

Pétrole et diplomatie française (1919-1945)

Entre 1919 et 1945, la France dont les gouvernements n'ont cessé de soutenir les dirigeants de la Compagnie française des pétroles, a dû se battre pour acquérir une place dans le monde fermé du pétrole international. D'abord contre les Anglais, après l'accord de San Remo, en avril 1920 ; ensuite, et surtout, contre les Américains qui n'hésitèrent pas – avec l'aide des Britanniques – à ignorer les accords de l'été 1928 concernant « la ligne rouge », afin de mettre la main sur le pétrole saoudien qui leur assurait la prépondérance mondiale en matière pétrolière.

par André Nouschi
Professeur à l'Université de Nice

Dans l'histoire mondiale du pétrole, l'Etat a joué un rôle primordial à différentes reprises ; d'abord aux Etats-Unis, quand le gouvernement fédéral a imposé à la Standard Oil de J.D. Rockefeller de se scinder en plusieurs sociétés, une fois que le Congrès eût voté la loi anti-trusts ; ensuite en Grande-Bretagne, quand le Trésor britannique, à l'initiative du Lord de l'Amirauté, W. Churchill, a pris une majorité d'actions dans l'Anglo-Persian Oil Coy destinée à exploiter le pétrole

persan ; enfin, quand le gouvernement français est intervenu pour contrôler l'industrie pétrolière et donner à la Compagnie française des pétroles, créée en mai 1924, les moyens de s'imposer à ses partenaires de la Turkish Petroleum Company. Entre 1919 et 1945, le pétrole occupe une place de plus en plus importante dans la vie de la France et son histoire est inséparable de l'action menée par l'Etat et le gouvernement de la France qui ne cessent de soutenir les dirigeants de la Compagnie française des pétroles.

Peut-on imaginer la victoire de la Marne sans les taxis parisiens ?

Avant 1914, la situation était simple : le pétrole était importé par un certain nombre de sociétés privées liées aux grands producteurs de pétrole du monde, américain, britannique, russe ou roumain. L'Etat n'intervenait que pour lever des droits de douane et des taxes. Ce désintéret de l'Etat est si vrai que l'ambassadeur de France à Londres, Paul Cambon, mentionne au hasard d'une dépêche en 1911 qu'un accord important a été conclu entre Britanniques et Allemands au sujet du pétrole de Mésopotamie où la Deutsche Bank avait obtenu à la fin du siècle précédent la concession du Bagdadbahn et des gisements miniers de part et d'autre de la voie ferrée, sur une largeur fixée (1).

Le paradoxe de la situation de la France est qu'elle est l'un des plus gros consommateurs de pétrole en Europe pour les automobiles, tandis que ses navires de guerre ignorent la chauffe au mazout et le train des équipages les camions militaires. Le plus grave est qu'à la déclaration de guerre, rien n'a été prévu au niveau du gouvernement ou des importateurs-distributeurs qui

réclament de maintenir la liberté telle qu'elle existait antérieurement. Or, la guerre change les données du tout au tout. En effet, quand l'Empire ottoman se range du côté des Allemands et des Austro-Hongrois, c'en est fini des importations de pétrole russe ou roumain ; les seules sources disponibles se trouvent aux Etats-Unis ; ce qui implique liberté et sécurité de circulation à travers l'Atlantique. A partir de 1915, la guerre sous-marine (le torpillage du Lusitania) menée par l'Allemagne montre qu'aucun navire neutre n'est à l'abri ; a fortiori pour ceux des belligérants. La liberté accordée aux pétroliers se révèle vite pleine de dangers, car les armées ont de plus en plus besoin de pétrole et d'essence (peut-on imaginer la victoire de la Marne sans les taxis parisiens ?). La guerre montre que la liberté du temps de paix aboutit à la pénurie d'approvisionnements pétroliers. L'Etat doit intervenir, car les importations diminuent à mesure que les navires sont détruits par les sous-marins allemands, alors que les besoins du front augmentent d'un mois sur l'autre. La guerre exige de plus en plus de pétrole pour l'aviation, les camions, les explosifs et les chars d'assaut ; sans pétrole, rien n'est possible. A la fin de 1917, les sociétés pétrolières privées sont incapables de répondre à la consommation civile et militaire : les armées risquent d'être paralysées faute de carburants (2). Or, la Russie enfermée dans la mer Noire depuis l'entrée des Ottomans en guerre est en révolution depuis le début de 1917 et les bolchéviks, au pouvoir depuis octobre, signent la paix avec l'Allemagne qui occupe la Roumanie et utilise son pétro-

(1) Pour tout cela, voir A. Nouschi, *Luttes pétrolières au Proche Orient*, P., Flammarion, 1971, Coll. Questions d'Histoire.

Conférence anglo-américaine de Washington (août 1944)^(*)

Les débats étaient menés par Richard Law pour les Etats-Unis et par Lord Beaverbrook pour la Grande-Bretagne[...] Cette réunion des pétroliers anglais et américains aboutit à la constitution d'un Comité du pétrole chargé d'élaborer « les règles d'un commerce international du pétrole, une collaboration et une consultation entre l'Angleterre et les Etats-Unis » [...]. L'extraction du pétrole, le raffinage, le transport et la répartition ne devront pas être gênés par des limitations particulières ; il s'agit notamment de dispositions qui seraient prises par un gouvernement quelconque et qui ne seraient pas en accord avec les propositions de faciliter les opérations.

(*) P. Fontaine, *Bataille pour le pétrole français*, Paris, 1955.

le. Il ne reste plus à la France et ses alliés (parmi eux, les Etats-Unis) pour se ravitailler que le pétrole américain. Le gouvernement français s'adresse donc à Washington. C'est le premier rapport officiel relatif au pétrole entre les deux alliés : Clemenceau expédie un télégramme à Wilson pour l'informer de la menace grave qui pèse sur les armées et le sort de la guerre (3). Ce dernier convoque les représentants des sociétés pétrolières américaines afin qu'ils expédient en France les quantités demandées. Tardieu intervient aussi en personne auprès du Président américain pour accélérer ces expéditions. Quelques semaines après, arrivent dans les ports français les quantités nécessaires à la conduite de la guerre (4). Cette crise soulignait d'abord les limites de la liberté laissée aux entreprises depuis 1914, ensuite l'efficacité de l'Etat qui avait su trouver les mots et les formules pour fléchir les Américains. Le mérite de ce succès revenait à la collaboration de G. Clemenceau, H. Bérenger, Sénateur de la Martinique, devenu Président du Comité général du pétrole créé le 13 juillet 1917 (5) ; un an plus tard, ce comité se transforme en Commissariat général aux essences et aux combustibles dont Bérenger devient le patron. Initié aux problèmes pétroliers par C.S. Gulbenkian durant la guerre, Bérenger a donc la haute main sur tout ce qui concerne l'importation et la distribution d'hydrocarbures : on sert en priorité les armées, ensuite les

civils. Du fait de sa fonction, il pénètre au coeur de l'industrie pétrolière française et en démonte les mécanismes et l'organisation. Il est donc compétent pour parler d'égal à égal avec les chefs d'entreprises pétrolières. Grâce à la guerre, le gouvernement français a compris l'importance du pétrole comme produit stratégique de premier ordre ; sans pétrole, la puissance n'existe pas. Les Français ont appris que le sort de la guerre dépendait des grandes sociétés pétrolières américaines (Standard Oil of New Jersey) ou britanniques (Anglo-Persian Oil Company, Royal Dutch Shell). Pour s'en libérer, il fallait posséder du pétrole, puisque le pétrole russe est perdu après que les bolcheviks ont déclaré ne pas respecter les accords de concessions antérieures. Les Français savent aussi, grâce à Gulbenkian, que les parts de la Deutsche Bank dans la Turkish Petroleum Company sont placées sous séquestre depuis 1914 par le gouvernement britannique. Mais en mai 1916, la France a signé avec la Grande-Bretagne les accords Sykes-Picot qui partagent l'Empire ottoman entre elles deux : à la France, une grande Syrie qui pousse jusque vers la Haute-Mésopotamie, à la Grande-Bretagne, la Mésopotamie et une grande Palestine destinée à couvrir le canal de Suez. Cependant, un avenant aux accords Sykes-Picot permet aux Britanniques de conserver leurs droits de concession dans la zone dévolue à la France en Haute-Mésopotamie, où se trouvent les gisements de pétrole dont

la concession a été accordée par l'Empire ottoman à la veille de la guerre à la Turkish Petroleum Company, créée en 1912 (6). Y participent des sociétés britanniques (Anglo-Persian Oil Company, Royal Dutch-Schell), Gulbenkian et la Deutsche Bank. Après la victoire des Alliés se pose la question des parts de la banque allemande dans la Turkish. Leur dévolution suscitait les convoitises de la Royal Dutch/Schell dirigée par Henry Deterding et de l'Anglo-Persian, alias le Trésor britannique qui possédait le pétrole persan sans aucun partage.

Déjà, dans un rapport sur le pétrole remis à Clemenceau le 2 novembre 1918, Bérenger écrivait « *Il est par conséquent possible autant que juste de lui [la France] assurer dans la paix son indépendance. Pour cela, une participation à égalité doit lui être garantie par la Grande-Bretagne dans l'exploitation de toutes les sources disponibles de pétrole. Ainsi, sera assuré à la France un affranchissement légitime pour une association conforme aux principes généraux de la politique franco-anglaise* » (7). Bérenger précisait : « *Obtenir de tous les Alliés la cession de parts d'intérêts dans toutes les concessions internationales pétrolières comme, par exemple, celles de Mésopotamie et de Perse* ». Or, ces dernières étaient aux mains des Britanniques.

(2) Bérenger présente le 12 décembre 1917 un rapport au Sénat où il évoque « l'anéantissement complet » des stocks de réserve attribués au Général commandant en chef pour le 1^{er} mars 1918 ; « les stocks des stations magasins ne permettraient pas de faire face pendant plus de trois jours à une situation analogue à celle de Verdun ».

(3) Télégramme de Clemenceau à Wilson (15 déc. 1917) : « *Au moment décisif de cette guerre où l'année 1918 va ouvrir des opérations capitales sur le front français, les armées de la France ne doivent être à aucun moment exposées à manquer de l'essence nécessaire aux camions automobiles, à l'aviation et à l'artillerie de campagne par tracteurs* ». « *Toute défaillance d'essence causerait la paralysie brusque de nos armées et pourrait nous acculer à une paix inacceptable pour les alliés* ».

(4) Le 30 décembre arrivent trois navires chargés de 30 000 T d'essence (Arch. Desmarais, liasse 9, Dossier 1914-1918).

(5) Bérenger avait déclaré le 22 août 1917 : « *La question du pétrole et de l'essence, moins que jamais, ne saurait être restreinte à une simple question d'épicerie privée. Elle devient, chaque jour davantage, une question d'utilité nationale. Elle s'élargit même de plus en plus jusqu'à une question de politique internationale* ».

(6) A. Nouschi, *Luttes pétrolières...*

(7) Ibid...

Comment fléchir les Britanniques ?

Bérenger, invité à la fin de la guerre à Londres au banquet de Guildhall (nov. 1918) pour célébrer la fin des combats, en profite pour déclarer : « *Nous pouvons nous rendre, les uns aux autres, cette justice que nous avons assez loyalement travaillé ensemble pour être devenus non seulement de bons Alliés pour la guerre, mais de Bons Amis pour toujours.* » [...]. « *Nous devons maintenant rester alliés et amis dans la paix comme dans la guerre* » et il termine ainsi son toast : « *Je lève donc mon verre à la politique interalliée du pétrole réalisée par l'accord des gouvernements et des industries* » (8). Ce discours préluait à l'ouverture des négociations franco-anglaises sur le transfert des actions allemandes de la Deutsche Bank dans la TPC (Turkish Petroleum Company) (9). Comment fléchir les Britanniques ?

Les Français avaient différents arguments : l'accord Sykes-Picot de mai 1916 donnait à la France la zone où se trouvait la concession de la TPC dans la région de Mossoul. Si les Britanniques voulaient mettre en valeur la concession, ils devaient bien accepter la demande française relative aux actions de la Deutsche Bank. Ensuite, deux actionnaires de la Turkish, Gulbenkian et Deterding, redoutaient de voir l'Anglo-Persian trop puissante au sein de la TPC et préféraient que la France prenne la suite des Allemands ; enfin, le gouvernement anglais déclare sans ambages « *son désir de coopérer avant que les Français s'assurent l'appui américain, et avant que ce pays soit contraint par les décisions de la conférence de la Paix d'adopter pour se défendre, et pratiquement sous la contrainte, la politique de coopération à laquelle elle était au jour d'hui invitée* ». Or, bien que les bolcheviks aient diffusé les traités secrets – parmi eux, l'accord Sykes-Picot – les Etats-Unis n'en ont pas été informés officiellement par leurs alliés.

Londres veut donc aller vite et, en décembre, Clemenceau rencontre le Premier ministre Lloyd George au cours d'une entrevue singulière à plus d'un titre (10). En effet, les deux respon-

sables se voient sans témoin ; ni l'ambassadeur de France à Londres, P. Cambon, ni le ministre des Affaires étrangères, S. Pichon n'ont été informés de la rencontre et Clemenceau n'a jamais évoqué dans ses Mémoires cette entrevue dont nous n'avons connaissance que par A. Tardieu, un proche du Président du Conseil ; ce dernier veut régler « certains points essentiels » avant les rencontres avec Orlando et Wilson : « l'occupation de la rive gauche du Rhin », « le charbon de la Sarre et bien d'autres choses encore », enfin, les heurts entre Français et Britanniques au Proche Orient, afin de mieux faire appliquer les accords Sykes-Picot.

S'engage alors le dialogue suivant :

« Clemenceau : F a i t e s – m o i connaître ce que vous voulez en Asie, afin de supprimer entre nous toute cause de malentendu. »

« Lloyd George : Nous voulons Mossoul que le traité Sykes-Picot place dans la zone d'influence française ». Clemenceau, sans prendre conseil de personne « promet d'arranger la chose malgré l'opposition du Quai d'Orsay ». Mais le Français donne son accord aux conditions suivantes : 1) La France doit avoir sa part des pétroles de Mossoul (elle n'y avait pas droit) ; 2) La Grande-Bretagne soutiendra la France sans restriction sur la base de l'accord de 1916 (moins Mossoul) et lui assurera son plein appui dans le cas d'objection américaine ; 3) Damas et Alep seront placées sous mandat français comme Alexandrette et Beyrouth, si le système des mandats prévaut et si la France reçoit le mandat sur les deux zones prévues en mai 1916 (11).

L'étonnant est qu'une fois informés, P. Cambon et S. Pichon, ne semblent pas avoir réagi négativement ; le Conseil des ministres et la Chambre ne disent rien ; mais S. Pichon laisse entendre que la France a des droits issus des accords de 1916. Plus tard, quand le gouvernement fut interpellé, la réponse fut : les accords Sykes-Picot ne nous donnaient aucun droit sur le pétro-

le de Mossoul ; nous avons su convaincre les Anglais de nous faire entrer dans la Turkish. De plus, quand la France a signé en 1916, elle se battait à Verdun et rien ne disait encore que l'Empire ottoman serait défait. De fait, dès janvier 1919, la négociation ouverte à Londres entre H. Bérenger et Long, se poursuit en juillet avec Greenwood, donc bien après la conclusion de la paix de Versailles. Mais la France a besoin de pétrole immédiatement ; or, les sociétés américaines qui avaient accepté d'expédier leurs produits vers la France, décident de reprendre leur liberté et d'arrêter leurs envois. Pourquoi cette décision ? Parce que Clémenceau et Bérenger avaient prorogé la réglemen-

La guerre finie, le contrôle exorbitant de l'Etat sur les carburants avait des relents de socialisme et n'était plus acceptable pour le président de Standard Oil qui lança un quasi-ultimatum au gouvernement français : « si vous maintenez le monopole par le biais, alors je n'envoie plus de pétrole »

tation du temps de guerre, ce qui donnait à l'Etat une autorité totale sur la question des carburants. Pour l'époque, vouée au libéralisme à cent pour cent, ce contrôle exorbitant

avait des relents de socialisme, sinon de bolchévisme. Acceptable pendant la guerre, il ne l'était plus une fois celle-ci finie. C'est la thèse défendue par Bedford, Président de la Standard Oil avec son quasi-ultimatum au gouvernement français : « si vous maintenez le monopole par le biais, alors je n'envoie plus de pétrole » (12). Or, les pétroliers américains ravitaillaient de nombreuses sociétés françaises avant 1914. Ceci coïncidait avec la négociation secrète en cours.

Le gouvernement de Clemenceau était pris à la gorge ; hormis les Américains, qui pouvait ravitailler la France ? En mai 1919, Bérenger reçoit donc Deterding à Paris et l'interroge : « *Au cas où par opposition au monopole ou toute autre*

(8) Ibid...

(9) La répartition des actions dans la Turkish Petroleum Company était la suivante (en 1914) : Deutsche Bank, 25 % ; Royal Dutch/Shell, 25 % ; Anglo Persian, 45 % , Gulbenkian, 5 % .

(10) Cf. A. Tardieu, *Mossoul et le pétrole*, in *l'Illustration*, 19 juin 1920 ; voir aussi R. Gontaut-Biron, *La France et la question de Mossoul*, p., 1923.

(11) Ibid...

(12) R. Gontaut-Biron, *Comment la France s'est installée en Syrie*, P. ; Voir aussi A. Nouschi, *La Francia, il petrolio e il vicino Oriente*, in *Studi Storici*, 1967, n° 1.

question, le groupe de la Standard cessait de ravitailler la France, le groupe de la Royal Dutch pourrait-il s'engager à approvisionner tout le marché français en pétrole, essences et huiles lourdes de toute qualité pour une période indéterminée et aux prix courants moyens pratiqués à New York et Londres ? » Deterding réfléchit longuement puis répond : « Par considération pour la France, je prends bien volontiers cet engagement au nom de la Koninklijke Nederlandsche et de ses filiales pour autant d'années qu'il faudra. Nous pourrions ravitailler totalement la France si cela devenait nécessaire dans les conditions que vous indiquez » (13). Les Français réussissent ainsi, grâce à Deterding, à se détourner des Américains qui n'avaient obtenu aucune information officielle sur les négociations pétrolières anglo-françaises, ni du Quai d'Orsay, ni du Foreign Office. Effectivement, la France est ravitaillée régulièrement. Simultanément, Deterding fonde, avec l'accord du gouvernement, deux sociétés : la première, la Société française pour l'exploitation des pétroles, destinée à exploiter la part française des pétroles mésopotamiens ; la seconde, la Société maritime des pétroles, pour transporter le pétrole. L'arrière-pensée de Deterding était, en se substituant aux Français dans l'exploitation du pétrole mésopotamien et aussi en le transportant vers les ports français, de renforcer sa position mondiale face à la Standard Oil de Rockefeller, en attendant que Londres et Paris concluent officiellement la négociation commencée en janvier 1919 ; ce sera chose faite en décembre 1919 et l'accord est ratifié à San Remo en avril 1920 (14). La France devient l'un des partenaires des Britanniques pour exploiter le pétrole mésopotamien ; elle laisse Mossoul aux Britanniques mais obtient en contrepartie le pétrole. La négociation de l'accord d'avril 1920 a été menée par le seul gouvernement français et jamais par un chef d'entreprise pétrolière (15). Du côté anglais, c'est aussi un membre du cabinet. Mais nous savons, quoique Lawrence ait dit le contraire dans ses Lettres, que le Foreign Office avait des contacts avec certains pétroliers. Et peu avant que l'accord soit signé, Lloyd

George rappelle aux Communes l'importance de la région de Mossoul. On ne peut oublier non plus l'action menée par les Anglo-français contre les bolcheviks entre 1919 et 1921 pour récupérer le pétrole du Caucase (16).

L'offensive américaine :
au nom du principe
de la porte ouverte

A peine signé, l'accord anglo-français est dénoncé par les Américains (mai) qui considèrent qu'il tourne le dos à l'égalité de traitement commercial et au principe de la porte ouverte (*open door*). Afin de mettre Londres dans l'embarras, Washington échange d'abord une longue correspondance (17) avec le Foreign Office, puis invoque une concession concédée avant 1914 à l'amiral américain Chester par le gouvernement ottoman. Mais les Anglais rétorquent qu'ils ont reçu un mandat de la SDN sur la Mésopotamie ; les Etats-Unis peuvent donc présenter leurs réclamations à ce futur Etat dont les Britanniques doivent défendre les droits. Les Français se tiennent en dehors de ce différend anglo-américain. Cependant, ils ne sont pas épargnés par l'offensive américaine en direction de l'Europe ; d'abord, parce que les pétroliers américains fondent une filiale en France confiée au général Gassouin ; ensuite parce qu'ils alimentent la campagne de presse contre le « monopole », c'est-à-dire le contrôle de l'Etat sur le pétrole, tel que Bérenger l'a maintenu pendant un long moment. Conscients, les responsables français définissent dans une note du 17 janvier 1921 (18) la politique pétrolière pour l'avenir : « La question du pétrole en France se résume en la possibilité d'importer, en cas de besoin, des produits en dehors des deux grands trusts. Cette politique dépend de la politique que la France suivra en Pologne et en Roumanie. Il est de toute nécessité que la France crée dans ces deux pays une organisation économique puissante ». Effectivement, la France renforce ses positions ; plus en Roumanie où ils s'associent aux Belges qu'en Pologne, moins riche en pétrole (19).

Les Américains utilisent leurs filiales françaises et la presse pour que le gou-

vernement abandonne l'idée d'une compagnie « nationale » de pétrole ; ils font aussi pression sur les Britanniques en rappelant qu'ils ont dû puiser sur leurs réserves pour approvisionner les armées durant la guerre. La victoire doit donc profiter à tous (alors qu'ils n'ont jamais déclaré la guerre aux Ottomans). On sait aussi qu'immédiatement après la capitulation des Turcs, la Standard Oil envoie ses hommes prospecter les zones éventuelles de gisement pétrolier, ce que les Britanniques sur place acceptent assez mal. Mais soucieux de ne pas se brouiller avec les Américains, ils profitent de la conférence navale de Washington (1921-1922) pour régler en coulisse leur conflit avec les pétroliers américains. Effectivement, Cadman, directeur de l'Anglo-Persian négocie avec la Standard Oil puis déclare devant l'American Petroleum Institute que pour « la mise en valeur des ressources pétrolifères de l'Empire britannique, les capitaux étrangers seront bien accueillis » et qu'il n'était pas question de pratiquer « une politique de soi-disant porte fermée » (21). Etait-ce un appel du pied pour que les Américains participent à la mise en valeur du pétrole mésopotamien ? Une chose est sûre : en juillet 1922, des observateurs américains participent aux réunions de la Turkish et demandent aussi 25 % des parts – donc égalité de traitement avec les Français – alors que rien ne justifiait cette demande. Afin de montrer qu'ils ne sont pas inactifs, Chester obtient en janvier 1923 une concession aussi importante que celle des Allemands

(13) Arch. Desmarais, Liasse 11.

(14) A. Nouschi, *Luttes pétrolières...*

(15) voir le discours de Blum à la Chambre des Députés, Séance du 8 juillet 1930, in A. Nouschi, *Léon Blum, les socialistes et la politique pétrolière française*, in Cahiers Léon Blum, n° 9, mai 1981.

(16) Cf. *Luttes pétrolières...*

(17) J. Hurewitz, *Diplomacy in the Near and Middle East*, T.2, New-York, 1957.

(18) Archives CFP, Constitution CFP, Dossier Wenger.

(19) Cf. *Luttes pétrolières...*

(20) Voir A. Nouschi, les relations pétrolières franco-belges de 1919 à 1924, in *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*, Actes du colloque de Metz, 15-16 nov. 1974, Metz, 1975.

(21) Voir A. Nouschi, les relations pétrolières franco-belges de 1919 à 1924, in *Les relations franco-belges de 1830 à 1934*, Actes du colloque de Metz, 15-16 nov. 1974, Metz, 1975.

(22) Cf. *Luttes pétrolières...*

Déclaration de M. Pew, Président de la Sim Oil, du 24 oct. 1944 (*)

« L'accord pétrolier [conférence anglo-américaine d'août 1944]

suggère des objectifs qui ne peuvent être atteints que par le contrôle de la production ou par le contrôle du marché ou par le contrôle des prix ou par tous ces contrôles réunis, et je défie qui que ce soit de prétendre le contraire. De quoi s'agit-il donc, sinon d'un cartel ? ».

(*) In P.H. Frankel, L'économie pétrolière, structure d'une industrie, Paris, Lib. de Médicis, 1946.

naguère (22). De négociation en discussion, les Américains obtiennent de participer en 1928 à la Turkish, à raison de 23,75 % et ne donnent plus de suite à la concession Chester (23). Celle-ci n'était-elle qu'un vaste bluff appuyé en sous-main par le Département d'Etat ? Il y a de bonnes raisons de le penser.

La CFP et la mise en œuvre d'une politique nationale du pétrole

Entre temps avait été créée, en mai 1924, la Compagnie française des pétroles (CFP) dont le Président E. Mercier était chargé de mettre en œuvre une « politique nationale du pétrole ». Lors de sa création, le gouvernement de R. Poincaré – nous sommes en pleine affaire de la Rhénanie – décide que les sociétés anglo-saxonnes (anglaise et américaine) seront écartées de la future société, mais que les Belges y seront accueillis avec faveur, car ils ont été les seuls à soutenir la France pour occuper la Rhénanie et qu'ils étaient déjà associés aux Français dans les affaires du pétrole roumain (24).

L'interdit lancé contre les « trusts » ne dure guère, car parmi les actionnaires de la nouvelle société, on trouve les filiales de la Standard Oil, Royal-Dutch/Shell, Anglo-Persian écartées originellement de l'entreprise par le gouvernement français. C'était une façon pour les « trusts » de tourner l'interdiction gouvernementale antérieure ; mais tous savaient, dans le monde du pétrole, que ces sociétés françaises de nom n'étaient qu'une couverture. Celles-ci détiennent, non seulement des actions B, mais aussi A réservées aux sociétés françaises. Cependant, le capital de la nouvelle société est si modeste que pendant un

temps la CFP est impuissante. Ce qui semblait servir aussi bien les intérêts des sociétés anglaises qu'américaines qui font de la France un marché privilégié. En effet, afin d'élargir leurs positions sur le marché français,

Américains et Britanniques s'affrontent dans une vigoureuse guerre des prix qui mettait en péril les sociétés dont l'assise financière était moins large. Cette pression est telle qu'en

1928, au moment où sont votées les lois qui régiront pendant presque cinquante années l'industrie pétrolière française, le gouvernement est contraint d'accorder aux filiales anglaises et américaines une part importante dans l'importation de produits raffinés et dans celle de pétrole brut destiné à alimenter les raffineries de leurs filiales. La vraie novation est que la CFP raffinera le pétrole mésopotamien mais ne le distribuera pas sur le territoire français ; c'était autant d'argent et de bénéfice perdu, face aux Anglo-saxons (25).

La question la plus grave concerne en réalité celle de la construction du pipe-line destiné à évacuer vers la Méditerranée le pétrole de Kirkouk (26). Rien ne laissait prévoir un affrontement entre Français et Britanniques sur cette affaire, puisque l'accord de San Remo et les accords antérieurs semblaient avoir réglé la question de l'évacuation du pétrole mésopotamien et persan vers la Méditerranée, par les deux articles 9 et 10. Art.9 : « *Le gouvernement britannique est d'accord pour appuyer les accords grâce auxquels le Gouvernement français peut se*

procurer de l'APO Coy des fournitures de pétrole qui peut être conduit de Perse à la Méditerranée par un pipe-line qui peut avoir été construit à travers le territoire français sous mandat ; et compte tenu des facilités données par la France, jusqu'à 25 % du pétrole ainsi conduit, aux termes et conditions qui ont pu être réglés par accord mutuel entre le gouvernement français et l'APO Coy.

Art. 10 : *En considération des accords mentionnés ci-dessus, le Gouvernement français acceptera, si cela est désiré et dès sa mise en application, la construction de deux pipe-lines séparés et des chemins de fer nécessaires pour*

Avec l'accord de San Remo en avril 1920, dont la négociation fut menée par le seul gouvernement français et jamais par un chef d'entreprise pétrolière, la France devient l'un des partenaires des Britanniques pour exploiter le pétrole mésopotamien : elle laisse Mossoul aux Britanniques mais obtient en contrepartie le pétrole

leur construction et l'entretien, et pour le transport de pétrole de Mésopotamie et Perse à travers les zones d'influence française à un ou des ports de Méditerranée orientale. Le ou les

ports seront choisis par accord entre les deux gouvernements ». (27)

Les articles suivants concernent d'abord les facilités accordées aux Britanniques pour le passage, « sans redevance ou droit de péage sur le pétrole transporté » avec une compensation aux propriétaires pour la superficie occupée, ensuite pour la construction de dépôts, raffineries et quais de chargement, etc.

Le pétrole mésopotamien et l'affaire du pipe-line

Il semblait donc que tout avait été organisé, jusque dans le détail. Or, à peine le pétrole avait-il jailli en force à Baba Gurgur, que les Français songent à appliquer l'accord de San Remo pour la construction de pipe-lines ; à leur grande surprise, les partenaires anglais

(22) Cf. Hurewitz, op. cit.

(23) Cf. *Luttes pétrolières...*

(24) Cf. *Les relations franco-belges...*

(25) Cf. *L. Blum, les socialistes...*

(26) A. Nouschi, *Pipe-Lines et politique au Proche Orient dans les années 30*, in *Relations Internationales*, 1979

(27) Ibid.

de l'IPC (*Iraq Petroleum Company*) dont le sigle remplace en 1929 celui de TPC élèvent des objections pour la construction d'un second pipe-line (28). Celles-ci peuvent se résumer ainsi : 1) l'Irak est un Etat indépendant ; de ce fait, il peut ne pas tenir les engagements de la Grande-Bretagne à San Remo ; le Haut Commissaire anglais fait grand cas de cette indépendance et refuse au premier abord le deuxième pipe-line ; 2) les Britanniques désirent construire en même temps un chemin de fer qui ne saurait traverser le territoire sous mandat français où la sécurité de circulation n'est pas toujours assurée ; or, la Grande-Bretagne exerce un mandat sur la Mésopotamie-Iraq, sur la Palestine et la Transjordanie, détachée de la Palestine en 1921. A quoi les Français rétorquent que le deuxième pipe-line a été prévu et accepté à San Remo ; que le tracé proposé par les Britanniques est plus long que celui qui traverserait la Syrie et le Liban, donc plus coûteux pour l'IPC. Les Français mettent en avant l'intérêt des actionnaires dont ils prennent la défense. Si les Britanniques s'entêtent dans leur refus, alors la CFP engagera un procès contre ses partenaires-adversaires de l'IPC.

De plus, la Compagnie reçoit l'aide du Quai d'Orsay, signataire des accords de 1920. Paris s'engage donc officiellement, après que des réunions se sont tenues au ministère des Affaires étrangères auxquelles participent E. Mercier, PDG de la CFP, Louis Pineau, Directeur de l'Office national des combustibles liquides depuis sa création en janvier 1925 (il a été un des collaborateurs de Bérénger) et l'ins-

La dernière occasion de conflit entre la CFP et ses partenaires-adversaires de l'IPC, à propos de laquelle le Quai d'Orsay intervient, concerne le pétrole d'Arabie saoudite

ra par la Syrie et le Liban et se terminera à Tripoli tandis que celui des Britanniques s'infléchit vers le sud et aboutit à Haïffa. Plus long que le précédent, il est aussi plus onéreux, mais il ne traverse que des territoires sous obédience anglaise. Alors que le pipe-line de Tripoli est terminé en 1934, celui de Haïffa le sera un an plus tard. Une des raisons qui ont aussi poussé les Français à construire le pipe-line est qu'ils veulent avoir du pétrole à bas prix alors que leurs partenaires-adversaires anglais et américains ne souhaitent pas voir le marché encombré par le pétrole irakien qui risque de faire baisser les prix. Contre cette menace, les uns et les autres (Deterding, Cadman et Teagle) se rencontrent en Ecosse (Achnaccary) à l'automne 1928 et fixent pour l'ensemble du monde le prix du baril sur celui du Golfe du Mexique, donc sur le prix de revient le plus élevé. C'était une bonne affaire pour les Américains assurés de rentabiliser leurs puits et de vendre leur pétrole à un prix élevé. Pour les Britanniques, cela l'était aussi puisque ce prix était supérieur au prix de revient du pétrole du Proche-Orient ; ils encaissaient ainsi un bénéfice supplémentaire. Dans cette affaire, les Français avaient été laissés dans l'ignorance, mais ils étaient trop préoccupés par l'affaire du pipe-line qui leur permettrait d'avoir une partie du pétrole mésopotamien – leur pétrole – qui leur était nécessaire.

D'ailleurs, au nom de quoi auraient-ils pu protester contre la décision d'Achnaccary puisqu'ils paieraient leur pétrole irakien à son prix de revient et non à son prix de vente ? En revanche, s'ils achetaient du pétrole en sus, le prix serait celui du golfe du Mexique ; leur intérêt était donc que l'Irak produise le plus de pétrole possible. Après l'affaire du pipe-line, la diplomatie française n'intervient plus dans les

affaires pétrolières jusqu'à la veille de la guerre. A ce moment là, le gouvernement français, préoccupé par la menace d'un conflit, souhaite engager des conversations avec celui de Londres, lors de la crise de Munich, afin de déterminer une politique pétrolière commune. Les représentants britanniques répondent si évasivement que les Français sont surpris ; il est vrai que le magnat pétrolier, Henry Deterding est un fervent admirateur de l'Allemagne nazie et que le gouvernement Chamberlain songe qu'à Munich il a écarté la guerre, alors que Churchill et l'ambassadeur anglais à Paris, Duff Cooper, pensent le contraire. C'est donc dans une impréparation totale sur le plan pétrolier que les deux pays entrent en guerre, alors que la guerre d'Espagne a montré l'insécurité de la circulation en Méditerranée. En effet, depuis les années 30, l'Italie fasciste est une menace réelle, car elle a construit une marine puissante et moderne tandis que la Grande-Bretagne accepte en 1935 que l'Allemagne possède des navires de bataille dont certains se montrent en Méditerranée entre 1935 et 1938.

« Un beau pantalon neuf contre un vieux bouton de culotte »

Après la défaite de juin 1940, la France ne reçoit plus de pétrole irakien ; de plus, Londres place sous séquestre les parts de la CFP dans l'Iraq Petroleum Company. C'était une façon d'interdire à l'Allemagne qui occupait le nord de la France et Paris, siège de la CFP, de s'emparer des actions héritées de la Deutsche Bank. A différentes reprises, Berlin demande leur cession ; en vain (29). En revanche, après avoir menacé le négociateur français Wenger (celui

(28) Ibid.

qui connaissait le mieux les pétroles roumains en France, mis à part Mercier) les Allemands obtiennent de Vichy que la France leur cède ses intérêts en Roumanie. C'est chose faite en 1941, sans que Vichy émette la moindre protestation.

La dernière occasion de conflit entre la CFP et ses partenaires de l'IPC, à propos de laquelle le Quai d'Orsay intervient, concerne le pétrole d'Arabie saoudite (30). On connaît les circonstances qui ont permis aux sociétés américaines de s'y installer à partir de 1933-34 ; en 1938, le pétrole jaillit et l'exploitation commence l'année suivante. Simultanément, du fait de la guerre, les Etats-Unis renforcent leur présence politique dans tout le Proche-Orient (Egypte, Iran) ainsi que leur présence militaire (bases aériennes et navale). Dès novembre 1943, un rapport de la commission américaine des activités à l'étranger réclame que le gouvernement encourage l'implantation des sociétés pétrolières américaines à l'étranger (31). Simultanément, et comme si les questions pétrolières ne concernaient que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, les deux pays concluent en août 1944 (32) un accord pour constituer un Comité du pétrole, chargé d'élaborer « les règles d'un commerce international du pétrole, une collaboration et une consultation entre l'Angleterre et les Etats Unis » [...]. Cet accord comprend des articles si vagues qu'ils peuvent prêter à interprétations multiples ; ainsi les paragraphes 1, 2 et 3 :

– §1 « *Le pétrole sera mis en vente dans le monde entier en quantité suffisante et devra être traité uniformément* ». Quel sens donner à ce qui est souligné, et surtout à « uniformément » ? Comment comprendre « traité » ?

– §2 « *Le développement du commerce du pétrole dans les pays de production sera effectué sur des bases économiques saines* ». Que signifie « des bases économiques saines ? » Faut-il comprendre « sans dumping » ou « dans un régime de libre concurrence » ? Mais celle-ci n'implique-t-elle pas le dumping ? Un an plus tard, en septembre 1945, un accord anglo-américain précise : « *La prospérité et la sécurité de toutes les nations exigent le développement efficace et ordonné du commerce*

international du pétrole qui peut être le mieux promu par un accord international ; le ravitaillement nécessaire en pétrole doit être accessible à tous les nationaux des pays sur une base compétitive et non discriminatoire ».

Plus intéressant est le troisième alinéa : – §3 « *Les plans du développement seront élaborés de telle façon que les Etats-Unis et le Royaume-Uni puissent avoir la garantie de recevoir du pétrole en temps de crise et que tous les pays pacifiques puissent également avoir la possibilité d'accès aux réserves de pétrole en conformité des accords sur la sécurité collective* ».

En effet, il implique un quasi-partage du marché entre les deux Etats, en « temps de crise » ; mais qui jugera si un pays est « pacifique » ou non ; et de quels « accords de sécurité collective » s'agit-il ? De toute façon, la France n'est pas partie prenante dans ce partage de marché. Plus explicites sont les paragraphes 4 et 5 :

– §4 « *Les territoires pétrolifères où il n'y a pas encore de concessions doivent être accessibles à tout le monde selon le principe de la porte ouverte* ». C'est l'un des principes affichés par les Américains qui réclament la « porte ouverte », mais qui lui tournent le dos quand il s'agit d'interdire le marché américain aux produits étrangers.

– §5 « *Les concessions actuellement en cours seront respectées* » vise évidemment la concession saoudienne qui exclut les signataires de l'accord sur la « ligne rouge ». Sur ce point, l'accord de septembre 1945 rappelle : « *Le principe de l'égalité de traitement doit être appliqué aux acquisitions des concessions pétrolières, mais tous les contrats valables de concession et les droits légalement acquis doivent être respectés et il ne doit pas y avoir d'interférence directe ou indirecte avec ces contrats ou ces droits* » (C'est nous qui soulignons).

On tient dans ce texte l'origine du conflit qui opposera les Américains et les Britanniques aux Français à propos du pétrole saoudien. Ceux-ci invoquent l'accord de la « ligne rouge » de 1928 ; à quoi les Américains répondent tardivement : d'abord, la France a été occupée entre 1940 et 1944 ; la CFP était donc entreprise ennemie et ne peut

faire jouer l'accord de 1928. De plus, accepter la demande française c'est tomber sous le coup de la loi américaine anti-trusts. Mais les Américains ne disent pas l'accord entre eux et l'Anglo-Persian qui a accepté la prétention américaine en Arabie saoudite contre des avantages ailleurs afin d'éliminer les signataires de l'accord de 1928. Les Français et Gulbenkian rejettent l'argumentation américaine et menacent de procès leurs partenaires de l'IPC. Dans cette affaire, la diplomatie française apporte toute son aide aux dirigeants de la CFP et intervient à différentes reprises tant à Londres qu'à Washington, comme le montrent les documents d'archives de la CFP (33). Mais entre 1946 et 1947, la situation économique de la France est fragile et vulnérable ; elle a besoin des dollars américains et la mission Blum aux Etats-Unis le souligne un peu plus, quand les Américains imposent un accord léonin (accords Blum-Byrnes) (34). Elle a aussi besoin de céréales et de matériel et, après l'échec de la conférence de Moscou, face aux Soviétiques, le seul recours politique est de se tourner vers Washington ou Londres (mais n'est-ce pas la même chose sur le plan pétrolier ?).

La CFP négocie donc avec les partenaires américains et accepte, au printemps 1948, une entorse à l'accord de la « ligne rouge » sous la forme d'un avenant appelé Heads of agreement. Les Britanniques, complices du début, sont évidemment d'accord ; seul refuse encore Gulbenkian. Finalement, isolé, ce dernier finit par accepter en novembre 1948 l'avenant à l'accord de la « ligne rouge ». L'accord de 1928 demeurant valable, mais l'avenant de 1948 confirmait aux Américains que la concession

(29) Voir Y. Staraci, *Le problème pétrolier en France de 1940 à 1944*, Nice, Thèse de 3^e cycle, 1974.

(30) Voir A. Nouschi, Un tournant de la politique pétrolière française – *Les Heads of Agreement de novembre 1948* in *Relations Internationales*, 1985, n° 44.

(31) *Une politique étrangère pour les Etats-Unis*, Rapport soumis en nov.1943 par la Commission des activités à l'étranger (p.11) in P.H. Frankel, *L'économie pétrolière, structure d'une industrie*, P., Lib. de Médecis, 1946.

(32) P. Fontaine, *Bataille pour le pétrole français*, P.,1955.

(33) Voir A.Nouschi, *Un tournant de la politique étrangère...*

(34) A. Lacroix-Riz.

Accord anglo-américain de septembre 1945^(*)

« La prospérité et la sécurité de toutes les nations exigent le développement efficace et ordonné du commerce international du pétrole qui peut être le mieux promu par un accord international. Le ravitaillement nécessaire en pétrole doit être accessible à tous les nationaux des pays sur une base compétitive et non discriminatoire. Le principe de l'égalité de traitement doit être appliqué aux acquisitions des concessions pétrolières, mais tous les contrats valables de concession et les droits légalement acquis doivent être respectés et il ne doit pas y avoir d'interférence directe ou indirecte avec ces contrats ou ces droits. En attendant la conclusion d'un accord pétrolier multilatéral qui établirait un Conseil international pétrolier permanent, les signataires sont d'accord pour établir une Commission pétrolière internationale anglo-américaine dont la tâche serait d'étudier les problèmes du commerce pétrolier international et de présenter des recommandations aux deux gouvernements. Rien dans cet accord ne doit être indiqué comme affectant une législation existante ou future concernant l'importation de pétrole dans les pays ou les territoires juridiquement dépendant de l'un ou de l'autre gouvernement ou s'appliquant à l'industrie pétrolière intérieure des signataires. »

(*) P. Fontaine, Bataille pour le pétrole français, Paris, 1955.

saoudienne était valable et qu'ils pouvaient l'exploiter sans en partager la production avec les partenaires de l'IPC (35). En échange, la France avait obtenu que l'Irak augmenterait sa production et que la CFP recevrait du pétrole vendu au prix de revient. L'opération était excellente pour les Américains et quoiqu'il ait affirmé l'ancien PDG de la CFP (R. de Montaigu) (36), elle n'était pas bonne pour les Français qui avaient échangé, pour reprendre un mot de Bismarck, « un beau pantalon neuf contre un vieux bouton de culotte ». Aussi étonnant que cela semble, de Gaulle, qui avait en charge le GPRF depuis 1944, ne mentionne à aucun moment cet affrontement avec les Américains. Était-il insensible aux affaires pétrolières ? Apparemment pas, car en octobre 1945 il crée par ordonnance le Bureau de Recherches du Pétrole et qu'autour de lui gravite P. Guillaumat intéressé depuis longtemps par ces problèmes.

Complicité
anglo-américaine

Ainsi, entre 1919 et 1945, la France, par le biais de la CFP, se trouve aux prises, à différentes reprises, avec ses partenaires-adversaires de la TPC-IPC. Hormis la période qui suit immédiatement la guerre où le Quai d'Orsay négociait

avec le Foreign Office le dépècement de l'Empire ottoman et obtient les parts allemandes de la Deutsche Bank, la CFP est contrainte devant la mauvaise volonté de ses partenaires-adversaires de la TPC-IPC de demander l'aide de la diplomatie française afin de faire respecter les engagements souscrits antérieurement par les Britanniques. L'adversaire majeur, jusqu'en 1939, est la Grande Bretagne ; après la guerre, ce sont les États-Unis. Dans ce cas, la CFP est contrainte d'accepter le fait accompli – quasi-coup de force américain – alors que sur le plan du droit international, le dossier français était solide. La CFP pouvait le plaider et sans doute le gagner. Mais la conjoncture politique et économique était détestable, et celle-ci explique peut-être cela. On constate que dans ces trois décennies la France a dû se battre pour acquérir une place dans le monde fermé du pétrole international ; d'abord contre les Anglais, après avoir signé l'accord de San Remo, en avril 1920, qui transférait à l'État français les parts de la Deutsche Bank dans la Turkish ; ensuite, et surtout, contre les Américains de la Standard Oil qui n'hésitent pas, avec l'aide (la complicité ?) des Britanniques, à ignorer les accords de l'été 1928 concernant la ligne rouge, afin de mettre la main sur le pétrole saoudien qui leur assurait la prépondérance mondiale en matière

pétrolière et les installait au cœur du Proche-Orient au moment même où la France et la Grande-Bretagne s'en retireraient. Le plus étonnant est qu'à ce moment là, aucun responsable français, n'ait contesté l'accord de novembre 1948, même pas de Gaulle. Faut-il rappeler le contexte international du temps, quand la France ne pouvait plus compter sur l'URSS, après l'échec de la conférence de Moscou (1947) et qu'elle avait accepté le plan Marshall destiné à reconstruire le pays afin que, conformément à la stratégie américaine, l'Europe et la France échappent au communisme ? On le voit, dans cette négociation sur le pétrole saoudien, la France disposait de peu de moyens, sauf ceux que lui conférait l'accord sur la ligne rouge ? C'était évidemment beaucoup et en réalité trop peu. La France n'en finissait pas de payer à la fois la guerre de 1914-1918, la défaite de 1940, et aussi le mauvais choix des entreprises pétrolières françaises avant 1914 et après 1919. L'hégémonie américaine d'avant la première guerre mondiale avait été consolidée durant ces décennies. Il est sûr que sans l'aide de l'État, la France avait peu de chances d'avoir une industrie pétrolière indépendante, face aux géants anglais et surtout américains du pétrole.

(35) Pour tout cela, voir A. Nouschi, art. cité.
(36) Entretien personnel.