

La question énergétique

Alain BELTRAN

Directeur de recherche au CNRS (IRICE)

Les problèmes énergétiques entre 1974 et 1981 possèdent une évidente unité : celle d'être directement en liaison avec les deux chocs pétroliers des années 1970, le début du septennat étant marqué par les conséquences des événements de 1973, la fin du septennat devant faire face à un autre renchérissement brutal du prix des hydrocarbures liquides à la suite des événements d'Iran. La question énergétique relevait expressément de l'État puisque la tutelle publique sur le secteur énergétique avait été un choix de la période 1944-1946 avec la création d'entreprises publiques et le primat de l'hydroélectricité dans les premiers plans. La décision de Georges Pompidou de répondre au premier choc pétrolier avec le programme dit Messmer de mars 1974 (priorité donnée à l'électricité nucléaire avec treize tranches de 1 000 MW en deux ans et important programme d'économies d'énergie¹) s'inscrit donc dans une certaine continuité de l'action publique. Choix de l'indépendance nationale sur le plan énergétique, programme d'économies d'énergie et missions confiées aux structures industrielles héritées de la Libération : c'est la situation dont hérite le président Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Sa politique énergétique s'inscrit donc autour d'un facteur un peu oublié dans l'euphorie du pétrole bon marché des années 1960, à savoir la forte dépendance de la France en matière d'hydrocarbures, qui plus est dépendance par rapport à une région géopolitiquement instable.

TABLEAU GÉNÉRAL : LA FRANCE ENTRE DEUX CHOC PÉTROLIERS²

La France était l'un des pays les plus dépendants de l'OCDE sur le plan énergétique (même si le Japon et l'Italie l'étaient à des degrés plus importants) : en effet, en 1973, les trois quarts

de l'énergie consommée en France étaient importés. La part des hydrocarbures liquides dans la consommation française était de 63 % en 1976 ; 18 % pour le charbon ; 11 % pour le gaz naturel ; 6 % pour l'électricité d'origine hydraulique ; 2 % pour l'électricité d'origine nucléaire. À la même date, les principaux consommateurs d'énergie étaient les secteurs domestique et tertiaire (32,5 %) ; l'industrie (25,6 %) ; les transports (19,2 %) ; le secteur énergétique et les pertes (13,3 %) ; la sidérurgie (7,7 %) et l'agriculture (1,7 %).

Après une longue période de stabilité des prix de l'énergie – les esprits les plus perspicaces pensaient toutefois que cette situation ne durerait pas éternellement –, les prix du pétrole, en prenant pour base *l'arabian light*, passent de 2,89 dollars le baril en octobre 1973 à 11,651 dollars en janvier 1974 ; le prix de la tonne importée en France passe de 111 francs en octobre 1973 à 397 francs en août 1974, soit un quadruplement en quelques mois. La première partie de l'année 1974 est marquée par les conséquences immédiates du premier choc pétrolier³, à savoir :

- une très forte accélération de l'inflation : le taux annuel de la hausse des prix passe de 11 à 17 % ;
- la sortie du franc du serpent monétaire européen en janvier 1974 (la monnaie française flotte et se déprécie par rapport au mark allemand) ;
- un déséquilibre important du commerce extérieur.

Le taux de couverture des importations par les exportations au quatrième trimestre 1973 était de 103,6 % (*free on board*) mais de seulement 94,4 % au premier trimestre 1974 et 91,5 % au deuxième trimestre 1974. La dégradation des termes de l'échange était assez spectaculaire avec le prix des importations énergétiques qui montait bien plus rapidement que celui des exportations. Une certaine prise de conscience, émaillée d'un peu de précipitation, montrait que la France était plus sensible qu'une autre économie au renchérissement des prix de l'énergie. En effet, le taux d'indépendance énergétique de la France était de 20-25 %⁴ contre environ 45 % pour l'Allemagne au moment du premier choc pétrolier (ce pays profitant d'importantes ressources charbonnières). Au cours du second semestre 1974, les effets récessionnistes du premier choc pétrolier se font sentir : la croissance du PIB au premier semestre 1974 est de 2,3 %, au second semestre 1974 de seulement 1,4 %. La croissance du premier semestre 1974 est due en partie à la demande d'automobiles à faible consommation et à la forte hausse de la demande des pays producteurs de pétrole.

À l'arrivée à la présidence de la République de Valéry Giscard d'Estaing et de son Premier ministre Jacques Chirac, l'accent est donc mis sur les problèmes majeurs à savoir l'inflation et le déficit du commerce extérieur. Le rapport⁵ de la commission « énergie » pour la préparation du VII^e Plan parle « de brusque ralentissement de l'activité économique se superposant au choc psychologique de la crise pétrolière [avec] des effets perturbateurs ». Le premier choc pétrolier a rendu très délicate la question de la prévision de la consommation énergétique car les estimations à l'horizon 1985 étaient de 450 M tec⁶ à l'été 1973, 395 millions en mars 1974 et 356 millions en janvier 1975. En réalité entre le VI^e et le VII^e Plans, une rupture est patente : l'ampleur des incertitudes et les impulsions libérales rendaient moins « ardente » l'obligation du Plan. 28 commissions avaient travaillé pour le VI^e Plan, 13 seulement pour le VII^e Plan.

En 1976, avec le Premier ministre Raymond Barre, la politique de rétablissement des grands équilibres est mise en avant pour répondre aux maux de l'économie française (chômage, inflation et déficit extérieur). Mais alors que la situation énergétique semblait s'être stabilisée (une légère détente sur les prix était même observable), le second choc pétrolier est provoqué par les événements d'Iran et fait passer le prix du brut d'Arabie de 13 dollars en janvier 1979 à 32 dollars en novembre. Ce second choc interrompt le mouvement de croissance de l'économie française : la progression du PIB passe de 4 % au troisième trimestre 1979 à seulement 1,6 % en 1980 (décélération des exportations, de l'investissement et de la consommation). La question énergétique traverse donc le septennat de Valéry Giscard d'Estaing et suppose une politique volontariste.

LE CHOIX NUCLÉAIRE

La politique énergétique est vue comme un tout, c'est-à-dire qu'elle se décline par des mesures intérieures mais aussi par une politique internationale qui est, dans une grande mesure, dans la lignée des options défendues par Georges Pompidou et Michel Jobert en 1973-1974. Le Livre blanc du ministre de l'Industrie André Giraud en 1980 insiste bien sur le fait qu'il doit exister une traduction internationale de la politique énergétique française. En particulier, la diplomatie française insiste sur le fait :

– qu'il ne faut ni jouer ni attendre la désunion au sein de l'OPEP ;

– être conscient des divergences entre pays consommateurs ;
– ne pas compter sur le seul développement des relations bilatérales (ce qui est une inflexion malgré tout par rapport aux options choisies après le premier choc pétrolier car les relations bilatérales avec certains pays producteurs n'avaient pas donné tout ce que l'on pouvait attendre d'elles en particulier du point de vue des prix).

La dimension internationale de la politique énergétique française est passée en partie par la relance d'une politique énergétique européenne (sommet de Strasbourg en 1979). La politique française opta aussi pour une solidarité plus active entre pays consommateurs. Par exemple, au sommet de Tokyo les 28-29 juin 1979 fut pris l'engagement de ne pas dépasser les niveaux des importations de 1978 pour l'année 1985. Enfin, dans un contexte difficile où les pays en voie de développement réclamaient un « nouvel ordre économique international » (l'Algérie en tête) à travers la revalorisation générale des prix des matières premières, la France s'essaya à une coopération véritable avec les pays producteurs. Ce fut l'objet de la conférence sur la Coopération économique internationale qui tenta d'aider les pays en voie de développement, en particulier ceux qui étaient dépourvus de ressources énergétiques et qui souffraient beaucoup du renchérissement du pétrole.

Le secteur énergétique est très capitalistique et cette caractéristique se traduit directement dans les chiffres : les investissements dans le domaine de l'énergie augmentent de 30 % dans la période 1976-1980 par rapport aux années 1970-1975 (à francs constants de 1976). L'origine de cet effort financier vient du lancement du « programme Messmer » de 1974 qui augmente la part du nucléaire dans la consommation totale d'énergie. En effet, des dépenses de 15 milliards de francs sont prévues en 1974-1975 pour la construction de 13 centrales de 1 000 mégawatts (MW). À l'inverse, l'effort de recherche est limité car l'essentiel a été produit dans les années 1960. René Monory, en réponse au sénateur Henri Caillavet, présente ainsi le programme nucléaire à la Haute Assemblée⁷ en 1977 :

« La politique nucléaire de la France n'est pas une fin en soi, mais un des éléments nécessaires d'une politique globale que l'on résume ainsi : économies d'énergie, diversification des sources d'énergie, défense de l'indépendance nationale...[...] l'électricité d'origine nucléaire constitue ainsi l'un des axes de la politique de diversification, mais non le seul, mais aussi un moyen d'indépendance énergétique. »