

Berne, le 29 juillet 1974.

Etat de la question du pétrole au plan international

Son contexte économique et financier général

en juillet 1974

I. Elements de base pour l'analyse

L'analyse est à faire à partir des considérations principales suivantes :

1. Pénurie

Comme en ce moment l'offre de pétrole - à forte teneur en soufre - excède la demande, la menace de pénurie, préoccupation majeure de l'hiver dernier, s'est quelque peu estompée. Toutefois sa réapparition n'est pas à écarter en raison notamment :

- a) des nombreux problèmes politiques qui subsistent au Moyen-Orient, lesquels pourraient à nouveau déboucher sur des réductions de production et des embargos généralisés ou sélectifs;
- b) du réaménagement délicat des relations sur le marché du pétrole entre Etats producteurs, compagnies pétrolières internationales et pays consommateurs;
- c) d'une défection des installations (raffineries, oléoducs, etc.) pouvant créer un état de pénurie au niveau régional en tout cas.

Du côté des consommateurs, la vigilance reste donc de mise. Mieux, le répit est à valoriser pour poursuivre la réflexion et l'élaboration de mesures tant au plan national qu'international. Ces mesures doivent notamment porter sur la conservation de l'énergie, la limitation de la demande, la réduction du gaspillage, la répartition du pétrole en temps de crise et de pénurie grave, le développement d'autres sources d'énergie conventionnelles, etc.

2. Prix

D'octobre 1973 à janvier 1974, le prix du pétrole a quadruplé. Même si l'inflation qui sévit tend à le relativiser en chiffres absolus, beaucoup d'indices donnent à penser qu'il ne retombera pas beaucoup au-dessous de son niveau actuel. Le mécanisme de formation de son prix ne dépend en effet plus guère d'un arbitrage du marché mais de décisions cartellaires qui se sont avérées très efficaces jusqu'ici. Il ne faut pas oublier non plus que la part de pétrole appartenant en propre aux compagnies internationales dans les sociétés d'exploitation - celui qui est le meilleur marché - continuera de se réduire.

La dimension financière du problème du pétrole, dont nous commençons seulement de percevoir les manifestations déséquilibrantes, suppose aussi une surveillance étroite des économies des pays consommateurs, une concertation suivie au plan international en ce qui concerne le financement des déficits courants, le recyclage des pétrodollars et l'élaboration de mécanismes destinés à aider les pays les plus durement touchés, qu'ils soient industrialisés ou en voie de développement.

D'autres considérations sont aussi à garder à l'esprit dans l'analyse de la question du pétrole :

1. La dépendance du monde industrialisé à l'égard du pétrole restera très forte jusqu'en 1985, quelle que soit la rigueur des mesures prises pour la réduire. D'ailleurs, plus la reconversion à d'autres formes d'énergie sera rapide, plus les coûts en seront élevés. Les bénéfices à en attendre surpasseraient-ils dans cette hypothèse l'affaiblissement encore plus net qui ne manquerait pas d'en résulter pour des économies déjà relativement ébranlées ? La question mérite d'être posée.
2. Le contrôle grandissant des pays producteurs sur leurs ressources pétrolières suppose qu'aux motivations de vente dictées autrefois par l'économie de marché s'adjoindront de plus en plus des incitations fournies par des réflexions de développement économique et des choix politiques.
3. Le rôle des compagnies pétrolières multinationales est déjà différent de celui qui fut le leur dans leurs relations avec les pays producteurs. Elles traiteront toujours plus avec des organismes publics et des sociétés nationales aussi bien dans les pays producteurs que consommateurs. En dépit des critiques souvent émotives dont elles sont l'objet, leur existence n'en demeure pas moins primordiale en raison de leur know how, activités offshore, énormes possibilités d'investissements, efficacité dans la distribution à l'échelle mondiale, sécurité et diversification des approvisionnements, etc.

4. Le brusque éveil à la crise du pétrole, l'hiver dernier, a relancé à vive allure la prospection dans toutes les régions du monde. A terme, cette activité, qui porte déjà certains fruits, diversifiera les zones de production et assurera une plus grande sécurité des approvisionnements.

II. Avancement des travaux internationaux en matière de coopération des pays industrialisés dans le domaine pétrolier

1. Trois instances internationales, de composition universelle ou suprarégionale, travaillent à titre principal les problèmes pétroliers sous l'angle de la coopération. Ce sont :
 - a) le FMI et le Comité des 20, jusqu'à sa dissolution survenue le 13 juin dernier;
 - b) l'OCDE
 - c) le Groupe de coordination issu de la Conférence énergétique de Washington de mi-février dernier.

Faisons le point des principaux travaux pétroliers de chacune de ces organisations.

a) Le FMI et le Comité des 20

i] Le mécanisme pétrolier temporaire (oil facility)

Ce mécanisme sera mis en vigueur prochainement. Il est destiné à aider les pays membres les plus touchés, moyennant l'acceptation de certaines conditions,

à faire face à l'incidence sur leurs balances des paiements du renchérissement du pétrole. Le capital de dotation est d'environ DTS 3 milliards pour 1974. Un montant supérieur est escompté pour 1975. Les prêts sont accordés pour une durée de sept ans au maximum. Ils portent un intérêt de 7 % l'an.

ii] L'élimination des restrictions commerciales à des fins de balance des paiements

Les 12 et 13 juin, les ministres du Comité des 20 se sont engagés, à titre volontaire, à ne pas introduire ni à intensifier des mesures en matière d'échanges ou d'opérations courantes à des fins de balance des paiements sans que le Fonds ait constaté qu'il existe une justification de balance des paiements pour de telles mesures. Cette déclaration, qui prendra effet lorsque des membres représentant 65 % du Fonds l'auront acceptée, est prévue pour une durée initiale de deux ans, reconductible.

iii] Révision des quotes-parts

Les travaux sur la révision générale des quotes-parts devraient aboutir notamment à ménager aux pays producteurs de pétrole un nombre de voix plus élevé et, partant, un rôle de gestion élargi. On parle de l'échéance de février 1975 pour la révision des statuts du FMI que postulent ces travaux.

b) L'OCDE

A part les problèmes économiques et financiers dont il est question sous IV, trois groupes de travail de l'OCDE sont en fonction :

i] Développement accéléré des sources d'énergie classiques

Ce développement se heurte à des obstacles divers dont certains pourraient être surmontés par une définition plus précise des politiques énergétiques nationales.

Voyons la nature de ces obstacles :

- Obstacles techniques et industriels

Le marché connaît une pénurie d'équipements et de matériel hautement spécialisés en raison de la forte demande suscitée par la crise énergétique de l'hiver dernier, les conditions de prospection difficiles dans les régions glaciaires et les forages en eau profonde. De même, la main d'oeuvre qualifiée fait défaut, allongeant les délais de mise en exploitation de nouvelles ressources énergétiques.

- Obstacles financiers

Les nouvelles zones d'exploration pétrolière impliquent des investissements beaucoup plus considérables que dans les pays du Moyen-Orient. En dehors du fait que les ressources en capital

sont très inégalement réparties, les investisseurs hésitent à faire des mises de fonds face à l'incertitude liée au rendement du capital. Il suffirait en effet que d'autres sources énergétiques, moins chères, deviennent disponibles entre-temps pour que l'investissement devienne non-économique. Pour prévenir ce risque, on discute de la possibilité de protéger ce genre d'investissement contre l'importation de nouvelles ressources énergétiques meilleur marché. Beaucoup d'investisseurs privés souhaiteraient aussi connaître, avec plus de précision, les conditions de soutien des pouvoirs publics.

- Obstacles tirés des politiques et réglementations nationales

Dans ces temps de profondes mutations, nombre de pays n'ont pas encore défini leur politique énergétique future. S'ils agissaient rapidement, le développement des ressources classiques en serait accéléré. Ainsi, est-on souvent dans l'ignorance du degré de souveraineté et d'autonomie nationales que les gouvernements entendent conserver sur leurs ressources énergétiques. L'acceptation d'une proportion plus élevée d'investissements étrangers en hâterait l'exploitation. De même l'indépendance énergétique nationale, souvent affirmée ou sous-jacente dans les déclarations officielles, constitue fréquemment un obstacle majeur à la libre commercialisation des ressources énergétiques.

Le rythme de l'octroi des concessions de recherche, la définition de leurs périmètres peuvent aussi considérablement freiner la prospection et l'exploitation des ressources énergétiques classiques. Enfin, l'absence de critères d'environnement bien définis fait obstacle à la mise en chantier de projets souvent importants.

L'identification de ces obstacles permet de définir les domaines de coopération internationale. Il s'agit :

- de permettre à l'information de circuler rapidement dans des domaines aussi variés que les recherches géologiques, les techniques de prospection et d'extraction, les échanges de technologie relative à la récupération secondaire des ressources existantes, etc.;
- de préciser
 - a) à l'échelle nationale les contraintes d'environnement applicables;
 - b) au plan international, les programmes pouvant avoir des effets néfastes sur l'environnement d'autres pays;
- de discuter les politiques des prix de l'énergie pour assurer un climat d'investissement stable.

ii] Conservation de l'énergie et limitation de la demande

Afin d'alléger la pression entre l'offre et la demande, qui n'a pas été sans favoriser les hausses de prix de l'hiver dernier, les pays consommateurs devraient

définir, chacun pour soi et en commun, des programmes de conservation de l'énergie et de limitation de la demande.

Pour ce faire, des mesures propres à améliorer le rendement de l'énergie s'imposeraient. Les pays devraient, par ailleurs, se fixer des objectifs de limitation de la demande et un train de mesures pour les réaliser en cas de besoin. Ils devraient enfin encourager les échanges de renseignements en constituant à cet effet une banque de données, collectant et diffusant des informations comparables.

iii] Répartition des approvisionnements au sein des pays de l'OCDE en temps de crise et de pénurie grave

Les travaux de ce groupe, bien qu'avancés, ont passé au Groupe de coordination (voir ci-dessous).

c) Groupe de coordination issu de la Conférence énergétique de Washington

Ce Groupe, dénommé aussi Groupe des Douze, est composé de la Communauté moins la France, des Etats-Unis, du Canada, du Japon et de la Norvège. Il traite :

i] Répartition des approvisionnements de pétrole en temps de pénurie

Les travaux au titre de cette rubrique relèvent par essence du domaine de la coopération internationale. Ils l'englobent en grande partie car il n'est, en effet, pas possible d'imaginer une répartition équitable des approvisionnements sans toucher à la

limitation de la demande, à la constitution de stocks, à la conversion des économies à des sources différentes d'énergie, à la production de nouvelles formes d'énergie, au rôle des sociétés multinationales, etc.

C'est à l'initiative des Américains que les travaux commencés à l'OCDE ont passé au Groupe de coordination. Ils y soumièrent un plan nouveau fondé sur des hypothèses partiellement différentes de celles qui avaient été retenues à l'OCDE. A première vue, ce plan est plus pratique à appliquer. Il comporte toutefois plus d'obligations pour les pays souhaitant y adhérer.

Ses lignes de force reposent :

- sur la volonté de développer une certaine autosuffisance énergétique pour les temps de crise;
- sur la limitation de la consommation de pétrole en temps de crise selon des plans nationaux soumis à l'approbation préalable d'une instance de contrôle;
- sur la répartition équitable (selon une formule préétablie) du pétrole disponible;
- sur la volonté de réduire la dépendance envers le pétrole en développant des programmes de recherche et de développement à long terme portant sur de nouvelles formes d'énergie, etc.

En l'état actuel des travaux (ils ne sont pas achevés), un mécanisme semi automatique détermine l'entrée en vigueur du plan de répartition. Passés certains seuils de réduction des approvisionnements dont la constatation incombe à une autorité de surveillance internationale, le plan de répartition et les mesures nationales de limitation de la demande prennent effet.

- ii] Organisation de la coopération internationale dans le domaine de la production de l'uranium enrichi
- iii] Recherche et développement de nouvelles sources énergétiques
- iv] Rôle des compagnies pétrolières

Nous avons très peu d'informations récentes sur la progression des travaux des groupes constitués dans ces domaines. Nous n'en traiterons donc pas ici.

III. La Suisse et les travaux internationaux en matière pétrolière

1. Notre dépendance envers le pétrole est une des plus fortes du monde avec celles du Japon et de la Nouvelle Zélande. Notre intérêt à une coopération active aux travaux internationaux n'a dès lors plus à être démontré. Et pourtant, nous continuons d'être assez isolés faute d'avoir été invités à la Conférence énergétique de Washington et au Groupe de coordination qui en est issu. Ayant une situation énergétique sui generis, aucun autre pays n'est à même de représenter nos intérêts spécifiques au plan international.

2. Depuis la Conférence de Washington, le climat des relations entre pays consommateurs et producteurs s'est plutôt amélioré en raison des succès de la diplomatie américaine au Moyen-Orient. Les embargos qui frappaient encore les Etats-Unis, les Pays-Bas et le Danemark ont été levés. Le projet de conférence entre Etats producteurs et consommateurs a quelque peu perdu de son actualité sans être pour autant totalement écarté.

Les relations de part et d'autre de l'Atlantique s'améliorent aussi. La méfiance qui existait à l'égard des travaux du Groupe des 12 a presque totalement disparu. La France, restée à l'écart avec éclat, recherche désormais la conciliation. Elle paraît souhaiter le retour de ces travaux à l'OCDE. Néanmoins, si elle n'y parvient pas, on ne saurait exclure son adhésion au Groupe de coordination sous une forme qui lui permettrait de sauver la face. Au regard de cet effort de rapprochement, l'attitude américaine n'est pas encore tout à fait claire de sorte qu'il est difficile de dire si un nouvel organisme international sur l'énergie sera créé ou si l'OCDE absorbera le Groupe de coordination dans une enceinte qui reste encore à déterminer.

3. Pour nous, le dilemme OCDE/Groupe de coordination reste entier. Le passage à Bruxelles des travaux sur la répartition du pétrole en temps de crise nous empêche d'en influencer désormais le cours. En raison de notre forte dépendance envers les hydrocarbures, la coopération internationale dans ce domaine particulier revêt une grande importance. Pour le moment, le plan américain ne semble

rien contenir de vraiment contraire à nos intérêts. Le déclenchement de sa mise en application paraît même satisfaisant de notre point de vue puisqu'il est assez automatique et évite la politisation qui ne manquerait pas de s'instaurer autour d'un mécanisme moins automatique réservant forcément plus de latitude de décision aux grandes puissances. Mais il ne faut pas exclure l'insertion d'éléments moins favorables pour nous lors du "package deal" final. Surtout, nous ne discernons pas encore très bien à quelles conditions les pays non-membres du Groupe de coordination pourront adhérer à ce plan. Deux hypothèses en tout cas sont possibles: le Groupe de coordination pourrait par exemple décider la création d'une organisation énergétique nouvelle dont on peut présumer qu'elle serait ouverte à l'accession de pays n'ayant pas participé au Groupe des 12. Les Américains ont évoqué plusieurs fois cette possibilité. Mais le Groupe de coordination, aux travaux duquel l'OCDE est étroitement associée, pourrait tout aussi bien confier à cette organisation la gestion et l'application pratiques des plans et mesures arrêtés. Dans les deux cas, nous présumons qu'il n'y aura pas d'exclusive à notre adhésion. L'inconvénient, en ce qui concerne le plan de répartition tout au moins, est qu'il ne sera plus renégociable. Nous aurons à en assumer les obligations sans être assurés de pouvoir les remplir faute, par exemple, de bases législatives suffisantes pour asseoir les mesures de limitation de la demande requises par le plan, etc.

En vue de circonscrire ces aléas, nous nous devons de renforcer dès maintenant nos contacts avec des représentants de pays du Groupe de coordination pour qu'ils aient connaissance de nos vœux et puissent, le cas échéant, en

tenir compte dans cette phase finale des négociations qui devrait se terminer d'ici mi-septembre au plus tard.

4. Nous avons aussi intérêt à être associés aux travaux internationaux autres que le plan de répartition car nous n'avons guère réfléchi à ces problèmes et effectué peu de recherches propres. Nous participons donc plutôt en tant que partie prenante. Il convient de se le rappeler en constituant nos délégations chargées de nous représenter à ces travaux.

IV. Contexte économique et financier de la situation pétrolière en juillet 1974

1. L'enchérissement du pétrole s'est produit au moment où la forte croissance économique des deux dernières années de l'ensemble des pays industrialisés commençait à se ralentir. L'effet économique de ces hausses de prix est double :
 - déflationnistes, d'une part, parce qu'elles épongent du pouvoir d'achat. En ceci, elles accélèrent le ralentissement de la conjoncture internationale en cours et font craindre à d'aucuns une récession;
 - inflationnistes, d'autre part, en raison de l'augmentation du niveau général des prix qu'elles provoquent soit directement ou ce qui concerne le prix du pétrole, soit indirectement en ce qui concerne les prix des biens et services dépendant du pétrole. La pression

inflationniste supplémentaire due au pétrole est évaluée à 2 % pour l'OCDE. Le taux moyen d'inflation de cette zone avoisine ainsi 15/16 %. Il risque d'augmenter encore dans les prochains mois en raison du rattrapage des salaires restés plutôt en deçà de l'augmentation du niveau des prix.

La conséquence va dans le sens d'un renforcement de la surveillance de l'évolution des politiques économiques

- pour éviter que le ralentissement conjoncturel, si désirable en soi pendant une certaine période, n'évolue pas vers une récession;
- pour permettre aux gouvernements, grâce au répit ainsi accordé, de reprendre prise sur l'inflation.

2. Au titre de la balance des paiements le quadruplement du prix du pétrole a transformé l'excédent courant traditionnel de l'OCDE en un déficit annuel net de l'ordre de \$ 30 milliards.

Réunis à Rome, à mi-janvier, les ministres du Comité des 20 ont reconnu l'inévitabilité de ce déficit et l'obligation pour les pays d'en accepter leur part. Ils ont affirmé aussi que les Etats qui essaieraient de le résorber par des dépréciations compétitives de leurs taux de change ou des restrictions sur les échanges et les paiements aggraveraient la situation des autres sans remédier au déficit global.

- 16 -

Au cours des mois ultérieurs, il est apparu que ce déficit d'ensemble se répartissait plus inégalement que prévu, quatre pays - France, Italie, Japon et Royaume-Uni - en supportant près des 2/3 à eux seuls.

C'est pourquoi, l'introduction de quelques mesures restrictives par certains d'entre eux (Italie, Danemark, Islande notamment) bien que contraire à l'affirmation de principe des ministres du C 20, n'a pas été trop critiquée au plan international. Toutefois, il est de la plus grande importance de circonscrire cette amorce de mesures restrictives aux pays les plus atteints et d'éviter que les autres n'y recourent également. C'est à cette lumière qu'il faut considérer les déclarations de "standstill" approuvées par les Ministres de l'OCDE et du C 20.

Un mouvement s'esquisse aussi pour demander aux pays excédentaires - l'Allemagne fédérale en est l'exemple le plus frappant - de relancer légèrement leur demande intérieure pour ouvrir leurs marchés plus largement aux exportations des pays les plus déficitaires.

Il apparaît aussi, au fil des jours, que les pays particulièrement touchés en viennent à adopter des politiques de gestion de la demande intérieure plus restrictives que ne le donnait à entendre le communiqué de Rome de janvier dernier. Cette démarche se justifie pour ceux des pays qui ont pris l'habitude de vivre au-dessus de leurs moyens. L'esquisse de ce mouvement ne se fait toutefois pas sans heurts. Certains pays - tel le Royaume-Uni - estiment qu'il est de nature à précipiter la récession qui s'amorce.

Le problème revient en fait à déterminer les mesures restrictives qui n'ont qu'un effet marginal sur la croissance économique.

3. Le financement des déficits courants des pays industrialisés a été assuré, au cours du premier semestre 1974, plus facilement qu'on ne l'avait prévu. L'Italie a été le seul pays important à connaître des difficultés à cet égard, difficultés auxquelles n'est pas étrangère sa situation politique intérieure.

Pour plusieurs raisons, l'assurance du financement risque d'être plus problématique d'ici la fin de l'année :

- l'accumulation de déficits peut faire craindre l'insolvabilité;
- l'eurodollar, après une période de forte croissance de son volume (quelque \$ 170 milliards) connaît une stabilisation - qui pourrait être suivie d'une contraction- susceptible d'entraîner des difficultés de liquidités;
- les craintes des détenteurs de fonds à l'égard de l'eurodollar les incitent déjà à placer une plus grande partie de leurs avoirs sur le marché des capitaux américain. Celui-ci, après une longue période d'isolement due aux restrictions qui le frappaient, s'ouvre à nouveau aux emprunteurs étrangers. Pourrait-il relayer à temps l'eurodollar si le besoin s'en faisait sentir ? Plusieurs banquiers en doutent.

4. Le problème du financement se pose avec urgence pour les PVD les plus durement touchés. Les pays producteurs de pétrole et les pays industrialisés se doivent de leur venir en aide rapidement. Le mécanisme pétrolier, créé sous l'égide du FMI, est un premier pas dans cette direction. L'appel Waldheim en est un second. Ils restent néanmoins insuffisants car l'incidence pétrolière directe qui frappe ces pays n'est pas la seule à devoir être considérée. Il faut par exemple tenir compte du fait qu'ils ont été supplantés, dans leurs opérations d'emprunts sur le marché international des capitaux, par des débiteurs plus solvables. Ainsi, pour le premier trimestre 1974, le pourcentage de leurs emprunts sur le marché international a baissé par rapport à la période correspondante de 1973, 21 % contre 40 %.

5. La situation différenciée des pays - tant dans le groupe industrialisé que dans celui des PVD - pose le problème du recyclage soit le mécanisme assurant que les excédents OPEP se dirigent vers les pays déficitaires directement ou par intermédiation. L'idée qui a longtemps prévalu est que le marché assurerait ce recyclage. On corrige maintenant ce qu'a de trop affirmatif cette thèse en parlant de plus en plus de l'appui voire de la garantie officielle d'organisations internationales ou de gouvernements pour empêcher que les liquidités se concentrent et se fixent sur des marchés qui n'en n'ont guère besoin, bloquant ainsi le mécanisme du recyclage.

Service économique et financier

J. Zwahlen