

10.010

**Message
concernant l'adhésion de la Suisse à l'Agence
internationale pour les énergies renouvelables
(IRENA)**

du 13 janvier 2010

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, un projet d'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA).

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 janvier 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent message porte sur l'adhésion de la Suisse à l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (International Renewable Energy Agency, IRENA), que le Conseil fédéral vous propose d'approuver.

Les Statuts de l'Agence IRENA ont été adoptés à Bonn le 26 janvier 2009 lors d'une conférence ministérielle. Se fondant sur la décision du Conseil fédéral du 13 mai 2009, la Suisse a signé les Statuts le 27 mai 2009 sous réserve de ratification. A l'heure actuelle, 137 Etats ont signé les Statuts d'IRENA, sept les ont ratifiés (état: mi-novembre 2009). IRENA n'entrera en vigueur que trente jours à compter du dépôt du 25^e instrument de ratification, ce qui devrait intervenir en 2010. Une Commission préparatoire (Prepcom) accompagne la mise en place de l'Agence jusqu'à son entrée en force. L'Agence siègera à Abou Dhabi.

IRENA entend œuvrer en faveur d'une utilisation renforcée et durable des énergies renouvelables. Son but premier consiste à offrir un service d'assistance et de conseil pratique aux pays émergents et aux pays en développement, à proposer des instruments pour adapter les conditions cadres d'ordre institutionnel, et à contribuer au développement de compétences. L'Agence veut faciliter l'accès aux informations, telles que données fiables sur le potentiel des énergies renouvelables, présentation des meilleures pratiques, mécanismes de financement efficaces et connaissances techniques les plus récentes. Elle est dotée d'un budget de 25 millions de dollars US pour les premières années; si cette somme suffira à couvrir les frais des activités de conseil et d'information, elle ne permettra pas de financer des projets.

L'adhésion de la Suisse à IRENA n'exige aucune adaptation de la législation helvétique, pas plus qu'elle n'entraîne de conséquences financières pour la Confédération, abstraction faite de la contribution de membre. Cette dernière sera intégralement prise en charge par le DETEC (Office fédéral de l'énergie).

Liste des abréviations

| | |
|---------|--|
| CCS | <i>Carbon Capture and Storage</i> (captage et stockage de CO ₂) |
| UE | Union européenne |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| GW | gigawatt |
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| AIE | Agence internationale de l'énergie |
| IEPF | Institut pour l'énergie et l'environnement de la Francophonie |
| IRENA | Agence internationale pour les énergies renouvelables (<i>International Renewable Energy Agency</i>) |
| Prepcom | Commission préparatoire |
| REEEP | Partenariat pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (<i>Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership</i>); réseau réunissant des représentants de gouvernements et de l'économie privée |
| REN21 | Réseau mondial de promotion des énergies renouvelables pour le 21 ^e siècle (<i>Renewable Energy 21</i>); réseau réunissant des acteurs de gouvernements et de l'économie privée |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |

Message

1 Grandes lignes du traité

1.1 Contexte

Selon les analyses d'experts, notamment de l'AIE, les énergies renouvelables sont l'une des quatre grandes orientations de la politique énergétique. Conjuguée à l'efficacité énergétique, au captage et au stockage de CO₂ (plus connu sous l'expression anglaise *Carbon Capture and Storage, CCS*) et à l'énergie nucléaire, elle consiste à accroître la durabilité de la consommation énergétique mondiale. La réorientation du secteur énergétique est rendue nécessaire par la lutte contre le changement climatique, le renforcement de la sécurité d'approvisionnement, la rentabilité économique et la lutte contre la pauvreté énergétique dans les pays en développement.

Portées par une prise de conscience toujours plus aiguë du besoin de développement durable, par la hausse des prix du pétrole et par une lutte géopolitique toujours plus acharnée pour s'assurer l'accès aux agents énergétiques fossiles, les énergies renouvelables ont rapidement gagné en importance ces dernières années. A preuve, nombre d'Etats et de communautés d'Etats comme l'UE ont souligné l'importance de la promotion des énergies renouvelables dans leurs politiques nationales. Depuis avril 2009, une nouvelle directive de l'UE fixe un objectif contraignant de 20 % d'énergies renouvelables dans l'apport énergétique global d'ici 2020. Dans le même temps, les inconvénients de certaines formes d'énergies renouvelables, comme certains biocarburants, ont été l'objet de débats.

Selon les investigations du réseau REN21, les énergies renouvelables ont, ces dernières années, connu un taux de progression à deux chiffres à l'échelle mondiale. Les investissements à l'échelle planétaire ont quadruplé en quatre ans pour s'établir à 120 milliards de dollars US. Dans le même temps, la puissance des installations photovoltaïques a sextuplé au-delà de 16 GW, la capacité des centrales éoliennes a plus que doublé et atteint désormais 121 GW. Fin 2008, la puissance totale de ce que l'on appelle les «nouvelles» énergies renouvelables (énergie éolienne, solaire, biomasse, petite hydraulique, géothermie) s'élevait à 280 GW, couvrant 2,6 % de la production mondiale d'électricité. D'autre part, la production de chaleur à partir d'énergies renouvelables et les biocarburants ont eux aussi connu une forte croissance.

Néanmoins, le niveau d'ambition des différentes politiques énergétiques nationales n'étant pas comparable, les taux de progression varient encore fortement d'un pays à l'autre. Reste que la rapidité avec laquelle certains pays émergents, la Chine en tête, se sont imposés sur le marché en quelques années seulement, est remarquable.

Parallèlement aux efforts déployés sur le plan national, les énergies renouvelables ont gagné en importance également sur l'échiquier international. En 2002 encore, l'UE, soutenue notamment par la Suisse, avait tenté d'imposer un objectif international pour le développement des énergies renouvelables lors du Sommet mondial sur le développement durable à Johannesburg; cette initiative a échoué face au refus des Etats-Unis et des pays en développement. Suite à cet échec, l'Allemagne a convoqué la Conférence internationale sur les énergies renouvelables à Bonn en 2004. Cette dernière a abouti à un plan d'action par lequel les Etats s'engagèrent volontairement à

promouvoir les énergies renouvelables dans la forme la plus adaptée à leurs besoins nationaux. Ont suivi les conférences de Pékin en 2005, puis celle de Washington en 2008. Ainsi, des pays comme la Chine et les Etats-Unis qui, en 2002 encore, avaient refusé d'assumer un rôle plus ambitieux dans la promotion des énergies renouvelables sont revenus sur leurs positions. La Suisse a participé à toutes ces conférences; à Bonn et à Washington, elle était représentée par le Conseiller fédéral M. Leuenberger. La prochaine conférence mondiale se tiendra en Inde en 2010.

1.2 Dérroulement des négociations

En 2002, le Bundestag allemand adoptait une résolution prévoyant la création d'une Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA). Des années durant, la diplomatie allemande s'est heurtée à une grande réticence. La conférence de Bonn avait donné naissance au réseau REN21 en quelque sorte en lieu et place d'IRENA; ce réseau a pour but de promouvoir la cause des énergies renouvelables sur le plan international en favorisant l'échange d'informations. Ce n'est que début 2008 que l'Allemagne, qui bénéficiait entretemps du soutien du Danemark et de l'Espagne, a décidé de lancer une importante offensive diplomatique en vue de créer IRENA.

Trois conférences préparatoires ont eu lieu en 2008, au cours desquelles ont été négociés les objectifs et les statuts d'IRENA. La Suisse a participé à chacune de ces conférences. Grâce aux progrès rapides des travaux préparatoires, les Statuts de l'Agence IRENA ont été adoptés le 26 janvier 2009 lors d'une conférence ministérielle qui s'est tenue à Bonn.

Le 14 janvier 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse prendrait part à la conférence fondatrice en tant qu'observateur. Mais avant de décider d'une adhésion, la question du financement de la contribution de membre devait être clarifiée. Le chef du DETEC, le conseiller fédéral M. Leuenberger, a représenté la Suisse à cette conférence.

La conférence fondatrice a été un succès inattendu. Quelque 75 Etats, à savoir presque deux fois plus que le nombre d'Etats auquel s'attendait l'Allemagne, ont signé les Statuts d'IRENA. Parmi les signataires figuraient la quasi-totalité des Etats européens, rejoints par de nombreux pays en développement. D'importants Etats comme les Etats-Unis, le Japon, le Canada et de grands pays émergents demeurèrent cependant à l'écart.

Vu le succès de la conférence fondatrice et étant donné que la Suisse était l'un des rares pays européens à ne pas avoir signé les Statuts, le conseiller fédéral M. Leuenberger a mandaté l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de clarifier la question du financement de la contribution de membre. Le DETEC a choisi de financer la contribution par ses propres moyens. Le 13 mai 2009, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse signerait les Statuts d'IRENA, décision que le conseiller fédéral M. Leuenberger a traduite dans les faits le 27 mai 2009 à Berlin.

Une Commission préparatoire (Prepcom) accompagne la mise sur pied d'IRENA jusqu'à son entrée en force prévue après la 25^e ratification, qui devrait intervenir en 2010. En juin 2009, la Prepcom a décidé d'implanter le siège d'IRENA à Abou Dhabi et désigné la directrice générale, la Française H. Pélosse. D'autre part, elle a décidé de créer un centre technologique à Bonn et d'instaurer un bureau de liaison à

Vienne chargé des relations avec les organisations de l'ONU établies dans la capitale autrichienne.

1.3 Issue des négociations

Durant la phase préparatoire d'IRENA, la Suisse s'est investie en faveur d'une organisation simple mais efficace, sans formalités administratives excessives.

Par ailleurs, la Suisse a insisté sur la nécessité d'éviter toute redondance entre les travaux d'IRENA et ceux des organisations et réseaux internationaux déjà existants dans le secteur énergétique, parmi lesquels l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Banque mondiale et les banques régionales de développement, l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF), ainsi que les réseaux de représentants de gouvernements et de l'économie privée REN21 et REEEP. Le mandat d'IRENA est désormais clair: définir un programme de travail harmonisé avec celui d'autres organisations et se traduisant par la création d'une plus-value.

1.4 Aperçu du traité et contenu des Statuts

La version française des Statuts d'IRENA est annexée au présent message. Leur énoncé a été négocié au cours de trois rencontres préparatoires auxquelles la Suisse a participé. Sur bien des points, les Statuts sont inspirés de ceux d'autres organisations internationales. Ils définissent les buts, le champ d'application, les tâches, le statut de membre, les organes, le budget, ainsi que d'autres aspects formels ayant trait à l'Agence.

Les intérêts de la Suisse en sa qualité de membre de l'Agence sont respectés dans la mesure où chaque membre dispose d'une voix à l'Assemblée, l'organe suprême de l'Agence. Les décisions sont prises par consensus ou, dans certains cas limités, à la majorité, à condition qu'il n'y ait pas plus de deux voix opposées. Les aspects que la Suisse estime importants, tels que l'efficacité et la transparence de l'organisation, la coopération avec d'autres organisations internationales afin d'éviter les doublons inutiles, la non-discrimination de la grande hydraulique et la non-ingérence dans la politique énergétique nationale sont tous définis expressément dans les Statuts.

1.5 Appréciation

Avec l'Agence IRENA naît une nouvelle organisation qui jouera un rôle clé dans le développement et la promotion des énergies renouvelables concertés sur le plan international.

Le 21 février 2007, le Conseil fédéral a décidé de réorienter la politique énergétique de la Suisse sur quatre axes: renforcer les efforts déployés en matière d'efficacité énergétique, exploiter le potentiel des énergies renouvelables, développer et compléter les infrastructures, notamment dans le domaine des grandes centrales électriques et intensifier la coopération internationale dans le domaine énergétique. L'adhésion de la Suisse à IRENA se situe dans le droit fil de sa stratégie pour une politique énergétique extérieure. En effet, l'Agence contribue à la promotion des énergies renouvelables et peut accroître à long terme la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse.

La Confédération applique une politique exigeante en matière de durabilité. En mettant en œuvre la loi sur l'approvisionnement en électricité¹, avec l'introduction de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) et d'autres mesures d'encouragement, la Suisse poursuit des objectifs comparables à ceux de l'UE et de certains autres pays ambitieux en matière de politique des énergies renouvelables. Si elle veut préserver sa renommée dans ce domaine notamment, l'adhésion de la Suisse à IRENA constitue un avantage. Les technologies de l'environnement, technologies énergétiques incluses, sont un pilier essentiel de la Suisse en sa qualité de pôle de recherche et de technologies. Ses exportations technologiques dans le domaine des énergies renouvelables sont estimées à quelque 2 milliards de francs par an, et la tendance est en forte hausse. Les instituts et entreprises helvétiques ne pourront que tirer avantage des activités reconnues d'information et de diffusion d'IRENA. Sa focalisation géographique sur les pays en développement concorde avec la décision de 2008, selon laquelle le climat et l'énergie sont définis comme nouveau domaine d'activité principal de la coopération suisse au développement.

2 Commentaires sur différents articles

Art. I, let. B: L'article premier garantit le respect de la *souveraineté* de la Suisse: en effet, dans le cadre de ses activités, IRENA doit respecter les droits souverains de ses membres. D'autre part, l'*égalité* de la Suisse avec les autres membres de l'Agence est garantie.

Art. II: Sont définis à l'art. II les *objectifs* de l'Agence, qui visent notamment à encourager l'utilisation des énergies renouvelables. La prise en compte des priorités nationales permet d'éviter toute ingérence dans la politique énergétique de la Suisse.

Art. III: L'art. III définit les *formes d'énergie renouvelable* entrant dans le domaine d'activité d'IRENA. L'*énergie hydroélectrique* est mentionnée sans que la dimension de la centrale hydroélectrique – grande ou petite hydrauliques – ne soit précisée. Cette disposition est saluée par les Etats qui, comme la Suisse, s'opposent à une éventuelle discrimination de la grande hydraulique.

Art. IV, let. A: Les *activités* d'IRENA sont définies à l'art. IV, let. A. L'Agence entend apporter un soutien aux Etats membres en sa qualité de centre d'excellence. Afin d'exclure toute ingérence, IRENA ne fournit de conseils en matière de politique énergétique que si un Etat membre le demande.

¹ RS 734.7

Art. IV, let. B: Selon les dispositions de l'art. IV, let. B, IRENA s'engage à *allouer* ses ressources de manière à assurer une utilisation efficace et à éviter les *doublons inutiles* avec d'autres organisations – deux aspects pour lesquels la Suisse s'est tout particulièrement battue. Autre point important pour la Suisse: la *transparence* de l'Agence, garantie à l'art. IV, let. C.

Art. V: L'art. V définit le *programme de travail* de l'Agence. Ce dernier est adopté par l'Assemblée, au sein de laquelle la Suisse est représentée.

Art. VI: Aux termes de l'art. VI, l'*adhésion* à l'Agence est ouverte à tous les Etats membres de l'ONU. Le terme «organisations intergouvernementales d'intégration économique régionale» désigne l'UE.

Art. VIII: L'art. VIII définit les trois *principaux organes* d'IRENA, à savoir l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat. L'*Assemblée* se réunit une fois par an. Elle est l'organe suprême de l'Agence, et tous les membres y disposent d'une voix (cf. art. IX). Les décisions concernant le budget, le programme de travail, la surveillance financière et l'élection des membres du Conseil sont prises par consensus. Les décisions concernant les candidatures d'adhésion, le règlement intérieur de l'Assemblée et les comptes annuels sont prises par consensus ou avec tout au plus deux voix d'opposition; il en va de même pour le choix du siège et l'élection de la directrice générale.

Art. X: L'art. X est consacré à *Conseil*. Celui-ci est composé de 11 à 21 membres et se réunit deux fois par an. Compte tenu du turnus qui garantit une représentation géographique équitable, la Suisse pourra elle aussi être élue au sein du Conseil.

Art. XI: Les tâches du *Secrétariat* sont décrites à l'art. XI.

Art. XII: Les dispositions de l'art. XII traitent du *budget*, qui est essentiellement financé par les contributions des membres. Ces dernières sont définies sur la base du barème des quotes-parts des Nations Unies. Les membres ont par ailleurs la possibilité de verser des contributions volontaires. Dans le cadre de sa campagne pour l'obtention du siège, Abou Dhabi s'est engagé à verser chaque année 50 millions de dollars US pour des projets dans les pays en développement.

Par la suite, les art. XIII à XX traitent des points formels juridiques habituels des organisations internationales.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Hormis la contribution de membre, l'adhésion à IRENA n'a aucune incidence sur les finances de la Confédération. En vertu de la décision du Conseil fédéral du 13 mai 2009 concernant la signature des Statuts d'IRENA, la contribution de membre sera entièrement financée par le budget courant du DETEC (Office fédéral de l'énergie). La contribution budgétaire de la Suisse est établie sur la base du barème des quotes-parts des Nations Unies, déduction faite des Etats qui n'ont pas adhéré à l'Agence. Elle est exigible dès l'entrée en vigueur du traité. Le budget provisoire établi pour 2010 s'élève à 17,09 millions de dollars US. Après répartition du budget entre les membres actuels, la Suisse doit s'acquitter d'une contribution de quelque 243 000 dollars (soit environ 255 000 francs suisses). Il est prévu de porter le budget annuel à 25 millions de dollars dès 2011, ce qui – à nombre de

membres égal – augmenterait la contribution de la Suisse à 356 000 dollars (soit 370 000 francs suisses).

3.2 Conséquences sur les effectifs

Les obligations qui découlent du traité n'exigent aucune augmentation des effectifs. La collaboration au sein des organes d'IRENA peut être prise en charge par les effectifs actuels de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), responsable en la matière.

3.3 Conséquences sur la législation fédérale

L'adhésion n'entraîne aucune modification de la législation suisse.

3.4 Conséquences pour les cantons et les communes

L'adhésion n'a pas d'incidence sur les cantons et les communes.

4 Liens avec le programme de la législature

Le rapport sur le Programme de la législature 2007 à 2011 a été rédigé trop tôt pour que l'adhésion à IRENA ait pu y être intégrée. Celle-ci s'inscrit cependant dans le droit fil de la stratégie adoptée par le Conseil fédéral le 21 février 2007. La politique énergétique extérieure est l'un des quatre piliers de cette stratégie. L'adhésion répond également aux objectifs de la politique énergétique extérieure de la Suisse approuvée le 20 février 2008, laquelle prévoit le renforcement de la coopération au sein des organisations internationales, ainsi qu'un engagement international en faveur d'une énergie durable.

En ce qui concerne les projets et les activités de conseil concrets d'IRENA dans les pays en développement et les pays en transition, l'OFEN définira la position de la Suisse d'entente avec les services compétents de l'Administration fédérale, notamment le SECO et la Direction du développement et de la coopération (DDC).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La conclusion de traités internationaux relève de la compétence générale de la Confédération en matière d'affaires étrangères au sens de l'art. 54, al. 1, Cst. En vertu de l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral est compétent pour la signature et la ratification de traités qu'il soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale en la matière est quant à elle régie par l'art. 166, al. 2, Cst.

5.2 Forme de l'acte à adopter

IRENA est une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst. Selon les dispositions de cet article, les traités internationaux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale sont soumis au référendum facultatif.

5.3 Assujettissement au frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les crédits d'engagement qui occasionnent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être approuvés par la majorité des membres de chaque conseil. L'adhésion de la Suisse à IRENA entraîne une dépense annuelle de 200 000 à 400 000 francs. Elle n'est donc pas concernée par le frein aux dépenses.

5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions (LSu)

La contribution de la Suisse en sa qualité de membre d'IRENA suppose que la Confédération verse des fonds et fournisse une prestation à une organisation internationale ayant son siège à l'étranger. Les prescriptions de l'art. 2, al. 4, LSu ne s'appliquent que partiellement à ce type de prestations.

La contribution de membre de la Suisse, définie conformément aux Statuts d'IRENA (barème des quotes-parts des Nations Unies), ne laisse aucune marge d'appréciation.

Elle est financée au moyen d'un crédit budgétaire annuel auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

La signification et les perspectives de l'adhésion à IRENA s'inscrivent dans les objectifs à long terme de la Confédération tels qu'ils sont décrits au ch. 1.5.

L'art. IV B des Statuts d'IRENA garantit une allocation efficace des ressources: IRENA est tenue d'utiliser les ressources de manière efficace et d'éviter les doublons inutiles avec d'autres organisations.

En résumé, les principes de la loi sur les subventions sont respectés.