

N° 296

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 avril 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'adhésion à l'accord relatif à un programme international de l'énergie (tel qu'amendé au 19 mai 1980),

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Guy Penne, Jacques Genton, secrétaires ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldagues, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclorque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 236 (1991-1992).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I - LE CONTEXTE DU PREMIER CHOC PÉTROLIER EXPLIQUE LA PRIORITÉ DONNÉE AUX MESURES D'URGENCE AU PROFIT DES PAYS CONSOMMATEURS | 7 |
| A - Le contexte | 7 |
| B - Les mesures d'urgence | 7 |
| 1. La constitution de réserves d'urgence : impact pour la France | 7 |
| 2. La restriction obligatoire de la demande | 9 |
| 3. La répartition du pétrole disponible | 10 |
| 4. Modalités de mise en oeuvre des mesures d'urgence | 11 |
| 5. Le système d'information permanente | 12 |
| II - L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE AUJOURD'HUI : L'ACCENT EST MIS SUR UNE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE À LONG TERME, EN RELATION AVEC LES PAYS PRODUCTEURS | 13 |
| A - La coopération à long terme dans le domaine de l'énergie .. | 13 |
| 1. L'action de l'Agence internationale de l'énergie | 13 |
| 2. L'évolution du niveau de dépendance à l'égard du pétrole | 14 |
| B - Les relations avec les pays producteurs et les autres pays consommateurs | 15 |

| | |
|---|-----------|
| III - LES INSTITUTIONS DE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE | 16 |
| A - Les instances de l'Agence | 16 |
| B - Procédures de vote et modalités de décision | 17 |
| C - Aspects financiers | 17 |
| Conclusion | 18 |
| Examen en commission | 19 |
| Projet de loi | 20 |

Mesdames, Messieurs,

C'est le 18 novembre 1974, un an après la décision d'embargo pétrolier, que fut signé, à Paris, l'accord relatif à un programme international de l'énergie dont l'application était dévolue à l'Organisation de Coopération et de Développement économique. Le 15 novembre suivant, le Conseil de cette organisation décidait, avec 3 abstentions dont celle de la France, la création de l'Agence internationale de l'Energie prévue dans le cadre du traité.

Depuis cette date, la France s'est donc tenu à l'écart de ce dispositif au motif qu'il ne constituait pas une réponse appropriée au problème pétrolier et qu'il plaçait les rapports avec les pays producteurs sur le terrain d'une confrontation inopportune.

En 18 années, cependant, l'Agence a évolué, substituant progressivement l'analyse technique et l'esprit de coopération à l'attitude défensive et fermée qui avait présidé à sa fondation.

De son côté, la France bénéficie, depuis 1979 mais d'une façon limitée, des travaux de l'Agence où elle n'a qu'une position d'observateur. L'adhésion permettra de donner sa pleine mesure à notre coopération et nous permettra d'y rejoindre nos onze partenaires de la CEE. Parmi les 24 membres de l'OCDE, seules l'Islande et, pour un temps encore, la Finlande ne sont pas parties à l'Agence internationale de l'Energie.

Votre rapporteur s'efforcera de décrire comment le contexte du premier choc pétrolier de 1973 conduisit à donner la priorité aux mesures d'urgence prévues par l'Accord. Dans un second temps, il montrera que l'Agence oriente désormais son action sur une politique concertée de l'énergie qui inclut tout à la fois pays producteurs et pays consommateurs non parties à l'Accord de Paris de 1974.

I - LE CONTEXTE DU PREMIER CHOC PÉTROLIER EXPLIQUE LA PRIORITÉ DONNÉE AUX MESURES D'URGENCE AU PROFIT DES PAYS CONSOMMATEURS

A - Le contexte

Le traité, comme la création de l'Agence, se voulait une réponse à l'embargo sélectif décidé le 17 octobre 1973 par les pays arabes producteurs de pétrole regroupés dans le cadre de l'OPAEP, avec pour objectif de délivrer un message politique à ceux des pays occidentaux qui manifestaient leur soutien à l'Etat d'Israël, alors en conflit ouvert avec l'Egypte et la Syrie.

Dès la conférence de Washington, qui s'était tenue au mois de février 1974, les Etats-Unis avaient fait valoir, qu'à leur yeux, la crise de l'énergie, "mettant en danger la stabilité du monde", requérait l'adoption d'un programme d'action incluant la répartition des approvisionnements en cas d'urgence ou de pénuries prolongées.

La France, dans le cadre de cette conférence, avait réagi négativement au projet envisagé faisant valoir, par la voix de son ministre des Affaires étrangères qu'il ne convenait pas "d'institutionnaliser le groupement de consommateurs riches que nous formons". Précisant la réserve de notre pays à l'égard du traité, M. Sauvagnargues, au mois de novembre 1974 estimait que le Programme et l'Agence ne permettaient pas de résoudre la question essentielle portant sur le problème du prix, lequel n'était susceptible d'être réglé que "dans le cadre d'un dialogue entre producteurs et consommateurs", perspective qui se situait alors en effet aux antipodes des intentions des principaux pays consommateurs.

A la vérité, au-delà de la "confrontation" quelque peu consacrée par le traité, il apparaît qu'une réflexion des pays producteurs avait été engagée dès avant l'éclatement du conflit israélo-arabe avec pour objectif une mise à niveau plus équitable du prix de cette matière première stratégique.

Une décision d'augmentation du prix du pétrole avait d'ailleurs été arrêtée la veille de la décision d'embargo (passage de 3 à 5,11 dollars par baril), par les pays arabes, cet ajustement leur permettant d'ailleurs de s'aligner sur des prix pratiqués alors par d'autres producteurs non arabes (Venezuela, Indonésie).

Il est aujourd'hui possible de trouver dans cette conjonction des dates, l'origine d'une certaine confusion entre deux logiques finalement distinctes : celle des prix, problème de fond, et celle de l'embargo.

Rappelons que de 2,40 dollars le baril en 1973, le prix du pétrole est passée à 13 dollars en en 1974, 14 dollars en 1978, 37 en 1979-1980 (second choc pétrolier) pour redescendre progressivement jusqu'en 1991 à 18 dollars, la guerre du Golfe n'ayant provoqué qu'un bref à-coup à 40 dollars.

Il reste que c'est sur la base de cette attitude défensive des pays consommateurs que furent mises en place les mesures d'urgence du programme international que votre rapporteur se propose de décrire à présent.

B - Les mesures d'urgence (chapitre II et chapitre III du Traité)

1. La constitution de réserves d'urgence : impact pour la France

Chaque pays membre se doit de constituer et maintenir des réserves lui assurant une autonomie de 90 jours de consommation normale. La France ne sera donc pas exemptée de cette obligation. Alors que l'Agence internationale de l'Energie exige des stocks représentant 90 jours d'importations nettes pour tous les produits pétroliers, la législation française en vigueur ne requiert que 90 jours de consommation pour certains produits (essence,

gazole, carburéacteur, fiouls). Par ailleurs, l'Agence exclut des calculs 10 % des stocks d'urgence détenus, correspondant aux "fonds de bacs" réputés inutilisables.

En 1991, les stocks d'urgence de la France ont varié entre 82 et 94 jours d'importations nettes (selon les normes de l'Agence internationale de l'Energie).

Ils seront donc augmentés afin d'atteindre la norme de 90 jours d'importations nettes, fonds de bacs exclus.

Cette opération sera étalée jusqu'à mars 1994 par un aménagement progressif des règles actuelles et l'augmentation des stocks opérateurs. L'impact financier de cette mise à niveau est estimé entre 1,5 et 2 milliards de francs.

2. La restriction obligatoire de la demande

Aux termes de l'article 5, chaque pays doit tenir prêt en permanence un programme de restriction de la demande, vérifié au besoin par le "groupe permanent" sur les questions urgentes.

Bien que jusqu'alors non partie à l'accord et donc indépendante des prescriptions qu'il contient, la France a prévu son propre programme en cas d'urgence, qui s'articule en 4 étapes :

- Première étape : mesures de sensibilisation aux économies d'énergie.

- Deuxième étape : mesures de contraintes légères. Il s'agit d'appliquer strictement la législation en vigueur, notamment en matière de limitation de vitesse ou de température des locaux.

- Troisième étape : mesures de contraintes, renforcement des mesures de l'étape précédente, notamment par l'abaissement des limitations de vitesse, de la température des locaux, voire la fermeture des stations-service à certaines heures, ou la limitation du trafic aérien.

- Quatrième étape : mise en place d'un plan de répartition des carburants routiers afin d'assurer l'approvisionnement des secteurs prioritaires. D'autres mesures peuvent être utilisées, comme le déstockage, la substitution d'énergies ou l'augmentation de la production nationale.

3. La répartition du pétrole disponible

Le seuil de déclenchement des mesures de répartition : deux cas sont envisagés selon qu'un embargo sélectif affecte un pays ou un embargo groupe de pays.

Si la réduction des approvisionnements d'un groupe de pays se situe entre 7 et 12 %, chaque pays s'efforce de réduire sa consommation finale de 7 %, le mécanisme de répartition compensant le déficit supplémentaire (article 13).

Si la réduction des approvisionnements du groupe se situe au-delà de 12 %, la réduction de la consommation opérée par chaque pays passe de 7 à 10 %, le système de répartition des réserves permettant de maintenir 90 % de la consommation (article 14).

Enfin, si le déficit des approvisionnements atteint 50 %, des décisions -adoptées à une majorité spéciale en application de l'article 20- peuvent conduire notamment à relever le niveau des restrictions obligatoires (article 15).

Chaque pays a droit à un approvisionnement égal à la différence entre, d'une part, sa consommation autorisée, après réduction de la consommation (7 ou 10 %) et, d'autre part, le prélèvement effectué sur ses réserves d'urgence, ce dernier étant pour partie fonction du degré de dépendance du pays par rapport aux importations (article 7).

Lorsque l'approvisionnement d'un pays est inférieur à la fourniture restreinte à laquelle il peut prétendre, il reçoit une allocation compensatoire. Inversement, un pays qui dispose d'un excédent de disponibilités par rapport à son droit d'approvisionnement doit fournir une quantité de pétrole correspondant à cet excédent.

Si un seul pays voit son taux d'approvisionnement baisser de 7 %, il se doit de réduire sa consommation d'un volume équivalent. Une telle obligation n'affecte pas les autres pays : il leur revient toutefois de se partager l'allocation de la quantité de pétrole destinée au pays touché par la partie du déficit dépassant 7%, au prorata de leur propre consommation.

On notera que chaque pays est seul bénéficiaire de ses réserves d'urgence et n'est pas contraint d'y effectuer de prélèvement au profit d'autres parties.

4. Modalités de mise en oeuvre des mesures d'urgence

Lorsque les déficits d'approvisionnement se produisent "ou sont raisonnablement susceptibles de se produire", 3 instances interviennent successivement : le Secrétariat constate la baisse d'approvisionnement, consulte les compagnies pétrolières et saisit le Comité de gestion qui vérifie les faits.

La saisine du Conseil de Direction de l'Agence entraîne alors la mise en oeuvre des mesures d'urgence d'une façon quasi automatique sauf si ledit Conseil décide le contraire, à une majorité spéciale relativement difficile à réunir.

Le système proposé s'avère ainsi à même d'être mis en oeuvre d'une façon presque automatique et ce dans un délai très bref puisque la procédure décrite permet d'aboutir en un maximum de 6 jours après la constatation par le secrétariat.

5. Le système d'informations permanentes (chapitre V du Traité)

Gérée par le Secrétariat de l'Agence, cette procédure permet, en collaboration étroite avec les compagnies pétrolières, de réunir des données sur la situation du marché pétrolier international et les activités des compagnies : c'est la *section générale* du système d'informations (articles 27 à 31).

Une section spéciale (articles 32 à 36) est directement liée à l'application éventuelle des mesures d'urgence : celles-ci requièrent d'être décidées au vu de données précises et à jour, notamment sur les niveaux et les structures de la consommation, les mesures de restriction de la demande, les niveaux des réserves d'urgence, la disponibilité et l'utilisation des moyens de transport.

Il est utile de signaler que ces mesures d'urgence n'ont, depuis 1974, jamais été mises en vigueur.

Pendant la crise du Golfe cependant, le Conseil de Direction de l'Agence a adopté à l'unanimité, le 11 janvier 1991, un dispositif d'intervention coordonnée d'urgence destiné à être appliqué en prévision de tout déficit temporaire éventuel des approvisionnements pétroliers en cas d'hostilités dans le Golfe, dispositif qui, grâce à un ensemble de mesure de déstockage, de limitation de la demande et autres, auraient permis de disposer sur le marché de 2,5 millions et demi de barils par jour.

Ce dispositif, auquel la France s'est associée, a été mis en vigueur le 17 janvier 1991 et confirmé le 28 janvier ; il a été levé le 6 mars 1991 par décision du Conseil de Direction de l'Agence.

II - L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE AUJOURD'HUI : L'ACCENT EST MIS SUR UNE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE À LONG TERME EN RELATION AVEC LES PAYS PRODUCTEURS

Si l'accord consacre une large place aux mesures d'urgence, en cas de pénurie inopinée et prévoit de façon très détaillée les moyens d'y faire face, il ne ménage qu'une place restreinte et des spécifications plus vagues sur les politiques énergétiques concertées à long terme (chapitre VII), et les relations entre producteurs et consommateurs (chapitre VIII). C'est pourtant la priorité reconnue à ces deux domaines d'action qui constitue l'acquis le plus sensible de l'action de l'Agence internationale et qui justifie la part active que la France entend désormais y tenir.

A - La coopération à long terme dans le domaine de l'énergie (chapitre VII)

1. L'action de l'Agence internationale de l'énergie

L'article 41 engage les pays partie au Programme à "réduire à plus long terme leur dépendance à l'égard des importations de pétrole en vue de couvrir la totalité de leurs besoins énergétiques"

Cette coopération recouvre quatre domaines : la conservation de l'énergie, le développement des sources d'énergie de substitution, la recherche et le développement en matière d'énergie (charbon, solaire) et enfin l'enrichissement de l'uranium.

Dans ce cadre, les pays membres ont adopté, en 1976, un Programme de coopération à long terme en vue de contribuer à la sécurité de leurs approvisionnements en énergie, à la réduction de leur dépendance globale à l'égard du pétrole et à une plus grande stabilité du marché international du pétrole.

A cette fin, chaque Etat membre est soumis à un examen annuel de sa politique énergétique : demande d'énergie et rendement énergétique, mise en valeur d'énergies de substitution, environnement ...

Les pays membres informent l'Agence de l'évolution de leurs marchés et de leurs prévisions en matière d'offre et de demande et un rapport annuel est publié sur l'action ainsi menée par chaque pays.

Une équipe d'experts gouvernementaux formule, en tant que de besoin, des recommandations sur l'éventuelle amélioration des politiques suivies.

Le Programme de coopération à long terme prévoit la conclusion, sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie, d'accords dans le domaine de la recherche et du développement.

Depuis 17 années, l'effet conjugué de ces politiques, lié à l'organisation moins tumultueuse du marché pétrolier, ont fait sensiblement évoluer le niveau de dépendance à l'égard du pétrole.

2. L'évolution du niveau de dépendance à l'égard du pétrole

Stabilisé à 65-67 % pour les pays de l'OCDE jusqu'en 1979, il est tombé à 50 % en 1985 pour remonter à 58 % en 1990. Deux raisons expliquent ces fluctuations : la montée en puissance de la production de Mer du Nord et la réduction de la consommation pétrolière après le deuxième choc pétrolier.

A partir de 1985, la baisse de la production de Mer du Nord, conjuguée à une hausse de consommation liée à la baisse du

prix du baril lors du contre-choc pétrolier de 1986, ont contribué au relèvement du taux de dépendance.

Celui-ci est aujourd'hui, pour les pays de l'OCDE, de 40 % pour l'Amérique du Nord (28 % en 1984), 68 % pour l'Europe et 89 % pour l'Asie-Pacifique.

D'un volume de 1 160 millions de tonnes en 1990, les importations pétrolières des pays de l'OCDE proviennent à 41 % du Moyen-Orient, à 19 % d'Afrique, à 14 % d'Amérique latine et à 9 % d'Europe de l'Est ; le reliquat de 17 % provenant pour une part des échanges internes à l'OCDE.

L'Amérique du Nord s'approvisionne principalement en Amérique latine, la zone Europe en Afrique et en Europe de l'Est et la zone Asie-Pacifique au Moyen-Orient.

La structure des approvisionnements français est particulière : 48,7 % de notre pétrole provient du Proche et Moyen-Orient (27,3 % d'Arabie Saoudite et 11,2 % d'Iran, le reste d'Etats du Golfe) ; 29,2 % de notre pétrole vient d'Afrique (Nigeria, Libye, Algérie, Gabon et Congo), 22,1 % d'Europe (essentiellement Russie et Mer du Nord).

B - Les relations avec les pays producteurs et les autres pays consommateurs

Cet aspect, qui se situe formellement en fin de traité, prend aujourd'hui une importance croissante :

- à l'égard des pays producteurs : l'Agence a organisé récemment (du 24 au 26 février 1992), une réunion d'experts sur le dialogue producteurs/consommateurs, à laquelle 45 pays -dont une vingtaine de non-membres-, ont participé avec 8 organisations internationales et 18 entreprises du secteur énergétique ;

- à l'égard des pays de la Communauté des Etats indépendants, l'Agence a organisé en février dernier une session conjointe de son Comité des pays non-membres avec le Groupe énergie de la Conférence de Washington, chargée de mettre en place l'aide d'urgence à la CEI.

Enfin, l'Agence a décidé d'examiner la situation énergétique de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne, et renforcé ses liens avec la Corée du Sud, la Roumanie et la Russie afin d'envisager une redéfinition de leurs politiques énergétiques.

Par ailleurs, depuis décembre 1991, les pays non-membres ont la faculté de participer aux accords passés dans le domaine de la recherche et du développement, conclus sous l'égide de l'AIE.

III - LES INSTITUTIONS DE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE (chapitre IX)

A - Les instances de l'Agence

. *Un Conseil de direction*, composée des représentants des Etats-membres, constitue l'organe plénier délibérant suprême. Chargé d'assurer le bon fonctionnement du Programme international, il émet des recommandations et adopte des décisions, ces dernières étant obligatoires pour les Pays-membres.

. *Un Comité de Gestion*, second organe plénier, s'acquitte des fonctions que le Traité lui assigne - tâche d'instructions des dossiers et de propositions au Conseil de direction notamment.

. *Quatre groupes permanents* sont compétents pour chacun des axes prioritaires de l'accord - questions urgentes, marché pétrolier,

coopération à long terme et relations avec les pays producteurs et les autres pays consommateurs.

. L'ensemble de ces institutions est assisté par un Secrétariat, animé par un Directeur exécutif nommé par le Conseil de Direction.

B - Procédures de votes et modalités de décision

Le mécanisme de la répartition des voix prévoit deux catégories de droits de vote : les droits de vote généraux (3 par pays), et les droits de vote liés à la consommation de pétrole de chaque pays-membre. S'y ajoutent les droits de vote combinés qui totalisent les deux précédents.

Dans ce cadre, la France détiendra 9 droits de vote combinés (3 généraux + 6 au titre de la consommation pétrolière) sur un total de 166. Le Royaume-Uni dispose quant à lui de 9 droits de vote combinés, la RFA 11, l'Italie 8, le Japon 17 et les Etats-Unis 47.

Dans le fonctionnement habituel de l'Agence, les décisions sont prises, selon les cas, soit à l'unanimité, soit à la majorité (60 % du total des droits de vote combinés et 50 % des droits de vote généraux exprimés), ou enfin la majorité spéciale -requis par exemple pour empêcher le déclenchement des mesures d'urgence-, 60 % du total des droits de vote combinés et 39 droits de vote généraux -voire dans certains cas 45 droits de vote généraux-.

C - Aspects financiers

Pour 1992, le budget, arrêté par le Conseil de direction de l'Agence, représente 102,8 millions de francs. La participation française, évaluée aujourd'hui à 7,61 % fera l'objet d'un prochain ajustement, mais de portée minimale. La contribution française annuelle s'élèvera à environ 8 millions de francs.

Le budget -relativement limité- de l'agence se décompose, par action, de la façon suivante :

- dépense de personnel : 61 %
- frais de fonctionnement : 10 %
- traduction et publication de documents : 8 %
- relations avec les pays de l'Est : 4 %
- frais communs OCDE : 3 %
- collecte et traitement des données : 3 %
- missions officielles : 3 %

*
* *

CONCLUSION

Ce traité -initialement conclu pour une durée de 10 ans et demeurant en vigueur sauf décision contraire du Conseil de Direction de l'Agence- conserve malgré tout certains des traits qui ont caractérisé son élaboration. Ainsi, ne peut-il être ouvert à d'autres Etats non parties à l'OCDE, conférant encore à l'Agence internationale le caractère d'un "club fermé" d'Etats conscommateurs.

Il appartient donc à l'Agence de poursuivre avec détermination sa volonté d'ouverture et de coopération. Elle pourrait enfin, comme le Traité l'y autorise en son article 72, et avec l'accord des Etats membres, accueillir ès-qualité, la Communauté européenne. Celle-ci aurait ainsi concrètement la possibilité d'affirmer sa cohérence dans le domaine de l'énergie où ces compétences propres demeurent étrangement modestes.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur propose au Sénat, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'adhésion de la France au Programme international de l'énergie.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 15 avril 1992.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. André Bettencourt a souhaité qu'une place plus importante soit réservée aux énergies "vertes" qui constituent un gisement d'avenir insuffisamment exploité.

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a alors conclu favorablement à l'adoption du présent projet de loi.

*
* *

PROJET DE LOI
(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'adhésion à l'accord relatif à un programme international de l'énergie signé à Paris le 18 novembre 1974 (tel qu'amendé au 19 mai 1980) et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 256 (1991-1992)