

No. 973

Istituto Affari Internazionali

Table Ronde sur la politique
communautaire de l'énergie

(Rome, 25-26 octobre 1968)

Les perspectives économiques et institutionnelles d'une
politique communautaire de l'énergie

par

Fernand SPAAK

Directeur Général de l'Energie à la
Commission des Communautés Européennes

Le rapport de M. SALSANO donne une vue très claire des besoins futurs en énergie des pays de la Communauté européenne et des diverses tentatives qui ont été faites en vue de résoudre les problèmes de politique économique que pose le secteur de l'énergie en Europe.

En guise d'introduction, il est cependant utile de rappeler que, depuis le 7 juillet 1967, les organes exécutifs des trois Communautés ont été fondus en une Commission unique. Celle-ci a repris et exerce effectivement les compétences spécifiques des Commissions de la CEE et d'EURATOM, ainsi que celles de la Haute Autorité de la CECA. En suivant les lignes tracées par le Protocole d'accord de 1964, elle s'est penchée, en même temps, sur les problèmes de la politique énergétique commune.

Dans une première étape, elle a procédé à une analyse de la situation présente du marché de l'énergie, destiné à servir de base de référence pour ses travaux futurs. A la fin du mois d'octobre, elle va procéder à un premier examen de ce document avec les représentants des Etats membres.

Ultérieurement - et dans un délai qu'elle espère assez rapproché - elle présentera au Conseil des propositions d'ensemble sur les objectifs et les moyens d'une politique commune.

L'objet du présent rapport est de tracer les perspectives économiques et institutionnelles d'une politique communautaire de l'énergie qui prenne sa place à côté des autres politiques prévues par les Traités. Une première partie sera consacrée à l'aspect économique, successivement pour chaque forme d'énergie, la deuxième partie étant réservée à l'examen des questions d'ordre institutionnel à résoudre pour pouvoir réaliser une politique commune.

./.

I. Les problèmes économiques de l'énergie

A. Nécessité d'une politique commune de l'énergie

Une première question à se poser est de savoir pourquoi les pays de la Communauté Européenne devraient avoir une politique commune de l'énergie, alors que les Traités ne le prévoient pas.

Peut-être est-ce par un simple accident de l'histoire que l'énergie dans son ensemble n'a pas été choisie comme l'un des points de cristallisation de l'unification européenne, au même titre que le charbon, l'acier, l'énergie nucléaire ou l'agriculture. Néanmoins, la politique de l'énergie n'est pas totalement absente des Traités, elle est implicitement appelée par eux, car elle est nécessaire à la poursuite des objectifs qu'ils fixent.

L'expansion économique n'est en effet possible que si l'on dispose d'énergie en quantités suffisantes et aux conditions de prix les meilleures, afin d'élever la productivité et abaisser les coûts de production. Il importe, par ailleurs, de veiller à la régularité de cette expansion et d'éviter les mutations brusquées qui compromettraient l'équilibre du secteur énergétique et de l'ensemble de l'économie .

L'énergie joue un rôle de plus en plus grand pour l'amélioration des conditions de vie, et les exigences de commodité d'emploi, de propreté et de salubrité ainsi que de bas prix se font de plus en plus pressantes. L'énergie est un facteur de promotion sociale, dans la mesure où elle permet une mécanisation plus poussée, mais il importe aussi que cette promotion s'étende aux travailleurs des industries énergétiques.

L'énergie intervient pour 6 % environ à la constitution du produit national brut (aux prix du marché). Les investissements du secteur représentent près de 15 % de la valeur annuelle des investissements industriels. En raison de leurs effets multiplicateurs sur d'autres

./.

secteurs, et des conséquences que pourraient avoir, dans le secteur énergétique lui-même, les doubles emplois ou des erreurs d'appréciation, une coordination de ces investissements apparaît souhaitable. En outre, ces investissements dépendent pour une grande part de décisions des pouvoirs publics : il faut éviter que la fixation des programmes et leur réalisation soient influencées par des considérations budgétaires ou d'ordre conjoncturel dans un sens qui pourrait compromettre le développement des industries de l'énergie.

Le secteur énergétique fait largement appel à la recherche scientifique et technique, et les perfectionnements qu'il en retire lui permettent, à son tour, de répondre aux exigences de progrès des secteurs utilisateurs.

Enfin, l'énergie importée représente dès à présent plus de la moitié de l'approvisionnement de la Communauté et près de 15 % de la valeur totale de ses importations. Ainsi, la politique de l'énergie affecte directement les relations entre la Communauté et les pays tiers, notamment les pays en voie de développement.

La politique de l'énergie doit donc tendre à la réalisation d'un optimum dans l'approvisionnement et dans l'utilisation des ressources en capital et en main d'oeuvre de ce secteur. Elle doit être commune, en raison des liens étroits qui existent entre les marchés des six pays membres : un cloisonnement entre ceux-ci, par ses répercussions chez les consommateurs, entraverait la réalisation du marché commun général. L'examen de la situation des différents secteurs ne fera que confirmer ce point de vue.

B. Les objectifs de la politique énergétique

Le protocole d'accord d'avril 1964 a défini comme objectifs auxquels devra satisfaire la politique commune de l'énergie, le bas prix et la sécurité de l'approvisionnement. En outre, il a indiqué que ces objectifs devaient être atteints dans la stabilité, ce qui implique

./.

le caractère progressif des substitutions qui seront nécessaires pour les réaliser. Il s'agit maintenant de déterminer la portée de ces objectifs, afin de les combiner en un faisceau convergent, dans une perspective à la fois évolutive et dynamique.

Un approvisionnement à bon marché

La notion économique d'approvisionnement à bon marché ne se borne pas à la recherche immédiate du prix le plus bas. Elle se situe dans une perspective plus large, qui se préoccupe de l'intérêt à long terme du consommateur. Il faut donc choisir l'approvisionnement qui comporte le moindre coût pour la collectivité et considérer non seulement le prix de marché de l'énergie, mais également les coûts sociaux qui doivent lui être imputés, ou encore son incidence sur les échanges avec les pays tiers.

Dans le cadre des bas prix à long terme ainsi défini, le consommateur pourra choisir entre les énergies celle qui lui est offerte dans les conditions les plus avantageuses. Il convient pour cela que les prix de marché puissent jouer leur rôle naturel et que les éléments multiples tel que taxes, aides et autres mesures d'intervention qui empêchent leur confrontation, soient supprimés ou harmonisés.

La sécurité de l'approvisionnement

L'énergie est un produit dont la demande ne peut être différée en l'attente d'une situation plus favorable des marchés. L'insuffisance des ressources énergétiques de la Communauté exige qu'une attention vigilante soit portée à la sécurité de l'approvisionnement et les événements de l'an dernier en ont, une fois encore, montré l'importance. Il n'est d'ailleurs pas besoin de rappeler que cette exigence a été particulièrement ressentie en Italie depuis longtemps, puisqu'en 1953 ce pays dépendait déjà de l'extérieur à raison de 52 %, pour son approvisionnement en énergie, alors que ce n'est que depuis 1966 que le même degré de dépendance a été atteint pour l'ensemble de la Communauté.

... ./.

Ce problème de la sécurité doit être analysé de manière approfondie afin de n'en négliger aucun aspect, et de prendre toutes les mesures nécessaires pour obtenir une garantie satisfaisante de l'approvisionnement. Les risques à considérer sont en effet de deux ordres : il y a le risque physique d'interruption des fournitures, et le risque économique de l'évolution défavorable des conditions d'approvisionnement. Dans l'un et l'autre cas, il faut déterminer la probabilité du risque et les circonstances dans lesquelles il pourrait intervenir, et l'ampleur de ses effets. Dans un deuxième stade, il faut ensuite rechercher les actions à entreprendre soit à titre préventif, soit pour remédier à une situation de crise, et évaluer leur coût.

Ces divers éléments permettront d'apprécier le niveau des risques qui doivent être couverts et la charge d'assurance qui peut être supportée à cette fin par l'économie de la Communauté.

Un autre aspect du problème de la sécurité est le risque de voir se développer des positions dominantes dans le secteur de l'énergie et plus particulièrement dans le chef d'entreprises dont les centres de décision sont extérieurs à la Communauté. Il faut cependant se garder, dans ce cas, d'un réflexe élémentaire d'autarcie : la Communauté dépendra en tous cas de l'extérieur pour son approvisionnement en énergie, et ces entreprises lui apportent une contribution importante et à certains égards irremplaçable. Notamment, par l'intégration géographique de leurs activités, elles assurent une diversification des sources d'énergie qui renforce la sécurité physique de l'approvisionnement.

Progressivité des substitutions et stabilité

Ces objectifs secondaires, ou ces modalités de réalisation des objectifs de bas prix et de sécurité, découlent de la dépendance de la politique énergétique vis-à-vis de la politique économique générale, de la politique sociale et de la politique régionale.

./.

La politique de l'énergie ne trouve pas sa fin en elle-même, mais dans la nécessité de réaliser l'expansion économique et l'élévation des niveaux de vie, prévues par les Traités. Si nécessaires soient-elles, les adaptations auxquelles il faudra procéder dans certains secteurs pour atteindre les buts du bas prix et de la sécurité, ne pourraient compromettre l'équilibre économique et le progrès social dans les régions touchées. Une prévision d'ensemble apparaît donc nécessaire pour permettre d'effectuer graduellement ces mutations et limiter le risque de perturbation des marchés.

C. Les problèmes posés par les différentes formes d'énergie

Il n'est pas possible de fixer arbitrairement le rôle que jouera chaque forme d'énergie dans l'avenir, mais on peut, au regard des objectifs rappelés ci-dessus, indiquer suivant quelles tendances pourrait se réaliser leur développement.

1. Le charbon

Le charbon communautaire, caractérisé par un fort coefficient de main d'oeuvre et un prix de revient élevé, est engagé dans un processus de régression qui apparaît irréversible. Ne pourront subsister que les sièges d'extraction qui auront pu rationaliser leur production et réduire leurs coûts.

Deux questions fondamentales se posent donc. La première est de savoir jusqu'à quel niveau on peut raisonnablement accepter que diminue la production. La solution de ce problème devra se situer à un point d'équilibre, entre les exigences suivantes :

- a) Un niveau de prix correspondant à l'objectif du bas prix à long terme de l'énergie.

Il semble dès à présent que le "noyau compétitif", c'est-à-dire la fraction de l'industrie charbonnière capable de faire face par elle-même à la concurrence des énergies importées, soit

./.

assez réduit. Des mesures permettant de compenser l'excédent des coûts devront donc être envisagées, s'il est jugé nécessaire de maintenir des capacités de production plus fortes.

b) La sécurité de l'approvisionnement

La contribution que le charbon peut apporter à la sécurité de l'approvisionnement se limite en fait aux secteurs des foyers domestiques, de la cokéfaction et des centrales électriques.

Dans le premier cas, le besoin de sécurité est déterminé par les délais nécessaires au remplacement des équipements de chauffage au charbon par d'autres appareils utilisant des énergies moins chères. Le développement du gaz naturel dans une grande partie de la Communauté offre d'ailleurs une garantie de sécurité des fournitures aussi satisfaisante, pour ce secteur, que l'utilisation de charbon indigène.

Les charbons à coke importés couvrent environ 12 % des besoins de la sidérurgie, et proviennent principalement des Etats-Unis. Les prévisions qui peuvent être faites sur l'évolution mondiale des besoins en charbon à coke, compte tenu des ressources existant aux Etats-Unis, font qu'une augmentation sensible des importations de la Communauté ne peut être envisagée sans risques. Elle pourrait susciter des difficultés d'approvisionnement sur un plan mondial, qui se traduiraient par un relèvement des prix du charbon américain. Par ailleurs, l'éventualité d'une hausse des frais d'extraction dans ce cas ne doit pas être exclue.

Pour les centrales électriques, le problème se pose encore différemment, car elles peuvent en principe utiliser n'importe quelle énergie. Toutefois, le parc de centrales mixtes, pouvant brûler alternativement l'un ou l'autre combustible, ne représente qu'une fraction relativement faible de l'équipement (1). Pour la majeure

(1) Les centrales mixtes représentent le quart de l'équipement des services publics dans la Communauté.

partie des centrales au charbon, le choix n'est donc ouvert qu'entre charbon importé et charbon communautaire. L'offre de charbon-vapeur en provenance des Etats-Unis ou des pays de l'Est à des prix compétitifs, est suffisante pour assurer à long terme l'approvisionnement de la Communauté. Reste cependant le risque d'interruption physique des livraisons, particulièrement dans le cas des pays de l'Est.

C'est donc surtout la question du charbon à coke qui retient l'attention. Elle est particulièrement importante dans le cas de l'Italie, qui ne dispose d'aucunes ressources nationales de charbon, mais qui est un important producteur et consommateur de coke. Une décision prise par la Haute Autorité de la CECA en 1967 permet aux Etats membres d'accorder des subventions aux entreprises charbonnières afin de les mettre à même d'abaisser le prix des charbons à coke servant à la fabrication de coke de haut fourneau destiné aux entreprises sidérurgiques de la Communauté. Cette décision a certainement permis aux cokeries, notamment en Italie, d'améliorer les conditions de leur approvisionnement, aussi bien en ce qui concerne le charbon communautaire que celui d'autres provenances. D'une part, elles ont obtenu un approvisionnement sûr, à des conditions aussi favorables que pour du charbon importé de pays tiers, et d'autre part elles ont pu renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des fournisseurs de ces pays. Pour les producteurs charbonniers européens, il semble que les avantages financiers qu'ils ont pu retirer de ce mécanisme soient moins étendus que l'élargissement de leurs marchés qui en est résulté. Mais l'application de cette décision a montré que, pour les consommateurs, la production charbonnière de la Communauté offre des avantages sur le plan de la sécurité, dès qu'elle est en mesure de faire des conditions de prix acceptables.

./.

A long terme, la solution à apporter à ce problème devra tenir compte de facteurs multiples, par exemple des effets de la disparition progressive des cokeries minières, de l'écoulement des quantités de charbon-vapeur liées à la production de charbon cokéfiable et des moyens devant permettre de faire face à des variations de la demande.

La seconde question fondamentale à résoudre pour le charbon est le choix du rythme de régression permettant de descendre jusqu'au niveau de production dont le maintien aura été reconnu nécessaire. Il y a ici un impératif de progressivité à respecter, dans l'intérêt de l'industrie charbonnière, et afin de sauvegarder l'activité économique et le développement social des régions minières : il faut d'une part éviter que des fermetures trop précipitées ne privent de main d'oeuvre qualifiée les charbonnages qui pourraient subsister, et d'autre part assurer le reclassement des travailleurs rendus disponibles. Un programme de création d'industries nouvelles doit être mis en place, simultanément à l'adoption des plans de fermeture de mines. En outre, la progressivité doit permettre aux consommateurs de s'adapter dans les meilleures conditions aux nouvelles structures de marché qui résulteront de la réduction des disponibilités en charbon communautaire.

2. Le pétrole

a) L'approvisionnement

L'abondance des ressources mondiales en pétrole n'est plus à démontrer, et les perfectionnements techniques de la recherche et de l'extraction permettent de prévoir que, pendant de longues années encore, l'offre suffira à satisfaire les besoins.

Une incertitude pèse cependant sur l'évolution future des prix, qui sera conditionnée à la fois par les techniques de l'extraction et du transport, et par la politique des pays producteurs qui cherchent à s'assurer une part croissante des bénéfices de l'exploitation.

./.

Si le pétrole est, dans l'immédiat, l'énergie qui est offerte au prix le plus favorable, cela ne signifie donc pas qu'il puisse résoudre sans plus le problème de l'approvisionnement de la Communauté : il faut s'assurer, comme indiqué précédemment, que ce bas prix se maintiendra à long terme.

La signification économique du prix du pétrole importé diffère suivant qu'il s'agit du brut livré à leurs filiales européennes par les groupes internationaux intégrés, de celui qui revient à des entreprises de la Communauté en vertu de leur participation directe à la production, ou encore des quantités achetées sur le marché mondial par des importateurs. Le prix de ces dernières transactions représente le niveau réel du coût de l'approvisionnement en brut de la Communauté, mais ceci ne veut pas dire que cette catégorie de fournitures pourrait être augmentée sans limites. Chacune des trois filières d'approvisionnement décrites ci-dessus offre des avantages propres, et la combinaison la meilleure de ceux-ci conduira vers la réalisation de la sécurité économique de l'approvisionnement. Les groupes intégrés sont en mesure d'opérer une compensation mondiale qui tend à stabiliser les prix, et ils disposent des moyens financiers nécessaires pour le maintien d'une activité de recherche suffisante; les entreprises communautaires contribuent à alléger le poids des importations de pétrole sur la balance des paiements et, avec les importateurs indépendants, elles assurent le maintien de la concurrence sur le marché.

Le problème de la sécurité physique de l'approvisionnement ne se pose pas à long terme, le taux de découverte de nouveaux gisements permettant de couvrir les besoins prévisibles. Mais il faut cependant disposer des capitaux importants nécessaires à cette fin.

./.

A court terme, les risques d'interruption au niveau de la production, du transport par pipe-lines ou par voie maritime pèsent lourdement sur les livraisons de pétrole brut, particulièrement sur celles qui proviennent du Moyen-Orient. Les mesures à prendre sont d'ordres divers : dispersion géographique des sources de production; maintien des capacités de réserve permettant de faire face rapidement à la défaillance de certains fournisseurs; maintien de capacités de transport permettant le recours à des solutions alternatives; constitution de stocks de réserve dans les pays consommateurs, afin de pouvoir assurer les transitions nécessaires. Les événements de juin 1967 ont montré que, dans tous ces domaines, l'industrie pétrolière et les gouvernements sont à même de faire face à une situation de crise, avec rapidité et souplesse.

Un climat de saine concurrence devrait contribuer à la réalisation de l'approvisionnement dans les conditions les plus favorables, en combinant les diverses ressources pétrolières qui s'offrent à la Communauté. A cet égard, il importe que des mesures soient prises pour que les entreprises de la Communauté puissent continuer à jouer un rôle effectif sur le marché. Elles sont désavantagées par le fait qu'une partie de la compétition se joue sur un terrain qui n'est pas le leur, et par l'importance que revêt, dans ce jeu, la puissance financière des groupes. Il faudrait par exemple préserver leur indépendance et encourager les fusions et concentrations par une politique de concurrence appropriée; leur accorder des avantages fiscaux analogues à ceux dont bénéficient dans leurs pays d'origine les entreprises étrangères (consolidation des bénéfices, crédit d'impôt, amortissement rapide des frais de recherche); prendre des dispositions financières leur permettant d'augmenter et de diversifier leurs réserves pétrolières.

./.

b) Le marché

Il n'existe pas encore de véritable marché commun du pétrole, malgré les progrès déjà accomplis depuis l'entrée en vigueur des traités : taxes, contrôles des prix, réglementations relatives aux investissements, mesures restrictives et interventions d'ordre divers y font encore obstacle.

Le premier point à résoudre sera l'harmonisation des taxes sur les produits pétroliers, qui est importante autant par les effets directs des écarts existants sur l'industrie pétrolière, que par leur incidence sur le niveau général du prix de l'énergie dans les Etats membres. Le problème de la coordination des investissements devra également être abordé, qu'il s'agisse du transport, du raffinage ou de la distribution.

3. Le gaz naturel

Apparu à une époque assez récente sur le marché de la Communauté, le gaz naturel pourra apporter une contribution importante à la sécurité et au bas prix de l'approvisionnement.

Les gisements de la Communauté fourniront la majeure partie des disponibilités futures. Il convient de veiller à ce que les situations de monopole de fait ou de droit qui découlent des contraintes techniques et économiques de la production et du transport ne fassent pas obstacle à l'approvisionnement des utilisateurs au meilleur prix, ni à l'écoulement de la production de certains gisements.

Le prix du gaz est également lié à la situation générale du marché de l'énergie. En fait, il est généralement fixé par référence au prix du principal combustible concurrent, le fuel oil. Dans tous les pays, des taxes et mesures d'interventions diverses influencent fortement le niveau de celui-ci et les utilisateurs de gaz naturel

./.

subissent, indirectement, les effets de ces différences qui peuvent conduire à des écarts assez importants. Les mesures destinées à ramener les charges fiscales sur le fuel à un niveau harmonisé favoriseront donc l'unification des marchés du gaz.

Au niveau actuel des disponibilités, il ne semble pas que le gaz naturel doive menacer plus gravement l'écoulement du charbon communautaire, que ne le fait le fuel oil, sauf peut-être dans le secteur domestique. C'est donc principalement vis-à-vis des combustibles liquides qu'il exercera une pression concurrentielle et spécialement dans les secteurs du chauffage des locaux, des industries de transformation et de la chimie.

Une coordination des programmes d'investissement devra assurer le développement harmonieux des réseaux, afin d'obtenir les meilleures conditions d'approvisionnement pour les utilisateurs, et de favoriser la création d'industries nouvelles notamment dans les régions les moins développées de la Communauté ou dans celles touchées par la récession charbonnière.

A côté des ressources intérieures, des offres de gaz naturel en provenance de pays tiers contribueront également à l'approvisionnement, spécialement dans les régions éloignées des grands gisements de dimension communautaire. Ces fournitures devront cependant répondre aux exigences de bas prix et surtout de sécurité, comme les importations pétrolières.

4. L'énergie nucléaire

Parmi les sources primaires d'énergie, l'énergie nucléaire est sans doute celle qui, à long terme, répond le mieux aux objectifs de la politique énergétique. Mais un grand nombre de problèmes restent à résoudre avant qu'elle n'apporte une contribution importante à la réalisation d'un approvisionnement à bas prix, dans les conditions de sécurité et de stabilité nécessaires.

./.

Il faut tout d'abord améliorer la structure de l'industrie communautaire de l'équipement nucléaire, afin de lui permettre d'offrir des prix compétitifs par rapport à ceux des grands constructeurs américains. Il faut ensuite aider l'orientation de cette industrie vers les filières les plus rentables, en assurant la coordination des programmes nationaux de recherche et de développement.

Par ailleurs, des problèmes se posent aussi du côté des producteurs d'électricité. Les programmes nationaux d'investissements en centrales et en lignes de transport d'énergie électrique, devraient être coordonnés, afin d'assurer l'intégration des centrales nucléaires dans les réseaux de la manière la plus satisfaisante.

Enfin, en fonction des choix qui seront opérés en faveur de certains types de réacteurs, il faudra définir une politique d'approvisionnement et de gestion des combustibles nucléaires.

A long terme, l'uranium enrichi jouera un rôle de plus en plus important, et la question se pose dès maintenant de savoir si la construction d'une usine de séparation isotopique dans la Communauté ne serait pas opportune. La Communauté a entrepris l'examen des problèmes multiples que cette question entraîne : choix du procédé de séparation, financement de l'investissement etc... Un projet de cette importance, qui ferait appel aux techniques les plus évoluées, n'est concevable qu'à l'échelle européenne. Les solutions qui seront apportées pourraient, dans une grande mesure, influencer le développement futur de l'énergie nucléaire dans la Communauté sans parler de leurs répercussions sur la structure et sur le développement de l'industrie des pays membres.

°

°

°

./.

II. Les problèmes institutionnels de la politique commune de l'énergie

Pour atteindre les objectifs d'une politique commune, et pour résoudre les problèmes que pose chaque forme d'énergie, les Traités de la CECA, de la CEE et d'EURATOM offrent divers moyens. Ceux-ci ne forment cependant pas un ensemble harmonisé; dans certains cas, ils sont inadaptés ou insuffisants; parfois, ils présentent entre eux des oppositions, reflet des conceptions ou des nécessités différentes qui ont présidé à leur rédaction . . .

L'élaboration d'un Traité unique, opérant la fusion des Communautés, devrait intervenir dans les prochaines années, mais nécessitera sans doute d'assez longs délais. D'ici là, la politique énergétique devra s'appuyer sur les moyens imparfaits dont on dispose, mais il faudra que l'organisation de ceux-ci prépare les solutions qui pourraient être retenues dans un stade définitif.

Avant d'entrer dans l'examen de ces instruments, il faut s'interroger sur les principes économiques à adopter. Ce serait simplifier le problème que de présenter le choix entre une attitude dirigiste et une attitude libérale.

Un régime d'intervention comportant une organisation de marché et des régimes de prix serait incompatible avec les objectifs de la politique énergétique, qui sont conditionnés par l'inévitable dépendance vis-à-vis des énergies importées.

Il entraînerait une forte rigidité de l'offre, un isolement vis-à-vis du marché mondial et le maintien de coûts d'approvisionnement élevés. Les mutations nécessaires et le progrès technique pourraient être entravés, ce qui aurait des répercussions sur le développement économique général.

A l'opposé, une politique entièrement libérale est tout aussi inconcevable. La structure particulière du marché de l'énergie favorise la création d'oligopoles, qui pourraient exercer une action défavorable sur les prix. Un affrontement non contrôlé entre les énergies

./.

conduirait à une élimination brutale des plus chères, sans respecter l'exigence de stabilité et de progressivité. De même, le développement de sources nouvelles n'ayant pas encore atteint le stade industriel, pourrait être retardé. Les objectifs de sécurité et de bas prix à long terme seraient ainsi compromis.

Entre ces deux extrêmes, l'un et l'autre inacceptables, il faudra donc établir un régime orienté en fonction d'une économie de marché, où la concurrence jouera un rôle fondamental, mais corrigé, lorsque l'intérêt à long terme du consommateur l'exige, par des mesures d'intervention.

Il faudra donc veiller à ce que la structure du marché permette le fonctionnement harmonieux de celui-ci, et il faut examiner également si ses mécanismes jouent correctement.

La première condition à remplir est de réaliser la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, c'est-à-dire un marché commun. C'est le but premier des Communautés et, si certaines limites y sont apportées dans les Traités CECA et EURATOM, c'est en raison du caractère sectoriel de ceux-ci. Toutefois, ce n'est que lorsqu'une politique commerciale commune aura été adoptée que pourra être étendue à toutes les formes d'énergie la notion de libre pratique du Traité CEE (1).

Il subsiste encore certaines restrictions à la libre circulation, dans les échanges de pétrole brut et de produits pétroliers à l'intérieur de la Communauté : le cas du régime français d'importation est bien connu. Sans aucun doute, les problèmes que posent ce régime seront-ils plus aisés à résoudre dans le cadre d'une politique commune que par de simples efforts de juxtaposition de politiques nationales.

(1) Suivant cette notion sont admis à la libre circulation dans la Communauté les produits en provenance de pays tiers qui ont acquitté les droits de douane dans un Etat membre.

La seconde condition à réaliser, c'est de disposer d'instruments permettant d'une part d'examiner si les structures répondent au but poursuivi, et de les corriger éventuellement, et d'autre part, de suivre de manière permanente l'évolution du marché. A cet effet, une coordination à moyen et à court terme pourrait fournir un cadre cohérent à l'ensemble des actions entreprises, assurer leur lien avec la politique économique générale, et permettre de faire face à tout événement modifiant les conditions du marché.

Dans le domaine du moyen terme, les Traités CECA et EURATOM comprennent des dispositions expresses, dont pourrait s'inspirer la Communauté sans attendre le futur Traité unique. L'établissement de programmes prévisionnels ou d'objectifs généraux, de caractère indicatif et non contraignant, permet en effet aux secteurs intéressés d'adapter leurs politiques aux perspectives futures.

Pour les actions à entreprendre dans le domaine conjoncturel, le Traité CEE prévoit certaines procédures, mais aucune mesure déterminée n'est fixée et le cas spécifique de l'énergie n'est pas visé. Il n'en est pas de même pour le charbon et l'énergie nucléaire. Le Traité CECA envisage notamment les cas de crise manifeste et de pénurie, et attribue aux autorités communautaires des moyens devant leur permettre de faire face à l'une ou l'autre de ces situations. On sait avec quelles difficultés ces moyens ont été mis en oeuvre, et quels inconvénients découlent de leur rigidité. Le Traité d'EURATOM, qui consacre un chapitre aux problèmes d'approvisionnement, prévoit des mesures en vue d'accroître les ressources, et de constituer des stocks de sécurité.

Il apparaît donc souhaitable de reprendre ces dispositions dans un ensemble, en accordant aux autorités communautaires les pouvoirs nécessaires pour mener une politique de conjoncture dans le secteur énergétique. Il faudra cependant prévoir une certaine souplesse dans les mécanismes permettant de répondre à des cas très divers et d'adapter les mesures à prendre à chacun de ceux-ci.

./.

Toutefois, une politique de structure serait dépourvue d'efficacité si elle ne se préoccupait pas des programmes d'investissements de l'industrie qui, outre leurs effets indirects sur d'autres secteurs, déterminent pour une grande part l'orientation future des marchés. Les Traités CECA et EURATOM soumettent les investissements à un certain contrôle communautaire et prévoient une coordination des programmes nationaux. Le Traité CEE ne prévoit rien de semblable et il apparaît nécessaire de combler cette lacune pour le secteur de l'énergie. Comment par exemple pourrait-on fixer un rythme optimum de réduction de la production charbonnière si l'on ignore les perspectives de développement du raffinage de pétrole ? Comment réaliser une politique régionale efficace si les projets de gazoducs, susceptibles de fournir en grande quantité de l'énergie à bon marché, ne sont pas connus, et s'il est impossible de les inscrire dans un programme plus large ? Les procédures de confrontation volontaire et officieuse qui existent déjà dans ce domaine devraient être confirmées, en attendant que le futur Traité unique définisse les moyens d'action communautaires dans ce domaine.

De même, une aide au financement des investissements peut aider à la réalisation d'une politique. La Banque Européenne d'investissements, et les interventions prévues par les Traités de la CECA et d'EURATOM (garanties, prêts, participation aux entreprises communes) fournissent des instruments dont l'emploi devrait être développé.

Le problème du fonctionnement du marché est envisagé de manière différente par chacun des Traités, bien qu'ils reposent tous trois sur le principe de la concurrence. Le marché nucléaire forme un cas à part, pour lequel les nécessités de développement industriel sont plus importantes que l'équilibre immédiat; en outre, l'importance des moyens financiers qu'exige ce développement ne permet pas toujours de respecter le modèle parfait de la concurrence.

./.

Entre les Traités CECA et CEE, une opposition de méthode se présente. Utilisant la terminologie médicale, on pourrait dire que le premier donne sa préférence aux traitements préventifs, tandis que le second opte pour les méthodes curatives.

Le Traité CECA prescrit aux entreprises un comportement déterminé qui doit assurer le jeu correct de la concurrence : elles doivent publier leurs barèmes de prix et les appliquer sans discrimination. En outre, pour éviter que certaines entreprises n'acquièrent des positions dominantes, les concentrations doivent recevoir l'autorisation préalable des instances communautaires.

Le Traité CEE en revanche laisse toute liberté d'action aux entreprises pour leur politique de prix et ne prévoit aucun contrôle des opérations de concentration. Il admet même l'existence de positions dominantes. Mais, dans ce domaine, comme dans celui des prix, il organise un système de répression des abus et des comportements susceptibles de fausser la concurrence au sein du marché commun.

L'une et l'autre de ces méthodes répondent, par certains aspects, aux objectifs de la politique énergétique et aux caractéristiques propres du marché de certaines formes d'énergie.

Le futur Traité unique devrait donc pouvoir en réaliser la synthèse. En attendant, il serait toutefois souhaitable d'assurer un certain contrôle préalable des concentrations, afin de garantir le maintien d'entreprises de la Communauté dont l'indépendance vis-à-vis des grands groupes intégrés contribuerait à faire régner la concurrence sur le marché. Dans le domaine des prix, il faudrait connaître les prix effectifs pratiqués sur les marchés.

Un autre problème à résoudre, pour assurer le bon fonctionnement du marché, est celui que posent les interventions des Etats. Une fois encore, les Traités - surtout ceux de la CECA et de la CEE - présentent de grandes différences.

./.

Les aides des Etats sont interdites, en matière de charbon; elles peuvent être autorisées sous certaines conditions, pour les autres énergies. L'expérience a montré que ce type d'interventions peut être d'une grande efficacité à divers titres (soutien de productions nécessaires pour la sécurité de l'approvisionnement, soutien de la recherche, diversification des sources d'énergie, progressivité des substitutions etc...) tout en respectant l'objectif du bas prix.

Dès à présent, des mécanismes communautaires d'interventions semblables à ceux institués par des décisions de la Haute Autorité de la CECA en 1965 pour l'ensemble de l'industrie houillère et en 1967 pour le charbon à coke présentent un type d'action à utiliser. Pour le pétrole, l'intérêt de systèmes d'aides harmonisés devrait être examiné.

De même, la fiscalité devrait être harmonisée. Le problème se pose sur deux plans: d'une part, pour une même source d'énergie, les taxes diffèrent d'un pays à l'autre; d'autre part, dans chaque pays, certaines énergies sont plus lourdement taxées que d'autres. Dans le premier cas, l'harmonisation est nécessaire pour assurer la libre circulation et l'égalité des conditions de concurrence; dans le second, elle se justifie surtout par le principe du libre choix du consommateur. En outre, si des mesures de soutien doivent être prises en faveur de certaines énergies, les mécanismes d'aide apparaissent aussi efficaces que la fiscalité sans créer les mêmes distorsions sur les marchés.

Un autre aspect à examiner est la politique commerciale. Alorsque, pour les produits CEE et EURATOM, une politique commune doit être réalisée, aucune disposition semblable n'est prévue pour le charbon. Il y a là une évidente contradiction car - par exemple dans les échanges avec les pays à commerce d'Etat - on concevrait mal qu'une source d'énergie puisse faire exception au régime général. Dès avant l'unification des Traités, des procédures devront être imaginées pour remédier à cette situation.

Aux termes de cet examen rapide, et forcément incomplet, des problèmes économiques et institutionnels de la politique énergétique, un mot pourrait servir de conclusion : celui de "solidarité". Fondamentalement, bien qu'à des degrés divers et suivant des modalités propres, tous les Etats membres de la Communauté des Six ont à faire face au même problème, qui est celui d'un approvisionnement sûr et à bas prix. Il en serait d'ailleurs de même si, un jour, cette Communauté s'élargissait par l'adhésion d'autres pays.

De plus, toute action d'un Etat pour faire face à ses responsabilités dans le domaine de la politique énergétique entraîne des répercussions chez les autres, ou bien est indirectement influencée par l'attitude de ceux-ci.

Ramener la production charbonnière à un niveau acceptable tout en élevant le niveau de vie des travailleurs liés au sort de cette industrie, fixer les meilleures conditions de l'approvisionnement en pétrole, mettre en valeur les ressources européennes de gaz naturel, développer une industrie nucléaire moderne, puissante et compétitive, ce sont là des objectifs d'intérêt commun. La volonté politique des gouvernements, appuyée par le soutien des entreprises du secteur et des consommateurs, permettra, espérons-le, de réaliser cette politique commune, nouveau jalon de l'unification européenne.

iai	ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. 10201	
24 APR. 1991	
BIBLIOTECA	