

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (77)184

Vol. 1977/0073

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM(77) 184 final.

Bruxelles, le 27 mai 1977.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Le développement et la protection des investissements en matière
d'énergie dans la Communauté

COM(77) 184 final.

Réflexions préliminaires sur
LE DEVELOPPEMENT ET LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS
EN MATIERE D'ENERGIE DANS LA COMMUNAUTE

1. Depuis le début de 1975, les institutions de la Communauté, y compris la Banque européenne d'Investissement, ont consacré au secteur de l'énergie quelque 600 millions d'u.c. par an de crédits, principalement sous la forme de fonds empruntés et reprêtés. Ce montant a été réparti à peu près à égalité entre la production charbonnière, la production et la distribution de pétrole et de gaz et la production et la distribution d'électricité.
2. Le 29 mars 1977, le Conseil a adopté un système d'emprunts Euratom, qui prévoyait initialement 500 millions d'u.c. de crédits destinés au financement de projets de centrales nucléaires et d'installations industrielles de recyclage du combustible (y compris l'extraction d'uranium).
3. Si l'activité de financement est maintenue à son niveau actuel, en termes réels, jusqu'en 1985, cela signifierait que 2 à 3 % des besoins globaux de financement des investissements dans le secteur de l'énergie prévus par les Etats membres pour la période de 1976 à 1985, passeraient par les institutions communautaires.
4. Pour les raisons exposées ci-dessous, les mécanismes par lesquels le soutien accordé par la Communauté aux investissements dans le domaine de l'énergie pourrait être utilement accru relèvent de trois méthodes:
 - a) l'octroi de prêts et de garanties de prêt supplémentaires ;
 - b) un certain partage du risque dans des cas appropriés ;
 - c) l'encouragement de contrats à long terme pour réduire les risques de l'investissement des producteurs de la Communauté.

.../...

Prêts et garanties de prêts communautaires dans le secteur de l'énergie

5. En empruntant sur le marché international des capitaux pour accorder elles-mêmes des prêts, les institutions de la Communauté sont en mesure à la fois d'augmenter le volume du financement des investissements dans le secteur de l'énergie et, dans certains cas, d'octroyer ce financement à des conditions plus attrayantes que celles que pourrait obtenir une entreprise individuelle.
6. Toutefois, cette action est actuellement menée en grande partie sous les auspices de la BEI ou de la CECA et le montant des prêts est limité par la nécessité pour la Communauté de maintenir sa réputation en tant qu'emprunteur. Des difficultés risquent de se produire si les emprunts augmentent trop ou trop rapidement ou si les crédits sont consacrés principalement aux entreprises du secteur de l'énergie qui ont le plus besoin de crédits supplémentaires.
7. Sous réserve d'un examen technique et financier plus approfondi, la Commission estime qu'un système de prêts et de garanties de prêts financées par le budget général de la CEE et de l'Euratom pourrait constituer une façon de résoudre ces problèmes d'abord par l'octroi de prêts ou de garanties directes et en second lieu par la garantie de prêts consentis par les autres institutions communautaires, pour les aider à maintenir leur réputation d'emprunteur sur le marché. La décision récente en matière d'emprunts Euratom constitue une première étape dans cette voie.
8. Dans la mesure où la nécessité le requiert et le marché des capitaux le permet, l'activité des institutions communautaires dans ce domaine peut être accrue pourvu que les prêts et les garanties de prêts communautaires complètent et ne concurrencent pas les efforts des Etats membres et des entreprises et que l'octroi de tels prêts ou garanties de prêts n'aient pas d'incidence inadmissible sur le budget.
9. Le problème général de l'accroissement des prêts communautaires et du développement des garanties communautaires fera l'objet d'une communication distincte de la Commission. Le présent document examine la nécessité des prêts et des garanties de prêts dans le seul secteur de l'énergie.

Nature des besoins financiers pour le secteur énergie

10. D'après les prévisions des Etats membres, les investissements dans le secteur de l'énergie pour la période de 1976 à 1985 seraient de l'ordre de 220 à 230 milliards d'UCE (aux prix de décembre 1976). Ce montant représenterait environ 25 % du total des investissements industriels dans la Communauté. Il est cependant probable que la Communauté n'atteindra son objectif, qui est de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'énergie importée à 50 % du total de ses besoins. La réalisation de cet objectif en 1985 ou peu après pourrait nécessiter des investissements atteignant jusqu'à 20 % de plus, soit 260 milliards d'UCE.
11. Or, il sera difficile en pratique d'atteindre des niveaux d'investissement aussi élevés, pour les raisons suivantes :
- a) d'après les indications dont on dispose actuellement, il se peut que le ralentissement des investissements dans les branches du nucléaire et de l'électricité ne soit pas suffisamment compensé par des investissements accrus dans d'autres secteurs - ceux du charbon et des économies d'énergie, par exemple. Il peut se produire au contraire une réduction du total des investissements dans le secteur de l'énergie ;
 - b) les pays qui sont ou seront le plus tributaires du pétrole importé sont justement ceux qui éprouveront le plus de difficultés à consentir l'effort d'investissement requis, notamment à cause de leurs difficultés de balance des paiements, liées au coût de l'énergie importée ;
 - c) il y a des limites à la confiance que le prêteur peut accorder à des entreprises individuelles, limites qui sont encore plus nettes dans des branches où l'effort d'investissement requis est important par rapport au niveau de l'activité passée et où les possibilités d'auto-financement tendent à se réduire ;
 - d) les schémas de production et de consommation des combustibles comportent un élément d'inertie lequel présente des risques commerciaux dans certains secteurs qui nécessitent actuellement un effort particulier d'investissement. Il s'y ajoute, dans certains cas, des risques techniques importants. Le marché des capitaux peut ne pas être bien équipé pour fournir des capitaux à risque à l'échelle requise.

12. Sur la base de ces considérations d'ordre général, la Commission examine actuellement une extension de l'action menée par les institutions communautaires en faveur d'un certain nombre d'objectifs spécifiques. On peut distinguer trois domaines d'action immédiate. Premièrement, il faudra continuer à faciliter l'octroi de prêts à la branche électro-nucléaire. Deuxièmement, on peut envisager une série de propositions pour encourager le transport d'énergie, comme par exemple la participation au financement de l'interconnection de réseaux de gazoducs et d'oléoducs dans la Communauté. Troisièmement, des financements communautaires pourraient être nécessaires pour soutenir des programmes d'investissement favorisant les économies d'énergie comme par exemple le programme à moyen terme d'économies d'énergie par la modernisation des bâtiments existants proposé par la Commission* (voir également l'annexe I).
13. Cette analyse a indiqué qu'une augmentation sensible des emprunts pour l'octroi de prêts ou des garanties de prêts par rapport au niveau actuel de 600 MUCE paraissait nécessaire. Cette évaluation suppose que l'autorisation actuelle de 500 MUCE au titre du système d'emprunts Euratom sera renouvelée en 1979/80.
14. Dans des cas spéciaux, d'autres mesures, telles que des bonifications d'intérêt, peuvent être nécessaires pour que les fonds soient dirigés surtout vers les domaines où les besoins sont les plus grands.

Examen des risques dans le domaine énergétique et ses conséquences

15. Jusqu'à présent, le risque de perte encouru par les institutions communautaires au titre des prêts accordés au secteur de l'énergie a été minime parce que ces prêts ont été entièrement couverts par des garanties accordées par des gouvernements nationaux ou par des gages de premier ordre et des primes versées à un fonds de garantie.
16. A l'avenir, un grand nombre de projets seront encore assortis de garanties complètes. On peut estimer que la majorité des prêts et des garanties d'emprunt appartiendront à cette catégorie. Toutefois, il y aura d'autres projets qui, pour valables qu'ils soient sous l'angle de la politique énergétique, comporteront un élément de risque ; dans ces cas, une garantie communautaire prévue au budget de la CEE permettrait au prêteur (BEI, CECA ou banque du secteur privé) d'accepter de la part de l'entreprise emprunteuse des garanties moins rigoureuses (telles qu'un privilège sur le pétrole du sous-sol).

.../...

17. Pour ces projets, à condition que le besoin de financement et l'importance sous l'angle énergétique soient clairement établis, la Communauté pourrait offrir au prêteur une garantie aux termes de laquelle, en cas de défaillance de l'entreprise, le budget de la Communauté assumerait la totalité des engagements de l'entreprise à l'égard du prêteur. Toutefois, il est reconnu que, afin que ce système soit en état de fonctionner, le risque de perte pour le budget communautaire devrait être défini et limité avec beaucoup de précision. Il devrait y avoir une double limitation - en premier lieu en ce qui concerne le type de risque pour lequel la garantie communautaire serait offerte, deuxièmement quant à la part de la perte provenant du risque qui serait supportée par la Communauté européenne.

18. Il existe en fait une distinction entre quatre formes de risque :

- 1) le risque d'imprévus techniques ou géologiques qui retardent le début de la production, réduisent la capacité de l'installation ou vont jusqu'à entraîner son abandon ;
- 2) le risque d'une forte augmentation des coûts pendant la période de construction de l'installation ;
- 3) le risque de pertes d'exploitation après la mise en service de l'installation par suite de modifications des conditions du marché ;
- 4) le risque de pertes de change liées à des fluctuations imprévues des taux de change, lorsque les fonds sont empruntés sur le marché international.

19. Certains types de risque peuvent cependant être exclus, notamment ceux qui résultent de fluctuations des taux de change ou de modifications de la politique tarifaire ou de la taxation. Ces risques doivent être assumés au plan national. Les risques liés à des projets qui ne sont pas du ressort de la Communauté (telle que la recherche de charbon ou d'uranium dans les pays tiers) doivent être examinés avec un soin particulier.

Le rôle d'une politique de fixation des prix de l'énergie et des contrats à long terme

20. La tendance à la hausse des prix de l'énergie constitue en soi une certaine assurance contre le risque de perte. Néanmoins, tout progrès accompli dans la voie d'une politique de fixation des prix de l'énergie au niveau de la Communauté constituerait un autre élément de stabilité dans l'évaluation économique d'un projet, réduisant ainsi le risque de perte pour ceux qui investissent dans le secteur de l'énergie et ce faisant, pour le budget de la Communauté. C'est dans cet esprit que la Commission a formulé en janvier 1976 ses propositions pour la fixation d'un prix minimum de sauvegarde pour le pétrole.*)
21. Les contrats à long terme peuvent aussi dans certains cas réduire les risques, surtout lorsqu'un accord est possible sur la fourniture pendant un certain nombre d'années d'une quantité minimum de combustible à un prix d'achat minimum.
- L'avantage pour l'acheteur réside dans la sécurité de l'approvisionnement à un coût prévisible et pour le producteur dans la garantie d'un débouché sur lequel il peut fonder ses décisions d'investissement.
22. La Communauté a intérêt à créer un environnement plus attrayant pour de tels contrats à long terme, afin d'encourager le développement des ressources énergétiques dans le cadre des besoins de la Communauté.
- A cette fin, il est proposé au Conseil d'adopter les principes de politique énoncés au paragraphe 24 ci-dessous, dans le cadre desquels les entreprises décideront librement si oui ou non elles s'engageront dans des contrats à long terme sur la base de leurs propres critères commerciaux.

.../...

(*) Document COM(76)20, version finale du 16 janvier 1976

23. C'est la question du prix qui soulèvera le plus de difficultés pratiques. La Commission ne prétend pas que dans l'état actuel du marché, il soit possible de coter un prix fixe pour des fournitures qui doivent s'étaler sur plusieurs années, dans le cadre d'un contrat à long terme. Toutefois, il devrait souvent être possible de fixer un prix d'achat minimum garanti, qui serait inférieur aux prix prévisibles sur le marché mondial, mais suffisamment élevé pour donner une garantie à l'investisseur, et assorti d'une formule de calcul du prix de vente normal.

Lorsque les contrats comportent un élément réel de partage du risque entre le producteur et l'utilisateur, et prévoient, par exemple, une participation conjointe au financement et à la gestion du projet, la formule de calcul du prix de vente normal pourrait offrir des conditions favorables par rapport à l'évolution prévue des prix sur le marché mondial. Des exemples de contrats comportant un élément de partage des charges existent déjà dans certains domaines de haute technologie, tels que les services d'enrichissement de l'uranium ; ils pourraient utilement s'étendre à d'autres domaines où les risques techniques sont peut-être moins grands, mais où les risques commerciaux restent considérables : l'ouverture de nouveaux charbonnages ou de champs d'exploitation de pétrole ou de gaz dont le coût est relativement élevé, par exemple.

24. La Commission souhaite que le Conseil examine les principes suivants :

- a) Le Conseil devrait reconnaître que l'adoption d'un prix minimum de sauvegarde pour le pétrole limiterait, en servant de filet de sécurité, les pertes possibles pour la fourniture d'énergie à la Communauté et faciliterait la négociation de contrats à long terme.
- b) les Etats membres qui sont en mesure d'exporter de l'énergie devraient indiquer clairement les volumes et les types d'énergie qu'ils pourraient envisager de fournir à long terme :
- c) les Etats membres exportateurs devraient souscrire un engagement aux termes duquel ils produiraient pour livraison pendant la période du contrat, au moins le volume minimum dont l'achat est prévu par le contrat, conformément aux conditions fixées dans celui-ci, et ce quelles que soient les politiques de conservation menées.

d) la Communauté pourrait appuyer ces contrats à long terme par un système de prêts et de garanties de prêts comportant un élément de partage du risque, ou par l'octroi de crédits à des conditions préférentielles ;

e) Les conditions de ces contrats devraient être conformes aux Traités.

25. L'annexe 2 donne des exemples de contrats possibles à long terme pour les principaux secteurs de la production d'énergie.

Conclusions et propositions

26. Il est clair que le secteur de l'énergie aura un besoin massif et constant de crédits. La Commission estime qu'il y a un besoin accru et potentiel pour l'octroi de prêts communautaires et de garanties de prêts, même lorsqu'il y a risque de perte, à condition que ce risque soit défini, limité et pleinement justifié dans chaque cas d'espèce.
27. Il existe deux moyens de réaliser des progrès dans la voie d'une politique du prix de l'énergie : l'adoption d'un prix minimum de sauvegarde pour le pétrole et l'application d'une série de principes visant à créer un environnement plus attrayant pour les contrats à long terme.
- Cette approche est en concordance avec les orientations définies par le Conseil Européen lors de sa réunion des 1 et 2 décembre 1975, les propositions soumises par la Commission relatives à la mise en application de ces orientations en janvier 1976 et les discussions ultérieures au Conseil.
28. La Commission fera sous peu des propositions relatives à un système de prêts et de garanties de prêts dans tous les domaines financés par le budget de la Communauté. Les propositions étudieront en détail les modalités de fonctionnement d'un système de ce type, son mode d'introduction et le niveau qu'il pourrait atteindre pour l'ensemble des objectifs poursuivis.
29. Le Conseil est invité à :
- a) convenir que, sous réserve d'un accord général sur une extension des prêts et des garanties de prêts communautaires et sur l'élaboration d'un programme détaillé, le soutien global accordé par la Communauté aux projets du secteur de l'énergie devrait être accru de manière ordonnée et progressive.
 - b) admettre que dans le secteur de l'énergie, ces prêts ou garanties pourraient être étendus cas par cas aux projets comportant un risque de perte pour le budget de la CEE, à condition que les engagements pris à ce titre soient correctement définis et limités ;
 - c) convenir que la Commission devrait être invitée à choisir les projets admissibles, avec l'aide du Comité de l'énergie ;
 - d) approuver les principes concernant les contrats à long terme dans le secteur de l'énergie proposés au paragraphe 24 du présent document et inviter les gouvernements à faciliter la conclusion de ces contrats par le secteur public et privé.

**EMPLOIS ACTUELS ET EMPLOIS FUTURS POSSIBLES DES
FINANCEMENTS DE SOURCE COMMUNAUTAIRE DANS LE SECTEUR DE L'ENERGIE**

I. Emplois actuels des financements de source communautaire dans le domaine de l'énergie

1. Le niveau actuel de l'activité des institutions communautaires dans le domaine de l'énergie peut se résumer comme suit :

Dans le secteur du charbon, de 1974 à 1976, les prêts CECA ont atteint 490 millions d'UCE environ et les prêts BEI, 30 millions d'UCE, soit au total 520 millions d'UCE environ. Dans le secteur des hydrocarbures les concours de la BEI ont progressé entre 1972 et 1976, atteignant un montant global de l'ordre de 640 millions d'UCE.

Dans le secteur de l'électricité, les prêts CECA destinés à des centrales électriques alimentées au charbon n'ont pas été importants, mais pourraient s'accroître à l'avenir. De 1972 à 1976, les prêts de la BEI ont atteint 710 millions d'UCE environ pour le financement de centrales nucléaires et 410 millions d'UCE pour le financement de centrales non nucléaires, soit un total de 1120 millions d'UCE environ.

2. L'importance de ces chiffres ressort du tableau suivant :

Tableau 1 : Valeurs comparatives des financements communautaires et des besoins de financement globaux

Secteur	Niveau annuel moyen des financements communautaires récents(1)	Montant total des financements communautaires en 10 ans sur la base du niveau moyen actuel	Montant total des besoins d'investissement de la Cte pr 10 ans 1976-85 (en millions d'UCE)
Production de charbon	210 (2)	2,100	7,800 (3)
Hydrocarbures	210 (2)	2,100	70,000
Electricité	220	2,200	131,000
Economies d'énergie	-	?	?

- (1) Le présent tableau étant uniquement destiné à donner des ordres de grandeur, les chiffres qui y figurent ont été arrondis au million d'UCE le plus proche
- (2) la moyenne des données pour 1975 et 1976 a été retenue comme étant la plus représentative de l'évolution future
- (3) A l'exclusion du lignite
- Sources : COM/ENER 15/76 COM/ENER 7/77 SEC(77) 1060/2

II. Emplois futurs possibles de financements additionnels de source communautaire

3. Le tableau I indique pour la période 1976-1985 un financement de toutes les institutions communautaires de l'ordre de 6.000 millions d'UCE sur la base des niveaux d'activité actuels.
4. Outre le système de prêts Euratom, il sera peut-être nécessaire de prévoir des financements à des conditions préférentielles pour le cycle du combustible nucléaire. Le financement par le budget communautaire de garanties de prêts comportant un risque pourrait être un instrument utile à cet effet. Des garanties de cette nature pourraient également être accordées, à une date ultérieure, à des entreprises exploitant des ressources d'uranium naturel pour des utilisateurs communautaires.
5. En plus des prêts pour les gazoducs et oléoducs, des prêts à des conditions préférentielles pourraient être nécessaires pour favoriser le développement d'interconnexion électriques transnationales appliquant des technologies nouvelles.
6. L'octroi de prêts à des conditions préférentielles pourrait aussi être nécessaire pour créer des débouchés nouveaux pour le charbon et surtout pour des centrales électriques alimentées au charbon, lesquelles ont déjà fait l'objet d'une première proposition. De plus, des sommes relativement peu importantes pourraient être affectées au développement des centrales géothermiques.
7. Sur la base de considérations plus hypothétiques, des prêts à des conditions préférentielles pourraient aussi être nécessaires pour favoriser le développement de ressources charbonnières extérieures destinées à la Communauté. Le champ de cette activité dépendra des décisions qui seront prises sur le rôle du charbon dans la stratégie énergétique de la Communauté.
8. Dans le secteur des hydrocarbures, des problèmes de financement pourraient se poser si la Communauté Européenne décidait d'accroître le rôle de petites et moyennes entreprises européennes dans le domaine de la prospection et de la production. Toutefois, sur la base des niveaux d'activité actuels et de la structure actuelle des sociétés, ces financements ne répondent à aucun besoin.

Annexe IIExemples de contrats à long terme par secteurApprovisionnement en combustible nucléaire

1. La conclusion de contrats à long terme est une pratique déjà courante pour une part importante du cycle du combustible nucléaire et la Commission dispose d'un grand nombre d'informations concernant la situation du marché grâce à l'Agence d'approvisionnement Euratom. La Commission pourrait néanmoins encore jouer un rôle plus actif en encourageant les Etats Membres et les entreprises participantes à créer les conditions nécessaires à la conclusion de ces contrats à long terme et en particulier de ceux qui comportent un élément de partage du risque et de solidarité mutuelle. Les transactions entre les Etats Membres concernant l'enrichissement de l'uranium et le recyclage du combustible pourraient prendre une très grande ampleur d'ici 1980.

Charbon

2. Des découvertes récentes, surtout dans un état membre, permettent de s'attendre à un développement assez important des échanges intracommunautaires de charbon d'ici la fin des années 1980, pour autant que les états membres concernés soient eux-mêmes bien approvisionnés en d'autres sources d'énergie intérieures et en énergie nucléaire.

3. Dans la perspective de la hausse des prix de l'énergie en termes réels et des pénuries éventuelles de pétrole sur le marché mondial, les pays qui ne disposent pas de ressources de charbon peuvent avoir intérêt à encourager la conclusion de contrats à long terme pour leur approvisionnement en charbon par des Etats Membres relativement bien pourvus.

Hydrocarbures

4. Les échanges intracommunautaires de gaz sont déjà importants mais leur développement dépendra des décisions qui seront prises au sujet des gazoducs. L'économie de ces projets très coûteux est déterminée par la garantie d'un marché pour le gaz ainsi transporté, et la conclusion de contrats à long terme dans ce domaine présente donc un intérêt évident.

5. Dans le secteur du pétrole, on peut s'attendre à un développement important des échanges de produits raffinés au début des années 1980, et il peut

être avantageux de garantir une importante partie de ces échanges à long terme. La mesure faciliterait indubitablement le financement des chantiers coûteux et contribuerait puissamment au développement de la prospection et de l'exploitation.

6. Un système de contrats à long terme fondé sur des principes du type de ceux décrits dans la présente section pourrait utilement être étendu à un certain nombre de pays tiers producteurs de pétrole et de gaz, à proximité géographique.