

La CECA et la question de l'énergie

Françoise Berger (maître de conférences, Institut d'études politiques de Grenoble)

**in A. Beltran, D. Varaschin (dir.),
État et énergie. XIXe-XXe siècle,
Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2009, p.527-555.**

Après les manoeuvres de Gasprom¹ qui ont mis à nouveau l'accent sur les fragilités occidentales dans le domaine de l'approvisionnement en énergie et qui ont fait parler d'une « guerre du gaz », *Le Monde* titrait, le jeudi 5 janvier 2006 : « L'Union européenne veut développer une politique commune de l'énergie. », les autorités françaises insistant sur la nécessité de renforcer l'énergie nucléaire, l'Autriche – qui s'est mise en avant sur ce sujet à l'occasion de sa présidence de l'Union - se montrant particulièrement attachée au développement des énergies issues de la biomasse. Ceci laisse entendre que tout serait à faire en ce domaine. Pourtant, les origines même du projet communautaire – tout d'abord avec la CECA, puis avec l'Euratom -, sont liées à la recherche de solutions au problème de l'énergie en Europe et en en apparence, dans les textes, cette politique de l'énergie existe déjà. On comprend donc que mon propos va être l'histoire d'un échec².

Cette politique énergétique potentielle dispose, depuis les origines de la construction européenne, de bases juridiques précises :

- Charbon : traité de la CECA (venu à expiration en 2002), notamment les articles 3 et 57 à 64.
- Énergie nucléaire : traité CEEA, notamment les articles 40 à 76 (investissements, entreprises communes et approvisionnements) et 92 à 100 (marché commun nucléaire).
- Politique énergétique globale et politique énergétique dans les autres domaines (dont pétrole, gaz) : traité CE, notamment les articles 100 (difficultés d'approvisionnement) et 308.
- Lors de la dernière révision du traité sur l'Union européenne (TUE), aucun chapitre spécifique n'a été consacré à l'énergie. La politique énergétique a simplement été reprise dans le catalogue des objectifs (article 3 U); le thème de l'"énergie" figure également sous le titre "environnement" (titre XIX, article 175, paragraphe 2). Le traité fait en outre référence aux réseaux transeuropéens, en ce compris les infrastructures énergétiques (titre XV, articles 154, 155 et 156, en liaison avec l'article 158)³.
- Un chapitre sur la politique énergétique était prévu dans le projet de constitution pour l'UE (article III-157).

Depuis les années 1970, en dehors des quatre énergies citées, un cinquième secteur est apparu, celui des énergies alternatives, dont la biomasse et l'énergie marémotrice. De plus, avec la crise du pétrole, est apparue la nécessité de mesures pour des économies d'énergie.

Deux questions préalables se posent : existe-t-il une rationalité économique à la mise en place d'une politique énergétique commune ?⁴ Par ailleurs, peut-on traiter les différentes énergies dans un cadre unique ? Chaque industrie a chacune sa caractéristique générale et ses

¹ Société russe nationale de production et de commercialisation de gaz naturel. On évoque ici le récent différend gazier entre la Russie et l'Ukraine.

² La réflexion proposée ici s'appuie sur les sources du Ministère des Affaires étrangères, fond DE-CE (notes du SCGI et des services du Premier Ministre et comptes rendus des représentants français, à la CECA et à la CEE, disponibles jusqu'en 1975) ; les documents officiels des communautés européennes, dont les communiqués des conseils européens et décisions et textes au sujet de la politique énergétique ; des articles et ouvrages scientifiques contemporains des années de première tentative de mise en œuvre de cette politique énergétique commune (années 1950-1970) ; enfin des ouvrages et articles récents.

³ Le TUE confirme donc que le secteur de l'énergie relève également du champ d'action de l'UE; il apparaît cependant que certains États membres ne sont pas encore disposés à transférer d'importantes compétences à l'UE dans ce domaine, conformément au principe de subsidiarité.

⁴ Par exemple, les États-unis n'ont pas une politique commune de l'énergie...

problèmes propres ; elles interagissent avec des secteurs industriels secondaires (production et distribution d'électricité ou gaz, raffinage) ; elles ont des structures d'organisation différentes qui vont de la petite firme privée à une entreprise nationalisée ou une firme multinationale. Enfin, elles subissent des pressions nationales contradictoires (des gouvernements sur les producteurs, de la part des consommateurs, des lobbies environnementalistes et des syndicats). Et en plus de toutes ces contradictions, le secteur énergétique communautaire a subi les deux chocs externes très sévères des années 1970⁵. A ces deux questions, tous ceux qui ont participé aux premières réflexions nationales et communautaires sur ce sujet ont répondu par l'affirmative.

A l'étude des dossiers d'archives et des textes communautaires, on constate tout d'abord que le problème de l'énergie a initié, dès les débuts de la construction européenne, de très nombreux travaux au sein des communautés, réunions, commissions, directives, etc. C'est à l'évidence un signe que ce problème est pris très au sérieux par la communauté européenne dès sa naissance. Comme on le sait, le problème de l'énergie atomique entraîne la création d'Euratom (qui est déjà une réaction à l'alerte de Suez). Mais dès le début de la CECA, ces questions énergétiques sont analysées de très près. La CECA semblait alors l'organisme idéal pour mettre en place une véritable politique de l'énergie en Europe, en collaboration, après 1957, avec Euratom. Quels sont les facteurs qui expliquent son échec en ce domaine ?

A l'examen de ce dossier, malgré les très nombreuses études de fonds, prospectives, il est assez impressionnant de voir : 1) que l'on a souvent mal prévu ; 2) ou bien que, ayant fait de bonnes prévisions, on n'a pu trouver la méthode pour y faire face. Peut-on y lire une absence de volonté politique ou une impossibilité d'agir dans un secteur trop fluctuant ? Les expressions clés les plus rencontrées : « sécurité des approvisionnements », « circulation des informations » et « respect du libre-échange et des principes libéraux de l'économie » mettent aussi en évidence la difficulté à concevoir une politique de l'énergie efficace, mais non contraignante.

Je propose d'étudier d'abord le problème de la CECA face au marché du charbon, puis la prise en compte plus large des problèmes énergétiques, dès 1957, mais plus encore après la fusion des communautés. Je ne poserai ensuite que quelques jalons sur les politiques après le choc pétrolier, d'autant plus que la part prise par la CECA en tant que telle est plus difficile à discerner.

I. La CECA face à la situation énergétique des années cinquante

Après la guerre, la situation énergétique est extrêmement difficile en Europe, avec une situation de pénurie qui dure et, en conséquence, des prix élevés. Lors des négociations menées pour préparer le Traité de Paris pour mettre en place la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, le problème de l'énergie, en particulier du charbon, est bien sûr au centre des discussions. Les deux priorités dans ce domaine sont d'une part la sécurité de l'approvisionnement, et d'autre part, le respect de l'égalité de traitement – et donc de prix - entre les futurs pays membres, pour l'accès à ces ressources énergétiques.

1. Le problème spécifique du charbon

Comment, lors du début de son activité, la Haute Autorité envisage-t-elle les problèmes de production, de réduction des prix de revient, d'importation et d'écoulement du charbon, cœur de la nouvelle communauté ?

⁵ El-Agraa Ali M., Su Hu Yao. « National Versus Supranational Interests And The Problem Of Establishing An Effective Energy Policy », *Journal of Common Market Studies* [Great Britain] 1984 22(4), p. 333-349.

- Les buts généraux et les instruments de la CECA

Il faut ici rappeler les buts généraux de la CECA : assurer un accès égal à tous les consommateurs et des prix bas ; la suppression des taxes intérieures et des restrictions quantitatives ; la suppression progressive des aides et des subventions des États et de toutes les pratiques restrictives, le tout dans l'objectif plus général de promouvoir la modernisation et l'expansion des pays membres et l'amélioration des conditions de travail et du niveau de vie de leurs travailleurs. Mais le traité CECA ne prévoit ni tarif extérieur commun, ni politique commerciale unifiée⁶.

Pour atteindre ces buts, la Haute Autorité a le pouvoir d'obtenir les informations que cela nécessite ; d'imposer des amendes pour les firmes qui ne respectent pas leurs obligations ; d'augmenter ses revenus en augmentant les perceptions (normalement sans excéder 1 %) sur le charbon (et l'acier) ; de contracter des emprunts dans le but de financer ou de garantir des investissements ; et finalement d'imposer des quotas de production et les autres mesures nécessaires dans l'éventualité d'un état de crise manifeste. Officiellement, dans le traité de Paris, la commission décide avec l'accord du Conseil⁷, mais le consentement du Conseil n'est nécessaire que pour les sujets importants et l'unanimité n'est requise que dans des cas encore plus rares.

Dans les années 1950, on sait peu de choses sur les problèmes réels de l'énergie dans les instances communautaires, mais la CECA dispose néanmoins, dès l'origine, d'instruments pour sa politique charbonnière, des instruments de surveillance du marché. Une documentation statistique précise et complète établit rapidement une certaine transparence sur le marché du charbon – ceci ne sera jamais le cas des autres secteurs énergétiques. De même, l'établissement de bilans prévisionnels annuels, à partir de 1961, va offrir plus de perspectives à long terme.

- Les objectifs quantitatifs

Les objectifs quantitatifs du nouveau marché communautaire sont exposés dans le premier mémorandum sur les objectifs généraux pour 1955-1958⁸, le second mémorandum pour 1957-1975⁹ et dans un document de la Haute Autorité sur la politique charbonnière de 1957¹⁰.

Dans le premier mémorandum sur les objectifs généraux pour 1955-1958, la Haute Autorité est très réservée sur l'avenir du charbon. Un des objectifs principaux de ce premier mémorandum est celui de la réduction des prix de revient. Il s'agit de stopper la tendance à la hausse des prix de vente du charbon afin de lui conserver la place principale dans l'approvisionnement de la Communauté en énergie¹¹.

Dans le second mémorandum, pour 1957-1975, Elle se montre au contraire très optimiste, car ce document est élaboré en haute conjoncture et pendant la pénurie énergétique de 1956-1957. Changeant de position par rapport à son précédent mémorandum, la Haute Autorité indique que la hausse continue du prix du charbon est inévitable, car les salaires des mineurs doivent progresser (pénibilité). Elle met de plus l'accent sur l'expansion de la production (et les événements de Suez vont évidemment dans ce sens), malgré la constatation d'une absence structurelle d'augmentation de cette demande sur les années précédentes. On prévoit donc un retournement durable de la conjoncture en raison essentiellement de prévisions très hautes de

⁶ Au début, cela semble inutile dans une situation de pénurie charbonnière, ce n'est qu'après Suez que le renversement brutal de la conjoncture que va s'en suivre que cet aspect pose problème.

⁷ Dans les traités de Rome, le conseil décide sur proposition de la commission. Voir EL-AGRAA ALI M., SU HU Yao, *op. cit.*

⁸ JO CECA, 19 juillet 1955.

⁹ JO CECA, 20 mai 1957.

¹⁰ 5^e rapport de la Haute Autorité (1957).

¹¹ Philippe SAINT MARC, *La France dans la CECA. Une expérience de planifications multiples du charbon et de l'acier*, A. Colin, 1961, p.127

croissance économique.

L'écoulement de cette production croissante sera assuré par l'augmentation de la demande et par une politique de valorisation (produits dérivés, dont produits secondaires énergétiques : coke, électricité thermique, gaz, matières premières pour la chimie) et de stockage. La Haute Autorité encourage en effet le stockage conjoncturel - qui jusque-là dépassait rarement plus d'un mois de consommation - plutôt que de réduire la production, et préconise l'extension des aires de stockage. Mais elle se contente de conseils, sans aucune mesures d'accompagnement, en particulier financières (fonds ou prêts).

- Une mauvaise évaluation prospective

Les différents rapports montrent un véritable problème d'évaluation prospective. Ainsi, en 1957, dans un document de la Haute Autorité sur la politique charbonnière, on constate une très mauvaise anticipation, en particulier du rôle croissant des échanges internationaux, conduisant à une très forte baisse des prix à l'importation : « *Un tournant est pris, et, après une longue stagnation, le charbon est appelé à un nouvel essor.* »¹² Quels sont les éléments pris en compte dans cette évaluation qui va, dès l'année suivante, se révéler catastrophique (début de la crise 1958) ?

« Une augmentation largement supérieure à 50 % des besoins totaux d'énergie sur vingt ans, des besoins d'électricité plus que triplés, la limite pratiquement atteinte à cette date des sites hydro-électriques économiquement exploitables, les délais nécessaires à l'apport d'une contribution importante de l'énergie nucléaire, la limitation des ressources en gaz naturel et en produits pétroliers de la CECA, les risques que comporte pour la fourniture et pour les prix de l'énergie, une dépendance sans cesse accrue l'importation que ce soit sous forme de charbon ou de produits pétroliers, font assez apparaître le besoin impérieux d'un développement de la production charbonnière et la certitude des débouchés, sauf difficultés purement temporaires ou locales pour tout le charbon qui pourra être produit dans des conditions économiques raisonnables »¹³.

On constate aussi, d'une manière générale, une préférence purement théorique donnée au charbon de la CECA sur l'énergie importée, ce qui n'est pas réaliste. Il y a également une sous-estimation des avantages qualitatifs du gaz et du pétrole (fuel) : propreté plus grande, manipulation plus aisée, plus souple d'utilisation... Enfin, l'analyse prospective est largement faussée par l'absence de connaissances précises sur les découvertes de pétrole et de gaz, en cours au moment de la rédaction de ce mémorandum¹⁴.

Cependant, l'optimisme reste réaliste : la capacité de production ne doit pas s'aligner sur le maximum du niveau de la demande évaluée. On prévoit de combler la variation de la demande par des importations. De plus, on invite les producteurs à une rationalisation pour résister à une éventuelle récession.

- L'évolution des prévisions

Par rapport aux besoins évalués à 332 millions de tonnes (Mt) de charbon en 1965 et 362 Mt en 1975, au lieu de 278 Mt en 1955, les objectifs de capacité de production de la CECA sont fixés à 285 Mt en 1965 et 320 Mt en 1975, au lieu de 260 Mt en 1955. Ainsi, l'expansion de la production de charbon ne couvrirait que 88 % des besoins en 1975 et serait plus lente que l'accroissement de la demande (30 %) ; d'où une forte augmentation des importations prévues qui passeraient de 18 Mt en 1955 à 42 Mt en 1975, soit 13 % de la production de la CECA au lieu de 6 %.

Les investissements nécessaires sont évalués à 600 millions de dollars par an lieu de 450 millions en 1955, mais aucun détail n'est indiqué sur la répartition précise de ces investissements.

¹² 5^e rapport de la Haute Autorité (1957), p. 301.

¹³ 5^e Rapport. p. 268.

¹⁴ Philippe SAINT MARC, *op. cit.* p.127

2. L'augmentation de la demande en hydrocarbures et ses conséquences

La crise de Suez avait eu, sur le moment, l'effet d'alerter la communauté sur les problèmes – déjà soulevés antérieurement – de la dépendance énergétique. Mais d'une part, la dépendance vis-à-vis du pétrole importé reste encore faible à cette époque, le charbon restant l'énergie largement dominante, et d'autre part, la conjoncture s'inverse très vite, quelques semaines après la fin de l'alerte de Suez. Les risques semblent alors oubliés.

- La CECA face à la crise du charbon

La crise du charbon se développe en 1958-1960, en raison de la combinaison d'une demande en baisse pour l'énergie en tant que telle et d'une augmentation des importations de pétrole et de charbon. Les stocks de charbon dans les mines des pays de la CEE montent de 7,3 millions en 1957 à 24,7 millions en 1958, et à 31,2 millions en 1959.

Confrontée en 1958 à ces difficultés, la Haute Autorité de la CECA se trouve, en vertu du traité de Paris, dépourvue de toute possibilité de pratiquer une politique commerciale commune, à moins que le conseil des ministres ne déclare l'état de « *crise manifeste* », ce qui aurait permis d'instaurer des quotas de production et d'importation.

L'article 57 du traité ne prévoyant que des moyens d'intervention indirecte insuffisants, la Haute Autorité décide, par un communiqué du 5 mars 1959, de recourir aux mesures d'intervention directe prévues par l'article 58, c'est-à-dire de consulter le Comité consultatif sur l'opportunité d'instaurer un régime de quotas de production, accompagné de mesures portant sur l'importation¹⁵. Le 18 avril 1959, la Haute Autorité transmet donc aux gouvernements son projet de plan anti-crise. Les objectifs en étaient les suivants¹⁶ : tout d'abord, la nécessité de réduire les importations car elles ne correspondaient plus aux besoins et résultaient d'engagements pris dans d'autres circonstances¹⁷. Conformément aux accords internationaux en vigueur, il était légitime d'imposer des restrictions d'importations si un effort est accompli pour limiter la production excédentaire sur le marché, cette nécessité correspondant d'ailleurs à l'esprit et à la lettre du Traité. Mais cette réduction de production ne devait pas être opérée d'une manière rigide et uniforme pour toutes les entreprises, la souplesse nécessaire devait être laissée aux entreprises dont les conditions d'écoulement et de rentabilité sont favorables. On insistait également sur la nécessité de ne pas laisser se constituer indéfiniment des stocks

¹⁵ *Les instruments d'une politique charbonnière : extraits du traité de Paris (1951)*

Art. 57 : « Dans le domaine de la production, la Haute Autorité recourt de préférence aux modes d'action indirects qui sont à sa disposition tels que :

- la coopération avec les gouvernements pour régulariser ou influencer la consommation générale, en particulier celle des services publics.

- les interventions en matière de prix et de politique commerciale prévues par le présent Traité.

Art. 58 : 1°) en cas de réduction de la demande, si la Haute Autorité estime que la Communauté se trouve en présence d'une période de crise manifeste, et que les moyens d'action prévus à l'art. 57 ne permettent pas d'y faire face, elle doit après consultation du comité consultatif, et sur avis conforme du Conseil instaurer un régime de quotas de production accompagné en tant que de besoins, des mesures prévues à l'article 74. (...)

2°) La Haute Autorité sur la base d'études faites en liaison avec les entreprises, et les associations d'entreprises, établit les quotas sur une base équitable, compte tenu des principes définis aux art. 2-3 et 4. Elle peut notamment régler le taux de marche des entreprises par des prélèvements appropriés sur les tonnages dépassant un niveau de référence défini par une décision générale. (...)

3°) La Haute Autorité, peut prononcer à l'encontre des entreprises qui violeraient les décisions prises par elle, en application du présent art., des amendes dont le montant est égal au maximum à la valeur des productions irrégulières.

¹⁶ Danièle BLONDEL-SPINELLI, *L'énergie dans l'Europe des Six, fondements d'une politique énergétique commune*, Paris, Cujas, 1966, 352 p. (thèse de sciences économiques, 1964)

¹⁷ C'était reconnaître ainsi l'erreur commise par la Haute Autorité elle-même, deux ans auparavant, quand elle avait préconisé des contrats à long terme.

supplémentaires qui feraient obstacle au redressement et d'éviter une mise sur le marché des stocks accumulés - qui atteignaient à cette époque, en houille et coke réunis environ 35 Mt¹⁸. En même temps la Haute Autorité, proposait sur le plan social, l'extension à toute la Communauté du système déjà établi pour deux mois, en faveur des mineurs de Belgique. La seule référence à une politique à long terme dans un programme essentiellement conjoncturel était qu'une pression devait être exercée dans le sens de l'assainissement structurel.

Malgré les tentatives de la Haute Autorité de proposer d'introduire un quota de production et des restrictions à l'importation, le conseil ne consentit pas à déclarer l'état de crise manifeste. Immédiatement ce plan se heurta aux réticences des gouvernements intéressés. En effet, l'idée fondamentale du plan était de régler autoritairement, par référence à la moyenne de la production et de l'écoulement de 1958, la production des entreprises, ce qui devait limiter à la fois l'offre sur le marché et les stocks. Cette réduction rendait possible, sans violation des règles du GATT, la réduction des importations que la Haute Autorité voulait rabaisser à 25 % au-dessous du niveau de 1954¹⁹. A ce plan les gouvernements faisaient les reproches d'être trop long (un an), compte tenu du redressement de la conjoncture dans certains pays²⁰. De plus, ils souhaitaient que le réglage de la production se fasse par adoption de leurs propres prévisions qui étaient modérées (236 Mt. contre 247 en 1958).

Le 4 mai 1959, la Haute Autorité présentait au Conseil des Ministres un plan révisé, réduit à six mois, avec un réglage de la production conforme aux prévisions des gouvernements, mais prévoyant cependant, en cas de dépassement, une sanction appliquée par entreprise. Ce dernier point souleva l'opposition des gouvernements. Du 4 au 11 mai, les contacts entre experts se poursuivirent, pour aboutir le 11 mai à une dernière proposition de la CECA : la confirmation du plan anti-crise de six mois, le réglage de la production sur les prévisions de 1959 et une pénalisation des stocks au-dessus de 4 %, avec le maintien du principe de la sanction des dépassements.

A la suite de cette dernière proposition, les pays du Benelux²¹ apportèrent leur soutien à la Haute Autorité, mais la France, l'Allemagne et l'Italie s'y opposèrent. Le 14 mai 1959, le Conseil spécial des Ministres votait négativement sur ce plan. La position française et italienne était compréhensible en raison de leurs intérêts dans des sources d'énergie importée à bas prix, mais en ce qui concerne l'Allemagne elle était plus difficile à comprendre, vu la situation de son industrie charbonnière. C'était donc des raisons purement politiques : en fait, ni la France ni l'Allemagne ne souhaitaient transférer d'importants pouvoirs à l'échelle supranationale²². En 1958, la Belgique, puis l'Allemagne, prirent des mesures nationales pour limiter les importations de charbon des pays tiers, la France ayant déjà fait cela précédemment.

Cet épisode de l'histoire de la Haute Autorité montre bien comment, malgré un effort important de conciliation, elle était impuissante devant l'opposition des gouvernements, en particulier lorsque l'accord se faisait entre gouvernement français et gouvernement allemand.

- L'échec global de la CECA

L'échec de cette première tentative annonce les difficultés que rencontrera l'instauration d'une politique coordonnée de l'énergie. Devant l'échec de son plan communautaire, la CECA a essayé de remédier aux effets les plus directs de la situation charbonnière dans le pays le plus touché par cette crise, la Belgique, et applique donc des mesures limitées à ce pays.

¹⁸ Il faut remarquer ici le renversement de la politique de la Haute Autorité qui, en novembre 1958, préconisait encore une aide financière au stockage.

¹⁹ C'est-à-dire à 17 Mt., contre 19 Mt. en 1959 dont 14 en provenance des États-Unis.

²⁰ Cet argument prouvait la méconnaissance du problème structurel.

²¹ La Belgique étant la plus touchée.

²² En ce sens on voit que, même dans une institution supranationale telle que la CECA, ces pouvoirs ne peuvent être activés qu'avec l'approbation des États membres.

L'action de la Haute Autorité s'est exercée dans deux directions : elle a accepté d'isoler le marché belge, c'est-à-dire de limiter les livraisons de houille des cinq partenaires de la Belgique, selon une répartition équitable, et les livraisons des pays tiers. Mais elle a parallèlement imposé un programme d'assainissement qui devait normalement aboutir à fermer toutes les exploitations non compétitives. Ce programme, qui a été à plusieurs reprises modifié, fixe le rythme des fermetures à opérer jusqu'à la fin de l'année 1963. Pour éviter que les répercussions sociales de ces fermetures ne soient entièrement à la charge de la Belgique, la CECA a accordé une aide financière destinée aux mineurs belges touchés par le chômage, « l'allocation CECA ».

Cette action limitée de la CECA a donné quelques résultats favorables : le premier rapport constate une amélioration de la situation au cours de l'année 1961, tout en reconnaissant qu'une des causes peut en être trouvée dans la conjoncture générale. Mais le but structurel recherché, qui est de rendre les charbonnages belges compétitifs, ne semble pas avoir été atteint, puisque le même rapport déplore que le prix rendu de la presque totalité des charbons belges vendus sur le marché soit encore supérieur à celui des produits comparables des autres bassins de la Communauté. Pourtant les fermetures préconisées ont été opérées, jusqu'en 1961, selon le rythme prévu, ce dernier ralentissant après. Au total, la fermeture programmée entre 1959 et 1963 était de 9,5 Mt, la réalisation n'atteint que 7,5 Mt. Même si elle ne pense pas que les fermetures non réalisées (soit 2 Mt) changent réellement la compétitivité des charbonnages belges, la Haute Autorité reconnaît que « *l'adaptation de la production charbonnière belge n'est pas suffisante, et que, pour écarter la menace de troubles fondamentaux et persistants, l'assainissement de l'industrie charbonnière belge doit être accéléré et approfondi par des mesures de rationalisation tant positive que négative...* »²³ et demande que le gouvernement belge lui soumette un plan d'ensemble.

Mais ce dernier, optimiste en raison de la nouvelle conjoncture, n'établit pas, dans son « programme charbonnier pour 1963, 1965 et 1966 », de calendrier de fermeture de sièges²⁴ car il estime que la demande qu'il a introduite auprès de la Haute Autorité tendant à le délier de l'engagement de fermeture est amplement justifiée par la conjoncture. Il se contente donc de proposer de nouvelles mesures de rationalisation afin d'accroître la compétitivité du plus grand nombre possible de charbonnages belges. Au niveau européen, cette position paraît très insuffisante, si l'on compare le rendement moyen dans les mines belges à celui des mines des autres pays, même après sept ans de rationalisation²⁵.

La Haute Autorité a, dans cette affaire, transgressé certaines dispositions du Traité : elle a autorisé le gouvernement belge à accorder des subventions dégressives malgré l'interdiction des subventions par le Traité de Paris. De plus, en 1963, elle a autorisé ce même gouvernement belge à accorder aux entreprises charbonnières une aide supplémentaire pour la période du 1^{er} mars 1962 au 28 février 1963, de 255 millions de FB, destinée à compenser l'augmentation des charges salariales. Il apparaît donc, en définitive, que le succès de la CECA en matière de charbonnages belges n'a été qu'assez relatif et surtout que la gravité de la situation a obligé la CECA à autoriser d'importantes infractions au Traité de Paris (isolement du marché belge, subventions gouvernementales, etc.). Le contrôle étroit qu'elle a exercé sur le marché de l'un des six ne peut faire oublier son impuissance à coordonner les politiques énergétiques des autres partenaires du marché commun.

- Les causes de l'impuissance de la CECA

Elles tiennent d'une part à la résistance des structures nationales à une dynamique européenne et d'autre part à une inadaptation du traité en terme de crise structurelle. On constate en effet

²³ 12^o Rapport CECA.

²⁴ 12^o Rapport CECA.

²⁵ 11^e rapport général.

que les premières mesures préconisées par la CECA sur la base de l'article 58, qui prévoit une crise, c'est-à-dire une situation conjoncturelle, n'étaient pas adaptées à la crise structurelle du marché de l'énergie, et même allaient à l'encontre d'une adaptation dynamique : l'établissement de quotas, sur une base équitable, pénalisait les sièges productifs et sauvait les sièges marginaux. Il aggravait donc les défauts d'un système.

Cependant, les principales causes de ce demi-échec de la Haute Autorité peuvent être trouvées à la fois dans l'attitude insuffisamment européenne des Six, et dans la répartition des compétences sur les problèmes énergétiques entre trois communautés distinctes. De plus, à l'origine, la crise n'a pas été ressentie comme communautaire, mais comme une contagion injustifiée de la crise belge, ainsi qu'en témoignent les réactions des différents gouvernements en face des mesures préconisées par la CECA au début de la crise.

Le gouvernement allemand considérait que seule était urgente la résorption de la crise structurelle très grave qui sévissait en Belgique : l'écoulement des 25 Mt. belges devait être favorisé par la Haute Autorité, et, en même temps, le gouvernement belge devait contribuer à l'assainissement de la production charbonnière. Quant au problème allemand, d'ailleurs peu grave, il devait être résolu à l'intérieur même des frontières grâce à la richesse allemande. L'Allemagne était décidée à supporter toutes les conséquences de la crise, mais refusait de voir limitée par voie autoritaire la production de la Ruhr. Le gouvernement allemand reportait donc toute la responsabilité de la crise sur les charbonnages belges²⁶.

Le gouvernement français, qui aurait accepté, contrairement au gouvernement allemand, le contrôle par voie autoritaire de la production nationale, n'a jamais consenti à ce que la Haute Autorité limite la production par entreprise, et assortisse cette limitation de sanctions. Il n'a pas accepté que les responsabilités touchant la vie des entreprises, et leurs conséquences sociales, soient de compétence supranationale. Quant au gouvernement italien, tributaire seulement de l'importation, il repoussa toute politique de limitation des importations en provenance des pays tiers, car il tenait à profiter des prix bas des charbons américains et russes rendus dans ses ports.

Dans cette première étape de l'action communautaire, il ne s'agissait donc pas encore du tout d'une politique énergétique commune, mais simplement d'une surveillance commune, exercée à l'égard de la Belgique, pour l'obliger à assainir son marché charbonnier. Cette absence d'efficacité de la CECA était sans doute inévitable, à partir du moment où cette Communauté avait vu son domaine limité à un seul produit énergétique. On peut aussi relever un autre élément qui a joué contre la CECA. Un des objectifs majeurs du traité était de rendre transparent le marché du charbon, afin que le consommateur n'ait pas à subir l'effet des pratiques restrictives ou discriminatoires. Le moyen retenu était la publication des barèmes de prix de vente départ et des tarifs de transport. Des décisions relatives à la publicité des barèmes avaient été prises dès 1953. Cependant, elles n'étaient pas applicables aux négociants libres et aux importateurs des pays tiers. La transparence était donc imparfaite. En outre, limitée au marché charbonnier, elle offrait une facilité à l'industrie pétrolière concurrente qui n'y était pas astreinte et pratiquait des rabais.

- *Un premier bilan*

Finalement, comme pressenti depuis le début, mais confirmé par les événements, on a pris conscience qu'une planification rationnelle de la production de charbon supposait une harmonisation à l'échelle européenne des plans de tous les fournisseurs d'énergie²⁷.

²⁶ Ce qu'il pouvait se permettre de faire, étant donné que l'Allemagne avait supporté pendant longtemps un prélèvement important de péréquation pour la modification des structures de l'industrie belge, et que les sommes versées, au lieu de servir à modifier les prix de revient du charbon belge, avaient servi en haute conjoncture à la modification des prix de vente.

²⁷ Philippe SAINT MARC, *op. cit.* p.126

En 1950, le charbon représentait 73 % de l'énergie primaire de la Communauté contre 12 % pour le pétrole ; en 1959, le charbon était passé à 53 % et le pétrole à 27 %, cependant le charbon restait la base de la structure énergétique européenne, une activité économique importante pour certains pays membres et même fondamentale pour certaines régions européennes. D'où des décisions sans cesse reportées. La quasi stagnation de la consommation de charbon masquait en réalité une transformation profonde de ce secteur, sous l'effet de la concurrence du pétrole, mais également de facteurs structurels tels que : la stagnation de l'industrie sidérurgique ; la modification des comportements des consommateurs du fait des progrès techniques ; la perte de compétitivité du charbon européen par rapport au charbon américain, due à une augmentation plus rapide de la productivité aux États-unis et à la diminution des coûts de transport.

La nature du problème concernant le charbon avait donc déjà changé. Dans les pays producteurs, la question était désormais de faciliter le processus de régression²⁸. Les conséquences sociales se faisaient déjà tragiquement sentir. Les premières années de vie de la CEE ont ainsi connu une aggravation notable, rapide et régulière du chômage dans l'industrie charbonnière en Europe. De 1957 à 1962, la main-d'œuvre des bassins européens s'était réduite de 290 756 personnes, soit 27 % du total. Les chiffres ventilés par région montraient une chute particulièrement importante dans les bassins belges du Centre (-77 %) et du Borinage (-66 %), ceux de Liège et de Charleroi, de la Basse Sarre et du Sulcis italien (entre 35 et 45 %), de la Ruhr, d'Aix, de la Sarre ainsi que du Centre et du Midi de la France (entre 20 et 30 %). Au total, le nombre des mineurs de fond avait diminué, de fin 1957 à fin 1962, de 114,7 % en Allemagne, 51,1 % en Belgique, 24,8 % en France et 5,1 % aux Pays-Bas²⁹

II. La CECA garde par la suite un rôle directeur dans le domaine des politiques énergétiques européennes

1. Le partage des responsabilités entre la CECA et les deux autres communautés

- *Trois traités, trois statuts : quelle coordination ?*

Les compétences en matière de politique énergétique communautaire se trouvaient partagées entre plusieurs organisations dotées de pouvoirs limités³⁰. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) était responsable de l'établissement d'un marché commun du charbon, la communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), de l'établissement d'un marché commun de l'énergie atomique. Par suite des compétences de ces deux organisations sectorielles, la Communauté économique européenne (CEE) se trouvait responsable de l'établissement d'un marché commun des hydrocarbures. Il n'existait aucune disposition dans le traité de Rome sur l'élaboration d'une politique énergétique globale. Ces trois communautés ne différaient pas seulement par leur date de naissance, elles instituaient aussi des régimes différents et en particulier des régimes de concurrence et de commerce extérieur différents.

La coordination des travaux des trois Communautés s'est donc avérée nécessaire, d'où la création d'un groupe inter-communautés en 1959 (prévu dès 1957), le Comité interexécutif de l'énergie, constitué par les trois organisations en 1959, afin d'harmoniser les politiques sectorielles et de définir les objectifs d'une politique énergétique globale. Le protocole du 8 octobre 1957, signé à Luxembourg par le Conseil spécial des Ministres de la CECA et la Haute Autorité, confié à la Haute Autorité, en collaboration avec les commissions de la CEE et de la

²⁸ Ali M. EL-AGRAA, Yao SU HU, *op. cit.*

²⁹ Barbara CURLI, « Le débat sur une politique européenne de l'énergie, 1958-1964 », Communication dans le cadre du CHEFF (Ministère de l'économie), année 2001-2002, 6^e séance, 30 octobre 2002.

³⁰ Guy de CARMOY, *Le dossier européen de l'énergie. Charbon, pétrole, gaz, électricité, énergie nucléaire. Les marchés, les industries, les politiques*, Paris, éd. d'organisation, 1971, p. 177.

CEEA, la mission d'établir un programme pour une politique coordonnée de l'énergie et de proposer au Conseil, à la fois des directives d'orientation générale sur la politique énergétique et les mesures concrètes pour la réalisation de cette politique. La Haute Autorité conclut, le 17 septembre 1959, des accords avec les commissions de la CEE et de l'Euratom, qui aboutissent à la création de ce groupe interexécutif pour l'énergie présidé par Pierre Olivier Lapie³¹

Ce groupe est chargé de faire des propositions sur la coordination de la politique énergétique européenne. Il constitue trois groupes *ad hoc*, préparant des études portant sur les bilans à court terme pour l'énergie, sur les conditions de concurrence dans le domaine énergétique et sur les problèmes généraux d'une politique coordonnée de l'énergie à long terme. Les travaux de ces groupes permettent de présenter au Conseil spécial des Ministres, au nom des trois exécutifs, au mois de décembre 1959, un programme de travail, et le 19 mars 1960, une « note intérimaire », contenant des idées préliminaires sur la méthode à suivre pour coordonner les politiques de l'énergie (rapport Lapie).

Enfin, le 10 janvier 1961, un programme d'action comprenant une première série de mesures de coordination des politiques nationales, et un accord de sauvegarde prévoyant des dispositions à prendre en cas d'aggravation de la crise charbonnière est proposé par le groupe interexécutif³². Le document du groupe interexécutif insiste sur « *la nécessité pour les pays européens d'avoir une politique de l'énergie* », en présentant cette nécessité en liaison avec les problèmes de la concurrence faite par le fuel au charbon. Pour la première fois, on sort d'une logique purement libérale (et économiquement théorique)³³, on propose la mise en jeu de moyens d'interventions, dont le contingentement et même la subvention, on appelle de ses vœux l'harmonisation des dispositions législatives ou réglementaires entre les pays membres³⁴. Le groupe suggère l'utilité de disposer d'informations complètes sur la situation du marché, les actions entreprises et les perspectives envisagées, y compris à l'intérieur de chaque pays. On voit là l'influence certaine des méthodes éprouvées de la CECA. Les critiques émises par le groupe français, sur le fait que des circonstances de pénuries n'aient pas été envisagées, montrent que les esprits n'ont pas encore vraiment basculé dans les nouvelles conditions du marché mondial et restent encore, pour certains, dans une philosophie de pénurie. Par ailleurs, il est relevé que « *la note a visiblement été conçue dans l'optique de la concurrence fuel-charbon et en fonction des problèmes charbonniers*³⁵. Elle néglige les problèmes propres au secteur pétrolier [et] ne parle pas du gaz naturel ».

Le 25 juin 1962, un nouveau mémorandum comporte des propositions pour la création d'un marché commun de l'énergie, complété le 21 décembre 1962 d'une « étude sur les perspectives énergétiques à long terme de la Communauté ». Enfin, après le rejet de ce dernier mémorandum par le Conseil des ministres, un protocole d'accord relatif aux problèmes énergétiques, beaucoup plus modeste dans ses ambitions, est adopté à l'unanimité des six gouvernements le 21 avril 1964³⁶

³¹ Membre français de la Haute Autorité. Les représentants de la Commission CEE étaient : le vice-président Robert Marjolin et Hans von der Groeben ; ceux de la Commission Euratom : Étienne Hirsch, Paul de Groote et Emmanuel Sassen ; ceux de la Haute Autorité, outre Lapie : Albert Coppé et Fritz Hellwig.

³² MAE/DECE/1961-1966/1482/ note du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne : « Propositions faites aux six gouvernements de la Communauté européenne par le groupe interexécutif de l'énergie », 3 mars 1961.

³³ « Pour la première fois un travail de ce genre n'est pas fondé sur l'abstraction de la concurrence parfaite ; (...) [la note] introduit un certain nombre d'idées saines : a) l'action à l'égard des importations en provenance des pays à monopole d'État, et à l'égard du dumping ; b) la nécessité de certaines règles de concurrence pour les produits pétroliers. (...) », in MAE/DECE/1961-1966/1482/ *op. cit.*

³⁴ En particulier dans le domaine des taxes sur les chiffres d'affaires.

³⁵ On peut y voir une prédominance de l'esprit CECA.

³⁶ Danièle BLONDEL-SPINELLI, *op. cit.*

- *Vers une politique énergétique commune ?*

En 1962, la Haute Autorité de la CECA plaide donc en faveur d'un approvisionnement sûr et bon marché en énergie. Cette position fut poursuivie en 1968, 1972 et 1973. Les documents contenaient aussi des éléments sur les relations entre les pays qui sont exportateurs nets, et ceux qui sont des importateurs nets d'énergie, également sur l'organisation du marché du pétrole, les stratégies pour le charbon, le gaz et l'énergie nucléaire³⁷ et, déjà, des considérations environnementales³⁸.

Jusqu'alors, l'industrie du charbon avait traditionnellement bénéficié de mesures protectionnistes à caractère national, auxquelles la CECA avait contribué de diverses manières, en premier lieu par le biais du concours mutuel, sorte de mécanisme communautaire de protection venant s'ajouter aux mesures nationales. L'existence du marché commun, au contraire, poussait à redéfinir la philosophie communautaire, qui pouvait difficilement continuer à n'être qu'un cadre venant en complément des politiques des États membres. C'était bien le sens d'une politique « commune » de l'énergie : éviter que les mesures nationales de protection de l'industrie du charbon, constituées surtout de mesures d'aide sociale, puissent devenir une menace pour le Marché commun. En avril 1962, le Conseil des ministres avait donné mandat aux gouvernements pour la présentation de propositions en vue d'une politique commune de l'énergie. Ce mandat déboucha donc sur la publication, par le Groupe de travail interexécutif Énergie, du *Mémoire sur la politique énergétique*, le 25 juin 1962. Des premières *Propositions en vue de la réalisation d'un marché commun de l'énergie* sont publiées en annexe au mémorandum.

Le mémorandum prend deux positions importantes, l'une en faveur d'un marché ouvert, c'est-à-dire permettant de bénéficier du prix le plus bas possible de l'énergie et favorisant la libre circulation des produits, et l'autre en faveur d'une politique d'aide au charbon communautaire qui permette « *l'écoulement de quantités supérieures à celles qui résulteraient de sa seule compétitivité* ». A peine publié, ce mémorandum est l'objet de critiques de la part du Comité interministériel français pour les questions de coopération économique européenne³⁹. On y note ses « imperfections » en particulier « *la mise en place de mécanismes dont le jeu serait automatique plutôt que par l'usage de moyens d'action à la disposition des autorités responsables* ». Le dogme sur lequel s'appuie la réflexion générale du document de travail, selon lequel le prix de l'énergie doit être le plus bas possible, est mis en questionnement. On relève en outre que la fixation de la limite de la période de transition à 1970 ne permettra pas l'adaptation nécessaire des charbonnages français au marché européen ouvert, et le rythme de réduction de la production est jugé intenable. Enfin, on reproche au mémorandum de ne comporter aucune justification des hypothèses chiffrées.

- *Un échec global, mais quelques mesures sectorielles*

Sur la base des propositions du mémorandum, a été formulé le 3 avril 1963 un « *Projet d'accord relatif à la création des conditions de la réalisation d'un marché commun de l'énergie* ». Le sujet est à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 2 décembre 1963, mais ne débouche sur aucune décision⁴⁰.

Ni le mémorandum ni le projet d'accord, jugés trop ambitieux, n'ont été retenus par les Conseils des ministres des Communautés qui, écartant l'option d'un marché ouvert⁴¹, ont

³⁷ Nb. Les Français ont abandonné le système à l'uranium naturel vers 1970.

³⁸ Ali M. El-Agraa, Su Hu Yao, *op. cit.*

³⁹ MAE/DECE/1961-1966/1482/ note du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne : « *Sommaire des conclusions de la réunion interministérielle tenue le 25 septembre 1962 et relative aux problèmes de politique énergétique* », 1^{er} octobre 1962.

⁴⁰ Barbara CURLI, *op. cit.*

⁴¹ On voit là la perte d'influence du conseil, et à travers lui, celle de la CECA.

adopté en 1964 un « Protocole d'accord » dont l'objet plus limité est de « *jeter les bases d'une coordination pragmatique des politiques nationales de nature à préparer la mise en œuvre d'une politique de l'énergie* »⁴². Ce document énonce d'abord un certain nombre d'objectifs généraux, à savoir un approvisionnement à bon marché, la sécurité et la stabilité de l'approvisionnement, la progressivité des substitutions, le libre choix du consommateur⁴³. Mais il ne s'agit là que de déclaration d'intentions qui n'engagent pas les gouvernements.

Cependant, quelques-unes des actions sectorielles recommandées dans le protocole de 1964 ont été suivies d'effet. C'est ainsi qu'une décision de 1965 définit les critères d'autorisation des formes d'aides aux charbonnages et les procédures d'intervention de la Haute Autorité de la CECA les concernant et qu'une décision de 1967 permet aux charbonnages communautaires d'aligner les prix rendus de leurs charbons à coke sur ceux des charbon à coke importés des pays tiers.

Les documents évoqués ci-dessus partaient du postulat d'un repli progressif de l'industrie charbonnière dans la Communauté et demandaient la fixation de limites, minimales et maximales, pour le montant des aides, afin de donner aux producteurs, aux gouvernants et à la Haute Autorité, des données sûres sur lesquelles fonder leurs stratégies d'investissement et leurs plans de reconversion. De plus, des mesures étaient proposées en vue de la libre circulation du pétrole et des produits pétroliers dans le Marché commun, telles que : la libre importation du pétrole et des produits pétroliers en provenance des pays tiers - sous réserve de certaines limitations comme le contingentement communautaire des importations provenant des pays de l'Est ; l'importation du brut en franchise de droits au sein de la Communauté ; l'application de droits "limités" pour les produits pétroliers. On maintenait par contre des taxes à la consommation pour les produits raffinés (comme les carburants), de façon à permettre le développement de l'industrie du raffinage au sein de la Communauté.

Ces mesures traduisaient des arbitrages politiques en faveur du pétrole et de l'augmentation de la capacité de raffinage en Europe, ainsi que le choix d'une croissance industrielle fondée sur le pétrole et, sur le plan communautaire, d'un cadre douanier et institutionnel favorisant cette dernière.

- *La fusion des exécutifs et ses conséquences*

Certains fondaient des espoirs sur la mise en application, à partir de 1967, du traité de fusion des institutions, pour la définition d'une politique globale de l'énergie.

De manière significative, le *Protocole d'accord relatif aux problèmes énergétiques* adopté par le Conseil des ministres le 21 avril 1964 est un des premiers textes adoptés à la suite de la décision prise par ce même Conseil, le 24 février 1964, de procéder à la fusion des exécutifs. Ce Protocole était accompagné de diverses « mesures provisoires de politique énergétique commune en vue de la fusion des exécutifs ».

Avec la première décision relevant de la « politique énergétique commune » (1964) - analysée par certains auteurs plutôt comme une renonciation à une véritable politique commune de l'énergie, le rôle des institutions communautaires était, en quelque sorte, redéfini à la lumière du nouveau cadre européen de croissance, constitué par le Marché commun, et des priorités économiques et sociales qui contribuaient à définir la nouvelle « sécurité » de l'Europe en matière d'énergie. Les institutions communautaires se trouvaient de nouveau confrontées, comme elles l'avaient déjà été dans un autre secteur « traditionnel », celui de l'agriculture, aux pesanteurs économiques structurelles héritées du dix-neuvième siècle et appelées à en amortir le

⁴² Protocole d'accord relatif aux problèmes énergétiques intervenu entre les gouvernements des États membres des Communautés européennes, à l'occasion de la 94e session du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier tenue le 21 avril 1964 à Luxembourg, in *Journal officiel* n° 069 du 30/04/1964 p. 1099 – 1100.

⁴³ C'est bien dans le cadre de la CECA que se négocie ce protocole majeur pour l'orientation énergétique de la communauté.

coût social.

Côté français, en 1965 on prépare activement cette fusion avec un groupe de travail « chargé de définir les principes d'une politique commune de l'énergie dans la perspective de la fusion de communautés ». La discussion est très concrète et pose son « *accord pour que la politique commune soit fondée sur la libre circulation des produits énergétiques à l'intérieur du Marché commun.* »⁴⁴. Ceci est une position différente de celle qui existe alors pour les produits pétroliers et nécessite l'établissement d'un prix uniforme (par unité de puissance thermique consommée) et celui d'un contrôle quantitatif des importations, afin d'éviter la perturbation des marchés. On y propose une étude « *du niveau souhaitable du prix de l'énergie, notamment compte tenu de la concurrence du fuel et du charbon [et des] moyens de contrôle quantitatifs des importations* »⁴⁵

Le traité de fusions des institutions, signé en 1965, a ainsi conduit à la création en 1968, sous l'autorité d'une Commission unique, d'une Direction générale de l'énergie, chargée de formuler les bases d'une politique commune. Et de fait, la nouvelle commission publiait, à la fin de l'année 1968, un rapport intitulé « Première orientation pour politique énergétique communautaire ».

Ce document retient pour objectif de base « *un approvisionnement sûr à des prix relativement stables et aussi bas que possible* ». Il entend « *attribuer à la concurrence la fonction directionnelle majeure* ». Il propose un cadre d'actions et des dispositions détaillées pour l'établissement d'un marché commun de l'énergie, pour la réalisation d'une politique commerciale et pour l'orientation des investissements. Il dresse un catalogue complet des actions possibles dans le cadre des traités de Paris et de Rome. Mais ces actions se situent pour la plupart au niveau de la collecte des informations et de la formulation de recommandation aux États membres⁴⁶.

A la suite de ce rapport, la commission élabore deux projets de règlement tendant à inviter les États à communiquer annuellement leurs programmes d'importations et leurs programmes d'investissement dans les divers secteurs de l'énergie (1971). « *Ces deux propositions ont pour but de permettre à la communauté d'affirmer son rôle dans le secteur énergétique en lui donnant une connaissance du marché qui lui fait défaut à ce jour. Il ne s'agit que de la communication de renseignements statistiques, mais ces deux textes sont considérés, avec raison, par la Commission, comme les premiers pas indispensables vers l'élaboration d'une politique énergétique commune.* »⁴⁷ Ce simple premier pas ne va pas de soi, et la délégation néerlandaise rejette cette proposition car elle refuse la levée du secret des affaires. Les Français, de leur côté, ne sont guère prêts à déléguer certains pouvoirs à la Commission dans ce domaine : « *Il ne serait pas admissible de confier à la Commission le droit d'apprécier s'il existe ou non une situation de crise* »⁴⁸.

La Commission invite cependant la France à aménager son monopole délégué d'importation du pétrole pour le rendre conforme aux dispositions du traité après l'expiration de la période de transition. Le gouvernement français prend les premières mesures à cet effet. Cependant le contingentement à l'égard des importations en provenance des pays membres subsiste, sa suppression dépendant d'un accord sur la politique commerciale commune.

⁴⁴ MAE/DECE/1961-1966/1482/ note 3 avril 1965.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Guy de CARMOY, *op. cit.*

⁴⁷ MAE/DECE/1967-1975/734/ Télégramme n°2129, 22 juillet 1971.

⁴⁸ *Ibid.*

- L'évolution de la perception des problèmes énergétiques

A la fin des années cinquante et au cours des années soixante, le bilan énergétique de l'Europe s'est donc modifié. Quelle a donc été l'attitude des nouvelles institutions communautaires face à cette situation qui accroissait la dépendance de l'Europe vis-à-vis de l'extérieur et pesait sur ses ressources en devises étrangères ?

L'approche des problèmes de sécurité énergétique de l'Europe a changé, tant sous l'angle économique que sous l'angle intellectuel, par rapport aux années cinquante, période où les inquiétudes communautaires tournaient autour des notions d'approvisionnement et de pénurie. La transformation du secteur de l'énergie au cours des années soixante semble avoir fait naître au sein des communautés des inquiétudes d'un autre ordre, les thèmes de la dépendance et de la pénurie, bien que constamment rappelés, ne semblant plus, comme les années précédentes, être au centre des préoccupations.

Une des raisons de ce changement était, de façon apparemment paradoxale, la crise de Suez, qui avait mis en évidence la capacité d'adaptation des marchés pétroliers et l'absence de fondement des craintes de pénurie. Cette expérience semblait avoir démontré que l'« Europe » n'était pas « à la merci du Moyen-Orient ». La sécurité énergétique de l'Europe n'était donc plus perçue comme un problème de pénurie physique. Sous l'effet d'une série de circonstances ponctuelles intervenues entre la signature des Traités de Rome et le début des années soixante, telles que la baisse des prix du pétrole décidée par les grandes compagnies pétrolières, l'augmentation des importations énergétiques en provenance des pays du bloc soviétique et la découverte des gisements pétroliers du Sahara, le secteur européen de l'énergie était pour la première fois de son histoire associé à une économie d'abondance et de disponibilité des ressources. Cette évolution faisait que l'Europe se sentait « beaucoup moins vulnérable »⁴⁹.

Le changement de perception de la notion de sécurité énergétique en Europe semble aussi être lié à l'évolution de la notion de diversification, cette dernière n'étant plus affectée de l'urgence qui avait inspiré le *Rapport des Trois Sages* de l'Euratom, par exemple, et le projet même d'une Communauté de l'atome. La question de l'énergie nucléaire a, au contraire, perdu de son importance dans le cadre du débat européen sur l'énergie et ce, malgré la création récente d'Euratom. Cette situation semble due au fait que la Communauté Euratom est rapidement entrée en crise et au peu de poids économique de l'énergie nucléaire à l'époque⁵⁰ ; mais elle tient également à la conviction, qui devait se révéler amplement justifiée, que l'énergie atomique ne serait pas compétitive avant longtemps, à savoir jusqu'en 1980. Enfin et surtout, le développement de l'énergie nucléaire était de moins en moins perçu comme une question « européenne »⁵¹ (contrairement au projet initial de Jean Monnet), mais comme dépendant des politiques publiques nationales, davantage motivées par des choix de stratégie industrielle que par des priorités énergétiques.

Le charbon reste pourtant au centre du discours communautaire en matière d'énergie et ce, pour deux raisons : les conséquences sociales de la réduction de son rôle sur les économies européennes ; les répercussions des changements sur le bon fonctionnement du Marché commun, alors objectif prioritaire des institutions communautaires. Les nouvelles institutions communautaires étaient donc amenées à gérer la tension entre ces deux priorités – charbon et marché commun –, ce qui conduit à une nouvelle approche, précisément dénommée « politique commune de l'énergie ». Le repli européen de l'industrie du charbon et la sauvegarde du marché commun apparaissaient donc comme les deux aspects d'un même problème.

Il s'agissait aussi d'harmoniser les bases structurelles de la croissance, dont l'énergie faisait naturellement partie, préalable nécessaire à l'ouverture d'un vaste marché régional susceptible

⁴⁹ *Rapport Robinson*, produit par la Commission consultative de l'Énergie de l'OECE en janvier 1960.

⁵⁰ Aucune centrale n'était encore en service dans la Communauté.

⁵¹ Mémoire de la Commission d'Euratom de février 1960 sur les perspectives de l'énergie nucléaire.

de jouer un rôle sur les marchés mondiaux, le problème de l'énergie étant étroitement lié à celui de la modernisation technologique et de la productivité. Cette nouveauté dans l'histoire de l'énergie en Europe avait cependant déjà été anticipée dans les tout premiers travaux du Comité Mixte Énergie (Pierre Uri).

Finalement, la différence entre la productivité de l'industrie européenne du charbon et celle des États-Unis, ainsi que la compétitivité nouvelle du charbon américain ont été le facteur décisif de la mutation énergétique de l'Europe, alors que, sur le plan politique, les priorités étaient l'avenir du Marché commun et le coût social de cette mutation.

2. L'inaction des communautés malgré la prise de conscience

- Tour d'horizon des problèmes énergétique vers 1970

Dix-huit ans après la création de la CECA, treize ans après la création de la CEE et d'Euratom, il n'existe toujours pas de véritable marché commun ni du charbon, ni des hydrocarbures, ni de l'énergie atomique. Les États membres n'ont pu s'entendre pour adopter une stratégie commune, qu'il s'agisse d'organiser la retraite du charbon (sauf dans les politiques sociales d'accompagnement), de promouvoir la recherche et le développement de l'énergie nucléaire, ou de concerter leur attitude à l'égard des pays producteurs de pétrole. Les États supportent à la fois les charges de soutien d'une industrie déclinante et le coût élevé de recherches souvent improductives dans une industrie d'avenir, sans élaborer de stratégie dans l'industrie la plus important et la plus exposée. La simple formulation d'une politique énergétique commune fait défaut, puisqu'il n'est question que d'une première orientation. Quelles sont les raisons de ces échecs dans un domaine où pourtant la nécessité de l'action paraissait évidente ?

La première raison découle de l'existence de trois traités. Faute d'une conception globale, les États membres se sont bornés à prendre un certain nombre de dispositions d'ordre sectoriel, alors que les divers secteurs de l'énergie sont interdépendants.

La seconde raison, fondamentale, découle de la nature des pouvoirs des institutions communautaires. Ces pouvoirs sont de proposition et de coordination. Mais la décision dans le domaine énergétique, comme dans les autres domaines de l'économie, appartient aux États. Une politique commune de l'énergie requiert une volonté politique qui ne s'est pas dégagée au sein d'institutions dont le caractère intergouvernemental et non pas supranational s'est accentué au cours de la décennie.

Après cette expérience peu positive, on aurait pu espérer que le choc de la crise du pétrole soit au moins utile à la stimulation d'une volonté commune de réaliser une véritable politique énergétique commune. Or il n'en est rien

- La CEE et les hydrocarbures

Conformément à la philosophie libérale du traité de Rome, les États membres ont établi un droit nul pour les importations de pétrole brut et une protection modérée de l'industrie communautaire de raffinage. Les régimes d'importation de pétrole brut en provenance des pays de l'Est – qui arrivent en quantité de plus en plus grande – accusent cependant des différences sensibles d'un pays du marché commun à l'autre, les importations étant libres en Italie, contingentées ailleurs. Les prix d'approvisionnement en pétrole brut importé de toutes les origines varient aussi d'un pays à l'autre et les écarts de prix sont parfois supérieurs à la valeur ajoutée par le raffinage. La charge fiscale est très variable selon les pays de la Communauté. Quant au régime français de monopole d'importation du pétrole, il constitue une discrimination tant à l'égard des sociétés pétrolières internationales qu'à l'égard des sociétés pétrolières nationales des états membres de la CEE.

Il en résulte que le marché commun pétrolier n'est pas réalisé. Celui-ci suppose la libre circulation des produits entre États membres et spécialement des produits importés de pays tiers. Il suppose donc une politique commerciale commune qui reste à élaborer.

La réglementation de la CECA en matière de prix, à savoir la publication des barèmes et des conditions de vente, n'a pas été reprise dans le traité de Rome. De ce fait, les grandes sociétés pétrolières ont recours aux rabais, utilisant le régime de liberté de prix pour consolider leur position dominante et faire, de fait, une concurrence déloyale au charbon. La Commission de Bruxelles, en dépit des dispositions des articles 85 et 86 sur la concurrence, n'a jamais mis en cause la position dominante de ces sociétés sur le marché européen, même si elle s'est inquiétée⁵² de la situation assez précaire des sociétés pétrolières européennes par rapport aux *Seven Majors*.

III. La politique énergétique des communautés européennes depuis la crise du pétrole

- La crise du pétrole

Elle a conduit à un changement radical dans la situation de la CEE. La communauté a réagi dans une communication de juin 1974 qui contenaient des idées pour des stratégies à moyen et à long terme. Elle s'est tenue par la suite à ces stratégies annoncées, en clarifiant certains problèmes et en proposant des cibles quantitatives pour atteindre les objectifs sur lesquels les pays étaient d'accord. Sur le long terme, il s'agissait de réduire la dépendance et de diversifier les sources d'approvisionnement, ainsi que d'encourager les projets tendant à économiser l'énergie. Sur le court terme, elle préconisait de maintenir des stocks adéquats pour faire face à toute suspension d'approvisionnement imprévue, d'organiser un système de partage dans les périodes de crise, de faire face aux effets drastiques du choc des prix à la fois sur la situation financière et dans ses effets sur le taux de la croissance économique⁵³.

Entre 1973 et 1978, les importations de pétrole de la Communauté ont baissé de 598,5 millions de tep à 355,7 millions de tep, sous l'impact à la fois de la réduction de la consommation et du développement de la production de la mer du Nord. Des ouvertures ont été faites vers les autres énergies et vers les projets d'économie d'énergie, mais les résultats en sont très limités. A la fin des années 1970, les dépenses de recherche de la CE pour l'énergie sont de 1% du budget total de la CE. Le plus gros investissement se fait à travers la banque européenne d'investissement pour les loyers de crédit et les garanties (un tiers des financements de la CE à la même époque, soit 721 millions d'ecu en 1978, le double de 1977 : 373 millions d'écu). Dans le secteur de l'énergie, le plus grand bénéficiaire en 1978 fut le secteur nucléaire, suivi des stations thermiques, des gazoducs et des oléoducs⁵⁴.

La poursuite d'une politique énergétique cohérente est alors devenue un objectif majeur, particulièrement après la seconde crise du pétrole de 1979. Mais le rapport de la Commission au Conseil, du 21 avril 1983 (objectifs pour 1990) sur les progrès faits dans ce domaine, reconnaît que les efforts ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés, dans un nouveau contexte de prix bas du pétrole. Peu après, elle propose d'une part une stratégie énergétique et d'autre part un programme de cinq ans pour l'énergie accompagnés de propositions pour une politique équilibrée de fuels solides et une communication sur l'industrie de raffinage.

Mais malgré les efforts de tous pour réduire la consommation, la CEE restait un très gros

⁵² Dans une note de 1966.

⁵³ El-Agraa Ali M., Su Hu Yao, *op. cit.*

⁵⁴ *Ibid.*

importateur de pétrole, ce qui la rendait relativement vulnérable en matière de sécurité d'approvisionnement et de prix⁵⁵.

Des divergences profondes d'intérêt persistaient. Au milieu des années 1980, la communauté comprend un producteur majeur de pétrole et de gaz (Grande-Bretagne)⁵⁶, un autre producteur majeur de gaz (Pays-Bas), un pays spécialisé dans le commerce de stockage, et plusieurs pays spécialisés dans le raffinage de pétrole importé pour réexportation. Une politique de prix pétroliers bas satisfaisait la plupart des pays, sauf la Grande-Bretagne⁵⁷.

- *Le traité de la Charte de l'énergie (TCE)*

Il a été signé en 1994 par cinquante États d'Europe occidentale, centrale, orientale et de l'ancienne URSS ainsi que par les États-unis, le Japon, le Canada et l'Australie. Ce traité peut être qualifié de « Gatt sectoriel et régional » mais il est aussi un instrument au service de la construction de la « Grande Europe ». Il occupe une place importante dans l'évolution du droit de commerce international et des investissements internationaux. »⁵⁸

Le traité a pour objectif d'établir un cadre juridique permettant de promouvoir la coopération à long terme dans le domaine de l'énergie en se basant sur les principes énoncés dans la Charte européenne de l'énergie. Ses dispositions les plus importantes concernent la protection des investissements, le commerce des matières et produits énergétiques, le transit et le règlement des différends.

- *La politique énergétique actuelle*

La politique énergétique communautaire est désormais orientée vers des objectifs à long terme tels qu'ils avaient été fixés pour la première fois dans le Livre blanc "*Une politique de l'énergie pour l'Union européenne*" (1995), suivi du Livre vert "*Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*" (2000). La Commission, le Parlement et le Conseil mettent l'accent sur le fait que la politique énergétique doit s'inscrire dans les objectifs généraux de la politique économique de l'UE basée sur l'intégration du marché et la déréglementation. En effet, l'intervention publique doit se limiter au strict minimum, mais elle doit garantir les intérêts et le bien-être collectifs, le développement durable, la protection des consommateurs et la cohésion économique et sociale. Cependant, au-delà de ces objectifs généraux, la politique énergétique doit poursuivre des objectifs spécifiques de nature à concilier la compétitivité, la sécurité des approvisionnements et la protection de l'environnement.

Outre les objectifs énergétiques généraux, l'UE s'est donné plusieurs objectifs sectoriels qui ont également délimité le cadre de la politique énergétique au cours de la période considérée: maintenir la part que représentent les combustibles solides (charbon) par rapport à la consommation énergétique totale (en particulier en améliorant la capacité de production), augmenter la part du gaz naturel dans le bilan énergétique ; établir des normes de sécurité maximales obligatoires pour la conception, la construction et l'exploitation des centrales nucléaires ; augmenter la part des énergies renouvelables.

L'UE a enregistré des réussites incontestables dans la poursuite de ces objectifs sectoriels, ce qui n'empêche pas que la concrétisation de ces objectifs ne procède pas au même rythme, tant s'en faut, dans tous les États membres. La Commission, le Parlement et le Conseil conviennent que des efforts s'imposent, ne serait-ce que pour doubler au moins la part des énergies

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *nb.* Aujourd'hui la Norvège en plus.

⁵⁷ El-Agraa Ali M., Su Hu Yao, *op. cit.*

⁵⁸ Jean TOUSCOZ, « Le traité de la charte de l'énergie (aspects juridiques) », *Revue de l'énergie*, n° 481, octobre 1996, p. 494-498.

renouvelables par rapport à la consommation énergétique totale pour la porter à 15 % d'ici 2010 (substitution). L'UE a déjà obtenu certains succès dans la réalisation de ses objectifs énergétiques (diminution de la dépendance énergétique, remplacement du pétrole, économies d'énergie, etc.). La production d'énergie primaire a pu être sensiblement augmentée depuis 1975, surtout grâce à un accroissement de la production de pétrole au Royaume-Uni. En dépit de performances économiques nettement améliorées, la consommation intérieure brute en énergie dans l'UE⁵⁹ n'a augmenté que relativement peu. Depuis 1975, l'UE a pu largement réduire sa dépendance énergétique totale et sa dépendance du pétrole⁶⁰. Toutefois, il subsiste des différences encore manifestes entre les États.

Conclusion générale

Répondons tout d'abord à la question posée au début de cet exposé : Pourquoi l'UE devrait-elle donc avoir une politique de l'énergie commune ? Les avantages en semblent évidents : économie d'échelle, augmentation de la force de négociation, diminution de la vulnérabilité, mais aussi pour le besoin d'autres politiques communes.

Ces avantages ont été perçus dès les origines des communautés européennes, et la CECA aurait pu être l'acteur adapté pour une politique précoce de l'énergie. Elle aurait pu être un modèle grâce à son fonctionnement original. Dès ses débuts, la nécessité d'une politique globale de l'énergie avait été comprise. Aux débuts de la CEE, elle prit la tête de la réflexion en ce domaine (Comité interexécutif). Or les pays membres, avec des politiques repliées sur leurs avantages relatifs et un certain égoïsme national, n'ont pas permis qu'elle joue un rôle efficace pour la mise en place d'une véritable politique commune de l'énergie.

Au XXI^e siècle, l'Union européenne sera-t-elle enfin un acteur des politiques de l'énergie ?⁶¹ Le *Livre vert* de la Commission européenne, présenté en novembre 2000, pointait les faiblesses structurelles de la sécurité d'approvisionnement en énergie de l'Union européenne, notamment sa dépendance énergétique, et proposait une politique ambitieuse de maîtrise de la demande. Les directives européennes de 1996 et 1998 sur l'électricité et le gaz, puis celles du 26 juin 2003 sur les règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz devaient aboutir à un doublement de la part du marché libéralisé au 1^{er} juillet 2004.

En matière de développement énergétique durable, la Commission a proposé la mise en place d'un système de marché de permis d'émission pour les gaz à effet de serre. L'engagement pris par l'Union européenne, au nom de l'ensemble de ses États membres, vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 8 % en 2012 par rapport à 1990. Les États signataires restent libres des moyens à employer afin de respecter leurs engagements. Dans un communiqué de presse de la présidence du Conseil européen du 8 janvier 2005, l'Autriche annonçait son intention d'inscrire le plan d'action dans le domaine de la biomasse⁶² à l'agenda du Conseil des ministres de l'UE. Estimée à 69 millions de tonnes en 2006, la consommation énergétique de biomasse en Europe devrait pouvoir être portée à 189 millions de tonnes d'ici 2010.⁶³

En vertu du plan d'action pour améliorer l'efficacité énergétique, les États membres de l'UE se sont engagés à augmenter leurs économies d'énergie de 1 % au moins chaque année et la part

⁵⁹ Consommation totale pour l'Europe des 15 en 2001 : 1 486 M tep.

⁶⁰ Taux d'auto-approvisionnement global dans l'UE en 2001 : 51 % ; importations de pétrole brut en 2000 : 32,5 % de la consommation énergétique globale.

⁶¹ *La documentation française*, septembre 2004.

⁶² La biomasse peut produire par méthanisation du biogaz, qui sera converti en énergie. Des procédés permettent aussi la production de biocarburants à partir de colza ou de betteraves (diester, méthanol...).

⁶³ (jeudi 12 janvier 2006) *Vie publique.fr*

des sources d'énergie renouvelables de 6 % en 1995 à 12 % en 2010, conformément aux préconisations du *Livre blanc sur les énergies renouvelables* de 1997.

La promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables laisse entière la question de l'énergie nucléaire (actuellement 35 % de l'électricité produite dans l'Union).

Une véritable politique énergétique européenne, à long terme, parviendra-t-elle à remplacer la juxtaposition, jusqu'à présente, d'actions propres à chaque ressource ? Cette politique énergétique devra rechercher l'équilibre entre les sources d'énergie – la part des hydrocarbures étant aujourd'hui trop importante - et la sécurité, en combinant une approche libérale et des moyens d'action pour orienter, sur la durée, le système énergétique européen.

Nucléaire et charbon propre, économiquement et écologiquement compétitifs, devront sans doute être développés. Le nucléaire civil est un des principaux moyens de « légitime défense »⁶⁴ économique et stratégique de l'Europe. La volonté de l'utiliser doit s'exprimer par une politique de l'énergie basée sur un consensus. Quant au charbon, il semble pouvoir connaître une nouvelle jeunesse : « *Si l'on veut se garantir contre de nouvelles crises d'adaptation, il sera même indispensable de ne pas oublier, dans les pays de « vieux bassins charbonniers », que les difficultés liées aux problèmes sociaux associés à l'épuisement physique, ont eu comme principal effet, l'écroulement des marchés nationaux, mais que, à l'échelle du temps de l'instauration de la rareté des hydrocarbures, l'essor du charbon écologiquement acceptable est une option à ne pas oublier.* »⁶⁵

⁶⁴ HUG Michel (Administrateur délégué de l'OPEN (Organisation des Producteurs d'Énergie Nucléaire), ancien dir. De l'équipement d'EDF, ancien dir. de CdF.), « Pour une politique européenne de l'énergie », *Revue de l'énergie*, n° 481, octobre 1996, p. 485-493.

⁶⁵ HUG Michel, *op. cit.*