

Les stocks stratégiques pétroliers : une construction « à la française »

Paul Kaeser

Destructions d'installations pétrolières, blocus du canal de Suez, arrêt des raffineries... Suite aux Guerres mondiales, face aux crises d'approvisionnement pétrolier, puis avec l'apparition de nouveaux acteurs, la France s'est constitué des réserves pétrolières. Retour sur la solution française qui assure une continuité énergétique et donc économique : les stocks stratégiques, véritable « bouclier pétrolier ».

1900-1918 : prise de conscience militaire, d'abord britannique !

Novembre 1906 : la marine britannique met à l'eau le HMS Dreadnought, puissant cuirassier qui déclasse l'ensemble des navires de guerre grâce à ses turbines à vapeur équipées de chaudières à mazout.

Avant la France, le Royaume-Uni prend conscience de l'importance du pétrole. Il passe de la houille aux hydrocarbures alors que son sous-sol regorge de charbon. Quand Winston Churchill, Premier Lord de l'Amirauté, impose le passage au fioul des navires militaires britanniques, il en fait une ressource stratégique. « *Notre politique à long terme est que l'amirauté devienne le possesseur et le producteur indépendant de ses propres approvisionnements en pétrole* », déclare-t-il en 1913. C'est sous sa responsabilité que sont constitués les premiers stocks de sécurité pétroliers pour la Royal Navy. En France, malgré l'existence de quelques puits pétroliers¹, le marché métropolitain de brut est principalement approvisionné par la

compagnie américaine Standard Oil². Cette dépendance au pétrole, la marine française la redoute. Elle diffère donc sa transformation vers les hydrocarbures et reste attachée au charbon plus longtemps que les Britanniques.

À la veille de la Première Guerre mondiale, la situation pétrolière française est fragile. En 1914, la France importe 400 000 tonnes de brut et d'essence. Dans les raffineries, les stocks ne dépassent pas, respectivement, 43 000 tonnes et 34 000 tonnes, soit moins de 20 % des importations annuelles. Les hydrocarbures sont considérés comme des ressources minières régies par la loi de 1810 sur les matières premières, sans régime particulier de stockage ou de transport. Même si, au début de la guerre, l'État français tente de réquisitionner le pétrole nécessaire auprès des industriels, ce régime ne dure qu'un mois. Le gouvernement n'est pas prêt, faute de moyens, à mener une politique dirigiste. Il s'engage alors auprès des industriels à stopper toute réquisition, mais leur demande, en contrepartie, de mettre en place des réserves. Les raffineurs français doivent constituer des stocks permanents dédiés exclusivement aux

1. Alain Beltran, « Pechelbronn, un gisement français pas comme les autres », *La Revue de l'Énergie* n° 624 – mars-avril 2015.

2. Standard Oil, la plus grande société de l'époque en distribution de pétrole et en raffinage fondée par John D. Rockefeller (1839-1937) et ses associés en 1863, puis démantelée par la loi anti-trust en 1911.

militaires. Pendant la Première Guerre, les besoins militaires sont tels que la constitution de réserves par les industriels est difficile. Une commission interministérielle, créée en 1916 et devenue Comité général du pétrole en 1917, n'empêche pas les pénuries. L'entrée en guerre des États-Unis et les réquisitions des navires amplifient les difficultés d'approvisionnement. La situation devient suffisamment critique pour que la chambre syndicale du pétrole alerte le gouvernement français en ces termes : « *Les stocks seraient nuls au mois de mars 1918 si les États-Unis ne mettent pas un tonnage important à la disposition de la France* ». ³ Une théorie ⁴, discutable car radicale, expose que la France aurait failli perdre la guerre à cause de ses fournisseurs pétroliers. Fait avéré à cette époque, les « bateaux citernes » des compagnies naviguent plus volontiers dans le Pacifique, jugé moins dangereux, que dans l'Atlantique où croisent de nombreux navires allemands.

Cette succession d'événements permet finalement à la France, dix ans après les Britanniques, de considérer le pétrole comme une ressource stratégique ⁵. Le télégramme que George Clémenceau adresse au président Wilson le 15 décembre 1917 fait date : « *Il faut que la France [...] possède l'essence, aussi nécessaire que le sang des batailles de demain* » ⁶.

L'industrie pétrolière française s'organise alors en coopération avec l'État. D'une part, le 29 mars 1918, le syndicat des pétroles se fait consortium, sous la forme d'une société anonyme et devient le seul interlocuteur du gouvernement. Il gère les stocks et les liens avec les raffineurs et grossistes. D'autre part,

l'État met en place, en août 1918, un nouveau Commissariat aux essences et combustibles dirigé par le sénateur Henry Bérenger.

1918-1939 : l'industrie pétrolière se structure, 90 jours de stocks

À la fin de la Première Guerre mondiale, le gouvernement se préoccupe des questions économiques et industrielles. Le domaine pétrolier n'échappe pas à la règle.

Acheteur unique, le Commissariat général aux essences et aux combustibles contrôle les approvisionnements et les prix. Mais, dès mai 1921, les règles sont assouplies par décret. Les entrepreneurs pétroliers peuvent à nouveau importer librement à condition de s'engager à sanctuariser un stock pour la France. Ils « *sont tenus de constituer et de conserver à tout moment un stock de réserve représentant au moins, pour chacun d'eux, l'équivalent, par catégorie de produits, du quart des quantités déclarées par lui pour la consommation au cours des douze mois précédents* », stipule la loi du 10 janvier 1925, « *sans que ce stock puisse descendre, au cas de réduction des importations, au-dessous du tiers des quantités déclarées pour la consommation pendant les trois premiers trimestres des douze mois précédents* ».

Pendant cette période, les enjeux du pétrole sont pris en compte. En 1923, le conseil supérieur de la Défense nationale s'inquiète qu'un nouveau conflit international puisse entraîner la fermeture des principaux détroits mondiaux (canal de Suez...). Parallèlement, l'État accompagne la création de la Compagnie française des pétroles ⁷ en 1924. L'industrie pétrolière a aussi besoin d'un cadre global. Les lois et décrets, suffisantes pour organiser les stocks pétroliers, ne jugulent pas les difficultés : défaillances d'approvisionnement des industriels, forte concurrence, contraintes de dépenses nationales. Le 30 mars 1928, la loi relative au régime d'importation du pétrole voit le jour ⁸. Elle est plus étendue que celle

3. Daniel Murat, *L'Intervention de l'État dans le secteur pétrolier en France*, Technip, 1969 (rééd.).

4. Pierre Fontaine, *La guerre froide du pétrole*, SCEL, 1963 (rééd.).

5. Roberto Nayberg, « La naissance d'une perspective géostratégique », colloque *Le pétrole et la guerre*, Paris, 2011.

6. « *Je vous demande instamment de faire acte d'autorité gouvernementale nécessaire pour la mise en marche immédiate de 100 000 t de bateaux-citernes sur les ports français. Il y a là une question de salut public interallié ! Si les alliés ne veulent pas perdre la guerre, il faut que la France combattante, à l'heure du suprême choc germanique, possède l'essence aussi chère que le sang dans les batailles de demain* ».

7. Qui deviendra le groupe Total dans les années 1980.

8. R. Seguela, « Note sur les origines de la loi de 1928 », fiche interne ministérielle, Direction générale de l'énergie.

de 1925 : le système de marché contrôlé est conforté. Les stocks de réserves sont entérinés et ne peuvent être inférieurs à 90 jours.

1939-1956 : des installations détruites par la guerre

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'administration et l'industrie pétrolières sont mieux préparées que pour la Première Guerre. En 1938, le parlement français vote une loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre et l'économie française semble pouvoir faire face. Au début des hostilités, l'État a les moyens de tout contrôler. En matière de carburant, la France a constitué des stocks et organisé la protection de ses dépôts. Le blocage des prix intervient six jours après la déclaration de guerre pour éviter toute flambée des tarifs. L'ensemble de l'industrie se retrouve sous la coupe de l'État. Les stocks sont vérifiés par l'office central de répartition des produits industriels.

Mais les stocks pétroliers vont baisser. Les destructions de la flotte et des raffineries entravent les capacités de stockage métropolitaines qui chutent en dessous du seuil minimum imposé par la loi.

Après l'armistice, même si l'industrie pétrolière, à l'instar des autres industries énergétiques, n'est pas nationalisée, l'État reste omniprésent et attentif à la reconstitution d'une flotte pétrolière nationale et de ses stocks. Un institut est créé en 1944 pour développer l'industrie pétrolière : l'Institut français du pétrole (IFP). Les efforts portent principalement sur la prospection de gisements et aboutissent à réduire considérablement les importations de brut au début des années 1960. Les stocks de réserves restent faibles, faute d'infrastructures qui tardent à être reconstruites. En parallèle, l'augmentation des consommations pétrolières dans les années 1950 s'élève à plus de 10 % par an. Le décret du 19 septembre 1951 impose à tout importateur pétrolier de constituer des stocks au moins égaux à 1/9^e des quantités mises à la consommation. Ce niveau, bien inférieur à celui en vigueur avant la Seconde Guerre, n'est pas suffisant.

1956-1973 : la crise de Suez, réaction face aux ruptures d'approvisionnements

Le 26 juillet 1956, à la grande surprise de la France et de la Grande-Bretagne, Nasser, président de l'Égypte, nationalise le canal de Suez. Ce fait politique majeur va provoquer une consolidation du stockage stratégique dans les pays consommateurs.

La nationalisation du passage entre la mer Noire et la Méditerranée intervient quelques années avant le terme de la concession accordée aux Européens et provoque une réponse armée, avec envoi de troupes auxquelles se joignent les Israéliens, mais pas les Américains. En réaction, Nasser rend le canal inutilisable et appelle au sabotage de toutes les infrastructures pétrolières en pays arabes. La Syrie choisit de mettre hors de service les pipelines de l'Iraq Petroleum Company britannique qui compte parmi les plus importantes compagnies occidentales présentes au Moyen-Orient. Et, lorsqu'à son tour, l'Arabie Saoudite décide d'un embargo sur l'exportation de brut à destination de la France et de la Grande-Bretagne, le continent européen se retrouve privé de 2/3 de ses approvisionnements. Entre novembre 1956 et mars 1957, la crise de Suez provoque une baisse du flux pétrolier de 2 millions de barils en moins chaque jour, soit 11 % de la consommation mondiale. Toutes ses infrastructures n'ayant pas été reconstruites après la Seconde Guerre mondiale, les stocks français ne représentent qu'à peine deux mois de consommation. Au plus fort de la crise en janvier 1957, ses réserves de fuel ne dépassent même pas 15 à 20 jours d'approvisionnement, réserves stratégiques comprises⁹.

Les pays consommateurs de pétrole tirent les enseignements de cette crise et durcissent leurs impératifs de stockage. En France, le décret du 10 mars 1959 impose aux industriels un stockage (sous forme de pétrole brut ou produits raffinés) égal à 1/4 des produits mis à la consommation au cours des douze derniers

9. Philippe Tristani, « De la fermeture du canal de Suez au sabotage des pipelines de l'Iraq Petroleum Company », colloque Le pétrole et la guerre, Paris, 2011.

mois. La même année, la notion de « stockage stratégique pétrolier » fait son entrée dans le code de la Défense.

Au plan européen, la politique pétrolière commune naissante s'axe uniquement sur les stocks. La Commission met en place une directive sur la constitution de réserves de sécurité, applicable aux pays du marché commun. En 1968, les six États-membres de la Communauté européenne s'engagent à maintenir un niveau minimum de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, correspondant à 65 jours de consommation intérieure. Ils se basent sur le calcul de la consommation journalière moyenne de l'année précédente. Parmi les différents pays qui disposent déjà d'une législation concernant les stocks de sécurité, seule la France fixe à 90 jours de consommation le niveau de ses réserves. Son exemple fait des émules et l'obligation de stockage à 90 jours de consommation s'étend à tous les membres du Marché commun en 1972.

1973-1988 : suite à la guerre du Kippour, la France se démarque

L'Égypte et la Syrie attaquent Israël par surprise et déclenchent la guerre du Kippour en octobre 1973. Jérusalem réagit rapidement grâce, cette fois, au soutien des États-Unis, tandis que les pays arabes membres de l'OPEP ripostent avec un embargo sur les livraisons de pétrole contre ceux « *qui soutiennent Israël* ». Le prix du baril triple et engendre le premier choc pétrolier qui lance la coopération internationale des pays consommateurs. Mais la France s'en démarque.

Avec cette envolée du prix du pétrole, les pays importateurs cherchent à coordonner leurs actions. En décembre 1973, à l'initiative du secrétaire d'État américain Henri Kissinger, lors d'une réunion d'un groupe d'action sur l'énergie, le président Nixon convie les ministres des Affaires étrangères des principaux pays consommateurs à le rejoindre en février 1974, à Washington¹⁰. Mais la France nourrit

10. Armelle Demagny-Van Eyseren, *L'Europe à la recherche d'une politique pétrolière commune du Traité de Rome au premier choc pétrolier*, CNRS, 2004.

quelques réticences qu'elle expose à ses partenaires européens. Elle redoute l'hégémonie américaine et le risque de confrontation avec les pays producteurs. Les huit partenaires européens se rangent d'abord à son avis, mais, cédant à la pression américaine, adhèrent à l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

L'AIE regroupe 16 États de l'Organisation de coopération et de développement économique. Les membres de l'Agence sont notamment tenus¹¹ de conserver des stocks minimums et participent, en cas d'urgence, à un plan international de répartition des approvisionnements pétroliers. La France n'adhère pas initialement à cette organisation dont le siège est pourtant à Paris¹².

1988-2012 : nouvelle gestion des stocks sous l'effet « grandes surfaces »

Au début des années 1980, de nouveaux acteurs entrent sur le marché de la distribution de carburants terrestres sans capacité de stockage pétrolier : les grandes et moyennes surfaces (GMS). Elles vont modifier durablement le fonctionnement du stockage stratégique pétrolier en France.

Les GMS prennent de plus en plus de parts de marché aux stations-services des groupes pétroliers historiques. Comme elles fonctionnent par nature avec peu de stock et que le carburant devient un produit d'appel pour attirer ses clients, les ventes se font souvent à prix coûtant, grâce à la libéralisation des prix des carburants en 1985¹³. Cela génère des écarts considérables d'une station à une autre : la concurrence est lancée. Faute de capacités de stockage pour satisfaire à leurs obligations en stocks stratégiques, les GMS se tournent vers les pétroliers qui se trouvent en situation monopolistique en la matière. Pour apaiser le conflit commercial entre les nouveaux acteurs

11. Olivier Rech, *Fiche sur les stocks pétroliers stratégiques*, IFP, 2007.

12. Actuellement rue de la fédération dans le XV^e arrondissement parisien.

13. André Gueslin, *L'État, l'économie et la société française*, Hachette, 1992.

et les acteurs historiques, l'Union française des industries pétrolières, appuyée par les pouvoirs publics, propose alors une alternative : la création de la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS). Créée en 1988, cette société fonctionne indépendamment de l'État avec une clause d'absence de bénéfices. Elle prend en charge, initialement, 50 % des obligations de stockage, soit l'équivalent de 45 jours d'obligation. Tous les opérateurs pétroliers (groupes historiques et grandes surfaces) en deviennent actionnaires.

Le gouvernement souhaite néanmoins contrôler les stocks stratégiques. En 1992, il instaure un Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) qui regroupe acteurs privés et publics pour définir la politique des stocks stratégiques et auquel doit se soumettre la SAGESS. Il confie à la société anonyme une mission de prestation au profit exclusif du CPSSP : celle de stockage stratégique. Rémunérée par le CPSSP, la SAGESS

achète ses stocks pétroliers à partir d'emprunts obligataires. La même année, les craintes de 1974 n'étant plus d'actualité, la France adhère à l'AIE.

La réglementation européenne gagne en précision en 1998 puis s'aligne globalement, en 2009, sur les obligations de l'AIE en matière de stocks stratégiques. En France, cette directive s'applique depuis le 31 décembre 2012 et ne change que très peu le système en place : une entité centrale de stockage, la SAGESS qui possède la majorité¹⁴ des stocks stratégiques (Figure 1). Le pétrole brut et les produits raffinés sont stockés pour plus d'1/3 à Manosque au fond d'énormes cavités salines et pour le reste dans des raffineries ou des dépôts pétroliers commerciaux, dans toute la France pour assurer un maillage du territoire. Le tout est sous le

14. Les acteurs pétroliers ont aussi à maintenir au moins 10 % de l'obligation de stockage en propre.

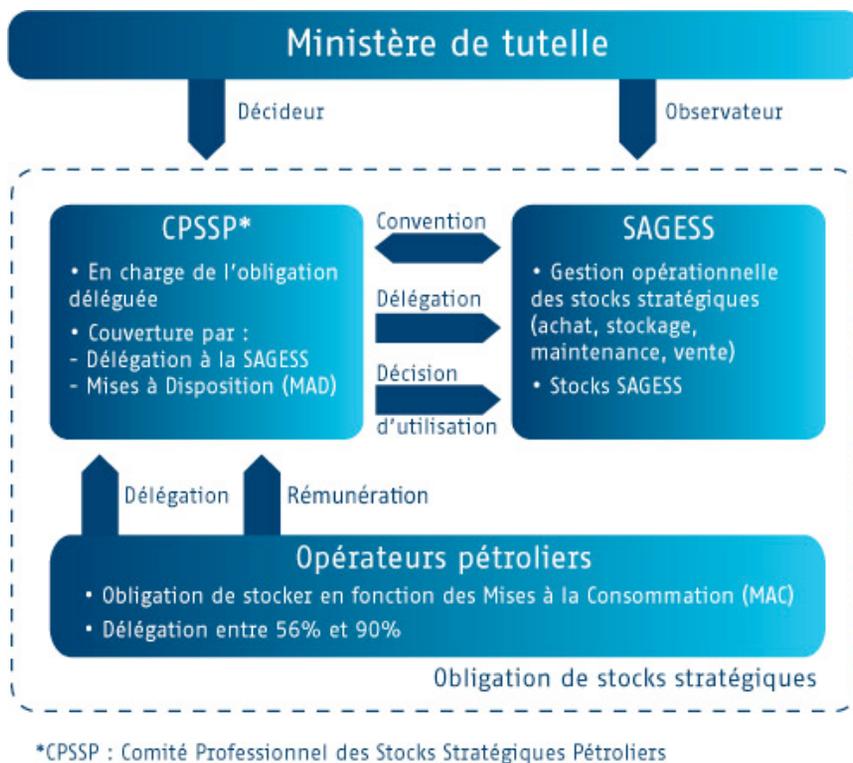


Figure 1. Principe d'organisation des stocks stratégiques en France en 2012
Source : sagess.fr

contrôle de la Direction générale de l'énergie et du climat, entité du ministère de l'Écologie.

En 2012, les stocks stratégiques (Figures 2 et 3) s'élèvent à 17 779 000 tonnes de produits pétroliers, soit environ 29,5 % de la consommation annuelle et plus de 230 fois les stocks de 1914.

Grâce aux quantités de produits stockés au fil des années et à toutes les lois pétrolières depuis les années 1920, la France assure sa continuité économique. Avec un modèle public/privé unique, elle possède, en cas de crises intérieures (grèves) ou de pénuries internationales, un véritable bouclier à deux faces. ■

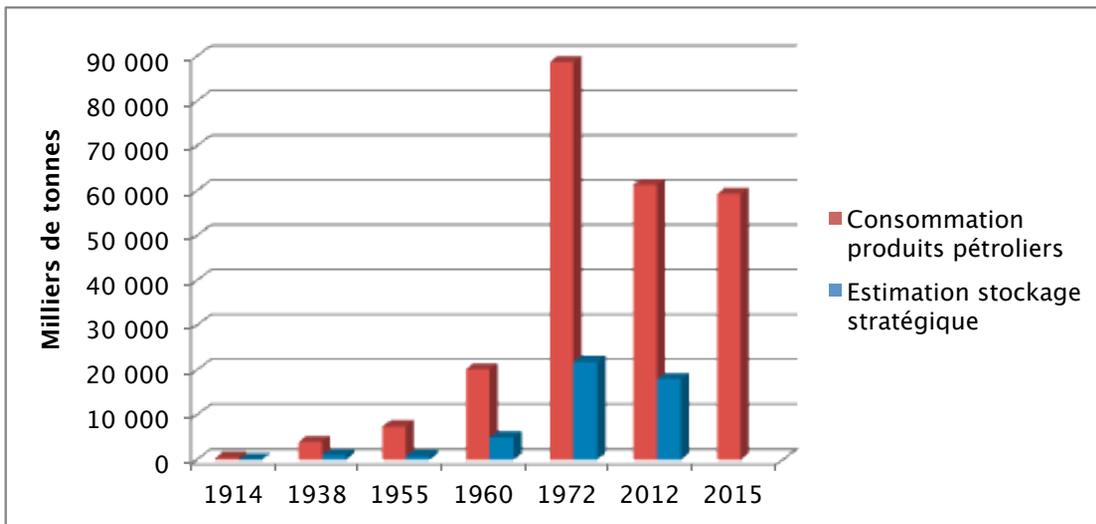


Figure 2. Évolution de la consommation et du stockage stratégique des produits pétroliers en France*

* Exploitation de données issues de *Pétrole 2014*, Comité professionnel du pétrole, 2015.

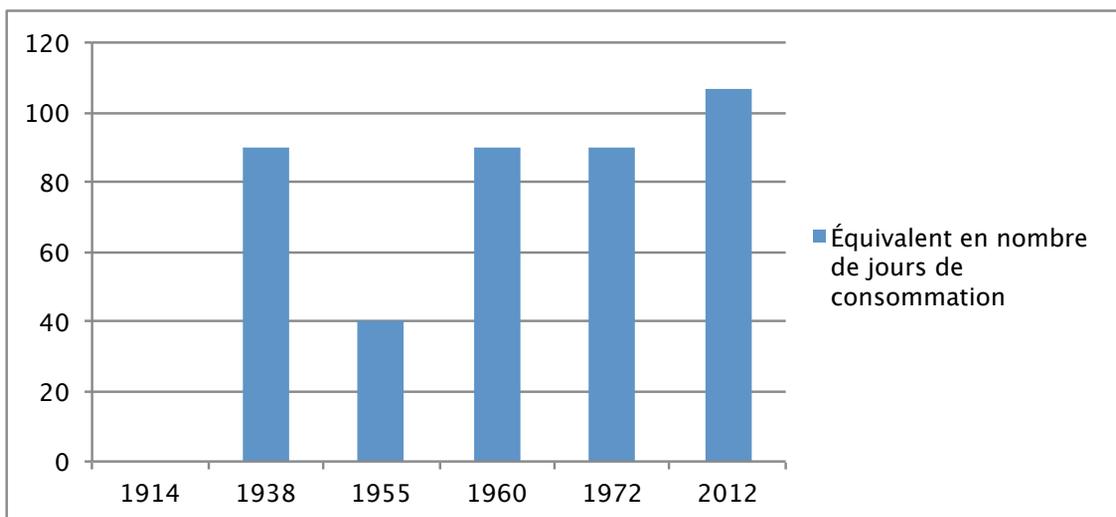


Figure 3. Obligation en stockage stratégique en France