

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER (OCTOBRE 1973 - MARS 1974)

par M. Pierre MESSMER, membre de l'Institut

Le premier choc pétrolier survenu en octobre 1973, s'est manifesté par l'interruption temporaire des livraisons de pétrole en provenance du Moyen-Orient et par le quadruplement définitif des prix de ce pétrole. Ce fut un tournant dans l'histoire du monde après guerre, fin irrémédiable des temps faciles, de cette croissance rapide et continue qui avait duré trente années, "les trente glorieuses", selon la célèbre formule de l'économiste Jean Fourastié.

Situation du monde et de la France à l'automne 1973

Le monde est encore coupé en deux blocs hostiles séparés par un rideau de fer. En marge, un tiers monde formé de pays souvent pauvres et récemment décolonisés, s'efforce de ne pas prendre parti.

Les risques de guerre mondiale sont atténués du fait de la dissuasion nucléaire mais de nombreux conflits locaux subsistent, par exemple entre Israël et ses voisins arabes. C'est ici qu'éclate la guerre dite de Yom Kippour : les Egyptiens attaquent les lignes israéliennes sur la rive orientale du Canal de Suez, et après quelques succès initiaux sont repoussés puis vaincus par une contre-offensive. Tous les pays arabes ont pris parti pour l'Egypte ; par représailles les producteurs de pétrole, Irak, Koweït, Iran, Arabie Saoudite, Emirats, mettent l'embargo sur leurs exportations à destination de l'Europe Occidentale, sauf la France. Les prix passent de 2,9 à 11,6 dollars par baril entre novembre 1973 et janvier 1974, entraînant la hausse de toutes les matières premières.

En cette fin d'année 1973, la France est prospère. Le niveau de vie des Français s'élève rapidement : sur les deux années 72-73, le pouvoir d'achat du SMIC a augmenté de 19 % ! Il n'y a pas de chômage : le nombre des demandeurs d'emploi est inférieur à 500 000 et dans de nombreuses branches d'activité, l'automobile entre autres, le manque de main d'œuvre freine la production. Le commerce extérieur est en excédent et le budget de l'Etat en équilibre, ce qui paraît incroyable aujourd'hui.

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

La majorité conduite par le Premier Ministre, Pierre Messmer, a remporté les élections législatives de mars 1973 contre l'opposition de gauche rassemblée autour de François Mitterand. Mais le climat politique intérieur n'est pas bon. En effet, l'état de santé du Président de la République, Georges Pompidou qui souffre d'une maladie grave, la maladie de Waldenstrom, inquiète le pays et rend nerveux ceux qui prétendent à sa succession, messieurs Giscard d'Estaing et Chaban Delmas, les premiers. Longtemps discrète, l'aggravation est devenue patente lors de la rencontre du Président de la République avec le Président des Etats-Unis à Reykjavik, le 1^{er} juin 1973, sous les caméras des télévisions.

L'intelligence de Georges Pompidou est intacte et le restera jusqu'aux derniers jours mais son corps le fait souffrir et l'oblige à se ménager ; son caractère devient irritable. Il en résulte, pour le Premier Ministre, un surcroît de travail et de responsabilités... comme, aussi, de critiques.

Le choc pétrolier frappe la France au moment où le pays connaît une extraordinaire croissance économique mais où il va entrer dans une crise politique qui se prolongera au delà de l'élection présidentielle, après la mort de Georges Pompidou, le 2 Avril 1974.

Réactions françaises au choc pétrolier

La France est le seul pays d'Europe Occidentale à ne pas être menacé de disette pétrolière, au lendemain de l'embargo décidé par les pays arabes. Sa politique énergétique qui remonte à la troisième république la met à l'abri d'une rupture de stocks : une loi de 1928 impose en effet aux compagnies qui contrôlent le raffinage et la distribution de maintenir leurs stocks au niveau de trois mois de consommation.

La politique arabe du Général de Gaulle, après la fin de la guerre d'Algérie, nous a rapprochés des pays du Moyen-Orient et Georges Pompidou a sagement suivi la même ligne ; il a noué avec le Roi Fayçal d'Arabie des rapports confiants, à l'occasion d'une visite officielle que celui-ci a faite en France en 1973. J'ai moi-même connu le souverain en 1968 et il m'a donné plusieurs témoignages de son estime. Ces rapports personnels ne sont pas inutiles puisque l'Arabie fournit alors à notre pays 30 millions de tonnes de pétrole par an, environ 30 % de notre consommation.

Le roi m'avait dit que si je voulais, un jour, traiter une affaire importante, je devrais lui envoyer un messenger personnel. J'écarte donc les méthodes habituelles, missions diplomatiques, techniciens du ministère de

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

l'Industrie, etc... Je pratique la diplomatie secrète. Mon négociateur est l'ingénieur général de l'Estoile, directeur des affaires internationales au ministère des Armées ; il connaît les principaux dirigeants saoudiens pour avoir discuté avec eux d'importantes ventes d'armes et il est lié d'amitié avec plusieurs. Grâce à ses fonctions, ses voyages à Riyad bénéficient de ce que les services secrets appellent une "bonne couverture".

L'affaire est menée promptement : le 30 novembre 1973, les gouvernements français et saoudien signent un mémorandum, qui aurait dû rester secret, organisant entre les deux pays une coopération importante et de longue durée. La première application, quinze jours après, est un contrat cédant aux deux sociétés françaises Elf-Erap et C.F.P., désignées par l'Etat qui les contrôle, pour un prix raisonnable, 27 millions de tonnes de pétrole à livrer de 1974 à 1976.

De 1977 à 1990, un "grand contrat" était prévu comportant la fourniture à notre pays de quantités de brut allant de 35 à 60 millions de tonnes par an, la construction par la France d'une raffinerie de 10 millions de tonnes en Arabie, le transport des produits raffinés, des installations pétrochimiques, des recherches minières.

Le mémorandum, bientôt porté à la connaissance de Henry Kissinger, grâce aux nombreux agents que l'Amérique entretient en Arabie, est publié par le Secrétaire d'Etat, peut-être pour en empêcher l'exécution. Il critique vertement la France qui, dit-il, rompt la solidarité occidentale. Ses amis européens font chorus, un peu par jalousie à notre égard, un peu pour faire plaisir aux Etats-Unis, un peu dans la crainte que leur ravitaillement en pétrole, entièrement aux mains des sociétés anglo-américaines, ne soit perturbé.

Mais ces grandes sociétés pétrolières ne réagissent pas ou très peu. Les deux françaises, Elf-Erap et C.F.P.-Total, trouvent leur avantage dans une nouvelle politique qui leur assure, par des accords d'Etat à Etat, l'accès direct au brut saoudien. Les américaines et les anglaises affichent des regrets polis ; elles savent que leur oligopole sera un jour entamé et elles s'y sont préparées. Dans le mois qui suit la signature de l'accord franco-saoudien, le principal dirigeant d'une de ces sociétés vient m'offrir de prendre une part dans l'exécution du nouvel accord. C'est le signe que la France a gagné.

Nous ne pouvions pas nous limiter à assurer l'approvisionnement du pays. Une politique d'économies d'énergie était nécessaire pour des raisons psychologiques autant qu'économiques. Convaincre les Français que, dans leur propre intérêt, le gaspillage doit cesser, n'est pas facile.

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

Je m'y emploie le 30 novembre 1973, dans une allocution télévisée où j'annonce une série de décisions choisies en fonction de l'effet présumé sur l'opinion :

- Interdiction de la publicité lumineuse, de l'éclairage des vitrines et des bureaux inoccupés entre 22 heures et 7 heures.
- Fin des émissions de télévision à 23 heures sauf les samedis, dimanches et fêtes.
- Economie de chauffage.
- Limitation de la vitesse automobile, renforcée

Ces mesures, moins spectaculaires que l'interdiction de circuler en voiture le dimanche décrétée par certains de nos voisins européens, se révèlent relativement efficaces.

Pendant les quatre premiers mois de 1974, la consommation française de produits pétroliers tombe de 38,365 millions de tonnes à 33 127 millions, soit une diminution de 13,6 %, les produits les plus économisés étant les fuels domestiques, le fuel lourd et l'essence auto.

Même en tenant compte du surstockage de la fin 1973, par crainte de pénurie, et d'une température hivernale assez clémente, l'économie est certaine.

Pour convaincre nos compatriotes de préférer les transports en commun à leur voiture individuelle, il faut plus que des exhortations officielles et l'augmentation du prix de l'essence. S'ils choisissent le T.G.V., c'est à cause de sa vitesse et de son confort.

Jean Blancard, qui vient de prendre les fonctions nouvelles, rattachées directement au Premier Ministre, de délégué général à l'énergie, s'est rallié au projet de T.G.V. Paris-Lyon peaufiné par la S.N.C.F. qui n'arrive pas à le faire approuver, malgré les efforts du Président Ségalat. Habilement, Jean Blancard me demande de l'inscrire à l'ordre du jour du conseil restreint du 5 mars 1974, au titre des économies d'énergie. Le projet, présenté à la fin du conseil qui a duré trois heures, passe sans discussion.

On remarquera que Georges Pompidou et le gouvernement que je dirige ont arrêté la politique énergétique de la France sans se concerter avec la Communauté européenne, ni les Etats-Unis, malgré les démarches insistantes de nos voisins et alliés.

Notre attitude s'explique par la situation particulière de notre pays dans cette crise. Dans l'immédiat, en raison de sa neutralité dans le conflit

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

israélo-arabe, la France n'est pas visée par l'embargo sur les livraisons de pétrole qui frappe ses voisins. Pour l'avenir, le choix que nous avons été seuls à faire d'un recours rapide, massif, systématique à l'énergie nucléaire nous sépare de ceux qui s'accrochent au pétrole et au charbon.

Pourquoi aurions-nous renoncé à une sage politique étrangère et à une bonne politique industrielle ?

Une politique de l'énergie à long terme

La fonction de tout gouvernement est de répondre à l'urgence. Son devoir est, plus encore, de préparer l'avenir.

La sécurité, l'économie exigent que la France soit aussi indépendante que possible pour la production d'énergie.

De ce point de vue, la situation était plutôt mauvaise en 1973 : la production nationale de charbon déclinait irrémédiablement, l'équipement hydroélectrique de nos grands fleuves était presque achevé, la recherche d'hydrocarbures en métropole continuait de décevoir.

Seule nous restait ouverte la voie de l'énergie nucléaire. Ministre des Armées pendant plus de neuf ans, je m'étais beaucoup impliqué dans les programmes nucléaires militaires ce qui m'avait bien préparé au nucléaire civil.

Je n'avais pas attendu la guerre du Kippour pour me décider en faveur de l'énergie électronucléaire. Le comité interministériel du 22 mai 1973, cinq mois avant la crise du Proche-Orient, avait proposé et j'avais accepté d'accélérer et d'accroître le programme de centrales électronucléaires prévu au VI^e plan, en le portant de 8 000 à 13 000 mégawatts pour la période 1972-1977.

Un autre comité interministériel approuve le projet d'usine de séparation isotopique Eurodif de Tricastin, destinée à assurer l'approvisionnement des futures centrales en uranium enrichi, leur combustible. Aussitôt, nos partenaires, belge, espagnol, italien, confirment leur participation.

Le quadruplement du prix du pétrole justifiait, a posteriori, notre décision et nous poussait à aller au-delà, pas seulement par souci de l'indépendance nationale. La principale objection faite aux centrales

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

nucléaires – si l'on met à part l'opposition écologiste, qui est de principe – tient au prix du kilowatt-heure qu'elles produisent. La flambée des prix du pétrole réduit la force de cette objection qui ne survit pas au deuxième choc pétrolier, à la fin des années soixante-dix.

C'est pourquoi, après de nouveaux calculs et de sérieuses discussions, le conseil restreint tenu à l'Élysée le 5 mars 1974, moins d'un mois avant la mort de Georges Pompidou, décide d'accélérer la réalisation du programme de production d'électricité nucléaire. Les 13 000 mégawatts prévus pour être réalisés de 1972 à 1977 seraient entièrement engagés avant la fin de 1975. Ultérieurement, les investissements d'E.D.F. seraient poursuivis au même rythme correspondant à l'engagement de 50 000 mégawatts nucléaires de 1974 à 1980. Dès le lendemain, j'annonce à la télévision ce programme nucléaire que j'ai l'intention de soumettre au Parlement dès la rentrée. C'est ce qu'on a appelé **le plan Messmer**.

Effets du choc pétrolier sur l'économie nationale

Face à la crise de l'automne 1973, la première réaction du Président de la République et de son gouvernement a été d'amortir le choc. Il n'était pas interdit d'espérer qu'après un mauvais moment, la France retrouverait, un peu amoindrie peut-être, la croissance qu'elle connaissait depuis vingt-cinq ans. On pourrait donc éviter de demander aux Français des sacrifices auxquels rien ne les avait préparés. Georges Pompidou avait négocié lui-même les accords de Grenelle. Il pense que les salariés n'accepteront pas sans réagir une amputation de leur pouvoir d'achat et il garde dans l'esprit le souvenir de l'agitation de 1968 qui n'a pas été seulement estudiantine.

Dans ces conditions, ce sont les entreprises qui vont payer.

Le mécanisme est simple en économie dirigée. Les coûts de production augmentent du fait de la hausse inévitable des cours du pétrole et des autres matières premières et du fait aussi de l'augmentation des salaires indexés sur les prix à la consommation. Mais, en même temps, la réglementation et le contrôle des prix, encore en vigueur, interdisent aux entreprises de répercuter sur leurs prix de vente toute la hausse de leurs coûts de production. Leurs marges sont donc laminées ; ne gagnant plus d'argent, elles cessent d'investir.

Le choc pétrolier a été amorti, mais la France va entrer dans une récession durable qu'aggravera **la relance intempestive** décidée en 1975 par Valéry Giscard d'Estaing. Nous avons retardé l'échéance mais le prix à payer a été plus lourd.

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

S'agissant de la monnaie, la sortie du Serpent monétaire s'imposait. En décembre 1973, les pays européens se sont accordé un délai de six mois pour mettre au point des politiques conjoncturelles communes en matière fiscale et budgétaire. Durant cette période, les variations de prix des matières premières, et principalement du pétrole, sont telles que chaque pays pense d'abord à lui-même. La construction monétaire, réalisée au mois de mars précédent, est vulnérable et risque de devenir dangereuse : comment seraient utilisées les réserves de change de la Banque de France ? Pour défendre la parité du franc face au D.M., ou pour régler la facture pétrolière ?

La première réponse n'aurait convaincu personne et surtout pas les spéculateurs : en septembre, nous avons perdu 2 milliards d'unités de compte sur les 7 en réserve ; en janvier, nos partenaires ont refusé une réévaluation du prix de l'or pour régler les soldes des transactions entre banques centrales européennes, ce qui nous aurait laissé plus de facilités en raison de l'importance de notre stock d'or. Le 19 janvier 1974, **le franc devient flottant** et la France recommence à emprunter à l'extérieur pour équilibrer le marché des changes. Le 7 février, un emprunt de 1,5 milliard de dollars, lancé sur le marché des eurodevises, est rapidement souscrit.

Une semaine après la décision de flottement du franc, la décote va atteindre 5 % et se maintenir à ce niveau durant toute l'année. En clair, cela signifie que la France a dévalué sa monnaie de 5%. En avril 1974, le cours des principales devises s'établit en moyenne mensuelle :

- Dollar	4,87 francs
- Mark	1,89 franc
- Livre anglaise	11,59 francs

Dans le chapitre de mes mémoires consacré à cet événement j'ai exposé **les réactions du Ministre des Finances** et du Commissariat au plan. Le premier s'est efforcé d'amortir le choc en remettant à plus tard les inévitables sacrifices à consentir. Ce n'était pas une erreur mais un choix délibéré de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing qui pensait déjà à sa candidature présidentielle. Quant **au Plan**, dans un rapport ruisselant d'autosatisfaction, sa première conclusion a été qu'il ne fallait rien changer, et surtout pas le VI^e Plan arrivé alors à mi-parcours. Dès lors, ma confiance dans les planificateurs a beaucoup diminué : ils peuvent être utiles par temps calme mais il vaut mieux se passer de leurs conseils quand une tempête se lève.

*
* *

S'il est vrai que "gouverner c'est prévoir", personne n'avait prévu le quadruplement brutal du prix du pétrole, ni en France ni à l'étranger. Mais gouverner, c'est aussi et surtout réagir comme il faut aux événements

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

imprévus. Est-ce que le gouvernement que je dirigeais a réagi correctement, fin 1973 et début 1974, à l'événement imprévu ? Le recul du temps permet de répondre.

S'agissant de l'économie, la fiscalité, la monnaie, nos décisions allaient **dans le bon sens mais elles ont été trop timides et trop dirigistes**. Le dirigisme tenait à notre esprit planificateur : depuis 1945, presque trente ans, le Plan était considéré comme une vache sacrée par tous les politiques. Les uns (gaullistes) y voyaient une "ardente obligation", tandis que les autres (socialistes, communistes) espéraient en faire le moteur des transferts sociaux ; pour la puissante cohorte de la fonction publique, le Plan était l'instrument de son contrôle sur l'économie nationale. A l'événement qui rendait irrémédiablement caduc le Plan en cours, on répondait par un nouveau Plan. Cette réaction, en apparence logique, était néfaste : la flambée des prix du pétrole et bientôt des matières premières devait entraîner des conséquences tellement nombreuses, complexes et même contradictoires que personne ne pouvait les mesurer d'avance. Seuls, des acteurs économiques, libres de leurs décisions, seraient capables de réagir en fonction du marché. J'avoue que je n'en ai pas eu conscience sur le moment. J'étais aussi favorable au Plan que la plupart des responsables : ma longue pratique de la nécessaire planification militaire m'avait **mal préparé à la remise en question de la planification économique**.

Trop dirigistes, nos décisions ont été aussi trop timides. La conséquence inéluctable du choc pétrolier, pour les pays qui ne produisent pas de pétrole, comme la France, ne pouvait être que la diminution du niveau de vie, au moins temporairement. Nous l'avons refusée, n'acceptant qu'un ralentissement de la croissance, alors très forte.

Quoi qu'il en soit, cette politique de "refroidissement modéré", décidée au printemps 1974, n'a pas eu le temps de produire ses effets quand lui succédera, en 1975, une vigoureuse politique de "relance", telle que **la hausse des prix s'installera** aux alentours de 10 % pendant les années suivantes alors qu'elle régressait de moitié chez nos voisins.

Mais, s'il s'agit du **problème de fond** qui est de rendre la France moins dépendante des importations de pétrole, nous avons donné la **bonne réponse** par notre programme électronucléaire et nous avons été le seul grand pays à le faire.

Bonne réponse du point de vue technique, puisque nos centrales fonctionnent bien et avec une bonne disponibilité ; parce qu'elles n'ont pas connu, à ce jour, d'incident et d'accident menaçant la sécurité.

UN PREMIER MINISTRE DANS LE PREMIER CHOC PÉTROLIER

Bonne réponse, **du point de vue économique**, puisque le prix de revient du kilowatt-heure nucléaire est inférieur au prix du kilowatt-heure fuel ou charbon.

Des six mois qui ont suivi le choc pétrolier, je garde le souvenir d'une tension intellectuelle et morale extrême : les graves décisions à prendre, la maladie du Président de la République, les intrigues des candidats à sa succession, la pression des média. Tout cela me conduira à démissionner pour former un nouveau gouvernement, plus restreint, le 27 février 1974.

Aujourd'hui, avec le recul du temps, il est permis de porter un jugement : dans ses **décisions pour le court terme**, le gouvernement que je dirigeais n'a pas toujours été bien inspiré. Mais **pour le long terme**, les centrales électro-nucléaires, le TGV, le renforcement de la limitation de vitesse sur les routes sont mieux qu'une simple réponse au choc pétrolier ; ce sont des pièces essentielles de la modernité française.