

La Zone de Libre-échange des Amériques entre consolidation du système pétrolier américain et transformation des industries pétrolières latino- américaines

Achraf Amine BENHASSINE

Doctorant - EPIID/LEPII -

Université Pierre Mendès-France, Grenoble, France

Résumé : L'accord de Libre-échange des Amériques vise, par la libéralisation et la déréglementation, à définir un modèle institutionnel et juridique dans lequel les prérogatives des Etats membres seraient encadrées par des normes et des règles communes. Les Etats-Unis trouvent en cet accord le moyen de sécuriser près de 50% des flux d'approvisionnement en pétrole nécessaire au bon fonctionnement de son économie et d'y promouvoir les composantes de leur puissance structurelle : ceci constitue une consolidation de ce que nous appelons le système pétrolier américain. Les industries pétrolières nationales des pays latino-américains subissent des transformations et des mutations profondes qui conduisent à une redéfinition du rôle de l'autorité publique dans la gestion et la régulation des activités liées au pétrole.

Mots clés : ZLEA, puissance structurelle, Système pétrolier

المخلص

إن الهدف من عقد إتفاقية لتحرير المبادلات التجارية لدول أمريكا هو تفكيك القيود الجمركية و وضع نموذج مؤسسي و قانوني يحدد صلاحيات الدول الأعضاء ضمن معايير و قواعد مشتركة . الولايات المتحدة الأمريكية تجد في هذا العقد الوسيلة التي تسمح لها بتأمين حوالي 50 % من تدفقات البترول الضروري للسير الحسن لاقتصادها و لتدعيم مكونات قوتها الهيكلية : هذا التجمع يمثل ما يمكن تسميته " النظام النفطي الأمريكي " . الصناعات البترولية الوطنية لدول أمريكا اللاتينية تشهد تحولات و تغيرات عميقة تقودنا إلى إعادة تعريف دور السلطة العمومية في تسيير و تنظيم الأنشطة المرتبطة بالبترول .

Introduction

Le marché, la démocratie et l'individualisme méthodologique constituent les fondements sur lesquels l'économie étasunienne s'appuie pour dynamiser le développement et la croissance de ses activités productives et marchandes [Keohane, 1984 ; Adelman 1995]. Dès lors que ce cadre libéral est altéré ou fragilisé par la conjonction de phénomènes conjoncturels et/ou structurels, ce sont les mécanismes même du processus productif et marchand qui sont affectés. Les Etats-Unis

considèrent à cet effet que tout ce qui peut nuire, sous quelque forme que ce soit, à la libre entreprise et à l'essor de son économie relèvent de l'ordre de la sûreté nationale et justifient l'intervention de ses institutions afin de préserver et de promouvoir ses préférences nationales de structures [Tugwell, 1988 ; Noël, 1998b].

Le pétrole, par ses propriétés multiples dans des secteurs aussi variés que ceux de la production d'énergie, de la fabrication et de la transformation de produits chimiques que dans l'élaboration de combustibles pour le secteur des transports, joue un rôle central dans la satisfaction des besoins nationaux [Angelier, 1990 ; Martin, 1990]. Paul Frankel [1948] considérait il y a plus de cinquante ans que le pétrole était une énergie de référence dans la mesure où ses propriétés techniques en faisait une ressource naturelle facile à extraire, à transporter et à transformer. Cela lui confère un avantage compétitif par rapport à l'ensemble des autres énergies fossiles. Mais le pétrole est une ressource naturelle non renouvelable faisant que l'accroissement de sa consommation entraîne forcément une diminution des réserves pétrolières globales.

Un lien est alors établi entre d'une part la croissance des économies nationales qui repose sur une consommation croissante de pétrole et d'autre part le niveau des réserves pétrolières qui décroissent au fur et à mesure que l'on y extrait des quantités toujours plus importantes de brut [Percebois, 1989]. Les fluctuations de l'offre et son corollaire sur la formation des prix ont une incidence directe sur les structures internes des économies nationales les rendant davantage vulnérables à des chocs pour lesquelles elles ont peu d'emprise.

Le problème de l'approvisionnement pétrolier pour les Etats-Unis n'est pas récent et s'inscrit depuis bien plus d'un demi-siècle dans les priorités gouvernementales. Depuis 1948, la production pétrolière domestique ne suffit plus aux besoins de l'industrie nationale. La demande est telle que ce pays est contraint d'importer des quantités toujours plus importantes de pétrole provenant de sources d'approvisionnement situées à l'extérieur de ses frontières nationales [Keohane, 1984 ; Bull-Berg 1987 ; Noël, 1998a]. Au fil des années cette dépendance n'a cessé de croître et n'est devenue réellement un problème de sécurité nationale qu'au moment du premier choc pétrolier et de l'embargo dont les Etats-Unis ont été l'objet

au cours de l'année 1974 [Adelman, 1995 ; Yergin, 1991, Noushi, 1999].

Depuis lors, la politique étrangère étasunienne s'est attelée à créer les conditions pour qu'une situation telle que celle-ci ne se renouvelle plus à l'avenir. Pour cela, et afin de résorber la demande croissante en pétrole et en produits pétroliers nécessaires au bon fonctionnement de l'économie étasunienne, les différents gouvernements se sont engagés à garantir aux acteurs économiques nationaux, un approvisionnement régulier en pétrole à faible coût [Adelman, 1995].

Quels sont les moyens mis en œuvre par les différentes administrations étasuniennes pour garantir un flux régulier en pétrole en provenance des sources d'approvisionnements situées au-delà des frontières des Etats-Unis ? N'y a-t-il pas une volonté d'institutionnaliser ces moyens et ces pratiques visant à la sécurisation des sources d'approvisionnement au sein d'un accord régional tel que l'Accord de Libre Commerce des Amériques (ALCA) ? Quelles seraient alors les conséquences de cet accord pour les approvisionnements pétroliers étasuniens et sur les structures internes des industries pétrolières nationales des pays latino-américains ?

Notre contribution aborde, par une démarche d'économie politique, la place du pétrole dans l'accord de libre commerce des Amériques sous le double angle de l'expansion continentale de la politique pétrolière étasunienne, et de ces incidences sur le devenir des industries pétrolières nationales latino-américaines.

Nous nous efforcerons de montrer ainsi que l'ALCA n'est pas le prélude d'un processus de libéralisation et de déréglementation des industries pétrolières latino-américaines, mais plutôt son aboutissant. En cela que cet accord permet d'institutionnaliser un espace stratégique pour les Etats-Unis dans lequel les réserves pétrolières et les flux d'approvisionnements sont sécurisés conduisant à une convergence des systèmes pétroliers nationaux vers un modèle de référence standard inspirés fortement du modèle étasunien (Partie I). Cela n'est évidemment pas sans conséquence sur les industries pétrolières nationales latino-américaines, qui doivent adapter leurs structures internes aux évolutions d'un nouveau cadre institutionnel. Nous verrons ainsi de quelle manière

le changement du mode de régulation intervient dans la redéfinition du rôle et des prérogatives étatiques et comment les systèmes pétroliers de ces pays sont amenés à ce transformer (Partie II).

I- Système pétrolier américain et puissance structurelle : de la constitution à la diffusion d'un modèle de référence standard

Une sécurisation des sources d'approvisionnement

L'autorité administrative étasunienne s'engage à intervenir à deux niveaux : tout d'abord au niveau domestique en garantissant à l'ensemble de ses consommateurs un flux ininterrompu en pétrole à bas prix, et ensuite à un niveau plus global, en créant les conditions optimales d'exploitation, d'installation et de protection des investissements réalisés par les compagnies pétrolières transnationales d'origine étasunienne [Adelman, 1995, Tugwell, 1988 ; Noël, 1998b].

Néanmoins, si cette intervention au niveau domestique relève tout au plus de mécanismes de régulation interne, ceci est bien plus complexe au niveau international. Le fait que les ressources pétrolières se situent en dehors de l'espace institutionnel étasunien, conduit le gouvernement à user de son influence ou de son pouvoir dans des directions favorables à l'intérêt national et à celui de ces concitoyens [Adelman, 1995]. Christian Chavagneux [1998] donne une définition du pouvoir qui s'accommode fort aisément avec les visées de la politique pétrolière étasunienne : il le définit comme étant la capacité d'une personne ou d'un groupe de personnes d'influer sur l'état des choses de telles sortes que ses préférences aient la priorité sur les préférences des autres.

Susan Strange [1996] pose une distinction entre un pouvoir qu'elle qualifie de relationnel et un autre pouvoir qu'elle qualifie de structurel. Le pouvoir relationnel est celui que détient un acteur particulier (Etat) de forcer un autre acteur (Etat) de faire ce qu'il n'aurait pas fait sinon, c'est un pouvoir qui repose essentiellement sur la dissuasion et la force. Le pouvoir structurel est le pouvoir de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique au sein desquelles les autres acteurs devront forcément s'inscrire.

A partir de là, deux alternatives se présentent à l'administration étasunienne, l'une n'étant pas exclusive de l'autre. La première option (qui ne constitue pas l'objet de notre analyse) consiste à user de la puissance relationnelle pour inciter les Etats producteurs de pétrole à mettre leurs réserves d'hydrocarbures à la disposition des besoins de leur économie nationale. Cela peut se décliner sous différentes formes : de la signature d'un pacte ou d'un traité politique (tel que le pacte de sécurité réciproque entre les Etats-Unis et l'Arabie Saoudite) [Adelman, 1995 ; Yergin, 1991, Noushi, 1999] au recours à des méthodes de dissuasion telles que les pressions diplomatiques ou encore l'utilisation de la force qui reste marginale [Nye, 2003]. La seconde option (qui constitue l'intérêt de notre analyse) vise à privilégier le recours à la puissance structurelle énoncée par Susan Strange. Ce n'est plus la force ou la dissuasion qui contraignent les Etats producteurs à transformer leurs industries pétrolières nationales, mais plutôt les règles et les institutions qui reflètent dans une large mesure, les intérêts, les valeurs et les ambitions portés par les Etats-Unis [Gilpin , 2000].

La diffusion à une échelle plus large de valeurs, résolument néo-libérales, a pour objet de faciliter les relations contractuelles entre les Etats et les compagnies pétrolières transnationales et cela en vue de développer un espace pétrolier qui assure à l'économie étasunienne la sécurité et la continuité des approvisionnements en pétrole [Odell, 1994 ; Noël, 1998a].

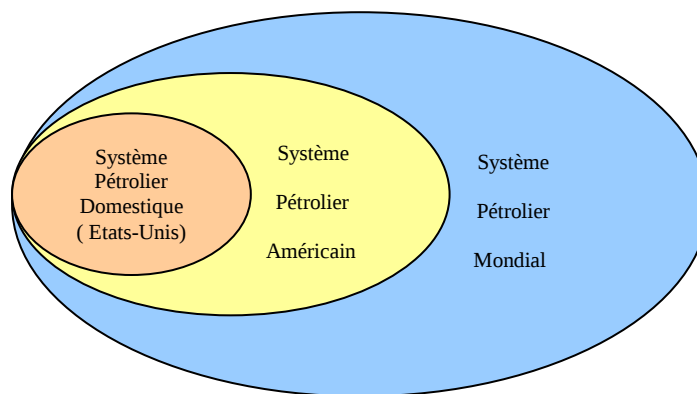
Néanmoins si la dépendance pétrolière étasunienne vis-à-vis des quantités importées ne soulève plus autant d'inquiétudes que par le passé, il n'en reste pas moins que la sécurisation des sources d'approvisionnement reste la priorité des gouvernants étasuniens [Noël, 1998a]. Pour combler l'accroissement de la demande domestique en pétrole, il est important pour les Etats-Unis de délimiter un espace dans lequel les réserves pétrolières approvisionneraient, en priorité et sans restriction, l'ensemble des acteurs économiques étasuniens.

Et parmi elles, les principales sources d'approvisionnement de l'économie étasunienne

Nous distinguons, comme l'illustre la figure 1 ci-après, trois systèmes pétroliers¹ interdépendants et imbriqués les uns dans les autres : un

système pétrolier domestique dans lequel les relations et les interdépendances se cristallisent à l'intérieur des Etats-Unis, un système pétrolier américain qui englobe en son sein aussi bien le système pétrolier domestique que les sources d'approvisionnements sécurisées qui représentent près de 90% des importations en pétrole brut et près de 53% des besoins nécessaires au fonctionnement de l'économie étasunienne (Source DOE), et enfin, un système pétrolier mondial qui regroupe l'ensemble des systèmes pétroliers nationaux et dont la contribution à l'économie étasunienne est peu importante au regard de celles des systèmes domestique et américain.

Figure 1 : Les trois systèmes pétroliers : domestique, américain et mondial



Le système pétrolier américain est caractérisé par sa relative stabilité en comparaison avec les autres systèmes pétroliers nationaux. En effet, cette stabilité assure aux Etats-Unis un approvisionnement constant en pétrole et cela davantage par l'exercice de sa puissance structurelle que par l'exercice de sa puissance relationnelle.

On peut distinguer trois groupes de pays composant le système pétrolier américain :

- le premier groupe de pays regroupe des pays d'Afrique (Nigeria et Angola essentiellement) et d'ailleurs (Caspienne) dont la

contribution totale aux importations étasunienne n'excède pas les 19% (Source : DOA).

- Le second groupe se constitue des pays du Moyen-Orient, comme l'Arabie saoudite, le Koweït et l'Irak, qui représente en 2001 près de 28% des importations totales de brut. L'environnement politique, économique et sécuritaire de ces pays ne permet pas aux composantes de la puissance structurelle de s'y propager efficacement [Noël, 1996]. L'exercice de la puissance relationnelle est privilégiée dans la mesure où les mécanismes du marché ne permettent pas l'acheminement des flux pétroliers vers ces pays, mais plutôt la signature de traités de sécurités réciproque (Arabie Saoudite), le déploiement de bases et de forces militaires (Koweït et Irak dorénavant) [Nye, 2003] qui entretiennent le flux continue de brut. Ce n'est pas tant le volume des importations qui importe, c'est bien le contrôle des réserves pétrolières les plus importantes au monde qui fait que les Etats-Unis investissent tant d'efforts à la sécurisation de ces sources pétrolières
- Enfin, le troisième groupe se constitue des pays d'Amérique et d'Europe pour lesquels les mécanismes du marché suffisent amplement à l'approvisionnement de l'économie étasunienne à hauteur de 53% de ses importations totales de pétrole.

Les pays d'Amérique, Canada, Mexique, Venezuela et Colombie, qui se regrouperont en 2006 autour de l'ALCA, représentent près de 47% des importations pétroliers totales des Etats-Unis pour la même année 2001 (voir figure 3), constituant ainsi la première zone d'approvisionnement en pétrole de l'économie étasunienne. Elle fait partie intégrante du système pétrolier américain tant elle permet aux Etats-Unis de sécuriser et de diversifier ses sources d'approvisionnements en y maximisant la production et en contenant les sources des pays de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) [Appleyard ,1994 ; Adelman 1995].

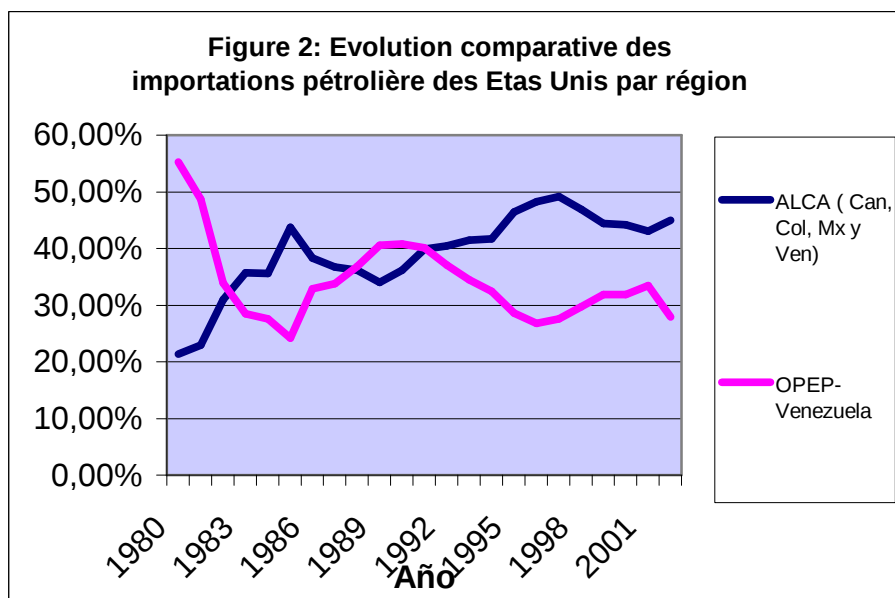
Plusieurs facteurs jouent en la faveur de la valorisation de ce groupe de pays dans la politique pétrolière des Etats-Unis [Deblock, 2003]: tout d'abord la proximité géographique fait que les Etats-Unis ont un intérêt certain à accroître leurs approvisionnements en provenance de ces sources si peu éloignées. De même que pour ces pays, le marché

pétrolier étasunien est le marché naturel de valorisation du pétrole canadien et latino-américain.

L'Amérique Latine possède dans son ensemble un important potentiel d'augmentation de ses capacités de production, dont l'actualisation tient en partie aux choix politiques et institutionnels qui seront faits par des pays comme le Mexique ou le Venezuela [Martin, 2003]. Depuis la fin des années 70, ces pays ont enregistré une forte progression de leur exportations vers les Etats-Unis faisant que près du tiers des importations pétrolières étasuniennes provient aujourd'hui des pays latino-américains. Ces pays représentent bien davantage qu'un segment dans l'approche globale de la politique pétrolière extérieure des Etats-Unis.

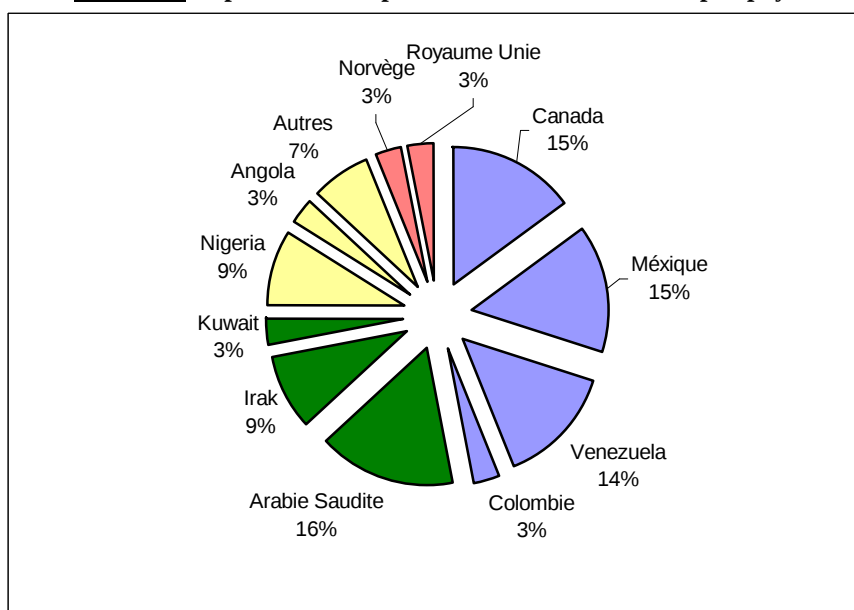
La figure 2 illustre l'évolution comparée des importations étasuniennes en provenance des deux principales composantes du système pétrolier américain. En reprenant les données du Department of Energy (2004), nous regroupons au sein de premier groupe appelé ALCA les principales sources d'approvisionnement étasunienne en Amérique (Canada, Mexique, Venezuela et Colombie), de même que dans un second groupe, nous y regroupons les pays de l'OPEP, principalement l'Arabie Saoudite, l'Irak et le Koweït, tout en y excluant le Venezuela afin de ne pas le comptabiliser dans les deux groupes à la fois.

Nous constatons que les courbes de ces deux groupes de pays évoluent de manière inverse. Lorsque la courbe représentant les pays qui adhéreront à l'ALCA croît, c'est la courbe représentatif des pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient qui décroît, et inversement. Néanmoins, à la lecture de ce graphe, une tendance semble se confirmer depuis 1991 montrant qu'il y a une préférence manifeste des Etats-Unis pour les sources d'approvisionnements continentales. .



Source : Department of Energy (2002)

Figure 3 : Importations de pétrole brut aux Etats-Unis par pays, 2001



Source : Department of Energy (2002)

Une diffusion des composantes structurelles de la puissance pétrolière étasunienne

Pour Gilpin [2000], plus un Etat est puissant plus il use de son pouvoir et de son influence pour mettre en œuvre des politiques qui canaliseront les forces économiques dans des directions favorables à ses propres intérêts nationaux et à ceux de ses citoyens. Les Etats-Unis produisent ainsi des normes, des règles et des institutions qui reflètent dans une large mesure, leurs intérêts, leurs valeurs et leurs ambitions [Keohane, 1984 ; Gilpin, 2003].

L'insertion des systèmes pétroliers nationaux dans un ensemble élargie que l'on a qualifié de système pétrolier américain est davantage l'aboutissant d'un processus normatif visant à la sécurisation des flux que le prélude à la constitution d'un espace régional intégré. En effet, la sécurisation des sources d'approvisionnement vers l'économie américaine n'a été effective que lorsque ses composantes structurelles se sont propagées et durablement installées dans les économies nationales, transformant ainsi leurs structures internes et parmi elles, celles relatives à leurs industries pétrolières nationales [Strange 1998].

La diffusion de la puissance structurelle [Strange , 1996] se fait par l'intermédiaire de canaux de propagation qui résultent tout autant du cadre des relations interétatiques que de l'action des institutions internationales.

Les relations établies par les Etats-Unis avec l'ensemble de leurs partenaires continentaux se sont construites de manière graduelles et à intensités variables. Il faut comprendre en cela que la consolidation de la puissance structurelle américaine sur le reste du continent ne s'est pas faite de manière uniforme et homogène, mais davantage en fonction des préférences de structures de l'économie dominante, c'est-à-dire celle des Etats-Unis [Strange, 1996 ; Kebabdjian 1999].

A partir du milieu des années 60 et jusqu'à ce jour, une profusion d'accords bilatéraux ont été signés allant des plus minimalistes tels que les accords préférentiels et les partenariats de coopération, au plus

intégrationnistes comme les accords en matière de commerce et d'investissement, les accords de libre-échange et les accords plurilatéraux. Pour les Etats-Unis, le bilatéralisme est une voie privilégiée, mais non exclusive, pour la diffusion des composantes structurelles de sa puissance pétrolière [Starngé, 1996].

Les droits économiques des acteurs pétroliers privés, et en premier lieu ceux des investisseurs étasuniens, prennent une importance accrue dans l'élaboration des cadres de coopération. En effet, les dispositions de ces accords ont pour objectif, la création d'un environnement institutionnel propice à leur installation et au développement de leurs activités et cela sans être menacés par les revirements politiques que peuvent connaître les Etats propriétaires de réserves pétrolières.

L'élaboration de la convention de Washington en 1965 introduit des mécanismes relatifs à l'arbitrage international comme un mode privilégié de résolution des conflits entre les Etats hôtes et les investisseurs privés étrangers. Les premiers traités bilatéraux d'investissements étasuniens reprennent les dispositions de cette convention tout en s'appuyant sur le Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements² (CIRDI), élevant davantage le degré de protection des droits économiques des investisseurs privés. Au début des années 90, il y a une prolifération importante de ce type de traités notamment en matière pétrolière entre les Etats-Unis et les pays d'Amérique latine [Noël, 2002].

Les TBI dit de seconde génération, en comparaison avec ceux du début des années 70, sanctifient les droits économiques des investisseurs privés étasuniens dont les dispositions deviennent, à l'image de l'article 11 du Traité de Libre Commerce de l'Amérique du Nord (TLCAN), un référent à l'élaboration d'instruments multilatéraux d'investissement³. L'entrée en vigueur de l'ALCA, prévue pour 2006, devrait se concrétiser par une extension à l'ensemble du continent des dispositions du TLCAN en matière de règlement des différends relatifs aux investissements [Noël, 2002].

Autre canal de propagation de la puissance structurelle étasunienne, l'action des Institutions Internationales sur la structure des économies et des industries pétrolières nationales des pays latino-américains [Strange, 1996].

Il n'est peut être pas nécessaire de remonter à la création de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International pour constater à quel point les politiques et les orientations de ces Institutions Internationales sont imprégnées de la culture, des méthodes et du savoir faire qui avaient permis aux Etats-Unis de devenir une puissance économiquement hégémonique [Gilpin, 2000]. En effet, les directives et les recommandations de ces Institutions sont porteuses de valeurs et de concepts inspirés grandement d'une orthodoxie standard de la science économique qui accorde un rôle fondamental aux mécanismes du marché comme éléments régulateurs des activités productives et marchandes.

L'administration Reagan entreprend au début des années 80 un vaste programme de restructuration de son système pétrolier visant à rendre ses structures domestiques de plus en plus contestable. La libéralisation et la déréglementation sont les maître-mots de ce processus qui n'est rien d'autre à vrai dire qu'un processus d'ouverture vers l'extérieur. Dès lors, les Institutions Internationales se sont faites le relais de cette politique libérale étasunienne en incitant fortement les pays pétroliers latino-américains à entreprendre des réformes similaires [Deblock, 2003].

Les Etats-Unis, par l'intermédiaire des Institutions Internationales, n'ont ainsi eu aucune difficulté à insérer les réserves pétrolières de ces pays au sein d'un système pétrolier élargi qui ne se limite pas aux seules réserves domestiques. Ces Institutions constituent à cet effet, un vecteur de diffusion essentiel à la propagation des composantes de la puissance structurelle étasunienne dans les pays dans lesquels elles dispensent leurs recommandations et leurs plans d'ajustements structurels.

Avec l'objectif de diffuser un modèle unique de référence

L'action combinée du bilatéralisme et des Institutions Internationales fait converger les cadres institutionnels nationaux vers un modèle de référence unique dont les contours délimiteraient, selon les prérogatives même de la puissance structurelle étasunienne, les relations

contractuelles entre les Etats latino-américains et les compagnies pétrolières transnationales. Le passage progressif à une régulation administrée par les mécanismes de marché et la diffusion de normes libérales renforcent davantage la puissance structurelle étasunienne et sécurisent tout autant les approvisionnements en pétrole nécessaires au fonctionnement de son économie.

L'ALCA constitue à cet effet une étape avancée du processus de normalisation des cadres législatifs nationaux, et parmi eux, ceux relatifs à la gestion et à la régulation des activités pétrolières. Les normes et les règles qui régissent le système pétrolier domestique s'imposent comme des référents pour l'ensemble des Etats qui engagent ou qui s'apprêtent à engager leur industrie pétrolière nationale dans un processus de libéralisation et de déréglementation. De fait, et à une exception près mais peut être pas la moindre (en l'occurrence le Mexique), les législations pétrolières des pays dont les réserves font partie du système pétrolier américain s'orientent de plus en plus vers les mêmes principes que ceux qui régissent le système pétrolier domestique.

L'ALCA est un processus évolutif peut être assimilé à un vecteur de diffusion d'un régime juridique multilatéral garant de la protection des intérêts des investisseurs privés. Ainsi, il devient plus aisé pour les compagnies pétrolières internationales d'évoluer dans un espace sécurisé, où leurs droits comme investisseurs privés étrangers sont préservés par les instances arbitrales internationales.

II- L'ALCA : de l'intégration à la transformation des industries pétrolières nationales

L'exercice de la puissance structurelle sur les composantes principales des économies nationales⁴ et des industries pétrolières des pays latino-américains, permet aux Etats-Unis d'intégrer d'une part les réserves pétrolières de ces pays à l'intérieur du système pétrolier américain et d'agir d'autre part sur l'élasticité de l'offre de ces pays afin de répondre efficacement aux variations de sa demande domestique en produit pétrolier.

L'ALCA constitue à cet effet un processus en vue de l'achèvement de ces objectifs et cela dans la mesure où la puissance structurelle étasunienne, comme l'affirme Susan Strange [1996] transforme les structures internes des économies nationales et celles de leur industrie pétrolière.

La mise en place de cet accord continental, tout comme le TLCAN, est un accord évolutif contrairement aux accords antécédents qui étaient plutôt des accords positifs [Deblock, 2003]. La distinction est pertinente dans la mesure où les accords positifs sont des accords où l'on décide des secteurs que l'on souhaite soumettre à la libéralisation. Les accords évolutifs sont des accords où l'on inscrit sur une liste les secteurs que l'on désire ne pas libéraliser. Cela veut dire que tout ce qui ne fait pas partie de cette liste fait partie de l'accord et doit être libéralisé.

Autre spécificité de l'accord évolutif, c'est la conception relative à la négociation permanente. En cela, la logique veut que les deux partenaires à l'accord poursuivent la négociation afin d'extraire de la liste les secteurs non encore sujet à la libéralisation. Autrement dit, on continue à négocier jusqu'à ce que tous les secteurs économiques soient totalement libéralisés. Comme le souligne Deblock [2003], c'est une disposition forte qui est au cœur du TLCAN et qui sera reconduite également dans le cadre de l'ALCA.

Les Etats-Unis dispensent à cet effet, un cadre normatif dans lequel ses partenaires au sein de ce regroupement continental procéderont à la réforme de leur politique publique. C'est bien une redéfinition de la nature des politiques publiques qui est question, et en premier lieu, tout ce qui concerne les politiques de développement national de ces pays. Cela consiste également en la mise en place d'un nouveau cadre de relations entre d'une part les pouvoirs publics et d'autre part les intérêts privés, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Et enfin, la garantie d'établir un cadre sécurisé pour la promotion et le développement des activités productives et marchandes des investisseurs étrangers [Adelman, 1995].

La diffusion de la puissance structurelle a pour effet d'agir directement sur les structures des économies nationales, de les transformer et de les moduler dans le sens des intérêts recherchés par ceux qui sont en charge de la diffuser [Strange, 1998]. L'une des transformations et non la

moindre, consiste en un affaiblissement des prérogatives des autorités publiques nationales.

L'adhésion des Etats à un processus tel que celui de l'ALCA a pour effet de restreindre les marges de manœuvres des autorités publiques. Cela se traduit tout autant par une redéfinition du rôle de l'Etat et de ses relations avec les intérêts privés, que par une limitation de son champ d'intervention dans la gestion et la régulation des affaires économiques. Cela n'est évidemment pas sans conséquence sur les structures même des industries pétrolières nationales des pays latino-américains.

Une redéfinition du rôle de l'autorité publique

Le changement de cadre normatif, inscrit dans le sens d'une libéralisation des législations en matière d'organisation des industries pétrolières et d'une ouverture plus ou moins prononcée aux investisseurs pétroliers étrangers, conduit à une redéfinition du rôle de l'autorité publique dans la gestion et la régulation des activités pétrolières nationales. C'est une réforme profonde des régimes contractuels et fiscaux qui ont conduit à la redéfinition des relations entre les Etats propriétaires des ressources pétrolières et les compagnies multinationales.

En effet, Strange [1998], le décloisonnement des marchés nationaux a pour effet d'accroître la concurrence et de fragiliser les Etats nationaux. Ces derniers sont amenés à adapter leurs politiques économiques en fonction des contraintes que leurs imposent la concurrence et à redéfinir le cadre de leur relation avec le secteur privé.

Le recours à l'arbitrage international contribue à la définition d'un nouveau cadre de relations entre les Etats et les investisseurs pétroliers privés et cela d'autant plus que les dispositions relatifs aux TBI, que l'on retrouve dans le TLCAN et l'ALCA, stimulent davantage le changement du mode de régulation en la faveur des intérêts privés [Noël, 2002].

Dans cette perspective et à la faveur des traités bilatéraux puis des instruments plurilatéraux ou multilatéraux, de très nombreux Etats se sont engagés à soumettre leurs différends avec les investisseurs étrangers à l'arbitrage international direct dans le cadre d'institution spécialisées telles que le CIRDI (évoquée précédemment), l'UNCITRAL⁵ ou d'autres

institutions arbitrales telles que les tribunaux de commerce de Paris ou de New York [Noël, 2002].

L'obligation est faite ainsi aux Etats, qui souscrivent un TBI étasunien, de soumettre à l'arbitrage international tous ses différends avec les investisseurs privés originaires des Etats-Unis. L'Etat co-contactant ne peut pas recourir à ses propres juridictions nationales pour résorber les conflits avec les investisseurs étasuniens. Il est même spécifié dans les TBI et les autres traités et accords qui s'en inspirent, que les investissements contrôlés par des intérêts étasuniens sont considérés, pour ce qui est du règlement des différends, comme des ressortissants étasuniens. [Noël, 2002]

L'investisseur privé étasunien a le pouvoir de choisir seul la modalité de résolution du différend, faisant appel soit aux tribunaux locaux, soit à la convention CIRDI. Il dispose à cet effet du droit à initier unilatéralement une procédure d'arbitrage, et cela sans en informer l'autre partie, en l'occurrence l'Etat hôte.

L'ALCA, est un accord régional qui reprend les dispositions des TBI étasuniens et qui modifie profondément le cadre des relations entre les autorités publiques et les intérêts privés. La contestabilité des marchés nationaux fait qu'il ne doit plus y avoir d'entraves à la libre circulation des capitaux, des biens et des services entre les pays membres. Toutes les barrières, qu'elles soient institutionnelles, fiscales ou autres, doivent être éliminées dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord en 2006 [Martin, 2003 ; Ricard-Gray 2003].

Ainsi, l'exercice d'un quelconque contrôle de prix sur les produits importés ou exportés est formellement prohibé: cela signifie que l'Etat ne pourra plus subventionner de quelques sortes que ce soit les produits pétroliers destinés à ses propres consommateurs. Les mécanismes du marché doivent fixer le niveau des prix conformément à la confrontation des courbes d'offre et de demande en produit pétrolier [Percebois, 1989]. Cela revient à aligner les prix domestiques sur les prix internationaux de l'énergie et à annuler l'avantage comparatif que ces pays pétroliers pouvaient avoir sur les pays importateurs de pétrole [Mommer , 2002].

Les Etats s'engagent, comme ils le font au sein de l'OMC, sur la voie du traitement national et de la nation la plus favorisée afin que les règles

appliquées à l'ensemble des entreprises soient les mêmes, sans distinction et sans discrimination aucune ni de nationalité et ni de produit. Ces traitements vont dans le sens d'une réelle libéralisation du régime des investissements : chaque Etat confère à tout ressortissant d'un autre Etat, le droit d'investir sur son territoire, dans des conditions au moins équivalentes à celles que connaissent les investisseurs nationaux. Cela revient à mettre sur un même pied d'égalité les sociétés pétrolières nationales et les compagnies pétrolières transnationales alors que ces deux entités ont des fonctions objectifs opposées [Mommer, 2002].

Limitation des moyens d'interventions dans la gestion et la régulation des affaires économiques et sanctification des droits économiques des investisseurs privés

Afin de sécuriser le flux des approvisionnements pétroliers en provenance du système pétrolier américain, les Etats-Unis s'activent, par l'intermédiaire de la diffusion et de la consolidation de leur puissance structurelle, à élever le droit économique libéral au dessus du droit international public [Strange, 1996]. Les Traités Bilatéraux d'Investissement et les Instruments Multilatéraux d'Investissement encadrent les prérogatives souveraines des Etats à l'égard des investisseurs étrangers [Noël, 2002] en s'engageant à leur offrir :

- un traitement juste et équitable
- le plus haut et le plus constant degré de protection et de sécurité
- à ne pas user de mesures déraisonnables ou discriminatoires
- pas de traitement inférieur à celui requis par le droit international

L'ALCA se traduit par une restriction des moyens d'interventions de l'autorité publique dans la gestion et la régulation des affaires pétrolières et par une sanctification des droits économiques des investisseurs pétroliers privés et cela à travers deux principes :

- Tout d'abord par l'affirmation que les lois nationales de l'Etat contractant ne peuvent réguler seul la relation contractuelle, et ensuite,
- par la possibilité offerte aux investisseurs privés et en premier lieu étasuniens, d'en appeler directement au droit, devant un organe international présentant à leur égard, de solides garanties d'indépendance et d'effectivité du jugement..

Il devient difficile pour les Etats producteurs de pétrole latino-américains de faire valoir la primauté de leurs préférences de structure sur les perspectives de rentabilités que les investisseurs privés étrangers sont dorénavant en droit d'attendre. Dans un cadre davantage plus contraignant que celui de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'ALCA permet aux Etats de déroger aux principes ci-dessus par l'évocation de clauses de sécurité en cas de crise ou d'épuisement de la ressource. Ainsi l'Etat, propriétaire des ressources en terre, est soumis à des contraintes fortes [Martin, 2003] :

- les exportations ne peuvent être réduites au-dessous d'un volume défini par le rapport des exportations aux réserves nationales qui prévalu au cours des 36 derniers mois
- les prix des exportations ne peuvent être supérieurs à ceux des produits vendus sur le marché intérieur, et
- la crise ne peut être invoquée pour modifier les canaux de l'offre à un autre signataire de l'accord.

C'est une définition très large du droit économique des investisseurs qui est énoncée dans le cadre de l'ALCA : la logique du droit économique libéral l'emporte dorénavant sur celle du droit international public [Noël 2003]. En fait, cela revient à annuler ce que les forces du marché considèrent être un poids sur la régulation des activités et des contrats pétroliers, l'inégalité de statut entre d'une part les Etats hôtes et d'autre part les personnes privées .

En effet, cette inégalité de statut se résorbe au fur et à mesure que la contractualisation des relations entre les Etats producteurs de pétrole et les intérêts pétroliers privés s'institutionnalise, conférant aux premiers davantage d'obligations, et aux seconds, encore plus de droit et de protection. En effet, les obligations vis-à-vis des compagnies pétrolières étasuniennes limitent fortement leurs actions dans la régulation des activités pétrolières nationales. Ainsi les Etats ne doivent plus exiger de l'investisseur :

- qu'il se fournisse en biens et services sur le marché national :
- qu'il réserve une part donnée de sa production pour le marché local ou au contraire à l'exportation, et enfin qu'il exerce
- un contrôle dans le transfert des capitaux vers l'étranger.

Avec l'ALCA, il y a une reconnaissance de l'égalité de traitement, aussi bien au plan commercial et productif qu'au plan institutionnel faisant que s'il y a concurrence entre marchés nationaux, il y a également une concurrence entre Etats qui se livrent à une course au moins disant législatif et fiscal pour attirer le plus d'investisseurs privés vers leur propre système pétrolier. Tout ceci n'est évidemment pas sans conséquence sur la structure des industries pétrolières nationales.

Transformation des industries pétrolières nationales

En contrepartie de l'insertion de leurs réserves pétrolières dans le système pétrolier américain, les Etats latino-américains producteurs de pétrole attendent de l'ALCA, la mise en place d'un régime préférentiel avec leur partenaire étasunien. L'accord continental permettra ainsi aux Etats producteurs d'écouler leur production de brut et de produit pétrolier, d'attirer davantage d'investisseurs pétroliers étasuniens, d'assurer un transfert de technologie au bénéfice de leur compagnie pétrolière nationale et acquérir une solvabilité plus grande auprès des bailleurs de fonds. La libéralisation, l'ouverture et la déréglementation de leur industrie pétrolière nationale aurait donc pour effet d'entraîner le reste des composantes de leur économie nationale vers une insertion plus prononcée dans la sphère des échanges commerciaux intra et interrégionaux.

Néanmoins, le devenir des ces industries pétrolières nationales est des plus hypothétiques dans le cadre de l'ALCA et cela notamment à la lumière des enseignements de l'expérience argentine en matière de libéralisation de déréglementation et de privatisation de son industrie pétrolière. Les transformations et les mutations telles qu'elles ont été initiées ne peuvent mener qu'à un affaiblissement des structures internes des industries pétrolières nationales et à un recul significatif de l'autorité publique dans les opérations de contrôle et de développement des activités liées au pétrole.

Les Etats-Unis n'ont aucune raison de poursuivre dans le cadre de l'ALCA, d'autres objectifs pétroliers que ceux énoncés par le TLCAN [Deblock, 2003]. L'orientation donnée à ce processus dépendra fortement du comportement adopté par deux pays pivots, le Mexique et le Venezuela, qui contribuent à près de 29% aux importations totales des

Etats-Unis [Mommer, 2002]. De leurs décisions et de leurs comportements dépendra l'orientation prise en matière d'intégration énergétique. Il faut comprendre en cela que l'apothéose de ce processus ne prendra effet, que si le Mexique et le Venezuela n'inscrivent pas sur la liste des secteurs qui ne font pas partie de l'accord, le secteur pétrolier sous-entendant ainsi sa libéralisation et sa déréglementation.

Si ces deux pays optent pour une coopération concertée en vue de la préservation de leur industrie pétrolière nationale, l'intégration énergétique sera limitée et ne sera guère plus prononcée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Mais si le Mexique retire le monopole d'Etat à PEMEX et autorise les compagnies pétrolières transnationales à investir sur son territoire, cela aura pour conséquence d'inciter le Venezuela à en faire autant, si ce n'est davantage. Une concurrence forte entre ces deux pays pivots se soldera par un jeu à somme négative dans lequel ni l'industrie pétrolière mexicaine et ni l'industrie pétrolière vénézuélienne n'en tireront un réel profit. Ce qui n'est évidemment pas le cas des intérêts pétroliers privés, qui eux auront un accès privilégié à de très importantes ressources pétrolières.

La résultante de ce jeu dépend en grande partie de la capacité de ces pays à adapter leur industrie pétrolière nationale aux exigences de l'environnement international. Les relations entre les Etats pétroliers et leurs compagnies pétrolières nationales doivent évoluer dans un contexte plus serein et moins empreint à la confrontation. Nul doute que le véritable enjeu se situe à ce niveau là, c'est-à-dire dans la redéfinition des relations entre les Etats et leur compagnie pétrolière nationale [Mommer, 2002].

Conclusion

Nous avons montré tout au long de cette contribution que la sécurité des sources d'approvisionnement était au centre des préoccupations des différents gouvernements étasuniens. Les moyens mis en œuvre pour garantir le flux régulier en pétrole vers les structures productives et marchandes de son économie nationale relevaient aujourd'hui davantage de l'exercice de la puissance structurelle que de l'exercice de la puissance relationnelle. En ce sens que la diffusion des composantes de cette puissance visait en la création d'un espace structuré dans lequel les

sources pétrolières y seraient sécurisées : c'est ce que nous avons appelé le système pétrolier américain.

Nous avons montré également que les réserves pétrolières du Canada et de l'Amérique latine constituaient des sources d'approvisionnements privilégiées pour les Etats-Unis pour qui, il fallait créer des structures et des institutions afin de les sécuriser. Grâce au bilatéralisme, au régionalisme et au multilatéralisme, les structures du système pétrolier des Etats-Unis se sont imposées comme un modèle de référence pour une grande majorité des systèmes pétroliers nationaux des pays latino-américains. Cela a eu des conséquences profondes aussi bien au niveau de la cohérence des systèmes pétroliers nationaux que dans la redéfinition même des prérogatives des Etats nationaux. La compétitivité des systèmes pétroliers de ces Etats a eu pour effet de donner une priorité aux intérêts économiques privés sur les choix collectifs nationaux et à mettre les systèmes institutionnels en concurrence, les uns vis-à-vis des autres.

A partir de nos conclusions, il serait intéressant d'approfondir l'analyse en terme juridique, politique et de gouvernance d'entreprise sur le devenir de la relation duale qui lie un Etat, actionnaire unique d'un secteur public stratégique, à sa compagnie nationale des hydrocarbures. Dès lors que des contraintes structurelles (d'ordre financière essentiellement) s'imposent aux deux acteurs, ceci n'est pas sans incidence sur leurs comportements et leurs stratégies. Comment évolue dans ce contexte la relation Etat/ Compagnie pétrolière nationale? Comment et quelles sont les réponses apportées par ces acteurs ? Est-ce que la privatisation du secteur pétrolier serait la seule issue pour résorber les effets non désirés de ces contraintes structurelles ? En d'autre terme quelle régulation pétrolière pour quel type de gouvernance des compagnies pétrolières nationales ?

Notes

¹ Nous entendons par système pétrolier, les structures, les modes de fonctionnement et les services liés aux activités relatives à la production, la distribution, la consommation et) l'utilisation de ressources pétrolières d'un pays ou d'un ensemble de pays.

² Voir à ce propos la thèse de Pierre Noël (2002) qui analyse, par une approche libérale, les relations entre les Etats-Unis et les acteurs privés en vue de la constitutionnalisation d'un ordre pétrolier libéral.

³ Depuis le début des années 90, d'importants efforts ont été fait par les gouvernements et les Institutions Internationales en vue d'élaborer des Instruments Multilatéraux d'investissements : si l'Accord Multilatéral sur l'Investissement a échoué au niveau multilatéral, d'autres ont vu le jour à un niveau soit régional (cas du chapitre XI de l'ALENA et protocole sur l'investissement du MERCOSUR) ou à un niveau sectoriel spécifiquement dédié aux investissements et commerce énergétiques comme le Traité sur la Charte de l'Energie. Les lignes directrices de la Banque Mondiale constituent un important vecteur multilatéral de diffusion d'un nouveau régime juridique

⁴ Susan Strange [1998] évoque dans le même sens, quatre structures principales de l'économie nationale, et parmi elle sa composante pétrolière, où s'exerce le pouvoir structurel : Tout d'abord la structure de sécurité qui se définit comme l'ensemble des accords qui déterminent les conditions dans lesquelles est distribuée la protection et qui permet de répondre aux menaces qui pèsent sur l'économie nationale. La structure de production regroupe l'ensemble des accords qui déterminent ce qui est produit, par qui, pour qui, où, avec quelles méthodes et à quelles conditions. La structure financière regroupe l'ensemble des accords qui décident de la disponibilité des financements dans les différentes parties du monde. Et enfin, la structure cognitive concerne toutes les méthodes qui permettent de stocker, d'accumuler et de diffuser des informations.

⁵ Mécanisme d'arbitrage de litige en matière de commerce entre Etats membres établi par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.

Bibliographie :

- Adelman, Morris A. [1995], *The Genie out of the Bottle. World Oil since 1970* (Cambridge, Mass Londres : The MIT Press, 350 p.)
- Angelier Jean-Pierre., [1990], : *Le pétrole*. Collection Cyclope. Paris
- Appleyard, James [1994] ,« The transformation of the global oil industry and its impact on international relations », *International Journal* (été)
- Bull-Berg HJ., [1987], *American international oil policy : causal factors and effects* , London France Printer, 209 p.
- Chavagneux Christian., [1998], “ Peut-on maîtriser la mondialisation? Une introduction aux approches d'économie politique internationale”, *Economie et Société, Relations économiques internationales*, Série P., n° 4/1998, pp. 25-68.
- Deblock, Christian [2003], “ Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international : la ZLEA comme modèle institutionnel”, cahiers de recherche 03-03 CEIM, UQAM, Montréal Energy Information Administration, <http://www.eia.doc.gov/emeu/per/pro/index.html>
- Frankel, Paul H.[1948], *L'économie pétrolière. Structure d'une industrie* [1946], trad. de *The Essentials of Petroleum* (Paris : Librairie de Médecis, 251 p.)
- Gilpin, Robert [2000], *The Challenge of Global Capitalism. The world Economy in the 21 st Century* , Princeton, Princeton University Press
- Kéabdjian Gérard., [1999], *Les théories de l'économie politique internationale*, collection la pensée économique contemporaine n°5, le Seuil, Paris.

- Keohane R.O., [1984], *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Martin-Amouroux, Jean.Martin. [2003].- "L'intégration énergétique régionale : les expériences latino-américaines." *Medenergie*, (11), pp. 24-31. In: *Les restructurations des industries électriques et gazières : impact sur les coopérations interafricaine et euro-maghrébine* : premier colloque international Medenergie, Alger, 6-7 octobre 2003
- Martin-Amouroux Jen-Marie, [1990], *L'économie mondiale de l'énergie*, Paris, La Découverte, Repère n°88.
- Mommer, Bernard, [2002] *Global Oil and the Nation State* (Oxford : Oxford Univ. Press for the Oxford Institute for Energy Studies,).
- Noël Pierre [2002], *Production d'un ordre pétrolier libéral. Une politique normative américaine dans les relations internationales entre 1980 et 2000*, Thèse, IEPE, Université des sciences sociales Grenoble II
- Noël Pierre, [1998a], « La dépendance pétrolière américaine, 1973-1997 », IEPE, <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe/>
- Noël Pierre, [1998b], « Pétrole et sécurité internationale », IEPE <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe/>
- Noël Pierre, [1996], « Puissance structurelle et dynamique de l'économie politique mondiale : la scène pétrolière depuis 1980 », IEPE, cahiers de recherche n°10.
- Noushi André., [1999], : *Pétrole et relations internationales depuis 1945*. Armand Colin. Paris
- Nye J.S Jr [2003], « U.S Power and startegy after Iraq », *Foreing Affairs*, July-August, pp 60-73.
- Odell, Peter R [1994]., « International oil: a return to American hegemony », *The World Today*, november ,pp. 208-210
- Percebois, Jacques [1989], *Economie de l'énergie* (Paris : Economica, coll. « Bibliothèque des matières premières », 689 p.)
- Ricard-Gray, Alexandra [2003], “ Le contexte international et hémisphérique et les obstacles à la réalisation de la ZLEA “, les notes d'information de l'observatoire des Amériques, UQAM, Montréal
- Strange Susan., [1998], « International Political Economy : beyond economics and international relations », *Economie et Société, Relations économiques internationales*, Série P., n° 4/1998, pp. 4-24.
- Strange, Susan [1996], *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge : Cambridge U.P), 218 p.
- Tugwell, F [1988], *The energy crisis and the American Political Economy*; Stanford, CA, Stanford University press
- United States Department of Energy / Energy Information Administration (DOE/EIA) *Performance Profiles of Major Energy Producers 2002* <http://www.eia.doe.gov/>
- Yergin, Daniel [1991], *The Prize. The Epic Quest for Oil, Power and Money* (N.Y., Simon & Shuster, 1991, 877 p.)