

Les Etats-Unis et le pétrole d'Amérique Latine dans le monde de l'après 11-septembre

Pierre Noël*

Introduction

Il est aujourd'hui opportun d'examiner la politique des Etats-Unis vis-à-vis des ressources pétrolières de « l'hémisphère occidental » — selon l'expression américaine — et particulièrement de l'Amérique Latine. Ceci pour trois raisons. 1/ L'Amérique Latine apparaît comme une des régions sur lesquelles comptent les Etats-Unis pour contenir, dans les décennies à venir, la concentration de l'offre pétrolière mondiale sur le Golfe Persique. 2/ Après une période marquée par la diffusion, à de nombreux pays d'Amérique Latine, des normes libérales en matière d'organisation de l'industrie pétrolière, de commerce et d'investissement énergétiques, le climat politique semble se retourner. Au-delà de la question de la base de ressources — qui ne sera pas abordée ici — se pose la question des conditions d'investissement dans les capacités de production et les infrastructures énergétiques. 3/ Dans le monde de l'après 11-septembre, l'Amérique Latine en général, et la politique économique régionale en particulier, ne constitue plus une priorité de la politique étrangère des Etats-Unis.

Si ces trois énoncés comportent une part de vérité, leur juxtaposition suggère une contradiction entre l'intérêt énergétique des Etats-Unis et leur (non)politique dans la région. Pour se prononcer sur la réalité de cette contradiction, il faudrait être en mesure de répondre à un certain nombre de questions : Les Etats-Unis s'intéressent-ils encore aux questions énergétiques internationales ? Si oui, l'Amérique Latine est-elle réellement importante dans la vision américaine des grands équilibres énergétiques des prochaines décennies ? Si oui, les Etats-Unis ont-ils perdu la foi dans la politique économique internationale, en particulier régionale — et la remplacent-ils par un autre type de politique ? ou n'ont-ils perdu « que » les moyens de la mettre en œuvre ? Enfin, le retour d'une certaine défiance à l'égard des normes libérales dans le domaine énergétique en Amérique Latine sera-t-il durable ou passager ? S'il devait être durable, quel impact aurait-il sur l'évolution des capacités de production dans la région ?

Répondre à ces questions supposerait une enquête ample et multiforme, soulevant des problèmes méthodologiques difficiles, et requérant une connaissance des pays producteurs et de

* Centre français sur les Etats-Unis à l'Ifri. Economiste du pétrole, docteur en science politique. Egalement chercheur associé au LEPII-EPE, université de Grenoble. E-mail : noel.cfe@ifri.org

l'industrie pétrolière de la région que nous ne possédons pas. Notre contribution aborde le sujet sous le double angle de la politique énergétique internationale des Etats-Unis, et de la place de l'Amérique Latine dans le système pétrolier mondial. Elle débouchera sur des conclusions se situant, quant à leur statut épistémologique, quelque part entre l'« intuition étayée » et le résultat scientifique.

Nous présenterons d'abord la politique pétrolière internationale des Etats-Unis et la place qu'y occupe l'Amérique Latine. Nous étudierons ensuite le rôle de la région sur le marché pétrolier mondial, d'un point de vue historique et prospectif. Nous traiterons enfin de l'interaction entre la politique américaine et les réalités énergétiques régionales, tentant d'apprécier dans quelle mesure nous sommes face à une crise de la vision et des instruments de la politique des Etats-Unis.

§ 1. La politique énergétique internationale des Etats-Unis et le statut de l'Amérique Latine

a. Créer les conditions du recours au marché

La politique énergétique internationale américaine moderne a été définie dans ses principes au tournant des années 1980. Elle repose sur le constat d'échec complet de la politique d'indépendance énergétique tentée par les Etats-Unis dans le sillage du premier choc pétrolier. Les Etats-Unis font alors le choix de l'insertion dans les marchés énergétiques internationaux afin de minimiser le coût de leur approvisionnement. Cette option fondamentale implique nécessairement le recours massif et croissant aux importations pétrolières.

Le choix de recourir aux marchés mondiaux pour assurer l'approvisionnement américain ne signifie pas que la puissance publique abandonne toute prérogative. La politique pétrolière américaine s'est structurée durablement autour de deux axes : *l'extension* et *la sécurisation* du marché mondial. Après l'abandon des rêves d'indépendance énergétique, il ne s'agit plus d'échapper au marché, mais au contraire d'investir dans la création et l'entretien des conditions de recours au marché. Depuis lors, la nécessité de maîtriser, voire de réduire, la dépendance pétrolière, est restée un élément incontournable du débat de politique énergétique aux Etats-Unis, mais cet objectif en trompe-l'œil n'informe pas réellement la politique de Washington. Il peut paraître provocant, mais il est fondamentalement juste, d'affirmer que la politique énergétique internationale des Etats-Unis vise davantage l'approfondissement de la dépendance que sa limitation.

La sécurisation du marché est assurée par le développement et l'entretien d'un stock stratégique de pétrole brut détenu et opéré par le gouvernement fédéral (la *Strategic Petroleum Reserve*). Elle passe aussi par la capacité à projeter rapidement des forces militaires très

importantes dans le Golfe Persique. La première guerre du Golfe (1991) a illustré la doctrine de la défense des « intérêts vitaux américains » au Moyen-Orient.

L'extension du marché — il faudrait dire construction *et* extension — est l'autre pilier de la politique énergétique internationale américaine. Nous plaçons dans cette catégorie les initiatives destinées à promouvoir l'exploration et le développement des ressources énergétiques de la planète, en particulier à étendre le terrain d'opération des compagnies pétrolières privées. Dans le contexte du début des années 1980, l'ambition de cette politique était de restaurer le marché international des droits d'exploration, après les bouleversements politiques et juridiques des années 1970. A partir du milieu des années 1980, cette politique a accompagné et favorisé, essentiellement via les institutions économiques multilatérales, le grand mouvement de réforme et d'adaptation des régimes juridiques et fiscaux encadrant les relations contractuelles entre Etats propriétaires de ressources et compagnies multinationales.

Dans les années 1990, la politique d'extension du marché s'est concentrée sur l'ex-URSS, où un réseau dense de traités bilatéraux sur les investissements a été constitué par les Etats-Unis, dont l'objet principal, sinon unique, était de faciliter l'accès des compagnies pétrolières aux ressources de la région. Le traité sur la Charte de l'énergie — que les Etats-Unis n'ont pas signé après avoir joué un rôle clé dans sa négociation — a étendu les normes libérales d'inspiration américaine à un cadre multilatéral impliquant cinquante Etats. La diplomatie économique américaine, qui est l'instrument de la politique de construction et d'extension du marché pétrolier international, a également remporté en Amérique Latine d'importants succès directs et indirects au cours de la décennie 1990 ; nous y reviendrons dans la troisième section de cet article.

b. Contenir le Moyen-Orient

La politique de construction et d'extension du marché est une politique mondiale. Elle repose sur l'idée — qui est juste, pour un économiste du pétrole — que les conditions de l'approvisionnement des Etats-Unis sont déterminées par un marché mondial. L'élément décisif pour la sécurité énergétique de l'Amérique, c'est la capacité de l'offre pétrolière *mondiale* à répondre à la demande *mondiale*.

Mais ce n'est pas le critère unique. Les Etats-Unis ont aussi un intérêt très fort à la *diversité* de l'offre pétrolière mondiale, sur un marché où un petit groupe de producteurs — les Etats membres de l'OPEP, notamment les producteurs du Golfe Persique — disposent d'un avantage comparatif naturel très important. Depuis le début des années 1970, ces mêmes producteurs limitent très fortement le développement de leurs capacités de production pour soutenir un prix mondial largement supérieur au prix concurrentiel. L'objectif des Etats-Unis est de maximiser la production pétrolière hors de l'OPEP, et plus particulièrement hors du Moyen-Orient — c'est-à-dire dans le segment concurrentiel de l'industrie. La défense d'un prix très supérieur au prix de concurrence se traduit spontanément par une diversification de l'offre ; il s'agit pour les Etats-Unis de faire en sorte que les pays du Moyen-Orient payent le plus cher possible, en termes de

parts de marché à long terme, la défense d'un niveau de prix élevé. En terme économique, on dirait qu'ils cherchent à augmenter l'élasticité à long terme de l'offre du segment concurrentiel par rapport au prix mondial du pétrole. Pour cela, ils agissent en sorte d'étendre le marché des droits d'exploration et production, de le rendre aussi concurrentiel et efficient que possible, afin que les capitaux et la technologie que détiennent les compagnies multinationales atteignent la part la plus large des ressources mondiales, hors du Moyen-Orient.

La politique pétrolière internationale des Etats-Unis est une politique globale, mais elle prend acte de l'hétérogénéité du système pétrolier mondial. Ses objectifs sont la stimulation de l'offre mondiale, et l'affaiblissement du cartel que forment les producteurs les plus efficaces — c'est-à-dire les Etats membres de l'OPEP, et en particulier les producteurs du Golfe Persique.

c. La place de l'Amérique Latine

Dans la politique énergétique internationale des Etats-Unis, l'Amérique Latine n'est, *a priori*, qu'un segment géographique, un terrain parmi d'autres pour la mise en œuvre du principe de construction et d'extension du marché. De fait, il n'y a certainement pas de stratégie de constitution d'un « espace vital énergétique » pan-américain. Le marché pétrolier étant intégré mondialement, l'Amérique Latine contribue à la sécurité énergétique des Etats-Unis dans la mesure de sa contribution à l'offre pétrolière mondiale.

Néanmoins, du fait de la proximité géographique, le marché américain est le marché « naturel » de valorisation du pétrole latino-américain. D'autre part, les Etats-Unis ont traditionnellement une politique étrangère active en Amérique Latine – leur « *backyard* » – en particulier, ces quinze dernières années, dans le domaine économique. Enfin, la région dans son ensemble possède 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 Venezuela ou le Mexique. De ces trois éléments, on peut conclure que la productivité marginale des ressources diplomatiques investies dans la politique d'extension du marché pétrolier en Amérique Latine, a des chances d'être supérieure à ce qu'elle est dans une autre région du monde.

Il y a certainement une certaine rationalité, pour Washington, à investir dans le volet régional d'une politique qui, fondamentalement, reste une politique mondiale.

§ 2. L'Amérique latine dans le système pétrolier mondial : historique et prospective

a. L'Amérique latine dans les importations pétrolières américaines.

- Il est intéressant de constater la forte progression, au cours des vingt dernières années, des exportations latino-américaines vers les Etats-Unis. Le Venezuela et le Mexique sont, avec le Canada, à l'origine du mouvement, relatif mais très prononcé, de *régionalisation* des importations pétrolières américaines. Le tiers environ de ces importations provient aujourd'hui d'Amérique Latine – l'ensemble de « l'hémisphère occidental » représente, lui, 50% des importations pétrolière américaines.
- Ce mouvement de régionalisation prend place dans le contexte d'un marché mondial. C'est donc le rôle de l'Amérique Latine comme fournisseur du marché mondial qui importe réellement, du point de vue de la contribution de la région à la sécurité énergétique mondiale, et américaine.

b. L'Amérique latine dans l'offre pétrolière mondiale

- Au cours des 30 dernières années, l'Amérique Latine a fourni une contribution décisive à la diversification de l'offre pétrolière mondiale.
- Les grands exercices de modélisation (DOE, AIE, WETO) montrent un mouvement de concentration de l'offre mondiale sur le Moyen-Orient au cours des trois prochaines décennies. Néanmoins, ils projettent une forte croissance de la production hors OPEP, et, de nouveau, une très importante contribution de l'Amérique latine à cette dynamique.

§ 3. Le pétrole d'Amérique latine et la politique économique internationale des Etats-Unis

- L'Amérique Latine fut le creuset des conceptions « maximalistes » de la souveraineté sur les ressources naturelles, et notamment pétrolières. A partir du milieu des années 1980, une évolution assez impressionnante a eu lieu dans la région, dans le sens d'une libéralisation des législations sur l'organisation de l'industrie pétrolière, d'une ouverture aux investissements étrangers, d'une réforme des régimes contractuels et fiscaux, et d'une insertion dans le nouveau régime juridique international des investissements.
- Les évolutions les plus directement pertinentes du point de vue pétrolier ne sont pas forcément attribuables à la politique économique internationale des Etats-Unis, même si elles vont objectivement dans le sens souhaité par Washington. C'est le cas de la privatisation en Argentine, de la politique « *apertura* » au Venezuela, de la libéralisation de l'amont pétrolier brésilien. D'autre part, les Etats-Unis ont subi des revers sur des objectifs pourtant clairement affichés, comme l'ouverture de l'amont pétrolier mexicain.
- Sous l'Administration Clinton, le Département d'Etat a investi d'importantes ressources dans la diplomatie économique régionale, dont certains sont potentiellement importants du point de vue du marché des permis d'exploration et production pétroliers. C'est le cas des nombreux traités bilatéraux sur les investissements signés par les Etats-Unis avec des Etats de la région dans les années 1990 ; c'est le cas du chapitre 11 de l'ALENA. Les dispositions du Mercosur concernant les investissements (protocole de Colonia) reprennent les normes libérales promues par la diplomatie économique américaine – même si, évidemment, les Etats-Unis ne sont pas partie à ce protocole.

Les tableaux ci-après¹ illustrent la diffusion, par voix « conventionnelles » (c’est-à-dire par la signature de traités), des nouvelles normes juridiques sur les investissements en Amérique Latine :

¹ Tableaux repris de Pierre Noël, *Economic Effects of International Investment Treaties: The Case of Petroleum Exploration and Production Rights*, 2003, non publié.

Amérique Latine : Signature de la convention CIRDI (*ICSID*, Banque Mondiale), de traités bilatéraux sur les investissements (BIT), et des protocoles de Colonia et Buenos Aires (Mercosur)

<i>States</i>	ICSID Convention	BITs signed since 1990	Colonia & Buenos Aires Protocols
Argentina	1994	47	1994
Bolivia	1995	19	-
Brazil	-	11	1994
Chile	1991	36	-
Colombia	1997	4	-
Equator	1986	17	-
Peru	1993	25	-
Venezuela	1995	21	-

Sources : Banque Mondiale, ONU, Département d’Etat des Etats-Unis

Amérique Latine : Selection de traités bilatéraux sur les investissements signés par des pays des la région.

Sources : Banque Mondiale, ONU, Département d’Etat des Etats-Unis

Argentina	Bolivia	Brazil	Chile	Colombia	Equator	Peru	Venezuela
Allemagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne	Espagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne
Australie	Argentine	Finlande	Australie	Roy.-Uni	Argentine	Argentine	Argentine
Belg./Lux.	Chine	France	Belg./Lux.		Canada	Australie	Brésil
Canada	Espagne	Italie	Brésil		Chine	Chine	Canada
Chine	États-Unis	Roy.-Uni	Chine		Espagne	Espagne	Espagne
Espagne	France	Venezuela	Espagne		États-Unis	Finlande	Italie
États-Unis	Italie		Finlande		France	France	Pays-Bas
Finlande	Pays-Bas		France		Roy.-Uni	Italie	Roy.-Uni
France	Roy.-Uni		Italie		Russie	Norvège	
Indonésie			Norvège		Venezuela	Pays-Bas	
Italie			Roy.-Uni			Roy.-Uni	
Pays-Bas			Venezuela			Venezuela	
Roy.-Uni							
Venezuela							

- Cette évolution favorable – du point de vue des Etats-Unis – a-t-elle fait place, à partir de la fin des années 1990, à un retour du nationalisme économique, qui s'exprimerait notamment dans le domaine énergétique ? Il existe certes un ressentiment assez répandu dans la région vis-à-vis des politiques économiques conduites au cours de la dernière décennie, dont certains estiment qu'elles n'ont pas tenu leurs promesses en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. Sur le plan énergétique, le paysage est contrasté. Le gouvernement Chavez a mis fin à la politique d'ouverture et promulgué une loi sur les hydrocarbures jugée très peu incitative par les milieux pétroliers internationaux. Le gouvernement Fox aspirait sans doute à réformer le secteur pétrolier mexicain dans le sens de l'ouverture aux investissements étrangers, mais ne semble pas en mesure de mettre en œuvre ses ambitions sur ce point. Enfin, la crise bolivienne d'octobre 2003, même si elle porte sur un projet gazier, a montré que l'énergie pouvait conserver un fort potentiel de cristallisation du mécontentement populaire à base de révolte sociale et de nationalisme économique. D'un autre côté, le nouveau gouvernement brésilien n'a pas remis en cause la libéralisation de l'amont pétrolier, et la région continue d'attirer des montants significatifs d'investissements étrangers en exploration et production.

- Il y a certainement, d'un autre côté, une crise de la politique économique internationale américaine en général, et énergétique en particulier. Le relatif désintérêt pour l'Amérique Latine reflète certainement cette crise. Dans le monde de l'après 11-septembre, la diplomatie économique n'est plus prioritaire dans l'affectation des ressources. Il y a aussi un problème de *vision* : même si la politique de « construction des marchés » conserve un fort soutien au Département d'Etat, l'Administration Bush est nettement moins internationaliste que ne l'était l'Administration Clinton. Elle met davantage l'accent sur les liens bilatéraux, et les accords politiques liant différents domaines (politique énergétique et politique de sécurité par exemple). La réaffirmation en mai 2001 des grands principes de la politique énergétique internationale américaine ne se traduit pas dans l'action, où l'on perçoit plutôt à la fois un réel désintérêt, et la tentation d'un changement d'approche. L'Amérique Latine est aux premières loges pour en faire l'expérience.