

Copie verte

s.C.41.107.6
 s.C.41.103.(3)(21) - ZW/hz

Berne, le 25 mars 1974.

s.C.41.103.3.(70)

s.C.41.790.2.11

p.C.2290(872)

Note au Chef du Département

P E T R O L E

I. Séquence des principaux événements pétroliers en 1974

Rome 18 - 19 janvier

- Réunion des Ministres du Comité des 20 du FMI.
Ils constatent qu'il est impossible et inopportun d'essayer de s'entendre sur une réforme monétaire globale qui ne résisterait pas aux bouleversements des relèvements de prix du pétrole.
- Deux Ministres (l'Américain et l'Allemand) qualifient d'insupportable le niveau du prix du pétrole.

Washington 11, 12 et 13 février

- Les Ministres des Affaires étrangères de 13 pays (USA, Canada, CEE, Japon, Norvège) flanqués parfois de leurs collègues des finances, de l'énergie ou de l'économie se réunissent pour préparer un dialogue entre pays consommateurs et producteurs.

- A l'issue des péripéties connues (France-Etats-Unis) et de l'éclatement de la position communautaire, la France ne souscrit pas à l'intégralité du communiqué de presse de la Conférence de Washington. Elle décidera subséquemment de ne pas participer à la continuation de cette conférence.

- Le communiqué de presse établit un programme d'activité d'ensemble comprenant notamment :
 - a) dans les domaines énergétiques
 - i] conservation de l'énergie et freinage de la demande;
 - ii] système d'allocation des disponibilités en pétrole pendant les périodes d'urgence et de pénurie;
 - iii] accélération de la mise au point de sources d'énergie supplémentaires de manière à diversifier les fournitures d'énergie;
 - iv] accélération des programmes de recherche et de mise au point dans le domaine énergétique par l'intermédiaire d'efforts internationaux de coopération.

b) dans les domaines économiques et monétaires

La Conférence entend donner un nouvel élan aux travaux du FMI, de la Banque mondiale et de l'OCDE.

- 3 -

c) dans le domaine de l'aide au développement,

les pays s'engagent à faire des efforts pour maintenir et élargir le flux de leur aide.

- La continuation des travaux de la Conférence de Washington est confiée à un groupe de coordination dirigé par de hauts fonctionnaires. Sa tâche consiste à :

- i] surveiller et mettre au point les travaux qui pourraient être donnés aux organisations existantes;
- ii] établir les groupes de travail ad hoc pour entreprendre les tâches pour lesquelles aucun organisme adéquat n'existe;
- iii] diriger la préparation d'une conférence des pays consommateurs et des pays producteurs qui devrait se tenir le plus tôt possible.

Washington 24 février 1974

- Le groupe de coordination créé par la Conférence de Washington tient sa première session. Il répartit les tâches économiques et monétaires entre organisations existantes comme suit :

L'OCDE reçoit :

- i] l'étude des politiques économiques intérieures ayant des effets perturbateurs sur le plan international;
- ii] l'élimination des politiques ayant des effets perturbateurs sur le plan international en matière de contrôle des changes et d'intervention sur le marché des changes;
- iii] l'étude de la suppression accélérée des restrictions aux mouvements de capitaux internationaux.

Le Comité des 20 et le FMI se voient notamment attribuer :

- i] l'élimination des restrictions commerciales à des fins de balances de paiement;
- ii] l'étude du rôle de gestion élargi à ménager aux pays producteurs de pétrole dans le cadre du FMI;
- iii] l'élaboration d'un système de prêts à court et à moyen terme consentis par les producteurs de pétrole aux pays moins développés non producteurs de pétrole;
- iv] l'utilisation élargie des facilités du FMI compte tenu de l'accroissement de l'incertitude financière internationale, etc.

Bruxelles 8 - 9 mars

- Les Ministres des Affaires étrangères de la CEE relancent l'idée d'un dialogue entre la Communauté et les pays arabes.

Paris 12 mars

- Réunion du Comité du pétrole de l'OCDE.
En exécution des "directives" de Washington, il crée trois groupes ad hoc :
 - i] développement accéléré des sources d'énergie classiques;
 - ii] conservation de l'énergie et limitation de la demande (la Suisse a réussi avec peine à en faire partie);
 - iii] répartition des approvisionnements de pétrole en temps de crise et de pénurie grave;
- La France souhaite en outre la création de deux groupes ad hoc supplémentaires (recherche et développement de nouvelles sources d'énergie; examen du rôle des compagnies pétrolières internationales). Malgré une approbation tacite générale, ces deux groupes sont créés le lendemain à Bruxelles sous l'égide du Groupe de coordination de Washington.

Bruxelles 13 - 14 mars

- Le Groupe de coordination crée les groupes ad hoc suivants :
 - i] organisation de la coopération internationale dans le domaine de la production de l'uranium enrichi;
 - ii] recherche et développement de nouvelles sources énergétiques;
 - iii] rôle des compagnies pétrolières.

- Le Groupe de coordination se réserve la compétence concernant :
 - i] les relations entre pays producteurs et consommateurs;
 - ii] les relations avec les pays en voie de développement non producteurs de pétrole;

Vienne 16 - 17 mars

- Réunion de l'OPEP et de l'OPAEP.
Les Ministres gèlent le prix du pétrole pour trois mois, lèvent l'embargo envers les Etats-Unis et laissent à la décision individuelle des pays le problème du relèvement de la production au-delà du niveau de septembre 1973.

Alger 22 - 23 mars

- L'Algérie propose à la France un renforcement de la coopération des pays du bassin Nord et Sud de la Méditerranée.

New York 8 avril

- Suggérée tout d'abord par la France, reprise et développée ensuite par l'Algérie, la convocation de l'Assemblée générale des Nations Unies est acquise. Elle examinera non seulement les problèmes du pétrole mais aussi ceux des matières premières.

II. Enseignements de la séquence des événements pétroliers

Avertissement :

L'aspect purement politique du problème n'est pas traité ici. Le Service économique et financier n'ayant pas de compétences dans ce domaines.

- A. La Conférence de Washington et sa continuation parachèvent les efforts des Etats-Unis pour reconquérir leur suprématie atlantique déjà regagnée dans les domaines économiques et monétaires.

Cette conférence est leur produit. Ils ont choisi les pays à inviter, fixé la date de la réunion, établi l'ordre du jour, conçu les documents de base, indiqué les groupes de travail ad hoc à créer pour les tâches nouvelles et redistribué les compétences entre organisations existantes.

- B. Le groupe de coordination créé à Washington est en quelque sorte une super-organisation internationale qui dispose des autres même si leur composition diffère. Ainsi l'OCDE travaille des matières dont le produit sera valorisé par le groupe de coordination et les Etats-Unis.

Cette organisation du travail fait que le centre de gravité des travaux énergétiques réside désormais chez les 12.

- C. Cette évolution, que nous avons pressentie dès avant la Conférence de Washington, s'est poursuivie inéluctablement malgré nos efforts pour redonner à l'OCDE un rôle plus important.

Notre échec dans cette tentative provient de ce que nous avons été pratiquement seuls à défendre l'OCDE; son Secrétaire général s'est mal battu et nos principaux partenaires-OCDE ne partageaient pas nos préoccupations sachant, de par leur appartenance à d'autres organisations, qu'ils seraient associés aux travaux quelle que soit l'enceinte où ils seraient effectués.

- D. La Conférence de Washington et sa continuation montrent que les Etats-Unis entendent traiter les problèmes importants et urgents dans une composition très restreinte.

Ils avaient initialement invité les seuls neuf pays du Groupe à haut niveau du Comité du pétrole de l'OCDE. Sur insistance de la France, pour que tous les pays de la Communauté soient à Washington, le nombre des invitations

a été porté à 13.

Cette prédilection américaine pour les groupes restreints n'est pas nouvelle. Elle est seulement réaffirmée avec plus de force. Ainsi, voici deux ans, elle était déjà bien évidente lors de la création à l'OCDE du Comité exécutif en session spéciale; elle a prévalu dans les travaux monétaires à l'occasion des rencontres quasi-secrètes des 5 ministres des finances; elle réapparaît sous la forme d'approches auprès de trois ou quatre pays dans le domaine des crédits commerciaux. Le trait inquiétant des groupes restreints est que nous n'en serons jamais et que nous n'avons souvent pas non plus la possibilité de compenser institutionnellement ce handicap du fait de notre non appartenance à nombre d'organisations régionales ou internationales.

- E. La réunion des Ministres de l'OPEP et de l'OPAEP à Vienne (17-18 mars) a fait apparaître parmi les pays arabes plus de discorde qu'à l'ordinaire. Ces signes reflètent en partie l'effet des pressions exercées sur les pays arabes par la diplomatie américaine.

Ainsi s'explique l'absence d'unanimité concernant les décisions prises: la levée de l'embargo envers les seuls Etats-Unis (non les Pays-Bas) - accordée provisoirement par certains pays, définitivement pas d'autres - a été arrêtée par l'OPAEP moins la Libye; la reprise de la production de pétrole de l'OPAEP est laissée à l'appréciation de chaque pays; même gel du prix du pétrole pour trois mois s'analyse comme un compromis pas très éloigné de l'échec entre tenants de la hausse et partisans de la baisse.

Cette réunion, même si elle nous donne un temps de répit, ne lève pas l'incertitude quant aux quantités et prix de l'approvisionnement pétrolier des pays consommateurs. Le niveau du prix dépendra pour une bonne part de l'augmentation de la production de l'Arabie Saoudite. Même si le Roi Faïçal estime que le prix actuel est trop élevé, il ne pourra pas - pour des raisons politiques - relever la production au point de provoquer un effondrement des prix.

Cette constellation implique donc, pour les pays consommateurs, la nécessité de continuer à coopérer étroitement pour être si possible prêts à toute éventualité.

- F. Il n'est pas exclu que la session extraordinaire des Nations Unies, le mois prochain, renforce chez les pays producteurs de matières premières la prise de conscience de ce qu'ils sont à même d'atteindre en se cartellisant.

C'est pourquoi notamment les développements de cette Assemblée sont à suivre attentivement.

III. Conséquences pour la Suisse

- A. Nous sommes très isolés en ce qui concerne les développements internationaux des problèmes énergétiques et des matières premières. Nous avons déjà attiré votre attention sur ce point par notre note du 27 février 1974.

- B. Au regard de cet isolement, il apparaît qu'aucun des pays représentés au Groupe de coordination n'a une situation et des intérêts proches des nôtres. Ils ne peuvent donc pas se substituer à nous dans la représentation de notre position.
- C. Notons que l'association des consommateurs constituée par le Groupe de coordination comprend plusieurs des grands producteurs mondiaux de pétrole et de gaz naturel (Etats-Unis, Canada, Norvège, Royaume-Uni, Pays-Bas), que ce groupe héberge toutes les compagnies pétrolières internationales, que sa dépendance relative à l'égard du pétrole est généralement moins grande que la nôtre et qu'il dispose de moyens de pression envers l'OPAEP.
- D. Ces éléments nous imposent une vigilance accrue et une affirmation plus dynamique de notre présence.

Service économique et financier



IV. Esquisse d'un plan d'action pour affirmer notre présence

A. Les structures existantes dans notre Département sont inadéquates pour traiter le problème de l'énergie et des matières premières aussi globalement que possible. Plusieurs services qui s'en occupent n'ont pas l'occasion de se rencontrer régulièrement de sorte que leur apport est souvent perdu et que personne n'est à même de faire la synthèse du problème au Département.

Il convient donc de créer une structure ad hoc, sous forme d'un groupe de travail souple, pas trop nombreux ni à trop haut niveau.

Nous préconisons de le composer comme suit sans que nécessairement chaque service participe à chaque réunion:

- Secrétariat politique pour les aspects macro-politiques
- Directions politiques I et II pour les aspects micro-politiques
- Direction des Organisations internationales pour les aspects des Nations Unies
- Direction du droit international public pour les aspects des transports aériens, maritimes et du droit de la mer
- Délégué à la coopération technique pour les aspects de l'aide au développement
- Bureau de l'intégration pour les aspects touchant au Marché Commun
- Service économique et financier pour les aspects relatifs à l'économie, les finances et l'OCDE

Ce groupe de travail pourrait avoir pour mandat de :

- suivre et échanger régulièrement des informations sur l'énergie et les matières premières pour saisir le plus grand nombre de facettes de ces problèmes;
- faire des rapports de synthèse et assurer la communication de l'information au sein du Département, à nos missions diplomatiques voire aux autres administrations fédérales.

La procédure de travail doit être souple. Elle pourrait consister en une réunion hebdomadaire ou bi-mensuelle au cours de laquelle chacun communiquerait, sous une forme analytique, les informations de sa compétence; un collaborateur serait chargé d'en faire la synthèse. Il appartiendrait au Président du groupe de la communiquer si sa substance en vaut la peine. Au départ, le groupe de travail devra rassembler des informations politiques et les dépouiller. Cette partie de l'ouvrage doit être dirigée essentiellement par le Président du groupe de travail.

Ce travail de base effectué, des séances de discussions, à plus haut niveau, pourraient examiner le problème d'ensemble afin de donner une impulsion politique aux travaux du groupe.

Dans une phase ultérieure également, il conviendrait de s'assurer que des représentants du groupe de travail du DPF soient invités aux réunions d'autres départements,

de la Division du commerce en particulier, qui pourraient également être associés à certaines discussions du groupe DPP. Cet aspect des choses est à négocier à haut niveau.

Cette procédure permettrait de suivre les problèmes de l'énergie et des matières premières plus précisément et nous conduirait à avoir une vue plus claire de nos objectifs. Ceux-ci pourraient aussi être adaptés plus rapidement, compte tenu de l'évolution de ces questions.

- B. Au plan international, la Suisse doit se montrer plus active.

Nous avons fait ce que nous pouvions à l'OCDE. En dépit du rôle relativement estompé, que cette organisation jouera dans les domaines économiques et monétaires, nous devons continuer à nous y montrer actifs et faire en sorte qu'elle soit bien placée lorsque la deuxième phase se présentera.

Nous avons vu que nous ne sommes pas seuls à ne pas avoir été invité à Washington. Les pays neutres partagent notamment notre sort. Il nous semble que l'AELE est un forum adéquat pour consulter régulièrement ces pays et, au besoin, définir une attitude commune soit sur des éléments spécifiques du problème soit sur une politique plus générale.

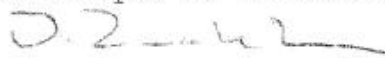
- 15 -

Les Nations Unies se réuniront le 8 avril. C'est un point de rencontre et de contact à ne pas négliger même s'il ne s'agit que de faire du travail de coulisse. Il nous incombe de décider, sans tarder, si nous voulons y déléguer quelqu'un du Département. Nous y sommes acquis pour notre part. Si ce point de vue n'est pas partagé, il conviendrait d'organiser un canal d'information fonctionnant dans les deux sens avec notre Observateur à New York car si nous voulons de lui un travail utile, il faudra le documenter et diriger sa quête d'information en fonction de nos besoins.

Restent, à part ces contacts multinationaux, les relations bilatérales. La Division du commerce et nous-mêmes avons confié bien des tâches à nos ambassades. Leur entremise a généralement satisfait nos besoins. Nous pouvons cependant nous demander si une délégation de la capitale ne pourrait pas compléter ce travail en rendant visite à un certain nombre de pays. On peut imaginer des missions auprès des pays consommateurs et producteurs. Même si le résultat à en attendre ne devait pas être immédiat, ce travail permettrait de rappeler notre présence, de maintenir un climat de confiance et de connaître mieux les intentions des principaux protagonistes.

Jusqu'à présent nous nous en sommes trop remis à l'initiative des autres.

Service économique et financier



J. Zwahlen