

La politique énergétique extérieure de la Suisse

En matière d'énergie, la Suisse affronte des défis redoutables: croissance incessante de la demande, forte dépendance à l'égard des importations, limite des réserves d'énergie fossile, transformation du climat sous l'effet des gaz à effet de serre, nécessité de remplacer certaines installations et d'investir pour garantir l'approvisionnement futur en électricité. Aussi le Conseil fédéral s'est-il fixé, en février 2007, de nouveaux principes en matière de politique énergétique, dont le renforcement de la politique énergétique extérieure. L'article qui suit esquisse d'abord le contexte général du domaine énergétique, puis le marché européen de l'énergie, enfin les liens très développés de la Suisse avec l'Europe. Il se conclut par une énumération des principaux champs d'intervention de la politique énergétique suisse.



La Suisse est entièrement intégrée aux systèmes européens de l'énergie. Elle fonctionne, d'une part, comme une plaque tournante et un pays de transit important pour l'électricité et le gaz naturel. De l'autre, les importations d'agents fossiles et d'électricité proviennent en grande partie de pays de l'UE. La France fournit ainsi 14% des importations d'électricité. En illustration: centrale nucléaire de Meysse (France).

Photo: Keystone

Conditions générales

Dans son *World Energy Outlook*, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) prévoit que d'ici 2030, la demande mondiale d'énergie croîtra de plus de 50% si la politique ne change pas (scénario de référence). D'autres études parviennent à des résultats similaires. Cette croissance est alimentée par l'augmentation de la population mondiale (6,7 milliards d'individus aujourd'hui, 10 milliards en 2030) et par le rattrapage économique des pays émergents et en développement, Chine et Inde en tête. En Amérique du Nord, la demande

d'énergie pourrait également continuer à croître, alors qu'elle devrait se stabiliser dans la prochaine décennie en Europe et au Japon.

En ce qui concerne la diversité énergétique, il ne faut pas s'attendre à des modifications substantielles d'ici 2030: les énergies fossiles (pétrole, charbon et gaz naturel) continueront à couvrir 80% des besoins. La quote-part de l'énergie nucléaire et de la biomasse dite non commerciale (bois de feu et bouse séchée dans les pays en développement) restera pratiquement inchangée. Les énergies renouvelables – qu'elles soient classiques (hydroélectricité) ou nouvelles (biomasse pour produire du courant, de la chaleur et du carburant, vent, soleil, géothermie) – se développeront certes, mais même en bénéficiant d'une promotion généreuse, elles ne parviendront guère à couvrir plus de quelques pour-cent de la demande mondiale d'énergie d'ici 2030.



Steivan Defilla

Conseiller dans le domaine de l'énergie, secteur de la Politique technologique, environnementale et énergétique, Secrétaire d'État à l'économie SECO, Berne



Jean-Christophe Füeg

Délégué aux questions internationales d'énergie, Office fédéral de l'énergie OFEN, Ittigen près Berne

L'énergie en Europe

En reprenant une proposition présentée par la Commission européenne en janvier 2007, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont adopté un plan d'action énergétique pour les années 2007–2009, lors de leur sommet de mars 2007. Des objectifs ambitieux en

Encadré 1

Le traité de Lisbonne

Signé en décembre 2007, le traité de Lisbonne prévoit, entre autres, de renforcer l'orientation communautaire de la politique énergétique européenne. Il mentionne ainsi la sécurité de l'approvisionnement, la solidarité, l'interconnexion des systèmes énergétiques et l'engagement de l'UE en faveur du climat sur la scène mondiale. De ce fait, la compétence des États membres en matière de politique énergétique se déplace de plus en plus vers Bruxelles. Jusqu'ici, l'UE n'était habilitée à agir que dans les domaines de la concurrence, de l'environnement ainsi que de la politique étrangère et de la sécurité commune (Pesc), ou encore dans les quatre libertés que constitue la circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

Encadré 2

Le plan d'urgence de l'AIE

Selon le PIE, les États membres de l'AIE sont tenus de constituer des réserves de pétrole équivalant à au moins nonante jours d'importations nettes. En cas de pénurie de plus de 7% de la consommation, le PIE prévoit l'activation d'un plan d'urgence approuvé par les États. Des mesures supplémentaires sont prévues en cas de pénurie de plus de 12%. La mise en œuvre concrète des mesures (comme la réduction de la demande et la libération des réserves obligatoires) est largement l'affaire des États membres. Jusqu'ici, le plan d'urgence de l'AIE a été activé deux fois: en janvier 1991 (début de la première Guerre du Golfe) et en septembre 2005 (paralysie partielle de la production pétrolière américaine suite à l'ouragan Katrina).

matière de réduction des rejets de gaz à effet de serre et de promotion des énergies renouvelables sont censés atténuer jusqu'en 2020 la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations et ouvrir la voie à une «nouvelle révolution industrielle». Le plan d'action comprend deux engagements contraignants:

- porter la part des énergies renouvelables à 20% d'ici 2020;
- réduire d'au moins 20% par rapport à 1990 les rejets de gaz à effet de serre d'ici 2020.

Ces engagements se complètent d'une obligation de réduire, dans le même laps de temps, la consommation totale d'énergie de 20% en adoptant des mesures destinées à améliorer son efficacité.

D'autres points du plan d'action concernent l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité – y compris une séparation efficace entre production et exploitation du réseau – ainsi que la reconnaissance de la solidarité européenne en cas de crise énergétique et des compétences des États membres quant à la façon dont ils diversifient leur énergie. Le plan d'action comprend, en outre, des déclarations en matière de sécurité de l'approvisionnement, de politique internationale de l'énergie et de renforcement de la recherche, afin d'accélérer la compétitivité des nouvelles technologies.

La demande d'électricité augmentera de plus de 50% en Europe ces 25 prochaines années. Si, durant les dix dernières, les surcapacités ont été démantelées, les 25 prochaines verront le remplacement des centrales vieillissantes (environ 60% du parc) et la construction de capacités supplémentaires¹. Le volume d'investissements requis est de 900 milliards d'euros. Les investisseurs hésitent, en particulier, devant l'incertitude de la politique climatique et du prix du CO₂ qui en découle². D'autres obstacles résident dans les prescriptions en matière de promotion des énergies renouvelables et du couplage chaleur-force, la réduction de la demande exigée par la directive européenne sur l'énergie dans les services, le manque de soutien à l'énergie nucléaire, les restrictions en matière d'hydroélectricité, etc (voir encadré 1).

L'énergie dans les relations Suisse-Europe

Les efforts consentis en Europe ont une grande importance pour la Suisse et notre politique énergétique extérieure peut en profiter. En fait, la Suisse est totalement intégrée aux systèmes énergétiques européens et une foule d'études communautaires sur la sécurité de l'approvisionnement la présentent comme un élément essentiel du marché continental:

- les importations suisses de pétrole et de gaz naturel proviennent en partie d'États membres de l'UE ou passent par ces États;
- la Suisse est une plaque tournante du marché européen de l'électricité; les flux transfrontaliers sont plus élevés que la consommation nationale et représentent à eux seuls 20% de tous les échanges d'électricité en Europe;
- quelque 14% des importations suisses d'électricité dépendent de contrats avec Electricité de France (EDF);
- le passage par notre pays de gaz naturel à destination de l'Italie représente le quintuple de notre consommation nationale.

Le 8 novembre 2007, un premier cycle de négociations sur l'électricité s'est tenu à Bruxelles entre la Suisse et l'UE. Le principal souci des deux parties est d'assurer l'approvisionnement dans un contexte libéralisé. Les négociations porteront sur les transits d'électricité, le maintien des contrats à long terme actuels, l'harmonisation des normes de sécurité, la reconnaissance mutuelle des garanties d'origine du courant «vert» et l'accès au marché.

Les relations bilatérales de la Suisse en matière d'énergie

Si on considère les pays d'origine, la couverture des besoins énergétiques suisses est plus diversifiée pour le pétrole que pour le gaz naturel (voir graphiques 1 et 2).

Grâce à des contrats d'approvisionnement à long terme et à caractère d'investissement, la Suisse dispose depuis une vingtaine d'années d'électricité bon marché produite par des centrales nucléaires *françaises*. Pays de transit pour le pétrole et le gaz naturel, et site d'implantation de réservoirs de gaz naturel, la France est un partenaire important pour la Suisse. La mise en œuvre, par la France, de la directive 2004/67/CE compromet, cependant, la sécurité de l'approvisionnement suisse en gaz naturel. Le décret d'application français prévoit, en effet, qu'en cas de pénurie, les réservoirs géologiques de gaz situés dans l'Hexagone, mais cofinancés par des entreprises suisses, doivent servir en priorité aux clients finaux français.

Deux tiers des besoins suisses en gaz naturel sont couverts par des fournisseurs allemands et plus de 80% des importations de gaz passent par l'*Allemagne*. En raison de son déficit structurel, l'*Italie* est un débouché important pour les électriciens suisses; notre pays investit d'ailleurs massivement dans le parc des centrales italiennes. Grâce à un gazoduc, de grandes quantités de gaz naturel de mer du Nord à destination de l'Italie passent par la

1 Le besoin en nouvelles capacités est de 730 000 MW, soit 43 fois la capacité actuelle des centrales suisses.

2 L'évolution spectaculaire des prix du CO₂, du gaz naturel et du charbon ces trois dernières années montre bien la difficulté à prendre des décisions en matière d'investissement. À partir de 2004, le prix du gaz naturel, lié à celui du pétrole, a augmenté rapidement par rapport à celui du charbon, d'où une perte d'intérêt pour les centrales à gaz, considérées jusque-là comme avantageuses. Le secteur de l'électricité est soumis au système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (ETS). Or, à cause d'une allocation trop généreuse des contingents au cours de la période d'essai (2005-2007), le prix du CO₂ s'est effondré, alors qu'il aurait dû internaliser le surcoût écologique du charbon. Les leçons de la période d'essai ont été tirées et le prix du CO₂ est remonté à un niveau acceptable pour les investisseurs.

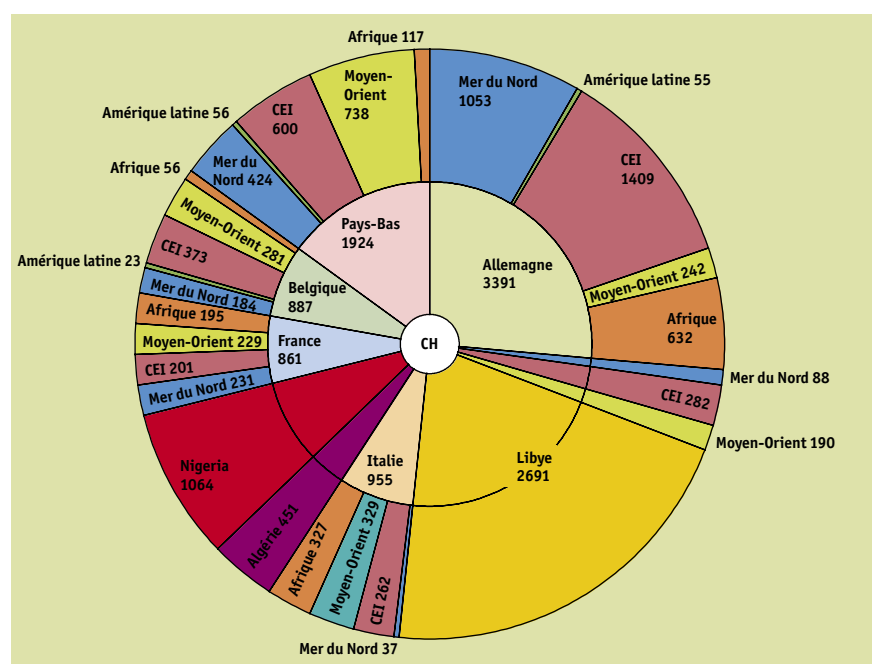
3 RS 0.747.224.10.

4 RS 0.730.1.

5 RS 0.730.0.

Graphique 1

Importations suisses de pétrole, 2005

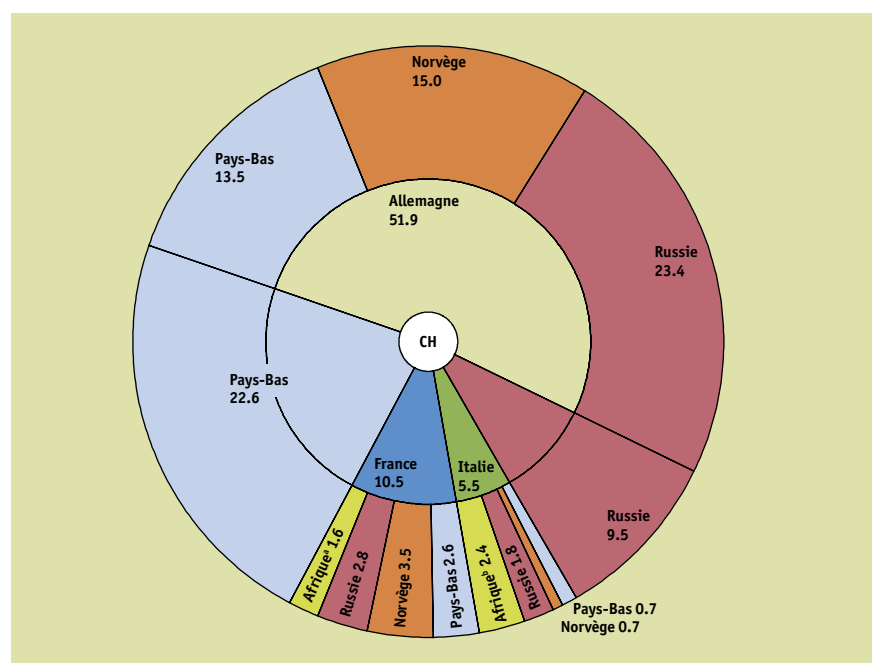


Légende:
Surfaces foncées: pétrole brut.
Surfaces claires: produits pétroliers.
Cercle extérieur: régions productrices.
Cercle intérieur: pays fournisseurs.

Source: AIE / La Vie économique

Graphique 2

Importations suisses de gaz, 2005



Légende:
Cercle extérieur: régions productrices.
Cercle intérieur: pays fournisseurs.

Source: ASIG, AIE / La Vie économique

a Algérie.
b Algérie (2,02), Nigeria (0,36), Libye (0,04).

se. Conclue en 1868 et révisée en 1963, la Convention pour la navigation du Rhin³ est un acte multilatéral de droit international public qui garantit à la Suisse la liberté de transit sur le Rhin.

Les relations multilatérales en matière d'énergie

L'AIE a été fondée en 1974 par les États industrialisés pour réagir à la première crise mondiale du pétrole. Elle se fonde sur un autre acte adopté également en 1974, le *Programme international de l'énergie (PIE)*⁴, qui astreint les États parties à entretenir et exploiter de façon coordonnée des réserves de pétrole en cas de pénurie. Depuis sa fondation, l'AIE a étendu ses activités à tous les agents ainsi qu'à la consommation et à l'efficacité énergétiques. Ces vingt dernières années, elle s'est de plus en plus intéressée aux principes écologiques et sociaux d'une politique énergétique durable, lesquels ont été adoptés par les ministres de l'énergie en 1993 dans leurs «objectifs communs» (voir encadré 2).

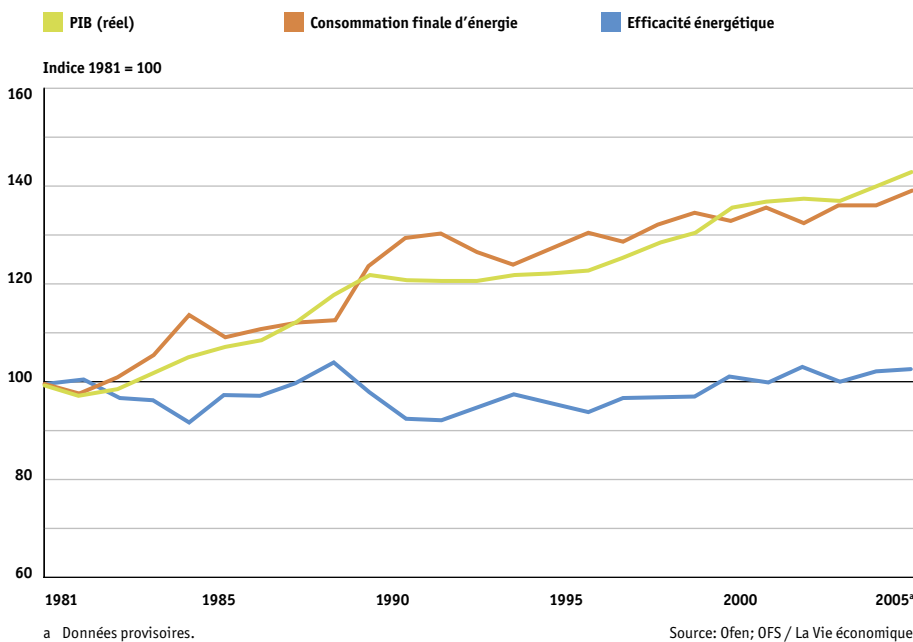
Entré en vigueur en 1998, le traité sur la *Charte de l'énergie*⁵ est un accord sectoriel multilatéral régissant le commerce, le transit, les investissements et des questions écologiques liées à l'énergie. Il réunit 46 États d'Europe occidentale, la CEI et le Japon; l'adhésion du Pakistan aura bientôt force juridique; la Russie, le Belarus, la Norvège et l'Islande ne l'ont pas encore ratifié. Au chapitre commercial, le traité applique les règles de l'OMC, qui interdit le contingentement des importations et des exportations. Un embargo de nature politique, comme celui de 1973 sur le pétrole (c'est-à-dire un contingent zéro pour l'exportation vers un groupe désigné de pays) serait contraire aux principes de l'OMC, à moins d'avoir été prononcé par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'OMC exige, en outre, que les entreprises d'État se comportent comme des sociétés commerciales.

Au début des années nonante, un dialogue officiel s'est noué dans le cadre du *Forum international de l'énergie (FIE)* entre les ministres concernés des grands États industrialisés et de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) pour examiner les intérêts aussi bien contraires que communs des consommateurs et des producteurs de pétrole. Le but de ce dialogue, qui a lieu tous les deux ans, est avant tout d'instaurer la confiance, ce qui facilite la maîtrise d'éventuelles pénuries (par exemple lors de l'invasion de l'Irak). La première participation de la Suisse au FIE remonte à 2002, celle d'un Conseiller fédéral à 2006. La Suisse ne contribue pas pour le moment au financement (volontaire) du secrétariat du FIE.

Suisse. Avec leurs ports de Rotterdam et d'Anvers ainsi que leurs raffineries, les Pays-Bas et la Belgique sont un maillon essentiel de la chaîne de l'approvisionnement pétrolier suisse.

Graphique 3

Évolution du PIB, de la consommation finale d'énergie et de l'efficacité énergétique, 1981-2005



Le secteur de l'énergie étant le principal émetteur de gaz à effet de serre, les questions d'énergie jouent aussi un rôle dans la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)*. La protection du climat, qui relève du droit international public, et les objectifs de réduction des émissions fixés par le Protocole de Kyoto sont donc des moteurs importants de la politique énergétique suisse. La cible fixée dans la loi sur le CO₂, soit une réduction de 10% de ce type d'émission, découle par exemple de celle attribuée à la Suisse par le Protocole de Kyoto.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) de l'ONU a été fondée en 1957, dans le but de mettre aussi vite que possible les technologies nucléaires au service de la santé et du bien-être de l'humanité. La Suisse en a fait partie dès l'origine. Lors de l'entrée en vigueur du *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)* et en vertu de son expérience dans le contrôle des activités nucléaires, l'AIEA a été chargée de contrôler les États signataires qui, en adhérant au TNP, renonçaient à l'armement nucléaire. Depuis une dizaine d'années, l'AIEA s'efforce de renforcer et d'élargir son système de contrôle par l'adoption d'un protocole additionnel.

Suite à l'adoption du *Plan d'action sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable* au sommet du G8 de Gleneagles (en 2005), les banques multilatérales de développement⁶, le Global Environment Facility (GEF) et les Nations Unies ont élaboré de nouvelles initiatives axées spécifiquement sur la promotion de l'utilisation et l'approvi-

sionnement durable en énergie. Dans ce cadre, les institutions multilatérales se fixent pour but d'accroître leurs investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, parallèlement à leur mission de lutte contre la pauvreté. La Suisse participe activement au dialogue politique destiné à mettre en forme ces initiatives et soutient financièrement la mise en œuvre de certaines d'entre elles. La coopération bilatérale au développement sera également intégrée dans la politique énergétique extérieure (voir encadré 3).

Objectifs de la politique énergétique extérieure de la Suisse

Les grands objectifs de la politique énergétique extérieure de la Suisse sont:

1. *La sécurité de l'approvisionnement.* L'objectif prioritaire de la politique énergétique extérieure est d'assurer les importations d'énergie. Comme celles-ci sont entièrement aux mains du secteur privé, il s'agit d'obtenir l'appui des projets et contrats conclus, soit par voie diplomatique, soit en droit international public.
2. *L'économicité.* L'économicité de l'énergie implique des marchés ouverts et efficaces, qui contribuent à renforcer la compétitivité de la place économique suisse. Sur de tels marchés, les prix doivent couvrir entièrement les coûts (principe de causalité), donc aussi ceux des atteintes à l'environnement (voir graphique 3).
3. *L'écocompatibilité.* Elle implique une utilisation de l'énergie efficace et respectueuse du climat. En tant qu'objectif de la politique énergétique extérieure, elle est étroitement liée à l'exportation de technologie. En politique étrangère, cet objectif ne peut aboutir que par une démarche pluraliste, qui associe les politiques de l'environnement, de la recherche sur l'énergie et de la technologie, la promotion des exportations ainsi que des éléments de promotion de la paix et de coopération au développement.
4. *L'intégration de la coopération au développement.* Depuis l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (2000), il est devenu évident que ceux-ci ne pourraient être atteints qu'en réduisant le «fossé énergétique»⁷. Intégrer la politique énergétique extérieure dans la coopération au développement revêt donc une importance particulière.

Intervenir aux différents niveaux

La sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse dépend en particulier de la persistance d'une production nationale suffisante, du maintien des contrats d'approvi-

Encadré 3

Coopération économique et développement

Le Seco souhaite, à travers ses programmes multilatéraux et bilatéraux, améliorer l'accès des pays partenaires aux prestations énergétiques modernes, encourager l'utilisation des énergies renouvelables et contribuer au progrès de l'efficacité énergétique. Les centres de consultation – appelés «Cleaner Production Centers» – mis sur pied par le Seco et l'Onudi dans deux douzaines de pays en développement offrent aux entreprises des possibilités d'économiser l'énergie et en soutiennent la mise en œuvre, ce qui renforce du même coup leur compétitivité. Au niveau des infrastructures, des partenariats public-privé (PPP) mobilisent des fonds et du savoir-faire privés pour préparer la production d'énergie durable et le transfert de technologie. Il est aussi prévu de développer la promotion des coopérations avec les pays en développement en matière de recherche et de technologie des énergies renouvelables, y compris la production durable de carburant biogène, fondée sur des critères écologiques et sociaux minimaux. Enfin la formation ciblée et le renforcement des institutions nationales doivent permettre à un plus grand nombre d'États de participer aux mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto et de la Convention-cadre sur le climat.

sionnement et de fourniture à long terme conclus avec les États limitrophes, et de l'instauration de mécanismes efficaces pour pallier les crises. En ce qui concerne l'UE, la question se pose de savoir jusqu'où la Suisse entend se rapprocher du marché européen de l'énergie. Elle peut soit se limiter à des domaines précis, soit rechercher un accord complet sur l'électricité, voire l'énergie. Dans le cadre de la coopération au développement, la Suisse peut consolider les marchés de l'énergie des pays émergents et en développement.

L'économicité de l'approvisionnement énergétique dépend dans une large mesure du degré d'intégration dans le marché intérieur européen, autrement dit de l'élimination des discriminations sur tous les marchés. Il s'agit d'accéder librement non seulement aux marchés des énergies primaires et des produits énergétiques, mais aussi à ceux des biens, services et investissements liés aux équipements énergétiques.

En matière d'écocompatibilité, les mesures climatiques décidées au niveau national ou international ont des effets directs sur la politique énergétique, puisque celle-ci doit en priorité mettre en œuvre les décisions relatives au climat. Ainsi, celle concernant le volume des émissions de CO₂ com-pensable en Suisse

ou à l'étranger a des effets directs sur la construction de futures centrales de production d'énergie.

En matière de coopération au développement, les banques multilatérales concernées et diverses organisations onusiennes s'activent de plus en plus dans le domaine de l'énergie. Leurs programmes comprennent des projets d'approvisionnement local en électricité (accès des populations pauvres à l'énergie), d'amélioration de l'efficacité énergétique, de promotion des énergies renouvelables et de transfert de technologie «propre». La Suisse examine si elle pourrait participer davantage à la mise en œuvre de ces programmes, en complément de ses activités bilatérales. ■

6 Banque mondiale, BERD, Banque interaméricaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement.

7 On désigne par «fossé énergétique» le fait qu'un milliard et demi d'hommes n'ont pas accès à l'électricité et que 2,4 milliards n'ont que la biomasse «non commerciale» (bois de feu et bouse séchée) pour cuisiner et se chauffer.



Quel est le meilleur chemin vers le succès?

Quand les chemins ne sont pas tracés à l'avance, la voie à suivre est indiquée par des valeurs fondamentales telles que le partenariat, l'expérience, la confiance et la

minutie suisse. Ces qualités nous ont guidés tout au long des 110 dernières années pour devenir le numéro un de l'énergie. Nous sommes certains que ces valeurs vous

aideront également à tracer votre chemin vers l'objectif visé.

www.atel.eu

atel

Energy is our business