour 1 milliard de francs ;

- l'augmentation du taux de TVA sur les abonnements : 2,1 milliards de francs (article 7 du projet de loi de finances) ;

- le déplafonnement de la taxe professionnelle : 800 millions de francs sur 1994, et 500 millions de francs sur 1995 (article 9 du projet de loi de finances) ;

- la taxation de la production hydraulique concédée : 950 millions de francs (article 12 du projet de loi de finances) ;

- l'obligation de rachat aux producteurs indépendants diesels : 700 millions de francs en 1994 ;

l'entrée dans le capital de la filiale de production d'électricité de Charbonnages de France : 2 milliards de francs ;

- les charges induites par les dispositions adoptées par le Sénat dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui pourraient s'élever à 2,7 milliards de francs s'il était définitivement décidé de créer une taxe de 4,2 centimes par kilowatt/heure sur l'électricité produite par les ouvrages hydroélectriques implantés sur les voies navigables et de créer une entreprise constituée, à parité, par EDF et la Compagnie nationale du Rhône pour financer la construction du canal Rhin-Rhône.

Dans ces conditions, on voit mal comment EDF pourra remplir les objectifs fixés par le contrat de plan conclu avec l'Etat pour la période 1993-1996.

En 1993, les tarifs de l'électricité ont baissé de 1,25 % en francs constants. EDF a pu réduire son endettement à hauteur de près de la moitié de l'objectif global fixé par le plan.

On a vu cependant que pour assurer l'avenir de la politique nucléaire française et un nécessaire développement international, l'entreprise devra poursuivre ses investissements.

Dans ce contexte, une hausse des tarifs d'électricité est à envisager.

4. La politique de diversification d'EDF et GDF

On constate depuis 1985-1986, l'émergence d'une politique de diversification intégrée dans la stratégie globale d'EDF et GDF.

La diversification de GDF est principalement centrée sur l'exploitation de chauffage et le génie thermique et climatique, où actuellement GDF vise 10 % du marché français en 1997.

La diversification d'EDF concerne trois domaines majeurs : la propreté et le traitement des déchets, l'éclairage public et le câble. Ce sont des marchés des collectivités locales.

L'analyse juridique prouve que les diversifications d'établissements publics titulaires de monopoles ne sont pas contestables si elles s'opèrent dans des activités complémentaires ou annexes à leurs missions et dès lors qu'elles présentent un intérêt direct pour l'amélioration des conditions d'exercice du monopole.

Cependant, les installateurs et fabricants d'équipements, qui regroupent beaucoup de PMI, d'artisans et de puissants groupes sont opposés à cette diversification, au motif qu'elle constituerait une concurrence déloyale d'établissements publics à l'égard du secteur privé.

Dans ce contexte, le ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur a demandé, le 20 juin 1993, à l'Inspection générale de l'Industrie et du Commerce un **rapport sur la politique de diversification d'EDF et de GDF.**

Ce rapport, remis en octobre 1993, par **M. GUILLET**, explique pourquoi EDF et GDF se sont engagés stratégiquement dans la diversification, avec la caution des tutelles. Les raisons essentielles en sont les suivantes :

- l'affirmation des établissements publics comme entreprises ;
- l'émergence du concept de réseaux «multiservices aux collectivités», développé autant par le secteur public (EDF, GDF) que par le secteur privé (Compagnie générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux) ;
- disponibilité d'un personnel techniquement compétent et au contact des collectivités locales ;
- absence de contraintes fortes du point de vue de la rentabilité ;
- crainte de se trouver en position de faiblesse en cas d'ouverture du monopole, vis-à-vis des groupes multiservices.

Le rapport GUILLET propose douze recommandations pour une diversification «maîtrisée et loyale» :

- il convient de marquer une pause ;
- la tutelle doit établir une doctrine et recourir plus fréquemment aux dispositions de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la concentration ;
- la diversification doit être analysée à partir de six critères sélectifs ;
- il faut mieux définir les bases juridiques de la diversification (loi de 1946) ;

il faut améliorer la transparence : EDF et GDF doivent fournir périodiquement des états de diversification ;

les activités de diversification doivent être assurées dans un cadre complètement autonome ;

ceci impose l'essaimage, par opposition à la sous-traitance par l'établissement public ;

- il ne faut pas de diversification à destination directe des particuliers, ceci pour préserver l'artisanat ;

- tout investissement ou prise de participation doit faire l'objet d'une approbation publique et explicite des tutelles ;

la communication d'EDF GDF concernant la diversification doit faire l'objet d'un audit externe ;

il convient d'informer les entreprises, spécialement les artisans ;

- il est nécessaire d'élaborer un code ou une charte du partenariat pour contenir et encadrer la puissance d'EDF GDF dans ses relations avec les autres acteurs des filières gaz et électricité ;

- il convient de mettre en place une voie de recours et de conciliation.

A la suite du rapport GUILLET, le Gouvernement a demandé des avis au Conseil de la Concurrence (sur les aspects de la diversification touchant au droit de la concurrence), au Conseil d'Etat (sur la question du principe de spécialité des établissements publics) et a reçu un rapport de la Cour des Comptes.

Le ministre, dans le courant de l'été 1994, a indiqué les orientations retenues par les pouvoirs publics :

- la priorité du développement international d'EDF et de GDF ;

- l'absence totale de présence des établissements sur les marchés de l'artisanat et des PME PMI ;

- le lien entre l'évolution de l'organisation électrique et gazière française actuellement sous le régime de la loi de 1946 et le développement de la présence des établissements sur de nouveaux marchés.

Le retrait d'EDF et de GDF des secteurs identifiés par le Conseil d'Etat comme incompatibles avec le principe de spécialité est engagé. Ceci concerne la telesurveillance, la cartographie, la domotique, la collecte et la mise en décharge des déchets.

Les règles d'organisation générale et la situation des autres secteurs va relever d'un examen détaillé entre les professions, les établissements publics et l'Etat, en vue de l'installation d'un Observatoire de ces marchés qui sera réuni périodiquement par le ministre.

B LE GAZ

1. L'approvisionnement en gaz

Les importations françaises de gaz, qui couvrent près de 90 % de nos besoins, sont en recul de près de 6 % en 1993.

L'origine de nos importations n'a en revanche pas connu de modification sensible et la part relative des quatre pays fournisseurs traditionnels de la France reste stable, avec 35 % pour la Russie, 31 % pour l'Algérie, 20 % pour la Norvège et 14 % pour les Pays-Bas.

Cette structure de notre approvisionnement gazier ne devrait pas connaître de changements sensibles au cours des prochaines années. La part de la Norvège pourrait cependant légèrement progresser avec la montée en régime progressive du contrat de TROLL.

Il convient, en effet, de noter que les premières livraisons au titre de ce contrat ont débuté en octobre 1993.

2. Les résultats de GDF

Les comptes annuels de GDF, en 1993, confirment les tendances de l'année 1992 avec un retour aux bénéfices. Le **résultat net après prélevement de l'Etat** (575 millions de francs) s'élève à **1,1 milliard de francs**.

Ce resultat est peu significatif de la hausse de profitabilite de Gaz de France en 1993, car il est greve par 4 milliards de francs d'amortissements exceptionnels. A dotations exceptionnelles constantes par rapport à 1993, il serait de l'ordre de 3,4 milliards de francs apres versements de dividendes, montant historiquement très eleve (1,5 milliard de francs en 1992 et 0,9 milliard de francs en 1991).

L'amélioration de la rentabilité hors aléas exceptionnels provient essentiellement du progrès de la marge brute.

La réduction de la dette financière au bilan est de 3,2 milliards de francs contre 3,6 milliards de francs en 1992.

Un important potentiel de resultat apparait pour l'avenir, si la decroissance des charges exceptionnelles prevue se confirme en 1994.

Cependant, le relèvement du taux de TVA sur les abonnements de GDF devrait coûter 500 millions de francs à l'établissement.

Comme pour EDF, on peut se demander comment Gaz de France pourra, dans ces conditions, satisfaire à ses engagements. Ceci est d'autant plus regrettable que son deuxième contrat d'objectifs vient d'être signé en mai dernier.

3. Un contrat d'objectifs ambitieux pour 1994-1996

Un contrat d'objectifs ambitieux a recemment ete signé entre GDF et l'État pour la période 1994-1996.

Il fixe à l'établissement public des objectifs, plus ambitieux que ceux du premier plan. Il s'agit de :

poursuivre la restauration de la situation financière pour aboutir en fin de plan à une dette, nette d'impôt, inferieure aux capitaux propres et à un desendettement de 8,4 milliards de francs ;

· ameliorer la productivite par une baisse moyenne d'au moins 3 % par an du coût propre du kilowatt heure pondéré (hors achats de gaz) et par un développement des ventes de 3 % après corrections climatiques ;

- investir pour l'avenir. Il s'agit d'investir dans les grands projets de transport et de stockage pour un montant d'environ 1 milliard de francs, dans les équipements programmés avec leur maintien en volume, dans les investissements à caractère financier pour un montant de 1,6 à 2,5 milliards de francs en fonction des résultats obtenus par l'entreprise ;

- appliquer des prix de vente adaptés aux réalités économiques.

GDF devra faire bénéficier les consommateurs de la moitié du taux de réduction moyen du coût propre du kilowatt-heure pondéré.

Ce contrat répond aux ambitions de Gaz de France :

- renforcer la qualité du service public en France en améliorant, notamment, la qualité et la sécurité des installations ;

- devenir l'un des premiers opérateurs mondiaux. La diversification des sources et des voies d'acheminement demeure un enjeu majeur. GDF est encouragé à mener une politique internationale qui l'implique aussi bien dans l'aval gazier, par des prises de participation susceptibles de susciter de nouveaux projets de production et de conduire aux meilleures conditions d'achat, qu'en amont, si nécessaire, pour s'assurer l'accès aux ressources.

En outre, dans le cadre de son contrat d'objectifs, GDF s'engage à apporter sa collaboration aux différents organismes en charge du développement économique local :

- élaboration de schémas directeurs «gaz» à l'horizon 2015 ;

- extension des zones desservies dans le respect des impératifs de rentabilité des investissements, l'objectif étant de raccorder 600 communes nouvelles pendant la durée du plan (soit environ 1 million d'habitants).

Gaz de France met en oeuvre des instruments de valorisation du territoire :

- pérennité en matière de péréquation des tarifs ;

- mise en oeuvre d'une garantie de service, après expérimentation de l'amélioration du niveau de la qualité des services offerts.

L'établissement devrait participer au rééquilibrage des activités sur le territoire par l'organisation de structures en faveur de l'espace rural, notamment par l'expérimentation du télétravail.

Enfin, la rénovation du cahier des charges des concessions de distribution publique, les propositions de services adaptés et la mise en place des instances de concertation départementales et régionales viendront enrichir les relations avec les collectivités territoriales.

C LE PÉTROLE

1. L'évolution des approvisionnements

La production française de pétrole poursuit sa chute amorcée en 1988. En 1993, elle s'élève ainsi à 2,7 millions de tonnes.

En 1993, nos approvisionnements en pétrole brut ont baissé en prix mais augmenté en volume.

La part du Moyen-Orient dans nos approvisionnements de pétrole brut a dépassé 50 %. La part de l'Arabie Saoudite a continué à croître pour s'établir à 28,4 %. Celle de l'Iran a fortement augmenté passant de 10,2 % en 1992 à 15,3 % en 1993.

De même, la part de l'Europe occidentale a crû sensiblement, passant de 15,3 % en 1992 à 19,1 % en 1993 en raison de la hausse de la production en Mer du Nord. Cette évolution s'est faite au détriment de l'Afrique, dont la part dans les approvisionnements français est passée de près de 26 % en 1992 à 19,1 % en 1993.

2. L'avenir de l'industrie du raffinage

● Depuis la guerre du Golfe, les prix du pétrole ont glissé : 20,1 dollars le baril pour le Brent en 1991, 19,3 dollars en 1992 et 17 dollars en 1993.

A partir du printemps 1993, les prix du pétrole ont subi un -contre choc mou-. Ils ont fortement baissé pour atteindre 13 dollars durant l'hiver 1993-1994, du fait d'une hausse sensible de la

production hors OPEP (principalement en Mer du Nord) et du refus de l'OPEP de baisser sa production, la demande pétrolière mondiale étant plus faible que prévue.

Les conséquences d'une conjoncture pétrolière très déprimée en 1993 ont été très différentes pour les deux groupes français.

Alors que TOTAL, grâce à l'amélioration des marges de raffinage et à la fermeté du dollar a amélioré ses résultats, qui ont progressé de 3,5 %, à 2,9 milliards de francs, ELF, dont la croissance dans l'amont a été très forte ces dernières années, a été victime de la chute des prix du pétrole et des dépréciations d'actifs qu'elle entraîne. Le résultat net du premier groupe français est en baisse de 82 % à 1,1 milliard.

● L'industrie française du raffinage reste soumise aux trois grandes contraintes suivantes :

- satisfaire à la montée en puissance du supercarburant sans plomb avec une incertitude à terme sur la part résiduelle des «super plus 98 88». Dans ce domaine, une bonne partie des investissements sont réalisés ;

- fournir un gazole en quantité de plus en plus importante avec des caractéristiques de plus en plus sévères pour répondre à une demande de l'industrie automobile qui va devoir satisfaire des normes d'émissions de polluants ;

- enfin, réduire encore la part du fioul lourd dans la production des raffineries, tout en diminuant la teneur en soufre.

● Il faut souligner les gros efforts d'investissements du secteur du raffinage. A cet égard, on observe depuis 1990 une augmentation significative du volume global des engagements des sociétés (2,7 milliards de francs en 1993). Pres de 40 % de ces investissements correspondent à l'ajustement de la production des essences et à la suppression du plomb. Les prévisions pour 1994-1995 se situent dans une fourchette de 3-4 milliards de francs par an.

Au total, les investissements pour faire disparaître le plomb des essences, engagés entre 1985 et 1994, approchent les 6 milliards de francs.

Depuis le debut de l'année 1994, on assiste à une augmentation du prix du petrole brut. Celle-ci explique partiellement la constante degradation de la marge de raffinage depuis cette date, alors qu'elle s'était ameliorée en 1993.

Au-dela, l'industrie du raffinage va devoir encore intensifier son effort d'investissement selon deux axes principaux :

- d'ici 1996, des investissements de l'ordre de 3 à 4 milliards de francs seront nécessaires pour réduire la teneur en soufre du gazole moteur à moins de 0,05% ;
- en matière d'environnement, la réduction des émissions de dioxyde de soufre dans les raffineries et les installations de combustion, entrainera des investissements supplémentaires de plusieurs milliards de francs d'ici l'an 2000.

3. Le relèvement des tarifs de la TIPP

L'article 8 du projet de loi de finances pour 1995 prévoit un relèvement des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) :

- de 20,5 centimes par litre pour le super plombé (soit une hausse de 5,6 %) ;
- de 27,7 centimes par litre pour le super sans plomb (soit une hausse de 8,4 %) ;
- de 1,7 % (soit à hauteur de l'indice des prix) pour les autres produits pétroliers et pour le gaz.

La consommation pétrolière est donc à nouveau mise à contribution pour permettre aux pouvoirs publics de trouver des ressources supplémentaires.

On diminue ainsi l'avantage fiscal dont bénéficie l'essence sans plomb, compte tenu de son taux de pénétration du parc automobile, qui atteint maintenant près de 50 %.

Votre rapporteur regrette cependant que les augmentations soient ainsi inversement proportionnelles à la «propreté» des carburants et qu'elles avantagent

particulièrement le gazole, carburant très polluant en raison de sa forte teneur en soufre.

D. LE CHARBON

1. Les résultats des CDF

En 1993, le résultat final des Charbonnages de France (CDF) après prise en compte des mesures de restructuration, de la subvention et des produits et charges exceptionnelles, s'établit à -2,97 milliards de francs contre - 1,4 milliard de francs en 1992.

En 1994, ce résultat restera marqué, d'une part, par un résultat financier encore négatif, reflet d'un endettement important et, d'autre part, par le poids des charges d'adaptation, conséquence de la politique de déflation des effectifs.

En réalité, en dépit de l'aide publique et de réels progrès de productivité (+ 49 % depuis 1985), la situation financière des Charbonnages de France s'est dégradée ces dernières années en raison, notamment, de la détérioration de son chiffre d'affaires (6,6 milliards de francs en 1993, contre 8,7 milliards de francs en 1988).

L'endettement total des Charbonnages de France est de ce fait passé de 15,2 milliards de francs fin 1986 à plus de 23 milliards de francs à fin 1993 et devrait atteindre près de 24 milliards de francs au 31 décembre 1994.

2. Le pacte charbonnier

Compte tenu des problèmes sociaux et économiques que pose la situation des bassins charbonniers, le ministre de l'Industrie a désigné en décembre 1993 le Préfet Tiéblemont comme médiateur en vue d'établir un dialogue à l'intérieur des Houillères de Bassin et des Charbonnages de France avant d'entreprendre, avec toutes les parties prenantes, un examen des perspectives de l'entreprise charbonnière nationale à court, moyen et long terme.

Dans son rapport, remis en février 1994, M. THIÉBLEMONT demandait le réexamen des prévisions d'effectifs et de production pour 1994, ainsi que l'établissement de perspectives d'avenir pour les Charbonnages de France.

Le ministre a ensuite réuni une Commission, dite de transparence, pour étudier avec les partenaires sociaux toutes les données du dossier charbonnier.

Le 13 juillet 1994, en s'appuyant sur les travaux de la Commission de transparence, le Gouvernement a présenté à la direction et aux organisations syndicales des Charbonnages de France les nouvelles orientations de la politique charbonnière française.

Elle consistent à :

- garantir l'emploi de chaque agent des Charbonnages de France et des Houillères de Bassin jusqu'à l'accès à une mesure d'âge, dans une perspective de fin d'extraction en 2005 sans reprise d'embauche, et avec des ajustements d'effectifs réalisés par mutations internes, et conversions purement volontaires vers d'autres entreprises ;

- à affirmer pour la première fois, la vocation de CDF à produire de l'électricité dans des centrales qui resteront sous contrôle majoritaire des CDF et des Houillères, et où le personnel continuera à bénéficier du statut minier. L'entrée d'EDF dans le capital des centrales, à titre minoritaire (à concurrence de 2 milliards de francs), permettra de conforter encore la pérennité de l'outil industriel.

Ces différents points constituent la trame d'un pacte charbonnier national.

3. Les dotations budgétaires

Le projet de loi de finances pour 1995 modifie considérablement la structure et le volume des subventions CDF.

En effet, le chapitre 45-15 couvrant les charges spécifiques des Charbonnages de France est supprimé et, dans le même temps, l'inscription de plus de 2 milliards de francs de mesures nouvelles est

proposée au titre du chapitre 45 12 «subvention à Charbonnages de France».

La subvention totale à CDF passe ainsi de 6,49 milliards à **4,49 milliards** de francs, ce qui correspond à **une chute des crédits de plus de 30%**.

Cette réduction de la subvention obligera l'entreprise à emprunter davantage.

Cette mesure s'inscrit dans une vaste tentative de redefinition des activités de CDF faisant l'objet du «pacte charbonnier» évoqué ci dessus.

Comme on l'a dit, ce pacte encourage CDF à poursuivre son activité de producteur d'électricité.

Aujourd'hui, CDF est le deuxième producteur d'électricité après EDF (28 % de l'électricité d'origine thermique distribuée par EDF provient des neuf centrales de CDF). Ces centrales représentent une puissance installée de 2.350 Megawatts.

En 1993, la vente d'électricité a représenté 3,4 milliards de francs de chiffre d'affaires (contre 2,2 milliards l'année précédente). Elle constitue désormais l'activité principale du groupe.

En outre, CDF sera encouragé à poursuivre son effort dans le domaine de l'ingénierie.

*

* *

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 1995.