

Pour une haute autorité européenne de l'énergie

26/06/2006

Résumé :

La question énergétique suscite une préoccupation grandissante en Europe. Indispensable au bon fonctionnement des économies et des sociétés européennes, l'approvisionnement en hydrocarbures échappe, en effet, de plus en plus au contrôle des dirigeants européens, tant du fait d'une localisation géographique souvent problématique que d'un accroissement toujours plus marqué de la demande non européenne. Associé à la raréfaction des ressources, ce double phénomène entraîne une hausse continue des prix et des risques géopolitiques.

Pour faire face à ces risques, l'Union européenne doit mettre en oeuvre une politique commune fondée sur une consommation mieux maîtrisée et une diversification des sources d'approvisionnement. Une coordination approfondie entre Etats membres fondée sur le principe de solidarité mutuelle, ainsi qu'une meilleure connaissance des évolutions du marché, apparaissent comme des éléments indispensables de ce volontarisme énergétique. In fine, l'Europe n'a-t-elle pas besoin d'une Haute Autorité de l'énergie?

Introduction

Grâce à la flambée des prix du pétrole et au débat sur les implications de la dépendance croissante européenne des livraisons de gaz en provenance de la Russie, la politique énergétique est redevenue, depuis quelques mois, un sujet de l'actualité politique et économique européenne.

La sensibilité à la question énergétique a trouvé une expression supplémentaire à travers deux cas européens de fusion qui font la une des journaux depuis quelques mois : il s'agit d'une part de la fusion éventuelle en Espagne entre Endesa et Gas Natural ou avec E.On, d'autre part de celle entre Suez avec GdF ou ENEL.

La montée des prix constitue, selon certains observateurs, un risque pour les perspectives de croissance jugées nécessaire pour la relance européenne et la réduction du chômage ; en même temps, une nouvelle politique énergétique pourrait former la clé d'un programme de relance conjoncturelle pour les années à venir et démontrer que l'Union européenne était en train de sortir de sa crise.

Une remarque supplémentaire sur les prix s'impose : si nous sommes honnêtes avec nous-mêmes, le prix des besoins de base de la vie quotidienne - eau, déchets, énergie, transport - est encore relativement modéré en comparaison avec d'autres besoins "utiles" de la vie pour provoquer vraiment des inquiétudes profondes.

Souvenons-nous, il y a vingt ans, que des spécialistes allemands avaient considéré 1 DM comme le prix limite pour un litre d'essence et que le consommateur allait changer profondément ses habitudes, de nos jours le prix est autour de 1,30 €, c'est-à-dire plus du double – mais nos habitudes n'ont pas du tout changé.

I - L'énergie – une menace et un défi largement sous-estimés

1.L'énergie est d'abord un domaine où des risques à court, moyen et long termes se trouvent mélangés dans une combinaison rare.

La majorité de nos ressources est localisée dans des régions politiquement instables et de nouveaux acteurs émergents comme la Chine où l'Inde deviennent nos concurrents dans l'approvisionnement.

Certains observateurs parlent déjà de savoir comment prévenir la bataille de l'approvisionnement.

Un regard sur les réserves mondiales en gaz suffit pour illustrer cette situation : Russie 47,4 milliards de m³ ; Iran 26,6 ; Qatar 25,8 ; Arabie-Saoudite 6,6 ; Emirats Arabes Unis 6,0 ; Etats-Unis 5,4 ; Nigeria 5,0 ; Algérie 4,5.

L'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie consomment 70% du pétrole dont les réserves se situent pour les deux tiers au Moyen-Orient.

Qui seront les acteurs et les alliés – clé du futur? Les Etats-Unis comme le plus grand consommateur actuel ou l'Asie comme le continent émergent ? Ou devons-nous faire face prochainement à une situation

où le Moyen Orient s'alliera avec la Chine ?

Il faut rappeler qu'actuellement l'Europe consomme 17% de l'énergie, les Etats-Unis 29%, l'Asie plus de 20%, dont 11% pour la Chine et 4% pour l'Inde.

De surcroît, si nous prenons en considération la consommation chinoise d'énergie par habitant cela représente seulement 17% de celle des Etats-Unis ou 26% de celle de l'Union européenne. Quelle sera la situation dans dix ans étant donné une croissance avec une moyenne autour de 10% de la Chine ?

L'énergie est, par ailleurs, pour l'Europe un domaine où celle-ci connaît une dépendance croissante vis-à-vis de pays tiers – la prévision est de 70% en 2030 contre 50% actuellement. Par contre, notons que le degré d'indépendance américain est voisin de 70%.

[2. Il s'agit d'un domaine dans lequel il n'y a pas encore de réponse commune, où l'Union européenne est un acteur fragmenté qui ne pèse pas beaucoup sur les conditions des marchés internationaux.](#)

C'est un domaine dans lequel il n'y a pas (encore) de marché commun, mais des marchés nationaux, régionaux, des traditions, des politiques nationales divergentes.

L'énergie est un champ où la politique a conservé une tendance à imposer le dernier mot comme le montrent l'exemple en Espagne – d'Endesa avec Gas Natural ou avec E.On – ou en France – l'avenir de Suez avec Enel ou avec GdF – ou encore dans d'autres pays Européens.

[3. Les Etats-membres de l'UE ont développé des "energy mix" totalement différents – je ne veux citer, comme exemples, que ceux de la France et de l'Allemagne.](#)

La France ne doit-elle pas développer un troisième et quatrième piliers à côté du nucléaire et de l'hydraulique ? L'Allemagne ne doit-elle pas réviser sa sortie programmée du nucléaire ?

Il semble qu'il existe néanmoins un certain dénominateur commun européen limité : plus d'économie, plus d'efficacité, plus de diversification des sources, plus de protection de l'environnement, moins de CO2.

Face à ces défis, l'Europe a réagi : des réflexions sont en route sur la base du Livre vert de la Commission européenne du 8 mars 2006, ainsi que des Conclusions des Conseils européens du 23/24 mars et du 15/16 juin 2006.

L'objectif commun est d'atteindre un accord sur les priorités politiques et un plan d'action lors de la réunion du Conseil européen au printemps 2007. Néanmoins les débats actuels ne permettent pas encore de parler ni d'une percée ni même d'une nouvelle politique européenne.

[4. Le défi est accentué par le fait qu'à l'extérieur se déroulent en même temps plusieurs crises: l'une avec le nucléaire en Iran, l'autre avec la question de la fiabilité et la dépendance de la Russie, aggravée par son attitude vis-à-vis de l'Ukraine, le troisième avec l'Amérique latine où le nationalisme est en train de gagner en vitesse.](#)

D'où également les réflexions sur une politique extérieure commune européenne dans le domaine de l'énergie.

[5. Nous nous trouvons dans une situation comparable à celle de l'après-guerre, de 1950, lorsque nous avons créé la Communauté du Charbon et de l'Acier – le temps est-il mûr pour un nouveau pacte européen ?](#)

II. Nécessité d'une nouvelle orientation de la politique énergétique des Etats-membres de l'UE

Le point de départ de la réflexion sur une nouvelle orientation de la politique énergétique et l'"energy mix" du futur doit être la discussion sur les origines, les fournisseurs extérieurs d'énergie, mais aussi et surtout sur les bases de notre approvisionnement énergétique :

- le maintien et le développement de l'option nucléaire sont indispensables, mais il faut prendre en considération une préoccupation majeure dans différents pays : la sécurité et les déchets nucléaires ;

- l'eau est une ressource limitée, mais compétitive, des réticences environnementales (barrages) forment souvent un frein ;

- le charbon, qui représente à l'échelle mondiale 28% de la consommation (36% pour le pétrole, 23,5% pour le gaz), a perdu ces dernières années sa position importante en Europe, mais semble en train de préparer sa renaissance ;

La recherche pour des centrales à charbon propre est en route, les premiers projets-pilote également, mais quel sera le prix de cette renaissance de l'énergie à base de charbon ? Des experts évoquent le double du prix actuel !

- le gaz reste également indispensable, mais l'Europe dépend d'importations (30% de la Russie, 22% de la Norvège, 16% de l'Algérie, 30% d'autres pays comme le Nigeria, Qatar) ;

L'Allemagne seul dépend à 34% de la Russie avec une tendance croissante – est-ce un développement sain ? (ses autres fournisseurs internationaux étant surtout la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ;

- l'énergie éolienne est devenue une des aventures les plus chères, cette technique d'énergie renouvelable doit être, mis à part, les problèmes des éoliennes pour le paysage, considérée comme une illusion verte ; elle a et gardera un coût trop élevé ;

- l'énergie solaire est, pour le moment, un complément limite, des progrès sont en route, mais avec un prix toujours élevé.

- la géothermie n'est guère utilisée, mais elle est un moyen complémentaire prometteur ;

- le "pétrole vert" est un sujet nouveau, une alternative à développer – "Bio- masse", - gaz, - éthanol, etc. – avec un avenir sous-estimé à l'heure actuelle (à l'horizon 2010 – 4% ou plus ?) ;

- l'utilisation des déchets, en particulier à partir de l'incinération, est également un moyen complémentaire précieux.

Il y a un autre facteur et outil bien connu, mais toujours sous-estimé et sous-utilisé : l'efficacité de nos installations.

Des études récentes sur une comparaison de l'efficacité énergétique dans l'UE ont montré que la lanterne rouge est formée par l'Estonie, la Slovaquie et la République tchèque ! Viennent ensuite la Belgique, la Lituanie, la Finlande, la Lettonie, la Suède. L'Allemagne et l'Espagne sont dans la moyenne de l'Union européenne.

Dans ce contexte, nous devons penser également à la question de la nature de nos installations : ne faudrait-il pas prôner un développement vers des installations plus décentralisées, donc plus locales et petites ?

III. La réponse nécessaire

1 - Un marché européen – mais avec quels éléments ?

1. La libéralisation des marchés qui devra être complétée le 1er juillet 2007 constitue une base, certes, mais elle reste insuffisante. Elle aurait dû être accompagnée dès le départ par le "unbundling" de la production, du transport et de la distribution.

Un marché commun présuppose des règles communes, d'abord de concurrence (mais sur la base de quel marché?), l'accompagnement par un système de régulation, de contrôle permanent - par un régulateur européen, indépendant ou au sein de la Commission, ou des régulateurs nationaux indépendants ?

2. Un véritable marché commun et une concurrence saine réclament également l'existence d'un certain degré d'interconnexions, qui sont la base indispensable d'un vrai réseau européen pour l'électricité et le gaz. Les flux transfrontaliers ne représentent actuellement qu'un peu plus de 10% de la consommation européenne.

Quel degré d'interconnexions est souhaitable, qui doit les financer, avec quelle part du marché? S'agit-il d'infrastructures publiques ou des incitations financières publiques suffiront-elles face à des acteurs sur ce marché européen qui peuvent continuer à vivre avec l'étendue actuelle ?

[3. Une autre question est de savoir si nous n'avons pas, étant donné notre géographie, un intérêt vital à intégrer nos voisins européens dans ce marché de l'Union européenne ?](#)

Tout connaisseur nous indique que le nucléaire reste indispensable. Dans cette perspective, quel régime et quel rôle pour le nucléaire ?

[4. La question-clé est de savoir si nous avons besoin d'une politique commune pour pouvoir gérer l'approvisionnement, la production, le transport et la distribution ou suffit-il d'assurer la coordination des politiques nationales pour éviter des problèmes entre les Etats-membres suite à leur choix et spécificités nationales ? D'ailleurs, qui devrait être l'arbitre en cas de divergences ?](#)

Par quelles politiques d'appui un marché commun européen ou la coordination des politiques doivent-ils être accompagnés?

- l'observation permanente du marché européen et international, y compris l'instauration d'un système d'alerte précoce - mais par quelle institution ? AIE (Agence Internationale de l'Energie) ? la Commission européenne? ;
- la fixation d'objectifs de réduction de CO2 et d'efficacité énergétique y compris dans le domaine de l'utilisation du "pétrole vert" ;
- et la promotion de l'innovation et de la recherche appliquées.

Toutes ces questions mènent à la question finale : faut-il une "Autorité européenne commune" ? La Commission européenne sur le modèle de 1950 ou une autre et une nouvelle institution ?

Je suis de plus en plus convaincu que "oui" et que nous avons besoin d'une telle Autorité comme observatoire permanent, comme institution de coordination, d'appui, de contrôle et d'arbitrage.

2 - Une politique extérieure concertée ou davantage commune

C'est une nécessité incontestable, mais avec quels objectifs ?

Nous devons d'une part diversifier nos ressources, réduire la dépendance d'un seul pays ou d'une seule région. D'autre part, il s'agira de bâtir un partenariat avec les différents pays et cela présuppose que ces pays puissent avoir "leur place" en Europe (voir le problème posé par Gazprom) et promouvoir une coopération globale.

Conclusion

La conception et la mise en œuvre d'une politique énergétique commune représentent pour les Européens un des défis stratégiques majeurs du 21e siècle.

Si nous suivons les débats actuels, nous avons parfois l'impression qu'une réponse européenne commune est encore un rêve, voire une utopie.

Ou bien, nous nous trouvons, comme il y a 56 ans, dans une transition vers la reconnaissance d'un problème de fond ou bien faut-il que les prix augmentent davantage au-delà de 100 dollars le baril de pétrole pour que nous en saisissons l'enjeu ?

Européens, réveillons-nous, nous avons les techniques, les technologies, l'innovation, nous disposons d'un potentiel énorme encore guère utilisé, les questions claires sont sur la table – ce qu'il faut c'est le courage politique d'agir sans attendre !

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

In defence of a European High Authority for Energy

26/06/2006

Summary :

The energy issue is a source of growing concern in Europe. The supply of hydrocarbons vital for the efficient running of the economy and European societies, increasingly escapes the control of European leaders due to their often problematic geographical location as well as a constant rise in non-European demand. This dual edged phenomenon which is linked to the increasing scarcity of these resources, is leading to a continuous rise in prices and geopolitical threats.

In order to counter these threats the European Union has to establish a common policy founded on an improved control of consumption and a diversification of the sources of supply. Increased co-ordination between Member States based on the principle of mutual solidarity appears to be one of the vital factors in this voluntary drive to master the energy issue. Does this mean in fact that Europe requires a High Authority for Energy?

Introduction

Thanks to the explosion in prices and the debate over the effects of Europe's increasing dependence on gas supplies from Russia the energy policy has in the space of just a few months once again become a subject of political and economic topicality in Europe.

Sensitivity about the energy issue has also become apparent in the wake of two European mergers that have hit the headlines over the last few months: on the one hand there is the possible merger in Spain between Endesa and Gas Natural or with E.ON and on the other hand that between Suez and GDF or ENEL.

Some observers believe that the rise in prices comprises a danger for growth perspectives deemed necessary to boost Europe and to reduce unemployment; simultaneously a new energy policy might be the key to a programme to boost the economy over the next few years.

Another comment on prices seems of importance: if we are honest with ourselves the prices of the primary requirements of daily life – water, waste, energy, and transport – are still relatively moderate in comparison with other 'useful' life requirements for them to be of any deep source of concern.

We should remember that twenty years ago German specialists believed that 1DM was the top price for a litre of petrol and that the consumer was going to change his habits radically. Today the price lies at around 1.30€, ie double that price – but our habits have not changed in the slightest.

I - Energy – an underestimated threat and challenge

1. First and foremost energy is an area where risks, in the short, mid and long term find themselves combined together in a rare mix.

Most of our resources are to be found in the most politically unstable regions of the world and emerging players such as China or India are becoming our competitors in terms of supply.

Some are already talking about preparing for a 'supply war'.

A glimpse at the world reserves of gas is enough to illustrate this situation: Russia has 47.4 billion m³; Iran 26.6; Qatar 25.8; Saudi-Arabia 6.6; the United Arab Emirates 6; USA 5.4; Nigeria 5; Algeria 4.5.

North America, Europe and Asia consume 70% of the oil extracted, two thirds of the reserves of which lie in the Middle East.

Who will the players and key allies be in the future? Will it be the USA since it is the greatest consumer at present or Asia, the emerging continent? Or will we have to face a situation where the Middle East allies itself with China in the near future?

We must remember that at present Europe consumes 17% of the world's energy, the USA 29%, Asia more than 20%, 11% of which by China and 4% by India.

In addition to this if we look at Chinese consumption per capita this only represents 17% of that of the USA or 26% of that consumed by the European Union. What will the situation look like in ten years time since China has an average growth rate of around 10%?

Incidentally energy is a domain in which Europe is becoming increasingly dependent with regard to third countries – the forecast rises to 70% for 2030 in contrast with 50% at present. However we should note that the degree of American dependence already lies at nearly 70%.

[2. This is a domain in which there is still no common answer – where the European Union is a fragmented player with little influence over the international market.](#)

It is a domain for which there is still no common market, only national, regional markets as well as divergent traditions or national policies.

Energy is an area in which politics has maintained its trend of having the final say as shown in Spain with Endesa and Gas Natural or E.ON and in France – the future of Suez with Enel or GDF or even in other European countries.

[3. European Union Member States have developed totally different "energy mixes" – I would only like to quote as examples France and Germany.](#)

Should France not be developing a third pillar or even a fourth one alongside the nuclear and hydraulic options? Should Germany not be reviewing its programmed exit from the nuclear option?

It seems however that there is a limited European common denominator: increased economy, increased efficiency, increased diversification of supply, increased protection of the environment, less CO₂.

In the face of these challenges the European Union has taken action: on the basis of a Green Paper by the European Commission dated 8th March 2006 and the Conclusions of the European Councils of 23/24 March and 15/16 of this year - thought is now being lent to the subject.

The common aim is to come to an agreement on political priorities and a plan of action in time for the European Council in the spring of 2007. However present debates have still not led to what might be called either a breakthrough or a new European policy.

[4. The challenge has become even greater since externally there are several ongoing crises:](#)

- the first being the nuclear issue in Iran;
- the second pertains to the reliability of and dependence on Russia, accentuated by its attitude with regard to the Ukraine ;
- the third problem is with Latin America where nationalism is rapidly gaining ground.

Hence the need for thought on a common European foreign policy in the domain of energy.

[5. We are now in a position that is comparable with that of the post Second World War period when in 1950 the European Community of Steel and Coal was created – is it now time for the creation of a new European pact?](#)

II. The need to reorient the EU Member States' energy policy

The base of any thought on the new orientations of the future energy policy and the "energy mix" has to be a discussion about the origins, external energy suppliers as well as and above all about the basis of our energy supplies:

- the retention and development of the nuclear option is vital - the major concern on the part of various countries with regard to security and nuclear waste must be taken into account;

- water is a limited resource, but a competitive one, environmental reticence about dams is often an obstacle;
- coal, which represents 28% of energy consumption worldwide (36% in terms of oil, 23.5% for gas), has lost its predominant position in Europe over the last few year but appears to be on the point of making a come back;
- research into clean coal centres is underway, the first pilot projects likewise but what will the price of this new type of energy from coal be? Experts are talking about a twofold increase in present prices!
- gas also remains indispensable but the European Union depends on imports (30% from Russia, 22% from Norway, 16% from Algeria, 30% from other countries such as Nigeria or Qatar);
- Germany alone depends on Russia for 34% of its gas and this is increasing. Is this a healthy way to develop? (its other international suppliers are above all Norway, the Netherlands and the UK);
- energy produced by windmills has become one of the most costly enterprises. This renewable technique, apart from the visual problems caused to the countryside, has to be considered as a 'green' illusion. It will remain very costly;
- solar energy is a complement for the time being; progress is being made but the price is still high.
- geothermal energy is hardly exploited but it is a promising complementary means;
- "green oil" is a new point of discussion – an alternative to develop 'biomass' ethanol gas – has an underestimated future at present (by 2010, 4% and more?);
- the use of waste particularly via incineration is also a valuable complementary means.

There is also another factor and well acknowledged tool but which is still underestimated and under exploited: the efficiency of our installations.

Recent studies which compared energy efficiency across the EU revealed that the tail enders are Estonia, Slovakia and the Czech Republic! These are followed by Belgium, Lithuania, Finland, Latvia and Sweden. Germany and Spain lie within the Union average.

Given this we must also give thought to the nature of our equipment: should we not be encouraging the development of more decentralised installations, which are therefore smaller and more local?

III. An answer is necessary

1– A European market – but which elements should be included?

1. The deregulation of the markets that should be complete by 1st July 2007 comprises a basis but it is still inadequate. From the very start it should have been complemented by an "unbundling" of production, transport and distribution.

A common market presupposes common rules, primarily of competition (but on the basis of which market?), a parallel system of regulation, permanent monitoring by an independent European regulator or by the Commission or by independent national regulators?

2. A true common market and healthy competition also requires a certain amount of interconnection, a vital basis for a true European network of electricity and gas. At present cross-border flows only represent slightly more than 10% of European consumption.

How much should interconnections be developed, who will finance them and what will the market share be? Will these be public infrastructures or will government financial incentives be enough for the players on this European market who can continue to survive with matters as they stand at present?

3. It is also important to decide whether we do not have a vital interest in integrating our European neighbours into this EU market given the nature of our geography?

Anyone with any degree of knowledge would say that nuclear power remains vital. With this perspective in mind what should the regime be and what will nuclear power's role be?

4. The key issue is to decide whether we need a common policy in order to manage supply, production, transport and distribution or do we just need to ensure the co-ordination of national policy to avoid problems between Member States as a result of the choices they make and specific national features? In addition to this who should be the arbitrator in the case of disputes?

What types of support policies should a common market or policy co-ordination be complemented by?

- The permanent monitoring of the European and international markets including the establishment of an early warning system; but which institution will undertake this? The IAEA? The European Commission?
- The setting of objectives to reduce CO2 and increase energy efficiency including in the domain of the use of "green oil";
- And the promotion of and innovation in applied research.

All of these questions lead to a final point: do we need a "Common European Authority"? Should it be based on the 1950's model of the European Commission or another type of institution?

I am increasingly convinced that the answer to this is "yes" and that we need an Authority such as this to play the role of permanent monitor as an institution to co-ordinate, support, monitor and arbitrate.

2- A more focussed or "common" policy

This is an undeniable requirement but what should the objectives be?

We have to diversify our resources, reduce our dependence on just one single country or region. In addition to this a partnership should be built with various countries which presupposes that these countries find "their place" in Europe (look at the problem created by Gazprom); we should also promote global co-operation.

Conclusion

For the Europeans the drawing up and launch of a common energy policy represents one of the major strategic challenges of the 21st century.

If we listen to the present debates we sometimes feel that a common European response is still a dream or even utopia.

Moreover we find ourselves, as 56 years ago, in a transitional phase that is leading to the acknowledgement of a basic problem – or do prices have to rise even higher, beyond the 100\$ per barrel mark for us to realise what is at stake?

Europeans, wake up, we have the techniques, the technology, innovation – we have enormous potential that has barely been tapped – the cards have been clearly laid out on the table – what we now need is the political strength to act without hesitating!

Publishing Director: Pascale JOANNIN