

# Les risques de dépendance des pays industriels et émergents importateurs de pétrole et de gaz

Les ressources énergétiques de la planète sont inégalement partagées. Pour les pays industriels et émergents, cela signifie une dépendance croissante à l'égard des pays qui les possèdent en abondance, lesquels se trouvent en majeure partie dans des régions politiquement instables. En outre, les gisements de pétrole s'épuisent, y compris dans ces régions, ou alors ils deviennent plus difficiles à exploiter. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la question de la sécurité énergétique ne quitte plus le débat politique. La problématique se complique encore devant l'obligation de prévoir cette sécurité sur fond de changements climatiques mondiaux et de trouver des substituts aux combustibles d'origine fossile. La Suisse est également concernée.



Les produits pétroliers jouent un rôle prépondérant en Suisse, puisqu'ils représentent 55% du bouquet énergétique national. En revanche, l'importance du gaz naturel pour l'économie suisse est moindre, puisqu'il représente 12% du bouquet énergétique.

Photo: Keystone

La demande énergétique mondiale continue de croître. Même dans le scénario progressif de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), qui tient compte des mesures prévues en matière de protection du climat et de la fin du subventionnement des énergies fossiles, on admet que la demande en énergie primaire augmentera de 36% entre 2008 et 2035. En 2030, les combustibles d'origine fossile devraient donc couvrir encore près des trois quarts de la demande énergétique mondiale: le pétrole 28%, le charbon 26%, le gaz naturel 23%. L'économie mondiale conti-

nuera à dépendre fortement du pétrole et du gaz (voir *graphique 1*).

## Vulnérabilité de la Suisse...

Les produits pétroliers jouent un rôle prépondérant en Suisse, puisqu'ils représentent 55% du «mix» énergétique national. La demande doit être entièrement couverte par les importations, deux tiers sous forme de produits finis, un tiers en pétrole brut. Pour ce dernier, 88% provient d'États politiquement instables d'Afrique du Nord et occidentale. Les produits finis, eux, sont presque exclusivement importés de pays de l'UE, lesquels dépendent aussi à plus de 80% du pétrole des pays tiers.

En revanche, l'importance du gaz naturel pour l'économie suisse est moindre (12% du «mix» énergétique). En France, cette proportion est de 14%, en Allemagne de 22%, en Italie de 39%. Notre pays dépend entièrement des importations pour son approvisionnement en gaz naturel; celles-ci sont, en majeure partie, assurées par des contrats de



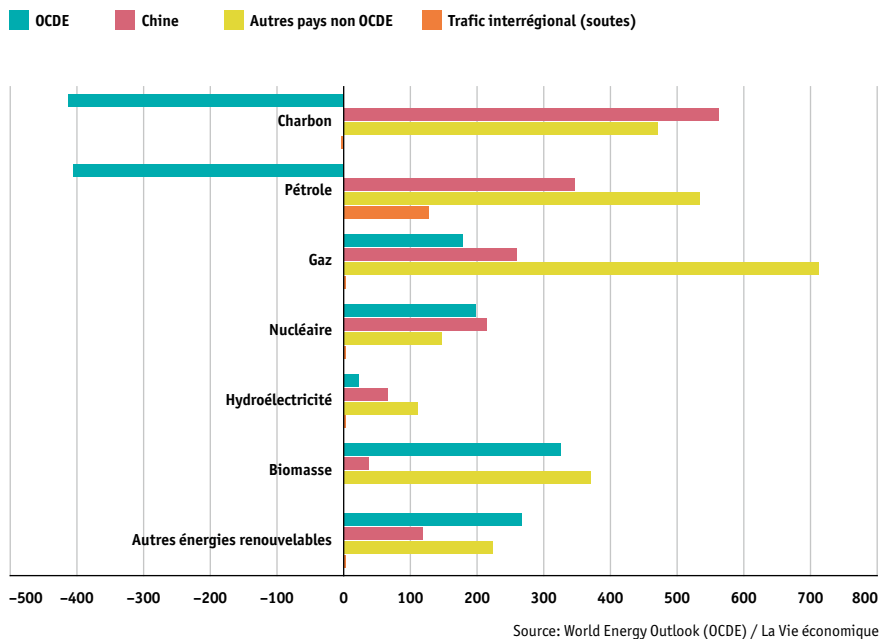
**Steivan Defilla**  
Directeur Commerce et transit, Secrétariat de la Charte de l'énergie, Bruxelles



**Florian Encke**  
Expert, Secrétariat de la Charte de l'énergie, Bruxelles

Graphique 1

### Augmentation de la demande en énergie par vecteur et par région, «new policy scenario» progressif, 2008–2035



longue durée conclus avec des partenaires fiables de quatre pays de l'UE (Allemagne, Pays-Bas, France et Italie). À l'exception des Pays-Bas, ces pays couvrent eux-mêmes la majeure partie de leurs besoins en important du gaz russe, norvégien ou algérien.

#### ... et d'autres pays industriels

Ces deux prochaines décennies, la part des importations en provenance de pays hors UE continuera à augmenter fortement. Avec la sortie accélérée du nucléaire, telle qu'elle est envisagée par exemple en Allemagne après l'accident de Fukushima, la demande en gaz naturel va encore s'accroître. Du côté de l'offre, de nouvelles sources non conventionnelles comme les gaz de schiste pourraient évidemment être exploitées, y compris en Europe. Bien que les prévisions varient actuellement très fortement selon les changements politiques et techniques attendus, les pays de l'UE importeront 70% de leur gaz naturel de pays non-européens en 2030.

Ces changements recèlent des risques, que la Suisse doit affronter avec les pays de l'OCDE. Aucun ou quasiment aucun d'entre eux ne saurait en effet être maîtrisé isolément, en raison de la mondialisation et de l'interconnexion actuelle des marchés. Les réponses doivent souvent être recherchées dans les enceintes internationales et exigent des règles fiables.

Un risque auquel l'économie mondiale est particulièrement sensible est le prix du pé-

trole. Dopée encore par le commerce des dérivés et la spéculation sur les matières premières, la forte hausse de la demande, notamment dans les pays émergents, a catapulté les cours à des hauteurs inconnues jusqu'ici. Le record a été atteint en juillet 2008, avec 147 USD le baril de «light» américain, pour s'effondrer ensuite en raison de la crise économique et financière. À la fin de 2008, le prix du «light» était retombé à 35 USD; il n'a cessé ensuite de remonter et dépassait de nouveau les 110 USD en avril 2011, voire 120 USD pour le baril de Brent de mer du Nord.

#### Le problème de la fluctuation des prix

Les investissements décidés par l'industrie énergétique suivent des cycles longs, ces fluctuations constituent donc un gros problème. Si les prix baissent, l'industrie aura tendance à les ajourner, ce qui entraînera une raréfaction et une hausse des prix concomitante lors de la reprise de la demande. Un prix élevé du brut peut d'autre part inciter à investir dans des projets d'extraction en terrain géologiquement problématique ou à exploiter des sables bitumineux. Si la demande de brut reste inélastique même à prix fort, la part de la performance économique transférée dans les pays exportateurs de pétrole devient une charge de plus en plus lourde. À moyen terme, cela pourrait renforcer la quête d'énergies de substitution. Le prix du brut joue donc aussi un rôle d'indicateur quant à la rentabilité des projets d'énergies alternatives et renouvelables, ou pour les mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique.

#### L'hégémonie des compagnies nationales de pétrole et de gaz

Les décisions d'investir dans des projets d'extraction de pétrole et de gaz ne sont pas prises uniquement pour des raisons commerciales. Depuis la fin de l'ère coloniale, les grandes compagnies internationales de pétrole, qui dominaient encore les marchés après la Deuxième Guerre mondiale, n'ont cessé de perdre en influence et doivent aujourd'hui se soumettre à la domination des compagnies nationales des pays exportateurs, dont la politique obéit au principe de la souveraineté sur les ressources énergétiques et est la plupart du temps intégrée dans l'économie d'État. Pour peser sur cette politique, il faut une nouvelle forme de coopération, qui ne peut pas s'exercer sur le seul terrain des prix. Les pays riches en matières premières en attendent en effet non seulement une prospérité croissante et des progrès technologiques, mais aussi la stabilité pour leurs régimes politiques établis. La politique

énergétique internationale se situe donc à la croisée des politiques économique, sécuritaire et du développement, les attentes étant toujours particulièrement fortes vis-à-vis des démocraties occidentales. Certains pays pourraient d'ailleurs refuser de coopérer, même si d'autres aux conceptions moins avancées de la démocratie et du développement durable en profitent à court terme.

### Des risques croissants pour les transports

La dépendance croissante à l'égard des importations va de pair avec une augmentation du commerce mondial de pétrole et de gaz, et une multiplication des risques au niveau du transport. Comme le pétrole est acheminé en vrac par des conteneurs naviguant sur toutes les mers du monde, les aspects sécuritaires revêtent une grande importance. Des goulets d'étranglement comme le détroit d'Ormuz, à l'extrémité sud du golfe Persique, par où passe quelque 20% du pétrole mondial, ou celui de Malacca, entre la Malaisie et l'Indonésie, sont des exemples connus des menaces que font peser les conflits, les attentats terroristes et la piraterie sur les voies mondiales du commerce.

Sur la terre ferme, ce sont les pipelines qui jouent un rôle crucial en matière de sécurité énergétique. Ainsi, le gaz russe parcourt toute une série de pays sur des milliers de kilomètres, de l'ouest de la Sibérie jusqu'en Europe centrale, grâce à un système de conduites à haute pression. La crise de janvier 2009, lorsque les livraisons en Europe ont été interrompues par le différend entre la Russie et l'Ukraine, a mis une nouvelle fois en lumière à quel point l'Europe dépend d'un comportement responsable des pays producteurs et de transit. Sur ce point, il est urgent d'instaurer des règles internationales pour dépolitiser le commerce de l'énergie et l'établir sur une base transparente et fiable.

### Importance des accords multilatéraux pour réduire les risques

La réponse aux problèmes mentionnés peut venir d'organisations et d'accords multilatéraux, mais on n'y parviendra qu'au prix d'une véritable conciliation des intérêts et pour autant que toutes les parties reconnaissent l'avantage d'une formalisation juridique de leurs relations. À première vue, en effet, les intérêts des pays producteurs, consommateurs et de transit semblent opposés, à quoi s'ajoute parfois une concurrence entre États au sein même de ces groupes. Trouver des règles communes n'est donc souvent possible qu'au terme de longues

négociations et la pratique les met toujours à rude épreuve. Les solutions internationales sont, toutefois, plus avantageuses pour toutes les parties que les jeux à somme nulle traditionnels, étant donné leurs interdépendances.

Il manque, cependant, une organisation universelle chargée des questions énergétiques et de la promotion d'une gouvernance responsable. À leurs débuts, l'*Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep)* et l'*Agence internationale de l'énergie (AIE)* étaient aux antipodes l'une de l'autre et incarnaient la rivalité qui opposaient les pays fournisseurs de pétrole aux États industrialisés dépendants de l'énergie. Depuis lors, l'AIE s'est ouverte vis-à-vis des pays non-membres et a élaboré une politique plus générale, vouée aux objectifs de la croissance économique, de la protection de l'environnement et de la sécurité énergétique. Depuis 1991, un dialogue institutionnalisé avec les pays producteurs a lieu dans le cadre du *Forum international de l'énergie (FIE)*, auquel appartiennent également les pays de l'Opep. Les thèmes importants qui relèvent d'intérêts communs sont, par exemple, la lutte contre la volatilité du prix du pétrole ou la promotion de la transparence et de la durabilité des marchés. Au début de l'année, le FIE s'est doté d'une charte pour mieux institutionnaliser ses procédures. La coopération des États n'y est, cependant, pas contraignante en droit.

### Le traité sur la Charte de l'énergie

À ce jour, le seul accord multilatéral fixant des règles contraignantes pour les pays producteurs, consommateurs et de transit est le *traité de 1994 sur la Charte de l'énergie (TCE)*, né d'une situation historique unique, alors que les frontières européennes s'estompaient et que se dessinait la perspective d'une intégration des marchés énergétiques à l'échelle de l'Eurasie et selon les principes de l'économie de marché. L'essentiel du TCE peut être résumé par la formule «investissements contre accès aux ressources». Il fixe donc des règles étendues en matière de protection des investissements, sur la base desquelles les investisseurs peuvent recourir contre les États membres devant des tribunaux arbitraux internationaux. Il étend en outre – pour le secteur de l'énergie – les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aux pays non-membres de l'OMC et fixe des règles précises pour les transports selon le principe de la liberté de transit. D'autres clauses règlent la concurrence, les transferts de technologie, l'accès aux capitaux, la souveraineté sur les ressources énergétiques, la transpa-

Encadré 1

#### Traité sur la Charte de l'énergie

Adopté en 1994 et entré en vigueur en 1998

Organe décisionnel: Conférence sur la Charte de l'énergie (une session par an)  
Secrétariat: Bruxelles

Membres de la Conférence: États de l'UE, de l'AELE, de la CEI (statut de la Russie litigieux), des Balkans, Turquie, Japon, Mongolie, Australie (51 États, plus l'UE et Euratom)

Observateurs: pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord (Maghreb et Machrek), États du Golfe, Afghanistan, Pakistan, Chine, Corée, Indonésie, États-Unis, Canada, Venezuela.

Règles de droit contraignantes pour la coopération internationale dans le domaine de l'énergie:

- commerce;
- concurrence;
- transit;
- transferts de technologie;
- promotion et protection des investissements;
- souveraineté sur les ressources énergétiques;
- aspects environnementaux;
- transparence;
- taxes.

Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes

Négociations sur un protocole régissant les transits

Modernisation en cours depuis 2009 pour renforcer l'efficacité du traité à l'échelle mondiale

rence et les taxes. Un protocole portant sur l'efficacité énergétique a été adopté en même temps que le TCE (voir *encadré 1*).

Sous le régime du TCE, des institutions ont été créées pour favoriser la mise en œuvre de ses principes et le développement de ses normes. Ainsi, les représentants des 53 États membres d'Europe et d'Asie se rencontrent au sein de la Conférence sur la Charte de l'énergie et de ses groupes de travail. Le sujet qui domine actuellement les discussions est la modernisation de la Charte. La Suisse participe activement à ce processus multilatéral.

### Limites d'une approche générale

À première vue, il semblerait que moderniser un traité vieux d'à peine quinze ans soit prématuré. Il est pourtant apparu que l'approche générale rassemblant les pays producteurs et consommateurs sous des règles contraignantes de portée générale atteint ses limites à partir du moment où la conciliation des intérêts n'évolue plus, une fois obtenue. La Russie, qui n'a jamais ratifié le TCE, exige maintenant qu'il soit révisé pour qu'elle y adhère. Les parties n'y consentiront pas si cela doit en ébranler les principes fondamentaux, mais elles devront satisfaire une partie des vœux russes pour préserver leur approche générale. Dans le cadre de la modernisation, l'extension territoriale du traité a également été déclarée prioritaire pour admettre de nouveaux membres. Ceux déjà présents sont convaincus que le modèle qui sous-tend le TCE peut aussi rendre service à l'échelle mondiale.

Avec l'apparition de nouvelles priorités, de nouvelles organisations internationales ont vu le jour tout récemment pour promouvoir par exemple les *énergies renouvelables* (Irena) ou l'*efficacité énergétique* (Ipeec). Dans le cadre de la *Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique* (CCNUCC), on continue aussi à travailler sur des règles contraignantes en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En décembre 2009, la difficulté des négociations de Copenhague a cependant mis en lumière les limites des processus multilatéraux.

### Conclusion

Les États ne pourront se dispenser ni de tirer les leçons de la difficulté qu'il y a à trouver des solutions universelles, ni de continuer à chercher, au niveau national ou régional, des solutions aux problèmes urgents que pose la consommation d'énergie. Les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique

ont ici l'avantage de ménager le climat et d'atténuer la dépendance vis-à-vis des importations de pétrole et de gaz. Comme cette dernière persistera néanmoins dans l'immédiat, les milieux politiques doivent encourager la diversification des sources d'approvisionnement et des voies de transport.

La Suisse va donc devoir affronter une foule de tâches difficiles. Autant que possible, celles-ci devraient être effectuées en coopération et d'entente avec les autres États. Les individus sont, toutefois, invités eux aussi à apporter leur contribution pour réduire la dépendance au pétrole et au gaz. Les problèmes sont graves, mais peuvent être résolus. Notre mode de vie devra changer. Avec des solutions intelligentes, il pourrait même s'améliorer. ■