

6 novembre 1974

Adhésion de la Suisse au "Programme international de l'énergie"

Département de l'économie publique. Proposition du 30 octobre 1974 (annexe)  
Département politique. -rapport du 4 novembre 1974 (annexe)  
Département de l'économie publique. Rapport complémentaire du 5 novembre 1974 (annexe)  
Département de l'intérieur. Co-rapport du 5 novembre 1974 (adhésion)  
Département des finances et des douanes. Co-rapport du 5 novembre 1974 (adhésion)  
Département des transports et communications et de l'énergie. Co-rapport du 4 novembre 1974 (adhésion)

Vu la proposition du département de l'économie publique, les co-rapports et après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. d'approuver en principe la participation de la Suisse à l'Accord sur le Programme international de l'énergie, sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales;
2. d'autoriser le représentant de la Suisse au "Governing Board" de l'Agence internationale de l'énergie à communiquer, lors de la première réunion de cet organe, la participation de la Suisse à l'Accord et, s'il y a lieu, de signer l'Accord au nom de la Suisse;
3. de charger conjointement le Département fédéral de l'économie publique et le Département politique fédéral de rédiger:
  - a. une déclaration d'intention expliquant l'esprit dans lequel la Suisse conçoit son adhésion au P.I.E.;
  - b. une déclaration de neutralité qui sera faite, en même temps que la déclaration d'intention, lors de l'adhésion au P.I.E.;
4. d'approuver l'application à titre provisoire de l'Accord dès le 18 novembre 1974;
5. de charger conjointement le Département fédéral de l'économie publique et le Département politique fédéral de soumettre au Conseil fédéral un message aux Chambres fédérales à une date qui permette à celles-ci de le traiter lors de la session de printemps 1975.

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- EVD	10	(GS 3, HA 7)	pour	exécution
- EPD	6		pour	connaissance
- EDI	3	"	"	"
- JPD	3	"	"	"
- EMD	4	"	"	"
- FZD	9	"	"	"
- VED	5	"	"	"
- EFK	2	"	"	"
- FinDel	2	"	"	"

Pour extrait conforme:  
Le secrétaire,

*SAMZANT*

Distribué

Adhésion de la Suisse au  
"Programme international  
de l'énergie"

---

Au Conseil fédéral

L'évolution du marché du pétrole et la création du  
"Programme international de l'énergie" (PIE)

Jusqu'à la fin des années soixante, le marché international du pétrole était caractérisé par des prix extrêmement bas; en 1970, le prix du brut se situait à un niveau inférieur à celui de 1950. Il en est résulté une forte demande de la part de nombreux pays industrialisés: au Japon, au Royaume Uni, au Danemark, en France, mais aussi en Suisse, la part du pétrole dans la consommation totale d'énergie a doublé ou même triplé en l'espace de vingt ans. Cette évolution a eu pour conséquence que ces pays sont devenus très fortement dépendants des importations de pétrole pour la couverture de leurs besoins en énergie.

Dès 1971, la situation s'est modifiée. Les gouvernements de certains pays producteurs tentèrent principalement par le biais d'accords de participation, d'augmenter les recettes tirées du pétrole. Ce mouvement, qui s'accéléra en 1972 et 1973, ne fut cependant pas partout compris comme le signe avant-coureur d'un tournant décisif en matière de prix du pétrole.

En octobre 1973, au moment du déclenchement de la guerre du Kippour, l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole (OPAEP) déclencha deux opérations distinctes:

- un embargo sélectif dirigé contre des pays considérés comme hostiles à la cause arabe;
- une forte augmentation des redevances pétrolières.

Les perturbations qui en résultèrent dans les livraisons de pétrole, et la destruction de certaines installations pétrolières en Syrie, provoquèrent aussi bien une réduction de l'approvisionnement qu'une forte demande spéculative, notamment en Europe. Les conditions étaient ainsi remplies pour que puisse entrer en vigueur la Décision du Conseil de l'OCDE du 14 novembre 1972 concernant les plans et mesures d'urgence et la répartition des approvisionnements dans la zone européenne de l'OCDE en cas de crise. Pour ce faire, il eût fallu une décision à l'unanimité du Conseil de l'OCDE. Certains pays ayant cependant indiqué d'emblée leurs objections, le mécanisme prévu ne put être déclenché et le système de l'OCDE demeura inopérant.

La carence de l'OCDE - et les graves conséquences que les mesures prises par les pays producteurs de pétrole auraient inmanquablement sur le plan économique et monétaire - incitèrent le Gouvernement des Etats-Unis à convoquer, en février 1974, une réunion des Ministres des affaires étrangères, des finances et de l'énergie des neuf pays membres du Groupe à haut niveau du Comité de pétrole de l'OCDE (dont la Suisse ne fait pas partie.) L'invitation fut plus tard étendue, à la demande des CE, à tous les Etats membres des Communautés. En convoquant cette conférence, les Etats-Unis voulaient avant tout démontrer que les principaux pays consommateurs étaient résolus à relever le défi lancé à la sécurité de leur ravitaillement futur en énergie.

Le programme d'action arrêté par la Conférence, à l'égard duquel la France prit ses distances, comportait deux volets principaux:

- coopération plus intense entre pays consommateurs;
- préparation d'une conférence réunissant les pays producteurs et consommateurs de pétrole.

Un "Groupe de coordination" formé de hauts fonctionnaires fut constitué (sans la France) afin de réaliser ce programme d'action<sup>1)</sup> L'établissement du dialogue entre producteurs et consommateurs s'étant avéré irréalisable dans l'immédiat, les travaux du "Groupe des Douze" se concentrèrent sur le premier volet. Grâce aux efforts soutenus des Etats-Unis, ces travaux aboutirent rapidement à la mise au point d'un accord international intitulé "Programme international de l'énergie" (PIE), dont la mise en oeuvre serait confiée à une "Agence internationale de l'énergie" (AIE) placée sous l'égide de l'OCDE.

---

1) Pays membres du Groupe: Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Bien que n'ayant pas invité la Suisse à la Conférence de Washington, le Gouvernement des Etats-Unis nous informa de son intention de convoquer cette conférence. Cela nous a permis de faire part, dès ce moment, aux autorités américaines et aux pays invités de l'intérêt que nous portions à l'intensification de la coopération internationale en matière d'énergie. Nous avons alors exprimé l'opinion que l'objectif d'une telle conférence devait être, d'une part, de préparer le dialogue futur entre pays industrialisés, pays producteurs de pétrole et pays en développement non producteurs de pétrole et, d'autre part - mais sans que cela porte ombrage à ce futur dialogue - de préparer le terrain pour une coopération économique accrue entre pays industrialisés dans le domaine de l'énergie.

Nous avons suivi avec attention les travaux du Groupe de coordination en établissant des contacts avec certains pays participants. Vu l'intérêt ainsi manifesté, la Suisse fut invitée, avec d'autres pays (tels que la Suède et l'Autriche), à faire savoir si elle était susceptible de participer au PIE. Une réunion informelle, qui se tint le 5 septembre à Bruxelles entre le Président du Groupe de coordination et une délégation suisse, permit à celle-ci de s'informer sur la portée des travaux en cours. Informé des résultats de cette séance, le Conseil fédéral autorisa, le 16 septembre 1974, le Chef de la délégation suisse à marquer l'intérêt que notre pays porte à l'adoption et à la mise en oeuvre, le plus rapidement possible, d'un large programme de coopération dans le secteur de l'énergie, tel qu'il est envisagé dans le PIE, ainsi qu'à souligner les points auxquels nous attachons une importance particulière. Le Président du Groupe de coordination ayant invité les pays intéressés à participer le 22 octobre, à une nouvelle réunion informelle à Bruxelles, le Conseil fédéral décida, dans sa séance du 16 octobre, de donner suite à cette invitation. Cette réunion permit à la délégation suisse de s'informer de l'état actuel des travaux et surtout de s'assurer de la procédure à suivre par les pays non membres du Groupe de coordination.2)

#### Les principaux éléments du "Programme international de l'énergie"

Le PIE se compose de deux parties principales:

1. un programme d'action, pouvant être réalisé immédiatement, destiné à assurer collectivement la sécurité des approvisionnements en pétrole et en produits pétroliers en cas de nouvelle situation de pénurie;

---

2) Pays non membres ayant participé à la réunion du 22 octobre: Australie, Autriche, Espagne, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse.

2. un programme de coopération à long terme en vue de promouvoir
- des mesures de conservation de l'énergie;
  - la recherche et le développement de sources d'énergie propres à réduire la dépendance des pays participants à l'égard du pétrole;
  - la coopération avec les pays producteurs de pétrole et avec les autres pays consommateurs, y compris les pays en développement.

Le programme d'action destiné à faire face aux situations de crise repose sur trois piliers (chapitres I à III de l'Accord dont le texte figure en annexe:)

- obligation de constituer des réserves: chaque Etat participant s'engage à constituer des réserves de pétrole et de produits pétroliers propres à lui assurer une autonomie de 60 jours de consommation normale; il est prévu de décider, avant le 1er juillet 1975, de porter ultérieurement ce degré d'autosuffisance à 90 jours;
- restriction de la consommation: chaque Etat participant devra élaborer et tenir à jour un programme de mesures nationales visant à réduire la consommation de pétrole;
- allocation de pétrole: lorsqu'un Etat voit son approvisionnement total en pétrole se réduire et devenir inférieur à l'approvisionnement restreint auquel il a droit, il se verra allouer une certaine part de la quantité de pétrole disponible (par importation ou par production nationale des autres Etats), alors qu'un pays dont l'approvisionnement global est supérieur à la norme fixée a l'obligation d'allouer le surplus. Le fonctionnement du mécanisme devrait, dans toute la mesure du possible, respecter le "courant normal" des échanges de produits pétroliers et maintenir des conditions de prix équitables. Il est toutefois probable que les allocations de pétrole s'effectueraient en premier lieu par un aménagement des flux d'importations et non pas par un prélèvement sur les stocks obligatoires.

Le fonctionnement de ce programme d'urgence est décrit au chapitre IV. Le déclenchement du mécanisme s'opère d'une

manière semi automatique (il faut, en effet, une majorité qualifiée pour l'empêcher) au moment où une réduction des approvisionnements affecte ou pourrait affecter soit l'ensemble des Etats membres, soit l'un de ceux-ci. Différents seuils dans la réduction des approvisionnements sont définis, correspondant à des mesures nationales de restrictions à la demande et à des mesures d'allocation des

produits disponibles.

Le chapitre V prévoit l'établissement d'un système d'information sur les marchés pétroliers, l'activité des sociétés pétrolières et les mesures nationales décrites plus haut. Le chapitre VI fixe le cadre d'une déclaration des gouvernements participants avec les sociétés pétrolières sur tous les aspects de l'industrie pétrolière, selon des modalités qui seront mises au point ultérieurement par un groupe d'experts composé de représentants des Etats membres.

La coopération à long terme dans le domaine de l'énergie fait l'objet du chapitre VII de l'Accord. Aux termes de ces dispositions, les pays participants s'affirment déterminés à réduire, à long terme, leur dépendance à l'égard du pétrole importé pour la couverture de leurs besoins totaux en énergie. A cette fin, ils s'engagent à entreprendre des programmes nationaux et à favoriser l'adoption de programmes de coopération internationale en procédant à un partage des efforts et des moyens mis en oeuvre et à une concertation de leurs politiques nationales. Les domaines de coopération retenus pour l'instant sont énumérés d'une manière assez détaillée, avec mention des programmes qui seront traités en priorité. Les domaines de coopération retenus sont au nombre de quatre:

- conservation de l'énergie;
- développement de sources alternatives d'énergie;
- recherche et développement en matière d'énergie;
- enrichissement d'uranium.

L'Agence prendra ses premières décisions au sujet de ces tâches de coopération avant le 1er juillet 1975, en tenant dûment compte des activités en cours dans d'autres enceintes et en n'excluant pas les possibilités de coopération qui pourraient s'offrir dans un cadre plus large.

Le chapitre VIII traite des relations avec les pays producteurs et avec les autres pays consommateurs, en particulier les pays en développement. Des échanges de vues et une information réciproque sont prévus entre les pays participants concernant leurs relations et leurs programmes de coopération avec les pays producteurs, tandis que des travaux seront entrepris en vue d'étudier les possibilités et les moyens de promouvoir des relations économiques internationales stables dans le domaine pétrolier et de considérer de nouveaux domaines de coopération, en particulier dans les domaines industriel et socio-économique.

La mise en oeuvre de l'Accord (chapitre IX) sera confiée à une "Agence internationale de l'énergie" (AIE) qui sera créée par décision du Conseil de l'OCDE. Il s'agira d'une institution autonome placée dans le cadre de cette organisation; les liens qui existeront entre l'AIE et l'OCDE touchent surtout aux questions administratives et budgétaires, mais laissent l'Agence entièrement indépendante pour ce qui est de la gestion même de l'Accord. Le "Governing Board", composé d'un ou de plusieurs Ministres des pays Membres ou de leurs représentants, sera secondé par un "Managing Committee" siégeant au niveau des hauts fonctionnaires et chargé de la supervision effective des travaux de Groupes permanents chargés de l'examen de diverses questions (programme d'urgence, marchés pétroliers, relations avec les pays producteurs et autres consommateurs, etc.).

#### Appréciation de l'Accord

Le programme comporte trois objectifs:

- améliorer les conditions d'approvisionnement en pétrole, selon des modalités "raisonnables et équitables"; il s'agit là de l'objectif fondamental de l'Accord;
- jouer un rôle dissuasif et, le cas échéant, faire face à une situation de pénurie dans les approvisionnements par des mesures d'urgence;
- réduire la dépendance dans laquelle se trouvent les pays concernés par rapport au pétrole importé, cela en particulier au moyen d'une coopération à long terme touchant à la conservation de l'énergie et à l'accélération du développement des sources alternatives d'énergie.

L'Accord prévoit que la réalisation de ces objectifs devra être facilitée par la mise en place d'une stratégie de soutien dont les éléments principaux sont:

- la promotion du dialogue avec les pays producteurs de pétrole et avec les pays consommateurs n'ayant pas adhéré à l'Accord, cela principalement afin d'améliorer la compréhension mutuelle entre pays producteurs et pays consommateurs;
- un rôle plus actif des gouvernements à l'égard de l'industrie pétrolière en établissant un large système d'information international relatif aux activités de cette industrie et un cadre permanent de consultations avec les compagnies pétrolières;

- la mise en place d'organes de coopération permanente sous l'égide de l'OCDE.

Parmi les motivations de l'action des gouvernements qui ont pris une part active à la réalisation rapide du PIE, il faut en tout premier lieu mentionner leur préoccupation d'éviter que se reproduise une situation caractérisée par une désorganisation des marchés des pays consommateurs et une dispersion de leurs efforts face à une action de pays producteurs. Ils ont envisagé - et cette caractéristique demeure - des mesures économiques de caractère défensif et une coopération plus générale qui apparaissait d'autant plus nécessaire que l'évolution des prix entraînerait inévitablement des difficultés économiques, elles-mêmes génératrices de graves tensions internationales.

Il est apparu d'emblée évident à ces gouvernements que la coopération ne pouvait se limiter au seul secteur pétrolier, bien que celui-ci soit à l'origine de leurs difficultés et de leurs préoccupations. Sans doute considèrent-ils nécessaire de disposer désormais d'une vue générale de la situation du marché des pays pétroliers et d'établir, à cette fin, une coopération étroite entre eux et avec les compagnies pétrolières. Mais ils estiment qu'il convient d'aller plus loin, d'une part, en mettant sur pied un programme propre à leur permettre de desserrer à long terme le carcan que constitue pour leurs économies leur dépendance à l'égard des importations de produits pétroliers et, d'autre part, en favorisant la coopération avec les pays producteurs. Dans ces deux domaines, une collaboration entre pays développés leur est apparue indispensable. Le développement de nouvelles ressources énergétiques à long terme nécessite des efforts de recherche et des investissements d'une telle ampleur que la conjugaison de leurs efforts s'impose. Par ailleurs, à leur opinion, le problème de l'équilibre économique et monétaire appelle aussi, nécessairement, un dialogue avec les pays producteurs de pétrole et les autres pays consommateurs.

Le Programme essaie donc de résoudre, par le moyen d'une large coopération internationale, certains problèmes qui se posent aux économies occidentales en relation avec leur approvisionnement en énergie à court et à long terme. Tel qu'il est conçu, le Programme ne s'attaque cependant pas spécifiquement au grave problème que pose aux pays industrialisés le niveau des prix des produits pétroliers, avec toutes les conséquences qui en résultent sur les balances des paiements et sur les économies en général. Cependant, de par son existence même, le Programme peut indirectement avoir pour effet de décourager les pays producteurs de procéder à de nouvelles hausses de prix.

L'on perçoit ici les limites de ce Programme et la nécessité qui en découle de le considérer non pas comme un instrument isolé mais bien comme un élément dynamique de l'ensemble des efforts à entreprendre sur le plan international en vue de résoudre le problème énergétique.

### Intérêt économique de la Suisse

Comme nous l'avons déjà relevé, la Suisse fait partie des pays industrialisés dont la dépendance à l'égard du pétrole est très forte. Le système européen de l'OCDE n'étant pas apparu adéquat pour assurer notre approvisionnement en pétrole en cas de crise (sa base était de toute façon trop étroite puisqu'il n'incluait pas des pays importants comme les Etats-Unis et le Japon), il s'agit de déterminer si le PIE peut constituer une amélioration notable de ce point de vue-là.

Bien que l'Accord contienne des dispositions détaillées sur le fonctionnement du système de répartition qui, de l'avis des experts, pallie les déficiences du système de l'OCDE, il apparaît néanmoins que le succès du mécanisme proposé dépendra dans une large mesure de la volonté de coopérer des gouvernements et des sociétés pétrolières. Il semble ressortir de contacts préliminaires établis entre Gouvernements membres du Groupe de coordination et grandes sociétés internationales que ces dernières sont prêtes à apporter leur concours.

Au nombre des autres éléments susceptibles de renforcer la fiabilité du système, figurent la participation des grands pays extra-européens membres de l'OCDE et surtout l'inclusion du potentiel de production des Etats-Unis et du Canada.

Les éléments du PIE concernant la coopération à plus long terme paraissent particulièrement importants pour la Suisse dans trois domaines: la concertation en vue d'une utilisation rationnelle de l'énergie, les efforts de diversification à moyen et long terme des sources d'énergie et enfin l'établissement d'un dialogue avec les pays producteurs.

Divers arguments de politique économique et monétaire, mais aussi des considérations extra-économiques, telles que celles ayant trait à la protection de l'environnement, militent en faveur d'efforts accrus en matière d'économie d'énergie sous toutes ses formes et particulièrement le pétrole. En raison des répercussions que de telles mesures d'économie pourraient avoir sur la position concurrentielle de l'industrie, mais aussi des difficultés de politique interne qui

pourraient en résulter, un effort coordonné sur le plan international serait certainement bienvenu dans ce domaine. En Suisse, nous serons vraisemblablement amenés à examiner, dans un proche avenir, s'il n'existe pas une nécessité, dictée par des considérations aussi bien intérieures qu'extérieures, de prendre des mesures de conservation de l'énergie pétrolière. En fonction des lois du marché, une compression de la demande du pétrole serait d'ailleurs le seul moyen apte à décourager, dans l'immédiat, de nouvelles augmentations de prix, voire même à créer sur le marché mondial une situation d'excédent susceptible d'entraîner une diminution de prix, tout au moins en valeur relative.

A long terme, seule une diversification des sources d'énergie peut diminuer la dépendance des pays de l'OCDE envers le pétrole. Cette diversification, qui est l'un des objectifs principaux de notre politique énergétique, n'est cependant pas réalisable dans l'immédiat, car nos propres possibilités de développement de l'énergie sont limitées. Un tel programme de diversification représente une charge financière très lourde pour des économies individuelles. C'est pourquoi nous sommes vivement intéressés par le plan d'action en commun à long terme du PIE (chap.VII).

Quant au dialogue - encore mal défini - avec les pays producteurs, il constitue un important complément au programme. Pour notre pays, l'intérêt est triple: la recherche d'un tel dialogue souligne le caractère défensif et positif du PIE, constitue l'amorce d'une recherche de solutions en commun aux problèmes économiques et monétaires résultant des augmentations de prix et pourrait enfin donner des orientations sur les principes d'une approche bilatérale qui pourrait soutenir la coopération multilatérale du PIE. Ce dernier aspect mérite d'être souligné en raison de son caractère aussi bien politique qu'économique car il est évident que les pays producteurs de pétrole constituent des marchés potentiels importants pour notre industrie d'exportation et pour notre secteur des services (banques, assurances).

En tout état de cause, une approche bilatérale du problème des approvisionnements en pétrole sous forme d'accords directs avec les pays producteurs ne constitue pas dans l'immédiat une alternative réaliste pour notre pays. La nécessité de longs travaux de préparation et les moyens techniques limités dont nous disposons entravent, en effet, largement notre liberté de choix à ce propos. En outre, les expériences faites depuis un an par d'autres pays dans cette voie ne sont guère encourageantes. Nous poursuivons cependant nos études internes visant à faire ressortir nos possibilités en matière d'accords directs avec les pays producteurs. Il est important de noter à ce sujet que notre adhésion au PIE ne restreindrait en aucune façon notre "Treaty Making Power" en général, et par rapport aux pays pétroliers en particulier.

### Participation au PIE et politique de neutralité

Dans un avis du 11 septembre 1974, qui a été communiqué au Conseil fédéral le même jour, le jurisconsulte du DPF est arrivé à la conclusion qu'une participation de la Suisse au PIE ne serait pas en contradiction avec le statut de neutralité permanente de la Suisse.

Depuis le début de septembre, plusieurs réunions de hauts fonctionnaires de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse ont été consacrées à la question d'une participation éventuelle au PIE. Les représentants des trois pays sont convenus qu'aucun d'entre eux ne justifiera une non-adhésion éventuelle au PIE par des motifs de politique de neutralité. Ils ont en effet estimé qu'il importait d'éviter de donner l'impression que les trois Gouvernements jugent différemment la compatibilité entre les engagements souscrits dans le cadre du PIE et les exigences de la neutralité au cas où l'un ou l'autre des trois pays décidait de ne pas participer à l'Accord. Par conséquent, ceux qui n'adhéreront pas, justifieront leur attitude par des arguments autres que ceux de politique de neutralité. En revanche, il a été décidé qu'en cas de participation au PIE, chacun des Gouvernements neutres ferait lors de l'adhésion une "déclaration de neutralité" relevant qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre leur statut de neutralité et une participation au PIE, l'Accord instituant celui-ci ne contenant aucune obligation en contradiction avec ce statut. Les trois délégations sont tombées d'accord pour déclarer également que leur participation au PIE ne les empêcherait d'aucune façon d'agir d'une manière conforme à leur statut de neutralité.

Ces déclarations seront mises au point dès que possible après l'entretien que des représentants des trois pays auront le 30 octobre avec le Président du Groupe de coordination de l'énergie.

Ces déclarations de neutralité devront être enregistrées, sous une forme adéquate, par l'organe directeur de l'Agence. Elles pourraient, le cas échéant, être incorporées dans une déclaration générale que chaque délégué ferait lors de la notification de la participation de son pays au PIE.

### Liechtenstein

Conformément au Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse, les dispositions

du PIE portant sur l'approvisionnement en pétrole (chap. I à VI de l'Accord) sont, dans une large mesure, également applicables à la Principauté. En vue de donner effet sur le territoire liechtensteinois à l'ensemble des dispositions du PIE en cette matière, le Gouvernement du Liechtenstein s'est engagé vis-à-vis de la Suisse, dans une note diplomatique, à prendre les mesures internes nécessaires à cette fin et à autoriser la Suisse à faire la déclaration suivante lors de son adhésion au PIE :

"La Principauté de Liechtenstein forme une union douanière avec la Confédération suisse conformément au Traité du 29 mars 1923. Sur la base de ce Traité et d'arrangements particuliers entre la Suisse et le Liechtenstein, les dispositions des chapitres I à VI de l'Accord instituant un Programme international de l'énergie seront valables pour la Principauté aussi longtemps qu'elle sera liée à la Suisse par un traité d'union douanière."

### Aspects juridiques

L'Accord prévoit un délai de ratification prenant fin le 1er mai 1975; une prorogation du délai est toutefois possible. L'Accord entrera en vigueur - avant ou après cette date - dès que le nombre de pays prévu par l'Accord auront déposé leurs instruments de ratification (art. 67).

Les Etats signataires devront appliquer l'Accord à titre provisoire à partir du 18 novembre dans la mesure où cela n'est pas en contradiction avec leur législation. Etant donné nos réserves obligatoires de produits pétroliers<sup>3)</sup> et les possibilités de contingentement offertes par la Loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique, la Suisse pourra, sur la base du droit en vigueur, appliquer dans une large mesure les dispositions du PIE.

Le Conseil fédéral a, dans le passé, déjà été amené à mettre en vigueur des accords avant leur approbation par les Chambres fédérales. Ce pouvoir, qu'atteste la pratique, découle des compétences générales du Conseil fédéral en matière de relations extérieures (art. 102, alinéa 1, chiffres 8 et 9, Constitution fédérale).

---

3) Notre pays ne sera pas pénalisé par le fait que ses réserves sont largement supérieures à l'obligation de 60 jours de consommation figurant dans l'Accord; en effet, il pourra, en cas de crise, disposer librement des stocks en excédent.

L'Accord engendre une série d'obligations de droit international (concernant en particulier l'autoapprovisionnement, les restrictions de consommation et la participation à un système international de répartition en cas de perturbation dans l'approvisionnement de l'ensemble des pays membres ou de certains d'entre eux, la communication de renseignements sur les compagnies pétrolières). Il doit donc être soumis à l'approbation des Chambres fédérales. L'Accord pouvant être dénoncé - moyennant préavis d'un an - au plus tôt à la fin de la troisième année suivant la date de sa mise en application provisoire (art. 69), il n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux.

La Décision du Conseil de l'OCDE créant l'Agence internationale de l'énergie n'ajoute pas de nouvelles obligations à celles que prévoit déjà l'Accord; en particulier l'organisation, les attributions et la procédure concernant la prise des décisions de l'Agence sont fixées dans l'Accord. Cette Décision ne doit donc pas être soumise au Parlement. Conformément à la procédure habituelle, la Division du commerce du DFEP autorisera le Délégué du Conseil fédéral près l'OCDE à approuver la décision au nom de notre pays.

Quant à l'exécution sur le plan interne des obligations découlant de l'Accord en matière de stockage, de restrictions de la consommation et de dispositions à prendre dans le cadre du système de répartition, il y a lieu de relever que, dans la mesure où la Suisse est directement touchée par les difficultés d'approvisionnement, les dispositions nécessaires peuvent être prises en vertu de la Loi fédérale du 30 septembre 1955 sur la préparation de la défense nationale économique. Ce n'est que dans le cas - assez improbable - où des difficultés d'approvisionnement toucheraient un nombre limité d'Etats membres, mais pas la Suisse, que des prescriptions d'exécution fondées sur une autre base légale s'avéreraient nécessaires.

L'Accord prévoit un système d'information sur la situation interne, les relations contractuelles et l'activité des sociétés pétrolières. Il faut s'attendre à ce que les modalités de ce système d'information soient précisées dans des décisions des organes directeurs de l'Accord, de telle sorte que des prescriptions d'exécution nationales seront vraisemblablement superflues. La volonté des compagnies pétrolières de coopérer à ce système fera sans doute l'objet d'une décision de principe au niveau des maisons-mères, si bien que l'obtention des informations ne devrait pas, en Suisse, donner lieu à des difficultés particulières. La situation pourrait être différente en ce qui concerne les rapports avec les sociétés dont le siège principal se trouve dans un pays non signataire de l'Accord, notamment en

France. En raison de leur faible part du marché, un éventuel refus de ces sociétés de fournir les données requises ne devrait cependant pas provoquer de difficultés pour la Suisse. Il faut d'ailleurs noter que la Suisse ne serait pas, à cet égard, dans une situation différente de celle des autres Etats participant à l'Accord.

Signalons enfin que la procédure qui sera suivie en ce qui concerne les déclarations des Gouvernements quant à leur participation n'a pas encore été définitivement arrêtée. On peut cependant admettre que ces déclarations se feront lors de la séance constitutive du "Governing Board" de l'Agence, mais il n'est pas encore certain si l'on procédera à cette occasion à la signature de l'Accord ou si l'on se limitera à recevoir, sous une forme adéquate, les déclarations de participation des Etats membres. La même incertitude règne encore au sujet du niveau de représentation des Etats membres au sein du "Governing Board". C'est la raison pour laquelle nous proposons d'autoriser le Chef du DFEP à désigner le représentant suisse dans cet organe.

#### Implications administratives et financières

Sur le plan de l'Administration suisse, il est difficile d'évaluer à ce stade, d'une manière précise, les besoins en personnel consécutifs à l'adhésion de notre pays au PIE et sa participation à l'AIE. Néanmoins, les nouvelles tâches qui incomberont à l'Administration rendront nécessaires la mise en place de certaines structures administratives nouvelles et la création de quelques emplois nouveaux pour participer aux travaux sur le plan international et nous mettre, sur le plan national, en mesure de remplir nos obligations.

Au niveau international, les liens organiques qui existeront entre l'AIE et l'OCDE permettront de maintenir les frais à un niveau assez modeste. La participation de la Suisse aux frais de fonctionnement de l'Agence ne devraient pas dépasser 4 % des frais totaux. Elle s'effectuera par le truchement du budget de l'OCDE. Demeurent réservés les frais d'une participation suisse aux programmes de coopération à long terme qui feront, le moment venu, l'objet de nouvelles propositions au Conseil fédéral.

## Résultat des consultations

Consultés, l'Office de la science et de la recherche du DFI, la Division de la justice du DFJP, l'Administration des finances du DFFD et l'Office de l'économie énergétique du DFTCE ont approuvé le présent rapport. Le DPF, qui a été étroitement associé à l'établissement du présent rapport, fera part de son avis sous forme d'un co-rapport.

La Délégation économique permanente a examiné la question de la participation de la Suisse au PIE dans sa séance du 16 octobre 1974. Elle a unanimement reconnu le très grand intérêt économique du Programme aussi bien en ce qui concerne les aspects à court terme que ceux qui ont trait à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la diversification des sources d'énergie. Il a en particulier été relevé que, dans une situation d'embargo prolongé, la Suisse risquerait d'être discriminée en cas de non-participation par les Etats signataires de l'Accord du PIE, mais peut-être également par les Communautés européennes, lorsque celles-ci auront adopté une politique énergétique commune<sup>4)</sup>. La Délégation a estimé que notre pays n'avait actuellement pas d'autre choix pour augmenter la sécurité et assurer la diversification de ses approvisionnements en énergie. La délégation s'est également penchée sur la question de savoir si notre pays devait adhérer au PIE en qualité de membre fondateur ou si un délai de réflexion plus long était préférable. Elle s'est prononcée pour une adhésion immédiate. Elle a, en effet, estimé qu'une adhésion ultérieure présenterait le danger de nous obliger à nous prononcer dans une situation de crise politique. En outre, notre participation ab initio permettrait de faire valoir nos intérêts dans les organes de gestion du PIE qui seront chargés de mettre au point, dans les prochains mois, les modalités des différents engagements figurant dans l'Accord. Finalement, la Délégation a également exprimé l'avis que la déclaration de neutralité qu'il est envisagé de faire lors de notre adhésion susciterait moins de difficultés auprès de nos partenaires en cas d'adhésion immédiate.

\* \* \*

---

4) L'hiver dernier, il a existé, un certain temps, un réel danger que l'Italie accorde à la Suisse un traitement moins favorable qu'à ses partenaires au sein des Communautés.

Nous avons l'honneur de faire la

proposition suivante :

1. d'approuver la participation de la Suisse à l'Accord sur le Programme international de l'énergie, sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales;
2. d'autoriser le représentant de la Suisse au "Governing Board" de l'Agence internationale de l'énergie à communiquer, lors de la première réunion de cet organe, la participation de la Suisse à l'Accord et, s'il y a lieu, de signer l'Accord au nom de la Suisse;
3. de faire, à cette occasion, une déclaration de neutralité;
4. d'autoriser le Chef du DFEP à désigner le représentant de la Suisse au "Governing Board" et de charger la Chancellerie fédérale d'établir les pouvoirs nécessaires pour ce représentant;
5. d'approuver l'application à titre provisoire de l'Accord dès le 18 novembre 1974;
6. de charger le DFEP de soumettre au Conseil fédéral un message aux Chambres fédérales à une date qui permette à celles-ci de le traiter lors de la session de printemps 1975.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

sig. Brugger

Annexes : - Communiqué de presse  
- Accord sur le Programme international de l'énergie (version allemande provisoire)

Pour co-rapport à : - DPF  
- DFI  
- DFJP  
- DFFD  
- DFTCE

Pour exécution à : - Chancellerie fédérale  
- DFEP (10)

Extrait du procès-verbal à : - DPF  
- DFI  
- DFJP  
- DFFD  
- DFTCE

s.c.41.103.3.70 -  
ZW/ZP/NF/bl/hz

3003 Berne, le 4 novembre 1974

DISTRIBUE

Au Conseil fédéral

Adhésion de la Suisse au  
"Programme international  
de l'énergie"

C o - r a p p o r t

Introduction

Bien qu'il soit conçu comme un organe à fins essentiellement économiques, le PIE, touchant au pétrole, matière stratégique, s'inscrit dans un contexte politique délicat et ambigu.

Le PIE est né de la crise de l'hiver dernier qui a particulièrement affecté l'approvisionnement et la position des Etats-Unis. Ceux-ci, objet principal du boycott des pays arabes, ont donc réagi à la fois sur le plan politique - initiatives Kissinger au Moyen-Orient - et sur celui des pays consommateurs en organisant leur parade - Conférence de Washington sur l'énergie.

Ce faisant, cette deuxième initiative qui s'inscrit dans le cadre du dialogue transatlantique a suscité la réaction de la France qui y voyait une tentative de Washington de reprendre le leadership du monde atlantique.

La suspicion de la France était renforcée par le fait que l'initiative américaine contrecarrait le dialogue euro-arabe que la Communauté venait d'engager à Copenhague à l'instigation de Paris.

De plus le groupe de coordination, issu de la Conférence de Washington renforçait la position des Etats-Unis dans les pays arabes au moment où la diplomatie américaine s'employait à trouver une solution au conflit du Proche-Orient. Celle-ci devait satisfaire ceux des pays producteurs qui boycottaient l'Amérique et par là menaçaient non seulement son approvisionnement, mais encore d'autres intérêts économiques puissants.

Si l'initiative américaine a malgré tout rencontré un écho favorable auprès de la plupart des autres pays consommateurs, c'est

qu'elle répondait à leurs préoccupations économiques. Celles-ci se retrouvent dans les objectifs principaux du PIE: répartition des approvisionnements en cas de crise, coopération à long terme pour réduire la dépendance par rapport au pétrole. La coopération à long terme ne pose aucun problème d'ordre politique. Il n'en est pas de même du plan de répartition en cas de pénurie qui est à ce jour la partie du programme la plus élaborée et aussi la plus ambiguë. En effet, si son objectif est bien d'atténuer les conséquences d'une désorganisation des marchés pétroliers pour les consommateurs membres du PIE, il vise aussi, indirectement, à faire pression sur le niveau des prix du pétrole jugé excessif et insupportable pour l'économie occidentale. D'où l'aspect de confrontation potentielle que recèle le PIE et qui est ressenti comme tel par les pays producteurs.

Cet aspect est encore renforcé par les modalités de la mise en oeuvre du plan de répartition: elle est en effet automatique et ne peut être stoppée que par un vote négatif requérant 60% des voix (article 62).

Le fonctionnement du plan de répartition en cas de crise suppose la mise en place d'une infrastructure nationale et internationale requérant un degré et une qualité de coopération rarement égalés ainsi qu'une grande confiance entre partenaires. Il implique aussi une participation active des compagnies pétrolières - pourparlers en cours - pour la mise en oeuvre des modalités techniques du plan de répartition. Le tout est d'une grande complexité, à l'image du marché pétrolier. L'efficacité du fonctionnement du plan est-elle assurée en cas de crise ? Jusqu'où ira la coopération des compagnies pétrolières qui n'est pas encore acquise sur tous les aspects du programme ?

Malgré les doutes qui subsistent sur la nature du PIE, la Suisse, semble-t-on admettre, devrait y adhérer dès l'origine. En est-il vraiment ainsi ? A-t-on suffisamment exploré les solutions alternatives: la non-adhésion, l'adhésion à terme ou l'adhésion partielle ?

- La non-adhésion implique la possibilité de maintenir un courant normal d'approvisionnement même en temps de crise. Elle sous-entend une politique fondée sur des accords bilatéraux tant avec les fournisseurs de brut qu'avec ceux qui nous approvisionnent en produits raffinés. Pour ce qui est des premiers, l'expérience démontre que le pétrole ainsi acquis risque d'être cher. Quant aux seconds, il convient de distinguer entre ceux qui adhéreront au PIE et ceux qui en resteront à l'écart. Les pays membres du PIE auront d'autant plus tendance à nous discriminer que la crise sera grave et durable. A relever toutefois que l'accord prévoit le maintien du courant normal pour les pays tiers (art. 7, al. 3). Dans l'hypothèse du non-fonctionnement du PIE, la tendance à nous discriminer s'en trouvera renforcée d'autant (cf. Italie l'hiver dernier). Quant à la France, elle pourrait, si elle le

veut, maintenir le courant normal voire même l'augmenter pour compenser une partie de notre déficit. Toutefois, ses capacités de raffinage sont limitées. Elle sera aussi sollicitée par d'autres pays avec lesquels nous serons nécessairement en concurrence. Rien ne nous dit, non plus, que la France ne verra pas ses approvisionnements de brut réduits. Si l'alternative de la non-adhésion ne signifie pas nécessairement une aggravation marquée de notre position, elle n'en demeure pas moins aléatoire.

L'hypothèse où nous nous réserverions d'adhérer ultérieurement au PIE entraîne un certain nombre d'inconvénients, comme le remarque la Délégation économique permanente (cf. p. 14 du Rapport). Une adhésion différée nous priverait d'un certain goodwill, qui pourrait se traduire, par exemple, par un accueil défavorable pour la déclaration de neutralité que nous ferions alors. Notre faculté d'influencer les modalités pratiques de fonctionnement du PIE (règlements d'exécution) serait encore réduite. Enfin, une adhésion différée augmenterait le risque de se retrouver sans couverture en cas de crise et de devoir demander une adhésion dans les conditions les moins avantageuses.

Cependant, l'adhésion à terme ne comporte pas que des inconvénients. Elle présente aussi l'avantage de pouvoir recueillir des renseignements complémentaires sur l'attitude des pays intéressés à rejoindre le PIE, notamment les neutres, sur les réactions des pays tiers et particulièrement des producteurs, enfin, sur le fonctionnement effectif de l'Agence. Une adhésion qui interviendrait en meilleure connaissance de cause n'en aurait que plus de valeur. Pour nos partenaires, elle offrirait de plus l'intérêt de diminuer les risques de voir la Suisse dans le cas de devoir invoquer sa déclaration de neutralité. Par là, la Suisse ne peut que renforcer le crédit de sa politique extérieure. Cet élément paraît compenser les inconvénients relevés par la Délégation économique permanente.

L'éventualité de l'adhésion de la Suisse au PIE est également à envisager en fonction du nombre et de la qualité des autres pays susceptibles de s'y joindre. Si le cercle des pays du PIE recouvrait celui de l'OCDE, l'adhésion de la Suisse ne poserait guère de problèmes. En réalité, ce cercle est plus restreint:

- a) un certain nombre de pays paraissent ne pas être intéressés (Portugal, Grèce, Turquie, Islande);
- b) un certain nombre envisagent d'adhérer à terme (Nouvelle-Zélande, Australie);
- c) deux cas particuliers:

La Norvège, bientôt exportatrice, a formellement renoncé à participer au PIE. Elle a toutefois exprimé clairement sa solidarité avec les objectifs du Programme autres que le plan

de répartition et laissé entendre qu'en cas de nouvelle pénurie, elle mettrait du pétrole à disposition des membres du PIE;

La Finlande a manifesté un intérêt tardif et relativement incertain;

- d) les pays membres des Communautés envisagent d'adhérer, à l'exception de la France qui serait néanmoins indirectement associée de par son appartenance aux CE (préférences communautaires, politique énergétique commune); il convient de relever encore la proposition du Président Giscard d'Estaing de convoquer une conférence tripartite (producteurs, consommateurs, pays en développement non producteurs), qui entre dans le cadre des contacts préconisés par le PIE; cette idée a reçu un accueil mitigé;
- e) l'adhésion des autres pays est acquise à l'exception, peut-être, de celle de l'Espagne qui pourrait n'intervenir qu'à terme;
- f) pour ce qui est des deux autres neutres, la Suède semble peu à peu quitter sa réserve envers le PIE, bien que divers facteurs d'incertitude demeurent. Le plus important de ceux-ci - tenant à la position de la Norvège - est maintenant levé. En outre, la Suède ne voudrait pas apparaître aux yeux des pays en développement comme appartenant à un nouveau club de riches. Le gouvernement suédois doit prendre sa décision le 4 novembre.

L'Autriche n'a pas encore arrêté non plus sa position. Les oppositions qui se manifestent découlent de la situation relativement favorable en matière d'approvisionnement (production indigène, capacité de raffinage suffisante), à la structure de son économie pétrolière (compagnie nationale), aux liens directs établis avec certains pays producteurs et à la crainte que sa participation à l'accord ne renforce la position des grandes compagnies pétrolières.

## Neutralité

La participation de la Suisse au PIE ne serait pas incompatible avec le droit de la neutralité. Nous nous référons sur ce point à l'avis de droit du 11 septembre 1974 du Jurisconsulte du Département politique, qui a été porté à la connaissance du Conseil fédéral. En revanche, cette participation ne manquerait pas de poser quelques problèmes délicats au plan de la politique de neutralité.

L'Etat neutre à titre permanent a pour obligation majeure de ne pas participer à une guerre, déclarée ou non, ou à une confrontation armée. Il doit donc tout faire pour ne pas être entraîné dans un conflit armé et s'abstenir de tout acte qui pourrait conduire à un tel résultat. En d'autres termes il doit pratiquer une politique de neutralité.

Il faut préciser que ce devoir ne vise que les conflits armés et les conflits de caractère politique. Pour le reste, l'Etat neutre est libre de défendre comme il l'entend ses intérêts vis-à-vis de l'étranger, ce qui peut l'amener à s'opposer à d'autres Etats ou, au contraire, à collaborer plus ou moins étroitement avec d'autres membres de la communauté internationale. En particulier la neutralité permanente n'empêche pas l'Etat qui pratique cette politique d'adhérer à des organisations internationales, universelles ou régionales, pour autant que cette adhésion n'implique pas l'obligation d'intervenir dans un conflit armé. Ceci vaut pour des organisations politiques, telles que le Conseil de l'Europe, comme des organisations économiques, telles que l'OCDE.

Il convient encore de relever que la neutralité ne s'applique pas au domaine économique. En cas de conflit armé, l'Etat neutre a le droit de maintenir des relations économiques avec les belligérants. Il n'est pas tenu par l'impératif d'une stricte égalité de traitement, qui du reste n'est pas réalisable pratiquement.

Enfin il faut rappeler que la neutralité n'est pas une fin en soi, mais un moyen tendant à assurer l'indépendance de l'Etat. Lorsque l'indépendance économique et politique dépend aussi étroitement qu'aujourd'hui du libre 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.

L'accord instituant le PIE ne contient pas de dispositions obligeant les Etats parties à prendre des mesures à l'égard de pays tiers dans le domaine militaire, politique ou économique. En outre - et ceci est important - il ne limite en aucune manière leur liberté d'action économique vis-à-vis de l'extérieur. Les obligations principales qu'il prévoit visent la constitution de stocks, la limitation de la consommation et la mise en place d'un plan de répartition en ce qui concerne les produits pétroliers. Enfin, l'objectif poursuivi par les Etats qui participeront au PIE n'est pas la confrontation avec les pays producteurs de pétrole; l'accord définit au contraire comme l'un de ses objectifs la collaboration avec ces pays et la promotion d'un dialogue constructif.

Les décisions de l'Agence internationale de l'énergie seront prises à la majorité, les voix étant pondérées en fonction du poids relatif de la consommation de pétrole de chaque pays

participant. S'il est vrai que ce système s'écarte des procédures habituelles de l'OCDE et qu'il pourrait, en soi, constituer un handicap pour un petit pays comme la Suisse, il convient cependant de relever que les décisions prises ainsi portent sur des obligations clairement définies et qui ont trait exclusivement à l'exécution du programme de répartition du pétrole en cas d'urgence. Ce système est d'ailleurs pratiqué dans d'autres organisations dont notre pays est membre, en particulier celles instituées par les accords sur les produits de base. De plus, les décisions concernant des engagements en dehors du cadre du plan de répartition doivent être prises à l'unanimité. Chaque pays dispose par conséquent à ce sujet d'un droit de veto. Il a en outre la possibilité de s'abstenir et, par là, de refuser de participer à certaines actions communes.

Il faut encore se demander si, en cas d'adhésion, la présence de la Suisse au sein d'un groupe d'Etats bien déterminé n'aurait pas pour effet d'affecter la crédibilité de la politique de neutralité. C'est sous cet aspect qu'il convient d'examiner la question du cercle des adhérents au PIE et des aménagements relatifs aux droits de vote au sein de l'Agence.

En effet, l'adhésion éventuelle de la Suisse se présente sous un jour différent, selon que les Etats participants appartiennent tous ou presque tous au système de défense des Etats-Unis ou que des pays neutres en fassent aussi partie. Elle peut s'apprécier différemment en fonction de l'attitude de la France.

On doit aussi tenir compte des modalités relativement inhabituelles de pondération des voix qui confère une prépondérance marquée aux USA et éventuellement à certains groupes d'Etats (CE). Dans cet accord, on le sait, les différents membres

bénéficient d'un nombre de voix qui reflète proportionnellement leur part de consommation réelle de pétrole, à la différence de ce qui est de règle dans d'autres accords sur des produits de base auxquels nous sommes parties.

La réaction des Etats tiers à l'existence du PIE est également de nature à influencer leur perception de notre neutralité, dans le cas de l'adhésion éventuelle de la Suisse.

En dépit de certains commentaires de presse ou de propos de caractère général, on n'a pas enregistré à ce jour de réactions officielles des pays producteurs au PIE. Ce silence ne doit cependant pas masquer le fait que ce groupe de pays ne peut guère accueillir favorablement la création du PIE; des réactions ultérieures de leur part ne sont pas à écarter. Toutefois, il faut relever que le Programme contient un plan de coopération avec ces Etats; d'autre part, certains membres de la future Agence ont clairement indiqué leur désir de préserver avec eux de bonnes relations. C'est notamment le cas de l'Allemagne fédérale, du Royaume-Uni, de l'Espagne et du Japon, qui a même l'intention de réserver expressément sa politique d'amitié avec les Etats arabes lors de son adhésion.

Nous ne disposons pas non plus d'informations du côté des Etats socialistes, qui n'ont pas manifesté d'opinion à l'égard du PIE. On peut s'attendre, toutefois, qu'ils exploitent cet accord pour élargir le fossé entre pays consommateurs membres du PIE et pays producteurs de pétrole, ne serait-ce qu'au plan de la propagande; à relever à ce propos un article, paru le 3 novembre dans la Pravda, selon lequel l'Accord représente un danger pour la paix.

Il faut admettre, cependant, que l'un des risques les plus lourds que notre adhésion au PIE ferait courir à la crédibilité de notre neutralité réside dans une éventuelle confrontation entre la nouvelle organisation et l'un de ces groupes d'Etats.

Pour ce qui est des pays en développement non producteurs, leur attitude probable résultera sans doute de considérations de deux ordres: la solidarité de principe qui les unit aux producteurs et le traitement que leur réserve le PIE. Le Programme a en effet prévu un certain nombre de dispositions qui ont pour but de sauvegarder les intérêts de ce groupe d'Etats. L'une d'elle spécifie que les membres de l'Agence ne tenteront pas, en cas de crise, de s'attribuer la part de pétrole consommée par les pays en développement. De plus, le texte de l'accord prévoit aussi une coopération avec ces pays.

### Déclaration d'intention

En raison du caractère très délicat que revêt l'adhésion de la Suisse au PIE; il convient d'expliquer soigneusement les considérations qui sont à la base de cette décision, tant à l'égard de l'opinion publique que des Etats partenaires ou des Etats tiers. A ce titre, il y a lieu de formuler une déclaration générale d'intention, dont le texte sera porté à la connaissance des Etats intéressés par la voie diplomatique. Cette déclaration, figure à l'annexe du présent co-rapport, sous forme de projet.

### Déclaration de neutralité

La nécessité s'impose également de rappeler, dans une déclaration de neutralité, la politique traditionnelle de notre pays sous cet aspect. A cet égard nous proposons la teneur suivante :

- 11 -

"Il va de soi qu'en adhérant à l'Accord relatif à un Programme International de l'Energie, la Suisse n'assume aucune obligation incompatible avec sa neutralité permanente. En particulier, elle s'en tiendra, dans le cas d'un conflit, aux droits et devoirs de sa neutralité".

## CONCLUSIONS

Les considérations qui précèdent amènent le Département politique fédéral aux conclusions suivantes :

1. Pour la Suisse, le contexte international dans lequel s'inscrit le PIE est important. En particulier, la question de la composition définitive du cercle des pays adhérents revêt même une signification déterminante. Du point de vue politique, il serait en effet contraire à l'intérêt de notre pays d'adhérer au PIE sans savoir quelle sera l'attitude des autres Etats neutres. Si ces derniers devaient finalement décliner de participer au Programme, celui-ci se restreindrait pratiquement aux seuls alliés des Etats-Unis. Il pourrait acquérir de ce fait une portée politique plus marquée, qui éclipserait probablement ses objectifs économiques. A première vue, et dans ces conditions, une participation de la Suisse comme membre fondateur risquerait de mettre en cause la crédibilité de notre politique de neutralité. L'écoulement d'un certain délai permettrait en tous cas de réunir des informations propres à dissiper les incertitudes qui subsisteraient à ce propos.
2. Toutefois, il est bien évident que l'accession d'autres états neutres au Programme aurait pour effet de faciliter

le réexamen de notre position quant au moment propice pour l'adhésion.

3. Les éléments politiques d'appréciation du Programme et de l'Agence étant aussi importants que les facteurs d'ordre économique, il y aurait lieu de prévoir qu'en tous cas, le Département politique fédéral sera associé à la rédaction du Message que le Département fédéral de l'économie publique propose d'adresser aux Chambres Fédérales pour leur session du printemps 1975.

Le Département politique fédéral a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. d'approuver en principe la participation de la Suisse au Programme International de l'Energie;
2. de subordonner la mise en oeuvre de la décision sous chiffre 1 à une nouvelle délibération du Conseil fédéral, sauf si des éléments nouveaux devaient apparaître d'ici à la séance du 6 novembre;
3. de charger conjointement le Département fédéral de l'économie publique et le Département politique fédéral de rédiger :
  - a) une déclaration d'intention expliquant l'esprit dans lequel la Suisse conçoit son adhésion au P.I.E.;
  - b) une déclaration de neutralité qui sera faite, en même temps que la déclaration d'intention, lors de l'adhésion au P.I.E.;
  - c) un message aux Chambres fédérales.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL



(Graber)

AnnexeDéclaration générale d'intention (projet)

En marquant très tôt de l'intérêt pour les travaux qui ont conduit à un accord relatif à un programme international de l'énergie (PIE) et en adhérant à celui-ci, la Suisse a tenu compte de sa très grande vulnérabilité en matière d'énergie et particulièrement de sa très forte dépendance à l'égard du pétrole.

Elle considère que le PIE est un système efficace de réassurance pour pallier à d'éventuelles difficultés d'approvisionnement en pétrole.

En outre, la Suisse a un intérêt évident - ne serait-ce qu'en raison de son coût exorbitant - à participer au programme à long terme en matière de conservation et de recherche de sources alternatives d'énergie.

La Suisse a pu se persuader que le PIE est conçu comme un instrument de coopération internationale ne comportant aucun élément dirigé contre un groupe de pays. Au contraire, il souligne et réaffirme la nécessité d'un dialogue entre toutes les parties intéressées et en particulier avec les pays producteurs de pétrole.

C'est dans cet esprit que la Suisse a pu se rallier au PIE et endosser ses objectifs.

Bern, den 5. November 1974

Beitritt der Schweiz zum  
Internationalen EnergieprogrammAn den B u n d e s r a tAusgeteiltStellungnahmezumMitbericht des EPD vom 4. Nov. 1974

Das Politische Departement macht in Ziff. 2 seines Antrages eine sofortige Ausführung des grundsätzlichen Beitrittsentscheides vom Vorliegen zusätzlicher Beurteilungselemente abhängig. Aus dem Text des Mitberichtes zu schliessen, sollte vor allem die Haltung der übrigen neutralen Staaten besser geklärt sein. Diese Voraussetzung kann nunmehr auf Grund zahlreicher Kontakte, die letzte Woche stattgefunden haben, erfüllt werden (Stockholm 28. Oktober: bilaterale Besprechungen der leitenden Beamten für Aussenwirtschaftsfragen; 29. Oktober: Tagung der drei Neutralen über die Formulierung einer Neutralitätsklausel; Helsinki 31. Oktober/1. November: vertrauliche Aussprache der Minister der EFTA-Staaten).

Im Verlaufe dieser Gespräche hat sich die Gemeinsamkeit der Interessenlage der drei Neutralen gegenüber dem ursprünglich recht unterschiedlichen Ausgangspunkt immer stärker durchgesetzt. Bekanntlich hatten zwar alle drei Neutralen das IEP-Abkommen als mit ihrer Neutralitätspolitik vereinbar erachtet, die allgemeinen politischen Zusammenhänge jedoch unterschiedlich beurteilt. Für Schweden stand das Zusammengehen mit seinem norwegischen Nachbarn, für Oesterreich die Pflege der besonderen Beziehungen zum Schah und die Wahrung der Stellung seiner nationalen Erdölgesellschaft im Vordergrund. Heute anerkennen jedoch beide Regierungen das überwiegende Interesse an einem kollektiven Krisenversorgungssystem und einer langfristigen Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Energiequellen.

Das für unser Land ausschlaggebende neue Element besteht somit darin, dass heute sowohl die schwedische wie die österreichische Regierung den Beitritt zum IEP als Gründungsmitglieder in Aussicht nehmen, vorausgesetzt, dass alle drei Neutralen diesen Schritt gemeinsam tun und eine Neutralitätserklärung durchzubringen ist.

Die schwedische Regierung hat diesen Beschluss am 4. November nach Konsultation des Auswärtigen Ausschusses des Königs offiziell bekanntgegeben; ein entsprechender Beschluss der österreichischen Regierung wird im Verlaufe des heutigen Tages erwartet.

Die beiden Bedingungen - Neutralitätserklärung und gemeinsames Vorgehen der drei Neutralen - scheinen erfüllt werden zu können. Erste Sondierungen beim Präsidenten der Zwölfer-Gruppe in Brüssel, Botschafter Davignon, die am 30. Oktober gemeinsam durchgeführt wurden, haben ergeben, dass grundsätzlich eine einseitige Neutralitätserklärung jedes dieser drei Länder im Zeitpunkt des Beitrittes zum IEP auf keinen Widerstand stossen sollte. Da eine nachträgliche Vertragsänderung im Sinne einer besonderen Ausweisklausel nicht in Frage kam, haben unsere Vertreter in Brüssel erklärt, dass der Sinn eines von uns noch näher zu formulierenden Hinweises auf die Neutralitätspolitik darin bestehe, nötigenfalls nach eigenem Ermessen diejenigen Massnahmen treffen zu können, die zur Wahrung der Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik erforderlich werden könnten. Es geht nun darum, sicherzustellen, dass eine derartige einseitige Erklärung im Zeitpunkt des Beitrittes zum IEP seitens der übrigen Mitgliedstaaten auf keinen Widerspruch stösst.

Botschafter Davignon hat es übernommen, entsprechende Sondierungen bei den Mitgliedern seiner Gruppe durchzuführen. Er hat zu diesem Zweck eine Notiz über seine bisherigen Kontakte mit den Neutralen verfasst, in der er bestrebt ist, die Tragweite der zu gewärtigenden Neutralitätsklauseln in möglichst diplomatischer Form anzudeuten, um insbesondere von amerikanischer Seite keine dogmatische Kontroverse heraufzubeschwören. Obschon dieser Text lediglich die persönliche Meinung Davignons wiedergibt und daher für uns nicht verbindlich sein kann, sind wir mit Schweden und Oesterreich der Auffassung, dass zur Vermeidung künftiger Missverständnisse deutlich zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass die neutralen Länder ihren Entscheid über die allfällige Notwendigkeit, konkrete Massnahmen zur Gewährleistung ihrer Neutralitätspolitik zu ergreifen, dem eigenen Ermessen vorbehalten und hiefür das Einverständnis des Direktionskomitees der Energieagentur nicht erforderlich sein kann. Es haben bereits verschiedene Besprechungen mit Davignon über die Formulierung seines Textes stattgefunden. Die letzte Version ist in der Beilage wiedergegeben, wobei die schweizerischen Ergänzungsvorschläge zu § 5 in Klammer und unterstrichen aufgeführt sind. Ob Davignon diese Ergänzungen übernimmt, ist zur Stunde noch nicht bekannt.

Schlussendlich wird es ihm überlassen bleiben müssen, zu entscheiden, mit welchem Ausmass an Klarheit er unsere tatsächlichen Intentionen in seinem Bericht festhalten will. Wichtig ist, dass wir darüber eindeutig orientiert haben und uns in

Zukunft darauf berufen können, über die Tragweite, die wir der Neutralitätsklausel geben, keine Zweifel aufkommen gelassen zu haben.

Was nun die Formulierung der Neutralitätsklausel anbetrifft, bildete der im Mitbericht des Politischen Departements auf Seite 11 oben wiedergegebene Textvorschlag Gegenstand der erwähnten Aussprache mit Schweden und Oesterreich in Stockholm. Unser beiden Partner haben sich ihrerseits auf eine andere Formulierung geeinigt, die wie folgt lautet:

"It is the understanding of [Austria] [Sweden] that the participation in the agreement for an international energy programme will not prevent [Austria] [Sweden] from acting in the way she deems necessary to be consistent with her [permanent] [traditional] neutrality."

Obschon wir es nicht für nötig erachten, dass die schweizerische Neutralitätsklausel einen identischen Wortlaut hat - im Gegenteil angesichts der unterschiedlichen Neutralitätspolitiken wäre eine eigenständige Formulierung vorzuziehen - haben wir uns im Verlaufe der Stockholmer Besprechungen bemüht, eine Annäherung zu erzielen und gewissen an sich berechtigten Einwänden unserer Partner Rechnung zu tragen. Wir schlagen Ihnen daher, im Einvernehmen mit dem Rechtskonsulenten des Politischen Departements, nunmehr folgende Formulierung vor:

"Le gouvernement suisse déclare qu'en adhérant à l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, la Suisse n'assume aucune obligation incompatible avec sa neutralité permanente et que sa participation ne l'empêchera pas d'agir de la manière qu'elle jugera nécessaire pour se conformer à cette neutralité."

Mit dem Politischen Departement sind wir zudem der Auffassung, dass diese Neutralitätserklärung in eine allgemeine schweizerische Erklärung eingebettet werden sollte, mit der bei der

Unterzeichnung des Abkommens der schweizerische Vertreter die grundsätzlichen Erwägungen bekanntgeben würde, die die Schweiz zum Beitritt bewogen haben. Nach unserer Auffassung sollte diese Erklärung weniger die Verwundbarkeit der schweizerischen Erdölversorgung als den kooperativen und konstruktiven Charakter der nicht nur unter den Konsumentenstaaten, sondern auch mit den Produzenten- und den Entwicklungsländern angestrebten Zusammenarbeit in den Vordergrund rücken.

Wir stimmen Ziff. 3 a), b) und c) des Antrages des Politischen Departements zu, wonach die endgültige Formulierung der Neutralitätsklausel und der allgemeinen Erklärung sowie des Botschaftsentwurfs an das Parlament den beiden Departementen im Rahmen dieser Richtlinien überlassen bleibt.

Was die Haltung der übrigen EFTA-Staaten zum IEP anbetrifft, ergaben die Gespräche in Helsinki folgende zusätzliche Aufschlüsse:

Norwegen tritt dem IEP zwar nicht bei, wäre jedoch bereit, eine Sondervereinbarung abzuschliessen, wonach es seine Oellieferungen an die Mitgliedstaaten in Krisensituationen nach Möglichkeit erhöhen würde. Ferner hofft Norwegen, auf Grund einer derartigen Solidaritätszusage die Möglichkeit zur Teilnahme an den Arbeiten des IEP über die Forschung und Entwicklung neuer Energiequellen zu erwirken. Wichtig für uns ist, dass die norwegische Regierung ihre Haltung durch die Sonderstellung als Selbstversorger und künftiger Exporteur von Erdöl und nicht durch politische Erwägungen motivieren wird. Der Brief des norwegischen Aussenministers an Botschafter Davignon hält sich an diesen Rahmen.

Finnland und Island werden beide dem IEP vor allem deshalb nicht beitreten, weil sie auf die Sowjetunion, die ihr Hauptlieferant für Petroleumprodukte ist, Rücksicht nehmen müssen. Sie begrüßen jedoch den Beitritt der Neutralen, weil sie ein Interesse daran haben, dass der rein wirtschaftliche Charakter dieser Zusammenarbeit dadurch bestätigt wird. Dies wird den

beiden Ländern in einem späteren Zeitpunkt einen allfälligen nachträglichen Beitritt zum IEP, den sie nicht ausschliessen möchten, erleichtern.

Portugal ist aus verständlichen innenpolitischen Gründen nicht in der Lage, zum IEP Stellung zu beziehen.

Im übrigen messen wir einer möglichst objektiven und erschöpfenden Orientierung sowohl der schweizerischen wie der internationalen Öffentlichkeit über den Charakter des IEP, die schweizerischen Gründe für den Beitritt, die Absicht, die wir mit unserer Zusammenarbeit verfolgen, und die Tragweite der Neutralitätserklärung grosse Bedeutung bei. Der unserem Antrag vom 30. Oktober beigeheftete Entwurf einer Pressemitteilung dürfte hierfür nicht ausreichen. Insbesondere wären auch Ausführungen zum Neutralitätsproblem erforderlich. Wir schlagen Ihnen daher vor, dass eine mündliche Presseorientierung erfolgt und ein Rohstoff verteilt wird, der die Einzelheiten des IEP erläutert und die genaue Tragweite der von der Schweiz zu übernehmenden Pflichten und zu erwerbenden Rechte darlegt.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



1 Beilage

Beilage

## Message du président Davignon aux membres du Groupe de coordination de l'énergie

1. Le président de l'ECG a évoqué le 30 octobre avec les représentants de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse la question de la neutralité, dont le traitement conditionne pour ces Etats leur décision d'adhérer ou non à l'accord.
2. Chacun des trois pays souhaite faire devant le comité directeur de l'agence une déclaration unilatérale non suivie de débats, rappelant sa politique de neutralité et indiquant qu'en adhérant à l'accord il ne prend - ni quand l'accord sera en vigueur ne prendra - aucun engagement qui soit **incompatible** avec son statut traditionnel de neutralité, en particulier aucun engagement qui limite cette option fondamentale.
3. Bien entendu, les trois pays adhèreraient à l'accord tel qu'il existe actuellement avec toutes les obligations qu'il comporte; ceci implique qu'à leurs yeux, la mise en oeuvre de toutes les parties de l'accord et la poursuite de leur politique de neutralité sont compatibles. Ils ne leur échappe pas non plus que par définition le mécanisme de répartition établi par les chapitres I à IV de l'accord doit normalement être déclenché en période de tension.
4. Les déclarations ne feraient pas bénéficier les pays intéressés d'une clause de sauvegarde modifiant le caractère (principe) de l'engagement qu'ils auraient souscrit.
5. Les situations pouvant mettre en cause le statut (ou l'option) de neutralité de ces Etats seraient évoquées (par ces Etats) le moment venu au sein du Comité directeur, (sans que le Comité directeur ait à se prononcer sur la neutralité de ces Etats et ses conséquences).