

Paris, le 6 mars 2003

DEBAT NATIONAL SUR LES ENERGIES : QUELS ENJEUX POUR LES ENTREPRISES FRANCAISES ?

Annoncé par le Président de la République, le débat sur les énergies lancé par le gouvernement français constitue en quelque sorte une première dans la forme. En effet, si chaque changement de législature implique un débat sur les perspectives et les choix énergétiques, celui-ci était jusqu'à présent circonscrit au seul Parlement. Le gouvernement a pris en l'occurrence la décision de l'ouvrir à l'« opinion publique la plus large ».

Ce débat est toutefois particulièrement dépendant du cadre européen : outre le livre vert de la Commission européenne sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Europe, publié en août 2002, un ensemble de textes est en effet venu poser les limites des choix que peuvent dorénavant effectuer les Etats membres.

Paradoxalement, il est lancé alors que, contrairement à l'obligation qui lui est faite par la réglementation européenne, la France ne dispose d'aucun scénario énergétique validé par ses pouvoirs publics. Le dernier scénario élaboré par le ministère de l'Industrie remonte au début de l'année 2000 et a été contesté par d'autres instances appartenant à la sphère de l'Etat. Il aurait en outre dû être réactualisé en raison des évolutions intervenues depuis tant en termes d'offre que de demande d'énergie. Cette absence de données est particulièrement dommageable pour l'ensemble des consommateurs puisqu'elle les prive des informations statistiques nécessaires à la transparence des marchés. Elle rend en outre l'exercice périlleux en même temps qu'elle le soumet à des influences diverses en l'absence des références rationnelles qui devraient prévaloir.

Le débat qui s'ouvre est crucial pour les entreprises : leur compétitivité est en effet étroitement dépendante de la fiabilité et du coût de leur fourniture énergétique. Toutes les entreprises sont concernées, quel que soit leur secteur d'appartenance, et plus particulièrement bien sûr les électro-intensives.

Le MEDEF s'y impliquera donc fortement, que ce soit au niveau national ou, à l'occasion des six débats régionaux programmés, à travers ses réseaux territoriaux.

I. LA POLITIQUE D'OFFRE : DES PRIORITES STRATEGIQUES POUR L'AVENIR

Bien qu'elle n'ait disposé que de modestes ressources en énergie fossile aujourd'hui épuisées, la France a pendant longtemps bénéficié d'une situation relativement privilégiée qui lui a notamment permis d'attirer des activités industrielles nouvelles sur son territoire et de préserver des activités anciennes. L'option nucléaire a mis en effet ses besoins d'approvisionnement en électricité à l'abri des aléas géopolitiques et l'a autorisée à réduire ses sorties de devises. La France est même devenue excédentaire et exportatrice d'électricité.

La France est en revanche totalement dépendante de ses fournisseurs pour le pétrole, le gaz et le charbon, dont les gisements mondiaux sont dans l'état actuel des connaissances respectivement évalués à 45,60 et 250 (voire 300) ans.

Si, selon les experts du Conseil mondial de l'énergie, nous pouvons attendre à horizon de cinquante ans autant de progrès technologiques que nous en avons connu depuis 1950, les délais dans lesquels ces progrès peuvent devenir opérationnels sont incertains : c'est le cas de l'hydrogène, c'est également le cas pour la quatrième génération des programmes nucléaires.

Or, plusieurs années d'immobilisme ont placé la France dans une situation d'urgence : urgence de son adaptation au nouveau contexte réglementaire et à la pression des contraintes environnementales, urgence de la mise en œuvre de l'ouverture des marchés à la concurrence...

Le débat lancé par le gouvernement pose un certain nombre de questions : au moment où certains pays européens (Finlande, Suède, Grande-Bretagne) reviennent vers le nucléaire ou prolongent leurs programmes nucléaires, notamment en raison du bilan positif de cette filière en terme d'effet de serre, la France peut-elle remettre en cause ses grandes options en matière d'offre énergétique ? Peut-elle, compte tenu de ses contraintes économiques, se lancer dans un ambitieux programme d'énergies renouvelables (ENR) ?

1. Un débat encadré par des textes européens sur l'énergie et sur l'environnement

La directive européenne de 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables (ENR) sur le marché intérieur de l'électricité fixe un objectif de 21% d'énergies renouvelables à l'horizon 2010. Cet objectif est principalement motivé par des considérations environnementales (réduction des gaz à effet de serre) et en partie - mais en partie seulement - par des raisons de sécurité des approvisionnements de l'Europe.

- Relativement bien placée par rapport aux autres Etats membres en raison de la part du nucléaire (80%) dans sa production d'électricité, la France bénéficie également jusqu'à présent d'une forte capacité de production d'électricité à partir d'hydraulique (15% de la production nationale). Elle va toutefois se trouver confrontée à une situation paradoxale : d'une part, elle devra réduire sa production d'hydroélectricité en raison d'une autre directive européenne, relative celle-ci à la gestion de la ressource en eau (et à la nécessité qui en découle d'approvisionner les cours d'eau et de rivières en eau pure...), d'autre part elle devra financer la production d'électricité à partir d'énergies d'appoints, incapables de satisfaire les besoins des pointes de demande en raison de leur caractère aléatoire

- Cette directive sur les énergies renouvelables soulève d'autres difficultés d'application: elle repose sur le développement d'énergies de substitution qui se heurtent à des problèmes de gisement (cas de la biomasse auquel le secteur des papiers est farouchement opposé), de réglementation (exploration de voies nouvelles concernant l'utilisation de l'énergie dans les déchets) , de politiques d'incitation (usage privilégié du gaz pour satisfaire les plafonds d'émission des polluants)...
- Les ENR sont financées en France par une taxe prélevée sur les consommations. Elles font l'objet de plusieurs critiques (fiabilité technique, dépendance de la France à l'égard d'opérateurs étrangers...) mais leur développement est considéré aujourd'hui comme inéluctable compte tenu, d'une part de la directive citée plus haut, d'autre part de considérations idéologiques. Dans le cadre réglementaire actuel, ce développement donne lieu à une dérive préoccupante des coûts, soulignée par la CRE, autorité de régulation de l'électricité et du gaz : déjà estimée à 3,3 euros par MW/heure pour 2003 (année de référence 2001), la contribution des consommateurs devrait augmenter de 60% en 2004 sous l'effet d'une part, de l'évolution du parc éolien et du développement de la cogénération, d'autre part des effets du tarif dit de première nécessité.
- La commission propose par ailleurs une directive sur la cogénération pour économiser l'énergie et lutter contre le changement climatique. Dans l'état actuel du texte, nous pouvons craindre que les modes de production français soient désavantagés par rapport aux techniques développées par d'autres Etats membres. Enfin, cette directive pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour les entreprises consommatrices si les conditions de rachat actuelles étaient maintenues à l'issue des contrats en cours, compte tenu des incidences de la taxe évoquée ci-dessus.

2. Une ouverture à la concurrence des marchés énergétiques qui s'accélère:

Si le concept d'Europe de l'énergie a commencé à émerger, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore, malgré les textes, autant de marchés que de pays membres.

Alors que la Directive de 1996 sur l'électricité a été transposée en droit français par la loi du 10 février 2000, la directive de 1998 relative à la libéralisation du gaz ne l'a été que le 3 janvier 2003 (loi relative aux marchés du gaz et de l'électricité et aux services de l'énergie), c'est à dire alors même qu'une proposition modifiée relative à l'accélération des processus d'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz est en cours de finalisation.

En raison du caractère spécifique du « bien énergie », l'ouverture à la concurrence des marchés engendre un certain nombre de contraintes pour les entreprises françaises, productrices et consommatrices. S'il n'a cessé de soutenir l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie car celui-ci devrait servir la compétitivité des entreprises, le MEDEF considère toutefois que la réussite de cette libéralisation est conditionnée par :

- la nécessaire clarification des rôles des différents acteurs de la chaîne gazière (l'opérateur d'infrastructure, le fournisseur, le client éligible) ; ces termes appellent en outre des définitions précises.
- la séparation entre les activités de gestionnaire de réseau et autres services essentiels et de fournisseur d'énergie. Cette séparation doit être complétée par une clarification de l'organisation de la filière et des responsabilités en terme de

sécurité d'approvisionnement et d'investissements et la création d'un véritable organe de contrôle et d'arbitrage sur tous les services essentiels.

De manière plus générale, le MEDEF considère que le développement de la concurrence doit conduire à :

- Confirmer le rôle d'arbitre opérationnel de la CRE pour veiller à l'égalité de traitement de tous les utilisateurs des services essentiels : transports, services de modulation associés et développement des infrastructures, pour l'électricité et le gaz, terminaux méthaniers, stockages, pour le gaz.
- Accroître, tant pour le marché de l'électricité que pour celui du gaz, les pouvoirs et les moyens de l'autorité régulatrice ainsi que la transparence de son fonctionnement.
- Limiter les risques d'empilement des coûts de gestion liés au passage d'un réseau à l'autre. Le MEDEF souhaite en particulier que l'évolution de la tarification du transport intègre le souci de ne pas détériorer la compétitivité des consommateurs déjà installés.

Ces dispositions devraient contribuer à permettre l'émergence d'un véritable marché concurrentiel.

3. Les attentes du MEDEF

□ Assurer aux entreprises des prix de l'énergie compétitifs :

Le prix de l'énergie conditionne la compétitivité des entreprises. Or tous les grands opérateurs annoncent que les tarifs ne pourront qu'augmenter en raison notamment du renouvellement nécessaire des équipements. Il est fondamental d'éviter toute dérive des tarifs annexes à la fourniture d'énergie, d'autant que celle-ci est déjà considérée comme plus chère en Europe que dans les autres régions développées.

- *Mettre en œuvre une véritable concurrence* : le MEDEF est particulièrement attentif aux mécanismes de mise en œuvre d'une véritable concurrence assise sur la transparence des marchés. Il soutient en conséquence le principe d'une autorité de régulation forte et souhaite un développement optimal des infrastructures, condition sine qua non de la fluidité des échanges. Il souhaite que les producteurs énergétiques français voient leur situation renforcée par l'ouverture des marchés européens. Dans cette perspective, il sera exigeant sur la réalité de l'ouverture des marchés dans les autres Etats membres.
- *Maîtriser le coût de développement des énergies renouvelables* : le MEDEF est opposé à tout risque de dérives des coûts de la fourniture électrique attachés au développement de la cogénération et des ENR . Ces dernières nécessitent en outre des installations et des raccordements complémentaires dont les coûts n'ont pas encore été évalués. Le MEDEF est par ailleurs favorable à l'exploration de voies nouvelles telles que l'utilisation de l'énergie contenue dans les déchets. Il soutient également le principe d'une instauration de certificats verts qui permettraient au consommateur de choisir sa source d'énergie tout en en payant le juste prix et qui éviteraient de faire peser ce choix sur l'ensemble de la collectivité. De même, le MEDEF privilégie la procédure des appels d'offres par rapport à la pratique actuelle de prix de rachat garantis imposée à l'opérateur public.

□ Garantir la sécurité énergétique de la France et de l'Europe.

Le MEDEF considère qu'il serait dramatique de laisser croire que la filière ENR peut se substituer à la filière nucléaire. L'efficacité économique en matière de fourniture électrique à usage industriel implique que le parc de production puisse s'adapter parfaitement à la courbe de charge. Il est manifeste que de ce point de vue, toutes les sources d'énergie ne sont pas substituables. Le MEDEF ne méconnaît pas les problèmes que la filière nucléaire doit encore résoudre, notamment en ce qui concerne les risques de prolifération et de sécurité. Il considère également que la question des déchets demeure prioritaire. Il suit néanmoins avec intérêt les travaux conduits dans le cadre européen (EPR) et les promesses de la future génération de réacteurs, moins consommatrice en uranium, meilleure éliminatrice de ses propres déchets à vie longue et réductrice des risques d'incident ou de prolifération.

□ ***Renforcer le programme de recherche sur les nouvelles énergies :***

Pour répondre aux inquiétudes que soulève la filière nucléaire, il est indispensable que cette dernière intensifie ses efforts de recherche et d'innovation, notamment en ce qui concerne le traitement de ses déchets et les risques de prolifération. Parallèlement la France se doit d'être davantage présente dans les recherches relatives à l'utilisation de l'hydrogène et des piles à combustible. De même la filière solaire devrait être davantage développée.

□ ***Préserver la rentabilité des entreprises.***

L'impact sur la rentabilité des entreprises des décisions qui seront prises en matière de politique énergétique doit être pris en compte. Ce principe doit prévaloir pour les décisions de l'Etat. Il serait souhaitable que cela soit également le cas dans les arbitrages commerciaux de court terme des opérateurs (priorités qu'ils pourraient accorder à l'exportation en raison de tarifs plus élevés, choix et localisation des investissements..), en raison du caractère « électro-sensible » de l'industrie française.

II. L'ACTION SUR LA DEMANDE

L'action sur la demande poursuit deux objectifs : réduire le niveau de la consommation – et donc contribuer à la sécurité des approvisionnements – et satisfaire les obligations contractées dans le cadre international, notamment en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique. Elle doit être respectueuse des contraintes économiques.

L'industrie française a déjà consenti des efforts importants en terme d'efficacité énergétique. En effet, selon les nomenclatures utilisées, les émissions de CO2 avaient diminué de 12% (Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre-MIES) ou 15% (Comité ad hoc des Nations Unies- CCNUCC) en 2000 par rapport à 1990. Ces résultats sont insuffisamment mis en exergue et l'industrie demeure la cible prioritaire des pouvoirs publics dans les politiques de réduction des émissions de gaz. Aussi le MEDEF s'était-il battu contre le principe de l'éco-taxe qu'il jugeait parfaitement contraire à la compétitivité des entreprises françaises autant qu'inopérant au regard des objectifs poursuivis. Il a obtenu gain de cause.

L'accord du gouvernement sur le principe d'une démarche volontaire, obtenu en juillet 2002, va dans le bon sens car il place les entreprises face à leurs responsabilités. Dans le cadre de l'association AERES créée à cette fin, les entreprises les plus émettrices sont en train de prendre des engagements de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre et se préparent à la mise en place du futur marché de quotas d'émission. Les petites et

moyennes émettrices vont pouvoir, sous l'égide du MEDEF et par le biais de leurs fédérations ou syndicats professionnels, s'engager dans la mise en œuvre de moyens de réduction de leurs consommations énergétiques avec le soutien financier et technique de l'ADEME. Ces deux démarches initiées et soutenues par le MEDEF doivent permettre de démontrer la plus grande efficacité des mécanismes de flexibilité par rapport à tout instrument autoritaire.

1. la multiplication des réglementations

L'action sur la demande d'énergie est d'origine essentiellement environnementale. Après l'abandon progressif de la politique d'efficacité énergétique, c'est en effet par le biais des réductions d'émission que la demande s'est trouvée progressivement contrainte. Le texte fondateur est bien entendu celui des accords de Kyoto signé par la France. Cet engagement international de l'Etat se traduit au niveau national par le Plan national de lutte contre l'effet de serre (PNLCC) qui s'impose aux acteurs privés..

En complément, un certain nombre de textes vont agir sur la demande. Il s'agit essentiellement de textes d'origine communautaire : des directives européennes sont en cours d'adoption ou de transposition.

- la directive sur les permis d'émission dite «trading » est en cours d'élaboration, Elle vise principalement à créer un marché de permis négociables. Des quotas seront alloués aux entreprises (la répartition entre droits gratuits et mise aux enchères fait encore l'objet de débats entre la Commission et le Parlement). En contre partie, ces entreprises devront réduire leurs émissions soit sous peine de devoir acheter de nouveaux permis, soit de s'exposer à des pénalités.
- la directive «plafonds nationaux d'émission" fixe les plafonds d'émissions nationaux pour certains polluants atmosphériques à partir de 2010. Elle vise quatre polluants : l'ammoniac (NH₃), le dioxyde de soufre (SO₂), les composés organiques volatils (COV) et les oxydes d'azote (NO_x). Cette directive pose des exigences plus sévères que le protocole de Göteborg que la Commission européenne n'a pas signé. Elle est en cours de transposition dans des conditions particulièrement pénalisantes pour une grande partie de l'industrie française.
- Le Programme « clean air for Europe » (CAFE) qui vise à élaborer une stratégie européenne de révision des niveaux des plafonds nationaux d'émission et l'extension éventuelle de la politique communautaire à de nouveaux gaz identifiés comme « dangereux pour la santé humaine et l'environnement » viendra également compléter et sans doute durcir l'arsenal des dispositions qui fixent déjà les niveaux d'émissions de polluants autorisés.

L'ensemble de ces textes induit le renforcement de l'efficacité énergétique des process.

2. un exemple de politique sur la demande : les transports

Le cas des transports est également éclairant : le livre vert sur les transports publié par la Commission était largement inspiré par les tenants des thèses environnementalistes et tendait à réduire les émissions de GES dans des proportions importantes . Ce faisant, il préconisait la primauté des transports collectifs sur les transports individuels . Dans le cadre national, un rapport dit rapport Martin avait il y a quelques années défendu les mêmes thèses. Ces deux approches impliquent des évolutions substantielles sur les transports individuels et suggèrent que, soit sous la forme de taxes supplémentaires,

soit sous la forme de réglementations nouvelles, l'option transport individuel soit progressivement dissuasive.

Le MEDEF observe qu'un certain nombre d'entreprises ont mis et mettent en place des solutions alternatives efficaces et beaucoup moins contraignantes (co-voiturage, intermodalité...) qui pourraient sans trop de difficultés être étendues. Il souligne également qu'en France le développement de l'intermodalité se heurte à des difficultés parfois insurmontables (défaut d'équipement de traction de l'opérateur public, absence de plate-formes, coûts exorbitants, conflits sociaux... détériorant fortement la fiabilité de l'ensemble). L'Etat souvent prompt à désigner les entreprises comme facteurs de pollution n'aide pas ces dernières à les réduire dans le domaine des transports...Ce sont les entreprises elles-mêmes (constructeurs automobiles, pétroliers, industriels...) qui investissent dans la recherche de procédés et de méthodes leur permettant de réduire l'impact de leur activité ou des produits qu'elles mettent sur le marché.

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire des marchandises, que le MEDEF attend, conditionnera l'amélioration de la qualité de l'offre de service indispensable au développement de l'intermodalité.

3. Les attentes du MEDEF :

□ *Obtenir un débat objectif et transparent:*

Un sondage réalisé par le MINEFI en novembre 2002 sur le thème «les Français et l'énergie» illustre le déficit d'information des Français sur les questions énergétiques. Il met également en exergue leurs attentes à l'égard d'une politique énergétique soucieuse de la protection de l'environnement. Ce sondage montre surtout les erreurs et contre-sens qu'ils commettent sur l'attribution des responsabilités relatives au changement climatique. Le secteur nucléaire, l'industrie sont ici particulièrement visés. Le risque qui en résulte est qu'à défaut d'une pédagogie objective, les résultats de la consultation organisée par le gouvernement ne soient totalement erronés.

Le MEDEF souhaite en conséquence qu'en direction des Français le gouvernement organise et structure une information relative aux véritables enjeux du débat lui-même et à la dénonciation des idées fausses. Il appuiera cette action à travers l'ensemble de ses réseaux.

De même, le MEDEF attend que le gouvernement clarifie les conditions de l'insertion du débat dans le processus de décision politique et la préparation de la prochaine loi d'orientation énergétique.

□ *Assurer une plus grande cohérence entre les politiques énergétiques et environnementales :*

Il est indispensable de mettre en cohérence les deux démarches sur la base de l'analyse des rapports coûts/efficacité et des analyses de cycles de vie. A titre d'exemple, le secteur de l'acier, pris sous le seul angle de ses consommations d'énergie, ressort comme un important contributeur à l'effet de serre et à la consommation d'énergie. Mais l'acier n'est pas ou est peu substituable dans la fabrication de certains équipements de dépollution, de transports collectifs ou dans la construction de bâtiments économes. La politique en matière de transports devra également s'articuler de manière cohérente avec les politiques énergétiques et environnementales.

- ***Privilégier la fixation d'objectifs plutôt que la réglementation pour optimiser le rapport coût/efficacité:***

Compte tenu de l'extrême complexité et du caractère illisible de la réglementation actuelle et du poids déjà excessif de la fiscalité dans le domaine de l'énergie, l'Etat doit privilégier les instruments de flexibilité tels que les accords volontaires, la mise en place d'un marché de permis d'émission...par rapport à tout mécanisme autoritaire.

Le MEDEF se félicite de la méthode retenue par le gouvernement pour arrêter ses décisions dans différents domaines qu'il juge, avec raison, stratégiques : élaboration d'une Charte de l'Environnement, préparation de la stratégie nationale du développement durable, débat national sur les énergies. Il lui paraît néanmoins nécessaire de clarifier leur articulation et d'être particulièrement attentif à la cohérence de l'ensemble.

