Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 24 (1984)

Artikel: Énergie et sécurité : la situation de la suisse en cas de crise internationale de l'approvisionnement en pétrole

Autor: Ruffinen, Bernard S. Zen

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172406

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 05.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ENERGIE ET SECURITE: LA SITUATION DE LA SUISSE EN CAS DE CRISE INTERNATIONALE DE L'APPROVISIONNEMENT EN PETROLE*

par Bernard S. Zen Ruffinen

Le problème de l'approvisionnement de la Suisse en pétrole est une constante de la politique suisse de sécurité depuis l'expérience de la deuxième guerre mondiale. La crise énergétique de 1973 n'a pas à proprement parlé remis en cause les principes de la politique suisse en la matière, basés sur le libre jeu des forces du marché, une saine politique de stockage et la foi dans la stabilité économique et sociale du pays. Pourtant, bien plus que la pénurie de produits et le choc encouru par les agents économiques à la suite de la hausse massive des prix, c'est la restructuration du marché pétrolier international et la prise de conscience de la dimension stratégique du commerce pétrolier international qui méritent une discussion et une révision de la politique d'approvisionnement de la Suisse. Cet article s'attache à relever les nouvelles difficultés auxquelles les autorités responsables peuvent s'attendre à être confrontées dans les années à venir.

Schon im Zweiten Weltkrieg war die Erdölversorgung eine Konstante der Schweizer Sicherheitspolitik. Die Erdölkrise Anfangs der siebziger Jahre hat die eigentlichen Grundsätze der zutreffenden Schweizer Politik nicht in Frage gestellt. Letztere basieren immer noch auf dem freien Spiel der Marktkräfte, einer gesunden Vorratspolitik und auf dem festen Glauben an die wirtschaftliche und soziale Stabilität des Landes. Jedoch vielmehr als der eigentliche Mangel an Erdölprodukten und der Druck, den die massiven Preiserhöhungen auf die Wirtschaft ausübten, hätten die Restrukturierung des internationalen Erdölmarktes und das Erkennen der Strategischen Dimension des Welterdölhandels in den eingeweihten Kreisen eine neue Debatte und eine vergleichsmässige, wichtige Revision der Schweizer Versorgungspolitik verursachen sollen. Dieser Aufsatz versucht die in den kommenden Jahren von den verantwortlichen Behörden anzutreffenden Schwierigkeiten aufzuzeigen.

* *Nota Bene:* L'article est basé sur les résultats des travaux de recherche entrepris par l'auteur sous la direction du Professeur Curt Gasteyger, à l'Institut universitaire de hautes études internationales, pour le compte du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Une mention particulière doit être faite pour l'apport du Dr. Shahram Chubin, directeur de recherche à l'Institut, à la conception du rapport et par conséquent à la réalisation de cet article.

Depuis la première crise énergétique de 1973, l'énergie – ou plutôt la sécurité de l'approvisionnement énergétique – a constitué l'une des préoccupations majeures des pays dont l'économie est dans un état de dépendance vitale de ce secteur. Cela est particulièrement vrai pour la Suisse. En effet, il y a peu de pays industrialisés aussi dépendants de ressources naturelles, pétrole et gaz naturel compris, que celui-ci: en 1982, les produits pétroliers représentaient 67,3% de la consommation finale d'énergie et le gaz naturel 6,0%. Si l'on considère que 30% de l'électricité est produite à partir du nucléaire – l'électricité représentant 19,8% de la consommation finale – et que tout le charbon (3,2%) est importé, la Suisse est encore dépendante pour 83% de son énergie finale de ressources étrangères, le pétrole en constituant la majeure partie.[1]

Le rapport final de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie (GEK), publié en 1978, allait dans le bon sens en proposant une transition graduelle dans la consommation de l'énergie du secteur pétrolier vers d'autres secteurs énergétiques, comme première et indispensable étape en vue d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement en énergie de la Suisse. Pourtant, la Commission était consciente – et nous mettait en garde contre le fait – que la dépendance de la Suisse du secteur pétrolier ne pourrait guère diminuer de manière dramatique jusqu'à la fin du siècle.

En conséquence, il s'agissait, pour les autorités responsables, d'élaborer un programme de sécurité de l'approvisionnement tenant compte avant tout de la possibilité d'une répétition de la crise de 1973. La prise de conscience de la nature stratégique du commerce pétrolier international et de la restructuration rapide du marché du pétrole ajoutait une dimension nouvelle au difficile problème de l'évaluation des mesures à prendre pour un approvisionnement sûr du pays.

Le propos de cet article est justement de clarifier, dans une première partie, les différents aspects théoriques d'une crise de l'approvisionnement en pétrole. Dans un deuxième chapitre, l'accent est mis sur les risques d'une rupture du flux pétrolier dans un proche avenir. Une dernière partie traitera des options de la Suisse face aux changements importants intervenus dans la structure du marché pétrolier.

I. La crise de l'approvisionnement en pétrole. Interdépendance, dépendance et vulnérabilité

Dans un monde de plus en plus interdépendant, la vision d'une Suisse survivant en autarcie, coupée du reste du monde, est utopique et dangereuse. D'un point de vue économique, le bien-être matériel de la population dépend essentiellement de l'application des principes libre-échangistes, qui accordent une place privilégiée au commerce extérieur. Cela est particulièrement le cas de la Suisse. Comme signalé dans l'introduction, la situation

1 Union pétrolière, *Rapport annuel 1982*, Zurich, 1983, p. 42.

y est extrême dans le domaine énergétique. Il n'est donc pas nécessaire de souligner l'importance de ce facteur d'interdépendance plus en détail. Il suffit de reconnaître que cette constatation renvoie les défenseurs de la voie autarcique dans les rangs des nostalgiques de l'immédiat après-guerre.

Par contre, pour bien *comprendre* l'importance relative des facteurs de dépendance et d'interdépendance, il faut identifier très précisément les régions productrices qui sont d'une importance cruciale pour la Suisse. Parmi celles-ci – et selon les meilleures estimations à disposition –, la région du Moyen-Orient et l'Union soviétique fournissaient en 1982 30% du pétrole brut importé directement (50% en 1981) et 70 à 80% du pétrole, raffiné par les grands centres de Rotterdam, de Marseille et d'Italie du Nord, puis acheté sur le marché libre par les quelques trente compagnies importatrices.[2]

Les chiffres sont encore plus éloquents, si la Suisse est replacée dans le contexte européen de l'approvisionnement en pétrole. Les dernières statistiques publiées par l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), à Paris, montrent qu'en 1982, pour l'ensemble des pays européens de l'OCDE, les importations de pétrole brut, condensats de gaz naturel et produits d'alimentation de raffinerie en provenance du Moyen-Orient représentaient 49% du total, celles en provenance de l'Europe de l'Est 9%. Un peu moins de 60% de l'approvisionnement de l'Europe (OCDE) dépend donc de la production de ces deux régions.[3]

En outre, vu la répartition des réserves mondiales de pétrole (55% au Moyen-Orient et 10% en Union soviétique), les experts sont de l'avis que la dépendance de l'Europe et donc de la Suisse de ces deux régions ne peut qu'augmenter à nouveau dès 1985. On s'attend, en effet, à voir culminer vers le milieu de cette décennie, puis décroître progressivement la production des champs pétrolifères de la Mer du Nord. Cette région a particulièrement profité de la hausse massive des prix pétroliers durant les années soixante-dix. Les deux principaux producteurs, la Grande-Bretagne et la Norvège, ont sensiblement élargi durant cette période leur part du marché européen en misant sur le besoin pressant de la plupart des pays de diversifier leurs sources d'approvisionnement. Pour ne citer qu'un exemple, il suffit de se rappeler qu'en 1973 les importations de brut en provenance de ces derniers représentaient des quantités négligeables de l'approvisionnement des deux plus grands consommateurs européens, la France et l'Allemagne de l'Ouest. Durant le premier semestre 1983, elles s'élevaient à 21 et 25% du total de leurs importations.[4]

2 Les fluctuations importantes pouvant intervenir dans la composition du pétrole brut importé sont dues au système d'approvisionnement de la Suisse sur le marché libre dont nous reparlerons. Pour l'instant, il suffit de se rappeler que les quantités demandées par la Suisse sur le marché international du brut sont minimes (3,6 Mio de tonnes en 1982 comparées aux 6 Mio de tonnes qui couvraient les besoins français durant le seul mois d'octobre 1983), ce qui fait de la Suisse un acheteur marginal sur les marchés du Moyen-Orient, de l'Afrique ou de l'Europe.

3 AIE, *Statistiques annuelles du pétrole et du gaz naturel*, Paris, 1984, p. 57.

4 CIA, *International Energy Statistical Review*, 29.11.83, p. 6.

Pour la Suisse, qui s'approvisionne à plus de 60% sur le marché libre, le problème de la sécurité se pose de manière aiguë non seulement du point de vue de la dépendance directe du producteur, mais encore de l'interdépendance sur le plan économique et politique avec les pays voisins. Toute décision politique ou commerciale de la Communauté européenne à l'égard d'un ou plusieurs pays du Moyen-Orient aura des conséquences sur l'approvisionnement de la Suisse, si tel est le cas pour l'un ou l'autre des Etats-membres de la Communauté.

Ceci fut démontré lors de la crise de 1972/73, quand l'OAPEP (Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole) décida de boycotter les Pays-Bas en raison de leur soutien à Israel. Même si la diminution des livraisons de pétrole brut aux raffineries de Rotterdam n'affecta guère l'approvisionnement «quantitatif» de la Suisse, provoquant au pire un retard dans l'acheminement des produits raffinés, l'approvisionnement «qualitatif» du pays – si l'on peut attribuer cette caractéristique au prix – en fut sensiblement affecté. Une flambée des prix sur le marché libre, répondant à la panique des acheteurs, permit aux gouvernements du cartel de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) d'imposer aux compagnies et aux gouvernements des pays importateurs des prix officiels similaires aux prix du marché libre.

Quant à la Suisse, elle subissait directement les conséquences de la hausse des prix: économiquement et politiquement. Plusieurs petites entreprises indépendantes d'importation et de distribution de produits pétroliers accusèrent les grandes compagnies multinationales opérant en Suisse de concurrence déloyale en profitant de la nouvelle situation pour les éliminer du marché. Un contrôle des prix à la consommation, introduit pour lutter contre la «surchauffe» (terme utilisé pour décrire le phénomène inflationiste de la fin des années soixante) rendait la situation difficile pour l'Administration fédérale. Cette dernière se voyait accusée de collusion avec les multinationales étrangères contre les «indépendants» suisses. Une solution de compromis permit de calmer une situation devenue explosive. La Commission des cartels mena une enquête détaillée. Cette dernière aboutit à la publication d'un rapport sur la situation du marché des hydrocarbures dans le pays.[5] On y mentionne la situation d'oligopole dont bénéficient les compagnies multinationales sur le marché suisse, sans les accuser toutefois d'avoir abusé de cette position durant les mois de crise dans l'approvisionnement du monde occidental.

Cet exemple illustre bien la vraie dimension de la crise pétrolière. Plus que le manque physique de pétrole, c'est l'impact des prix (en anglais: le «price shock», par opposition au «supply shock») sur la vie économique, sociale et politique des pays occidentaux qui s'avère être la principale préoccupation des gouvernements.

5 Commission suisse des cartels, *Marché des carburants et des combustibles*, Berne 1975, 151 p.

De cette constatation, il résulte que toute crise pétrolière a un double aspect: celui de dépendance et d'interdépendance et celui de vulnérabilité de la société et de l'Etat.

La dépendance est quantifiable. La vulnérabilité de l'Etat à la crise soudaine ne l'est pas. Les deux sont pourtant intimement liés, car les éléments qui composent la vulnérabilité sont susceptibles d'atténuer ou d'accroître les conséquences qu'entraîne une dépendance excessive. Ces éléments mériteraient une étude approfondie. Pour l'instant, on se contentera d'en citer les plus importants: la stabilité et le consensus politiques, la discipline sociale, l'information et la mobilisation sociale rapide, la santé relative des entreprises, leur capacité d'adaptation à la crise soudaine et des réserves monétaires importantes.

La discussion des problèmes qu'affrontent les spécialistes de la sécurité de l'approvisionnement énergétique ne s'arrête pas à ces considérations descriptives ou «statiques». Il ne suffit pas de connaître la situation de l'approvisionnement du pays. Il faut aussi anticiper et maîtriser des problèmes qui peuvent surgir à la suite d'accidents politiques, de vagues sanctions économiques ou de véritables crises imprévues par les observateurs spécialisés. C'est une tâche qui dépasse souvent les compétences des institutions en place.

En effet, le problème majeur qui se pose à tout pays conscient des dangers d'une rupture de l'approvisionnement est qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une menace militaire pour laquelle l'Etat dispose d'une panoplie d'instruments traditionnels et de comportements conditionnés aussi bien sur le plan gouvernemental qu'individuel. Cela est d'autant plus vrai pour un pays tel que la Suisse, qui a très peu de moyens à disposition pour influencer *directement* des événements ayant lieu, pour la plupart, bien au-delà de son rayon d'action.

Par conséquent, toute préparation en vue de pallier à la menace d'une rupture de l'approvisionnement ne peut qu'être limitée et peu satisfaisante. Elle se base avant tout sur une analyse du risque, qui inclut:

- une évaluation de la probabilité de l'événement,
- la possibilité de le prévoir (les indicateurs de crise),
- ses causes et ses effets.

L'objectif de cet article est justement de faire apparaître cette composante analytique et surtout «anticipatoire» de la politique de sécurité en matière d'approvisionnement pétrolier. En attendant de l'introduire de manière systématique au niveau de l'Administration fédérale, il faut s'attendre à voir la société continuer à s'adapter et à évoluer par bonds, eux-mêmes induits par les brusques variations d'une longue période de tranquilité à la crise soudaine. Minimiser les conséquences macro-économiques de ces bonds, en étant mieux préparés *psychologiquement* et matériellement par une observation constante et appliquée des principaux facteurs touchant la sécurité de l'approvisionnement, voilà la tâche primordiale des autorités politiques et économiques des pays occidentaux.

II. Les risques d'une rupture de l'approvisionnement jusqu'en 1990

Il y a dix ans, la première crise du pétrole fit prendre conscience à l'opinion publique internationale de la dépendance de l'économie des pays industrialisés du secteur pétrolier et de leur vulnérabilité à une rupture soudaine de l'approvisionnement. Cette rupture provisoire se traduisit par une hausse massive des prix, reflétant plus la panique des opérateurs sur le marché que l'absence physique de produits. L'OPEP fut cependant reconnue comme la cause principale de tous les maux.

Une attention particulière des responsables de l'approvisionnement pétrolier, aussi bien dans le secteur privé que public, fut dès lors vouée aux principales régions productrices de pétrole. On avait pris conscience de l'importance des facteurs socio-politiques régionaux et locaux, des aspirations nationales et internationales. Ces facteurs avaient contribué – on l'admettait enfin – à stimuler et faire éclater la crise de 1972/73 ainsi que celle de 1979/80.

Pour le futur, l'expérience acquise dans l'analyse des possibilités d'une rupture dans l'approvisionnement en hydrocarbures permet d'identifier quelques principes théoriques de base.

Le premier point fondamental consiste à faire la distinction entre risque et incertitude. Le *risque* est basé sur une série de relations susceptibles d'être soumises à l'analyse quantitative ou statistique alors que l'*incertitude* ne peut être soumise au même type d'analyse et réduite à une simple formule mathématique ou probabiliste. Le problème de la formulation d'une politique d'approvisionnement énergétique adéquate réside justement dans le besoin de quantifier la possibilité de l'occurrence d'une rupture d'approvisionnement, alors qu'il existe une incertitude et une imprécision très grande sur le calcul même de cette probabilité. Même en invoquant les postulats rationalistes les plus extrêmes, on est loin de pouvoir quantifier le comportement des minorités ethniques dans les pays du Golfe ou des chefs religieux en Iran. Toute tentative dans ce sens aboutirait à une inévitable simplification.

En second lieu, il est important de conserver une perspective très large dans l'analyse, qui inclue pour le moins les facteurs suivants:

a) la détermination des potentiels de conflits dans les zones intéressées;
b) l'identification des principaux Etats dans lesquels ces conflits ont lieu;
c) la description de la nature du conflit en question et de son impact sur les Etats;
d) la situation du marché pétrolier et son évolution probable.

En étudiant ces facteurs, on voit aussitôt apparaître un cinquième: le temps. Le choix de la période étudiée est très important. En effet, la dépendance de l'Europe du pétrole du Golfe augmentera jusqu'à la fin de la décennie et décroîtra par rapport aux autres producteurs. Cela signifie que moins de pays producteurs détermineront l'approvisionnement de l'Europe et de la Suisse.

Troisièmement, il faut avoir conscience de la relation existant entre la consommation de pétrole et de gaz naturel. Les deux énergies sont substituables l'une pour l'autre dans la grande majorité des processus de production et dans le secteur des ménages. La plupart des spécialistes de l'approvisionnement n'hésitent donc pas à minimiser l'impact d'un futur choc pétrolier en invoquant une disponibilité immédiate équivalente de gaz naturel.

En y regardant de plus près, on constate que la seule source d'approvisionnement capable à court terme de répondre aux besoins des pays européens en gaz naturel est l'Union soviétique.

Or il semble stratégiquement important de ne pas augmenter sa dépendance en pétrole et gaz naturel de la même source en même temps. Les deux vecteurs énergétiques doivent être intégrés dans *une seule et même politique* d'approvisionnement. Le gaz ne peut pas être traité séparément ou faire l'objet d'un régime de faveur vu sa place encore limitée dans l'approvisionnement du pays.

Cet argument s'appuie avant tout sur la perspective d'une double crise, à savoir une crise politico-militaire dans le Golfe affectant l'approvisionnement pétrolier et conjointement une menace soviétique de couper ses fournitures de gaz naturel à l'Europe pour neutraliser toute velléité européenne d'intervention dans la région.

Après avoir passé en revue quelques principes utiles à l'analyse de la sécurité de l'approvisionnement, il faut encore se persuader que le phénomène de crise énergétique n'est pas passager, typique des années «70». Ce problème reste bien installé au sommet de la liste des préoccupations des gouvernements et des politiciens dans les années à venir.

Cette situation de crise énergétique permanente est caractérisée par trois dimensions:

- une réduction de l'offre de pétrole sur le marché à long terme, impliquant une pression sur les prix de manière lente mais irrémédiable;
- une rupture soudaine de l'approvisionnement, accompagnée d'une diminution physique des quantités à disposition ou d'une explosion des prix (ou des deux choses à la fois);
- une incertitude latente causée par la volatilité du marché et l'imprédictabilité dans l'environnement politique et économique. Tous deux créent l'insécurité, mais ne suffisent pas à justifier un investissement coûteux dans un programme énergétique différent, basé sur d'autres sources énergétiques.

L'évolution du marché pétrolier international ainsi que la situation politico-militaire, économique et sociale dans la région du Golfe persique sont des facteurs de préoccupation constante. La tension très vive occasionnée par la recrudescence des combats entre l'Iran et l'Irak et la perspective d'un blocage de l'approvisionnement du monde occidental (Japon: 70%, Europe: 30%, USA: 5%) par le Golfe persique, a rappelé au bon souvenir de tous les crises précédentes. Jusqu'ici, la situation très confortable des

pays industrialisés, disposant de stocks élevés (plus de 90 jours de consommation normale) et la décision saoudienne de constituer, sur des pétroliers géants naviguant en dehors du détroit de Ormuz, une réserve de 80 millions de barils (un baril = 159 litres) à des fins préventives ont tempéré la réaction des marchés libres. Toutefois cette situation de calme relatif ne doit pas dissimuler le réel danger de la suppression de 8 à 9 millions de barils de pétrole par jour (20% de la consommation du monde non-communiste) avec toutes ses conséquences. En comparaison, les crises de 1973 et de 1979 n'ont coupé respectivement que 10 et 5% de l'approvisionnement du monde occidental.

Même de très courte durée (moins d'une semaine) et sans le constat d'une diminution de l'approvisionnement «physique», une fermeture du détroit de Ormuz peut entraîner des conséquences graves pour l'industrie pétrolière en général et l'économie des pays industrialisés en particulier. Comme le marché énergétique se rétrécit et les possibilités de conservation et d'économie d'énergie vont en diminuant, une rupture subite des flux pétroliers entraînerait une hausse des prix importante contre laquelle seule une prudente politique de stockage et de gestion adéquate des réserves dites stratégiques au tout début de la crise pourra être efficace.

D'ailleurs, on peut s'attendre à une augmentation de la probabilité d'une telle rupture de l'approvisionnement vers la fin des années «80», si la combination d'accidents, de troubles sociaux, de guerre et de radicalisme politique se poursuit et même si le conflit irano-irakien devait trouver une issue aussi rapide que dramatique.

On peut d'ailleurs estimer qu'une situation de crise comme celle entre l'Iran et l'Iraq, *aujourd'hui tolérable,* ne le sera plus en 1988. Ceci d'autant plus que l'Arabie Séoudite – le «swing producer» ne sera plus à même de tenir son rôle au sein du cartel des producteurs.[6] Au contraire, une politique pétrolière de l'Arabie Séoudite, tenant compte de considérations plus régionales et plus réservées à l'égard des desseins militaires et stratégiques américains, risque bien de créer un problème additionnel vers la fin des années «80». De toute évidence, l'Arabie Séoudite sera mise, elle aussi, sous pression afin de produire moins. Tout cela signifie moins de liberté d'action et de sécurité en période de crise.

Une autre source d'instabilité a déjà été mentionnée. Il s'agit de la combinaison de troubles politiques dans le Golfe avec l'intérêt que porte l'URSS pour cette région, intérêt stimulé par les besoins énergétiques gran-

6 Lors de la réunion de l'OPEP de mars 1983, tous les pays membres se virent attribuer une limite supérieure de production (quota), sauf l'Arabie Séoudite. Cette dernière a toujours refusé de soumettre sa production à un contrôle quelconque, justifiant sa position par la fonction de «soupape de sécurité» qui lui incombait sur le marché pétrolier international. En effet, avec une capacité de production de l'ordre de 11,3 millions de barils/jour en 1983 et une production réelle d'environ 5 à 6 millions de barils/jour, le principal producteur de l'Organisation est en tout temps capable de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché à court terme. A moyen et long terme des contraintes liées au développement économique du pays empêcheront un niveau de production trop bas.

dissants des pays du bloc de l'Est et leur possibilité d'exercer le chantage économique (par le gaz naturel) à l'encontre de l'Europe de l'Ouest.

Pour subvenir à l'énorme demande de dollars leur permettant d'acheter les biens d'équipement nécessaires à la production nationale et au développement, les pays de l'Est ont fait appel à une formule originale d'échanges et de transactions commerciales reposant sur le pétrole du Golfe et de l'Afrique du Nord. Le pétrole brut, échangé contre des biens d'équipement et des armes, est revendu sur les marchés libres de l'Europe de l'Ouest pour obtenir des devises fortes. Il est difficile d'évaluer très exactement le montant de ces transactions. Ce qui importe cependant, c'est la situation de dépendance créée entre les producteurs et les pays de l'Est à un double niveau: au niveau des rentrées de devises et au niveau des quantités physiques nécessaires dans un futur proche à l'approvisionnement de pays dépendant jusque-là de la production pétrolière soviétique. Ces transactions ont permis en effet de dissimuler jusqu'ici une baisse progressive, mais régulière de la production dans ce pays depuis l'été 1983.

Il est donc faux de dissocier la production pétrolière du Golfe de la politique énergétique soviétique et, en conséquence, de s'appuyer avec confiance sur une «diversification» énergétique consistant d'une part en approvisionnements de gaz (et de pétrole) d'URSS et, d'autre part, en approvisionnement du Golfe. Il faut avoir présent à l'esprit la possibilité d'une double crise – impliquant les deux régions et les deux vecteurs énergétiques (pétrole et gaz).

Enfin, il reste à soulever le problème du transport. Jusqu'ici, les considérations émises étaient valables aussi bien pour la Suisse que pour ses voisins européens. Pour le transport, la situation géographique du pays joue un rôle crucial. Le problème posé aux responsables de l'approvisionnement suisse se situe à deux niveaux. Tout d'abord, comment assurer le transport du pays producteur jusqu'aux terminaux pétroliers français, italiens ou hollandais? Ensuite, comment garantir un courant normal de produits bruts ou raffinés en période de tension internationale.

Il ne s'agit pas ici de trouver des solutions à des hypothèses de recherche. La Suisse a effectivement rencontré des difficultés, qualifiées de «techniques» lors de la crise pétrolière de 1979, résultant dans des retards de livraisons de l'Italie. En 1973, le gouvernement italien alla jusqu'à interdire toute exportation de produits finis pendant plusieurs jours et en 1968, des grèves paralysèrent le système des transports en France. D'autre part, le grand froid qui sévit durant l'hiver 1962–63 sur toute l'Europe empêcha tout transport sur le Rhin.

Seule une capacité de transport national permettrait d'éviter les problèmes liés à la situation politique locale ou internationale. A l'échelle de la Suisse, un pétrolier de 500 000 tonnes représente 5% de l'importation annuelle (1982) de pétrole brut et de produits pétroliers. Il paraît facile de conclure que l'achat de deux ou trois gros pétroliers, effectuant une dizaine de voyages par année, permettrait de résoudre une grande partie des problèmes d'approvisionnement. L'origine et la destination exacte du pétrole

serait connue par les autorités. Il suffirait ensuite d'obtenir des accords de stockage avec les pays voisins et d'utiliser les entreprises nationales de transport (sur le Rhin, par le rail, la route et l'oléoduc) pour acheminer le pétrole brut ou raffiné jusqu'à la frontière.

Malheureusement, une simple analyse des coûts d'une telle opération est à même de décourager les plus fervents adeptes d'une compagnie nationalisée de transport. Les pétroliers de 500 000 tonnes sont des monstres qui ruinent les armateurs. La plupart, tel le «Pierre Guillaumat», entré en service en 1977 et jugé bon pour la démolition en automne 1983, disparaissent après quelques années de service ou sont ancrés dans des cimetières marins en attendant des jours meilleurs. Même les unités plus petites entraînent des frais énormes d'exploitation et une infrastructure que la Suisse ne possède pas. De toute manière, il est toujours très difficile de faire admettre politiquement la nécessité de créer et d'entretenir une flotte maritime coûteuse en prévision d'une crise plus ou moins lointaine et incertaine.

Pour un pays tel que la Suisse, jouant un rôle marginal sur le marché pétrolier international, les quantités demandées seront toujours accessibles au prix le plus fort. Il ne reste donc qu'à évaluer l'étendue des coûts que le pays est prêt à accepter pour s'assurer contre la rupture de son approvisionnement. Et il semble bien que, dans cette optique, le maintien d'un système de transport national coûteux n'apporte pas d'avantage sensible.

Par contre, la flexibilité qu'assure un système de transport diversifié au maximum peut être considéré à juste titre comme le talon d'Achille de la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse.

Pour résumer, on peut donc regrouper les causes d'une interruption du flux pétrolier jusque vers 1990 de la manière suivante:

- une crise politique et militaire au Moyen-Orient et une pénurie de pétrole affectant le comportement des voisins directs de la Suisse;
- une crise générale en Europe, résultant dans la fragmentation, l'unilatéralisme et un protectionnisme aigu;
- une crise interne dans un ou plusieurs pays voisins aboutissant à l'hostilité d'un gouvernement auquel la politique de neutralité, le traitement des travailleurs étrangers ou la richesse du pays ne convient pas;
- des problèmes techniques ou accidents impliquant un ou plusieurs transporteurs sur une ou plusieurs voies d'acheminement.

Il faut relever cependant que, dans la plupart des cas, les problèmes sont assimilables à l'incidence des fluctuations des prix pétroliers sur l'économie nationale.

III. L'évolution du marché pétrolier international et la position de la Suisse

On prétend parfois qu'avec un marché si petit et pas de compagnie pétrolière nationale, la Suisse pourrait être handicapée en cas de tension sur le marché international. Quant à la politique de stricte neutralité, elle s'avérerait encombrante.

Les défenseurs de cette thèse pensent que les besoins de la Suisse ne seraient pas pris en considération par les principales compagnies pétrolières multinationales et que le pays ne saurait alors bénéficier de relations «spéciales» avec un producteur.

Ces dernières années, le marché pétrolier international a subi plusieurs bouleversements, le principal étant le passage des réserves pétrolières aux mains des pays producteurs.[7] Les gouvernements de ces derniers, par l'intermédiaire de leur compagnie nationale, écoulent sur le marché une part croissante de leur production de brut. Il en est résulté une réduction importante des ventes à des tiers par les multinationales. Les indépendants ont donc de plus en plus acheté le pétrole directement auprès des producteurs. Néanmoins, malgré ces changements importants, les multinationales continuent à contrôler le même pourcentage de pétrole, une fois ce dernier importé par les principaux pays consommateurs.[8]

Un autre changement important est intervenu. Il s'agit de la disparition des contrats à long terme. Cette mesure est à double tranchant, car elle avantage les producteurs dans un marché contracté et les consommateurs en période de surplus.

Les pays producteurs ont aussi étendu leur contrôle sur le marché pétrolier international en introduisant dans les contrats de vente des clauses restrictives affectant la vente ultérieure, le transport et la destination. Selon l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), à la fin de 1980, entre 15 et 25% de la production de l'OPEP était soumise à des restrictions importantes influant sur la sécurité de l'approvisionnement des pays membres. En cas de crise, le mécanisme de répartition du pétrole prévu par l'Agence serait sérieusement entravé.

Il faut encore signaler la place prise par les transactions entre producteurs et consommateurs au niveau gouvernemental, conséquence logique du rôle plus limité des grandes compagnies.

Les pays consommateurs ont réagi à ces changements sur le marché international de trois manières:

- collectivement, en créant l'Agence internationale de l'énergie (AIE);
- au niveau bilatéral, par une participation directe du gouvernement à la sécurité de l'approvisionnement;

7 En 1970, seulement 6% du pétrole brut appartenait effectivement au gouvernement des pays producteurs, 61% des réserves était en possession des sept plus grandes compagnies (EXXON, TEXACO, MOBIL, SOCAL, GULF, Royal Dutch/SHELL et BP) et 33% d'autres compagnies privées. En 1980, 47% du brut était contrôlé par les producteurs eux-mêmes, 30% (ARAMCO inclus) par les sept multinationales et 23% par les autres. (cf. *The Petroleum Handbook*, 6th ed. Elsevier 1983, p. 12.)

8 Ce tableau risque de changer rapidement jusqu'à la fin des années 1980. Certains producteurs, tels que le Koweit et l'Arabie Séoudite, pratiquent une politique agressive sur le marché des produits finis, soit par l'achat d'unités de raffinage et de réseaux de distribution en Europe (Koweit), soit par l'installation de grands complexes pétrochimiques sur place (Yanbu, en Arabie Séoudite) qui produiront à bas prix. Le Koweit, avec sa propre flotte de pétroliers, est le premier à disposer d'un système intégré allant de la production à la consommation finale.

- sur le plan unilatéral, par la constitution de réserves stratégiques et l'émission de directives sur la gestion des stocks.

Pour la Suisse, le problème se posait plus précisément sous la forme suivante:

- les compagnies multinationales discrimineraient-elles ou ignoreraient-elles la Suisse?
- la conclusion de contrats de gouvernement à gouvernement assurerait-elle à notre pays un plus haut degré de sécurité?
- une compagnie pétrolière nationale serait-elle dans une situation plus favorable pour obtenir du pétrole que celle consistant à s'appuyer sur les indépendants et les filiales des multinationales?

Chacun connaît la foi inébranlable de ce pays dans une politique de marché libre, dans la flexibilité, l'adaptation et la discipline de tous ses acteurs politiques et économiques.

Si les qualités des agents politiques et économiques énumérés ci-dessus sont un atout important, l'accent placé sur le jeu libre des forces du marché, si avantageux en période de surabondance de pétrole, n'est pas sans danger en période de crise ou lorsque la demande excède l'offre. La liberté d'action et la flexibilité du marché «spot» peuvent se retourner contre un utilisateur trop confiant et lui infliger des coûts d'approvisionnement énormes. Il est vrai que toute pénurie, quelle que soit son origine et son ampleur, se reflétera avant tout sous la forme d'une variation de prix pour l'acheteur marginal sur le marché mondial. Dans ce cas, il s'agira pour lui de contracter une assurance sous la forme de stocks importants et d'accords inter-gouvernementaux (AIE). Il serait par contre imprudent de baser la sécurité de l'approvisionnement en énergie uniquement sur la foi dans les mécanismes du marché libre, car il n'est pas certain qu'il existe une communion d'intérêt automatique entre les compagnies multinationales approvisionnant ce marché et les besoins de la Suisse qui en dépend.

On peut rapidement passer en revue les deux autres arguments classiques de la sécurité de l'approvisionnement.

Le premier concerne les avantages ou les désavantages d'un rôle actif du gouvernement suisse dans la conclusion d'accords avec les pays producteurs pour assurer le ravitaillement en cas de crise.

La France et l'Autriche sont deux fervents défenseurs de la thèse de la «relation privilégiée». En échange du soutien diplomatique et de relations commerciales étroites, permettant surtout l'acheminement d'armes et de technologie, ces deux pays espèrent garantir leur approvisionnement à long terme. Les résultats obtenus jusqu'ici sont pour le moins mitigés. Le principal défaut d'un tel arrangement est en général son manque de flexibilité, l'incapacité de l'adapter aux changements sur le marché, comme le font les compagnies multinationales intégrées.

Toutefois, il ne faudrait pas minimiser l'impact du changement structurel intervenu sur le marché du pétrole et ses incidences sur la liberté

d'action des compagnies intégrées verticalement. Le risque actuel est grand de voir certains fournisseurs de la Suisse privilégier des marchés rapportant une marge supérieure de profit dans la distribution et le raffinage.

Cela permet d'aborder le deuxième argument souvent émis par les responsables de l'approvisionnement, à savoir les avantages ou désavantages qu'entraine la possession d'une compagnie pétrolière nationale.

Il ne semble guère nécessaire d'illustrer les difficultés d'une petite compagnie nationale en période de crise. Elle n'aurait pas la capacité de répartir les conséquences d'une rupture dans le réseau de son approvisionnement comme le fait la compagnie multinationale. D'autre part, le petit nombre de pétroliers à disposition d'une compagnie nationale ou de sa filiale s'occupant des transports n'assurerait de loin pas la flexibilité que nécessiterait le déplacement quasi instantané de la flotte de pétroliers d'un centre de production vers un autre.

En conclusion, les meilleurs atouts de la Suisse restent la marginalité de ses besoins sur le marché international et sa santé financière. Une action au niveau gouvernemental, que ce soit sous la forme d'accords préférentiels ou par l'intermédiaire d'une compagnie nationale, risque dans le meilleur des cas de soulever un débat interne sur leur compatibilité avec la sacrosainte politique de neutralité de la Suisse et de bloquer tout processus visant à améliorer l'approvisionnement à moyen terme.

Dans son «Message à l'Assemblée fédérale concernant la participation de la Suisse à l'Accord relatif à un programme international de l'énergie», programme élaboré à la suite des expériences communes des membres de l'OCDE durant la première crise du pétrole, (FF 1975 I 757), le Conseil Fédéral déclarait ce qui suit: «Il est loisible de se demander si, en raison des profondes mutations qui s'annoncent dans les relations pétrolières internationales une approche bilatérale du problème de nos approvisionnements en pétrole sous forme d'accords directs conclus avec les pays producteurs ne constituerait pas un moyen d'accroître la sécurité de nos approvisionnements. Nous ne l'excluons nullement.» A l'époque, il était aisé de le dire, étant donné qu'une soudaine réorientation de la politique d'approvisionnement n'était guère réalisable, vu l'absence d'infrastructure et d'organisations adéquates au niveau fédéral. On devait pour le moins se poser la question et la soumettre aux chercheurs universitaires et autres commissions diverses créées à cette occasion. . . Les expériences peu encourageantes de la France et de l'Italie avec l'Iran et l'Irak finirent par enterrer toute initiative en la matière.

En d'autres termes, le CF, en hésitant à attaquer le problème de front, escamotait la délicate question de l'intervention étatique dans les affaires économiques suisses.

De plus, bien que le pétrole soit considéré comme un bien stratégique voir *«Message»* page 34), les difficultés surgissaient du fait que la situation de pénurie du pétrole, c'est-à-dire la crise pétrolière n'était pas identifiable aux menaces classiques contre la sécurité de la Suisse. Les hésitations des responsables politiques sur la nature de cette nouvelle menace augmen-

taient encore les obstacles à l'application d'un programme différent de sécurité de l'approvisionnement.

Par contre, la notion de neutralité ne paraissait être en aucun moment un obstacle à une politique efficace d'approvisionnement. En effet, dans le même *«Message»* (pages 36 et 37), le CF notait: «Il faut enfin se garder d'oublier que la neutralité n'est pas une fin en soi, mais est un moyen d'assurer l'indépendance de l'Etat. L'indépendance de l'Etat est par ailleurs une condition indispensable de sa neutralité. Lorsque l'indépendance économique et politique dépend aussi étroitement qu'aujourd'hui de l'approvisionnement en pétrole, l'*Etat neutre n'a pas seulement le droit mais encore le devoir de prendre les mesures nécessaires pour maintenir cet approvisionnement*».

IV. Conclusions et recommandations

La politique suisse de sécurité est mal équipée lorsqu'il s'agit de prévoir des scénarios de crise, de déterminer des ruptures potentielles de l'approvisionnement en énergie et d'en évaluer les multiples conséquences. Ce qu'il manque aux responsables de la politique de sécurité, ce ne sont pas tant les instruments permettant de remédier à la rupture de l'approvisionnement (tels que les stocks, le système de rationnement, des moyens de transport adéquats) ni les attachés commerciaux dans les principaux pays producteurs, mais bien plus le cadre institutionnel et l'état d'esprit qui devraient permettre de découvrir, surveiller et évaluer les troubles potentiels dans les régions considérées comme cruciales et de concevoir les mesures préventives adéquates afin de minimiser l'impact politique et économique de la crise nouvelle.

Hormis cette considération d'ordre général, on peut émettre une série de recommandations visant à améliorer la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en hydrocarbures. Ces recommandations sont conçues comme des hypothèses de travail. Chacune d'elles peut servir de base pour une remise en question d'un aspect particulier de la sécurité de l'approvisionnement.

1. Comme assurance contre la période initiale de la crise, il est recommandé d'agrandir et de différencier les stocks obligatoires en utilisant le système de financement actuel, largement suffisant.
2. La politique nationale en matière d'approvisionnement doit garder à l'esprit en priorité une diversification de la structure de notre approvisionnement et son impact sur les transports existant. D'énormes fluctuations sont possibles au niveau des sources de notre approvisionnement; elles ne sont pas nécessairement suivies par, ni bénéfiques pour les transports.
3. La Confédération suisse doit particulièrement concentrer ses efforts sur le maintien de la diversification des transports, en favorisant les compagnies nationales. Une politique d'approvisionnement basée sur le mar-

ché libre n'est efficace qu'à la condition de pouvoir s'appuyer sur la flexibilité du réseau de transport.

4. Il s'agit de se pencher sérieusement sur la possibilité d'une collaboration au niveau bilatéral avec les Etats voisins de la Suisse, pour soutenir le raffinage et maintenir une capacité minimale de première nécessité en cas de crise. Des contrats de commande pourraient être passés avec des raffineries étrangères, particulièrement en Allemagne fédérale. Ces dernières connaissent des difficultés en période de marché saturé et sont concurrencées de plus en plus par les produits bon marché des pays producteurs. En contre-partie, ces raffineries assureraient un «courant normal» à la Suisse en période de crise. Ces mesures ne doivent pas dissimuler la priorité accordée au maintien d'un minimum de capacité de raffinage national.
5. L'accent doit être mis sur l'information du public et l'importance de la coopération internationale, plus particulièrement du rôle que joue l'Agence internationale de l'énergie dans l'élaboration d'une politique globale d'approvisionnement. Le rôle de l'AIE doit être pris plus au sérieux par les cadres dirigeants de l'industrie et du gouvernement.
6. Il est suggéré aux autorités d'enrichir la politique suisse de sécurité d'une nouvelle dimension qui viendra compléter les deux existantes, à savoir la défense nationale et notre activité diplomatique. Il s'agira de donner aux responsables gouvernementaux les instruments et le personnel qualifié capables d'assurer une observation *constante* de l'environnement politique et énonomique international et plus particulièrement des évènements et des régions rendant la Suisse vulnérable, comme dans le cas de l'approvisionnement en hydrocarbures.